Nota aanvullend openbaar vervoer provincie Utrecht

Opgesteld in opdracht van:
Provincie Utrecht

Amersfoort, 19 september 2018
Kenmerk:
Projectnr: PR0331

Nota aanvullend openbaar vervoer provincie Utrecht

Opgesteld in opdracht van:
Provincie Utrecht

Amersfoort, 19 september 2018
Kenmerk:
Projectnr: PR0331

MuConsult B.V., Postbus 2054, 3800 CB Amersfoort
info@muconsult.nl www.muconsult.nl

Inhoudsopgave

Voorwoord **1**

Leeswijzer 1

1. Inleiding **2**

1.1 Wanneer is er sprake van aanvullend openbaar vervoer? 3

2. Hoe ziet het aanvullend openbaar vervoer er nu uit en hoeveel reizigers maken er nu gebruik van? **4**

2.1 Huidige omvang en invulling van het aanvullend openbaar vervoer. 4
2.1.1 Regiotaxi 4
2.1.2 De buurtbus 6
2.1.3 Regulier OV met klein materieel in de stadsconcessie 7

2.2 Welke doelgroep maakt gebruik van het aanvullend openbaar vervoer? 9

3. Huidige ontwikkeling: Pilots en vernieuwing **11**

4. Een toekomstvaste en voor reizigers aantrekkelijke invulling van het aanvullend openbaar vervoer **14**

5. Uitwerking van de gekozen denklijn in de praktijk **18**

6. Conclusie **22**

Bijlage: Vervoerkundige achtergrondcijfers **23**

Invloedsgebieden in relatie tot de adresdichtheid 23

Voorwoord

De provincie Utrecht werkt continue aan het verbeteren van het openbaar vervoer. Centraal staat de ontwikkeling van een ov-netwerk dat optimaal aansluit bij de wensen van de reiziger. In gebieden waar minder vraag is (ook wel de onderkant van het openbaar vervoer genoemd) vraagt dat om creatieve invullingen. In voorbereiding op de nieuwe concessie in 2023 wil de provincie het aanvullend openbaar vervoer door ontwikkelen. Deze nota geeft hiervoor de mogelijke kaders aan.

Deze nota is met ondersteuning van MuConsult tot stand gekomen in samenspraak met gemeenten en vervoerders. In drie ontwerpateliers is gezamenlijk gediscussieerd over de kaders en uitgangspunten van het provinciale beleid. De gemeenten van de U16 hebben in aanvulling op dit provinciale beleidskader een gezamenlijke visie opgesteld over de toekomst van het vervoer waar zij verantwoordelijk voor zijn: het doelgroepenvervoer. Vanuit beide trajecten is de insteek geweest om binnen de mogelijkheden te zoeken naar mogelijkheden om elkaar hierbij te versterken.

Leeswijzer

Gestart wordt met de aanleiding van deze nota. Vervolgens wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op de vraag hoe het aanvullend openbaar vervoer (OV) er op dit moment uit ziet en hoeveel reizigers er nu gebruik van maken. In hoofdstuk 3 wordt beschreven welke ontwikkelingen momenteel plaatsvinden binnen de provincie. In hoofdstuk 4 worden verschillende denkrichtingen beschreven voor de toekomstige invulling van het aanvullend OV. Tenslotte wordt de voorgestelde denkrichting inhoudelijk uitgewerkt.

1. Inleiding

Net als bij andere vormen van vervoer willen reizigers in het openbaar vervoer zo snel mogelijk van A naar B[1]. Hoe korter de reis van deur tot deur is, hoe beter. Bij het gebruik van openbaar vervoer is de reiziger een groot deel van zijn totale reistijd kwijt aan tijd buiten de tram of bus: het reizen naar en van de halte (de zogenaamde ‘`first en last mile`’) en de tijd die opgaat aan wachten en overstappen op de halte. Om de totale reistijd zo kort mogelijk te houden, verkiest het grootste deel van de reizigers frequent boven fijnmazig: reizigers hebben liever veel vertrekmogelijkheden met snelle OV-routes, en nemen daarbij wat verder lopen naar de halte op de koop toe. Hoge OV-frequenties geven de reiziger meer zekerheid en gebruiksgemak.

De ontwikkeling van meer vraaggericht OV met een frequenter, gebundeld netwerk is expliciet onderdeel van de nieuwe concessie Streekvervoer Provincie Utrecht en vormt een belangrijk principe in de verdere doorontwikkeling van het OV, provinciebreed. Hiermee wordt invulling gegeven aan de doelstellingen in het mobiliteitsprogramma 2019-2023: meer tevreden OV-reizigers en efficiënt openbaar vervoer.

In sommige gebieden is de vraag te beperkt om lijngebonden busvervoer te exploiteren. Hier is maatwerk noodzakelijk om aan de reizigersvraag te voldoen. Daarom wil de provincie vanuit haar rol als concessieverlener voor het OV samen met de concessiehouders en met de gemeenten op zoek naar kostenefficiënte vormen van vervoer. Deze kunnen worden ingezet op de plekken waar regulier OV (denk aan een buslijn met vaste dienstregeling) enerzijds niet meer past bij de wensen van de reizigers (te star, te weinig kwaliteit door bijvoorbeeld een lage frequentie of een te lange reistijd) en anderzijds te duur is (rondrijden met ‘lege bussen’). Hier is maatwerk het uitgangspunt, omdat de vervoerbehoefte steeds individueler wordt. Dit geldt zeker in de ‘`first en last mile`’, oftewel de aansluiting op het vervoer van grote, gebundelde stromen door trein, tram en (dikke) buslijnen.

Er zijn verschillende vormen van maatwerk, die binnen het OV ‘aanvullend openbaar vervoer’ genoemd worden. In sommige gevallen wordt aanvullend openbaar vervoer ook aangeduid met ‘de onderkant van het openbaar vervoer’ of ‘maatwerkvervoer’. Het gaat hier specifiek om OV voor reizigers die zelfstandig kunnen reizen. De centrale vraag in deze nota is: Hoe en in welke vorm kan aanvullend openbaar vervoer worden ingevuld?

[1] KiM (2016) De keuze van de Reiziger

1.1 Wanneer is er sprake van aanvullend openbaar vervoer?

Zoals de inleiding al aangeeft is het aanvullend openbaar vervoer een maatwerkoplossing voor een kleine groep reizigers die nu of straks niet goed zijn aangesloten op het reguliere openbaar vervoer netwerk.

In het mobiliteitsprogramma is gedefinieerd dat wanneer sprake is van een bezetting van minder dan zes reizigers per rit op het drukste punt van de lijn er gekeken kan worden naar een alternatieve invulling van de busverbinding. In deze gevallen is er sprake van aanvullend openbaar vervoer. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de bezetting over een structurele periode (van bijvoorbeeld een half jaar) laag moet zijn om te kijken naar alternatieven.

In de andere gevallen - wanneer de vraag naar OV dusdanig groot is dat er structureel gemiddeld meer dan zes reizigers in een bus zitten - spreken we van lijngebonden of regulier openbaar vervoer.

Andersom kan aanvullend openbaar vervoer ook nodig zijn wanneer er nieuwe collectieve reizigersstromen ontstaan waarbij reizigers zelfstandig kunnen reizen, maar er (nog) onvoldoende vraag is voor een lijngebonden busverbinding.

Kenmerkend voor het aanvullend openbaar vervoer is dat het voor veel reizigers een invulling van de ‘`first en last mile`’ betreft en vaak aansluit op frequentere bus-, tram- en treindiensten.

2. Hoe ziet het aanvullend openbaar vervoer er nu uit en hoeveel reizigers maken er nu gebruik van?

2.1 Huidige omvang en invulling van het aanvullend openbaar vervoer.

Op dit moment wordt het aanvullend openbaar vervoer op vier manieren ingevuld:

- OV-reizigers kunnen gebruik maken van het vraagafhankelijke doelgroepenvervoer (op dit moment georganiseerd binnen de Regiotaxi).
- In de streekconcessie, en vanuit omliggende concessies rijden op lijnen waar onvoldoende vraag is voor een reguliere busdienst, buurtbussen die door vrijwilligers worden bestuurd.
- In de stadsconcessie rijden reguliere buslijnen met klein materieel 8-persoons busjes.
- Vrijwilligersinitiatieven een bijzondere vorm die lokaal wordt ingevuld maar geen deel uitmaken van de concessie.

Hieronder worden de verschillende vormen en het gebruik toegelicht:

2.1.1 Regiotaxi

In de Regiotaxi reizen OV-reizigers samen met Wmo-reizigers vanuit het gemeentelijk doelgroepenvervoer. Het betreft deur-deur vervoer waardoor OV-reizigers niet eerst naar een halte hoeven. Binnen de provincie zijn drie verschillende Regiotaxicontracten waar de provincie namens de gemeenten het opdrachtgeverschap vervult (Regio Utrecht, Regio Eemland Heuvelrug en Regio Veenweide)[2].

De kosten voor het gebruik van de Regiotaxi zijn voor de OV-reizigers (dus reizigers zonder een Wmo indicatie) hoger. Voor de regio Eemland, Heuvelrug en Veenweide is het tarief € 2,20 per reiszone (met één zone als starttarief) en in de regio Utrecht is het tarief € 3,90 per reiszone (met één zone als starttarief)[3]. In de regio Utrecht is het tarief voor de OV-reiziger in het verleden verhoogd omdat er binnen de stadsconcessie voldoende ov-alternatieven beschikbaar zijn en gemeenten en de provincie het gebruik van de duurdere Regiotaxi wilden ontmoedigen voor de OV-reizigers.

Door de dekking van het OV Netwerk is het aandeel OV-reizigers dat gebruik maakt van de Regiotaxi beperkt. Zeker in vergelijking met meer landelijke provincies. Slechts 7,5% van de

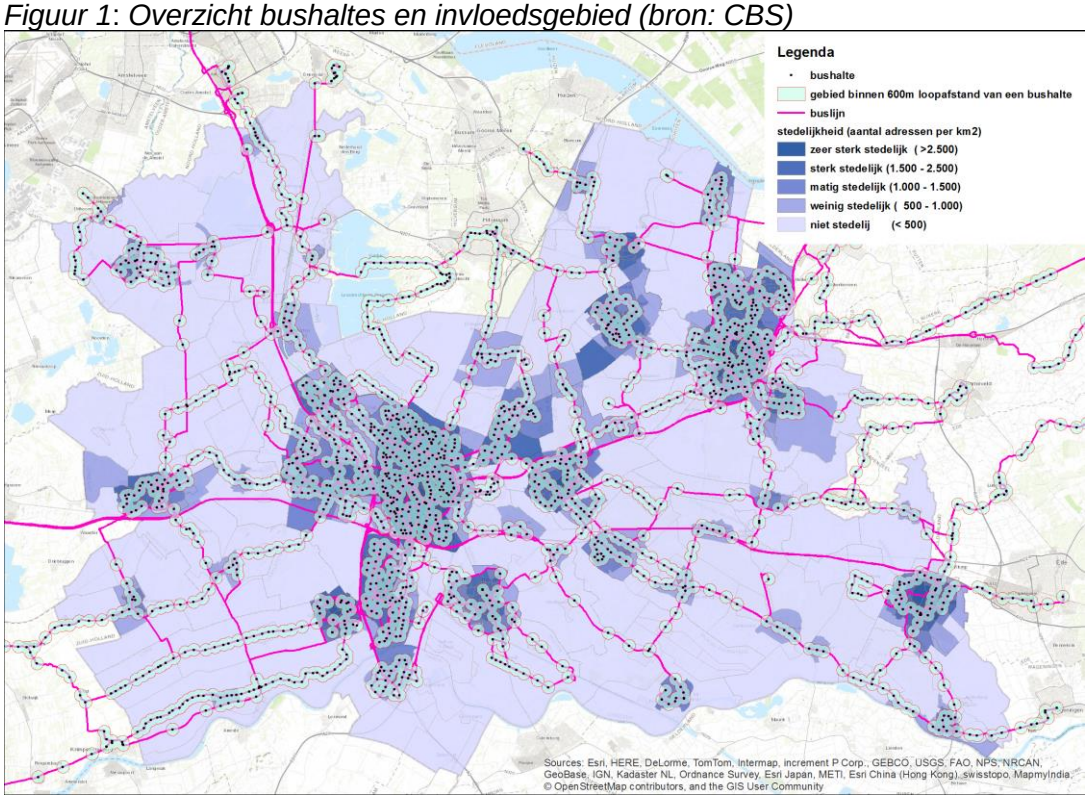
[2] De gemeenten Renswoude, Rhenen en Veenendaal participeren samen met gemeenten in Gelderland in een Regiotaxicontract.
[3] Een reiszone is ongeveer 5 kilometer.

regiotaxiritten wordt gemaakt voor een OV-reiziger. Binnen de percelen van het regiotaxicontract in Utrecht varieert dit percentage tussen de 0,7% en 2,1% (6 à 7 ritten per dag). In de regio Veenweide is dit 5,1% (10 ritten per dag) en in de regio Eemland-Heuvelrug 17,9% (170 ritten per dag).[4] Een verklaring voor het grote verschil tussen de regio Eemland-Heuvelrug en de andere regio's is dat binnen deze regio sprake is van 'onbedoeld gebruik' door instellingen die woon-werkvervoer met de regiotaxi invullen terwijl dit door gemeenten gefinancierd zou moeten worden. Schattingen geven aan dat wanneer deze ritten naar instellingen eruit worden gehaald het aantal OV-ritten uitkomt op ongeveer 4,5% of te wel ongeveer 25-30 ritten per dag in de gehele provincie.

Het beperkte aantal ritten geeft het beeld dat de Regiotaxi niet als een aantrekkelijk invulling van het openbaar vervoer wordt gezien. Veel OV-reizigers vinden de Regiotaxi ingewikkeld omdat het verschilt van het OV-systeem. Zo zijn er geen precieze vertrektijden, zijn de OV-chipkaart en OV-abonnementen niet geldig en is de reisduur onvoorspelbaar, doordat de rit mogelijkerwijs wordt gedeeld en je dan niet rechtstreeks van A naar B gaat.

Figuur 1 geeft een beeld van de verstedelijking van de provincie in relatie tot het busnetwerk (detailkaarten zijn opgenomen in de bijlage). In gebieden waar de adresdichtheid groter is, zijn binnen de provincie meer OV- alternatieven. Van de OV-reizigers (4,4% van alle Regiotaxi-gebruikers) heeft 58% een alternatief. Binnen 600 meter is een bushalte aanwezig voor een reguliere buslijn.

Figuur 1: *Overzicht bushaltes en invloedsgebied (bron: CBS)*



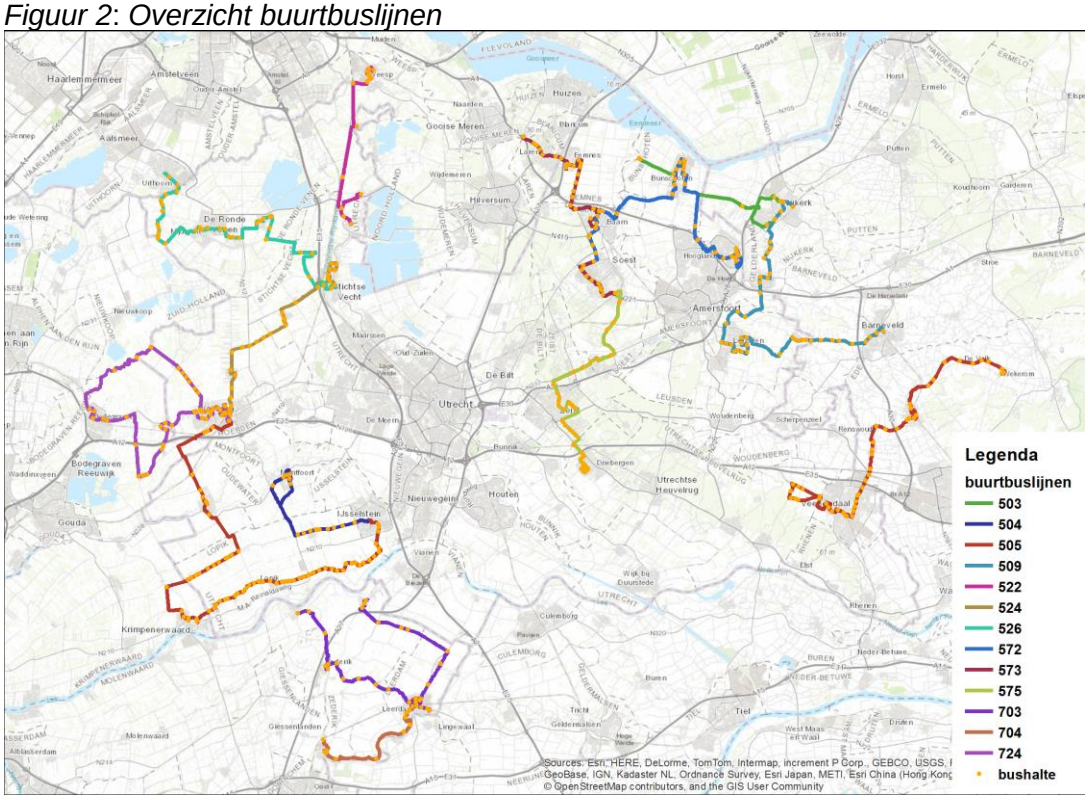
[4] Gegevens provincie Utrecht over 2017.

Op dit moment wordt door de provincie jaarlijks 6,1 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de drie Regiotaxicontracten (40% van de totale kosten van de Regiotaxi binnen de provincie). Bovendien voert de provincie het contractbeheer van de Regiotaxicontracten uit namens de gemeenten. Omdat de Regiotaxi geen taak is van de provincie en er vanuit het OV deel slechts 25-30 ritten per dag worden gemaakt is met gemeenten overeengekomen dat deze ondersteuning wordt afgebouwd. Tot 31 december 2019 blijft de provincie de Regiotaxi in de regio Utrecht financieel ondersteunen. Voor de regiotaxicontracten van Veenweide en Eemland-Heuvelrug is afgesproken dat de bijdrage wordt afgebouwd in de periode tot 2023.

2.1.2 De buurtbus

De andere vorm van aanvullend openbaar vervoer is de buurtbus. De buurtbus is een taxibusje dat wordt gereden door vrijwilligers. De buurtbus rijdt volgens een vaste dienstregeling en route. De OV-chipkaart is geldig in de buurtbus. Reizigers betalen met de OV-chipkaart een vast tarief van € 1,73. Een loskaartje kost € 2,70. Het systeem is in vergelijking met de Regiotaxi veel herkenbaarder voor de OV-reiziger, omdat het meer kenmerken heeft van het reguliere openbaar vervoer. Een belangrijk aandachtspunt bij de buurtbussen is de continuïteit. Omdat het systeem draait op vrijwilligers. Voor de huidige concessiehouder Syntus is het een uitdaging om voldoende vrijwilligers te blijven vinden in een tijd waarbij de druk op vrijwilligers steeds groter wordt. Figuur 2 en tabel 1 geven een overzicht van alle buurtbussen binnen de provincie.

Figuur 2: *Overzicht buurtbuslijnen*



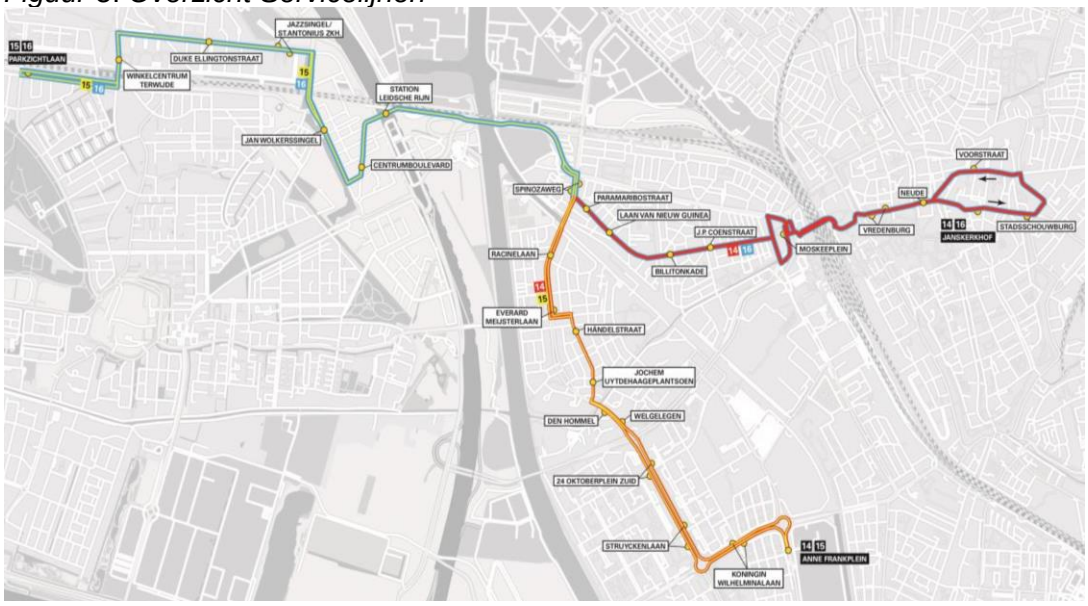
Tabel 1: Overzicht buurtbus (2018)

Lijn	
503	Eemdijk - Bunschoten-Spakenburg - Nijkerk
504	IJsselstein - Benschop - Montfoort
505	IJsselstein - Lopik - Oudewater - Woerden
509	Barneveld - Nijkerk
522	Weesp - Nigtevecht - Loenen aan de Vecht - Vreeland
524	Breukelen - Kockengen - Woerden
526	Uithoorn - Mijdrecht - Vinkeveen - Breukelen
572	Soest - Baarn - Bunschoten - Amersfoort Vathorst
573	Soest - Baarn - Eemnes – Blaricum
575	Soest Zuid - Soesterberg - Zeist - Driebergen - Rijsenburg
703	Ameide Open Vensters - Lexmond Medisch Centrum
704	Leerdam Huis ter Leede - Arkel Station
724	Bodegraven, de Meije, Zegveld, Woerden, Nieuwerbrug, Waarder en Driebruggen

2.1.3 Regulier OV met klein materieel in de stadsconcessie

De derde vorm van aanvullend OV zijn de diverse taxibuslijnen in de stadsconcessie. Het gaat hier om regulier OV met klein taximaterieel en frequenties van 1 a 2x per uur. Deze buslijnen richten zich op twee kwaliteitskenmerken: korte loopafstand naar de halte en de beschikbaarheid van een directe verbinding zonder overstap. Een belangrijk voorbeeld hiervan zijn de servicelijnen in Utrecht. Om invulling te geven aan de vervoerbehoeften van kwetsbare groepen en ouderen in de wijken Lombok, Leidsche Rijn, Oog in Al en Transwijk zijn eind 2017 deze aanvullende buslijnen ingesteld. Het doel van dit concept is om een passend OV-aanbod te bieden voor deze reizigersgroepen om bijvoorbeeld boodschappen te doen, te winkelen, sociale activiteiten te ondernemen of ziekenhuisbezoek (Figuur 3). Een vergelijkbare functie geldt voor taxibuslijn 78 in Bilthoven.

Figuur 3: *Overzicht Servicelijnen*



Tabel 2 Overzicht Servicelijnen (2018)

Lijn	Omschrijving
14	Kanaleneiland (Transwijk) – Oog in Al – Lombok – Centrum v.v.
15	Kanaleneiland (Transwijk) – Oog in Al – Leidsche Rijn v.v.
16	Terwijde – Leidsche Rijn-Centrum – Lombok – Centrum v.v.
78	De Leyen - Bilthoven NS – De Kwinkelier v.v.

Vrijwilligersinitiatieven: een bijzonderdere vorm

Naast de formele vormen van aanvullend vervoer zijn er binnen de provincie ook vrijwilligersinitiatieven. Vrijwel iedere gemeente in de provincie Utrecht beschikt over één of meerdere particuliere initiatieven van vervoer op maat, naast het reguliere OV-aanbod in Utrecht. De recente opening van het initiatief 'Buurtmobiel' in Utrecht Overvecht is een van de voorbeelden van een groeiende inzet van deze vormen van vervoer. De maatwerkoplossingen vullen ook een behoefte in. Voor reizen over een korte afstand naar de supermarkt of bibliotheek is regulier OV niet flexibel genoeg.

De vrijwilligersinitiatieven richten zich voornamelijk op de Wmo reizigers waarvoor de reservering van de Regiotaxi een (te) hoge drempel is[5]. Daar waar de vrijwilligersinitiatieven een bijdrage leveren aan het OV gebruik kan worden onderzocht of vanuit de provincie ondersteuning kan worden geboden.

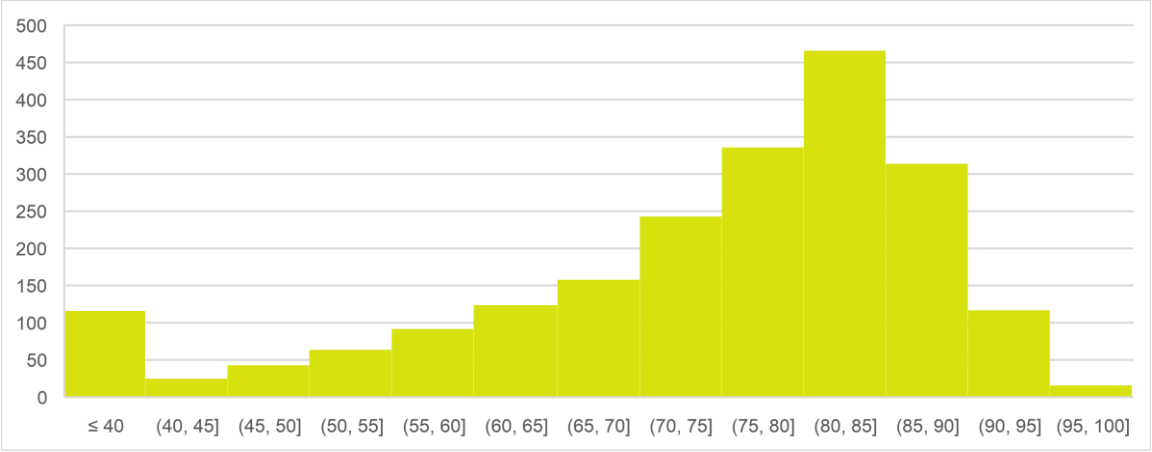
[5] Provincie Utrecht (2017) Maatwerkvervoer van deur tot deur pagina 12.

2.2 Welke doelgroep maakt gebruik van het aanvullend openbaar vervoer?

Er is weinig onderzoek gedaan naar de kenmerken, achtergronden en motieven van de doelgroep die gebruik maakt van het aanvullend openbaar vervoer. Het betreft een kleine doelgroep. Uit een landelijke studie[6] van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (het KiM) die in mei 2018 is verschenen, komen wel een aantal aanknopingspunten:

- Er is weinig verschil in de achtergronden van de gebruikers van reguliere buslijnen en gebruikers die reizen met aanvullend openbaar vervoer. In beide gevallen zijn studenten, scholieren en forenzen de grootste reizigersgroepen.
- Een deel van deze groep heeft een alternatieve vervoermogelijkheid. Circa 75 procent van de bus gebruikers beschikt over een rijbewijs maar dit aandeel is bij gebruikers van aanvullend openbaar vervoer lager.
- Voor scholieren is de fiets het meest logische alternatief op de middellange afstand. Wanneer reguliere buslijnen verdwijnen en/of vervangen worden door andere systemen, kiest een deel van deze reizigers voor een andere invulling van hun reis. In veel gevallen wordt - in lijn met het eerdere onderzoek naar de effecten van een frequent netwerk - gekozen om verder te fietsen of te lopen naar een andere OV-halte of station waar meer reismogelijkheden zijn in plaats van gebruik te maken van het aanvullend Openbaar Vervoer.
- Reizigers die grotere afstanden naar een geschikte halte niet kunnen overbruggen (6% van de Nederlandse bevolking) worden opgevangen in het gemeentelijk doelgroepenvervoer. Dit blijkt ook uit een analyse van de gemiddelde leeftijd (74 jaar) van de OV-gebruikers die gebruik maken van de Regiotaxi (zie figuur 4).

Figuur 4: Verdeling leeftijd OV-gebruikers binnen Regiotaxi Utrecht



Er zijn verschillen in reismotief. Het reismotief van reizigers in het aanvullend openbaar vervoer is vaker recreatief. Ook mensen met een mobiliteitsbeperking of een laag huishoudinkomen zijn voor hun vervoersbehoefte meer aangewezen op het openbaar vervoer. Uit onderzoeken blijkt

[6] KiM (2018) Bus gebruikers door dik en dun.

dat het aanvullend openbaar vervoer met name van belang is om sociale uitsluiting te voorkomen[7]. Hierdoor is de betaalbaarheid van de vervoersvoorziening voor reizigers een belangrijke randvoorwaarde. In de klanttevredenheidsonderzoeken van de Regiotaxi in de provincie Utrecht[8] geeft 50% van de OV-reizigers die met de Regiotaxi reizen aan een alternatief te hebben. De andere 50% geeft niet aan dat ze de rit niet zouden maken maar hebben minder toegang tot alternatieven[9].

Landelijk zou 20% van de reizigers in het aanvullend openbaar vervoer de verplaatsing niet langer maken als er geen mogelijkheid zou worden geboden. Vooral jongeren in de leeftijdsgroep tot 25 jaar hebben voor de bus minder andere opties, met name voor de langere verplaatsingsafstanden (waar fiets en brommer geen optie zijn).

[7] O.a. KiM (2018) Bus gebruikers door dik en dun, Marten C.J.C.M. (2016) Transport Justice
[8] Regio Veenweide en Utrechtse Heuvelrug
[9] Opgemerkt moet worden dat hierbij ook de

3. Huidige ontwikkeling: Pilots en vernieuwing

De verwachting is dat de behoefte aan aanvullend openbaar vervoer in de provincie in de komende jaren niet zal stijgen. In het mobiliteitsprogramma van de provincie is aangegeven dat de verwachting is dat in het huidige busnetwerk (dat goed dekkend is in de provincie) op vrijwel alle lijnen groei zal plaatsvinden[10]. Er zijn veel bouwopgaves in de provincie en er is geen sprake van bevolkingskrimp. Logischerwijs zal de groei in de stadsconcessie (nog) harder gaan dan in de streekconcessie: De trend is dat het OV-gebruik in de stedelijke omgeving toeneemt. Er is met name onder hoogopgeleide jongeren in de stad een mindere focus op autobezit en ze kiezen vaker voor een alternatieve vorm om te reizen (bijvoorbeeld met het openbaar vervoer). Binnen de provincie zijn grote gebieden waar de verstedelijking de komende jaren zal doorgaan. Daarnaast is er een groei in de verkoop en gebruik van e-bikes. Dit maakt het makkelijker om snel grotere afstanden af te leggen naar een OV-knooppunt of treinstation. Het aanvullend openbaar vervoer zal daarom voor slechts een klein deel een noodzakelijke en aantrekkelijke invulling zijn van de mobiliteitsbehoefte.

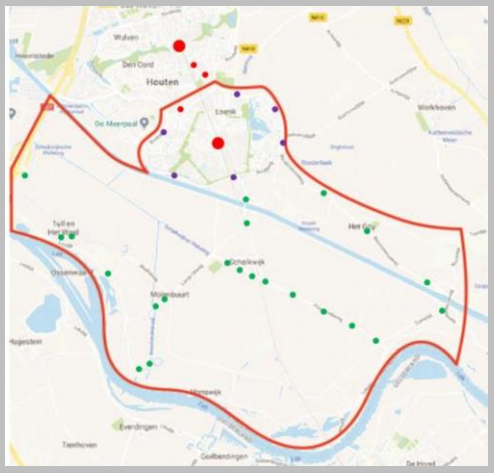
De huidige vormen van aanvullend openbaar vervoer (met name de Regiotaxi) bedienen maar een klein deel van de OV-reizigers in de provincie. Een andere invulling van het aanvullend openbaar vervoer die (nog) beter aansluit bij de wensen van de OV-reizigers ligt dan ook voor de hand. Daarom wil de provincie - zoals aangegeven in de inleiding- samen met concessiehouders en gemeenten op zoek naar kostenefficiënte vormen van vervoer voor het aanvullend OV die beter aansluiten bij de wensen van de reizigers (met name als invulling van de `first en last mile`). De afbouw van de financiële ondersteuning van de Regiotaxi biedt hiervoor in de komende jaren ruimte.

Uitgangspunt is dat de dienstverlening aansluit bij de vraag. De vorm is hierbij ondergeschikt. De eerste initiatieven zijn ook al gestart. In de opmaat naar de nieuwe OV-concessie(s) 2023 moeten hier belangrijke stappen in gezet worden. Omdat dergelijke diensten nieuw zijn en er ook nieuwe marktspelers ontstaan, is het noodzakelijk om de komende jaren nog meer pilots uit te voeren[11]. De provincie wil actief samen met gemeenten gaan nadenken over deze vernieuwende concepten die beter aansluiten bij de behoefte van de OV-reizigers met als doel nog meer reizigers te bedienen. Om de effecten inzichtelijk te maken is een goede monitoring en evaluatie van de pilots noodzakelijk om te kunnen leren en waar mogelijk te implementeren in de nieuwe OV-concessie(s) 2023.

[10] Provincie Utrecht (2018) Mobiliteitsprogramma Provincie Utrecht p. 22
[11] Provincie Utrecht (2018) Mobiliteitsprogramma Provincie Utrecht p. 23

Achtergrond: Pilot Eiland van Schalkwijk

Het huidige vervoeraanbod op het eiland van Schalkwijk sluit niet volledig aan op de actuele vervoerbehoefte. Het gaat hier om veelal landelijk gebied met veelal dunne reizigersstromen zonder sterke pieken in het vervoer. Hiervoor wordt nu een reguliere (taxi)buslijn ingezet die gemiddeld 1 à 2 reizigers vervoert. Met deze buslijn wordt slechts een deel van het eiland bediend. Zo vallen de kern Tull en Waal en diverse recreatieve voorzieningen buiten het verzorgingsgebied van het bestaande OV.



Met de opkomst van nieuwe technologieën ontstaan nieuwe mogelijkheden voor de inrichting van het OV in dit gebied. De provincie en vervoerder werken nu samen met de gemeente aan de uitwerking van een pilot voor flexibele vervoer. Doel van deze pilot is om te toetsen of een flexibele vervoeroplossing een beter aansluit op de lokale vervoerbehoefte. Hiervoor geldt het bestaande exploitatiebudget als uitgangspunt.

Figuur 5 Reismogelijkheden pilot Eiland van Schalkwijk

Voor de invulling van het flexibele vervoer wordt ingezet op halte-naar-halte vervoer op afroep. Hierbij kan telefonisch of via internet gereserveerd worden. Het beoogde verzorgingsgebied beslaat het eiland van Schalkwijk, ‘t Goy en Houten-Zuid (Figuur 5?). Voor deze combinatie is gekozen vanwege de samenhang tussen deze gebieden en oriëntatie van bestaande buslijnen.

De invoering van de pilot staat gepland voor 2019. Op basis van ervaringen met deze pilot onderzoekt de vervoerder en provincie Utrecht de opschaalbaarheid van het concept en uitrol in andere vergelijkbare gebieden in de provincie.

Achtergrond: Pilot Woerden

’s Avonds en in het weekend reizen in Woerden minder mensen met de bus. Door de invoering van een flexibel OV-systeem zorgt de provincie er samen met Syntus voor dat de reismogelijkheden worden vergroot en reizigers niet lang hoeven te wachten op de haltes. Er wordt ieder halfuur aangesloten op de trein en vanuit de wijken is het tot 30 minuten van tevoren mogelijk om een rit eenvoudig aan te melden. Met dit systeem is heel Woerden bereikbaar, waar nu ’s avonds en op zondag ongeveer driekwart van de kern OV heeft. Het belangrijkst in dit flexibele systeem is dat het voor iedereen eenvoudig toegankelijk is. Dat betekent: eenvoudig boeken en gemakkelijk reizen plannen. Ook reizigers zonder smartphone of internet moeten eenvoudig van de dienst gebruik kunnen maken. De pilot start in december 2018.

4. Een toekomstvaste en voor reizigers aantrekkelijke invulling van het aanvullend openbaar vervoer

Uit bovenstaande paragrafen blijkt dat de huidige invulling van het aanvullend OV vanuit reizigersperspectief niet optimaal is. Reizigers weten de Regiotaxi onvoldoende te vinden en/of vinden het product onaantrekkelijk en buurtbusverenigingen zijn kwetsbaar omdat ze leunen op vrijwilligers. Concessiehouders hebben in de afgelopen jaren in verschillende concessiegebieden initiatieven genomen om producten te ontwikkelen die (meer) aansluiten bij de vraag van reizigers in de onderkant van de markt. Technologische ontwikkelingen rond planningssoftware en betalingen openen de weg om flexibele producten aan te bieden op een laagdrempelige en toegankelijke manier. Dit maakt concepten als Mobility as a Service (MaaS) mogelijk. Dit wordt in de komende jaren in pilotvorm verder uitgewerkt om uiteindelijk te landen in de nieuwe OV-concessie 2023.

Figuur 6 Denkrichtingen aanvullend openbaar vervoer

Voor een toekomstige structurele invulling van het aanvullend openbaar vervoer binnen de provincie zijn – samen met gemeenten en concessiehouders - drie denkrichtingen verkend (zie figuur 6). Die hieronder worden toegelicht en gewogen.

<u>Denkrichting 1: integratie met gemeentelijk doelgroepenvervoer</u>
In de denkrichting 1 wordt het aanvullend openbaar vervoer ondergebracht bij het vraagafhankelijk gemeentelijk doelgroepenvervoer. Als organisatievorm kan gekozen worden voor een model waarbij de verantwoordelijkheid voor het aanvullend ov wordt gedelegeerd naar de gemeenten. De andere mogelijkheid is een intensieve samenwerking tussen gemeenten en provincie waarbij gezamenlijk een opdracht in de markt wordt uitgevraagd. Het model wordt toegepast in verschillende provincies zoals Gelderland. Hier is de behoefte aan aanvullend openbaar vervoer in vergelijking met de provincie Utrecht groter vanwege de lagere mate van verstedelijking en daarmee samenhangend het minder dekkende busnetwerk.

In de praktijk lijkt de eerste variant veel op de huidige situatie voor wat betreft de Regiotaxi. Ov-reizigers maken samen met reizigers vanuit het doelgroepenvervoer gebruik van het systeem en ritten worden waar mogelijk gecombineerd. De onvoorspelbaarheid van vertrek- en reistijd is in deze oplossingsrichting net als nu voor de reiziger het grootste nadeel. Het blijft hierdoor een onaantrekkelijk product. Daarnaast betekent deze denkrichting dat de provincie kiest voor één

invulling van het aanvullend OV, namelijk de Regiotaxi. Dit in tegenstelling tot de wensen van de doelgroep zelf die aangeeft maatwerk belangrijk te vinden voor de `first en last mile` richting het reguliere openbaar vervoer. Andere mogelijke vervoervormen komen niet voor. Dit maakt maatwerk onmogelijk.

Een voordeel van het onderbrengen van het aanvullend OV bij de gemeenten kan voor de provincie zijn dat zij zich kan concentreren op de optimale ontwikkeling van de reguliere buslijnen (de dikkere stromen). Tegelijkertijd komt de uitvoering van het WMO-vervoer dichter bij de gemeenten, die voor dit vervoer verantwoordelijk zijn, te liggen.

Denkrichting 3: onderbrengen in de OV-concessie

De andere kant van het speelveld is de denkrichting 3 waarbij het aanvullend OV te allen tijde een verantwoordelijkheid is van de concessiehouder en het binnen de concessie wordt ingevuld. Zoals eerder aangegeven ontwikkelen concessiehouders steeds meer diensten die een oplossing bieden voor gebieden en/of tijdstippen met weinig vraag naar vervoer. De Texelhopper of Bravoflex (Brabant) zijn voorbeelden van dergelijke diensten die binnen de betreffende concessie worden uitgevoerd.

Reizigers ervaren dergelijke diensten op dit moment positiever dan de Regiotaxi. Dit komt omdat de kenmerken voor een deel overeenkomen met het reguliere OV en het systeem in veel gevallen ingericht is op goede aansluitingen op reguliere buslijnen of de trein.

Deze denkrichting geeft de meeste flexibiliteit om in te spelen op ontwikkelingen. Mocht na verloop van tijd een verbinding meer reizigers trekken, dan kan (in vergelijking met de andere denkrichting) gemakkelijker een reguliere buslijn worden (her)ingevoerd. Hierdoor kan het aanvullend OV ook een ingroeimodel zijn. Door het als een verplichting in de OV-concessie op te nemen wordt de concessiehouder maximaal geprikkeld om extra reizigers te trekken om het aanvullend OV tot een succes te maken. In denkrichting 1 heeft de OV-vervoerder een prikkel om reizigers op (voor hem) onrendabele lijnen af te stoten naar het gemeentelijk doelgroepenvervoer waar dit een OV deel zal vormen (vergelijkbaar met de Regiotaxi op dit moment). De onderhandelingsruimte van de provincie is beperkt omdat de concessiehouder het alleenrecht heeft voor het invullen van een alternatief. De provincie kan voorstellen afwijzen maar geen alternatieve partijen vragen om met een voorstel te komen. Het risico bestaat dat de provincie gedurende de looptijd van de concessie vast zit aan een niet suboptimale invulling van het aanvullend OV.

Het beste van twee werelden: denkrichting 2

In een tussenvariant - denkrichting 2 - worden beide andere richtingen gecombineerd. Wanneer er sprake is van aanvullend openbaar vervoer geeft de provincie eerst aan de concessiehouder de mogelijkheid om een invulling te ontwikkelen die op een herkenbare en laagdrempelige manier aansluit bij de wensen van de reizigers en past binnen de doelstellingen van de provincie. Deze invulling, kan net als bij de hierboven genoemde denkrichting 3, op verschillende manieren.

Als het de concessiehouder niet lukt om een naar het oordeel van de provincie goede businesscase te maken, dan is er de mogelijkheid om buiten de concessie om een invulling te organiseren. De provincie kan bijvoorbeeld andere commerciële aanbieders uitnodigen om met een voorstel te komen of onderzoeken of er (niet-commerciële) initiatieven uit de samenleving ontstaan.

In het uiterste geval is er het vangnet van het gemeentelijk doelgroepenvervoer (denkrichting 1) waar het aanvullend openbaar vervoer als OV-component aan kan worden toegevoegd. Hoewel reizigers dit niet als ideaal ervaren, blijft er zo altijd een mogelijkheid om een invulling te geven aan de vervoervraag, ook als deze zeer gering is. Binnen deze denkrichting is er ruimte om het aanvullend openbaar vervoer vorm te geven op een manier die voor OV-reizigers zo herkenbaar mogelijk is. Daarnaast blijft de samenwerking tussen gemeenten en provincie behouden.

Tabel 3: Schematisch overzicht denkrichtingen

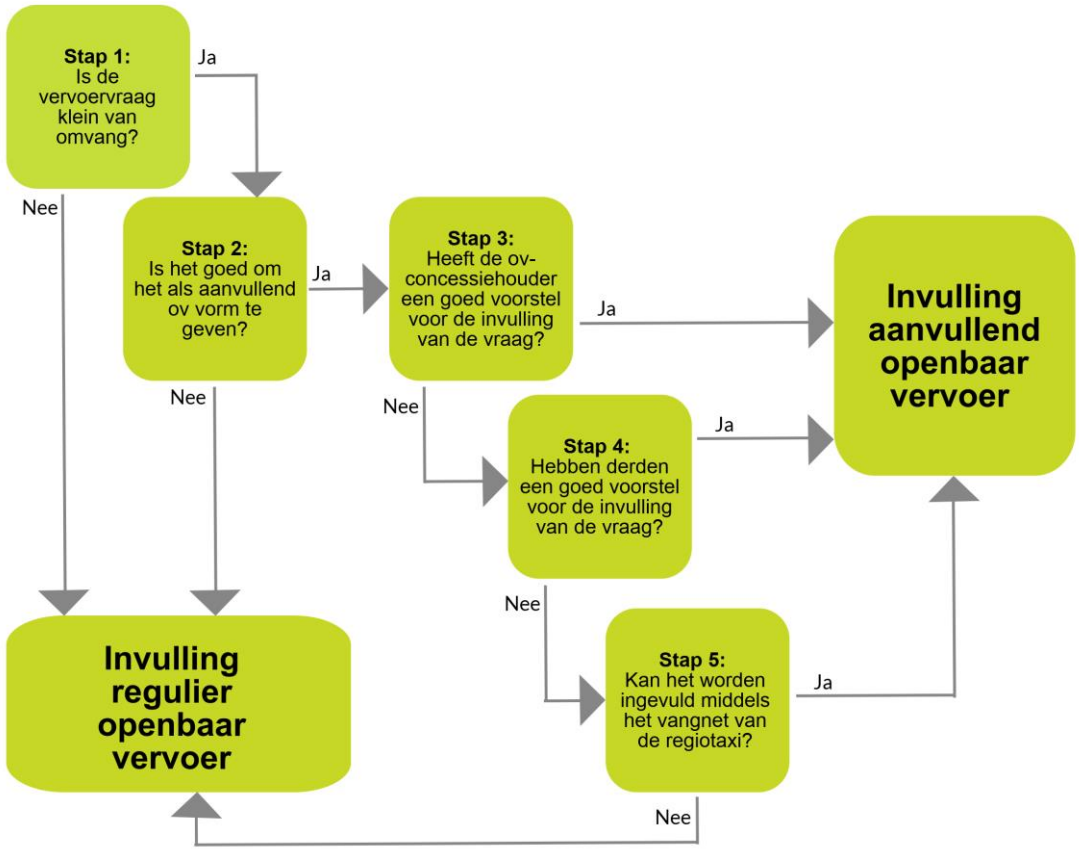
Onderdeel	**Denkrichting 1 integratie met gemeentelijk doelgroepenvervoer.**	**Denkrichting 2 Invulling binnen de OV-concessie met Regiotaxi als vangnet.**	**Denkrichting 3 Invulling binnen de OV Concessie.**
Herkenbaar en laagdrempelig voor de reiziger	--	+/-	+
Passend bij de vervoervraag van OV-reizigers	--	++	++
Flexibel in de invullingsmogelijkheden	--	++	+
Kosten voor de provincie	+/-	+/-	+/-
Organisatiecomplexiteit	__	+	++
Samenwerking met gemeenten	++	++	--
Toekomstvast	+	++	+
Laagdrempelige overstap van Wmo reizigers naar het lijn gebonden OV	-	+/-	+/-

De scenario’s tegen elkaar afwegend geeft denkrichting 2 de meeste mogelijkheden om daadwerkelijk maatwerk te bieden voor de OV-reizigers. Evenals in scenario 3 staat niet de oplossing (de Regiotaxi) centraal maar de vraag van de OV-reizigers. Doordat het vraagafhankelijk openbaar vervoer van de gemeenten een vangnet is scoort deze denkrichting ook het beste op toekomstvastheid en de samenwerking met deze gemeenten. Tenslotte wordt zowel in denkrichting 2 en 3 de drempel voor Wmo-reizigers vanuit het gemeentelijk vraagafhankelijk vervoer zo laag mogelijk gehouden doordat in de OV-concessie maatwerk wordt geboden.

5. Uitwerking van de gekozen denklijn in de praktijk

In drie ontwerpateliers is samen met gemeenten en concessiehouders door de provincie gezocht naar een afwegingskader voor de invulling van het aanvullend openbaar vervoer volgens denkrichting 2. Onderstaand figuur geeft inzicht in de stappen en bijbehorende afwegingen die gezamenlijk in kaart zijn gebracht:

Figuur 7 Schematische weergave denklijn



Hieronder

Stap 1 Vervoervraag voor aanvullend openbaar vervoer
Een vervoervraag voor aanvullend openbaar vervoer kan op twee manieren ontstaan:

- Van de concessiehouders verwacht de provincie dat ze bijvoorbeeld met hun jaarlijkse vervoerplan actief inspelen op de (veranderende) vraag in het concessiegebied. Wanneer

structureel (gedurende minimaal een half jaar) minder dan zes reizigers op het drukste punt van de rit gebruikmaken van een busverbinding, is er aanleiding om te kijken of de verbinding anders ingevuld kan worden als vorm van aanvullend openbaar vervoer.

- De concessiehouder, de provincie of gemeenten kunnen op basis van signalen uit de samenleving onderzoeken of er een vraag is van OV-reizigers naar een verbindingsmogelijkheid. Een collectieve vraag van reizigers die zelfstandig kunnen reizen, vormt het uitgangspunt.

Opgemerkt moet worden dat het dus geen automatisme is dat bij een kleine vervoervraag een invulling wordt gezocht in het aanvullend openbaar vervoer. Er is altijd een mogelijkheid om een reguliere busverbinding als oplossingsrichting te kiezen.

Stap 2 Afweging of alternatieve invulling meerwaarde heeft.
In de tweede stap wordt onderzocht of de bij stap 1 geconstateerde vervoervraag inderdaad een aanleiding geeft voor de invulling van een maatwerkoplossing in het kader van aanvullend openbaar vervoer. Binnen deze integrale afweging wordt in ieder geval naar de volgende aspecten gekeken:

Tabel 4: Onderzoeksvragen

Onderzoeksvragen	Toelichting
Is er sprake van een structurele collectieve vraag?	▸ Uitgangspunt bij aanvullend openbaar vervoer is dat reizigers zelfstandig kunnen reizen. ▸ De collectieve vraag moet structureel zijn waardoor er op basis van deze verwachtingen een businesscase kan worden uitgewerkt. ▸ Indien er een nieuwe vraag is: er is geen sprake van besloten vervoer.
Bij een bestaande verbinding: Kan de frequentie van de onderzochte verbinding worden verlaagd?	▸ Wanneer er sprake is van een frequentie van meer dan 1 rit per uur, kan worden overwogen om eerst de frequentie te verlagen en de lijn gebonden busverbinding te laten bestaan.
Is de vervoervraag stabiel over een langere periode?	▸ Indien er een reële toename van het aantal reizigers te verwachten is binnen een periode van twee jaar waardoor de lijn boven de streefwaarde van 6 reizigers per rit uitkomt, kan handhaving van de reguliere busverbinding de uitkomst zijn.
Hebben reizigers alternatieven binnen het OV-netwerk?	▸ In een stedelijke omgeving zijn er andere lijnen die het vervoer deels kunnen overnemen. In landelijkere gebieden kan de lijn de enige vervoersverbinding zijn. Is een andere invulling voor reizigers een aanvulling.
Welke rol speelt de lijn binnen het netwerk?	▸ Het op een alternatieve manier invullen van een lijn heeft geen grote nadelige consequenties voor de samenhang in het netwerk en de logistiek van andere lijnen.

Indien uit de analyse van bovenstaande aspecten blijkt dat een maatwerkoplossing de beste keuze is, wordt aan de concessiehouder gevraagd een alternatief uit te werken.

Het trekken van nieuwe reizigers in het openbaar vervoer is in beginsel een taak van de concessiehouder, maar de provincie heeft hier ook belang bij. Daarom wil de provincie een rol spelen in het verlagen van de drempel voor reizigers die vanuit het gemeentelijke doelgroepenvervoer willen overstappen naar het reguliere openbaar vervoer. De provincie wil binnen het aanvullend openbaar vervoer gemeenten financieel ondersteunen bij het uitwerken van pilots die gericht zijn op het verbeteren van de mentale en fysieke toegankelijkheid van het ov.

Stap 3: de concessiehouder komt met een alternatief
Wanneer uit stap 2 blijkt dat een alternatieve invulling voor een lijn de beste optie is, wordt in eerste instantie aan de concessiehouder gevraagd een voorstel te maken voor een alternatieve invulling. Het alternatief moet op de onderdelen van stap 2 beter scoren en daarnaast moet de kostendekkingsgraad beter zijn dan in de oude situatie (indien er sprake is van het vervangen van een lijn).

Tabel 5: Onderzoeksvragen

Onderzoeksvragen	Toelichting
Is het voor OV reizigers een herkenbaar en toegankelijk systeem?	▸ Het aangeboden alternatief moet goed uitlegbaar zijn voor de reizigers. Zij moeten de werking snel kunnen doorgronden. ▸ streven is dat OV-abonnementen vanuit de concessie geldig zijn.
Levert het een bijdrage aan de invulling van de `first en last mile` opgave?	▸ Zoals aangegeven in de inleiding liggen er kansen in het verbeteren van de `first en last mile` om meer reizigers te verleiden voor het OV te kiezen als alternatief voor de auto.
Is de kostendekkingsgraad lager dan een reguliere buslijn?	▸ Wanneer een reguliere buslijn wordt vervangen door een alternatief moet de bijdrage per reiziger vanuit de provincie lager zijn.
Is de aangeboden oplossing toekomstvast?	▸ Omdat reizigers behoefte hebben aan een herkenbaar OV-product, is het van belang dat het alternatief toekomstvast is. Wanneer gekozen wordt voor bijvoorbeeld vrijwilligers, moet goed worden onderbouwd op welke wijze de dienstverlening wordt gegarandeerd.

Bij de uitwerking van de initiatieven door de concessiehouder blijven de kaders van het programma van eisen van de OV-concessie het uitgangspunt, maar in overleg kan op onderdelen worden afgeweken om het gewenste maatwerk mogelijk te maken. Indien de concessiehouder met een goed alternatief komt, wordt in principe gekozen voor deze invulling. Wanneer de concessiehouder geen invulling kan geven binnen de financiële kaders of de

geboden oplossing niet voldoet aan de wensen van de provincie, dan kan de provincie bij anderen zoeken naar oplossingen.

Stap 4: uitvraag bij derden
Het uitgangspunt van de concessie is het exclusieve recht van de concessiehouder voor het uitvoeren van het vervoer. Echter, zowel het wettelijk kader (art. 6 Wet personenvervoer 2000) als de wetgever stimuleert decentrale overheden om te komen met vernieuwde initiatieven. Deze ruimte wil de provincie bij de invulling van het aanvullend openbaar vervoer benutten door derden te vragen om een invulling te maken voor het aanvullend OV. De provincie kan ook ondersteuning bieden wanneer derden met voorstellen komen die passen binnen de afspraken die de provincie met de concessiehouders heeft gemaakt en indien het gericht is op de OV reiziger.

Tabel 6: Onderzoeksvragen

Onderzoeksvragen	Toelichting
Is het voor OV-reizigers een herkenbaar en toegankelijk systeem?	▸ Het aangeboden alternatief moet goed uitlegbaar zijn voor de reizigers. Zij moeten de werking snel kunnen doorgronden. ▸ streven is dat OV-abonnementen vanuit de concessie geldig zijn.
Levert het een bijdrage aan de invulling van de `first en last mile` opgave?	▸ Zoals aangegeven in de inleiding liggen er kansen in het verbeteren van de `first en last mile` om meer reizigers te verleiden voor het OV te kiezen als alternatief voor de auto.
Is de kostendekkingsgraad lager dan een reguliere buslijn?	▸ Wanneer een reguliere buslijn wordt vervangen door een alternatief moet de bijdrage vanuit de provincie lager zijn.
Is de aangeboden oplossing toekomstvast?	▸ Omdat reizigers behoefte hebben aan een herkenbaar OV-product is het van belang dat het alternatief toekomstvast is. Wanneer gekozen wordt voor bijvoorbeeld vrijwilligers moet goed worden onderbouwd op welke wijze de dienstverlening wordt gegarandeerd.

Stap 5: vraagafhankelijk doelgroepenvervoer als vangnet
Indien zowel de concessiehouder als derden geen goede invulling aanbieden, kan worden teruggevallen op het vraagafhankelijk gemeentelijk doelgroepenvervoer. De provincie maakt met gemeenten afspraken over de bijdrage per rit die door OV-reizigers met het vraagafhankelijk gemeentelijk doelgroepenvervoer wordt gereden. In tegenstelling tot de huidige situatie is het wenselijk dat er voor OV-reizigers één tarief komt dat in de gehele provincie geldt. Naast het vraagafhankelijk doelgroepenvervoer als vangnet heeft de provincie ook nog de mogelijkheid te besluiten een vaste lijndienst te behouden (bijvoorbeeld als het vraagafhankelijk doelgroepenvervoer duurder is dan het behouden van een vaste bus).

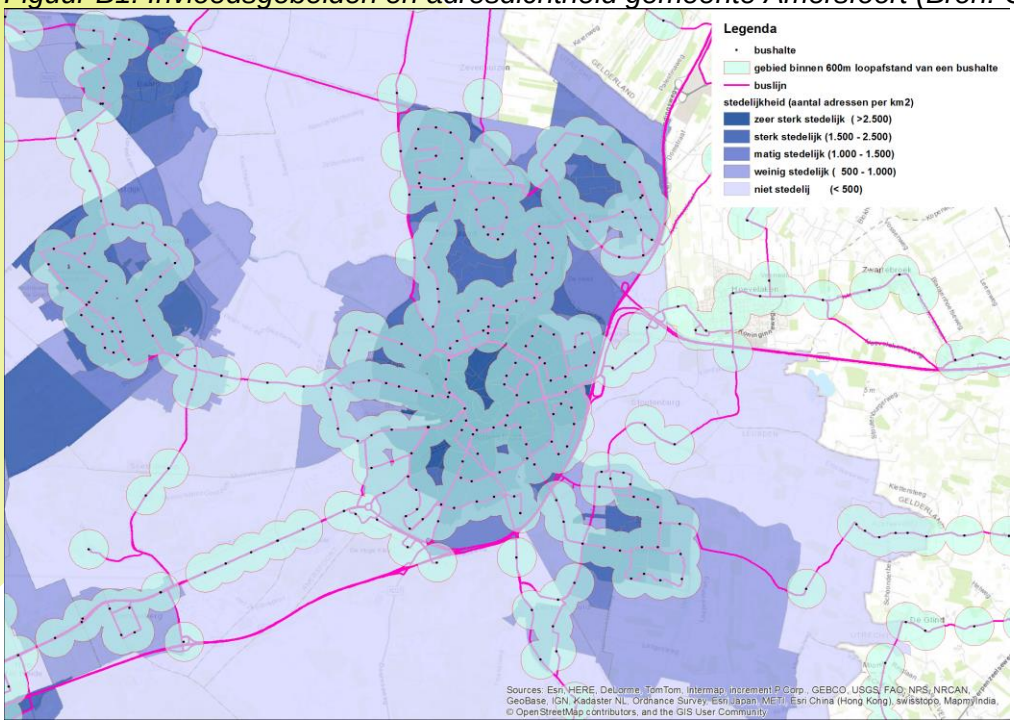
6. Conclusie

- De provincie zet in op een OV netwerk dat snel en betrouwbaar is en reizigers comfortabel van A naar B brengt.
- Voor de OV reizigers die zelfstandig kunnen reizen maar moeite hebben met de `first en last mile` en voor reizigers die op verbindingen reizen waar onvoldoende vraag is voor een reguliere buslijn wordt naar maatwerkoplossingen gezocht in de vorm van aanvullend OV.
- Het aanvullend OV wordt binnen de provincie nu ingevuld door de Regiotaxi, buurtbussen en servicelijnen.
- De provincie bouwt – zoals eerder overeengekomen met de gemeenten - in de komende jaren (afhankelijk van de regio tot 2020 of 2023) de bijdrage voor de Regiotaxi af.

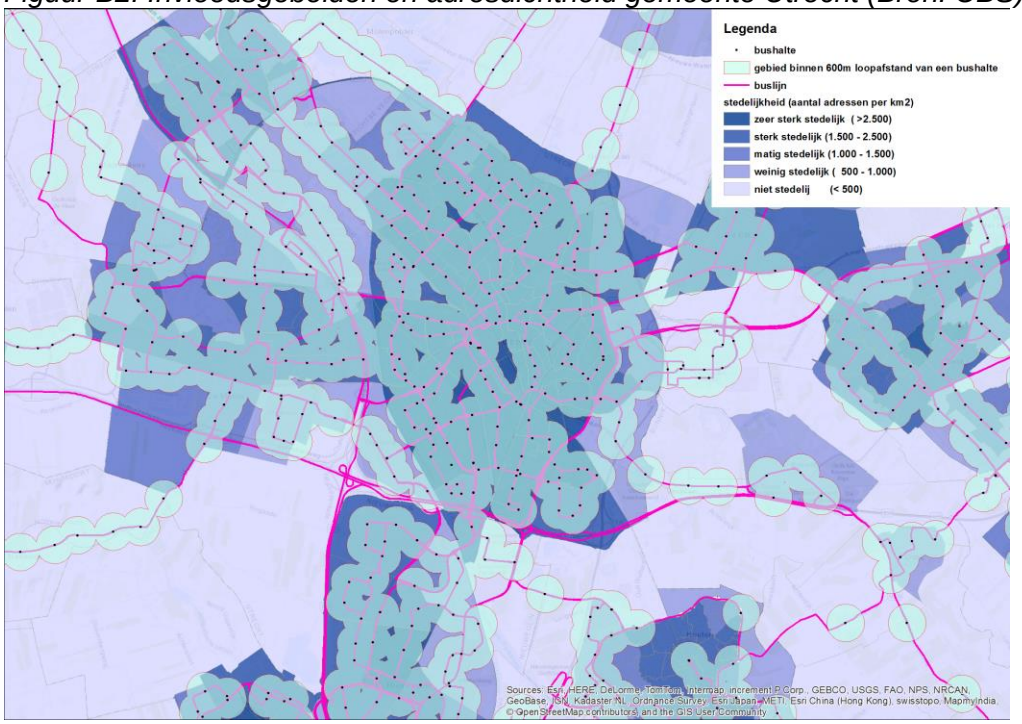
Bijlage: Vervoerkundige achtergrondcijfers

Invloedsgebieden in relatie tot de adresdichtheid

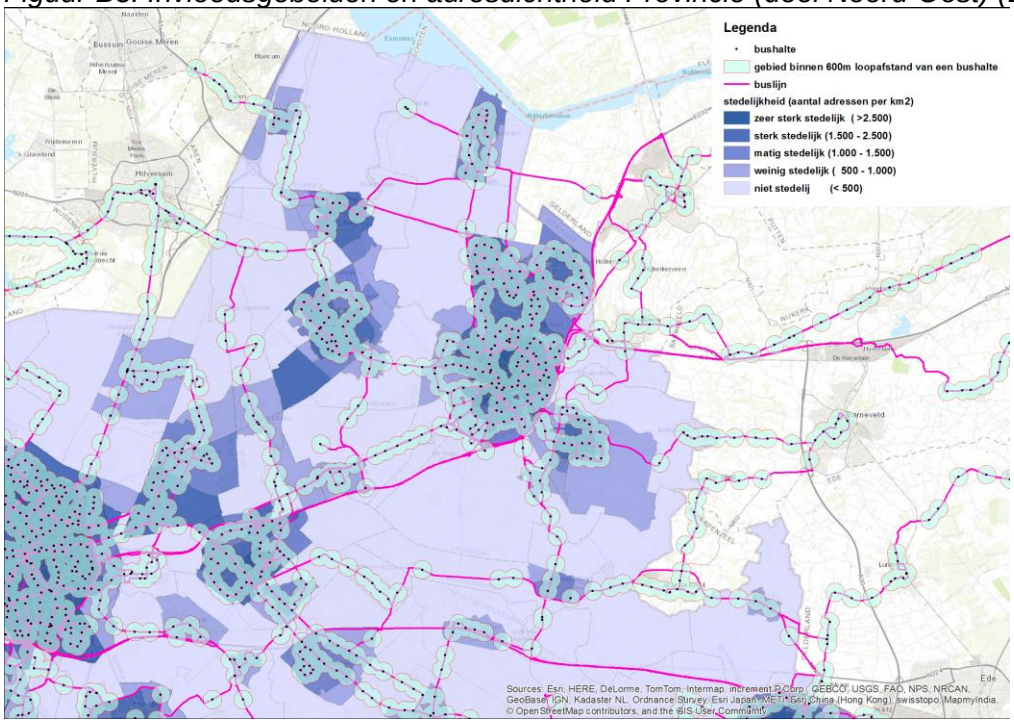
Figuur B1: Invloedsgebieden en adresdichtheid gemeente Amersfoort (Bron: CBS)



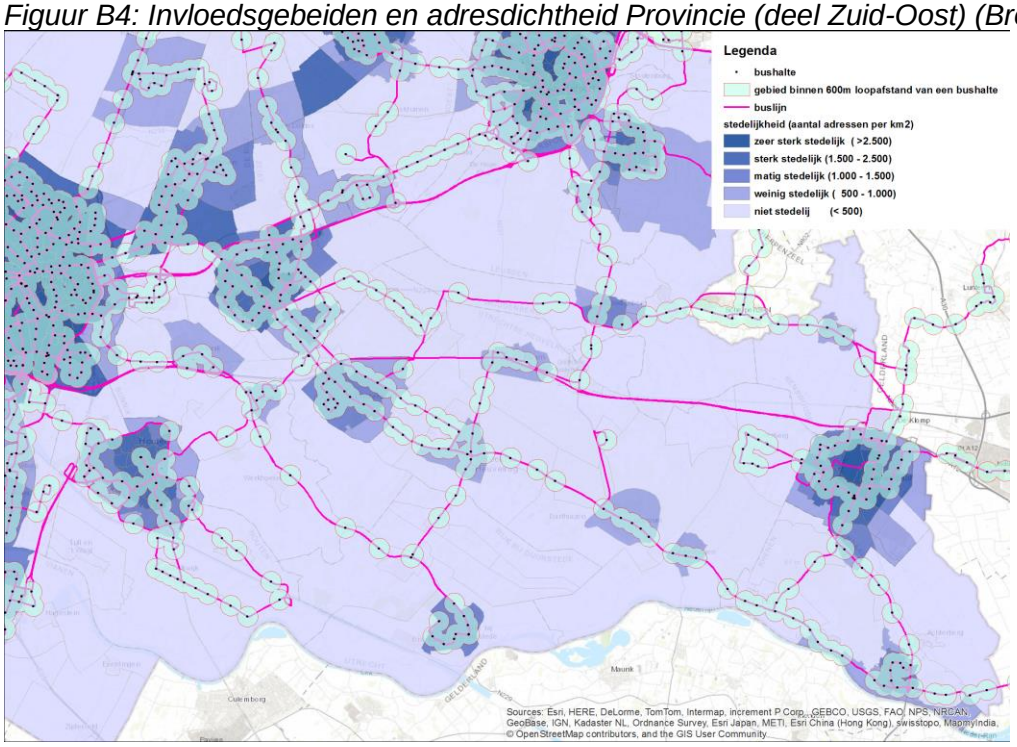
Figuur B2: Invloedsgebeiden en adresdichtheid gemeente Utrecht (Bron: CBS)



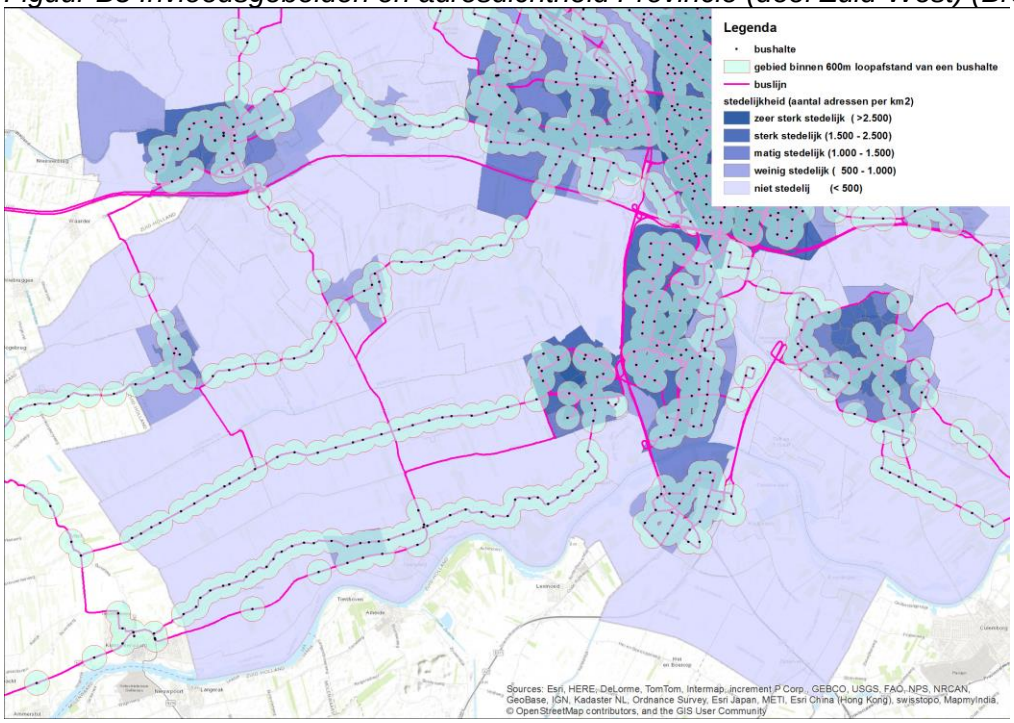
Figuur B3: Invloedsgebeiden en adresdichtheid Provincie (deel Noord-Oost) (Bron: CBS)



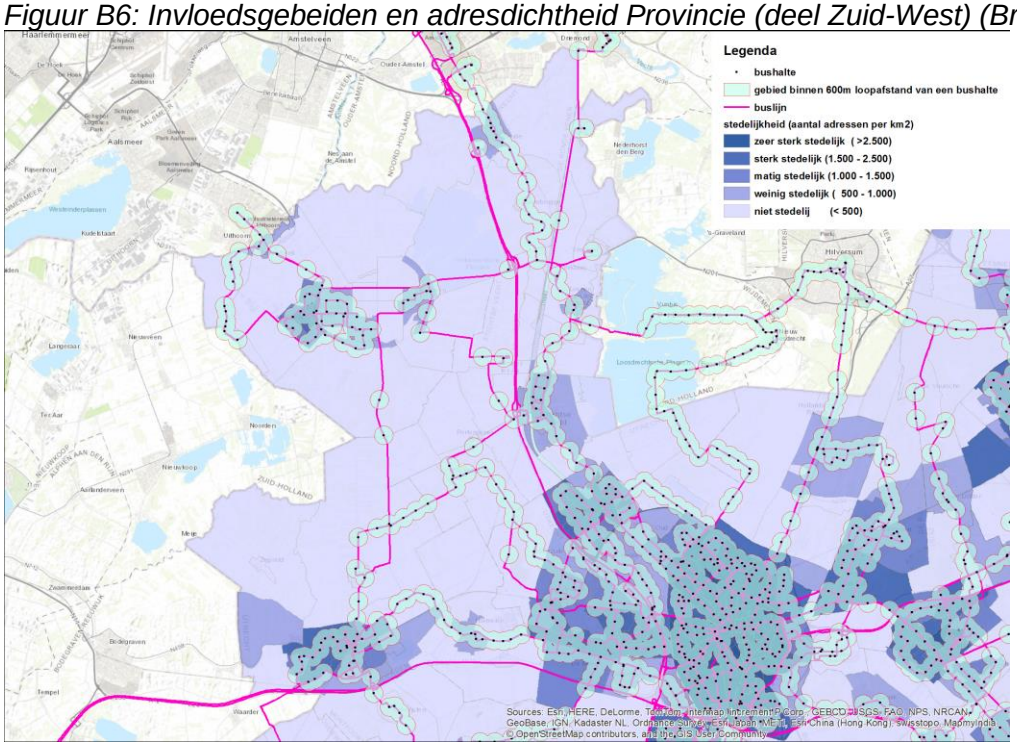
Figuur B4: Invloedsgebeiden en adresdichtheid Provincie (deel Zuid-Oost) (Bron: CBS)



Figuur B5 Invloedsgebeiden en adresdichtheid Provincie (deel Zuid-West) (Bron: CBS)



Figuur B6: Invloedsgebeiden en adresdichtheid Provincie (deel Zuid-West) (Bron: CBS)



Tabel B1: Maximale bezetting per rit buurtbus (januari 2018 ex. kerstvakantie)

Lijn	Dag	Ochtend	Avond	Dag dal	avond
		Spits	spits		
503	Werkdag	2	2	4	
504	Werkdag	2	3	3	1
504	Zaterdag		1	1	1
505	Werkdag	4	4	4	3
505	Zaterdag	1	3	5	5
509[1]	Werkdag			5	
509	Zaterdag			2	
522	Werkdag	4	4	4	
522	Zaterdag	3	3	3	1
524	Werkdag	6	4	5	3
524	Zaterdag	1	2	4	2
526	Werkdag	5	4	3	2
526	Zaterdag		1	0	
572	Werkdag	3	3	6	
572	Zaterdag	0	2	3	
573	Werkdag	6	5	4	
573	Zaterdag	1	2	2	
575	Werkdag	4	4	4	
575	Zaterdag		1	3	
703[2]	Werkdag			3	
704[2]	Werk en zaterdag			4	
724[2]	Werkdag			8	

[1] Bron: OV-Oost, tellingen over 2017, gemiddelde gehele dag.
[2] Bron: Provincie Zuid-Holland Check in cijfers 2017, gemiddelde gehele dag. Cijfers exclusief zichtkaarten.

Tabel B2: Lijnen met een maximale bezetting lager dan 6 reizigers per rit, werkdag streekconcessie

Lijn	Ochtendspits	Avondspits	Daluren overdag	Avond
1	38	20	25	6
3	10	8	5	3
5	21	13	17	6
7	22	14	25	6
8	29	17	27	16
9	8	8	6	6
19		2	26	
74	8	7	5	3
80		9		14
82	40	13	23	4
83	20	10	7	5
83	20	9	7	5
106	24	12	12	8
123	34	15	33	8
381	7	5	4	2

Tabel B3: Lijnen met een maximale bezetting lager dan 6 reizigers per rit, werkdag Stadsconcessie

Lijn	Ochtendspits	Avondspits	Daluren overdag	Avond
10	20	7	11	4
11	18	9	11	4
14	2	2	2	1
15	2	2	3	2
19	20	18	11	9
29	36	22	18	5
31	75	20	47	6
35	4	3	4	3
38	77	17	15	3
43	11	6	13	2
45	2	2	7	
48	29	17	17	5
49	3	3	5	1
58	24	12	19	4
59	25	13	10	3
75	14	8	7	5
78	5	2	2	2
122	8	4	3	4
126	5	3	3	2
127	4	3	4	3
149				1
258	6	5	4	
281	34	33	20	5

Op zaterdag zijn er 17 en op zondag 3 lijnen waar de maximale bezetting lager is dan 6 reizigers per rit.

Tabel B4: Lijnen met een maximale bezetting lager dan 6 reizigers per rit, zaterdag

Lijn	Bezetting
Streekconcessie (Syntus)	
83	3
106	4
356	3
Stadsconcesissie (U-OV)	
14	4
35	4
43	5
45	3
75	5
78	3
122	4
149	3
441	2
447	3
452	3
474	3
477	2
495	3

Tabel B5: Lijnen met een maximale bezetting lager dan 6 reizigers per rit, Zondag

Lijn	Bezetting
U-OV	
78	2
127	3
534	1