

Aan Provinciale Staten

Onderwerp:

Evaluatie implementatie en start OV-concessie Zuid-Holland Noord

Geachte Statenleden,

Op 15 december 2024 is na een Europese aanbestedingsprocedure de nieuwe openbaar vervoer (OV) concessie Zuid-Holland Noord, uitgevoerd door Qbuzz, van start gegaan. De concessie omvat het busvervoer in de regio's Holland Rijnland en Midden-Holland. De aanloop naar de start van de concessie werd onder andere bemoeilijkt door externe factoren zoals leveringsproblemen van bussen, netcongestie en personeelstekorten.

Zo bent u in de brief van 10 juli 2024 (PZH-2024-857111110) geïnformeerd over het faillissement van busleverancier Van Hool, die ongeveer de helft van de nieuwe busvloot zou leveren, en over een bestelling van Qbuzz van gelijkwaardig materieel bij leverancier Yutong als alternatief. Daarmee zou de concessie van start gaan met de inzet van enkele tientallen dieselbussen voor maximaal een jaar.

Pas vlak voor de start van de concessie werd duidelijk dat een groot deel van het nieuwe materieel van leverancier Iveco door vertraging in de levering ontbrak. Dit leidde na 15 december 2024 tot veel rituitval, vertragingen en inzet van verouderd of zelfs ongeschikt materieel ter vervanging. Reizigers en chauffeurs dienden veel klachten in. Deze moeizame start was reden tot intensief overleg tussen de provincie en Qbuzz. Dit leidde tot het opleveren van een verbeterplan door Qbuzz. Door het uitblijven van duidelijke verbeteringen van de uitvoering van de concessie na het opleveren van het verbeterplan hebben wij Qbuzz op 18 maart 2025 een boete opgelegd (PZH-2025-869949474).

Naast deze problemen zijn ook zaken goed gegaan. Zo verliep in de overgang de samenwerking tussen Arriva en Qbuzz relatief soepel en waren er bijna geen klachten over tarieven, de nieuwe dienstregeling of wijzigingen in de lijnvoering. Gelet op de vele problemen die speelden is echter in de Statenvergadering van 29 januari 2025 aan u de toezegging gedaan om een evaluatie uit te voeren naar het implementatieproces en de start van deze concessie (toezeggingen BW/T2025.007 (reeds afgedaan), BW/T2025.008 (reeds afgedaan), BW/T2025.009 (reeds afgedaan), BW/T2025.012 en BW/T2025.024 (staan nog open).

Aan bureau Twynstra Gudde is gevraagd deze evaluatie te verzorgen. Met een lid-GS brief van toenmalig gedeputeerde Zevenbergen van 14 mei 2025 (PZH-2025-873354974) bent u geïnformeerd over het proces en de onderzoeksvragen die in hoofdlijnen verbonden zijn aan deze evaluatie.

Die vragen zijn:

- Hoe is het proces van de implementatie feitelijk verlopen?
- Hoe hebben betrokkenen binnen en buiten de provincie de implementatie ervaren?
- Wat is er goed gegaan en wat had beter gekund? Daarbij is ook gekeken naar ervaringen van implementaties in andere concessies zoals Fryslân (Qbuzz), West-Brabant (Arriva) en Zaanstreek-Waterland (EBS).

Deze evaluatie heeft betrekking op de periode vanaf de definitieve gunning op 17 augustus 2023 tot 14 december 2024 (de implementatie) en de periode van 15 december 2024 tot 1 november 2025 (de start). Deze periode is gekozen om behalve de voorbereiding, ook de start en de latere verbeteringen in beeld te brengen.

Ten behoeve van een brede evaluatie zijn naast interne personen die betrokken waren bij de implementatie en start van de nieuwe concessie Zuid-Holland Noord, ook vertegenwoordigers geïnterviewd van Qbuzz (van directie tot chauffeurs), van het Reizigersoverleg Hollands Midden en van de regio's Holland Rijnland en Midden-Holland.

De evaluatie

Wij hebben met interesse kennisgenomen van de resultaten van de evaluatie. De evaluatie beschrijft helder wat er is gebeurd bij de implementatie en de start van de concessie, wie daarbij betrokken waren en welke rollen betrokkenen daarbij hadden. Zo wordt uiteengezet welke problemen zich hebben voorgedaan, maar ook dat door gezamenlijke inspanningen de situatie uiteindelijk stabiliseerde en de uitvoering dicht bij het oorspronkelijke plan kwam. In de hele periode hebben wij het belang van de reiziger vooropgesteld in ons handelen richting Qbuzz. Wij zijn verheugd te lezen dat de evaluatie dat ook uitstraalt.

TwynstaGudde heeft niet alleen naar de implementatie en de start van de concessie Zuid-Holland Noord gekeken, maar ook naar de ervaringen van de implementaties van de concessies Fryslân, West-Brabant en Zaanstreek-Waterland.

De evaluatie heeft ons een aantal leerpunten meegegeven voor de aanbesteding van komende openbaar vervoer concessies in Zuid-Holland en om landelijk te delen met de andere OV-autoriteiten.

In 2020 hebben wij op uw verzoek ook een evaluatie laten verrichten naar de implementatie en de start van de concessie Drechtsteden, Molenlanden en Gorinchem. Daarbij zijn aan ons ook leerpunten meegegeven. Wij zullen hierna ook nader duiden hoe wij deze leerpunten hebben meegenomen voor het proces rondom de aanbesteding van de concessie Zuid-Holland Noord.

Leerpunten uit de evaluatie

Het verzachten van de 'big bang' van een concessiewisseling

Een concessiewisseling heeft het karakter van een *big bang*. Dit betekent dat er bij de start van een concessie in een zeer korte periode veel samenkomt en er veel tegelijkertijd moet worden ingevoerd. De les is dat de problemen rondom de start voor een meer geleidelijke concessiewisseling lijken te pleiten.

In de gesprekken met de concessies Fryslân, West-Brabant en Zaanstreek-Waterland worden bijvoorbeeld een stapsgewijze uitbreiding van de dienstregeling, een gefaseerde instroom van nieuwe bussen of een meer geleidelijke ontwikkeling van de concessie benoemd.

In de aanloop naar de nieuwe concessie Zuid-Holland Noord, hebben wij bepaald om voor de implementatie van deze concessie 16 maanden uit te trekken waar dat bij de concessie Drechtsteden, Molenlanden en Gorinchem nog 10 maanden was. Met het oog op een voor de reiziger zachtere landing bij de concessieovergang, hebben wij voor de concessie Zuid-Holland Noord voorgeschreven dat alle bestaande halten die aangedaan werden in de voorgaande concessie (van Arriva), opnieuw moesten worden aangedaan. Dit uitgangspunt heeft qua dienstregeling geleid tot een positief effect voor de reizigers bij de concessieovergang, namelijk een herkenbare overgang qua lijnen en halten. Daarom zullen wij dit uitgangspunt ook voor de volgende concessie hanteren in het nader op te stellen programma van eisen.

Start nieuwe OV-concessie in de zomer overwegen

Het einde van het jaar is een periode waarin het verkeer druk is, het weer minder goed en de dagen kort. Het was al een aanbeveling in de evaluatie van de OV-concessie Drechtsteden, Molenlanden en Gorinchem (DMG), en ook reizigersvereniging Rover pleit ervoor: *“Laat een nieuwe OV-concessie in de zomer van start gaan.”* Dit vraagt uiteraard ook om het laten eindigen van de vorige concessieperiode in de zomer.

Door de coronapandemie werd het noodzakelijk de landelijke aanbestedingskalender van de OV-autoriteiten nadrukkelijker op elkaar af te stemmen. Daarmee is landelijk overeengekomen dat de concessie Zuid-Holland Noord pas in december 2024 van start zou gaan. Daartoe was het wel noodzakelijk dat voor de ‘oude’ concessie Zuid-Holland Noord van Arriva als overbrugging tussen december 2022 en december 2024 een noodconcessie werd georganiseerd. Voor de lopende concessies van Zuid-Holland, die allen in december eindigen, is het mogelijk om te zijner tijd in samenspraak met de vervoerder een besluit te nemen deze met een half jaar te verlengen zodat een nieuwe concessie in de zomerperiode kan ingaan. We zullen vooraf afstemmen met de andere aanbestedende overheden over de ingangsdatum van onze concessies om te voorkomen dat er te veel concessies op hetzelfde moment van start gaan.

Aandacht voor de samenwerking biedt een stevige basis

Tijdens de implementatiefase van de OV-concessie Zuid-Holland Noord, hebben de provincie en Qbuzz veel aandacht gehad voor de samenwerking. Onder andere door het instellen van een (fysiek) implementatieoverleg en het maken van afspraken over de samenwerking in een sociaal contract. Ook rondom de start van de concessie, hebben de provincie en Qbuzz elkaar frequent ontmoet om snel te kunnen handelen als de situatie daarom vroeg. Er is veel aandacht geweest voor de samenwerking en dat dit een goede basis is voor de implementatie en de uitvoering van de concessie. Gezien de positieve ervaringen zullen we de samenwerking met de vervoerder en daarmee de les uit het leerpunt ook voor volgende OV-concessies op deze manier vormgeven.

De ‘perfect storm’ als realistisch scenario behandelen

Als concessieverlener wil je voorbereid zijn in het geval zich een scenario voordoet waarbij verschillende negatieve omstandigheden tegelijkertijd samenkomen (*perfect storm*). Tijdens de implementatiefase, is voor de concessie Zuid-Holland Noord een uitgebreid risicodossier met bijbehorende beheersmaatregelen opgesteld. Alle inspanningen hebben echter de problemen niet kunnen voorkomen. In het geval van een *perfect storm* scenario is het van belang om als OV- autoriteit tijdig (en eventueel gezamenlijk) beheersmaatregelen te overwegen op het moment dat dit nodig is. In de evaluatie wordt voorgesteld om expliciet de mogelijkheid tot afschaling hierin mee te nemen. Uiteraard is het aan de vervoerder om, in het geval niet aan de verplichtingen kan worden voldaan, met een nieuw voorstel te komen en bijvoorbeeld afschaling van de dienstregeling voor te stellen. Voor de concessie Zuid-Holland Noord kwamen de problemen zo laat naar boven dat er (te) weinig tijd was om tijdig beheersmaatregelen te kunnen doorvoeren. Daarom is het dan ook belangrijk om expliciet een *perfect storm* scenario voor te bereiden en al enkele weken voor de start van de concessie een afweging te maken. Vanuit ieders eigen rol kunnen partijen hierin de benodigde stappen zetten.

Het belangrijkste uitgangspunt bij deze aanbeveling is dat elke partij vanuit zijn eigen rol acteert. Deze rollen vloeien voort uit het aanbestedingsproces waarbij de inschrijving leidend is. De concessiehouder is in principe verantwoordelijk voor het bespreekbaar maken van wijzigingen ten aanzien van de inschrijving als daar een aanleiding toe bestaat. Voor de volgende aanbesteding zullen wij nog meer toezien op een gezamenlijke risicomangement beschrijving in relatie tot planning en rollen van partijen.

Regie vanuit de provincie op de realisatie van stallingen overwegen

Door de transitie naar volledig emissievrij busvervoer in combinatie met een overvol stroomnet, maar ook door druk op de ruimte kunnen stallingen meer en meer gezien worden als een strategisch dossier. Daarbij kan de provincie overwegen om voor de stallingen meer regie te nemen. Bijvoorbeeld door stallingen in eigendom te realiseren of te verwerven of in ieder geval zelf nieuwe percelen te zoeken. Idealiter ruim voordat de nieuwe aanbestedingsprocedure start, om voldoende tijd te hebben voor het goed doorlopen van de procedures. Daartoe is wel aanvullend onderzoek nodig naar de mogelijke gevolgen van bepaalde keuzen.

Wij zijn hierop al aan het acteren en zullen u op korte termijn informeren over onze inzet daartoe.

Vervolg en keuzen

Wij vinden de aanbevelingen en leerpunten waardevol en we zullen deze meenemen in de aanbesteding(en) van de volgende concessie(s) en deze landelijk met de andere OV autoriteiten delen en bespreken en indien dat nodig is in verband met wetgeving bespreken met het Kabinet. De eerstvolgende concessieovergang (Drechtsteden, Molenlanden en Gorinchem) zal in december 2033 plaatsvinden. De voorbereiding voor het opstellen van de door u vast te stellen beleidsmatige kaders voor de betreffende aanbesteding zullen wij in 2029 opstarten. Dat biedt ons genoeg tijd om een aantal belangrijke leerpunten verder uit te werken tot beleidsuitgangspunten en in het verlengde daarvan, het programma van eisen.

Met deze evaluatie verzoeken wij u toezeggingen BW/T2025.012 en BW/T2025.024 als afgedaan te beschouwen.

Tot slot, concluderen wij dat de concessie Zuid-Holland Noord nu nagenoeg op orde is. De rituitvalcijfers zijn laag en liggen vlakbij de eis uit het programma van eisen. Ook de punctualiteitscijfers zijn voldoende. Dit zijn belangrijke graadmeters voor het beoordelen van de prestaties van de vervoerder. Ook heeft Qbuzz inmiddels de laatste dieselbussen vervangen door elektrische voertuigen en is het personeelstekort opgelost.

Met een looptijd van 13 tot 15 jaar is er voldoende ruimte om de concessie verder te verbeteren en de ambities van ons en Qbuzz waar te maken.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
secretaris,

voorzitter,

drs. M.J.A. van Bijnen MBA

mr. A.W. Kolff

Bijlagen

- Rapportage Evaluatie OV-Concessie Zuid-Holland Noord