

ONDERZOEKSOPZET

## Sturing in de OV-concessies Utrecht

Onderzoek naar de rol van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten bij de sturing in de OV-concessies van de provincie Utrecht

Provincie Utrecht | januari 2021



# | Inhoudsopgave |

|    |  |   |
|----|--|---|
| 1. | AANLEIDING .....                                     | 3 |
| 2. | ACHTERGROND .....                                    | 3 |
| 3. | PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN .....           | 5 |
| 4. | AFBAKENING.....                                      | 5 |
| 5. | WERKWIJZE EN CONTEXT .....                           | 6 |
| 6. | BEOORDELINGSKADER.....                               | 8 |
| 7. | ORGANISATIE, RAPPORTAGE, PLANNING EN PROCEDURE ..... | 9 |
| 8. | SLOTOPMERKINGEN.....                                 | 9 |

## 1. Aanleiding

De provincie Utrecht is concessieverlener voor het bus- en tramvervoer op haar grondgebied. De twee huidige openbaar vervoerconcessies in Utrecht lopen beiden in december 2023 af. In de Statenbrief van 3 maart 2020 hebben Gedeputeerde Staten geschetst hoe de nieuwe concessieverlening wordt voorbereid. In het kader van de start van het aanbestedingstraject hebben de Utrechtse leden van de programmaraad van de Randstedelijke Rekenkamer geadviseerd om voor de provincie Utrecht een onderzoek naar OV-concessies uit te voeren. De Randstedelijke Rekenkamer heeft het onderzoek vervolgens in haar programmering opgenomen.

Sindsdien zijn wij geconfronteerd met het COVID-19 virus, dat ook voor het openbaar vervoer flinke gevolgen heeft. Door de beperkende maatregelen is het aantal reizigers en daarmee de reizigersopbrengsten fors gedaald, wat de betaalbaarheid van het openbaar vervoer onder druk heeft gezet. Er bestaat op dit moment grote onzekerheid of, en zo ja wanneer en in welke mate, het gebruik van het openbaar vervoer zich weer herstelt. Vervoerders hebben aangegeven dat zij in de huidige omstandigheden niet in staat zijn om in te schrijven op aanbestedingen van OV-concessies<sup>1</sup>. Om deze reden is de provincie Utrecht voornemens om de aanbestedingsprocedure op een later tijdstip te organiseren en daarmee de startdatum van de nieuwe concessie(s) naar achteren te schuiven.

## 2. Achtergrond

Momenteel zijn er twee concessies in Utrecht (zie Figuur 1). De eerste is de U-OV concessie, dit betreft het bus- en tramvervoer in en om de stad Utrecht, inclusief de sneltram Utrecht – Nieuwegein – IJsselstein en de tramlijn naar de Uithof. De huidige U-OV concessie is verleend door de voormalige BRU-stadsregio (Bestuur Regio Utrecht) en is op 8 december 2013 gestart. Door de opheffing van de stadsregio's zijn de verkeers- en vervoertaken, waaronder de concessieverlening, per 1 januari 2015 van de BRU overgegaan naar de provincie Utrecht. Daarmee is de provincie vanaf die datum concessieverlener voor de U-OV concessie geworden. In deze concessie is de provincie Utrecht tevens eigenaar en beheerder van de tramvoertuigen en de tramrailinfrastructuur. De U-OV concessie wordt uitgevoerd door Qbuzz. Deze concessie loopt tot en met 9 december 2023.

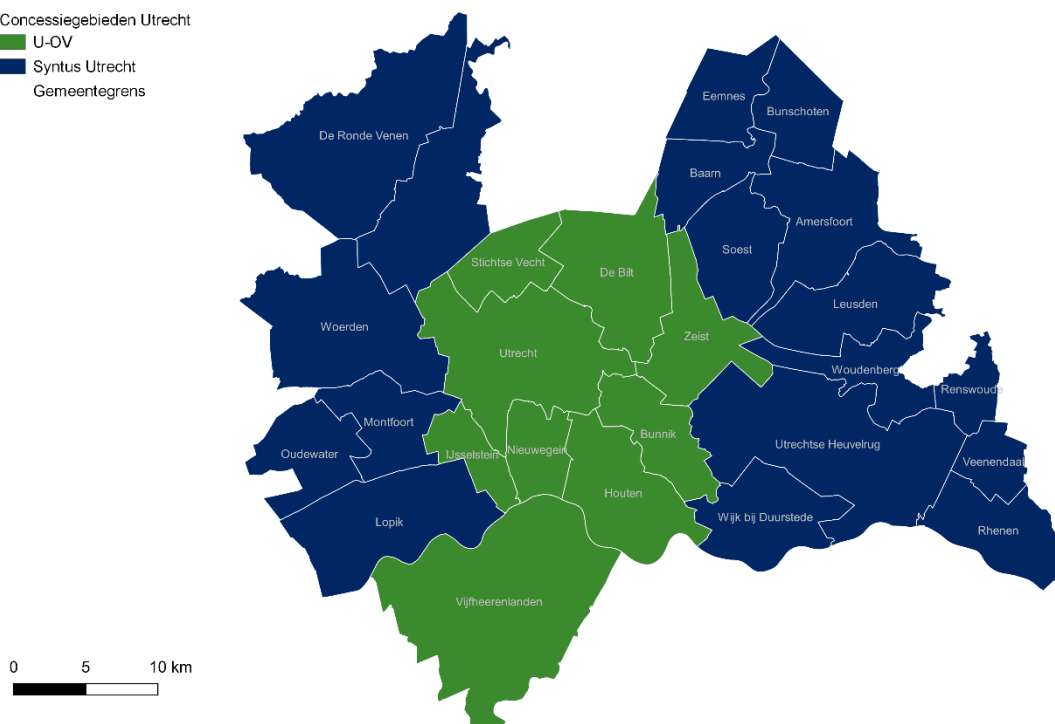
De tweede concessie is de concessie Syntus Utrecht. Hierin zijn de streekbussen ten westen en oosten van de U-OV concessie en het stadsnet in Amersfoort opgenomen. Sinds 11 december 2016 is vervoerder Syntus (tegenwoordig Keolis Nederland) concessiehouder van deze concessie. De concessie loopt op dezelfde datum af als de U-OV concessie.

---

<sup>1</sup> Zoals aangegeven door vervoerders in *Corona en OV-aanbestedingen*, een onderzoek voor CROW-KpVV i.s.m. DOVA.

## Legenda

- Concessiegebieden Utrecht
- U-OV
- Syntus Utrecht
- Gemeentegrens



**Figuur 1** Kaart van de huidige concessies provincie Utrecht

De wijze waarop overheden een concessie verlenen en de rol die zij vervolgens gedurende de looptijd van de concessie spelen, heeft invloed op de resultaten die met de concessie bereikt worden. Het gaat dan om de sturing door de concessieverlener. Dit omvat een aantal aspecten. Het gaat bijvoorbeeld om de rolverdeling tussen, en taakopvatting door, de concessieverlener en de concessiehouder, de keuze en invulling van de beschikbare sturingsinstrumenten en de beschikbaarheid van voldoende kennis, kunde en informatie bij de concessieverlener om goed te kunnen sturen<sup>2</sup>.

De twee concessies verschillen op een aantal van deze punten van elkaar. Een voorbeeld hiervan is de positionering van de opbrengstverantwoordelijkheid, d.w.z. de vraag welke partij het risico draagt van mee- en tegenvallende reizigersopbrengsten. In de Syntus Utrecht concessie ligt deze verantwoordelijkheid volledig bij de vervoerder<sup>3</sup>. In de U-OV concessie is sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid, namelijk het opbrengstenrisico voor de korte termijn is belegd bij de vervoerder en voor de lange termijn bij de provincie<sup>4</sup>. Een tweede verschil is dat de provincie in de U-OV concessie ook stuurt vanuit haar rol als eigenaar en beheerder van de tramvoertuigen en traminfrastructuur. In de Syntus Utrecht concessie stuurt zij alleen vanuit haar concessieverlenersrol.

<sup>2</sup> Uit het onderzoek *Sturing overheid bij vervoersconcessies op het spoor*.

<sup>3</sup> Uit het *Programma van Eisen Europese Aanbesteding Openbaar Vervoer Concessie Provincie Utrecht 2016-2023*.

<sup>4</sup> Uit het onderzoek *Sturing overheid bij vervoersconcessies op het spoor*.

### 3. Probleemstelling en onderzoeksvragen

Vanuit Provinciale Staten van de provincie Utrecht is met name de vraag aan de Rekenkamer gekomen om meer inzicht te bieden in welke invloed Provinciale Staten hebben en kunnen hebben op OV-concessies. Daarbij is gevraagd aan welke “knoppen” Provinciale Staten zouden kunnen draaien. Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten hebben bij de concessieverlening en gedurende de looptijd van de concessie elk een eigen verantwoordelijkheid en rol. Dit beïnvloedt de wijze waarop zij (kunnen) sturen.

Het doel van dit onderzoek is om inzicht krijgen in de sturingsmogelijkheden in de OV-concessies van de provincie Utrecht, met aandacht voor de verantwoordelijkheden die Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten daarbij hebben. Hierbij hoort de volgende centrale onderzoeksvraag:

#### **Centrale onderzoeksvraag**

Hoe kan de provincie Utrecht sturen in de nieuwe OV-concessie(s), met daarbij onderscheid naar de wijze waarop Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten kunnen sturen?

Het is belangrijk om te benadrukken dat in deze vraag bewust over ‘kan’ en niet over ‘moet’ wordt gesproken. Dat laatste is aan de provincie en niet aan de Randstedelijke Rekenkamer.

Om tot een antwoord te komen op de centrale onderzoeksvraag, worden eerst de volgende deelvragen beantwoord:

1. Welke taken en verantwoordelijkheden hebben Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten op het gebied van OV-concessies?
2. Welke sturingsmogelijkheden hebben Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten tot haar beschikking?
3. Welke doelen worden met de huidige OV-concessies nagestreefd en in welke mate zijn deze gerealiseerd?
4. Hoe sturen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten in het algemeen in de huidige OV-concessies en in het bijzonder op het realiseren van de doelen?
5. In welke mate heeft de huidige wijze van sturing (aantoonbaar) bijgedragen aan de realisatie van de doelen van de huidige OV-concessies?
6. Welke sterktes en zwaktes zijn te identificeren in de huidige wijze van sturing?

De antwoorden op deze deelvragen vormen de bouwstenen voor de uiteindelijke beantwoording van de centrale onderzoeksvraag. De wijze van beantwoording van de deelvragen en centrale onderzoeksvraag werken wij in hoofdstuk 5 verder uit.

### 4. Afbakening

Het onderzoek richt zich op:

- Aanbevelingen voor de nieuwe OV-concessie(s) in Utrecht.
- De sturingsmogelijkheden die Gedeputeerde Staten (inclusief de ambtelijke organisatie) en Provinciale Staten hebben binnen de huidige en nieuwe concessies.
- In paragraaf 1 is de impact van het COVID-19 virus op het openbaar vervoer aan de orde gesteld. In het onderzoek zal aandacht worden besteed aan de impact van COVID-19 op zowel de wijze van sturing door de provincie in de huidige concessies, als de sturingsmogelijkheden in de nieuwe concessie(s).

Het onderzoek richt zich **niet** op:

- De aanbevelingen vanuit het eerdere onderzoek van de Rekenkamer in 2009: “*Beheer en uitvoering concessies openbaar vervoer*”. De resultaten daarvan zijn terug te vinden op: [www.randstedelijke-rekenkamer.nl](http://www.randstedelijke-rekenkamer.nl).
- De (vertraging van de aanleg van de) vernieuwde regionale tram (VRT), omdat hiernaar een separaat onderzoek wordt gedaan. Wel kunnen wij de VRT in het onderzoek betrekken wanneer dit van invloed is op de effectiviteit van de sturing van de concessie.

## 5. Werkwijze en context

### **Centrale onderzoeksvraag: Hoe kan de provincie Utrecht sturen in de nieuwe OV-concessie(s), met daarbij onderscheid naar de wijze waarop Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten kunnen sturen?**

De centrale onderzoeksvraag zal beantwoord worden door de antwoorden op de deelvragen samen te voegen en binnen de context te plaatsen waarmee de OV-concessies in de toekomst te maken kunnen krijgen.

Deze context heeft onder meer betrekking op de omvangrijke ruimtelijke ontwikkelingen die de komende jaren in de provincie plaats zullen vinden. Het gaat bijvoorbeeld om de bouwopgave van 100.000 nieuwe woningen tot 2030, de ontwikkeling van station Utrecht Lunetten tot intercitystation om daarmee Utrecht Centraal te ontlasten en de MinderHinder-maatregelen in het kader van de verbreding van de A27. Dit kan invloed hebben op de wijze waarop de provincie kan/gaat sturen in de concessies.

Een ander voorbeeld van de context waarmee OV-concessie in de toekomst te maken kunnen krijgen, is de toenemende betrokkenheid van externe partijen bij de ontwikkeling van het OV, zoals burgers, gemeenten en andere stakeholders. Hoe kan de provincie vanuit haar rol van concessieverlener en beleidsmaker sturen in de concessies, als externe partijen ook invloed uitoefenen op de concessie? Overigens schenkt de provincie nu al veel aandacht aan participatie. Een derde voorbeeld is de implementatie van zero-emissie vervoer en de vraag hoe de provincie sturing kan geven aan dit proces.

De deelvragen richten zich op het verleden om aanbevelingen voor de toekomst te kunnen formuleren. Om tot beantwoording van de deelvragen te komen, zullen wij per deelvraag de volgende werkwijze volgen:

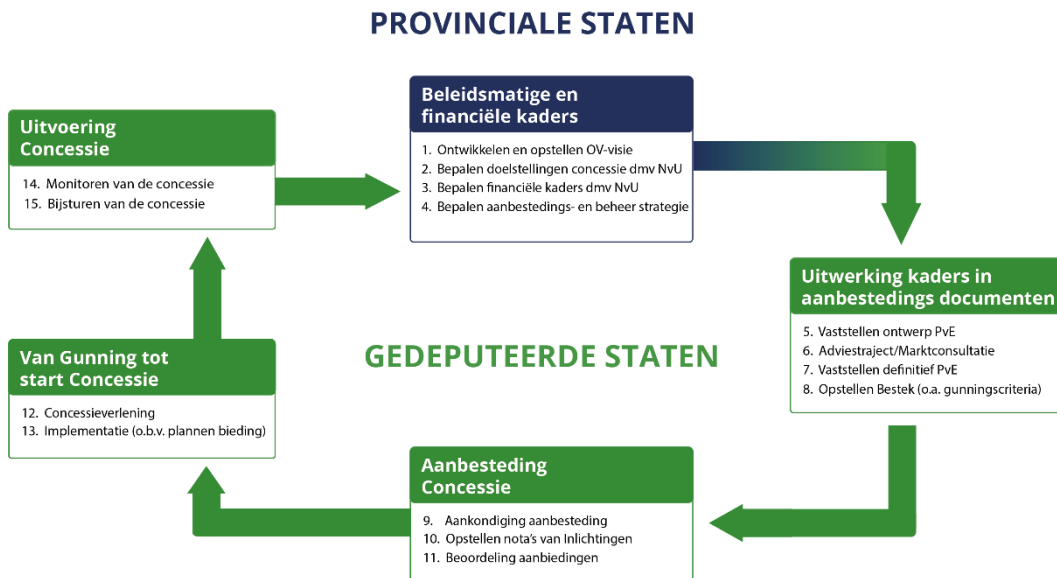
### **Deelvraag 1: Welke taken en verantwoordelijkheden hebben Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten op het gebied van OV-concessies?**

Bij beantwoording van deze vraag zal de Rekenkamer kijken naar nationale wetgeving waarin de taken en rollen van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten op het gebied van OV-concessies staat beschreven. Hiervoor zijn de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000), het Besluit personenvervoer (Bp2000) en de provinciewet in eerste instantie de richtinggevende kaders. Daarnaast zal ook worden gekeken naar eventuele provinciale documenten waarin de Utrecht-specifieke verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen GS en PS zijn vastgelegd.

### **Deelvraag 2: Welke sturingsmogelijkheden hebben Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten tot haar beschikking?**

Bij het in kaart brengen van de sturingsmogelijkheden maken wij een onderscheid tussen de fase tot en met concessieverlening (beleidsvorming, opstellen programma van eisen en andere aanbestedingsdocumenten, aanbesteding en concessieverlening) en de fase daarna (implementatie en concessie uitvoering, monitoring). De concessiecyclus is daarbij een handig uitgangspunt.

## De Concessiecyclus



**Figuur 2 Concessiecyclus en verantwoordelijkheden van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten**

Voor de beantwoording van deze vraag zal de Rekenkamer gebruik maken van de beschikbare literatuur over sturingsmogelijkheden binnen OV-concessies (in zowel binnen- als buitenland). De beantwoording van deze vraag geeft een breed perspectief op de verschillende sturingsmogelijkheden die voorhanden zijn in een OV-concessie.

### Deelvraag 3: Welke doelen worden met de huidige OV-concessies nagestreefd en in welke mate zijn deze gerealiseerd?

Deze deelvraag beantwoorden wij middels analyse van relevante documenten, zoals beleidskaders, nota's van uitgangspunten van de huidige concessies, monitoringsrapportages en evaluaties van de concessies. Daarnaast zullen interviews met betrokkenen een beeld geven van de realisatie van de doelen.

### Deelvraag 4: Hoe sturen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten in het algemeen in de huidige OV-concessies en in het bijzonder op het realiseren van de doelen?

Deze vraag wordt enerzijds beantwoord door middel van een analyse van relevante documenten. Als analysekader gebruiken wij het overzicht aan sturingsmogelijkheden, wat het resultaat is van de beantwoording van deelvraag 2. Voor wat betreft de documenten kan o.a. gedacht worden aan aanbestedingsdocumenten, offertes en plannen van vervoerders, verslagen van relevante overleggen tussen de provincie en vervoerders, brieven van de provincie aan de vervoerders (bijvoorbeeld met eventuele waarschuwingen, ingebrekestellingen, boetes, bonussen, malussen, etc.), monitoringsrapportages en evaluaties. Zo heeft de provincie zelf recentelijk een evaluatie uitgevoerd naar de concessies. Verder zullen wij gebruik maken van andere beschikbare documenten, waaronder het landelijke onderzoek naar sturing bij spoorconcessies en het onderzoek in opdracht van de Regioraad in Amsterdam. Omdat de twee concessies verschillen voor wat betreft bijvoorbeeld scope en sturingsfilosofie, zullen deze afzonderlijk worden geanalyseerd.

Anderzijds zullen er gesprekken worden gevoerd met verschillende betrokkenen bij de concessies, zoals medewerkers van de provincie betrokken bij concessieverlening en -beheer, vervoerders, Statenleden, gemeenten en consumentenorganisaties (ROCOV Utrecht).

#### **Deelvraag 5: In welke mate heeft de huidige wijze van sturing (aantoonbaar) bijgedragen aan de realisatie van de doelen van de huidige OV-concessies?**

Voor het beantwoorden van deze vraag baseren wij ons op dezelfde informatiebronnen als genoemd bij deelvraag 3 en 4.

#### **Deelvraag 6: Welke sterktes en zwaktes zijn te identificeren in de huidige wijze van sturing?**

Bij beantwoording van deze vraag zal door middel van documentanalyse en de eerdergenoemde gesprekken met relevante betrokkenen een beeld geschetst worden van de sterktes en zwaktes van de wijze van sturing. Wij zullen ook gesprekken voeren met een aantal andere concessie verlenende overheden. Interviews met andere concessieverleners geven een beeld van de sturing in andere concessies en vormt zo een vergelijkingsbasis voor de sturing in de Utrechtse concessies.

## **6. Beoordelingskader**

Om tot bevindingen te komen maakt de Rekenkamer gebruik van een beoordelingskader. In Tabel 1 is het voorlopige beoordelingskader opgenomen. Dit zal met ambtelijk betrokkenen besproken worden. Mede op basis van inzichten uit deze bespreking zal de Rekenkamer het beoordelingskader definitief maken.

**Tabel 1 Concept beoordelingskader**

| <b>Deelvraag</b>   | <b>Criterium</b>  |
|--|---|
| 1. Welke taken en verantwoordelijkheden hebben Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten op het gebied van OV-concessies?                                | N.v.t. (beschrijvend)   |
| 2. Welke sturingsmogelijkheden hebben Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten tot haar beschikking?  | N.v.t. (beschrijvend)   |
| 3. Welke doelen worden met de huidige OV-concessies nagestreefd en in welke mate zijn deze gerealiseerd?   | N.v.t. (beschrijvend)   |
| 4. Hoe sturen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten in het algemeen in de huidige OV-concessies en in het bijzonder op het realiseren van de doelen? | N.v.t. (beschrijvend)   |
| 5. In welke mate heeft de huidige wijze van sturing (aantoonbaar) bijgedragen aan de realisatie van de doelen van de huidige OV-concessies?              | De sturing draagt bij aan de realisatie van de vooraf vastgestelde doelen voor de concessie.  |
| 6. Welke sterktes en zwaktes zijn te identificeren in de huidige wijze van sturing?  | a. Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten benutten hun sturingsmogelijkheden.<br>b. De sturing vindt op een efficiënte wijze plaats. |



## 7. Organisatie, rapportage, planning en procedure

### Organisatie

Dit onderzoek zal in opdracht van de Randstedelijke Rekenkamer worden uitgevoerd door het externe onderzoeksbureau MuConsult. Het onderzoeksteam van MuConsult bestaat uit:

- Drs. Roeland Pieper (onderzoeker en projectleider);
- Sjoerd Kremer MSc MA (onderzoeker);
- Dr. Edward Rosbergen (onderzoeker).

Het begeleidingsteam vanuit de Randstedelijke Rekenkamer bestaat uit:

- Drs. Linda Thompson-Voetee (adjunct-directeur en senior projectleider);
- Manon Laan MSc (onderzoeker);
- Joris Brandts MSc MA (onderzoeker).

### Rapportage, planning & procedure

In Tabel 2 is een planning op hoofdlijnen opgenomen voor het uitvoeren van het onderzoek en het opstellen van het eindrapport.

**Tabel 2** Planning onderzoek

| <i>Fase</i>                      | <i>Planning</i>             | <i>Product</i>                                     |
|----------------------------------|-----------------------------|--|
| <i>Uitvoering onderzoek</i>      | <i>Januari – Maart 2021</i> | <i>Concept Nota van bevindingen</i>                |
| <i>Wederhoor, feitelijk</i>      | <i>April 2021</i>           | <i>Nota van bevindingen</i>                        |
| <i>Wederhoor, bestuurlijk</i>    | <i>Mei 2021</i>             | <i>Bestuurlijke nota</i>                           |
| <i>Publicatie en behandeling</i> | <i>Juni 2021</i>            | <i>Eindrapport, 5-minutenversie en presentatie</i> |

De Rekenkamer stelt een rapport op waarin de bevindingen staan uitgeschreven. Deze concept Nota van bevindingen zal bij de provincie worden voorgelegd voor feitelijk wederhoor. Na ontvangst van de feitelijke reactie wordt de Bestuurlijke nota opgesteld. Deze nota bevat de conclusies en aanbevelingen. De Bestuurlijke nota zal worden voorgelegd voor bestuurlijk wederhoor. Voorafgaand aan het bestuurlijk wederhoor vindt over de resultaten van het onderzoek eventueel een gesprek plaats met de verantwoordelijk gedeputeerde. De Bestuurlijke nota, de reactie van GS en het nawoord van de Rekenkamer vormen samen het eindrapport. Het streven is om het rapport in juni 2021 te publiceren. De Rekenkamer tracht haar werkzaamheden ondanks de coronamaatregelen zo veel mogelijk volgens standaardwerkwijzen uit te voeren. Eventuele aanscherping van de coronamaatregelen kan mogelijk van invloed zijn op de planning.

## 8. Slotopmerkingen

- Deze onderzoeksopzet is opgesteld op basis van een globale verkenning van het onderwerp. Op basis van het verzamelde onderzoeksmateriaal kan de aanpak gedurende het onderzoek worden bijgesteld. Indien dit naar het oordeel van de Randstedelijke Rekenkamer tot majeure aanpassingen van de opzet leidt, wordt dit schriftelijk kenbaar gemaakt.
- De Rekenkamer deelt aan PS en GS alle opmerkingen en bedenkingen mee die zij naar aanleiding van haar bevindingen van belang acht. Ook als dit niet expliciet onderdeel is van de onderzoeksopzet.
- Voor de uitvoering van het onderzoek is het van belang dat de Rekenkamer inzage heeft in alle relevante stukken waarover de provincie beschikt, of kan beschikken op basis van haar bevoegdheden.

# | Colofon |

## **Randstedelijke Rekenkamer**

Teleportboulevard 110

1043 EJ Amsterdam

020 – 58 18 585

[info@randstedelijke-rekenkamer.nl](mailto:info@randstedelijke-rekenkamer.nl)

[www.randstedelijke-rekenkamer.nl](http://www.randstedelijke-rekenkamer.nl)

Volg ons op twitter via: [@rekenrandstad](https://twitter.com/rekenrandstad)