

BESTUURLIJK RAPPORT

Aanbod openbaar vervoer

juni 2016

Rekenkamer Amsterdam

R a



BESTUURLIJK RAPPORT

Aanbod openbaar vervoer

juni 2016

colofon

Rekenkamer Amsterdam

directeur: dr. Jan de Ridder

onderzoekers: drs. John van Leuken (projectleider)
drs. Safae Rahmouni

De rapportage van het onderzoek *Aanbod openbaar vervoer* bestaat uit twee delen: het bestuurlijk rapport en het onderzoeksrapport met bijlagen. Dit is het bestuurlijk rapport met daarin de belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. Het onderzoeksrapport verschijnt alleen in elektronische vorm en is evenals het bestuurlijk rapport te vinden op de website van de rekenkamer: www.rekenkamer.amsterdam.nl.

Samenvatting

Om voldoende aanbod van openbaar vervoer voor iedereen in stand te houden zijn afspraken gemaakt over de afstand tot haltes in woon- en werkgebieden. Door deze afspraken moeten woon- en werkgebieden zo goed mogelijk door het openbaar vervoer worden ontsloten. In de afgelopen jaren zijn haltes verdwenen en ook een paar tram- en buslijnen. De rekenkamer deed onderzoek naar de vraag of door deze ontwikkelingen het aanbod aan openbaar vervoer in de stad te lijden heeft gehad.

In de concessie Amsterdam spelen verschillende partijen een rol bij het opheffen van haltes

Bij het opheffen van haltes zijn verschillende partijen betrokken. De Stadsregio Amsterdam is de concessieverlener van de concessie Amsterdam en heeft de belangrijkste bevoegdheden inzake de uitvoering van het openbaar vervoer. GVB is de concessiehouder en voert de exploitatie uit. De gemeente Amsterdam is wegbeheerder en heeft een adviesfunctie wat betreft de uitvoering van het openbaar vervoer. De invloed van de gemeente is in formele zin beperkt. De Reizigers Advies Raad krijgt, als onafhankelijk adviesorgaan, de plannen voor het opheffen van lijnen en haltes ter advisering voorgelegd. Veelal gebeurt het opheffen van haltes op initiatief van GVB. Ook de gemeente en de Stadsregio zelf doen soms voorstellen hiertoe. De Stadsregio moet in alle gevallen voorstellen goedkeuren.

Het aantal haltes is in de periode 2010-2016 met 272 afgenomen

Sinds 2010 is het aantal haltes in het openbaar vervoer in Amsterdam met netto 16% afgenomen. In 2010 telde de concessie Amsterdam in totaal 1588 haltes. In 2016 zijn dat er 1316. In de periode 2010-2016 zijn er 366 haltes opgeheven en 94 nieuwe haltes bijgekomen; er zijn dus netto 272 haltes verdwenen. In de argumentatie voor het opheffen van haltes is een verschuiving zichtbaar van kostenoverwegingen vanuit opgelegde bezuinigingen naar aandacht voor meer opbrengsten door het aanbod beter af te stemmen op de vraag, de reistijd te verkorten en een helder netwerk tot stand te brengen.

Opheffing haltes voldoet aan normen Stadsregio

Bij de opheffing van haltes is voldaan aan de normen die voor de ontsluiting van woon- en werkgebieden door de Stadsregio zijn gesteld. De afweging van belangen die door GVB wordt gemaakt tussen bewoners in één wijk en die van reizigers elders in de stad, is de rekenkamer niet altijd duidelijk. De norm voor de afstand van verzorgings- en verpleeghuizen naar haltes lijkt niet meer adequaat.

De verkorting van de reistijd is beperkt

De bijdrage van het opheffen van haltes aan de verkorting van de reistijden is beperkt geweest. Het opheffen van een enkele halte op een tramlijn levert een verwaarloosbare winst in reistijd op. Op een enkele buslijn is wel winst in reistijd geboekt, maar slechts een beperkte groep reizigers profiteert hiervan.

De 800 meter norm heeft door de definitie van de hoofdinfrastructuur een grote invloed
Volgens de concessievoorwaarden moet ten minste 90% van alle adressen binnen een straal van 800 meter liggen van een halte aan de hoofdinfrastructuur en binnen een straal van 400 meter van een andere halte in het netwerk. De hoofdinfrastructuur is zodanig gedefinieerd dat het grootste deel van Amsterdam binnen een straal van 800 meter van de hoofdinfrastructuur ligt en dus alleen al op basis van dat criterium de meeste woongebieden conform de concessievoorwaarden worden ontsloten. De 400 meter norm is daardoor nauwelijks nog relevant. Zo kunnen nog meer haltes worden opgeheven zonder in strijd te komen met de concessievoorwaarden. De 800 meter norm gaat er vanuit dat mensen bereid zijn om verder te lopen als een lijn vaak en snel rijdt. De tram in Amsterdam heeft echter maar een gemiddelde snelheid van 15 km per uur. Wij vragen ons af of de reiziger bereid is – of dat er van hem mag worden gevraagd – om 10 minuten te lopen naar de dichtstbijzijnde halte van een dergelijk langzaam vervoermiddel.

Het opheffen van haltes op bestaande lijnen draagt weinig bij aan de doelmatigheid
Het opheffen van haltes draagt pas bij aan een kostenbesparing op het openbaar vervoer als er door een strategische keuze dusdanig op de rittijd kan worden bezuinigd dat met een tram of bus minder kan worden volstaan. Vaak wordt er op een lijn maar één halte opgeheven. De versnelling die dan plaatsvindt is gemiddeld 25 seconden per rit en zal in de meeste gevallen niet voldoende zijn om een tram of bus te besparen. Het opheffen van lijnen draagt wel aanzienlijk bij aan de doelmatigheid van het openbaar vervoer, er vanuit gaande dat andere doelen niet worden geschaad. Door het opheffen van lijnen zijn veel kosten en voertuigen bespaard die vervolgens elders ingezet of wegbezuinigd kunnen worden.

Aanbevelingen

De aanbevelingen, die de rekenkamer doet, luiden als volgt:

1. Heroverweeg de wijze waarop de hoofdinfrastructuur in het Programma van Eisen is ingevuld. Betrek daarbij de huidige gemiddelde snelheid van metro-, tram- en buslijnen.
2. Heroverweeg de norm van 250 meter afstand tot ziekenhuizen en verpleeg- en verzorgingshuizen. Betrek daarbij ook andere gebieden met concentraties van seniorenhuisvesting.
3. Inventariseer de mogelijkheden om de snelheid van het Amsterdamse vervoer te verhogen, in het bijzonder dat van de tramlijnen. Stel een realistisch programma op om tot uitvoering van maatregelen te komen, zodat op niet al te lange termijn daadwerkelijk de snelheid van de tramlijnen is verhoogd.
4. Overweeg de invloed die de gemeente – en de gemeenteraad – hebben op het beleid inzake openbaar vervoer. Verken de mogelijkheid om de adviesfunctie, die de gemeente heeft, uit te breiden naar het vaststellen van de dienstregeling.

Bestuurlijke reactie en antwoord

De reacties van de Stadsregio, het college en GVB op het rapport waren soms kritisch, maar ook niet hetzelfde. De rekenkamer hoopt dat aanbevelingen en de reacties daarop stof leveren tot nadere discussie.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	9
1.3 Definities	10
1.4 Aanpak	11
1.5 Leeswijzer	11
2 Samenvatting bevindingen	13
2.1 Beleid	13
2.2 Opheffing van haltes	14
2.3 Bijdrage aan doeltreffendheid en doelmatigheid	16
3 Analyse en aanbevelingen	19
3.1 Hoofdconclusie	19
3.2 Voor wie zijn onze aanbevelingen?	19
3.3 Analyse en overige aanbevelingen	19
4 Bestuurlijke reactie en nawoord	25
4.1 Bestuurlijke reactie college	25
4.2 Bestuurlijke reactie Stadsregio Amsterdam	27
4.3 Bestuurlijke reactie GVB	29
4.4 Nawoord rekenkamer	31

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Om voldoende aanbod van openbaar vervoer voor iedereen in stand te houden zijn afspraken gemaakt over de afstand tot haltes in woon- en werkgebieden. In de afgelopen jaren zijn haltes verdwenen en ook een paar tram- en buslijnen. De vraag is of door deze ontwikkelingen het aanbod aan openbaar vervoer in de stad onder druk is gezet. Door onder andere de bestuurscommissies van Nieuw-West en Zuid zijn daarover vragen gesteld bij de voorbereiding van het onderzoeksprogramma van de rekenkamer. Dit vormde voor de rekenkamer aanleiding om dit onderzoek te starten naar de achtergronden van de opheffing van haltes en lijnen. We hebben onderzocht op grond van welke informatie besluiten worden genomen over het opheffen van haltes en lijnen en in hoeverre daar doelmatigheid en doeltreffendheid een expliciete rol bij spelen.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

In hoeverre is door het opheffen van lijnen en haltes het aanbod van het openbaar vervoer in de afgelopen jaren verminderd en in hoeverre hebben de getroffen maatregelen de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het openbaar vervoer beïnvloed?

Om de centrale vraag te beantwoorden, zijn een aantal deelvragen opgesteld:

- Hoe komt het beleid tot stand over het aanbod van het openbaar vervoer in Amsterdam?
 - * Wie heeft de voorstellen gedaan om haltes aan te passen of te verplaatsen?
 - * Wie neemt hierover de besluiten?
- Welke ontwikkelingen hebben zich sinds 2010 voorgedaan met het aanbod van het openbaar vervoer in Amsterdam?
 - * Welke lijnen c.q. haltes zijn sinds 2010 opgeheven?
 - * Hoeveel reizigers maakten van de opgeheven haltes gebruik?
 - * Op welke gronden zijn in de laatste jaren haltes en lijnen (sinds 2010) opgeheven of lijnen verlegd?
 - * Is er bij de opgeheven haltes voldaan aan de ontsluitingseisen van de Stadsregio?

- Welke gevolgen hebben deze in de vorige vraag bedoelde ontwikkelingen gehad voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van het openbaar vervoer in Amsterdam?
 - * Wat zijn de gevolgen voor de doeltreffendheid van de ontwikkelingen in het aanbod?
 - * Wat zijn de gevolgen voor de doelmatigheid van de ontwikkelingen in het aanbod?
 - * Welke problemen zien de bestuurscommissies (in het bijzonder die buiten de ring) bij de ontsluiting van woongebieden?
 - * Wat is de opvatting van de Reizigers Advies Raad over de opgeheven haltes en lijnen?

1.3 Definities

Aanbod

Het aanbod aan openbaar vervoer wordt bepaald door de hoeveelheid plaatsen waar en de frequentie waarmee openbaar vervoer wordt aangeboden. Er zijn verschillende overwegingen, die bij het aanbod van openbaar vervoer in Amsterdam een rol spelen.

In een notitie, die door het Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA) in 2003 is opgesteld, is bepaald op grond van welke criteria 'plaatsen' kunnen worden aangewezen die door het openbaar vervoer moeten worden ontsloten¹. Belangrijke criteria daarbij zijn een bepaalde te verwachten collectiviteit, die om vervoer vraagt. Die kan alleen worden bereikt bij een bepaald inwoneraantal en minimale dichtheid. 'Plaatsen' die moeten worden ontsloten zijn zo door het ROA gedefinieerd als buurten met tenminste 1.000 inwoners en een dichtheid van 20 inwoners per hectare. Omdat vervoer van personen niet alleen draait om het herkomstadres, maar ook ergens naar toe gaat, kunnen ook bestemmingsgebieden of specifieke bestemmingen voldoen aan de collectiviteitseis. Op deze grond is bepaald dat bedrijfsgebieden minstens 2.000 werknemers moeten tellen om voor ontsluiting door het openbaar vervoer in aanmerking te komen. De twee normen voor woon- en bedrijfsgebieden worden in het Regionaal Verkeer- en Vervoerplan 2004 het 'basisniveau' aan openbaar vervoer genoemd². Het is het aanbod aan openbaar vervoer dat bekend staat als basisniveau dat in dit onderzoek centraal staat.

Het aanbod aan openbaar vervoer wordt niet alleen bepaald door de plaatsen die het openbaar vervoer aandoet. Zoals als gezegd is ook de frequentie waarmee dit gebeurt van belang. Dat aspect is echter geen direct onderwerp van onderzoek, ook al zal het op vele plekken in dit rapport wel ter sprake komen.

Doeltreffendheid

Bij de doeltreffendheid van het openbaar vervoer speelt een groot aantal aspecten. In algemene zin gaat het om het vervoeren van zo veel mogelijk reizigers, die voor

¹ ROA, *Visie openbaar vervoer*, vastgesteld 16 december 2003.

² ROA, *Regionaal Verkeer- en Vervoersplan voor de stadsregio Amsterdam*, 2004, blz. 16.

hun mobiliteit op het openbaar vervoer een beroep doen of daarvan afhankelijk zijn. In aansluiting op de streefbeelden die de Stadsregio in het Regionaal Verkeer- en Vervoerplan voor de stadsregio Amsterdam heeft genoemd, verstaan wij verder onder een doeltreffend openbaar vervoer:

- openbaar vervoer met reistijden binnen aanvaardbare normen
- openbaar vervoer met betrouwbare reistijden
- een basisniveau van openbaar vervoer in alle gebieden.

Doelmatigheid

Onder een doelmatig openbaar vervoer verstaan we een doeltreffend openbaar vervoer dat tegen zo weinig mogelijk kosten wordt uitgevoerd.

1.4 Aanpak

Normenkader

In dit onderzoek zijn de normen die door de Stadsregio zijn opgesteld voor de ontsluiting van woon- en werkgebieden richtinggevend voor de beoordeling van het aanbod van het openbaar vervoer. Die normen geven de ondergrens aan van doeltreffend openbaar vervoer waaraan in ieder geval moet worden voldaan. Voor ons oordeel zullen we echter een stapje verder gaan. Het gaat er ook om of de recente ingrepen de doeltreffendheid en de doelmatigheid hebben vergroot. Daarbij is het ook relevant dat doelen met elkaar kunnen conflicteren. Zo kan het voor de vermindering van de reistijden van reizigers wenselijk zijn om haltes op te heffen. Ook vanuit het oogpunt van doelmatigheid kan het wenselijk zijn om haltes of lijnen op te heffen. Een andere mogelijke maatregel is om het vervoer op de minst bezette uren – bijvoorbeeld na 20:00 uur 's avonds – te staken. Wij hebben bij ons oordeel allerlei aspecten op het gebied van doeltreffendheid en doelmatigheid betrokken.

Afbakening

GVB is de uitvoerder van het openbaar vervoer in de zogenaamde concessie Amsterdam. Deze omvat metro-, tram- en buslijnen in de gemeenten Amsterdam en Diemen en in de woonplaats Duivendrecht. Daarnaast omvat de concessie enige grensoverschrijdende lijnen naar Amstelveen, Haarlemmermeer en Weesp. Anderzijds moet GVB als concessiehouder enige grensoverschrijdende lijnen vanuit de omliggende concessiegebieden in Amsterdam gedogen. Het onderzoek van de rekenkamer omvat haltes en lijnen van het openbaar vervoer binnen de gemeente Amsterdam. Dit betekent dat haltes en lijnen van GVB buiten Amsterdam in dit onderzoek buiten beschouwing worden gelaten.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat de belangrijkste bevindingen van ons onderzoek. In hoofdstuk 3 presenteren we onze analyse en formuleren we een aantal aanbevelingen. In hoofdstuk 4 zijn de bestuurlijke reactie van het college van B&W en het nawoord van de rekenkamer opgenomen.

2 Samenvatting bevindingen

Voor de complete beschrijving van onze bevindingen verwijzen we naar ons onderzoeksrapport. In dit hoofdstuk volstaan we met een samenvatting.

2.1 Beleid

In de concessie Amsterdam spelen verschillende partijen een rol bij het opheffen van haltes
De Stadsregio Amsterdam is de concessieverlener van de concessie Amsterdam. Op grond van de Wet Personenvervoer liggen de belangrijkste bevoegdheden inzake de uitvoering van het openbaar vervoer bij de Stadsregio. De wet schrijft voor dat voor iedere aanbesteding van openbaar vervoer een Programma van Eisen (PvE) moet worden opgesteld waarvan het ontwerp voor advies aan consumentenorganisaties moet worden aangeboden. Het PvE is een document waarin de Stadsregio aangeeft welke doelstellingen zij nastreeft voor de concessie Amsterdam en aan welke eisen de concessiehouder met ingang van de eerstvolgende dienstregeling in ieder geval zal moeten voldoen. In de Stadsregio Amsterdam is dit vastgelegd in het *Programma van Eisen Aangepaste Concessie Amsterdam 2012*. In het PvE is vastgelegd dat een woongebied is ontsloten wanneer ten minste 90% van alle adressen ligt binnen een straal van 800 meter van een halte of metrostation aan de hoofdinfrastructuur OV of binnen een straal van 400 meter van een andere halte. Een zieken- of verzorgingshuis wordt als ontsloten beschouwd als de belangrijkste publieksingang van de instelling binnen een loopafstand van 250 van een halte of metrostation ligt.

GVB is de concessiehouder van de concessie Amsterdam. GVB voert de exploitatie uit en richt het openbaar vervoer in, binnen de door de Stadsregio vastgestelde kaders. De gemeente Amsterdam is wegbeheerder en heeft daarnaast ook een adviesfunctie wat betreft de uitvoering van het openbaar vervoer. De gemeente heeft verder eigen beleid inzake openbaar vervoer. In het beleid wordt omschreven hoe de gemeente het openbaar vervoer idealiter ziet. Maar haar invalshoek is breder: ze benadert het ook vanuit de druk die er op de openbare ruimte is door de verschillende manieren van vervoer (openbaar vervoer, auto's, (brom/snor)fiets).

De Reizigers Advies Raad (RAR) is een onafhankelijk adviesorgaan voor het openbaar vervoer op grond van de Wet Personenvervoer 2000. In de RAR zitten vertegenwoordigers van organisaties die de belangen van reizigers behartigen. De plannen voor het opheffen van lijnen en haltes worden ter advisering aan de RAR voorgelegd.

Het opheffen van haltes gebeurt veelal op initiatief van GVB en minder vaak de wegbeheerder
De besluitvorming over het opheffen van lijnen en laten vervallen van haltes van de concessie Amsterdam kan op verschillende manieren plaatsvinden. De concessiehouder kan gedurende de concessieperiode voorstellen doen om haltes aan te passen, te verplaatsen of op nieuwe plekken te realiseren. Verder kan de wegbeheerder ook bushaltes verplaatsen of verwijderen. Tot slot kan ook de Stadsregio, bijvoorbeeld

vanuit de Investeringsagenda OV, voorstellen doen om haltes te verplaatsen, samen te voegen of te laten vervallen.

GVB heeft binnen de concessievoorwaarden de ruimte om zelf voorstellen te doen over welke haltes zij wel of niet aandoet. Er kunnen drie redenen zijn waarom GVB een voorstel tot de opheffing van een halte doet. De eerste reden is een route-wijziging. De achtergrond daarvan is meestal een betere bediening van reizigers. De tweede reden is infrastructurele herinrichting als gevolg van projecten (een voorbeeld is de Amstelveenlijn) en de Investeringsagenda OV. De derde reden is de verhouding tussen doorgaande reizigers en in- en uitstappers. GVB maakt hierbij een afweging tussen de belangen van doorgaande reizigers en in- en uitstappers. Wanneer GVB voorstelt een halte op te heffen, past dit meestal binnen de normen in het Programma van Eisen. Als GVB wel van de eisen afwijkt, moet het Dagelijks Bestuur van de Stadsregio hier een ontheffing voor geven.

De gemeente kan als wegbeheerder bushaltes verplaatsen of verwijderen. Redenen voor de gemeente om haltes op te heffen zijn meestal van verkeerstechnische aard. Dit kan de ontsluitingsnorm van GVB nadelig beïnvloeden. In de praktijk doet de gemeente dit daarom altijd in overleg en samenwerking met GVB en de Stadsregio. De gemeente kan ook haltes opheffen op verzoek van GVB. Als GVB bijvoorbeeld besluit een halte niet meer te bedienen, zal zij de gemeente vragen om de halte te verwijderen.

2.2 Opheffing van haltes

Het aantal haltes is in de periode 2010-2016 met 272 afgenomen

In 2010 telde de concessie Amsterdam in totaal 1588 haltes. In 2016 zijn dat er 1316. Dit is het resultaat van het saldo van alle opgeheven haltes (366 in de concessie) en de nieuwe haltes (94). Het totaal aantal haltes nam met 272 (17%) af in het gehele concessiegebied. In Amsterdam zelf verminderde het aantal haltes van 1403 naar 1179; een afname van 16%.

Tabel 2.1 – Ontwikkeling aantal haltes openbaar vervoer in concessie Amsterdam 2010-2016

stadsdeel	haltes 2010	opgeheven	nieuw	saldo	haltes 2016	+/- in %
Centrum	144	21	8	13	131	-9%
Nieuw-West	255	74	8	66	189	-26%
Noord	234	22	13	9	225	-4%
Oost	169	22	16	6	163	-4%
West	145	20	0	20	125	-14%
Westpoort	107	61	8	53	54	-50%
Zuid	200	42	12	30	170	-15%
Zuidoost	149	34	7	27	122	-18%
<i>Amsterdam</i>	<i>1403</i>	<i>296</i>	<i>72</i>	<i>224</i>	<i>1179</i>	<i>-16%</i>
buiten Amsterdam	185	70	22	48	137	-26%
totaal concessie	1588	366	94	272	1316	-17%

De grootste vermindering deed zich voor in Westpoort (een halvering) en vervolgens in de stadsdelen Nieuw-West (-26%) en Zuidoost (-18%). In Noord en Oost verminderde het aantal haltes het minst (-4%). Er verdwenen bijna evenveel haltes door het opheffen van lijnen als door het opheffen van haltes op bestaande lijnen.

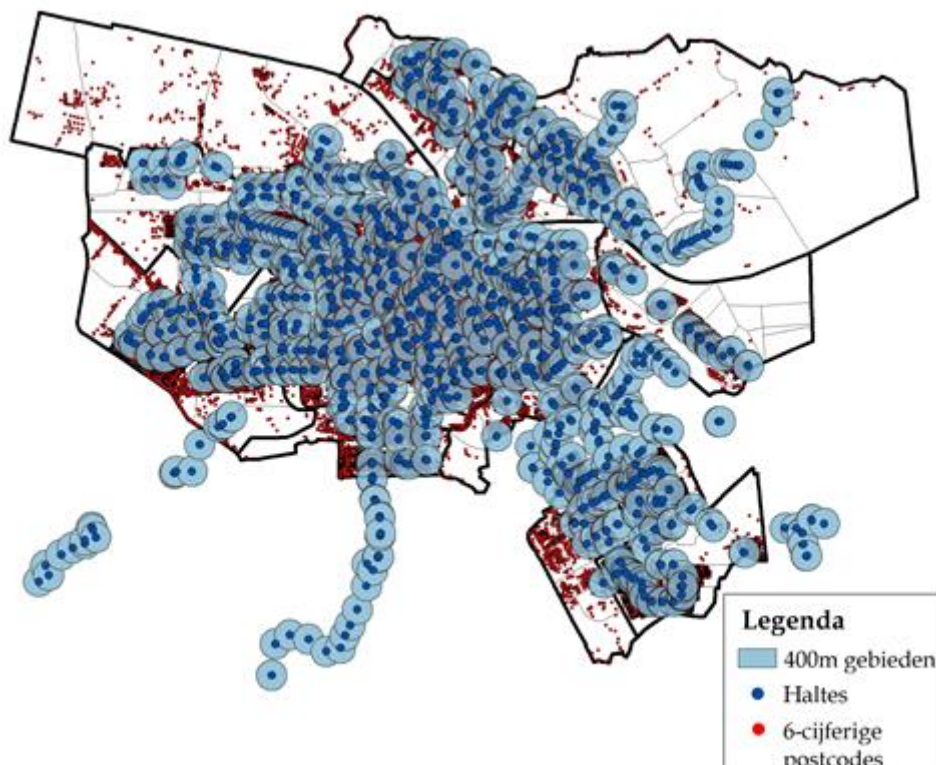
Haltes kunnen om verschillende redenen worden opgeheven

In de argumentatie voor het opheffen van haltes is een verschuiving te zien. In het Vervoerplan 2012 van GVB wordt als belangrijkste algemene reden voor het opheffen van haltes gewezen op de door het kabinet opgelegde bezuinigingen op het openbaar vervoer. Daarnaast is op sommige ritten de vervoerswaarde te laag, oftewel er is sprake van een te lage bezetting. Een andere genoemde reden is het verkorten van de reistijd, dit wordt voornamelijk als nuttig gezien voor de efficiency van GVB. In de vervoerplannen van 2014 en 2015 wordt geredeneerd vanuit de uitgangspunten van GVB: meer inspelen op veranderende mobiliteitsstromen, het aanbod beter afstemmen op de vraag, de reistijd verkorten en een helder netwerk tot stand brengen.

De opgeheven haltes voldoen aan de afspraken

Bij de opheffing van haltes is voldaan aan de normen, die zijn vastgesteld in het Programma van Eisen. In 2016 is slechts één woongebied (buurtcombinatie) en zijn twee werkgebieden niet ontsloten door GVB. Hiervoor heeft GVB ontheffing.

Kaart 2.1- Adressen binnen en buiten 400 meter tot een GVB-halte (2016)



Als we uitgaan van postcodes, blijkt dat bijna alle 6-cijferige postcodes in Amsterdam op een afstand van minder dan 400 meter tot een GVB-halte liggen (n.l. 95%, zie kaart 2.1). In Eendracht, Buitenveldert-West, het zuidelijk deel van Akerpolder en delen van Gein en Holendrecht liggen postcodes op een grotere afstand dan 400 meter van een halte. Als we uitgaan van postcodes blijken dus meer woongebieden niet ontsloten te worden dan als we uitgaan van buurtcombinaties.

Bevindingen bij de afspraken in het Programma van Eisen

Wij hebben gekeken naar enige specifieke gevallen van opheffingen van haltes, namelijk Willemsparkweg, Amsteldijk, Buitenveldert, Daalwijdreef en de Eendracht. Ook deze opgeheven haltes vallen binnen de afspraken, die in het Programma van Eisen zijn gemaakt. Toch zijn er wel enige kanttekeningen bij te maken. Het argument dat een halte op de hoofdinfrastructuur binnen een straal van 800 meter bereikbaar is, krijgt soms een onevenredig zwaar gewicht. Daarbij kan ook de kanttekening worden gemaakt dat er weinig aandacht is voor de mogelijkheden die ouderen of minder mobiele mensen hebben om van het openbaar vervoer gebruik te maken.

2.3 Bijdrage aan doeltreffendheid en doelmatigheid

De verkorting van de reistijd is beperkt

Voor de gevolgen voor de doeltreffendheid van het openbaar vervoer hebben wij gekeken naar de reistijden en de ontsluiting van woon- en werkgebieden. Onze conclusie is dat de bijdrage van het opheffen van haltes aan de verkorting van de reistijden beperkt is geweest. Het opheffen van een enkele halte op een tramlijn levert een verwaarloosbare winst in reistijd op. Op een enkele buslijn is wel winst in reistijd geboekt, maar slechts een beperkte groep reizigers profiteert hiervan.

De 800 meter norm heeft een grote invloed

De hoofdinfrastructuur is zodanig gedefinieerd dat het grootste deel van Amsterdam binnen een straal van 800 meter van de hoofdinfrastructuur ligt en dus alleen al op basis van dat criterium de meeste woongebieden conform de concessievoorwaarden worden ontsloten. Dit maakt de weg vrij om in een groot deel van Amsterdam nog heel veel haltes op te heffen. Dit betekent echter dat er vanuit wordt gegaan dat de meeste Amsterdammers bereid én in staat zijn om 1 km te lopen naar de dichtstbijzijnde halte. De vraag is of er zo wel voldoende rekening wordt gehouden met Amsterdammers die minder mobiel zijn.

Het opheffen van lijnen draagt aanzienlijk bij aan de doelmatigheid van het openbaar vervoer

Voor de gevolgen voor de doelmatigheid van het openbaar vervoer hebben wij gekeken naar de gevolgen van het opheffen van lijnen en het opheffen van haltes. Het opheffen van lijnen draagt aanzienlijk bij aan de doelmatigheid van het openbaar vervoer. Door het opheffen van lijnen zijn veel kosten en voertuigen bespaard die vervolgens elders ingezet of wegbezuinigd kunnen worden. Dat kan binnen de

grenzen van de concessievoorwaarden, zeker als de hoofdinfrastructuur blijft worden gedefinieerd zoals nu. Dat betekent dat de kostenbesparing kan worden bereikt, terwijl de doelen nog steeds worden gerealiseerd. In die zin draagt het bij aan meer doelmatigheid.

Het opheffen van haltes op bestaande lijnen draagt weinig bij aan de doelmatigheid

Het opheffen van haltes draagt pas bij aan de doelmatigheid van het openbaar vervoer als er door een strategische keuze dusdanig op de rittijd kan worden bezuinigd dat met een tram of bus minder kan worden volstaan. Vaak wordt er op een lijn maar één halte opgeheven. De versnelling die dan plaatsvindt is 25 seconden per rit. In de meeste gevallen zal dit niet voldoende zijn om een tram of bus te besparen. Zelfs als er verschillende haltes op een lijn worden opgeheven, is dit niet altijd het geval.

Organisaties menen dat het maatschappelijk karakter van het openbaar vervoer onder druk komt te staan

De Reizigers Advies Raad pleit voor betere ontsluiting van woongebieden en behoud van de zwakkere lijnen. Zij vindt dat GVB en de Stadsregio het maatschappelijke karakter van de zwakkere lijnen in het oog moeten houden. De RAR geeft aan dat als gevolg van alle opheffingen het fijnmazige openbaar vervoernetwerk in Amsterdam steeds grofmaziger wordt. Ook bestuurscommissie Nieuw-West ziet mogelijke problemen als gevolg van de opheffingen. Doordat er minder voorzieningen zijn in dit stadsdeel, is men er meer afhankelijk van het openbaar vervoer. Door het opheffen van haltes komt de sociale functie van het openbaar vervoer onder druk te staan.

3 Analyse en aanbevelingen

3.1 Hoofdconclusie

1. Sinds 2010 is het aantal haltes in het openbaar vervoer in Amsterdam met netto 16% afgenomen. Er verdwenen bijna evenveel haltes door het opheffen van lijnen als door het opheffen van haltes op bestaande lijnen. Bij de opheffing van haltes is voldaan aan de normen die voor de ontsluiting van woon- en werkgebieden door de Stadsregio zijn gesteld.
2. De bijdrage van het opheffen van haltes aan de verkorting van de reistijden is beperkt geweest. Het opheffen van lijnen draagt aanzienlijk bij aan de doelmatigheid van het openbaar vervoer, maar het opheffen van haltes op bestaande lijnen nauwelijks.

3.2 Voor wie zijn onze aanbevelingen?

Op grond van haar wettelijke bevoegdheden is de Stadsregio Amsterdam de opdrachtgever voor het openbaar vervoer. In het door haar opgestelde Programma van Eisen geeft de Stadsregio aan welke eisen de concessiehouder – GVB in Amsterdam – moet voldoen. GVB kan voorstellen over het opheffen van lijnen of haltes doen, maar de Stadsregio moet deze – na toetsing aan de eisen in het Programma - goedkeuren. De in de volgende paragraaf opgenomen aanbevelingen zijn daarom in eerste instantie bedoeld voor de Stadsregio.

De gemeente Amsterdam heeft geen formele bevoegdheden. Hoewel de stadsregio sinds 1 januari 2015 een gewone gemeenschappelijke regeling is, gaat het bij het openbaar vervoer niet om gemeentelijke taken en bevoegdheden die zijn overgedragen aan de gemeenschappelijke regeling. De Stadsregio heeft haar taken en bevoegdheden inzake het openbaar vervoer krachtens een algemene maatregel van bestuur. Als dit niet zou zijn gebeurd, zouden de taken en bevoegdheden liggen bij de Provincie Noord-Holland. Toch zijn de aanbevelingen ook wel relevant voor de gemeente Amsterdam. De gemeente heeft namelijk wel een adviesfunctie en participeert in de regioraad.

3.3 Analyse en overige aanbevelingen

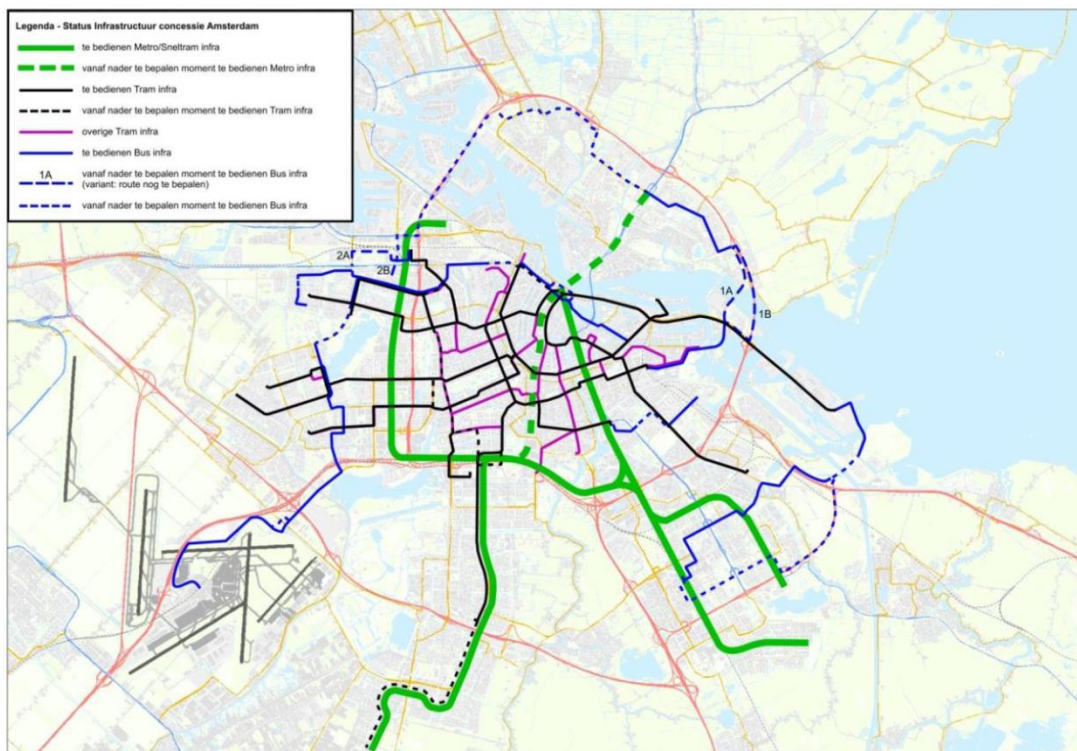
Met de komst van de nieuwe Noord/Zuid-lijn zal er veel gaan veranderen aan het openbaar vervoer netwerk in Amsterdam. De discussie is daarover gestart. Dat betekent dat ons onderzoek op een goed moment komt. Onze bevindingen geven aanleiding en aanknopingspunten om de argumentatie bij de besluitvorming over het aanbod van openbaar vervoer in Amsterdam nog eens tegen het licht te houden. Belangrijke vragen daarbij zijn: Wat betekent het voldoen aan de ontsluitingsnormen? Zijn er betere mogelijkheden om doelmatiger te werken dan via het opheffen van lijnen en haltes?

Er is voldaan aan de ontsluitingsnormen, maar wat zegt dat over de normen?

De opheffing van haltes in het openbaar vervoer heeft plaats gevonden binnen de normen die daarvoor door de Stadsregio in het Programma van Eisen zijn gesteld. Het onderscheid tussen de normen van 400 en 800 meter, die de basis vormen voor de ontsluitingseisen, sluit aan bij algemeen gehanteerde normen voor het invloedsgebied van een halte. Met het invloedsgebied van een halte wordt aangegeven hoe ver mensen bereid zijn te lopen naar de halte. Voor bus- en tramlijnen is een invloedsgebied van 400 tot 500 meter gebruikelijk, voor metro's 700 tot 1.000 meter. Dit komt neer op ongeveer vijf minuten lopen voor bus- en tramlijnen en tien minuten lopen voor metrolijnen. In dit verschil komt tot uiting dat een langer voor- en natransport acceptabel is bij een beter product. Mensen zijn bereid verder te lopen als de lijn een hoge frequentie heeft en een hoge gemiddelde snelheid. Op grond hiervan is in het Programma van Eisen de ontsluitingsnorm geformuleerd als 'binnen een straal van 800 meter van een halte of metrostation aan de hoofdinfrastructuur of binnen een straal van 400 meter van een andere halte'.

Met de hoofdinfrastructuur in Amsterdam is er echter iets opvallends aan de hand. In het Programma van Eisen is de hoofdinfrastructuur in Amsterdam zo samengesteld dat niet alleen de metrolijnen, maar alle tramlijnen en een aantal buslijnen erin zijn opgenomen (zie kaart 3.1).

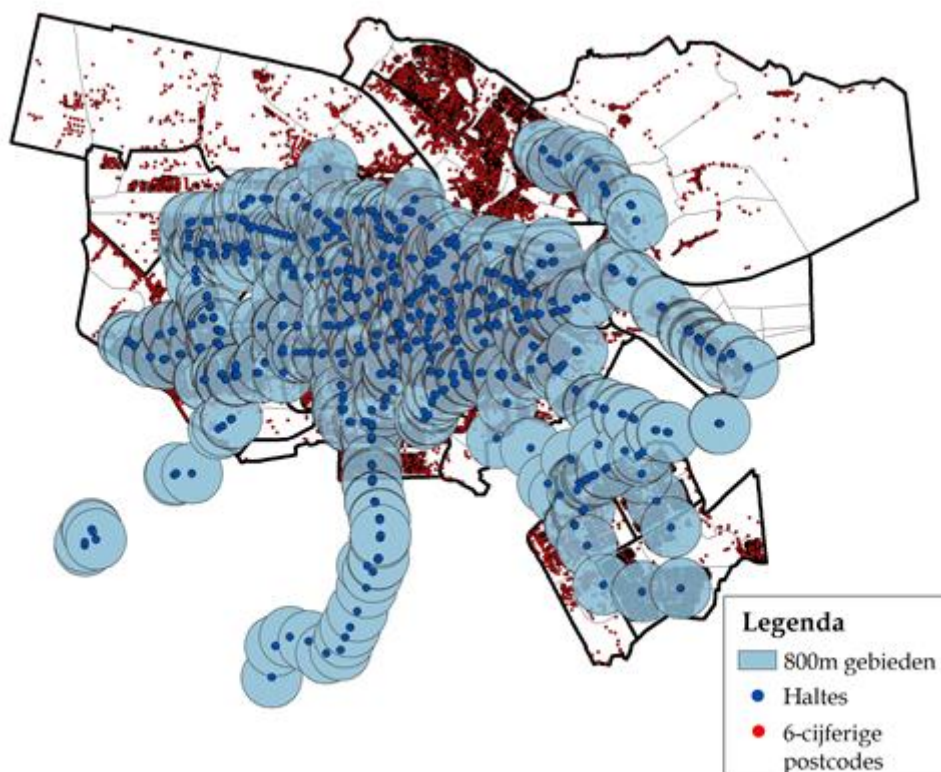
Kaart 3.1 - Hoofdinfrastructuur van de concessie Amsterdam



De meeste metro-, tram- en buslijnen die behoren tot de hoofdinfrastructuur zijn wel frequent. De metrolijnen zijn ook snel, maar dat is met de tramlijnen in veel mindere mate het geval. De tramlijnen in Amsterdam hebben gezamenlijk een gemiddelde snelheid van ongeveer 15 km per uur. Er zijn natuurlijk snellere lijnen, zoals lijn 26, die de snelheid van een metrolijn benadert. Daar tegenover staan weer langzamere. Wij vragen ons af of de reiziger bereid is - of dat er van hem mag worden gevraagd - om 10 minuten te lopen naar de dichtstbijzijnde halte van een dergelijk langzaam vervoermiddel.

Door de fijnmazigheid van het netwerk van de hoofdinfrastructuur, liggen de meeste adressen in de woon- en werkgebieden in Amsterdam binnen een straal van 800 meter van haltes aan de hoofdinfrastructuur OV (zie kaart 3.2).

Kaart 3.2 - Adressen binnen en buiten 800 meter tot een GVB-halte



Kaart 3.2 laat zien dat het grootste deel van Amsterdam, behalve het westelijke deel van Noord, binnen een straal van 800 meter van de hoofdinfrastructuur ligt. Dit betekent dat op heel veel plekken in Amsterdam haltes kunnen verdwijnen zonder dat de norm van 800 meter tot de dichtstbijzijnde halte wordt overschreden. De Stadsregio lijkt in het Programma van Eisen er dus vanuit te gaan dat de meeste Amsterdammers niet alleen bereid zijn én in staat om 1 km te lopen naar de dichtstbijzijnde metrohalte, maar ook naar een tram- of bushalte. Wij vragen ons af of dit

past bij het idee van het onderscheid tussen de 400 en de 800 meter norm. Het lijkt verstandig om op dit punt het Programma van Eisen nog eens te heroverwegen.

Aanbeveling 1: Heroverweeg de wijze waarop de hoofdinfrastructuur in het Programma van Eisen is ingevuld. Betrek daarbij de huidige gemiddelde snelheid van metro-, tram- en buslijnen.

Het begrip hoofdinfrastructuur heeft geen duidelijke juridische grondslag. Behalve het onderscheid tussen de hoofdinfrastructuur en de rest van het netwerk wordt er ook wel verschil gemaakt tussen Plus- en Comfortlijnen en tussen verbindende en ontsluitende lijnen. Dit maakt het totale beeld niet helder.

Er zou een duidelijke omschrijving moeten komen van wat de hoofdinfrastructuur onderscheidt van de rest van het netwerk in frequentie en snelheid. De heroverweging zou kunnen resulteren in aanvullende eisen die worden gesteld aan openbaar vervoer dat onderdeel uitmaakt van de hoofdinfrastructuur.

In het Programma van Eisen is ook een norm opgenomen voor de ontsluiting van zieken- en verzorgingshuizen. De belangrijkste publieksingang moet binnen een loopafstand van 250 meter van een halte of metrostation liggen. In de bijlagen van het Programma van Eisen is een lijst opgenomen van ziekenhuizen en verzorgings- en verpleeghuizen die ontsloten moeten worden.

De gedachte achter deze norm lijkt te zijn dat de meeste bewoners van deze voorzieningen zodanig slecht ter been zijn dat 1 of zelf een halve kilometer lopen teveel is. De meeste bewoners van verpleeg- en verzorgingshuizen zijn echter zo weinig mobiel dat zij nauwelijks nog gebruik maken van het openbaar vervoer. Maar bij het formuleren van de norm van 250 meter is wellicht ook gedacht aan de bezoekers. Ouderen die nog wel zodanig mobiel zijn dat ze gebruik maken van het openbaar vervoer, hebben vaak een andere huisvesting. En op die woonvoorzieningen is de norm niet van toepassing.

Aanbeveling 2: Heroverweeg de norm van 250 meter afstand tot ziekenhuizen en verpleeg- en verzorgingshuizen. Betrek daarbij ook andere gebieden met concentraties van seniorenhuisvesting.

De heroverweging zou kunnen leiden tot een uitbreiding van de 250 meter norm tot andere woonvoorzieningen voor ouderen. Hierbij dient ook afgewogen te worden wat de mogelijkheden en de kosten zijn van het Aanvullend Openbaar Vervoer.

Wordt er op een realistische wijze gewerkt aan doelmatigheid?

Mede gedwongen door de bezuinigingen, die opgelegd zijn door het Rijk, voeren de Stadsregio en GVB sinds enkele jaren een strategie in het openbaar vervoer, die gericht is op het vervoeren van méér reizigers tegen minder kosten. In het Vervoerplan 2014 van GVB wordt een groei van 35% meer ritten per dag genoemd en een verkorting van de totale reistijd van reizigers van 20%. Hiervoor zal het netwerk en het dienstregelingsconcept moeten veranderen. Er moet ingespeeld worden op veranderende mobiliteitsstromen door de metro de ruggengraat van het netwerk te laten worden en meer spitsreizigers te vervoeren. Verder moet er vervoer ingezet

worden waar vraag is; dat betekent dat lijnen met te weinig reizigers worden opgeheven of minder zullen rijden. Tenslotte moet de reistijd worden verkort door het aantal haltes te verminderen en verbindende lijnen zoveel mogelijk te 'strekken'.

We constateren in dit onderzoek dat de vermindering van reistijd van reizigers door de opheffing van haltes verwaarloosbaar is. Het opheffen van lijnen kan wel leiden tot een vermindering van kosten en daarmee een verbetering van de doelmatigheid. Het opheffen van een één of twee haltes op een bestaande lijn leidt hooguit in specifieke gevallen tot een verbetering van doelmatigheid, omdat de reistijd bijna nooit veel wordt verkort. Voor een relevante verkorting van de reistijd is meer nodig. Het openbaar vervoer in Amsterdam – de metrolijnen daargelaten – is traag te noemen. De gemiddelde snelheid van de tramlijnen is 15 km per uur. Als GVB wil concurreren met de fiets en de brom/snorfiets en meer spitsreizigers naar zich toe wil trekken, dan zal de snelheid van het openbaar vervoer moeten worden opgevoerd. Het opheffen van enkele haltes op een lijn draagt daar te weinig aan bij.

Aanbeveling 3: Inventariseer de mogelijkheden om de snelheid van het Amsterdamse vervoer te verhogen, in het bijzonder dat van de tramlijnen. Stel een realistisch programma op om tot uitvoering van maatregelen te komen, zodat op niet al te lange termijn daadwerkelijk de snelheid van de tramlijnen is verhoogd.

Uitbreiding van het metronet met de komst van de Noord/Zuidlijn kan een belangrijke bijdrage bieden aan een verhoging van de snelheid van het openbaar vervoer. Daarnaast zou ook bij een aantal essentiële tram- en busverbindingen de snelheid moeten worden opgevoerd. Twee belangrijke instrumenten daarvoor zijn het via alle deuren kunnen in- en uitstappen en een zo vrij mogelijke baan.

Advies aan Amsterdam: probeer uw invloed te vergroten

Zoals gezegd kan Amsterdam een zekere invloed uitoefenen omdat de gemeente een adviesfunctie heeft en participeert in de regioraad. De adviesfunctie van de gemeente is echter beperkt. Deze advisering over de uitvoering van het openbaar vervoer kent geen wettelijke grondslag; op grond van de wet is de Stadsregio alleen gehouden om advies te vragen aan consumentenorganisaties. In de regioraad, het belangrijkste bestuursorgaan van de Stadsregio, is Amsterdam bij besluitvorming afhankelijk van andere gemeenten ook als het gaat om besluiten over het openbaar vervoer op haar grondgebied. De regioraad bestaat uit 60 leden, waarvan 22 uit Amsterdam. Dit betekent dat Amsterdam 37% van de stemgerechtigde zetels bezet, terwijl 56% van de bevolking in de stadsregio in Amsterdam woont.

In formele zin is de invloed van Amsterdam dus beperkt. Bij de vele raadsadressen en brieven aan de gemeente of de gemeenteraad over de dienstregeling van het openbaar vervoer moest de gemeente er telkens op wijzen dat de taken en bevoegdheden op dit gebied niet bij haar liggen, maar bij de Stadsregio. Maar misschien is toch ten behoeve van de belangen van de Amsterdammers een iets actievere houding mogelijk. Daarom richten we ons met deze laatste aanbeveling specifiek op de gemeente Amsterdam.

Aanbeveling 4: Overweeg de invloed die de gemeente – en de gemeenteraad – hebben op het beleid inzake openbaar vervoer. Verken de mogelijkheid om de adviesfunctie, die de gemeente heeft, uit te breiden naar het vaststellen van de dienstregeling.

Misschien zijn er mogelijkheden om in overleg met de andere gemeenten die zitting hebben in de regioraad te komen tot afspraken waarbij iedere gemeente over de dienstregeling binnen zijn grondgebied een formele adviesfunctie krijgt. Daarnaast kunnen de bestuurscommissies wellicht vanuit hun ogen en oren functie samenwerken met de consumentenorganisaties om zo te zorgen voor een gerichte inbreng vanuit Amsterdam bij de vaststelling van de dienstregeling.

4 Bestuurlijke reactie en nawoord

De rekenkamer heeft op 31 mei 2016 het conceptrapport (bestaande uit een concept bestuurlijk rapport en een concept onderzoeksrapport) voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders, de Stadsregio Amsterdam en GVB. Hierbij is gevraagd om te reageren op de conclusies en aanbevelingen in het concept bestuurlijk rapport. Op 14 juni 2016 ontving de rekenkamer de reacties van het college van burgemeester en wethouder, de Stadsregio en GVB. Hierna volgt eerst de integrale tekst van deze reacties en vervolgens het nawoord van de rekenkamer hierop.

4.1 Bestuurlijke reactie college

Onderstaand treft u de bestuurlijke reactie van Amsterdam op het concept bestuurlijk rapport van het onderzoek *Aanbod openbaar vervoer* aan.

Hoofdconclusie van het onderzoek

De hoofdconclusie over de afname van het aantal haltes in het openbaar vervoer in Amsterdam is dat bij de opheffing van haltes voldaan is aan de normen die voor de ontsluiting van woon-en werkgebieden door de Stadsregio zijn gesteld. Deze normen die in het Programma van Eisen (PvE) zijn vastgelegd zijn mede tot stand gekomen op basis van beleidskeuzes die door de Stadsregio zijn ontwikkeld en vastgelegd in beleid dat ook door Amsterdam is onderschreven. Dat beleid heeft zijn weerslag gekregen in de belangrijke beleidsnotities "Een nieuwe kijk op het Amsterdamse OV" en "Beter benutten regionaal openbaar vervoer Amsterdam". Doel van dit beleid is om de indertijd voorgeschreven bezuinigingen op de rijksbijdrage voor het openbaar vervoer te verwerken met behoud van zoveel mogelijk kwaliteit, of zelfs meer kwaliteit (lees: meer OV) voor minder geld. In de uitwerking betekent dit dat keuzes gemaakt moeten worden in de OV bediening op basis van de (verwachte) vervoervraag. Het PvE is vastgesteld nadat diverse partijen in de gelegenheid zijn geweest hun advies te geven op het ontwerp PvE.

Bestuurlijke reactie gemeente Amsterdam op de aanbevelingen van Rekenkamer Amsterdam

U geeft aan dat de aanbevelingen, gezien het feit dat de Stadsregio opdrachtgever is voor het openbaar vervoer, in eerste instantie bedoeld zijn voor de Stadsregio. Om die reden is de reactie van Amsterdam op de eerste drie aanbevelingen beperkt. De vierde aanbeveling richt zich specifiek op de gemeente Amsterdam

Aanbeveling 1: Heroverweeg de wijze waarop de hoofdinfrastructuur in het Programma van Eisen is ingevuld. Betrek daarbij de huidige gemiddelde snelheid van metro-, tram- en buslijnen.

Een volledige heroverweging van de wijze van invulling van de hoofdinfrastructuur is ongewenst. Over het overgrote gedeelte van de hoofdinfrastructuur bestaat geen discussie over die status. Wel is denkbaar dat er in incidentele gevallen marginaal getoetst wordt of de kwaliteit van het ov dat op die hoofdinfrastructuur geboden

wordt inderdaad toereikend is om de grotere halte afstand te rechtvaardigen.

Aanbeveling 2: Heroverweeg de norm van 250 meter afstand tot ziekenhuizen en verpleeg- en verzorgingshuizen. Betrek daarbij ook andere gebieden met concentraties van seniorenhuisvesting.

Deze aanbeveling heeft betrekking op een bevoegdheid die hoofdzakelijk bij de Stadsregio ligt. Inhoudelijk gelden bij deze aanbeveling onder meer de navolgende overwegingen.

De 250 meter norm is al een aanscherping van de 400 cq.800 meter norm waarmee tegemoet gekomen wordt aan de specifieke situatie van de doelgroep. Een verdere verkleining van de maximale halte afstand is geen realistische optie uit oogpunt van exploitatie. Bij het toepassen van de norm op andere seniorenvoorzieningen rijst de vraag welke definities toegepast gaan worden voor deze concentraties van seniorenhuisvesting (bijv. normen voor concentratie en normen voor senioren). Verder kent Amsterdam een stelsel van aanvullend openbaar vervoer dat er juist op gericht is een voorziening te zijn voor personen die niet meer met het regulier openbaar vervoer kunnen reizen. Overigens worden thans de mogelijkheden onderzocht om tot meer integratie van delen van het openbaar vervoer en het aanvullend openbaar vervoer te komen.

Aanbeveling 3: Inventariseer de mogelijkheden om de snelheid van het Amsterdamse vervoer te verhogen, in het bijzonder dat van de tramlijnen. Stel een realistisch programma op om tot uitvoering van maatregelen te komen, zodat op niet al te lange termijn daadwerkelijk de snelheid van de tramlijnen is verhoogd.

Op initiatief van de Stadsregio en in samenwerking met Amsterdam wordt intensief samengewerkt aan de uitvoering van de Investeringsagenda openbaar vervoer. Hiermede wordt beoogd om met een investering van orde grootte €400 miljoen het openbaar vervoer te versnellen en de betrouwbaarheid te verbeteren. Dit verhoogt de aantrekkelijkheid voor de reiziger en verlaagt de exploitatiekosten. Partijen zijn zich ervan bewust dat de mogelijkheden tot snelheidsverhoging niet onbepaald aanwezig zijn.

Aanbeveling 4: Overweeg de invloed die de gemeente – en de gemeenteraad – hebben op het beleid inzake openbaar vervoer. Verken de mogelijkheid om de adviesfunctie, die de gemeente heeft, uit te breiden naar het vaststellen van de dienstregeling.

Uitbreiding van de adviesfunctie naar vaststelling van de dienstregeling past niet in het wettelijk kader. De wet personenvervoer 2000 heeft juist als uitgangspunt dat de vervoerder een zekere vrijheid heeft om zich op de reiziger c.q. markt te richten, vanuit de gedachte dat de vervoerder beter dan wie ook weet waar zijn (potentiele) reizigers zitten en hoe deze reizen.

De verantwoordelijke overheid stelt kaders en randvoorwaarden in het Programma van Eisen (PvE) waaraan het concrete aanbod inclusief de dienstregeling van de vervoerder moet voldoen. Ook het Dagelijks Bestuur van de Stadsregio stelt de dienstregeling niet vast, maar toetst of deze voldoet aan het PvE. De gemeenteraad heeft wel een adviesbevoegdheid bij de opstelling van dit PvE.

De gemeenteraad is reeds adviseur van de concessie Amsterdam. De taken en bevoegdheden zijn geregeld in de vigerende verordening (Verordening op de commissies van advies van de concessiegebieden in het ROA) en deze biedt voldoende mogelijkheden voor advisering door de raad op het OV beleid. De gemeente zal in overleg met SRA bezien of de verordening, die stamt uit 2001, met de komst van de vervoerregio geactualiseerd moet worden.

4.2 Bestuurlijke reactie Stadsregio Amsterdam

Hierbij treft u de bestuurlijke reactie van de Stadsregio Amsterdam aan op de bestuurlijke versie van uw rapport "Aanbod openbaar vervoer" van 31 mei 2016.

In uw rapport concludeert u dat het openbaar vervoer in Amsterdam de afgelopen jaren doelmatiger is geworden door het opheffen van lijnen. U constateert tevens dat het opheffen van haltes een zeer beperkt effect heeft gehad op het verkorten van reistijden en op de doelmatigheid, en dat bij het opheffen van haltes wel steeds wordt voldaan aan de normen die in het Programma van Eisen zijn gesteld. U stelt echter ook vragen bij deze normen en adviseert om deze normen te heroverwegen.

Het beleid van de Stadsregio ten aanzien van het opheffen van haltes

In het Programma van Eisen voor de concessie Amsterdam zijn de minimumeisen vastgelegd waar GVB aan dient te voldoen. Deze eisen zijn tot stand gekomen in de periode 2010-2014, toen bleek dat er door het Rijk fors zou worden bezuinigd op de BDU (de speciale Rijksuitkering aan provincies en Stadsregio's waar onder andere het openbaar vervoer uit moet worden betaald). Om te voorkomen dat de bezuinigingen zouden leiden tot minder openbaar vervoer heeft het toenmalige dagelijks bestuur er voor gekozen om de vervoerder (binnen de door het dagelijks bestuur vastgestelde minimumeisen) meer ruimte te geven om het openbaar vervoer beter aan te laten sluiten bij de wensen van (potentiele) reizigers. Dit vanuit de gedachte dat de vervoerder het beste weet waar zijn (potentiele) klanten zijn en hoe deze op een slimme en efficiënte wijze te vervoeren. Deze gedachte is terug te vinden in beleidsnotities als "Een nieuwe kijk op het Amsterdamse OV" en "Beter benutten regionaal openbaar vervoer Amsterdam". Deze beleidsnotities worden door u niet betrokken bij uw analyse, maar staan aan de basis van de minimumeisen zoals die in het Programma van Eisen zijn geformuleerd en de vrijheid die de vervoerder daarbinnen heeft.

U constateert terecht dat er in Amsterdam veel meer haltes zouden kunnen worden opgeheven dan tot nu toe is gebeurd, omdat - rekening houdend met de hoofdinfrastructuur en de daarbij geldende norm van haltecirkels van 800 meter hemelsbreed - het overgrote deel van Amsterdam zou kunnen worden bediend met minder haltes. Dat dit niet gebeurd is, heeft er vooral mee te maken dat het dagelijks bestuur en GVB bij wijzigingen in het openbaar vervoer een afweging maken tussen de aspecten bereikbaarheid, attractiviteit en betaalbaarheid van het openbaar vervoernetwerk. Heroverweging van de 800 meter-norm vindt het dagelijks bestuur dan ook niet noodzakelijk, bij het toepassen van de norm vindt steeds een afweging plaats.

Haltes bij verpleeg- en verzorgingstehuizen

U vraagt aandacht voor de speciale ontsluitingsnorm die geldt voor ziekenhuizen en verpleeg- en verzorgingstehuizen. U constateert dat deze norm niet voldoet, omdat de meeste bewoners van verpleeg- en verzorgingstehuizen zo weinig mobiel zijn dat zij nauwelijks nog gebruik maken van openbaar vervoer. Daarmee lijkt u te suggereren dat de norm in deze vorm zou kunnen worden afgeschaft. Wel adviseert u te onderzoeken of deze speciale ontsluitingsnorm toegepast kan worden op andere woonvoorzieningen voor ouderen, die nog wel zodanig mobiel zijn dat zij gebruik maken van het openbaar vervoer. Deze suggestie om tot een uitruil te komen tussen haltes bij verpleeg- en verzorgingstehuizen en andere woonvoorzieningen voor ouderen, is interessant en vraagt nadere bestudering. Ook hier gaat het immers om een afweging op de aspecten bereikbaarheid, attractiviteit en betaalbaarheid van het openbaar vervoernetwerk.

De concessie Amstelland-Meerlanden wordt op dit moment aanbesteedt. Deze concessie kent wel minimumeisen voor loopafstanden, maar niet specifiek voor verzorgingshuizen. In de uitvraag wordt doorborduurt op het versnellen van de regionale R-netverbindingen, door onder andere het vergroten van de halteafstanden. Hierdoor zijn hogere frequenties mogelijk. Ten behoeve van de reizigers die de grotere halteafstanden een bezwaar vinden, al de vervoerder in Amstelland-Meerlanden:

- In het vervoerplan aangeven of en op welke wijze zij inspelen op de behoefte van specifieke doelgroepen;
- wordt de vervoerder beloond voor het blijven bieden van bepaalde OV-verbindingen;
- krijgt de vervoerder de ruimte om deze OV-verbindingen op een klantvriendelijkere wijze aan te bieden dan in de vorm van een vast, laagfrequente busdienst.

Een door de Stadsregio uitgevoerd onderzoek naar de bereikbaarheid van de verzorgingshuizen in Amstelland-Meerlanden geeft de vervoerder richting voor het doen van zijn voorstellen.

Investeringsagenda Openbaar Vervoer

Uw aanbeveling om te onderzoeken hoe de snelheid van het openbaar vervoer in Amsterdam kan worden verhoogd, beschouwt het dagelijks bestuur als steun voor de "Investeringsagenda Openbaar Vervoer", waar Stadsregio en gemeenten samenwerken om de snelheid en betrouwbaarheid van het openbaar vervoer te verbeteren. In het kader van deze Investeringsagenda financiert de Stadsregio OV-infrastructuurprojecten. Het gaat hierbij om een investeringsprogramma van 600 miljoen in de periode tot 2025, waarvan ongeveer 400 miljoen in het gebied van de gemeente Amsterdam zal worden geïnvesteerd. De gemeente Amsterdam draagt zelf ook bij aan het investeringsprogramma, namelijk 7 miljoen (tot 2018).

Advisering over dienstregeling

Tenslotte adviseert u de gemeenteraad van Amsterdam om "een iets actievere

houding" aan te nemen in de Regioraad en te onderzoeken of het mogelijk is om de adviesfunctie van de gemeente(raad) "uit te breiden naar het vaststellen van de dienstregeling". Dit zou er toe kunnen leiden dat iedere gemeente(raad) die deel uitmaakt van de Stadsregio advies zou moeten kunnen uitbrengen over de dienstregeling die binnen die gemeente wordt gereden.

Deze suggestie neemt het dagelijks bestuur niet over, omdat zij tegen de wet is. De WP2000 (artikel 31) verplicht concessiehouders advies te vragen aan consumentenorganisaties bij voorgenomen wijzigingen van de dienstregeling Binnen de Stadsregio verloopt dit via de Reizigersadviesraad (RAR). Er is echter geen wettelijke grondslag voor een verplichte advisering door gemeente(raden).

4.3 Bestuurlijke reactie GVB

Namens GVB hartelijk dank voor het toezenden van het bestuurlijk rapport Aanbod Openbaar Vervoer. Graag reageren wij op het toegezonden stuk, en de aanbevelingen.

GVB zou nogmaals willen aangeven dat er onjuistheden zitten in het aantal opgeheven haltes: er zijn veel minder haltes opgeheven dan in het rapport wordt aangegeven. Deze haltes zijn dan overgenomen door andere lijnen, of door andere vervoerders zoals EBS of Connexxion. Dit leidt tot een vertekend beeld in het rapport. Er zijn tussen 2011 en 2016 79 haltes opgeheven, wat neerkomt op 11% (hierbij heeft GVB het aantal haltenamen als definitie genomen). Ook komt de rekenmethode die de Rekenkamer heeft gehanteerd niet overeen met de rekenmethode van GVB. De Rekenkamer stelt te simpel dat de opgeheven haltes en lijnen een directe besparing oplevert. De voertuigen die worden bespaard bij de opheffingen worden echter weer ergens anders in het netwerk ingezet, en juist daar waar GVB meer reizigers trekt. Hiermee tracht GVB een zo efficiënt mogelijk netwerk creëren en zo veel mogelijk reizigers te bedienen. Ik verwijs u graag naar de bijlage voor de opmerkingen die in eerdere fase naar u zijn gestuurd, maar helaas slechts ten dele zijn overgenomen.

Het rapport behelst tevens een viertal aanbevelingen, waar GVB een reactie op zal geven.

Aanbeveling 1: Heroverweeg de wijze waarop de hoofdinfrastructuur in het Programma van Eisen is ingevuld. Betrek daarbij de huidige gemiddelde snelheid van metro-, tram-, en buslijnen.

Snelheid van het OV is erg belangrijk om ook in de toekomst concurrerend te zijn met andere modaliteiten. Het helder definiëren zou kunnen bijdragen aan snelheidsverhoging op hoofdinfrastructuur en daarnaast de fijnmazigheid te waarborgen. Er zou goed in kaart moeten worden gebracht wat de implicaties zijn van deze invulling

Aanbeveling 2: Heroverweeg de norm van 250 meter afstand tot ziekenhuizen en verpleeg- en verzorgingshuizen. Betrek daarbij ook andere gebieden met concentraties van seniorenhuisvesting

De eisen waaraan GVB moet voldoen wat betreft deze norm is op dit moment helder. Een meer flexibele invulling zal kunnen helpen om het sociale doel. Wat deze norm beoogt te behalen. Ook hier is het van belang de consequenties goed in kaart te brengen, immers zal dit implicaties hebben voor de bedrijfsvoering en kan dit indruisen tegen het doel van versnelling en betaalbaarheid. GVB staat open om hierover het gesprek aan te gaan. Initiatieven om te kijken naar meer samenwerking tussen regulier OV en aanvullend openbaar vervoer juicht GVB toe.

Aanbeveling 3: Inventariseer de mogelijkheden om de snelheid van het Amsterdamse vervoer te verhogen, in het bijzonder dat van tramlijnen.

Deze aanbeveling is voor GVB ook van belang, en daar werken wij in samenwerking met de Gemeente Amsterdam en Stadsregio Amsterdam ook hard aan. De gemiddelde snelheid van een Amsterdamse tram is laag, waardoor de aantrekkelijkheid en de betaalbaarheid vermindert. Wij werken dan ook graag mee aan initiatieven zoals de Investeringsagenda OV, waar ongeveer 400 miljoen wordt uitgetrokken voor het realiseren van versneld openbaar vervoer.

Aanbeveling 4: Overweeg de invloed die de gemeente - en de gemeenteraad - hebben op het beleid inzake openbaar vervoer. Verken de mogelijkheid om de adviesfunctie, die de gemeente heeft, uit te breiden naar het vaststellen van de dienstregeling.

Deze aanbeveling kan GVB niet onderschrijven. Juridisch is deze aanbeveling onhaalbaar, het zal een wijziging in de Wet Personenvervoer en WGR plusregio met zich mee brengen. De gevolgen voor de dagelijkse bedrijfsvoering van GVB zullen enorm groot zijn, en daarmee onwerkbaar worden. GVB heeft meerdere dienstregelingen per jaar (zomer- en winterdienstregelingen, drukke dagen dienstregelingen, wijzigingen n.a.v. demografische ontwikkelingen etc.). Dit zou betekenen dat bij elke wijzigingen de gemeenteraad een akkoord moet geven. Daarnaast is GVB bang dat dit zal leiden tot willekeur en politieke belangen, in plaats van het algemene reizigersbelang. Dit reizigersbelang wordt volgens GVB goed vertegenwoordigd in de Reizigers Advies Raad (RAR), en deze is wettelijk ook geborgd. De ingewikkelde puzzel die een dienstregeling is, zou dan meermalen per jaar politieke goedkeuring moeten verkrijgen. Dat zijn processen die lang duren, wat zou betekenen dat er ook andere afdelingen afhankelijk worden van politieke besluitvorming, denk hierbij aan bijvoorbeeld personeelsplanning. Daarnaast heeft de vervoerder juist alle kennis en informatie in huis om een zo efficiënt mogelijke dienstregeling in te voeren, die ook past binnen de infrastructuur en andere kaders. Een kleine wijziging kan grote gevolgen hebben voor het gehele netwerk. Een ander probleem is ook de omliggende gemeenten: GVB rijdt niet alleen in gemeente Amsterdam. Het zou heel onzuiver zijn als deze gemeente een andere status zouden hebben dan de gemeente Amsterdam.

Dit geldt overigens niet alleen voor de dienstregeling. Ook andere plannen die GVB vaststelt moeten passen binnen de aan GVB gestelde eisen. Het stelsel dat is gekozen is niet voor niks: het vergroten van de invloed van de gemeenteraad zal leiden tot wijzigingen in een zeer complexe bedrijfsvoering. Een kleine wijziging kan een groot effect hebben op het geheel van genomen besluiten. Een grotere invloed van de gemeenteraad zou tevens indruisen tegen de ontwikkelruimte die GVB heeft gekregen bij de ingang van de verlengde concessie. De subsidie voor exploitatie daalt

enorm (van 100 naar 36 mio) bij gelijkblijvende productie op straat. Dit moet worden opgevangen met toenemende reizigersopbrengsten. De Stadsregio ziet de Concessiehouder als de aangewezen partij om met slimme en creatieve vervoersoplossingen een openbaar vervoernetwerk te ontwikkelen dat optimaal aansluit op de vervoersvraag van (potentiële) reizigers. De Concessiehouder heeft met zijn kennis en ervaring namelijk het beste zicht op de voorkeuren van (potentiële) reizigers en de mogelijkheden om op efficiënte wijze in deze voorkeuren te voorzien.

Gezien de positie van GVB in de stad hebben wij nauwe afstemming met gemeente Amsterdam (onder meer V&OR), maar ook met stadsdelen en omliggende gemeenten om elkaar op de hoogte te houden van bijvoorbeeld demografische ontwikkelingen. Ondanks dat dit niet wettelijk geborgd is, is het wel in ieders belang om nauwe contacten te onderhouden. Dit doet GVB dan ook, maar het is juist zuiver om de rollen en verantwoordelijkheden te borgen.

4.4 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer dankt de Stadsregio, het college van B&W en GVB voor hun reacties op de conclusies en aanbevelingen. GVB maakt een aantal opmerkingen over de bevindingen over het aantal opgeheven haltes in de afgelopen jaren. Wij hebben onze werkwijze al eerder geëxpliciteerd aan GVB en vinden het jammer dat er nogmaals op wordt terug gekomen³. Verder zijn de reacties niet onverdeeld positief en ook niet altijd hetzelfde. We kiezen er daarom voor per aanbeveling een aantal opmerkingen te maken. We hopen dat deze stof leveren tot nadere discussie.

Aanbeveling 1: Heroverweeg invulling hoofdinfrastructuur

De reacties op de eerste aanbeveling verschillen nogal. GVB wil wel nadenken over het meer helder definiëren van de hoofdinfrastructuur, terwijl het college meent dat het ongewenst is over de hele hoofdinfrastructuur te discussiëren; alleen marginale veranderingen zouden kunnen worden bekeken. De Stadsregio meent dat er geen reden is om de 800 meter norm te veranderen, omdat er in de praktijk een voldoende zorgvuldige afweging bij het opheffen van haltes wordt gemaakt. Ze onderschrijft onze conclusie dat in Amsterdam door de manier waarop de hoofdinfrastructuur is vastgelegd veel meer haltes zouden kunnen worden opgeheven dan tot nu toe is gebeurd. Wij menen dat hierdoor het hele onderscheid tussen de 400 en 800 meter norm in de praktijk nauwelijks nog bestaat. Aangezien dat niet de bedoeling kan zijn geweest van het maken van dat onderscheid, blijven wij erbij dat het ons inziens verstandig is om nog eens naar de bepaling van de hoofdinfrastructuur te kijken.

Aanbeveling 2: Heroverweeg 250 meter norm

Ook bij deze aanbeveling zijn de meningen verschillend. De Stadsregio en GVB zijn gematigd positief over de aanbeveling om de 250 meter norm voor verpleeg- en verzorgingshuizen te heroverwegen. GVB wijst wel op mogelijke gevolgen voor de

³ Zie Onderzoeksrapport, blz. 21-24, in het bijzonder tabel 3.3, waaruit blijkt dat 15 haltes in Amsterdam zijn verdwenen door overdracht van de halte van GVB aan een ander bedrijf.

bedrijfsvoering. Het college ziet vooral problemen om tot een oplossing te komen. Wij menen dat er verschillende oplossingen kunnen worden bekeken. De Stadsregio geeft in zijn reactie aan welke afspraken zij heeft gemaakt met de vervoerder in de concessie Amstelland-Meerlanden. Zij noemt een 'uitruil' van de norm voor verpleeg- en verzorgingshuizen door een voor woonvoorzieningen voor ouderen een interessante suggestie. Bekeken kan worden of het opstellen van een nieuwe lijst met seniorencomplexen een oplossing vormt. Daarbij kan de relatie met het Aanvullend Openbaar Vervoer worden betrokken, waarbij dan ons inziens ook de kosten van dit vervoer moeten worden meegenomen.

Aanbeveling 3: Kijk naar de snelheid van het openbaar vervoer

De reacties op aanbeveling 3 over de wenselijke versnelling van de tram zijn onderling vergelijkbaar. In alle reacties wordt verwezen naar de Investeringsagenda OV en de €400 miljoen die daarin is opgenomen voor de verbetering van het openbaar vervoer. Wij zijn hiervan op de hoogte. Het gaat ons vooral om de vraag wat de visie is bij die investeringen en vooral hoe de tram is te versnellen. Zijn de ingezette instrumenten afdoende om op niet al te lange termijn een versnelling te bereiken?

Aanbeveling 4: Invloed gemeenteraad

De reacties op aanbeveling 4 over een uitbreiding van de adviesfunctie van de gemeenteraad zijn afwijzend. GVB is tegen, omdat het grote gevolgen voor de bedrijfsvoering zou hebben. De Stadsregio meent dat er geen wettelijke grondslag voor is; het college meent dat het tegen de geest van de wet in gaat. We begrijpen deze kanttekeningen zeker. Maar de huidige adviserende rol van de gemeenteraad heeft ook geen wettelijke grondslag. Die adviserende rol lijkt te wijzen op een specifieke positie van de gemeente en de gemeenteraad van Amsterdam in de concessie Amsterdam. De wet voorziet namelijk vooral in regionale openbaar vervoersdiensten, terwijl GVB voornamelijk Amsterdam bedient. In lijn van deze redenering is er wellicht ruimte om die adviesrol wat breder in te vullen. Wij denken dat het goed is om via die weg te zoeken naar mogelijkheden om de burgerbetrokkenheid bij het openbaar vervoer te verbeteren.



Rekenkamer Amsterdam

Postbus 202
1000 AE Amsterdam

telefoon 020 25 478 08
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl