

# Evaluatie implementatieproces OV concessie DMG

*Provincie Zuid-Holland*

## *Rapport*

28 januari 2020

ir. J.M. (Jaap) Groenendijk  
D. (David) Ubbens MSc.

## Samenvatting

Op 9 december 2018 is de OV concessie DMG van start gegaan. Qbuzz verzorgt vanaf dat moment het bus- en treinvervoer in de Drechtsteden, Molenlanden en Gorinchem. De start van de nieuwe OV concessie DMG is een ingrijpende verandering waarbij veel komt kijken. De keuzen het openbaar vervoer zo in te richten dat het klaar is voor de toekomst betekenen dat het openbaar er anders uit gaat zien. Bovendien gaat een deel van het openbaar vervoer, als gevolg van een gemeentelijke herindeling, over naar de provincie Utrecht.

Aan de ontwikkeling en implementatie van de OV concessie DMG is door de provincie en Qbuzz, samen met (gemeenten in) de regio's, volop gewerkt. Ondanks de voorbereiding leidt de concessieverandering tot problemen en daarmee ook tot klachten van reizigers en chauffeurs.

### **Problemen concessieverandering**

Het is redelijk dat een nieuwe vervoerder enige tijd krijgt om de uitvoering op orde te krijgen. Maar de aard en omvang van de problemen die zich na de start bij het busvervoer voordoen – de start van het treinvervoer leidt niet of nauwelijks tot problemen – zijn van een andere orde. Er is sprake van een excessief aantal vertraagde en uitgevallen ritten met grote ongemakken voor reizigers tot gevolg.

In grote lijnen zijn er twee structurele problemen die samen tot het excessief aantal vertraagde en uitgevallen ritten leiden:

1. Niet goed werkende IT- en OV chipkaartapparatuur – de boordcomputers kampen met problemen – in de bussen.
2. Knelpunten in de dienstregeling (rijtijden) en bijbehorende roosters van chauffeurs.

De niet goed werkende IT- en OV chipkaartapparatuur in de bussen komt voor de provincie als een grote verrassing. Qbuzz heeft te laat geconstateerd dat zaken niet op orde waren. Ook de knelpunten in de dienstregeling en bijbehorende roosters van chauffeurs komen voor de provincie als een verrassing, al bleken eerder al extra dienstregelinguren nodig te zijn. Qbuzz wijt deze knelpunten aan de in 2018 toegenomen filedruk op in het bijzonder de A15 en A27.

Qbuzz betreft de problemen. In overleg met de provincie heeft Qbuzz een aantal verbeteringen doorgevoerd. Betrokkenen noemen 31 maart 2019 – Qbuzz voert dan enkele vervoerkundige wijzigingen in de dienstregeling door en tegelijk zijn ook de elektrische bussen beschikbaar – als hét moment dat het zichtbaar beter gaat.

De problemen hebben het vertrouwen in Qbuzz geschaad, binnen de provincie maar ook in de regio's en in de publieke opinie. Wat opvalt, is dat tot op de dag van vandaag het openbaar vervoer in de Drechtsteden, Molenlanden en Gorinchem in het licht van de problematische start wordt gezien. Waar bijvoorbeeld volle bussen en treinen ook wijzen op een groeiend gebruik van het openbaar vervoer (succesvolle uitvoering), wordt het vooral beleefd als een probleem.

Het spreekwoord 'vertrouwen komt te voet en gaat te paard', is dan ook hier van toepassing.

### **Lessen ontwikkeling en implementatie volgende OV concessies**

Het doel van het evaluatieonderzoek is om te leren van de opgedane ervaringen. Daarbij is ingezoomd op lessen die de provincie mee kan nemen bij de voorbereiding van volgende OV concessies. Dat wil niet zeggen dat andere betrokkenen niet ook kunnen leren van de opgedane ervaringen. Sterker nog, Qbuzz heeft in de diepte-interviews aangegeven te hebben geleerd en maatregelen te hebben genomen. En ook de regio's en het reizigers-overleg hebben in de diepte-interviews gereflecteerd op hun eigen handelen.

In het implementatieproces kunnen in grote lijnen drie perioden worden onderscheiden: ontwikkeling, implementatie en uitvoering. De analyse en lessen zijn geordend naar deze drie perioden en in hoofdstuk 5 nader toegelicht.

Kader 1. Overzicht lessen ontwikkeling en implementatie volgende OV concessies

---

#### **Ontwikkeling nieuw OV concessie**

1. Maak samen met gemeenten keuzen op basis van een gedegen analyse van het gebied.
2. Doorleef de consequenties van de vertaling in eisen/wensen en beoordelingscriteria.

#### **Implementatie OV concessie**

3. Trek voldoende tijd uit voor het implementatieproces.
4. Bereid je niet alleen voor op een mooi weer scenario.
5. Versterk het risicomangement (harde en zachte controlemechanismen).

#### **Uitvoering OV concessie**

6. (Her)overweeg het moment van veranderingen in een nieuwe OV concessie.
  7. Richt een verbeteroverleg in voor de eerste weken na de start.
  8. Leer van de (structurele) problemen die zich hebben voorgedaan.
- 

### **Tot slot: succesvol vervolg OV concessie DMG**

De provincie en Qbuzz hebben er beiden veel belang bij om weer vooruit te kunnen kijken en de ontwikkeling van de OV concessie DMG samen ter hand te nemen. Om een streep te kunnen zetten achter het eerste jaar en enkele irritaties over en weer achter zich te laten. Die intentie is er bij zowel de provincie als Qbuzz.

Het evaluatieonderzoek leert dat het daarvoor nodig is om het juiste evenwicht te vinden in wat goed gaat en wat nog opgepakt moet worden. Op basis van die overeenstemming kan Qbuzz een samenhangend pakket maatregelen ter hand nemen. Voor Qbuzz is het belangrijk om de provincie maar ook (gemeenten in) de regio's daarin mee te nemen en zo het vertrouwen terug te winnen; laat zien wat je doet en ook waar je tegenaan loopt. Dat vraagt politiek-bestuurlijke sensitiviteit die door betrokkenen in het eerste jaar nog wel eens is gemist.

Voor de provincie is het belangrijk om de eigen rol passend bij de gekozen rolverdeling in te vullen, door wel strak maar niet star of op elk detail te sturen. En om ervoor te waken elk incident – in de uitvoering van elke OV concessie gaat er wel eens iets mis – in het licht van de problematische start te bezien.

# Inhoudsopgave

## Samenvatting

<b>1. Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1 Nieuwe OV concessie DMG	1
1.2 Evaluatie implementatieproces OV concessie DMG	1
1.3 Aanpak evaluatieonderzoek	1
<b>2. Ontwikkeling nieuwe OV concessie DMG</b>	<b>3</b>
2.1 Klaar voor de toekomst	3
2.2 Vertaling in eisen/wensen en beoordelingscriteria	4
2.3 Gunning OV concessie DMG aan Qbuzz	4
<b>3. Implementatie OV concessie DMG</b>	<b>5</b>
3.1 Goed overleg is het halve werk	5
3.2 Een impuls voor het vervoernetwerk	6
3.3 Opwaardering infrastructuur	7
3.4 Plan B	8
3.5 Haarscheurtjes in vertrouwen	10
<b>4. Uitvoering OV concessie DMG</b>	<b>11</b>
4.1 Start OV concessie DMG	11
4.2 Naar verwachting gaat het steeds beter	11
4.3 Vertrouwen geschaad	12
4.4 Verbeteringen, maar ook een boete	13
4.5 Nieuwe dienstregeling	14
4.6 Hoorzitting en informatiebijeenkomsten	14
4.7 Stand van zaken 1 november 2019	15
<b>5. Analyse en lessen</b>	<b>16</b>
5.1 Introductie nieuwe OV concessie DMG	16
5.2 Problemen concessieverandering	16
5.3 Lessen ontwikkeling en implementatie volgende OV concessies	18
5.4 Tot slot: succesvol vervolg OV concessie DMG	22

## Literatuurlijst

# 1. Inleiding

Dit rapport bevat de uitkomsten van de evaluatie van het implementatieproces van de OV concessie Drechtsteden, Molenlanden en Gorinchem (DMG).

## 1.1 Nieuwe OV concessie DMG

Op 9 december 2018 is de OV concessie DMG van start gegaan. Qbuzz verzorgt vanaf dat moment het bus- en treinvervoer in de Drechtsteden, Molenlanden en Gorinchem. De start van de nieuwe OV concessie DMG is een ingrijpende verandering waarbij veel komt kijken. Aan de ontwikkeling en implementatie ervan is door de provincie Zuid-Holland en Qbuzz, samen met (gemeenten in) de regio's Drechtsteden en Alblasserwaard-Vijfheerenlanden en het reizigersoverleg, dan ook volop gewerkt.

De provincie wil leren van de opgedane ervaringen. Ondanks de voorbereiding heeft de concessieverandering tot problemen geleid en daarmee ook tot klachten van reizigers en chauffeurs. Daarom gaat de evaluatie niet alleen over de periode tot aan de start, maar ook over de periode vanaf de start tot 1 november 2019.

Onder andere in antwoord op Statenvragen is toegezegd de uitkomsten van de evaluatie te delen met Provinciale Staten (Provincie Zuid-Holland, 2019 c, e).

## 1.2 Evaluatie implementatieproces OV concessie DMG

De provincie heeft TwynstraGudde gevraagd om de evaluatie uit te voeren. Het doel van het evaluatieonderzoek is om inzicht te krijgen in hoe het implementatieproces verlopen is en om te leren van de opgedane ervaringen. De aanbevelingen/lessen wil de provincie mee kunnen nemen bij de ontwikkeling en implementatie van volgende OV concessies.

De onderzoeksvragen zijn:

- Hoe is het implementatieproces feitelijk verlopen?
- Hoe hebben betrokkenen binnen en buiten de provincie het implementatieproces ervaren?
- Wat is er goed gegaan en wat is er niet goed gegaan en/of had er beter gekund?
- Wat kan er geleerd worden voor de voorbereiding van volgende OV concessies?

## 1.3 Aanpak evaluatieonderzoek

Over de uitvoering van het evaluatieonderzoek zijn in overleg met de begeleidingsgroep, waaraan ook een lid van Provinciale Staten deelneemt (Provincie Zuid-Holland, 2019b<sup>1)</sup>), afspraken gemaakt.

---

<sup>1)</sup> Naast het lid van Provinciale Staten nemen aan de begeleidingsgroep deel het bureauhoofd openbaar vervoer (ambtelijk opdrachtgever), de projectleider van het evaluatieonderzoek en de concessie manager. De rol van de begeleidingsgroep is het benoemen van aandachtspunten, het meedenken over relevante informatie en de selectie van diepte-interviews, het checken van de rapportage op feitelijke juistheid en navolgbaarheid, en het bewaken van de voortgang.

In een eerste stap is het feitelijk verloop van het implementatieproces in grote lijnen gereconstrueerd via bureauonderzoek en een gesprek met de implementatiemanager en de concessiemanager binnen de provincie. Op basis van die reconstructie zijn betekenisvolle momenten in het implementatieproces geïdentificeerd.

In een tweede stap is een verdiepende analyse uitgevoerd naar het handelen en de ervaringen van betrokkenen in het implementatieproces. Daarbij is ingezoomd op zowel de invulling van de eigen rol als de samenwerking met andere betrokkenen. Binnen de provincie is in diepte-interviews gesproken met het bureauhoofd openbaar vervoer, de implementatiemanager, de concessiemanager, de secretaris van het implementatieoverleg, en betrokken projectmanagers en beleidsadviseurs.

Buiten de provincie is in diepte-interviews gesproken met de chief commercial/operational officer, de directeur marktontwikkeling, de oud-implementatiedirecteur, de oud-manager marketing & communicatie en de manager vervoerontwikkeling & planning van Qbuzz. Net als met (oud)-bestuurders en ambtenaren in de regio's Drechtsteden en Alblasserwaard-Vijfheerenlanden, en de oud-voorzitter van het reizigersoverleg.

De eerste bevindingen zijn besproken met de begeleidingsgroep.

In een derde stap zijn feiten, ervaringen en lessen verenigd tot een samenhangend beeld. De uitkomsten zijn vastgelegd in dit rapport. In het rapport is een onderscheid gemaakt naar feiten (de bronvermelding verwijst naar de literatuurlijst achter in het rapport), ervaringen van betrokkenen, en analyses en aanbevelingen/lessen geformuleerd door TwynstraGudde. Het conceptrapport is besproken met de begeleidingsgroep. Ook is het conceptrapport voor een check op feitelijke juistheid binnen de provincie voorgelegd aan de implementatiemanager. Buiten de provincie zijn relevante delen van het conceptrapport voor een check op feitelijke juistheid voorgelegd aan Qbuzz en ambtenaren in de Drechtsteden, Molenlanden en Gorinchem. De op- en aanmerkingen zijn verwerkt.

## 2. Ontwikkeling nieuwe OV concessie DMG

In het implementatieproces kunnen in grote lijnen drie perioden worden onderscheiden: ontwikkeling, implementatie en uitvoering. Dit hoofdstuk presenteert het verloop van het proces en de ervaringen van betrokkenen tijdens de ontwikkeling van de nieuwe OV concessie DMG. In deze periode maakt de provincie, in nauwe samenwerking met de regio's en het reizigersoverleg, keuzen hoe het openbaar vervoer eruit gaat zien. Na een Europese aanbesteding gunt de provincie de OV concessie DMG aan Qbuzz.

### 2.1 Klaar voor de toekomst



De nieuwe OV concessie DMG is voor de provincie, verantwoordelijk voor het regionaal openbaar vervoer, een uitgelezen kans het openbaar vervoer zo in te richten dat het klaar is voor de toekomst. Om goede, afgewogen keuzen te kunnen maken, maakt de provincie samen met de regio's een analyse van het gebied. De provincie voert tal van gesprekken met raadsleden, het reizigersoverleg, (potentiële) reizigers zelf, en bedrijven, scholen, ziekenhuizen en andere zorginstellingen in het gebied, net als met (potentiële) vervoerders. En op 10 juni 2016 is er een drukbezochte gebiedsconferentie in Landvast in Alblasterdam. De uitkomsten van de analyse bundelt het zogenoemde kennisteam in het *Kennisdocument ten behoeve van concessie DAV 2018*. Samengevat liggen er kansen voor de versterking en verduurzaming van het openbaar vervoer in het stedelijk gebied en uitdagingen voor de invulling van het openbaar vervoer in het landelijk gebied (Provincie Zuid-Holland, 2016c).

De keuzen hoe het openbaar vervoer eruit gaat zien, maakt de provincie in het *Beleidskader openbaar vervoer DAV* dat voor advies aan (gemeenten in) de regio's en het reizigersoverleg is voorgelegd. Die keuzen betekenen dat het openbaar vervoer er anders uit gaat zien (Provincie Zuid-Holland, 2016b). Betrokkenen binnen en buiten de provincie vatten de keuzen als volgt samen: van een 'traditioneel' vervoernetwerk naar een vervoernetwerk van snelle verbindingen (bus en trein) én zero emissie stadsvervoer, in combinatie met kleinschalige mobiliteitsoplossingen. In het *Beleidskader openbaar vervoer DAV* zelf zijn de keuzen verwoord in vier hoofdpogaven (Provincie Zuid-Holland, 2016a):

- beschikbaar openbaar vervoer; met onder andere keuzen voor hoogwaardig openbaar vervoer (R-net), het zogenoemd bundelen en strekken van lijnen, en kleinschalige mobiliteitsoplossingen
- betaalbaar, betrouwbaar en kwalitatief goed openbaar vervoer
- duurzaam openbaar vervoer; met onder andere keuzen voor zero emissie bussen
- ontwikkelend openbaar vervoer.




Betrokkenen binnen en buiten de provincie hebben deze ontwikkeling van de nieuwe OV concessie DMG in het algemeen als (zeer) positief ervaren. 'De voorbereiding is heel goed verlopen', vat een betrokkene treffend samen. De regio's en het reizigersoverleg waarderen de manier waarop de provincie hen, zowel bestuurlijk als ambtelijk, heeft betrokken. Er is veel tijd en energie gestoken in een gedegen analyse van het gebied (vergelijk TwynstraGudde, 2016<sup>2</sup>).

---


<sup>2</sup>) De ervaringen zijn gebaseerd op diepte-interviews met betrokkenen binnen en buiten de provincie (zie hoofdstuk 1).

Achteraf terugkijkend plaatsen vooral de regio's een kanttekening: de in de hoofdpogave ontwikkelend openbaar vervoer gemaakte keuzen voor de rolverdeling, hadden beter doorleefd kunnen worden. Hun ervaring is dat bijna vanzelfsprekend is gekozen dat bepaalde verantwoordelijkheden bij de vervoerder liggen. Niet alleen tijdens de uitvoering – de opbrengstverantwoordelijkheid en de ontwikkelfunctie liggen bij de vervoerder – maar ook tijdens de implementatie (Provincie Zuid-Holland, 2017b, 2016a). Maar welke (extra) inzet vraagt de tijdige realisatie van laadinfrastructuur van gemeenten? Of welke mogelijkheden zijn er om bij te sturen op de dienstregeling?


## 2.2 Vertaling in eisen/wensen en beoordelingscriteria

 De keuzen voor hoe het openbaar vervoer eruit gaat zien, vertaalt de provincie vervolgens in een definitief *Programma van eisen* en een *Bestek* voor de Europese aanbesteding van de OV concessie DMG. Het *Programma van eisen* is deels kaderstellend (eisen) en deels richtinggevend (wensen). Het is aan de vervoerders om een inschrijving te doen die hierop aansluit (Provincie Zuid-Holland, 2017a, b).

Op 9 maart 2017 is er een informatiebijeenkomst in het Nationaal Onderwijsmuseum in Dordrecht waar de provincie aan raadsleden en bestuurders een toelichting geeft op het *Programma van Eisen*. Ook is het *Programma van eisen* niet alleen conform de *Wet personenvervoer 2000* ter advies aan het reizigersoverleg en ProRail voorgelegd, maar ook aan (gemeenten in) de regio's, het platform sociale veiligheid MerwedeLingelijn, aangrenzende concessieverleners, en in een marktconsultatie aan potentiële vervoerders.

 Achteraf terugkijkend plaatsen opnieuw vooral de regio's een kanttekening: de vertaling in eisen/wensen en beoordelingscriteria had beter doorleefd kunnen worden (zie ook hoofdstuk 5). Een voorbeeld is de ontsluiting van begraafplaats Essenhof in Dordrecht, waaraan (politiek) waarde wordt gehecht. Dit is als zodanig als wens in het *Programma van eisen* opgenomen (Provincie Zuid-Holland, 2017b). Op dat moment is niet door iedereen gerealiseerd dat een wens door vervoerders ook anders ingevuld of niet gehonoreerd kan worden, met als gevolg dat de wens in de loop van het implementatieproces nog enkele keren terugkomt.

## 2.3 Gunning OV concessie DMG aan Qbuzz

 De start van de Europese aanbesteding van de OV concessie DMG is op 4 april 2017 als de provincie de aanbestedingsdocumenten publiceert. De sluitingsdatum voor inschrijving is dan 14 september 2017 en de streefdatum voor de (voorlopige) gunning 27 oktober 2017 (Provincie Zuid-Holland, 2017a). Uiteindelijk schuift de sluitingsdatum voor inschrijving anderhalve maand op naar 30 oktober 2017. Drie vervoerders dienen een inschrijving in: de zittende vervoerder Arriva en de vervoerders EBS en Qbuzz.

Na een beoordeling van de inschrijvingen maakt de provincie op 10 januari 2018 bekend dat Qbuzz de Europese aanbesteding heeft gewonnen.

Er wordt geen bezwaar gemaakt; op 21 februari 2018 is de gunning van de OV concessie DMG aan Qbuzz definitief (Provincie Zuid-Holland, 2018c). De startdatum blijft gehandhaafd op 9 december 2018.



## 3. Implementatie OV concessie DMG

Dit hoofdstuk presenteert het verloop van het proces en de ervaringen van betrokkenen tijdens de implementatie van de OV concessie DMG. In deze periode werken de provincie en Qbuzz, in samenwerking met de regio's en het reizigersoverleg, aan dat wat nodig is om op 9 december 2018 van start te kunnen gaan.

### 3.1 Goed overleg is het halve werk



'Goed overleg is het halve werk', schrijft Qbuzz (2017: 4) in zijn ruim 100 pagina's tellende *Implementatieplan*. Het eerste overleg met de provincie, een kennismakingsgesprek, is op 11 januari 2018, een dag na de bekendmaking dat Qbuzz de Europese aanbesteding heeft gewonnen.

Volgens het *Programma van eisen* draagt Qbuzz zorg voor dat wat nodig is om vanaf 9 december 2018 het bus- en treinvervoer in de Drechtsteden, Molenlanden en Gorinchem zonder problemen te verzorgen (Provincie Zuid-Holland, 2017b). De daarvoor uit te voeren werkzaamheden staan beschreven in het *Implementatieplan* (Qbuzz, 2017). De provincie zelf wil tijdens de implementatie van de OV concessie DMG ook een actieve rol vervullen; 'Concreet betekent dit dat de provincie regie voert zonder dat de verantwoordelijkheid verschuift. De vervoerder blijft verantwoordelijk voor de implementatie' (Provincie Zuid-Holland, 2016a: 34). Hét overleg waar in deze periode alles samenkomt is het tweewekelijks implementatieoverleg op het Provinciehuis in Den Haag.

#### Kader 1. Implementatieplan


---


De provincie wil het vertrouwen hebben dat de winnende vervoerder zonder problemen met de OV concessie DMG van start kan gaan. De basis vormt een implementatieplan, dat vervoerders als onderdeel van de inschrijving is gevraagd in te dienen. Bij de beoordeling wordt het implementatieplan als voldoende beoordeeld als het voldoet aan drie criteria (Provincie Zuid-Holland, 2017a):


- Eisen; het implementatieplan voldoet aan de in het *Programma van Eisen* en *Bestek* gestelde eisen.
  - Probleemloze start; het implementatieplan bevat voldoende waarborgen om het bus- en treinvervoer zonder problemen te verzorgen.
  - Onderbouwing; het implementatieplan bevat alle 15 voorgeschreven onderdelen – denk aan de dienstregeling, het materieel (inclusief IT- en OV chipkaartapparatuur) en het personeel, maar ook aan een projectmatige aanpak (organisatie, overleg, planning, rapportage en risicomanagement) – onderbouwd met (bewijs)stukken.
- 

Het eerste implementatieoverleg is op 22 februari 2018, een dag nadat de gunning van de OV concessie DMG aan Qbuzz definitief is. De implementatiemanager van de provincie zit het implementatieoverleg voor. Aan een ronde tafel zitten het ambtelijk projectteam van de provincie (betrokken projectmanagers en beleidsadviseurs), de implementatiedirecteur, de manager marketing & communicatie en de manager vervoerontwikkeling & planning van Qbuzz, en ambtenaren van de regio's Drechtsteden en Alblasserwaard-Vijfheerenlanden<sup>3)</sup>.


Voorafgaand aan het volgende implementatieoverleg op 6 maart 2018 stelt het complete implementatieteam van Qbuzz, dat bestaat uit ongeveer twintig leden, zich voor. Het implementatieteam van Qbuzz is gehuisvest en overlegt op de Singel in Dordrecht. Op de agenda van het implementatieoverleg staan tal van inhoudelijke en procesmatige punten. Van het implementatieoverleg wordt een verslag gemaakt, inclusief een actielijst<sup>4</sup>).

 Betrokkenen binnen en buiten de provincie hebben de samenwerking in het implementatieoverleg in het algemeen als (zeer) positief ervaren. *'De samenwerking was plezierig; de persoonlijke relaties waren goed en er was vertrouwen',* vat een betrokkene treffend samen<sup>5</sup>).

 De regio's en het reizigersoverleg blijven in deze periode betrokken. Niet alleen nemen ambtenaren van de regio's deel aan het implementatieoverleg, ook de (bestuurlijke) stuurgroep en het reizigersoverleg worden gecontinueerd<sup>6</sup>). Daarnaast investeren de provincie en Qbuzz in tal van gesprekken met onder andere raadsleden, bestuurders en ambtenaren. Een sprekend voorbeeld is de informatiebijeenkomst op 5 juli 2018 in het Nationaal Onderwijsmuseum in Dordrecht. Op deze druk bezochte bijeenkomst geeft Qbuzz een uitgebreide toelichting op hoe het openbaar vervoer eruit komt te zien en is in de pauze vergelijkbaar materieel als Qbuzz bij de start zal inzetten te bezichtigen<sup>7</sup>).

 Betrokkenen (buiten de provincie) hebben deze implementatie van de OV concessie DMG in het algemeen als positief ervaren. De regio's en het reizigersoverleg waarderen de manier waarop de provincie en Qbuzz hen, zowel bestuurlijk als ambtelijk, heeft betrokken. Men is onder de indruk van de gebiedskennis van Qbuzz. Dat blijkt bijvoorbeeld ook uit de positieve signalen uit het gebied na de informatiebijeenkomst in het Nationaal Onderwijsmuseum, net als de waardering in de stuurgroep (Provincie Zuid-Holland, 2018i, j).

### 3.2 Een impuls voor het vervoernetwerk

 Voordat de OV concessie DMG op 9 december 2018 van start kan gaan, is er van alles nodig. Hoe het openbaar vervoer er dan uitziet, wordt zichtbaar in de nieuwe dienstregeling die een bijlage is bij het *Vervoerplan DAV 2019*. Na het conceptvervoerplan voor advies te hebben voorgelegd aan het reizigersoverleg, presenteert Qbuzz het *Vervoerplan DAV 2019* op 20 juni 2018 aan de stuurgroep<sup>8</sup>).

---

<sup>3</sup>) De implementatiemanager van de provincie en de implementatiedirecteur zijn beiden ervaren met de implementatie van OV concessies.

<sup>4</sup>) Een kennismakingsgesprek van de gedeputeerde met de chief executive officer en de interim chief operational officer van Qbuzz is op 29 augustus 2018.

<sup>5</sup>) De provincie en Qbuzz stellen tijdens deze periode niet een samenwerkingsverklaring op, zoals wel beschreven in het *Programma van eisen*: 'De concessieverlener en de concessiehouder stellen tijdens de implementatieperiode gezamenlijk een samenwerkingsverklaring op waarin de door beide partijen gewenste samenwerkingswijze tijdens de implementatie- en de concessieperiode wordt beschreven. Het gaat hier om een samenwerkingsverklaring waarin partijen intenties beschrijven over de manier van samenwerken en het maken van procesafspraken' (Provincie Zuid-Holland, 2017b: 66).

<sup>6</sup>) De OV concessie DAV was de eerste OV concessie die de provincie door een (bestuurlijke) stuurgroep samen met de regio's aanstuurde. Intussen stuurt de provincie alle OV-concessies zo aan. De stuurgroep vergadert in deze periode twee keer, op 20 juni 2018 en 10 oktober 2018. In het reizigersoverleg staat de implementatie van de OV concessie DMG op 4 april 2018 (inclusief bezichtiging vergelijkbaar materieel), 9 mei 2018, 5 september 2018, 3 oktober 2018 en 7 november 2018 op de agenda.

<sup>7</sup>) Omdat een aantal raadsleden en bestuurders uit de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden andere verplichtingen heeft, geeft Qbuzz speciaal voor hen de toelichting nogmaals op 19 september 2018.

<sup>8</sup>) In de stuurgroep op 20 juni 2018 staan ook de stand van zaken, het communicatieplan, de infrastructurele maatregelen, en de OV corridor Breda-Gorinchem-Utrecht in relatie tot de OV knooppunten Gorinchem West en Meerkerk op de agenda (Provincie Zuid-Holland, 2018j).

‘Een impuls voor het vervoernetwerk’, dat is wat Qbuzz (2018d: 5), in lijn met de gemaakte keuzen wil realiseren: ‘Door lijnen sneller te maken, vaker te rijden en volop in te zetten op reiscomfort willen wij het vervoer in de gehele regio aantrekkelijker maken. Daarbij wordt het openbaar vervoer ook echt voor iedereen bereikbaar, zelfs als er geen bushalte in de buurt is. (Het) is bij uitstek een mobiliteitsconcessie waarin dankzij een palet van aanvullende ketenvoorzieningen ieder adres (...) bereikbaar is’. De stuurgroep complimenteert Qbuzz en stemt unaniem met het *Vervoerplan DAV 2019* in (Provincie Zuid-Holland, 2018j).

Naar aanleiding van de bespreking in de stuurgroep over de mogelijkheden om bij te sturen op de dienstregeling voor bijvoorbeeld de toekomstige ontsluiting van begraafplaats Essenhof, stelt de provincie voor de volgende stuurgroep het *Afwegingskader wijzigingsvoorstellen dienstverlening binnen concessie DAV*. ‘De basis van de verstandhouding tussen overheden en vervoerder is dus – als het wenselijk betreft die boven de randvoorwaarden van het *Programma van eisen* uitgaan – het elkaar proberen tegemoet te komen op grond van sterke wederzijdse belangen en wensen’ (Provincie Zuid-Holland, 2018b: 3).

De dienstregeling publiceert Qbuzz op 31 juli 2018 op zijn website. Naar aanleiding van de publicatie ontvangen de provincie en vooral Qbuzz ongeveer honderd vragen en soms ook klachten – er verandert relatief veel en er zijn ook mensen die erop achteruit gaan – over de dienstregeling. De provincie en Qbuzz stemmen af over een snelle en zorgvuldige reactie.

Om reizigers mee te nemen in de veranderingen start Qbuzz op 9 november 2018 de communicatiecampagne ‘Qbuzz voor u’. In de communicatiecampagne gaat de aandacht uit naar onder andere het hoogwaardig openbaar vervoer (R-net en Snelbuzz) en het flexibel vervoer. In de stuurgroep op 10 oktober 2018 heeft Qbuzz een toelichting gegeven op deze communicatiecampagne<sup>9)</sup>.

Medio november 2018 wordt de dienstregeling ook ingevoerd in de website *9292.nl*.

### 3.3 Opwaardering infrastructuur



De impuls voor het vervoernetwerk betekent een aanzienlijk groter aanbod hoogwaardig openbaar vervoer (R-net en Snelbuzz) dan minimaal geëist. Daarbij hoort een opwaardering van de infrastructuur. In de stuurgroep op 20 juni 2019 presenteert de provincie het in het *Beleidskader openbaar vervoer DAV* al aangekondigde uitvoeringsprogramma. Samen met andere wegbeheerders werkt de provincie aan infrastructurele maatregelen en een kwaliteitsverbetering van de Merwedelingelijn (Provincie Zuid-Holland, 2018j).


Voor de opwaardering van de infrastructuur maakt de provincie een onderscheid naar drie fases. Fase 1 bestaat uit no-regretmaatregelen – nieuwe haltes (R-net), maar bijvoorbeeld ook de aanleg van een busbaan op de Edisonweg in Alblasserdam en de Sportlaan in Sliedrecht en de aanleg van fietspaden in Bleskensgraaf en Molenaarsgraaf – die bij de start moeten zijn gerealiseerd (inspanningsverplichting). Fase 2 bestaat uit nieuwe haltes en doorstromingsmaatregelen die logisch passen bij het groter aanbod hoogwaardig openbaar vervoer. Fase 3 bestaat uit nog nader te bepalen nieuwe haltes. Voor fase 1 was in 2017 al budget beschikbaar gesteld, voor fase 2 en 3 stellen Provinciale Staten in het *Kaderbesluit infrastructuur 2019* extra budget beschikbaar (Provincie Zuid-Holland, 2018d).

---


<sup>9)</sup> In de stuurgroep op 10 oktober 2018 staan ook de stand van zaken, de tarieven, het meerjarenplan- en actieprogramma sociale veiligheid, de infrastructurele maatregelen en de Molenhopper op de agenda (Provincie Zuid-Holland, 2018j).

De planning voor de realisatie is krap; er moeten ontwerpen worden gemaakt, vergunningen verleend, samenwerkings- en realisatieovereenkomsten gesloten, enzovoort. Nadat in eerdere implementatieoverleggen (voor het eerst op 7 juni 2018) de krappe planning al aan de orde is geweest, geeft de provincie in het implementatieoverleg op 20 september 2018 een winstwaarschuwing; mogelijk lukt het niet om alle no-regretmaatregelen bij de start gerealiseerd te hebben. Om de kans op een tijdige realisatie te vergroten, verdeelt de provincie het werkpakket in vijf aparte contracten zodat parallel gewerkt kan worden en selecteert de provincie lokale aannemers.

Uiteindelijk zijn bij de start de meeste no-regretmaatregelen gerealiseerd, met uitzondering van twee haltes in Hendrik-Ido-Ambacht en Ridderkerk, de busbaan in Alblisserdam en de fietspaden (vergelijk Provincie Zuid-Holland, 2019j).

 Betrokkenen hebben het uitvoeringsprogramma als overwegend positief ervaren. Het idee van een uitvoeringsprogramma waarden de regio's, net als het budget dat de provincie beschikbaar heeft gesteld en de manier waarop de kans op een tijdige realisatie is vergroot. Jammer blijft het dat de opwaardering van de infrastructuur langer duurt (vergelijk Provincie Zuid-Holland, 2018j). Binnen de provincie is de beschikbare tijd voor de realisatie als (te) kort ervaren; door de latere gunning van de OV concessie DMG is minder tijd beschikbaar dan gedacht. Achteraf terugkijkend hadden de betrokken projectmanagers en beleidsadviseurs strakker willen aangeven welke tijd voor de realisatie minimaal nodig is.

### 3.4 Plan B

 Voor het verzorgen van het bus- en treinvervoer zijn naast de nieuwe dienstregeling in het bijzonder het materieel (inclusief IT- en OV chipkaartapparatuur, laadinfrastructuur en remises) en het personeel van belang. In het *Beleidskader openbaar vervoer DAV* is, met de vorige concessieverandering in het achterhoofd, het beschikbaar zijn van 'volledig werkend en besteksconform materieel' als belangrijkste te beheersen factor benoemd (Provincie Zuid-Holland, 2016a: 33). Een andere belangrijke te beheersen factor is de start van het treinvervoer op de Merwedelingelijn, omdat Qbuzz nog geen andere decentrale treindiensten uitvoert. Ook in het *Implementatieplan* gaat, in het risicomanagement, de aandacht uit naar het tijdig beschikbaar zijn van materieel en het tijdig werken van IT- en OV chipkaartapparatuur (Qbuzz, 2017).

In twee risicosessies op respectievelijk 17 mei 2018 en 4 oktober 2018 actualiseren de provincie en Qbuzz de risicoanalyse.

Kader 2. Risicoanalyse (Provincie Zuid-Holland, 2018f)

---

De risico's die volgens de risicoanalyse van 4 oktober 2018 een hoge kans van optreden hebben zijn: inrichting openbaar vervoer stuit op verzet, elektrische bussen niet beschikbaar, laadinfrastructuur voor elektrische bussen niet gereed, overname haltepalen gaat niet door, keerlus Kinderdijk niet gerealiseerd en OV knooppunt Meerkerk niet gereed. De impact van het laatste risico wordt als hoog ingeschat, de impact van de andere risico's als gemiddeld of laag.

Andere risico's waarvan de impact als hoog, maar de kans van optreden als gemiddeld of laag wordt ingeschat zijn: geen overeenstemming over overname bussen en treinen, vergunningen voor Merwedelingelijn niet gereed, remises niet beschikbaar/gereed, boordcomputers functioneren niet naar wens (bugs software-update), OV chipkaartapparatuur functioneert niet naar wens, machinisten te laat beschikbaar en dynamisch reizigersinformatiesysteem functioneert niet naar wens.


---

Een aantal risico's treedt tijdens de implementatie van de OV concessie DMG min of meer op. In de stuurgroep op 10 juni 2018 geeft Qbuzz al aan dat veel goed loopt, maar dat ook een aantal issues kan gaan spelen (Provincie Zuid-Holland, 2018j). Twee van die issues hebben betrekking op het materieel. Qbuzz is verantwoordelijk voor het verplicht overnemen van bestaand materieel (treinen en een aantal elektrische en hybride bussen) en het aanschaffen van nieuw materieel. Bij de overname blijkt in het bijzonder die van de treinen een 'moeizaam proces', zoals treffend samengevat in de stuurgroep van 10 oktober 2018 (Provincie Zuid-Holland, 2018i). Arriva en Qbuzz kiezen, in afwijking van de overnameregeling, een overnameovereenkomst te sluiten. Vervolgens ontstaat toch discussie over de waardering van de treinen in relatie tot de staat van het onderhoud omdat er corrosie is geconstateerd. Na onder andere uitgestelde inspecties, toch geen arbitrage en een marathonoverleg maakt Qbuzz kort voor de start het volledige bedrag aan Arriva over. Maar de discussie duurt tot op de dag van vandaag voort.


Bij de aanschaf blijken zich rondom de elektrische bussen diverse problemen voor te doen. Nadat in het implementatieoverleg op 23 augustus 2018 al problemen met de tijdige realisatie van laadinfrastructuur (bezwaren, tijdslot Stedin, enzovoort) zijn besproken, geeft Qbuzz in het implementatieoverleg op 6 september 2018 aan dat er mogelijk ook vertraging optreedt in de levering van de elektrische bussen zelf. Twee weken later blijkt dat inderdaad het geval. Afsproken wordt dat Qbuzz aanvullende informatie en een plan B aanlevert voor het portefeuilleoverleg en de stuurgroep. In de stuurgroep op 10 oktober 2018 presenteert Qbuzz het memo *Plan B; inzet alternatieve bussen voor elektrische bussen Dordrecht*, waaruit blijkt er drie oorzaken zijn dat Qbuzz de elektrische bussen nog niet in kan zetten. Naast de latere levering van de elektrische bussen en problemen met de tijdige realisatie van laadinfrastructuur, is ook de remise Weeskinderdijk niet tijdig gereed (Qbuzz, 2018b). Qbuzz zal totdat de elektrische bussen beschikbaar zijn en de laadinfrastructuur is gerealiseerd, dieselbussen inzetten (Provincie Zuid-Holland, 2018i). Daarvoor vraagt Qbuzz (2018a) ontheffing aan de provincie. Hoewel ook de aandacht van de provincie uitgaat naar een plan B, wijst de provincie de vraag om ontheffing op juridische gronden af (Provincie Zuid-Holland, 2018a). Dat neemt niet weg dat Qbuzz de dieselbussen zal inzetten.

Een ander issue heeft betrekking op het personeel. De chauffeurs gaan pas op de dag van de start over naar de nieuwe vervoerder. Voor die tijd overlegt Qbuzz met een afvaardiging van chauffeurs, zijn er personeelsbijeenkomsten waar chauffeurs aan kunnen deelnemen en krijgen chauffeurs informatie toegestuurd. Maar net als bij de overname van de treinen, loopt het proces moeizaam; het is volgens Qbuzz lastig om goede afspraken met Arriva te maken, waardoor er niet of nauwelijks mogelijkheden zijn om het personeel kennis te laten maken met de Qbuzz organisatie en op te leiden (vergelijk Provincie Zuid-Holland, 2019k). Ook mag Qbuzz nog niet toetreden tot de werkgeversvereniging die de cao multimodaal vervoer afsluit – volgens vakbonden vertraagt Arriva de toetreding ([www.cnvvakmensen.nl](http://www.cnvvakmensen.nl)) – wat onzekerheid voor het personeel betekent.

Intussen maakt Qbuzz de bij de dienstregeling behorende roosters voor chauffeurs. De afspraak in de cao multimodaal vervoer is dat vervoerders daarbij rekening houden met de wensen van chauffeurs. Het tijdens het overleg met een afvaardiging van chauffeurs kritisch doorlopen van de dienstregeling en bijbehorende roosters leidt tot de inschatting dat door de toegenomen verkeersdrukte 2.400 extra dienstregelinguren nodig zijn (Provincie Zuid-Holland, 2018i).

 Betrokkenen hebben de issues soms als lastig ervaren; de uit te voeren werkzaamheden waren toch in het *Implementatieplan* opgenomen? Bij de overname van de treinen zijn het de vervoerders die er onderling uit moeten komen. Maar achteraf terugkijkend roept het wel de vraag op naar hoe de provincie zich een goed beeld kan vormen van de staat van het onderhoud van over te nemen materieel. Rondom de elektrische bussen moeten gemeenten extra inzet leveren voor de realisatie van laadinfrastructuur, '*omdat Qbuzz aanvankelijk steken laat vallen en te laat is gestart*', verwoordt een betrokkene het gevoel. En achteraf terugkijkend had de provincie strakker willen sturen op welke bussen Qbuzz inzet totdat de elektrische bussen beschikbaar zijn; volgens het noodscenario in het *Implementatieplan* zouden dat de overgenomen hybride bussen zijn.

### **3.5 Haarscheurtjes in vertrouwen**


 Naarmate de datum van de start dichterbij komt, ontstaan bij enkele betrokkenen diverse haarscheurtjes in het vertrouwen. Gemeenten moeten al extra inzet leveren voor de realisatie van laadinfrastructuur. Dat ook de elektrische bussen niet tijdig beschikbaar zijn verrast en ontstent de provincie; in het *Implementatieplan* was de tijdige levering van de elektrische bussen toch gegarandeerd? Ook de inschatting van Qbuzz dat door de toegenomen verkeersdrukke 2.400 extra dienstregelingen nodig zijn, valt op. Maar het is vooral de manier waarop Qbuzz eigenstandig beslist om, in strijd met de concessievoorschriften, in de bussen radio's voor chauffeurs in te bouwen die kwaad bloed zet binnen de provincie. Qbuzz laat deze beslissing op 26 oktober 2018 per e-mail weten. Later biedt Qbuzz daar excuses voor aan.

Binnen Qbuzz ontstaan bij enkele betrokkenen twijfels over het inbouwen en testen van de IT- en OV chipkaartapparatuur, maar de terugkoppeling in het intern overleg van het implementatieteam van Qbuzz is dat alles op tijd in orde is.

## 4. Uitvoering OV concessie DMG


Dit hoofdstuk presenteert het verloop van het proces en de ervaringen van betrokkenen tijdens de uitvoering van de OV concessie DMG (tot 1 november 2019). In deze periode verzorgt Qbuzz het bus- en treinvervoer in de Drechtsteden, Molenlanden en Gorinchem. Omdat de concessieverandering tot problemen leidt, voert Qbuzz in overleg met de provincie een aantal verbeteringen door.

### 4.1 Start OV concessie DMG

 Op 9 december 2018 gaat de OV concessie DMG van start. Qbuzz verzorgt vanaf dat moment het bus- en treinvervoer in de Drechtsteden, Molenlanden en Gorinchem. De indruk van de provincie – een aantal betrokkenen heeft die eerste zondag in het gebied rondgereisd om zich een indruk te vormen – is dat de uitvoering de eerste dag redelijk goed is verlopen met een paar punten die nog ingeregeld moeten worden. Wat opvalt, is dat het interieur van de dieselbussen die Qbuzz tijdelijk inzet (en heeft overgestickerd), afgeleefd is. Daarnaast heeft Qbuzz die ochtend per e-mail laten weten dat de bussen van het merk Scania kampen met problemen met de IT apparatuur; de eerste dag zijn in plaats daarvan bussen van het merk Iveco ingezet. De zondagdienstregeling maakt dat laatste mogelijk.


De volgende dag, op 10 december 2018, zijn bestuurders uitgenodigd om de start van de OV concessie DMG, en in het bijzonder de uitbreiding van R-net en de bijbehorende infrastructurele maatregelen, te vieren. Na een bijeenkomst in de Heeren van Slydrecht in Sliedrecht staat een ritje met lijn 388 – de bus is vertraagd – over de nieuwe Sportlaan via nieuwe haltes langs de N214 naar OV knooppunt Meerkerk op het programma.

### 4.2 Naar verwachting gaat het steeds beter


 Op 10 december 2018 geeft Qbuzz een update dat de opstart redelijk goed gaat; het busvervoer kent enkele kleine problemen (niet op alle lijnen rijdt het juiste materieel, maar het rijdt), het treinvervoer kent geen problemen. Later die dag blijkt dat bij Qbuzz relatief veel klachten binnenkomen over een gevaarlijke overstapsituatie op OV knooppunt Meerkerk.

Op 11 december 2018 blijkt uit een update van Qbuzz dat het busvervoer een aantal problemen kent; niet-werkende IT- en OV chipkaart apparatuur in de bussen, vertraagde ritten en chauffeurs die nog moeten wennen aan de nieuwe dienstregeling en het materieel.

Op 12 december 2018 blijkt uit een update van Qbuzz dat het busvervoer een stuk beter gaat: 'Deze ochtend is met veel minder problemen verlopen. De rituitval was nihil, wel nog aardig wat bussen met vertraging door routeonbekendheid, opstart van nieuwe systemen en drukte op de weg. In een bericht in het *AD* geeft Qbuzz aan dat het de eerste dagen best een chaos was, maar dat het langzaam beter gaat. 'We gaan ervan uit dat binnen nu en een week of twee alle problemen goed op orde zijn.'

 Betrokkenen hebben de eerste dagen als spannend ervaren, en vooral binnen Qbuzz ook als intensief. De provincie en de regio's betreuen de problemen, maar gunnen Qbuzz enige tijd om de uitvoering op orde te krijgen. Dat is ook de toon tijdens het laatste implementatie-overleg op 13 december 2018.


### 4.3 Vertrouwen geschaad

 Maar de verwachting dat het steeds beter gaat, komt niet uit. Problemen die zich bij een concessieverandering normaal na ruim een week niet meer voordoen, doen zich nog steeds voor. De uitvoering op 17 december 2018 kent diverse problemen, waaronder vertraagde en uitgevallen ritten. Niet alleen reizigers, maar ook chauffeurs klagen; Qbuzz maar ook de provincie en gemeenten ontvangen een stroom aan klachten. In de media verharden de berichten; een 'valse start' en 'problemen' wordt 'puinhoop'.

In een telefonisch gesprek met Qbuzz geeft de provincie aan dat het onder de maat is; 'dit is niet iets was maar kan blijven voortduren'. Lastig is ook dat de door de niet-werkende IT- en OV chipkaartapparatuur – de boordcomputers kampen met problemen – in de bussen, de ritgegevens niet betrouwbaar zijn (nog los van enige discussie over de inloggegevens). Later die dag geeft Qbuzz een terugkoppeling van een intern overleg; 'er zijn verbeterteams aan de slag en de afspraken (...) zijn aangescherpt'.

Op 19 december 2018 geeft de gedeputeerde in een telefonisch gesprek met de chief executive officer van Qbuzz aan dat hij verwacht dat de situatie zeer snel tot het verleden behoort. In een brief d.d. 21 december 2018 aan Provinciale Staten, die ook met de stuurgroep wordt gedeeld, schrijft de gedeputeerde onder andere: 'Qbuzz zal uiterlijk in de loop van volgende week een grote stap naar een normaal verloop van de dienstverlening moeten hebben bewerkstelligd. Bij de start van het nieuwe jaar verwacht ik een inmiddels vlekkeloze dienstverlening' (Provincie Zuid-Holland, 2018g: 2).

Op 24 december 2018 is er een 'crisisoverleg' waarin Qbuzz een conceptverbeterplan aan de provincie presenteert, dat zoals afgesproken op 21 december 2019 al is toegestuurd. Qbuzz betreft de problemen en stelt in het conceptverbeterplan maatregelen voor om de uitvoering bij de start van het nieuwe jaar op orde te hebben (Qbuzz, 2018c). De provincie maakt duidelijk teleurgesteld te zijn in de uitvoering; het vertrouwen in Qbuzz is geschaad. Het conceptverbeterplan neemt de provincie ter kennisgeving aan, maar wijst maatregelen die in strijd zijn met de inschrijving/concessievoorschriften van de hand<sup>10</sup>). Een en ander bevestigt de provincie in een brief op 4 januari 2019 (Provincie Zuid-Holland, 2019g).


 Betrokken deelnemers hebben het 'crisisoverleg' als gespannen ervaren. *'Door iedereen was er maanden hard aan gewerkt; iedereen was dan ook teleurgesteld, maar stond ook onder druk'*, verwoordt een betrokkene het treffend. Binnen de provincie is het vertrouwen in Qbuzz geschaad. *'Er is in de samenwerking duidelijk een periode voor en na de start. De relatie heeft echt een forse deuk opgelopen.'*

---

<sup>10</sup>) In het conceptverbeterplan stelt Qbuzz voor om lijn 316 naar Kinderdijk tijdelijk (tot de keurvoorziening in Kinderdijk is gerealiseerd) in te korten tot Alblasterdam. Met de bus die hierdoor 'vrijkomt' wil Qbuzz lijn 316 en de daaraan gekoppelde lijn 392 robuuster maken. Reizigers naar Kinderdijk kunnen in Alblasterdam overstappen (Qbuzz, 2018c). Deze maatregel is in strijd met de inschrijving. Daarnaast heeft de provincie geconstateerd dat lijn 388 via de Graadt van Roggenweg rijdt in plaats van via Utrecht Papendorp, zonder dat de provincie over deze routekeuze door Qbuzz is geïnformeerd (de routekeuze blijkt ingegeven door problemen met de IT apparatuur om verkeerslichten te beïnvloeden). Deze routekeuze is in strijd met de concessievoorschriften (Provincie Zuid-Holland, 2019g).



## 4.4 Verbeteringen, maar ook een boete


 In de kerstvakantie werkt Qbuzz door aan (de uitvoering van) het *Verbeterplan DMG* dat op 4 januari 2019 aan de stuurgroep wordt toegestuurd. 'Ondanks een gedegen voorbereiding, heeft de concessieovergang voor het busgedeelte helaas geleid tot een aantal problemen en daarmee ook tot klachten van reizigers. Wij betreuren dit en hebben er alles aan gedaan deze knelpunten zo snel mogelijk te verhelpen', schrijft Qbuzz (2019b: 1). In grote lijnen is in de kerstvakantie gewerkt aan het oplossen van problemen met de boordcomputers in de bussen. Om een aantal knelpunten in de dienstregeling (rijtijden) en bijbehorende roosters van chauffeurs op te lossen, zet Qbuzz vanaf 7 januari 2019 tijdelijk meer materieel en chauffeurs in. Ook intensificeert Qbuzz de communicatie (Qbuzz, 2019b).

De eerste indruk van de provincie is dat de genomen maatregelen inderdaad effectief lijken; op 7 en ook 8 januari 2019 zijn er nauwelijks uitgevallen ritten en geen noemenswaardige vertragingen. 'Amper uitval van bussen op eerste dag na vakantie: Goede basis om op verder te bouwen', bericht het *AD*.

In de stuurgroep op 9 januari 2019 geeft Qbuzz een toelichting op het *Verbeterplan DMG*<sup>11)</sup>. De stuurgroep vraagt aandacht voor een aantal specifieke problemen en de communicatie, net als ruimte voor aanpassingen in de dienstregeling. Voor dat laatste vindt Qbuzz het nog te vroeg (Provincie Zuid-Holland, 2019j).

Ondanks verbeteringen constateert de provincie in de loop van januari 2019 dat er nog steeds sprake is van tekortkomingen in de uitvoering, onder andere niet goed werkende IT- en OV chipkaartapparatuur, dieselbussen die niet aan de eisen voldoen en een maatregel die in strijd is met de inschrijving (het inkorten van lijn 316 naar Kinderdijk). Reden voor de provincie om, in lijn met de in het *Programma van Eisen* opgenomen sancties, Qbuzz op 30 januari 2019 een boete op te leggen (Provincie Zuid-Holland, 2019d, h).

Qbuzz maakt op 11 maart 2019 bezwaar tegen de boete en licht op 9 april 2019 het bezwaar schriftelijk toe (Provincie Zuid-Holland, 2019a). Tot een hoorzitting komt het niet; de provincie en Qbuzz tot overeenstemming komen over het inzetten van de boete voor maatregelen die de reizigers ten goede komen.


 Betrokkenen hebben de ontwikkelingen rondom het *Verbeterplan DMG* wisselend ervaren. Iedereen beseft dat door Qbuzz in de kerstvakantie hard is doorgewerkt; daar is waardering voor. Maar voor de provincie is, gelet op de problemen die zich voordoen, de implementatie door Qbuzz simpelweg onvoldoende geweest. De eigenstandige beslissing om lijn 316 naar Kinderdijk toch in te korten, terwijl dit voor de provincie niet acceptabel is, heeft het vertrouwen alleen maar meer geschaad. Voor gemeenten is het lastig dat ze niet aan de spreekwoordelijke knoppen zitten, maar wel worden geconfronteerd met de problemen die zich voordoen. Ze voelen zich niet altijd voldoende meegenomen door Qbuzz. '*Qbuzz reageert laat en soms ook wat geïrriteerd, vindt niet altijd de juiste toon*', verwoordt een betrokkene het. Dat herkent ook het reizigersoverleg<sup>12)</sup>. Toch zijn enkele betrokkenen ook enigszins verrast over de boete; in de stuurgroep was met elkaar geconstateerd dat de uitvoering in rustiger vaarwater is terecht gekomen.

<sup>11)</sup> In de stuurgroep op 9 januari 2019 staan ook de infrastructurele maatregelen/OV knooppunt Meerkerk op de agenda (Provincie Zuid-Holland, 2019j)

<sup>12)</sup> In het reizigersoverleg staat de uitvoering op 23 januari 2019, 1 mei 2019, 4 september 2019 en 23 oktober 2019 op de agenda.

Qbuzz vraagt begrip voor de beslissing lijn 316 naar Kinderdijk in te korten; de maatregel is genomen om lijn 316 en de daaraan gekoppelde lijn 392 robuuster te maken (Qbuzz, 2019a).

## 4.5 Nieuwe dienstregeling


 Omdat blijkt dat de maatregelen nog niet alle knelpunten in de dienstregeling oplossen, stelt Qbuzz in het concessieoverleg op 19 februari 2019 voor enkele vervoerkundige wijzigingen in de dienstregeling door te voeren. De provincie vraagt Qbuzz de aanvullende maatregelen uit te werken. Om snel een besluit te kunnen nemen, wordt de stuurgroep gevraagd voor 8 maart 2019 schriftelijk te reageren op het *Verbeterplan Qbuzz DMG* (Qbuzz, 2019c).

Tegelijk met de vervoerkundige wijzigingen in de dienstregeling vanaf 31 maart 2019, zijn ook de elektrische bussen beschikbaar. De elektrische bussen worden binnen twee weken gefaseerd ingezet. Als één van de eerste steden in Nederland is het stadsvervoer in Dordrecht en omstreken ('stadsdienst Drechtsteden') volledig zero emissie.

De stuurgroep op 15 juli 2019 kijkt terug op de uitvoering. Uit een in opdracht van Qbuzz in april 2019 uitgevoerd tevredenheidsonderzoek blijkt dat de tevredenheid van reizigers ongeveer gelijk is aan die tijdens de nulmeting in oktober 2018; reizigers waarderen het busvervoer met een 7,5 iets lager en het treinvervoer met een 7,7 precies gelijk (Vitence mobiliteit, 2019). Maar ook de nieuwe dienstregeling blijkt nog storingsgevoelig en Qbuzz heeft, net als andere vervoerders (landelijk probleem), een tekort aan personeel (Provincie Zuid-Holland, 2019i). Uit een in opdracht van de provincie uitgevoerd mystery guest-onderzoek komen voor aspecten van het busvervoer en flexibel vervoer nog knelpunten naar voren (Goudappel Coffeng, 2019). De stuurgroep vraagt vooral om meer communicatie en promotie van het flexibel vervoer (Provincie Zuid-Holland, 2019i).

In de stuurgroep presenteert Qbuzz ook het in samenspraak met onder andere chauffeurs opgebouwde *Vervoerplan DMG 2020* dat in het teken staat van gewenning en stabiliteit<sup>13</sup>. 'Qbuzz kiest ervoor om haar klanten verder te laten wennen aan het nieuwe aanbod van gestrekte lijnen en aanvullende vervoersvormen. Dat betekent dat het bestaande netwerk grotendeels in stand blijft (Qbuzz, 2019d; 2). De stuurgroep adviseert de provincie, net als het reizigersoverleg, positief over het vervoerplan (Provincie Zuid-Holland, 2019i).

## 4.6 Hoorzitting en informatiebijeenkomsten


 De problemen in de uitvoering hebben nadrukkelijk ook de aandacht van Provinciale Staten. Na Statenvragen over onder andere 'Klachten over Qbuzz' in december 2018 en 'Problemen Qbuzz Drechtsteden-Molenlanden-Gorinchem' in maart 2019 (Provincie Zuid-Holland, 2018e, 2019e), is er op 29 mei 2019 een hoorzitting in het stadhuis van Gorinchem. Deze avond is op initiatief van alle fracties, vanwege zorgen over de uitvoering. In drie rondes laten Staten-leden zich informeren door het reizigersoverleg, vakbonden en de ondernemingsraad van Qbuzz, en de directie van Qbuzz (Provincie Zuid-Holland, 2019d, k).

---

<sup>13</sup>) In de stuurgroep op 15 juli 2019 staan ook de stand van zaken infrastructurele maatregelen/OV knooppunt Meerkerk en de toegankelijkheid Merwedelingelijn op de agenda (Provincie Zuid-Holland, 2019i).

Ook informeert Qbuzz tijdens informatieavonden bewoners en raadsleden. Tijdens de informatieavond voor bewoners op 9 april 2019 in Molenlanden, waar ook veel raadsleden aanwezig zijn, raken de gemoederen enigszins verhit. Latere informatieavonden voor raadsleden op 16 april 2019 in Dordrecht, 21 mei 2019 in Sliedrecht en 26 juni 2019 in Gorinchem (regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden) verlopen veel beter, ook omdat Qbuzz het verhaal kan onderbouwen met feiten over de uitvoering.


#### 4.7 Stand van zaken 1 november 2019

 Tot het eind van de zomervakantie 2019 blijft de uitvoering in rustig vaarwater. Het aantal reizigers op de eerste dag na de zomervakantie is dusdanig hoog dat het hier en daar tot overvolle bussen en treinen leidt. Op lijn 387 zet Qbuzz extra versterkingsritten in, maar de capaciteit op de MerwedeLingelijn – vooral de treinen in de ochtendspits richting Dordrecht zijn vol – kan niet worden vergroot. Eén en ander leidt in oktober 2019 tot Statenvragen over 'Qbuzz laat bus- en treinreizigers achter door te volle bus en trein' (Provincie Zuid-Holland, 2019f).

Het overleg in de uitvoering is het concessieoverleg. Het eerste overleg is op 8 januari 2019, tot en met maart tweewekelijks en daarna maandelijks bij Qbuzz in Dordrecht. Aan tafel zitten in vergelijking met het implementatieoverleg deels dezelfde en deels andere mensen; zowel de implementatiemanager van de provincie als de implementatiedirecteur van Qbuzz hebben bijvoorbeeld het stokje respectievelijk per 9 januari 2019 en 9 december 2018 overgedragen.

Op de agenda van het concessieoverleg in oktober 2019 staan onder andere de inzet van extra versterkingsritten, de oprichting van een crashteam binnen Qbuzz om restpunten (onder andere airconditioning en wifi in bussen en treinen) op te pakken en communicatie.

Naast het concessieoverleg is er ook een overleg op het niveau van het bureauhoofd openbaar vervoer. In het overleg in september 2019 is onder andere gesproken over een samenhangend pakket maatregelen – de zogenoemde plussen- en minnenlijst met daarop onder andere de extra dienstregelingen die lucht geven maar voor ook zorgen voor een inefficiency in uitvoering – de ontwikkeling van een visie op het succesvol uitrollen van de mobiliteitsconcessie met keten- en mobility as a servicediensten, en de doorontwikkeling van de MerwedeLingelijn. Een issue dat in de lucht hangt is de beoordeling van de uitvoering in het eerste jaar (onder andere gerealiseerde punctualiteit, rituitval en CO<sub>2</sub>-reductie).

 Betrokkenen hebben het overleg soms als moeizaam ervaren. De provincie en Qbuzz verwijten elkaar over-en-weer soms niet snel genoeg te handelen; waarom is het crashteam binnen Qbuzz niet eerder ingericht, waarom kan de provincie niet snel besluiten over de aanschaf van vijf extra elektrische bussen, enzovoort? Vooral binnen de provincie is merkbaar dat het geschade vertrouwen nog niet volledig is hersteld. *'Maar langzamerhand staat de concessie'*; verwoordt een betrokkene het.

## 5. Analyse en lessen

Dit hoofdstuk presenteert de analyse van het verloop van het implementatieproces; wat is er goed gegaan en wat is er niet goed gegaan en/of had er beter gekund? Net als de lessen; wat kan er geleerd worden voor de voorbereiding van volgende OV concessies?

### 5.1 Introductie nieuwe OV concessie DMG

Op 9 december 2018 is de OV concessie DMG van start gegaan. Qbuzz verzorgt vanaf dat moment het bus- en treinvervoer in de Drechtsteden, Molenlanden en Gorinchem, waarmee reizigers maandelijks tot ruim een miljoen reizen maken. Met ongeveer 500 medewerkers, ruim 130 bussen (waarvan 45 elektrisch) en 10 treinstellen verzorgt Qbuzz dagelijks ongeveer 2.500 ritten. De concessiebijdrage is jaarlijks ongeveer € 23 mln. (prijspeil 2017).

De start van de nieuwe OV concessie DMG is een ingrijpende verandering waarbij veel komt kijken. Twee zaken maken deze concessieverandering bijzonder:

- **Ambitieuze keuzen voor openbaar vervoer dat klaar is voor de toekomst**

De nieuwe OV concessie DMG is voor de provincie een uitgelezen kans het openbaar vervoer zo in te richten dat het klaar is voor de toekomst. Die keuzen betekenen dat het openbaar vervoer er anders uit gaat zien: van een 'traditioneel' vervoernetwerk naar een vervoernetwerk van snelle verbindingen (bus en trein) én volledig zero emissie stadsvervoer, in combinatie met kleinschalige mobiliteitsoplossingen. Qbuzz is uitgedaagd op het verzorgen van 'nuttig en effectief OV', zoals het later in een notitie met vragen en antwoorden over de start is verwoord (Provincie Zuid-Holland, 2018k: 3).

- **Een deel van het openbaar vervoer gaat over naar de provincie Utrecht**

In de loop van het implementatieproces wordt duidelijk dat een deel van het openbaar vervoer, als gevolg van een gemeentelijke herindeling (gemeente Vijfheerenlanden), over gaat naar de provincie Utrecht. Het betekent onder andere een apart *Vervoerplan Vijfheerenlanden 2019* (Qbuzz, 2018e) en afspraken met aangrenzende concessieverleners over de lijn Gorinchem-Heukelum-Leerdam een promotiecampagne onder de vlag van U-OV. Net als een nieuwe naam voor de OV concessie; Drechtsteden, Alblasserwaard-Vijfheerenlanden (DAV) wordt Drechtsteden, Molenlanden en Gorinchem (DMG) (Provincie Zuid-Holland, 2018i).

### 5.2 Problemen concessieverandering

Het evaluatieonderzoek geeft inzicht in hoe het implementatieproces is verlopen. Aan de ontwikkeling en implementatie van de nieuwe OV concessie DMG is door de provincie en Qbuzz, samen met (gemeenten in) de regio's en het reizigersoverleg, volop gewerkt. Ondanks de voorbereiding leidt de concessieverandering tot problemen en daarmee ook tot klachten van reizigers en chauffeurs.

Het is redelijk dat een nieuwe vervoerder enige tijd krijgt om de uitvoering op orde te krijgen. Chauffeurs, die pas op de dag van de start overgaan naar de nieuwe vervoerder, moeten bijvoorbeeld bekend raken met de nieuwe dienstregeling, systemen moeten worden ingeregeld en bij nieuw materieel kunnen kinderziektes aan het licht komen (vergelijk Provincie Zuid-Holland, 2018g).

Maar de aard en omvang van de problemen die zich na de start bij het busvervoer voordoen – de start van het treinvervoer leidt niet of nauwelijks tot problemen – zijn van een andere orde. Er is sprake van een excessief aantal vertraagde en uitgevallen ritten<sup>14</sup>) met grote ongemakken voor reizigers tot gevolg; reizigers zijn bijvoorbeeld te laat voor hun tentamen of een sollicitatiegesprek (vergelijk Provincie Zuid-Holland, 2018). Qbuzz ontvangt honderden klachten van reizigers; ongeveer twee derde van die klachten gaat over (de uitvoering van) de dienstregeling. Wat opvalt, is dat ook chauffeurs, onder andere in de media, klagen. Qbuzz zelf geeft in een bericht in het AD aan dat het de eerste dagen best een chaos was. In grote lijnen zijn er twee structurele problemen die samen – er is sprake van een ‘domino-effect’ – tot het excessief aantal vertraagde en uitgevallen ritten leiden:

1. Niet goed werkende IT- en OV chipkaartapparatuur – de boordcomputers kampen met problemen – in de bussen.
2. Knelpunten in de dienstregeling (rijtijden) en bijbehorende roosters van chauffeurs.

Het is van belang om deze twee structurele problemen te onderscheiden van zaken die ook spelen na de start. Iets dat in mediaberichten, nogal eens gevoed door sociale media, niet altijd het geval is. In grote lijnen gaat het om reizigers die, hoewel via een communicatie-campagne meegenomen in de veranderingen, moeten wennen aan het openbaar vervoer dat er anders uitziet. En om de tijdelijke inzet van oudere dieselmotoren totdat de elektrische bussen beschikbaar zijn en de laadinfrastructuur is gerealiseerd. Daarnaast zijn bij de start nog niet alle infrastructurele maatregelen gerealiseerd en blijkt de overstapsituatie op OV knooppunt Meerkerk gevaarlijk. Deze zaken waren verwacht en/of voor de start bekend.

De niet goed werkende IT- en OV chipkaartapparatuur in de bussen komt voor de provincie als een grote verrassing. *‘Het punt is dat bepaalde zaken pas in de uitvoering zichtbaar worden’*, verwoordt een betrokkene treffend. Qbuzz heeft te laat geconstateerd dat zaken niet op orde waren.

Ook de knelpunten in de dienstregeling en bijbehorende roosters van chauffeurs komen voor de provincie als een verrassing, al bleken eerder al extra dienstregelingen nodig te zijn. Qbuzz (2019b) wijt deze knelpunten aan de in 2018 toegenomen filedruk op in het bijzonder de A15 en A27.

Qbuzz betreurt de problemen. In reactie op een brief van de provincie over de start schrijft Qbuzz (2019a: 1): *‘Het spijt ons richting u als opdrachtgever, richting onze klanten en ook richting onze personeelsleden die de eerste weken (...) veel hebben moeten doorstaan’*. In overleg met de provincie heeft Qbuzz een aantal verbeteringen doorgevoerd. Betrokkenen noemen 31 maart 2019 – Qbuzz voert dan enkele vervoerkundige wijzigingen in de dienstregeling door en tegelijk zijn ook de elektrische bussen beschikbaar – als hét moment dat het zichtbaar beter gaat.

---

<sup>14</sup>) Omdat de boordcomputers met problemen kampen zijn de ritgegevens niet betrouwbaar, maar duidelijk is dat de uitvoering na de start niet voldoet aan de gestelde eisen voor bijvoorbeeld punctualiteit en ritritual.

De problemen hebben het vertrouwen in Qbuzz geschaad, binnen de provincie maar ook in de regio's en in de publieke opinie (gelet op diverse mediaberichten). Wat opvalt, is dat tot op de dag van vandaag het openbaar vervoer in de Drechtsteden, Molenlanden en Gorinchem in het licht van de problematische start wordt gezien. Waar bijvoorbeeld volle bussen en treinen ook wijzen op een groeiend gebruik van het openbaar vervoer (succesvolle uitvoering), wordt het vooral beleefd als een probleem. Het spreekwoord 'vertrouwen komt te voet en gaat te paard', is dan ook hier van toepassing.

### **5.3 Lessen ontwikkeling en implementatie volgende OV concessies**

Het doel van het evaluatieonderzoek is om te leren van de opgedane ervaringen. Daarbij is ingezoomd op lessen die de provincie mee kan nemen bij de voorbereiding van volgende OV concessies. Dat wil niet zeggen dat andere betrokkenen – Qbuzz, de regio's en het reizigersoverleg – niet ook kunnen leren van de opgedane ervaringen. Sterker nog, Qbuzz heeft in de diepte-interviews aangegeven te hebben geleerd en maatregelen te hebben genomen. En ook de regio's en het reizigersoverleg hebben in de diepte-interviews gereflecteerd op hun eigen handelen.

#### Kader 3. Eigen rol provincie Zuid-Holland

---

De provincie is verantwoordelijk voor het regionaal openbaar vervoer (concessieverlener). Ook is de provincie medeoverheid en wegbeheerder (inclusief opwaardering infrastructuur).

Als verantwoordelijke voor het regionaal openbaar vervoer maakt de provincie een onderscheid tussen de beleidsrol (strategisch), de ontwikkelrol (tactisch) en de uitvoeringsrol (operationeel). De beleidsrol is een taak van de provincie, de uitvoeringsrol is een taak van de vervoerder. In Zuid-Holland ligt ook de ontwikkelrol bij de vervoerder. In de praktijk is er sprake van 'zowel provinciaal toezicht als intensieve samenwerking tussen de vervoerder en de provincie' (Provincie Zuid-Holland, 2016a: 31).

Bij de concessieverandering vervult de provincie 'een actieve rol (...) met betrekking tot de vervoerkundige implementatie. Ook (neemt) de provincie een actieve rol als opdrachtgever op zich (...) in de samenwerking, communicatie en het verwachtingenmanagement over de nieuwe concessie met/richting de betrokken gemeenten, regio's en maatschappelijke organisaties (...). Concreet betekent dit dat de provincie regie voert zonder dat de verantwoordelijkheid verschuift. De vervoerder blijft verantwoordelijk voor de implementatie' (Provincie Zuid-Holland, 2016a: 33-34).

---

In het implementatieproces kunnen in grote lijnen drie perioden worden onderscheiden: ontwikkeling, implementatie en uitvoering. De analyse en lessen zijn geordend naar deze drie perioden:

#### *5.3.1 Ontwikkeling nieuwe OV concessie*

In deze periode maakt de provincie, in nauwe samenwerking met de regio's en het reizigersoverleg, keuzen hoe het openbaar vervoer eruit gaat zien.

Tabel 1. Analyse ontwikkeling nieuwe OV concessie DMG samengevat

Wat is goed gegaan?	Wat is niet goed gegaan en/of had beter gekund?
1. De samenwerking met de regio's en het reizigersoverleg (gewaardeerd, zichtbare resultaten).	1. Het met elkaar beter doorleven van de gemaakte keuzen voor de rolverdeling tussen de provincie, de vervoerder en de regio's (met het oog op het vervolg).
2. De gedegen analyse van het gebied om afgewogen keuzen te kunnen maken.	2. Het met elkaar beter doorleven van de consequenties van de vertaling in eisen/wensen en beoordelingscriteria.
3. De gemaakte keuzen, om het openbaar vervoer zo in te richten dat het klaar is voor de toekomst.	
4. Het aanbestedingsresultaat (drie inschrijvingen, winnende inschrijving sluit goed aan op eisen/wensen).	

### 1. Maak samen met gemeenten keuzen op basis van een gedegen analyse van het gebied

Een nieuwe OV concessie is een uitgelezen kans het openbaar vervoer zo in te richten dat het klaar is voor de toekomst. Bij de ontwikkeling van de OV concessie DMG heeft de provincie die kans met beide handen aangegrepen. In een interactief proces (bestuurlijk en ambtelijk) is veel tijd en energie gestoken in een gedegen analyse van het gebied om goede, afgewogen keuzen te kunnen maken. Dat is heel goed verlopen. En met het uitvoeringsprogramma zijn ook meekoppelkansen benut.

Wij bevelen aan om ook bij de ontwikkeling van volgende OV concessies samen met de regio's keuzen te maken op basis van een gedegen analyse van het gebied. Binnen de provincie is de kennis en kunde in huis om dit goed aan te pakken.

### 2. Doorleef de consequenties van de vertaling in eisen/wensen en beoordelingscriteria

De keuzen worden uiteindelijk vertaald in eisen/wensen en beoordelingscriteria. De les die van de ontwikkeling van de OV concessie DMG kan worden geleerd, is dat dit nauw luistert omdat vervoerders in hun inschrijving hierop aansluiten. Het gaat dan om de grote keuzen voor openbaar vervoer dat klaar is voor de toekomst én om de details. In hoofdstuk 3 is het voorbeeld van de ontsluiting van begraafplaats Essenhof al genoemd. Maar het geldt ook voor bijvoorbeeld de eis voor de trefkans van een steward in de trein of de vermenigvuldigingsfactor in de beoordelingscriteria voor de inzet van een semi-touringcar bus (100 km/u). Over beide voorbeelden zijn, in relatie tot toegankelijkheid respectievelijk reizigers die achterblijven op de halte, later Statenvragen gesteld (Provincie Zuid-Holland, 2018h, 2019e).

Wij bevelen aan om de consequenties van de vertaling in eisen/wensen en beoordelingscriteria, samen met de regio's en het reizigersoverleg, juist ook politiek-bestuurlijk goed te doorleven. Want het gaat over dat wat belangrijk wordt gevonden en hoe de provincie daarop wil sturen.

### 5.3.2 Implementatie OV concessie

In deze periode werken de provincie en vervoerder, in samenwerking met de regio's en het reizigersoverleg, aan dat wat nodig is voor een probleemloze start.

Tabel 2. Analyse implementatie OV concessie DMG samengevat

Wat is goed gegaan?	Wat is niet goed gegaan en/of had beter gekund?
1. De samenwerking in het concessieoverleg met Qbuzz en de regio's.	1. Het uittrekken van voldoende tijd voor de implementatie.
2. De aandacht en het extra budget voor de opwaardering van de infrastructuur. En de verdeling van het werkpakket in vijf aparte contracten zodat parallel gewerkt kan worden.	2. Het geven van een vervolg aan de actualisatie van de risicoanalyse; het kiezen, uitvoeren en evalueren van beheersmaatregelen.
3. Het plan B voor het nog niet beschikbaar zijn van de elektrische bussen (al had er strakker gestuurd kunnen worden op de inzet van de alternatieve bussen).	3. Het uiten van twijfels en bespreekbaar maken van spanningen, en daar vervolgens naar handelen.
4. De inzet van gemeenten voor de realisatie van laadinfrastructuur.	4. Het hebben van voldoende grip op de basis-kwaliteit (inbouwen en testen IT- en OV chipkaartapparatuur).

### 3. Trek voldoende tijd uit voor het implementatieproces

Bij de implementatie van een nieuwe OV concessie komt veel kijken. De les die van de implementatie van de OV concessie DMG kan worden geleerd, is dat de provincie daar meer tijd voor moet uittrekken. In de praktijk gaat de implementatie echt van start als de gunning definitief is; omdat de aanbesteding van de OV concessie DMG iets meer tijd kostte – de voorlopige gunning is tweeënhalve maand later dan de streefdatum – en de startdatum gehandhaafd bleef, resulteerde ruim negen maanden voor de implementatie. In die negen maanden moet alleen al voor de ambitie voor zero emissie stadsvervoer nieuw materieel worden besteld en geleverd, en laadinfrastructuur in de omgeving worden ingepast (ruimtelijke procedures).

Wij bevelen aan om voor de implementatie van een volgens OV concessies minimaal een jaar tijd uit te trekken, in combinatie met een realistische planning voor de aanbesteding.

### 4. Bereid je niet alleen voor op een mooi weer scenario

Bij de implementatie van een nieuwe OV concessie kunnen zich altijd verrassingen voordoen of zaken lopen anders dan bedoelt. Bij de implementatie van de OV concessie DMG is daarop geanticipeerd, bijvoorbeeld door het werkpakket voor de infrastructurele maatregelen te verdelen in vijf aparte contracten zodat parallel gewerkt kan worden, of door een plan B op te stellen voor het nog niet beschikbaar zijn van de elektrische bussen. De les die van de implementatie van de OV concessie DMG kan worden geleerd, is dat de provincie zich daar samen met de regio's nog beter op kan voorbereiden door:

- . een escalatiemodel op directie- en bestuurlijk niveau in te richten voor zaken waar je in het implementatieoverleg met de vervoerder niet uitkomt
- . te doordenken welk inzet de implementatie ook van de provincie en gemeenten vraagt, bijvoorbeeld als extra expertise en slagkracht nodig blijken voor de tijdige realisatie van laadinfrastructuur.

Wij bevelen aan om voor de implementatie van een nieuwe OV concessie samen met de regio's ook een eigen implementatieplan op te stellen met dat wat nodig is om als overheden gesteld te staan, ook in een minder mooi weer scenario.



## 5. Versterk het risicomanagement (harde en zachte controlemechanismen)

Bij het je voorbereiden om een minder mooi weer scenario hoort ook volwassen risicomanagement. Bij de implementatie van de OV concessie DMG is op twee momenten de risicoanalyse geactualiseerd. De les die van de implementatie van de OV concessie DMG geleerd kan worden, is dat in het vervolg harde en zachte controlemechanismen nodig zijn. Harde controlemechanismen voor het kiezen, uitvoeren en evalueren van beheersmaatregelen. Om zo de vinger aan de pols te houden en afspraken te maken over eventuele veranderingen in de rolverdeling tussen de provincie, de vervoerder en de regio's. Zachte controlemechanismen als het gaat om het uiten van twijfels en bespreekbaar maken van spanningen, en daar vervolgens naar handelen. Zo waren er achteraf terugkijkend bijvoorbeeld al twijfels over de dienstregeling of het inbouwen en testen van de IT- en OV chipkaartapparatuur.

Wij bevelen aan om bij de implementatie van volgende OV concessies expliciet aandacht te besteden aan het risicomanagement (harde en zachte controlemechanismen).

### 5.3.3 Uitvoering OV concessie

In deze periode verzorgt de nieuwe vervoerder het bus- en/of treinvervoer. Bij de uitvoering van de OV concessie DMG voert Qbuzz in deze periode in overleg met de provincie ook verbeteringen door.

Tabel 3. Analyse uitvoering OV concessie DMG samengevat

Wat is goed gegaan?	Wat is niet goed gegaan en/of had beter gekund?
1. De realisatie van zichtbare verbeteringen op basis van verbeterplannen waar hard aan is gewerkt.	1. Het zich voordoen van structurele problemen met grote ongemakken voor reizigers tot gevolg.
2. De inzet van elektrische bussen conform plan B; als één van de eerste steden in Nederland is het stadsvervoer in Dordrecht en omstreken vanaf 31 maart 2019 volledig elektrisch.	2. Het inrichten van een structureel overleg in de eerste weken na de start. 3. Het sneller terugwinnen van vertrouwen.

## 6. (Her)overweeg het moment van veranderingen in een nieuwe OV concessie

De start van een nieuwe OV concessie is vaak een ingrijpende verandering. De start van de OV concessie DMG is daarop geen uitzondering. Integendeel er verandert veel tegelijk: een nieuwe vervoerder, een mobiliteitsconcessie (bus en trein), zero emissie stadsvervoer en een opwaardering van de infrastructuur. Wat van de start van de OV concessie DMG kan worden geleerd, is dat het misschien wel te veel veranderingen op hetzelfde moment zijn. Of in ieder geval risico's met zich meebrengt voor een probleemloze start. Daarnaast ging de OV concessie DMG, zoals diverse andere nieuwe OV concessies, medio december van start. Dat heeft als voordeel dat de nieuwe OV concessie gelijktijdig met de nieuwe dienstregeling op het hoofdrailnet van start gaat. Maar dat heeft ook nadelen; het verkeer is druk en het is winters weer.

Wij bevelen aan om bij volgende OV concessies te (her)overwegen welke veranderingen direct bij de start te implementeren en welke veranderingen gedurende de looptijd van de OV concessie. Daarbij moet wel worden bedacht dat een vervoerder de aanschaf van materieel afstemt op de dienstregeling. Latere veranderingen in het vervoernetwerk kosten dus (extra) geld dat daarvoor dan wel beschikbaar moet zijn. Ook bevelen wij aan om te (her)overwegen bij volgende OV concessies zo'n half jaar later (medio juni) van start te laten gaan, waarbij wel rekening moet worden gehouden met het zomerreces.

#### 7. Richt een verbeteroverleg in voor de eerste weken na de start

Bij de start van een nieuwe OV concessie speelt er vaak van alles. Wat van de start van de OV concessie DMG kan worden geleerd, is dat dit vraagt om elkaar frequent te ontmoeten en snel te kunnen handelen als de situatie daarom vraagt. De eerste weken na de start van de OV concessie DMG was het overleg tot het eerste concessieoverleg – mede door de kerstvakantie vindt het eerste concessieoverleg een maand na de start plaats – min of meer ad-hoc. *'Hoe gaan we met elkaar om direct na de start? Daar heeft de provincie echt nog iets te leren'*, verwoordt een betrokkene het.

Wij bevelen aan om bij volgende OV concessies een verbeteroverleg in te richten dat de eerste weken na de start frequent bij elkaar komt (als het niet nodig blijkt, kan een overleg altijd nog afgezegd worden) en snel kan handelen als de situatie daarom vraagt. Dit verbeteroverleg kan ook worden benut om geleidelijk het stokje van implementatie naar concessiebeheer over te dragen.

#### 8. Leer van de (structurele) problemen die zich hebben voorgedaan

De vraag is natuurlijk ook of de provincie de structurele problemen die zich bij de start van de OV concessie DMG hebben voorgedaan, bij volgende OV concessies kan voorkomen. Vooropgesteld dat het inbouwen en testen van IT- en OV chipkaartapparatuur en het maken van de dienstregeling de verantwoordelijkheid is van de vervoerder, kan de provincie misschien wel waarborgen in het *Programma van eisen* inbouwen.

Wij denken daarbij de volgende twee waarborgen:

- . organisatorische waarborgen van de vervoerder voor voldoende grip op de basis-kwaliteit
- . waarborgen voor reële rij- en rusttijden in de opzet van de dienstregeling.

### 5.4 Tot slot: succesvol vervolg OV concessie DMG

Het evaluatieonderzoek kan ook worden benut om een succesvol vervolg te geven aan de OV concessie DMG. De provincie en Qbuzz hebben er beiden veel belang bij om weer vooruit te kunnen kijken en de ontwikkeling van de OV concessie DMG samen ter hand te nemen. Om een streep te kunnen zetten achter het eerste jaar en enkele irritaties over en weer achter zich te laten. Die intentie is er bij zowel de provincie als Qbuzz.

*'We moeten het juiste evenwicht vinden in wat goed gaat en wat nog opgepakt moet worden'*

Het evaluatieonderzoek leert dat het daarvoor nodig is om het juiste evenwicht te vinden in wat goed gaat en wat nog opgepakt moet worden. Op basis van die overeenstemming kan Qbuzz een samenhangend pakket maatregelen ter hand nemen. Voor Qbuzz is het belangrijk om de provincie maar ook (gemeenten in) de regio's daarin mee te nemen en zo het vertrouwen terug te winnen; laat zien wat je doet en ook waar je tegenaan loopt. Dat vraagt politiek-bestuurlijke sensitiviteit die door betrokkenen in het eerste jaar nog wel eens is gemist.

Voor de provincie is het belangrijk om de eigen rol passend bij de gekozen rolverdeling in te vullen, door wel strak maar niet star of op elk detail te sturen. En om ervoor te waken elk incident – in de uitvoering van elke OV concessie gaat er wel eens iets mis – in het licht van de problematische start te bezien.

## Literatuurlijst

- Goudappel Coffeng (2019), *Mystery guest-onderzoek concessie DMG*
- Provincie Zuid-Holland (2019a), *Beantwoording technische vragen en start bezwaarschrift-procedures Qbuzz*
- Provincie Zuid-Holland (2019b), *Deelname PS-lid aan evaluatie implementatie DMG concessie*
- Provincie Zuid-Holland (2019c), *Evaluatie OV concessies en consultatie beleidskader concessie Zuid-Holland Noord*
- Provincie Zuid-Holland (2019d), *Implementatie OV concessie Drechtsteden-Molenlanden-Gorinchem*
- Provincie Zuid-Holland (2019e), *Problemen Qbuzz Drechtsteden-Molenlanden-Gorinchem*
- Provincie Zuid-Holland (2019f), *Qbuzz laat bus- en treinreizigers achter door te volle bus en trein*
- Provincie Zuid-Holland (2019g), *Start concessie DMG*
- Provincie Zuid-Holland (2019h), *Uitvoering concessie Drechtsteden-Molenlanden-Gorinchem*
- Provincie Zuid-Holland (2019i), *Verslag stuurgroep DMG d.d. 15 juli 2019*
- Provincie Zuid-Holland (2019j), *Verslag stuurgroep DMG d.d. 9 januari 2019*
- Provincie Zuid-Holland (2019k), *Verslag van de bijeenkomst start concessie Drechtsteden Molenlanden Gorinchem – Qbuzz, gehouden op 29 mei 2019 in het gemeentehuis van Gorinchem*
- Provincie Zuid-Holland (2018a), *Aanvraag ontheffing voor inzet dieselbussen concessie DMG*
- Provincie Zuid-Holland (2018b), *Afwegingskader wijzigingsvoorstellen dienstverlening binnen concessie DAV*
- Provincie Zuid-Holland (2018c), *Concessiebeschikking inzake het verrichten van openbaar vervoer over de weg en per spoor Drechtsteden, Alblasserwaard-Vijfheerenlanden (DAV)*
- Provincie Zuid-Holland (2018d), *Kaderbesluit infrastructuur 2019*
- Provincie Zuid-Holland (2018e), *Klachten over Qbuzz*
- Provincie Zuid-Holland (2018f), *Risico-inventarisatie implementatie concessie DAV*
- Provincie Zuid-Holland (2018g), *Start nieuwe OV concessie Drechtsteden-Molenlanden-Gorinchem*
- Provincie Zuid-Holland (2018h), *Stewards op de trein in de DAV concessie*
- Provincie Zuid-Holland (2018i), *Verslag stuurgroep DAV voorbereiding nieuwe concessie d.d. 10 oktober 2018*
- Provincie Zuid-Holland (2018j), *Verslag stuurgroep DAV voorbereiding nieuwe concessie DAV d.d. 20 juni 2018*
- Provincie Zuid-Holland (2018k), *Vragen en antwoorden over start van de concessie Drechtsteden – Molenlanden – Gorinchem*
- Provincie Zuid-Holland (2017a), *Bestek; Europese aanbesteding openbaar vervoer Drechtsteden, Alblasserwaard-Vijfheerenlanden (DAV)*
- Provincie Zuid-Holland (2017b), *Definitief programma van eisen; Europese aanbesteding openbaar vervoer Drechtsteden, Alblasserwaard-Vijfheerenlanden (DAV)*
- Provincie Zuid-Holland (2016a), *Beleidskader openbaar vervoer DAV*
- Provincie Zuid-Holland (2016b), *Beleidskader openbaar vervoer DAV in vogelvlucht*
- Provincie Zuid-Holland (2016c), *Kennisdocument ten behoeve van concessie DAV 2018*
- Qbuzz (2019a), *Beantwoording brief 4 januari 2018*
- Qbuzz (2019b), *Verbeterplan DMG*
- Qbuzz (2019c), *Verbeterplan Qbuzz DMG; vervoerkundige wijzigingen per 31 maart*
- Qbuzz (2019d), *Vervoerplan DMG 2020*

Qbuzz (2018a), *Aanvraag ontheffing voor inzet dieselbussen*  
Qbuzz (2018b), *Plan B; inzet alternatieve bussen voor elektrische bussen Dordrecht*  
Qbuzz (2018c), *Verbeterplan Qbuzz DMG*  
Qbuzz (2018d), *Vervoerplan DAV 2019*  
Qbuzz (2018e), *Vervoerplan Vijfheerenlanden 2019*  
Qbuzz (2017), *Implementatieplan; Europese aanbesteding concessie DAV*  
TwynstraGudde (2016), *Tussenevaluatie openbaar vervoer DAV*  
Vitence mobiliteit (2019), *Klanttevredenheidsonderzoek concessie Drechtsteden, Molenlanden en Gorinchem (DMG); 1-meting*

Voor de reconstructie van het implementatieproces OV concessie DMG is ook gebruik gemaakt van: raadsinformatiebrieven, (overige) stukken stuurgroep, stukken portefeuille-overleg, verslagen implementatieoverleg, e-mailcorrespondentie, stukken en verslagen concessieoverleg en diverse mediaberichten.