

EVALUATIE AANBESTEDING CONCESSIE ZAANSTREEK-WATERLAND

KLANT
KENMERK
AUTEUR(S)
DATUM
VERSIE

Vervoerregio Amsterdam
PT/sb/004086nd/CONCEPT
Wessel Blom, Wouter Oosterom, Patrick Tazelaar
30 juli 2024
Definitief

Inhoudsopgave

	Managementsamenvatting	4
1	Inleiding	9
1.1	Achtergrond	9
1.2	Aanleiding evaluatieonderzoek	9
1.3	Doelstelling en onderzoeksvragen	10
1.4	Methoden van het onderzoek	11
1.5	Onderzoeksaanpak	12
1.6	Leeswijzer	12
2	Overzicht concessieverlening en context	13
2.1	Inleiding	13
2.2	De periode waarin de concessieverlening Zaanstreek-Waterland heeft gespeeld	13
2.3	Externe factoren die hebben gespeeld in de context van de beschreven periode	13
2.4	Interne factoren die hebben gespeeld in de context van de beschreven periode	16
3	Periode eerste aanbesteding en noodconcessies	18
3.1	Inleiding	18
3.2	De doelstellingen en belangrijke keuzes voor de concessie Zaanstreek-Waterland	18
3.3	Vorbereiding en uitvoering aanbesteding	19
3.4	Besluit tot het stopzetten van de aanbesteding en het verlenen van de noodconcessies	20
4	Periode voorbereiding tweede aanbesteding	21
4.1	Inleiding	21
4.2	Opstart van de voorbereiding van de tweede aanbesteding	21
4.3	Verloop van de aanbestedingsprocedure en gunningsbesluit	23
5	Periode na gunning en implementatie	27
5.1	Inleiding	27

5.2	Van aanbesteding naar implementatie	27
5.3	Eerste periode van implementatie van juni tot einde 2022	27
5.4	Implementatie tussen begin 2023 en inwerkingtreding december 2023	29
5.5	Verhouding tussen de Vervoerregio en EBS in de implementatieperiode	32
5.6	Vorbereiding concessiebeheer	33
6	Beschouwing, conclusies en aanbevelingen	34
6.1	Inleiding	34
6.2	Beschouwing	34
6.3	Aanbevelingen	37
7	Korte beantwoording onderzoeksvragen	41

Managementsamenvatting

Inleiding, doelstelling en onderzoeksvragen

Naar aanleiding van de problemen bij de start van de inwerkingtreding van de concessie Zaanstreek-Waterland (ZaWa) eind 2023 heeft de Vervoerregio besloten om een evaluatie uit te laten voeren op de voorbereiding en uitvoering van de aanbesteding om hieruit lering te trekken. De focus van het evaluatieonderzoek richt zich op de aspecten waar zich de belangrijkste problemen zich voordeden bij de start van de concessie: zero-emissiebussen, laadinfrastructuur/stallingen, personeel en informatievoorziening aan de reiziger (hierna: de vier thema's). Daarnaast richt het evaluatieonderzoek zich ook op randvoorwaarden, de organisatie van de aanbesteding en implementatie en afwegingen die in deze periode zijn gemaakt.

De onderzoeksvragen die centraal hebben gestaan in het evaluatieonderzoek zijn:

- a. Zijn de doelstellingen van de aanbesteding ZaWa die betrekking hebben op de beheersing van de implementatie en exploitatie van de concessie – voor wat betreft de vier thema's behaald?
- b. Was er voldoende tijd om de concessie zorgvuldig te implementeren?
- c. Is de concessie op de genoemde thema's beheersbaar voor de Vervoerregio ten aanzien van de genoemde thema's?
- d. Had de Vervoerregio de aanbesteding – in het licht van de genoemde thema's – anders kunnen inrichten om (beter) aan de doelstellingen van de aanbesteding te voldoen?
- e. Welke lessen kunnen uit de evaluatie worden getrokken voor toekomstige aan- en inbestedingen van ov-concessies van de Vervoerregio, om de problemen zoals deze zich bij EBS voordeden te (kunnen) voorkomen?

Afbakening en aanpak

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen hebben we zowel naar documenten van de Vervoerregio gekeken als interviews met betrokkenen gehouden. Een deel van deze documenten, zoals – de inschrijvingen of de uitgevoerde Evaluatie AML – is niet openbaar en vertrouwelijk. Als onderzoekers hebben we wel inzage gekregen in deze documenten, maar wij kunnen informatie uit deze documenten niet expliciet vermelden in deze rapportage. De interviews die wij hebben gehouden, zijn met medewerkers van de Vervoerregio of door de Vervoerregio ingehuurd externen die betrokken zijn geweest bij de aanbesteding en/of de implementatie. Wij hebben geen medewerkers geïnterviewd van de in het proces betrokken vervoersbedrijven (geïnteresseerden, inschrijvers en gegunde vervoerder EBS). Wij hebben deze keuze in overleg met de Vervoerregio gemaakt vanwege de lopende gesprekken met EBS over de start en uitvoering van de concessie. Daarmee hebben we informatie en eventuele zienswijzen van (geïnteresseerde) vervoerders op het doorlopen proces alleen gebaseerd op schriftelijke communicatie (zoals marktconsultaties, vragen tijdens het aanbestedingsproces, verslagen van implementatie-overleggen).

Periode en context van het proces van concessieverlening

De gehele periode die we hebben onderzocht liep van 2019 tot eind 2023. In deze periode is de Vervoerregio gestart met de voorbereiding van de aanbesteding van de concessie ZaWa, maar moest deze noodgedwongen stopzetten vanwege COVID-19. De gehele periode kenmerkt zich door verschillende (bijzondere) gebeurtenissen die van invloed zijn geweest op keuzes die de Vervoerregio heeft gemaakt, die mogelijk (op de achtergrond) van invloed zijn geweest of waarvan we niet weten of het effect heeft gehad.

In de afbeelding op pagina 17 is de totale periode grafisch weergegeven en zijn de verschillende gebeurtenissen in de tijd benoemd.

Beschouwing

Op basis van het uitgevoerde onderzoek komen we tot de volgende beschouwing:

De opstartproblemen waren bij de start van Zaanstreek-Waterland groter dan gebruikelijk bij andere concessies

Concessieverlening in het openbaar vervoer is te karakteriseren als een omvangrijk project voor vervoersautoriteiten en de vervoerders. Vooral wanneer een concessie overgaat van de ene vervoerder naar de andere vervoerder, levert dit in veel gevallen (enige) frictie op en lopen vervoersautoriteiten en vervoerders aan tegen ‘aanloopproblemen’ die vooraf niet werden voorzien. Vaak lossen deze problemen zich relatief snel op kort na inwerkingtreding.

Toch is de start van de concessie Zaanstreek-Waterland anders dan andere situaties. De problemen waren gedurende de implementatieperiode omvangrijker dan in andere situaties en ook lijken de problemen zich langzamer op te lossen dan in andere situaties het geval was. Ten tijde van de uitvoering van deze evaluatie (juni 2024) rijdt nog steeds niet de volledige ZE-busvloot die al per december 2023 had moeten rijden. Ook is nog altijd de reizigersinformatie nog niet op orde, is er ook bij de afgeschaalde dienstregeling nog aanzienlijke rituitval, en geven betrokkenen van de Vervoerregio aan dat zij nog altijd bezig zijn met implementatiewerkzaamheden in plaats van beheer van de concessie.

Bijzondere omstandigheden die OV-autoriteiten niet eerder hebben meegemaakt

Terugkijkend op de gehele periode waarin de concessieverlening plaatsvond, zien we dit als een bijzondere tijdsperiode, waarin veel is gebeurd in de context van het project. Dit heeft duidelijke impact gehad op de aanbesteding (zie hoofdstuk 2). Het

gaat hierbij zowel om voorziene gebeurtenissen (transitie naar 100% ZE) – als onvoorziene gebeurtenissen met een grote impact (zoals COVID-19) – waardoor de Vervoerregio, EBS en andere betrokkenen werden geconfronteerd met situaties die nieuw voor hen waren. Met name COVID-19 heeft een grote impact gehad. Zo was de reizigersontwikkeling zeer onzeker, en daarmee ook inkomsten voor vervoerders. We zien dat deze contextfactoren in de voorbereiding en de uitvoering van de tweede aanbesteding een grote rol hebben gespeeld. Hoewel er geen blauwdruk bestaat voor het verlenen van concessies, is de mate van contextuele factoren tijdens de concessie ZaWa uitzonderlijk hoog te noemen. De Vervoerregio heeft zich tijdens deze periode adaptief moeten opstellen om goed te kunnen omgaan met deze gebeurtenissen.

De Vervoerregio heeft duidelijke afwegingen gemaakt om in te spelen op verschillende contextfactoren en heeft daarmee risico's zo goed mogelijk beheerst

We zien dat de Vervoerregio, zowel op voorziene als op onvoorziene gebeurtenissen logische en duidelijke afwegingen heeft gemaakt en zo risico's zo goed als mogelijk heeft beheerst:

- a. COVID-19 bracht grote onzekerheden met zich mee. Het stopzetten van de aanbesteding en wachten met een nieuwe aanbesteding tot er meer zekerheid was over reizigersherstel en het aanpassen van het financiële model met groeimogelijkheid en opbrengstengarantie tot een zeker minimum, laat zien dat de Vervoerregio oog had voor deze onzekerheden en geluisterd heeft naar zorgen van vervoerders.
- b. De periode tussen het stopzetten van de aanbesteding en de start van de concessie in december 2023 heeft de Vervoerregio proactief aangegrepen om risico's bij de implementatie van ZE te beperken. Zo zijn de nodige voorbereidingen getroffen voor de stroomaansluiting, contracten en de verwerving van de grond voor de stallingslocaties. De Vervoerregio heeft hiermee een grotere rol opgepakt dan dat traditioneel gezien verwacht zou worden van een aanbestedende dienst.

-
- c. De transitie naar ZE vraagt om grote investeringen in nieuw materieel. We zien dat de Vervoerregio passende beheersmaatregelen trof om financiële risico's voor de vervoerder van de transitie naar ZE te mitigeren. Zo kreeg de winnende vervoerder de mogelijkheid om gebruik te maken van een buslening tegen gunstige rentes, en is de afschrijvingstermijn van de stallingen in Purmerend verhoogd van 15 naar 30 jaar, waarmee de kosten voor vervoerders lager uitvallen. Ook heeft de Vervoerregio ontheffing voor 100% ZE aangeboden indien de stroomaansluiting niet tijdig geleverd kon worden. Bovendien heeft de Vervoerregio hier een mogelijkheid voor een aanvullende subsidie voor opgenomen.
 - d. De Vervoerregio heeft gekozen om deze minimale implementatietijd van 1,5 jaar toe te passen. In marktconsultaties is aangegeven dat voor een goede implementatie van ZE minimaal 1,5 jaar nodig is. Daarbij nam de Vervoerregio een deel van de voorbereiding voor haar rekening, waardoor men de risico's rondom de (minimale) implementatieperiode van 1,5 jaar mitigeerde.
 - e. De aanpassing van de ZE-ambitie van 80% naar 100% werd getoetst in de marktconsultatie en nota van inlichtingen. Volgens de markt was deze ambitie uitdagend, maar realistisch. En deze uitwerking voorkwam een complexe hybride in te zetten vloot van fossiel en ZE. Meerdere andere overheden hebben een vergelijkbare ontwikkeling ingezet.

Het aanbestedingsproces kenmerkt zich door zorgvuldig handelen, en grondige analyse en onderbouwing van het gunningsbesluit

Gegeven ook de vragen die zijn gesteld in het kader van de NvI en de reacties van marktpartijen zien we dat de markt goed reageert op de inhoud van de aanbesteding en het aanbestedingsproces verloopt zoals mag worden verwacht. De twee inschrijvingen waren minimaal verwacht. De beoordeling is zorgvuldig uitgevoerd met extra analyses en (uitvoerige) controles om er voor te zorgen dat de uitkomst 'robuust' is.

De Vervoerregio heeft te weinig geanticipeerd op de implementatie en haar rol in het eerste half jaar – zeker gegeven de geïdentificeerde risico's – niet adequaat ingevuld

In de winnende inschrijving van EBS zaten risico's die volgens betrokkenen om strakke sturing en toezicht vroegen in de implementatiefase. Het ging hierbij om risico's met betrekking tot de planning van het implementatieplan ZE. Toch is er van een 'strikte sturing' door de Vervoerregio in het eerste half jaar van de implementatie geen sprake. Een aantal betrokkenen geeft aan dat het nodig was om – gegeven de genoemde risico's – direct bij de start 'bovenop' de implementatie te zitten. Hoewel direct na de start risico's zijn besproken met EBS, wekt de eerste fase van de implementatie niet de indruk dat de Vervoerregio 'erbovenop' zat.

Ook lijkt EBS relatief traag met de implementatie aan te vangen, bijvoorbeeld dat er pas een half jaar later de implementatiemanager is aangesteld die het werk overnam van de tendermanager en diverse overeenkomsten met uitvoerende partijen veel later dan oorspronkelijk gepland zijn ondertekend. Ook zien we dat er bijvoorbeeld niet strikt gestuurd is op de mijlpalen in het implementatieplan en de in de uitvoeringsovereenkomst opgenomen bijsturingsprocedure voor de implementatie is ook niet correct toegepast. Pas richting het jaareinde van 2022 en na de jaarovergang steekt de Vervoerregio meer inspanning en organisatiekracht in de implementatie en voert de druk bij EBS verder op en worden de risico's meer urgent en zichtbaar. Een opvallend punt hierbij is dat uit verslagen (en interviews) blijkt dat de Vervoerregio en EBS duidelijk verschillende beelden hebben over de urgentie van maatregelen.

Na de gunning komen verschillende contextfactoren naar voren die tijdens de voorbereiding minder aan de orde waren

Tijdens de implementatie kwamen verschillende contextuele factoren naar voren die in de voorbereidingsfase minder prominent waren. Bijvoorbeeld de gevolgen van stikstofbesluiten en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt een belangrijkere rol dan in de voorbereiding. De stikstofbesluiten hebben niet geleid tot een vertraging in inwerkingtreding maar wel extra inspanning van de vervoerregio gevraagd. De

arbeidsmarkt en met name de vertraagde leveringen van bussen hebben grote impact gehad op de implementatie waardoor bij inwerkingtreding de uitvoering van de concessie niet op orde was.

De Vervoerregio had – wat zij ook had gedaan – bepaalde tekortkomingen bij de start van de concessie niet kunnen voorkomen

Ondanks de verschillende afwegingen en keuzes die de Vervoerregio heeft gemaakt, was de implementatie van EBS niet ver genoeg gevorderd voor een soepele overgang. Terugkijkend op de oorzaken hiervan – voor zover in het kader van dit onderzoek informatie beschikbaar was – is de vraag of de Vervoerregio een interventie had kunnen plegen die problemen had kunnen voorkomen. Hoewel er enkele leerpunten zijn te noemen die achteraf gezien iets meer aandacht hadden kunnen krijgen in de aanbesteding, kunnen we stellen dat bepaalde problemen – gegeven de uitkomst uit de aanbesteding – niet te voorkomen waren geweest. De informatie over de levering van ZE-materieel dat onderdeel uitmaakte van de bieding van EBS, gaf geen signalen dat tijdige levering in gevaar kon komen. Pas gedurende de implementatie werd duidelijk dat de levering te laat zou komen. Dan nog waren bepaalde implementatieproblemen te voorkomen geweest door veel tijdiger in te zetten op een alternatief plan van de vervoerder, maar het ZE-materieel zelf was niet op tijd te leveren geweest.

Aanbevelingen

Gegeven de voorgaande beschouwing hebben wij een aantal aanbevelingen geformuleerd voor de Vervoerregio die te zien zijn als afwegingen en maatregelen die de Vervoerregio kan nemen voor vergelijkbare projecten:

- a. **Besprek een “social contract” om de relatie tussen de Vervoerregio en EBS te verbeteren:** we adviseren de Vervoerregio om het initiatief te nemen om met name de onderlinge samenwerking op het gebied van houding en gedrag bespreekbaar te maken met EBS. Het doel hiervan is te komen tot

betere afspraken over wat partijen van elkaar verwachten op het gebied van houding en gedrag;

- b. **Zorg voor steviger (organiseren van het) projectmanagement:** we adviseren een vaste, duidelijke projectmanagementsystematiek toe te passen bij dergelijke omvangrijke projecten. We bevelen aan om voorafgaand aan een aanbesteding een helder projectplan op te stellen en deze continu te actualiseren gedurende het proces. We adviseren het management van de Vervoerregio onder de noemer ‘projectmanagement’ en ‘portfoliomanagement’ de werkwijze onder de loep te nemen;
- c. **Bewaak voldoende capaciteit:** bewaak bij de bezetting van projecten of – zeker projectleiders – voldoende tijd beschikbaar hebben om hun rol voluit te kunnen uitvoeren;
- d. **Zorg voor overdrachtsrapportage:** bij iedere overgang van de ene naar de andere projectleider en/of projectfase hoort een duidelijke afsluiting en overdracht. Conform de gangbare projectmanagementmethodieken, hoort een uitgebreide overdrachtsrapportage hierbij;
- e. **Zet stevig in, afschalen kan altijd:** bij de start van een nieuwe fase (vooral bij de implementatie) dient een project direct ‘stevig te staan’ met een duidelijke opdracht en werkwijze. Dat geldt zeker bij de opstart van een implementatie van een concessie;
- f. **Voer voorafgaand aan de aanbesteding een robuustheidscheck uit op (kritieke) voorwaarden en gunningssystematiek:** we adviseren om in een vergelijkbare situatie bij de uitwerking van gunningssystematiek, de boetesystematiek en de combinatie van voorwaarden en inschrijving een zogenaamde ‘simulatie’ of robuustheidscheck uit te voeren. Deze simulatie voorkomt niet alle problemen, maar kan wel helpen om bewuster om te gaan met risicobeheersing in omvangrijke projecten.
- g. **Overweeg een inkoopprocedure waarin ‘bijsturing’ mogelijk is met nadere afspraken en/of dialoog:** een mededingingsprocedure met onderhandeling biedt zowel de aanbestedende dienst als de vervoerders meer ruimte om te verkennen welke oplossing het beste past dan bij een klassieke aanbesteding waar slechts eenmalig beoordeeld kan worden op een

inschrijving. Zeker bij complexe transitie, zoals een transitie naar ZE, kan een mededingingsprocedure met onderhandeling passend zijn;

- h. **Zorg voor ondersteunende instrumenten om de compliance en kpi's van de concessie te monitoren en gebruik deze in een gestructureerd proces van overleg en bijsturing:** op dit moment werkt de Vervoerregio aan de verdere opzet van het contractbeheer en monitoring van de concessie. Zoals we eerder hebben beschreven, adviseren we dergelijke activiteiten ruim voor aanvang van de uitvoering voor te bereiden en niet pas in de loop van de uitvoeringsfase. De Vervoerregio heeft op dit moment nog geen systeem waarin alle eisen en onderdelen van de inschrijving zijn opgenomen en aan de hand waarvan de Vervoerregio kan vaststellen of de concessie(uitvoering) in lijn is met hetgeen is geboden. We adviseren de Vervoerregio een dergelijk systeem op te zetten en te implementeren om het beheer en monitoring veel strikter te kunnen uitvoeren. De informatie uit het systeem dient dan ingebed te zijn in een gestructureerd overleg tussen de Vervoerregio en EBS.
- i. **Neem het PvE door en zorg voor opschoning:** tot slot adviseren we om ingeval van een toekomstige concessieverleningscyclus de randvoorwaarden en eisen (programma van eisen) gestructureerd door te nemen en vast te stellen of alle onderdelen en uitwerking nog passend zijn. Op grond van dit onderzoek kunnen we niet aangeven welke onderdelen niet langer passend zijn. Een eigen analyse van de Vervoerregio zou hier meer inzicht in kunnen geven.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

De concessies Zaanstreek en Waterland liepen eind 2021 af. Begin 2018 is besloten deze concessies per eind 2021 samen te voegen tot één concessie Zaanstreek-Waterland. Eind 2018 is de aanbesteding van de concessie Zaanstreek-Waterland 2022 gestart. Na een uitgebreid participatietraject is eind 2019 het programma van eisen vastgesteld en is de aanbesteding in de markt gezet. In de eerste maanden van 2020 is de fase van nota's van inlichtingen doorlopen en stond de sluitingsdatum voor de inschrijvingen gepland. Echter, vanwege de effecten van de coronapandemie is de aanbesteding in juli 2020 stopgezet. De continuïteit van het openbaar vervoer is vervolgens geborgd door het verstrekken van noodconcessies voor Zaanstreek en Waterland, die tot eind 2023 liepen.

In januari 2021 is een nieuwe aanbestedingsprocedure voor de concessie Zaanstreek-Waterland 2024 (hierna: ZaWa) gestart. De oude aanbestedingsstukken vormden daarbij de basis voor het nieuwe programma van eisen, met een actualisatie op basis van nieuwe inzichten en de gevolgen van COVID-19. Er is niet opnieuw een uitgebreid participatietraject doorlopen maar geïnteresseerden hebben wel een zienswijze kunnen indienen over dit geactualiseerde programma van eisen. Ook is een marktconsultatie gehouden waarin een aantal strategische keuzes van de aanbesteding aan de markt is voorgelegd. Dit betrof onder meer strategische keuzes over het bekostigingsmodel, zero-emissiebusvervoer en de wendbaarheid van de concessie die nodig waren ten gevolge van COVID-19.

Eind december 2021 is de nieuwe aanbesteding in de markt gezet, wat heeft geleid tot de gunning van de concessie aan EBS in juni 2022. EBS heeft vervolgens anderhalf jaar de tijd gehad voor de implementatie van de nieuwe concessie, die in december 2023 van start is gegaan.

De start van de concessie was niet zoals zou moeten: de nieuwe zero-emissiebusen waren niet geleverd, de laadinfrastructuur was niet gereed, er was hoge rituitval (met name vanwege personeelstekort) en de informatie aan de reiziger was niet op orde.

1.2 Aanleiding evaluatieonderzoek

Naar aanleiding van de problemen bij de start van de concessie ZaWa heeft portefeuillehouder Slegers in de vergadering van de regiораad op 19 december 2023 de volgende toezegging gedaan: *“Proces van aanbesteding evalueren om te voorkomen dat de problemen met de concessie ZaWa nog een keer plaatsvinden.”*

De problemen bij de start van de concessie ZaWa betroffen met name de volgende omstandigheden:

- a. De nieuwe zero-emissiebusen waren grotendeels niet geleverd;
- b. De laadinfrastructuur/stallingen waren niet gereed;
- c. Er was niet voldoende personeel om de dienstregeling uit te voeren;
- d. De informatievoorziening aan de reiziger was niet beschikbaar of van onvoldoende kwaliteit.

Dit heeft gemaakt dat reizigers veel hinder (hebben) ervaren. De focus van het evaluatieonderzoek ligt daarom op de aspecten zero-emissiebusen, laadinfrastructuur/stallingen, personeel en informatievoorziening aan de reiziger. De conclusies uit het evaluatieonderzoek gaan ook over randvoorwaarden, de organisatie van de aanbesteding en implementatie en afwegingen die in deze periode zijn gemaakt.

U heeft Significant Synergy gevraagd om een evaluatieonderzoek uit te voeren overeenkomstig de hiervoor geschetste beschrijving. In deze eindrapportage hebben wij de resultaten van deze evaluatie uitgewerkt.

1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van het onderzoek is het evalueren van de uitgevoerde aanbesteding voor de concessie Zaanstreek-Waterland om daarmee leerpunten te identificeren die de Vervoerregio in de toekomst kan gebruiken in andere vergelijkbare situaties. De evaluatie is uitgevoerd aan de hand van de aspecten die bij de start van de concessie problemen veroorzaakten, te weten (hierna: thema's):

- a. Zero-emissiebusen;
- b. Laadinfrastructuur/stallingen;
- c. Personeel;
- d. Informatievoorziening aan de reiziger.

De onderzoeksvragen waarop de evaluatie zich richt zijn de volgende¹:

1. Zijn de doelstellingen van de aanbesteding ZaWa die betrekking hebben op de beheersing van de implementatie en exploitatie van de concessie - voor wat betreft de vier thema's - behaald?

Deelvragen:

- a. Hoe zijn de eisen en wensen op de genoemde thema's tot stand gekomen, welke ontwikkeling heeft de Vervoerregio hierbij gemaakt, welke informatie is hierbij gebruikt en wie zijn betrokken geweest in dit proces?
- b. Welke afwegingen heeft de Vervoerregio gemaakt ten tijde van de voorbereiding, uitvoering en afronding van de aanbesteding op de genoemde thema's?

- c. Welke informatie had de Vervoerregio gedurende het gehele proces omtrent kansen en risico's op de genoemde thema's, op welke wijze is deze informatie verkregen en welke signalen zijn ontvangen vanuit verschillende perspectieven (vervoerders, deskundigen, interne expertise-netwerk van OV-autoriteiten, derden)?
 - d. Hoe is de Vervoerregio omgegaan met deze kansen en risico's en welke maatregelen zijn genomen om risico's te voorkomen of beperken?
 - e. Was er informatie gedurende het proces die er op duidde dat er mogelijk sprake was van niet-realistische eisen en wensen en hoe is met deze informatie omgegaan?
2. Was er voldoende tijd om de concessie zorgvuldig te implementeren?
Deelvragen:
 - a. Zijn er signalen geweest dat de implementatietermijn van 1,5 jaar te kort zou zijn voor een zorgvuldige implementatie voor de genoemde thema's? Hoe is met deze signalen omgegaan?
 - b. Welke informatie had de Vervoerregio beschikbaar omtrent de implementatierisico's op de genoemde thema's in relatie tot de implementatietermijn, welke afwegingen zijn hierbij gemaakt en welke maatregelen zijn genomen om risico's te voorkomen of te beperken?
 3. Is de concessie op de genoemde thema's beheersbaar voor de Vervoerregio ten aanzien van de genoemde thema's?
Deelvragen:
 - a. Gegeven de uitvraag van de concessie en het aanbod van EBS: Welke risico's zijn hierin geïdentificeerd door de Vervoerregio, welke afwegingen heeft de Vervoerregio hierbij gemaakt en welke maatregelen heeft de Vervoerregio genomen om risico's te beperken?

¹ Wij hebben de onderzoeksvragen uit de offerteaanvraag aangescherpt mede naar aanleiding van de gesprekken die wij met de Vervoerregio hebben gehad over de aanpak.

-
- b. Hoe heeft de Vervoerregio het beheer van de implementatie en exploitatie ingericht, welke sturingsmogelijkheden heeft zij tot haar beschikking (gehad) en hoe heeft zij hier gebruik van gemaakt?
 - c. Welke risico's ten aanzien van het beheer en exploitatie van de concessie heeft de Vervoerregio geïdentificeerd en welke afwegingen heeft zij hierbij gemaakt?
 4. Had de Vervoerregio de aanbesteding - in het licht van de genoemde thema's - anders kunnen inrichten om (beter) aan de doelstellingen van de aanbesteding te voldoen?
Deelvragen:
 - a. Zijn kansen en risico's ten aanzien van zero-emissiebussen, laadinfrastructuur/stallingen, personeel en informatievoorziening aan de reiziger voorafgaand aan de aanbesteding voldoende door de Vervoerregio onderzocht?
 - b. Heeft de Vervoerregio deze kansen en risico's op logische wijze vertaald naar de eisen, wensen, aanbestedingsstrategie, concessievoorwaarden, toetsings- en gunningscriteria in de aanbestedingsdocumentatie?
 - c. Heeft de Vervoerregio in het NvI-proces vragen gekregen over de genoemde vier thema's en hoe is zij daarmee omgegaan? Hebben de vragen geleid tot interne discussies binnen de projectorganisatie en mogelijk tot aanpassing van eisen en wensen?
 - d. Heeft de Vervoerregio ten aanzien van genoemde thema's voldoende maatregelen genomen om risico's te mitigeren? Had de Vervoerregio hier een andere/stevigere rol moeten pakken?
 5. Welke lessen kunnen uit de evaluatie worden getrokken voor toekomstige aan- en investeringen van ov-concessies van de Vervoerregio, om de problemen zoals deze zich bij EBS voordeden te (kunnen) voorkomen?

1.4 Methoden van het onderzoek

De periode die we meenemen in dit onderzoek betreft de voorbereiding op de eerste aanbesteding van de concessie Zaanstreek-Waterland tot aan de start van de concessie (december 2023). Daarbinnen richten we ons op de gemaakte keuzes voor de eerste aanbesteding in 2019 en het vervolg hiervan in de latere aanbesteding in 2021 en 2022 die eindigde met de gunning aan EBS op 23 juni 2022. We kijken daarbij niet naar de noodconcessies die zijn gegund als gevolg van de gevolgen van COVID-19.

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen hebben we zowel naar documenten van de Vervoerregio gekeken als interviews met betrokkenen gehouden. Een deel van deze documenten, zoals de inschrijvingen of de uitgevoerde evaluatie AML, is niet openbaar en vertrouwelijk. Als onderzoekers hebben we wel inzage gekregen in deze documenten, maar wij kunnen informatie uit deze documenten niet expliciet vermelden in deze rapportage.

De interviews die wij hebben gehouden zijn met medewerkers van de Vervoerregio of door de Vervoerregio ingehuurd externen die betrokken zijn geweest bij de aanbesteding en/of de implementatie. Wij hebben geen medewerkers geïnterviewd van de in het proces betrokken vervoersbedrijven (geïnteresseerden, inschrijvers en gegunde vervoerder EBS). Wij hebben deze keuze in overleg met de Vervoerregio gemaakt vanwege de lopende gesprekken met EBS over de start en uitvoering van de concessie. Daarmee hebben we informatie en eventuele zienswijzen van (geïnteresseerde) vervoerders op het doorlopen proces alleen gebaseerd op schriftelijke communicatie (zoals marktconsultaties, vragen tijdens het aanbestedingsproces, verslagen van implementatieoverleggen).

1.5 Onderzoeksaanpak

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn verschillende activiteiten uitgevoerd, te weten:

- a. Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen maakten wij gebruik van informatie van de Vervoerregio en de door haar in het project ingezette externen. De Vervoerregio heeft ten tijde van dit onderzoek alle medewerking verleend om documenten beschikbaar te maken en inzage te geven in beschikbare informatie in de dossiers.
- a. We hebben een groot aantal documenten bestudeerd die zicht geven op het gehele proces. Dit betreft documenten ter voorbereiding op de aanbesteding(en), projectmanagementdocumenten, verslagen van bijeenkomsten, eerder uitgevoerde evaluaties, externe rapporten en documenten (onder andere uit DOVA²-verband), marktconsultaties, aanbestedingsdocumenten, inschrijvingen, proces-verbaal van beoordeling, et cetera.
- b. Aan de hand van deze documenten hebben wij reconstructie(s) uitgevoerd op de keuzes, gebeurtenissen, externe factoren en besluiten aan de hand van de tijdlijnen.
- c. Met medewerkers en management van de Vervoerregio en een aantal direct betrokken externen hebben wij elf verkennende en verdiepende gesprekken gevoerd.
- d. We hebben na de gesprekken een reflectiebijeenkomst gehouden met direct betrokkenen van de Vervoerregio ter validering van bevindingen en onze reflectie aan de hand van de onderzoeksvragen.
- e. Alle uitkomsten hebben wij in deze eindrapportage uitgewerkt met daaraan toegevoegd onze beschouwing, conclusies en aanbevelingen.

1.6 Leeswijzer

De rapportage is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 beschrijven we de gehele periode waarin de concessieverlening heeft gelopen en beschrijven we een aantal factoren die in de context van dit project hebben gespeeld. In hoofdstuk 3 schetsen we de periode van de eerste aanbesteding en de noodconcessies, inclusief bijbehorende doelstellingen en keuzes. In hoofdstuk 4 beschrijven we de periode van de tweede aanbesteding, met overwogen afwegingen in de voorbereiding en de gunning. Hoofdstuk 5 beschrijft de periode na de gunning, waarbij de implementatie centraal staat. Tot slot geven we in hoofdstuk 6 een beschouwing, conclusies, aanbevelingen en beantwoorden we de onderzoeksvragen.

² Samenwerkingsverband van decentrale ov-autoriteiten.

2 Overzicht concessieverlening en context

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk is een beschrijving gegeven over de gehele periode waarin het project voor concessieverlening heeft gelopen en waarop ons onderzoek betrekking heeft. Daarnaast beschrijven we voor deze periode een aantal factoren dat in de context van dit project heeft gespeeld in deze periode. Dit betreft een aantal belangrijke contextuele factoren dat gedurende de gehele aanbesteding speelde. Een directe relatie tussen deze factoren en de gevolgen voor de concessieverlening ZaWa kunnen we in veel gevallen echter niet aantonen.

2.2 De periode waarin de concessieverlening Zaanstreek-Waterland heeft gespeeld

2.2.1 *De periode van concessieverlening werd door omstandigheden veel langer dan aanvankelijk gepland*

De gehele periode waarin de concessieverlening Zaanstreek-Waterland heeft gelopen is uitzonderlijk lang. De eerste voorbereidingen startten in 2018 toen de Vervoerregio de aanbestedingsstrategie heeft uitgewerkt, een uitgebreide marktconsultatie heeft uitgevoerd en onderzoek heeft gedaan naar de wijze waarop de nieuwe concessie het beste kon worden vormgegeven. Zo is in het voorjaar van 2019 de aanbestedingsstrategie na deze eerste voorbereiding door de Vervoerregio vastgesteld.

Het uiteindelijke besluit om de concessie te verlenen, dateert van juni 2022 en de inwerkingtreding van de concessie op december 2023. Bijna zes jaar na de start van de eerste voorbereidingen.

Wanneer we kijken naar de tijdlijnen voor concessieverlening voor busconcessies zien we doorgaans dat de voorbereidingen ongeveer twee jaar in beslag nemen, de aanbesteding zelf ongeveer een jaar en daarna (ruim) een jaar implementatietijd. Deze langere periode is vooral het gevolg van de intrede van COVID-19 in Nederland die de Vervoerregio dwong om de eerste aanbesteding stop te zetten en te wachten met het opnieuw uitzetten van de aanbesteding. In mindere mate is het ook een keuze van de Vervoerregio zelf om uit te gaan van een iets langere implementatietermijn van anderhalf jaar vanwege de overgang naar zero-emissie (hierna: ZE).

In figuur 1 geven wij een overzicht van de tijdlijn van de aanbesteding concessie Zaanstreek-Waterland, met belangrijke mijlpalen en contextuele factoren.

2.3 Externe factoren die hebben gespeeld in de context van de beschreven periode

2.3.1 *COVID-19 en de gevolgen voor het openbaar vervoer*

In maart 2020 werd de uitbraak van COVID-19 erkend als een pandemie door de Wereldgezondheidsorganisatie (hierna: WHO), met ingrijpende gevolgen voor de wereld. Eind maart 2022 werden in Nederland de laatste coronamaatregelen, zoals de mondkapjesplicht in het ov, opgeheven. In mei 2023 verklaarde de WHO COVID-19 vervolgens niet langer als wereldwijde noodsituatie.

De impact van COVID-19 op het openbaar vervoer was eveneens groot. Vervoerders en reizigers kregen te maken met beperkingen en maatregelen. De mondkapjesplicht werd ingevoerd, hygiënemaatregelen werden getroffen, thuiswerken werd de norm en - afhankelijk van de periode - golden verschillende richtlijnen om afstand van elkaar te houden. Dalende passagiersaantallen waren het gevolg, en aanpassingen in dienstregelingen waren nodig om de daling in vraag te compenseren en kosten te besparen. Daarnaast bracht deze periode veel onzekerheid met zich mee voor vervoerders. Met name de ontwikkeling van de reizigersaantallen waren in deze, en de opvolgende, periode een onzekere factor. COVID-19 heeft veel impact gehad op het gehele concessieverleningsproces, het openbaar vervoer in de Vervoerregio en het hierbij betrokken projectteam van de Vervoerregio.

2.3.2 Landelijke planning van aanbesteding van concessieverlening na COVID-19

Ten gevolge van COVID-19 zijn enkele regionale ov-concessies, waaronder de aanbesteding van Zaanstreek-Waterland, om eerder benoemde redenen uitgesteld. Met het instellen van noodconcessies heeft een aantal concessieverleners de mogelijkheid gekregen om de aanbesteding met maximaal twee jaar te verschuiven. Deze verschuivingen hadden tot gevolg dat veel ov-aanbestedingen in de periode 2022 tot en met 2024 zouden plaatsvinden. Op de Nederlandse markt zijn echter maar enkele vervoersbedrijven actief, die beperkte capaciteit hebben om biedingen te doen bij aanbestedingen. Door veel aanbestedingen in de periode 2022 tot en met 2024 plaats te laten vinden, bestond het risico dat verschillende aanbestedingstrajecten mogelijk geen, minder, of kwalitatief lagere biedingen zouden ontvangen. Om deze reden hebben decentrale OV-autoriteiten binnen het samenwerkingsverband DOVA besloten om vanaf 2023 maximaal twee aanbestedingen per halfjaar, of maximaal vijf per jaar, in de markt te zetten. Dit heeft geleid tot aanpassingen in de start van de aanbestedingsfase van concessies, zodat vervoerders niet gelijktijdig aan meerdere concessies hoefden te werken. De concessie Zaanstreek-Waterland werd na IJssel-Vecht als tweede post-COVID-19-concessie in de markt gezet.

Deze beslissing heeft impact gehad op het project en de mate waarin de Vervoerregio de ruimte had om geheel zelfstandig een planning van de aanbesteding te bepalen.

2.3.3 Impact van COVID-19 op interne organisatie en de wereldwijde supplychain

COVID-19 heeft niet alleen directe gevolgen gehad op het openbaar vervoer in Nederland. Er waren tal van kleine en grote 'ongemakken' waar de Vervoerregio ook mee te maken had. Eén van deze factoren is de verstoring van de supplychain in het algemeen en de impact ervan op beschikbaarheid van materiaal en kosten op allerlei gebieden. Volgens betrokkenen van de Vervoerregio is ten tijde van de aanbesteding door de vervoerder onderbouwd (met bewijsstukken) dat er tijdige levering zou plaatsvinden van de nieuw te bouwen bussen en stallingen. Op basis van ons onderzoek en beschikbare informatie kunnen we niet vaststellen of verstoringen in de supplychain (uiteindelijk) een rol hebben gespeeld.

Een andere factor die van invloed is geweest is de onderlinge samenwerking bij de Vervoerregio. Doordat kantoorbezoek (tijdelijk) niet mogelijk was en veel medewerkers en externen thuis moesten werken, ontstond een nieuwe werkwijze. Een werkwijze waar medewerkers aan moesten wennen. Daardoor werden overleggen 'formeler', werd onderlinge communicatie lastiger en werd vooral digitaal vergaderd. Dit bemoeilijkte met name in de voorbereiding van de tweede aanbesteding de onderlinge samenwerking en effectiviteit van het werken. Gedurende de implementatieperiode speelde dit niet meer.

2.3.4 Gespannen arbeidsmarkt

In de gehele periode dat de concessie Zaanstreek-Waterland heeft gelopen, heeft de arbeidsmarkt in Nederland aanzienlijke veranderingen doorgemaakt, met een periode van extreme krapte gevolgd door een gematigde afkoeling. Voor de COVID-19-pandemie was er al sprake van krapte op de arbeidsmarkt. Tijdens de intrede van COVID-19, begin 2020, waren veel bedrijven gedwongen hun activiteiten te beperken of tijdelijk stil te leggen, waardoor het aantal vacatures flink afnam.

Echter voor korte duur omdat de arbeidsmarkt zich snel herstelde toen de samenleving weer openging³. De krapte op de arbeidsmarkt in Nederland steeg in de periode 2021-2022 - vanwege economische heropleving na COVID-19 en structurele tekorten op de arbeidsmarkt - wederom tot nieuwe hoogten. Hoewel er nog steeds sprake is van een krappe arbeidsmarkt in Nederland, is de krapte in de periode 2023 - 2024 iets afgenomen.

Ook de ov-sector heeft impact ondervonden van de krappe arbeidsmarkt. Voor COVID-19 was er al een stijgende trend waarneembaar in het aantal vacatures in de vervoersector. COVID-19 zorgde voor een tijdelijke verlichting in de arbeidskrapte. Het openbaar vervoer kwam stil te liggen, buschauffeurs verloren hun baan en belandden in de WW⁴. Gedurende deze periode werden geen nieuwe buschauffeurs opgeleid en buschauffeurs zochten werk in andere sectoren. Dit in combinatie met de vergrijzing binnen deze beroepsgroep, resulteerde in een flinke afname van chauffeurs in de COVID-19-periode. Toen het gebruik van het openbaar vervoer, na COVID-19, weer toenam, namen de personeelstekorten in deze beroepsgroep fors toe. Vanaf eind 2022 ondervonden reizigers de eerste gevolgen van deze personeelstekorten. Diverse vervoerders moesten hun dienstregeling aanpassen vanwege de tekorten in het personeel. Begin 2024 is het tekort met 20% onvervulde posities in Nederland zelfs het grootste van heel Europa⁵.

2.3.5 *Kostenontwikkeling sinds de inval in Oekraïne*

De impact van de oorlog in Oekraïne is in Nederland op verschillende gebieden merkbaar. Zo zijn sinds de inval van Rusland in Oekraïne op 24 februari 2022 de prijzen voor verschillende grondstoffen en materialen volatiel en veelal gestegen. Onder andere de brandstof- en energieprijzen stegen tot recordhoogte in de periode na de inval van Rusland in Oekraïne⁶.

³ [CBS - Wat zijn de gevolgen van corona voor arbeid en inkomen?](#)

⁴ [UWV - Hoe het na de coronacrisis gaat in deze vijf beroepen](#)

⁵ [Mobiliteit.nl - Tekort aan buschauffeurs Nederland grootste van Europa](#)

Niet alleen energie- en materiaalprijzen zijn fors gestegen, maar ook lonen zijn vervolgens fors gestegen. Deze prijsontwikkelingen hadden in het algemeen ook invloed op (de exploitatie van) het openbaar vervoer. Op grond van de informatie in ons onderzoek kunnen we niet vaststellen of de kostenontwikkeling van invloed is geweest op de inschrijvingen en opvolgende implementatie van het vervoer.

2.3.6 *Bouwvrijstelling stikstof*

Gedurende de periode van de tweede aanbesteding werd de bouwvrijstelling van stikstof ingevoerd, en ruim 1,5 jaar later weer afgeschaft met aanzienlijke gevolgen voor de bouwsector. In juli 2021 werd de bouwvrijstelling van stikstof ingevoerd: een maatregel van de Nederlandse overheid om de bouwsector per individueel project vrij te stellen van het berekenen en compenseren van stikstofuitstoot tijdens de bouwfase, met als doel de bouwactiviteiten te versnellen ondanks de stikstofproblematiek. Op 2 november 2022 oordeelde de Raad van State echter dat de bouwvrijstelling niet voldeed aan de Europese natuurbeschermingsregels⁷, en zette daarmee een streep door de bouwvrijstelling van stikstof. Bouwprojecten moesten daarna weer individueel aantonen dat hun stikstofuitstoot niet leidde tot significant negatieve effecten op Natura 2000-gebieden. De bouwsector diende nu per project extra stikstofberekeningen uit te voeren en benodigde vergunningen aan te vragen, waarvoor naar waarschijnlijkheid meer middelen – bijvoorbeeld in de vorm van tijd en geld – nodig waren. Uit de gesprekken blijkt dat dit nauwelijks invloed had op de realisatie van de stallingen. Wel heeft dit geleid tot extra inspanningen van de Vervoerregio, waardoor tijdelijk minder focus lag op andere onderdelen van de implementatie.

⁶ [CBS - Pompprijzen motorbrandstoffen](#)

⁷ [Raad van State - Bouwvrijstelling stikstof van tafel](#)

2.3.7 Netcongestie

In 2018 kwamen de eerste meldingen en waarschuwingen van netbeheerders naar buiten over de beperkte capaciteit van het elektriciteitsnetwerk, en sinds 2020 heeft netcongestie zich verder ontwikkeld tot een significante uitdaging. Deze uitdaging werd veroorzaakt door een combinatie van factoren, waaronder de snelle groei van duurzame energiebronnen, de toenemende vraag door elektrificatie van industrie en vervoer, en de beperkte uitbreidingssnelheid van de netwerkcapaciteit.

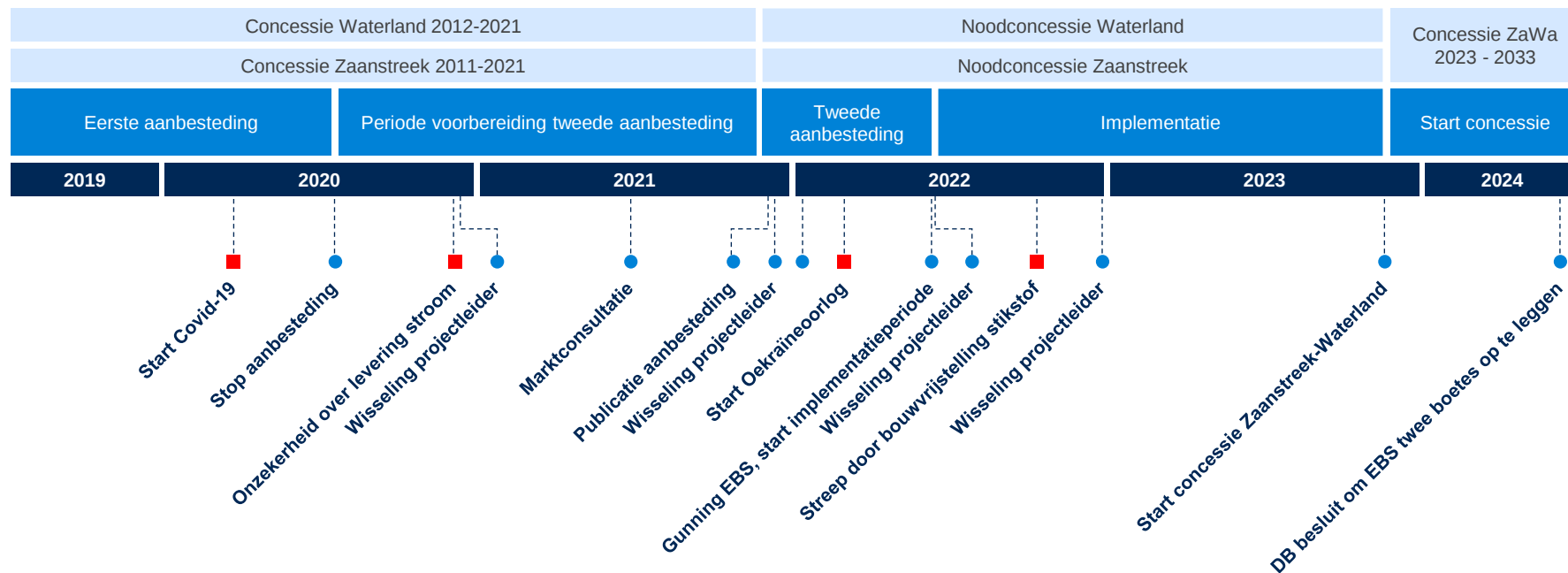
Deze ontwikkeling heeft impact gehad op openbaarvervoerconcessies die bezig waren met de transitie naar ZE. De beschikbaarheid en betrouwbaarheid van elektriciteitsvoorzieningen zijn essentieel voor deze transitie. Netbeheerders waarschuwden regelmatig voor de beperkte capaciteit van het elektriciteitsnetwerk wat mogelijk heeft geleid tot vertragingen en beperkingen bij de uitrol van bijvoorbeeld netwerkaansluitingen.

2.4 Interne factoren die hebben gespeeld in de context van de beschreven periode

Naast een aantal externe factoren speelden ook interne factoren een rol in de context van de beschreven periode. Bij de Vervoerregio heeft in 2018, vlak voor de periode van de aanbesteding een aanpassing in de organisatie plaatsgevonden. Voor 2018 werkte de Vervoerregio vanuit drie hoofdafdelingen. Vanwege de groei van de Vervoerregio werd deze constructie niet meer beheersbaar geacht, waardoor de organisatie is overgestapt naar teams in plaats van afdelingen. Er werd bijvoorbeeld een team concessieverlening opgericht, dat na een jaar weer werd opgeheven en ondergebracht in team projecten. Er waren in een tijdbestek van 5 jaar tevens verschillende nieuwe gezichten in het bestuur en het management en er vond een verhuizing naar een ander kantoorgebouw plaats. Al deze factoren laten zien dat naast externe factoren, ook interne factoren een rol hebben gespeeld in de periode van concessieverlening

Niet alleen organisatiebreed zien wij factoren die hebben gespeeld in de context van de aanbesteding. Ook binnen de concessieverlening Zaanstreek-Waterland speelden organisatorische factoren. Zo zijn er verschillende projectleiders aangewezen voor de concessie, zijn verschillende (interim) mt-leden verantwoordelijk geweest voor de aanbesteding, en zijn er diverse wijzigingen in teamsamenstelling geweest

Tijdlijn aanbesteding concessie Zaanstreek - Waterland



Figuur 1. Tijdlijn aanbesteding concessie Zaanstreek-Waterland

3 Periode eerste aanbesteding en noodconcessies

3.1 Inleiding

De concessies van Zaanstreek en Waterland liepen respectievelijk per december 2021 af. In 2018 heeft de Vervoerregio daarom de voorbereiding gestart voor de aanbesteding van deze concessies. In die voorbereiding speelden zowel de aanbesteding van de concessie Amstelland-Meerlanden een rol als de in 2016 vastgestelde strategische visie Mobiliteit.

- a. In 2016 heeft de Vervoerregio de concessie van Amstelland-Meerlanden aanbesteed. In die aanbesteding zijn eerste stappen gezet met de instroom van ZE-bussen. De lessen en ervaringen van deze aanbesteding dienden zo goed als mogelijk meegenomen te worden in de aanbesteding van Zaanstreek-Waterland.
- b. In 2016 heeft de Regioraad de strategische visie mobiliteit vastgesteld. In die visie zijn vijf strategische opgaven uitgewerkt⁸. Deze vijf strategische opgaven zijn ook uitgewerkt in de aanbestedingsstrategie voor de aanbesteding van Zaanstreek-Waterland:
 - i. Van modaliteit naar mobiliteit;
 - ii. Naar een CO2-neutraal mobiliteitssysteem;
 - iii. Veilig en prettig van deur tot deur;
 - iv. Mobiliteit en omgeving passen bij elkaar;
 - v. Nabijheid van dagelijkse activiteiten.

⁸ [Strategische visie Mobiliteit](#)

Hierna werken we de verschillende doelstellingen en belangrijke keuzes voor de concessie van Zaanstreek-Waterland uit. We richten ons daarbij alleen op doelstellingen en belangrijke keuzes die gerelateerd zijn aan de thema's van deze evaluatie (zie paragraaf 1.3), en op thema's die een grote impact hadden op de aanbesteding.

3.2 De doelstellingen en belangrijke keuzes voor de concessie Zaanstreek-Waterland

3.2.1 *Samenvoeging concessies Zaanstreek en Waterland tot een concessiegebied*

Op 5 april 2018 heeft het Dagelijks Bestuur besloten om de concessies van Zaanstreek en Waterland samen te voegen tot één concessie⁹. Overwegingen hiervoor waren dat de concessie van Zaanstreek relatief klein was en het samenvoegen van de concessie tot schaalvoordelen zou kunnen leiden voor de nieuwe concessiehouder, waardoor deze tot een betere aanbidding kan komen. Ook zou het hierdoor aantrekkelijker worden voor vervoerders om mee te dingen bij de aanbesteding. Een andere reden voor samenvoeging was dat een groter concessiegebied meer passend is voor de transitie naar ZE.

⁹ [Kennisgeving Samenvoeging concessies Zaanstreek en Waterland en verlenging concessie Zaanstreek](#)

3.2.2 Zero emissie: streven is 100% ZE bij start, 80% is harde eis

Net als in andere regio's^{10,11} heeft de Vervoerregio ook geëxperimenteerd met Zero Emissie ter voorbereiding op een grotere transitie. Zo is in 2018 een pilot uitgevoerd waarmee de concessiehouder in Waterland (EBS) ervaring kon opdoen met ZE.

Op het vlak van ZE is in de concessie van Amstelland-Meerlanden in de eerste aanbesteding gekozen voor een geleidelijke transitie naar ZE in combinatie met een overnameregeling voor de ZE-voertuigen. Aanbieders hebben zo een transitiepad kunnen voorstellen dat zij haalbaar achtten, terwijl de overnameregeling voorkwam dat vervoerders hun voertuigen en laadinfrastructuur versneld zouden moeten afschrijven. Nadeel hiervan is dat de Vervoerregio risico zou lopen dat het bussen met een achterhaalde techniek zou moeten overnemen en daardoor mogelijk versneld zou moet afschrijven. Voor Zaanstreek-Waterland was het streven daarom om bij start 100% ZE te werken. Dit streven is omgezet in een harde eis van 80% ZE bij start, en 20% die zo snel als mogelijk ZE wordt uitgevoerd. De reden hiervoor is dat een aantal lijnen karakteristieken heeft die destijds een snelle transitie naar ZE lastig zouden maken (lange afstanden en beperkte bedieningstijden).

Bovendien is ook besloten dat een implementatietijd van ten minste 1,5 jaar wenselijk is gezien de complexiteit van de overgang naar ZE. Het realiseren van de laadinfrastructuur is hierbij een gunningscriterium gemaakt in plaats van een knock-out-criterium.

Ook in de keuze voor de concessieduur is rekening gehouden met de transitie naar ZE. Zo heeft de Vervoerregio een onderzoek laten uitvoeren waaruit blijkt dat een concessieduur van vijftien jaar een kostenneutrale transitie naar emissievrij vervoer mogelijk maakt. Bij die concessieduur worden de hogere kapitaallasten terugverdiend met lagere brandstof- en onderhoudskosten. De Vervoerregio heeft daarom gekozen

voor tien jaar concessie (maximum) met een verlengingsoptie van vijf jaar. Het nadeel dat hieruit volgt is mogelijk een lagere kwaliteit van de bussen omdat deze lang mee moeten. De Vervoerregio heeft dit risico ondervangen door te kijken naar de onderhoudsstaat bij eventuele verlenging en door aanbieders te prikkelen om kwalitatief goede bussen aan te schaffen met een lange verwachte levensduur.

De transitie naar ZE brengt risico's mee voor vervoerders. Zo moeten zij stallingen en laadinfrastructuur realiseren die geschikt zijn voor de ZE-bussen. De Vervoerregio heeft de risico's van aanleg, beheer en het onderhoud bij de eerste aanbesteding bij de vervoerder neergelegd. Wel heeft de Vervoerregio een deel van de risico's die gemoeid gaan met de realisatie van de laadinfrastructuur naar zichzelf toegetrokken. Zo zou de Vervoerregio de planuitwerking voor haar rekening nemen, middelen beschikbaar stellen voor de aanleg van de laadinfrastructuur en een bussenlening aanbieden. Ook zou de Vervoerregio regie nemen op het elkaar afstemmen van energiesystemen.

3.3 Voorbereiding en uitvoering aanbesteding

Het Dagelijks Bestuur heeft op 25 april 2019 een aanbestedingsstrategie¹² en op 29 mei 2019 het ontwerp programma van eisen vastgesteld. Belangrijke strategische keuzes die hierin gemaakt zijn, zijn getoetst onder vervoerders in een schriftelijke marktconsultatie¹³. We beperken ons hieronder tot de strategische keuzes in relatie tot de thema's die in de inleiding zijn genoemd (paragraaf 1.3). Uit de marktconsultatie bleek dat:

- a. De meeste vervoerders achtten de ambitie van 100% ZE-bussen (eis 80%, wens 20%) reëel, in combinatie met een lange concessieduur van vijftien jaar. Wel is aandacht gevraagd voor de fors langere levertijd van ZE-bussen.

¹⁰ [Concessie Amstelland-Meerlanden gegund aan Connexxion - Mobiliteit](#)

¹¹ [GVB start aanbesteding elektrische bussen - Vervoerregio Amsterdam](#)

¹² Zie ook Voorstel Dagelijks bestuur BBV/2019/7156.

¹³ Zie ook Marktconsultatierapport Zaanstreek-Waterland 2022.

-
- b. Vervoerders zagen een regierol voor de Vervoerregio voor het vergunningstraject met gemeenten en netwerkaansluitingen met de netbeheerder.
 - c. Vervoerders waren enthousiast over het aanbieden van een financieringsfaciliteit voor de aanschaf van ZE-bussen, zoals een buslening die eerder in de concessie van Amstelland-Meerlanden ook is aangeboden.
 - d. Vervoerders benadrukten dat een lange concessieduur nodig is om ook langere afschrijvingstermijnen te kunnen hanteren, gezien de hoge investeringskosten van ZE-bussen. Bij een kortere concessieduur zou een overnameregeling nodig zijn.
 - e. Vervoerders begrepen het ontwerp voor mogelijke laadlocaties die is opgesteld door de Vervoerregio.
 - f. Vervoerders zagen geen problemen ten aanzien van de eisen over reizigersinformatie.
 - g. In de marktconsultatie is het thema personeel niet aan de orde gekomen.

Ook zijn lessen uit eerdere aanbestedingen meegenomen: de aanbesteding van de concessie Amstelland-Meerlanden die per 2018 is gestart, is geëvalueerd¹⁴. Uit deze evaluatie zijn belangrijke lessen geleerd die we ook terugzien in de aanpak van de aanbesteding van Zaanstreek-Waterland. In Amstelland-Meerlanden was een jaar implementatietijd genomen. Dit bleek te krap te zijn vanwege de complexiteit die komt kijken bij een goede implementatie van ZE, die de Vervoerregio in dergelijke omvang ook nog niet eerder heeft meegemaakt (meer dan 100 ZE-bussen en 24/7 exploitatie). De Vervoerregio heeft voor deze aanbesteding daarom een langere implementatietijd van anderhalf jaar gehanteerd. Na stopzetten van de aanbesteding door COVID-19 (zie paragraaf 3.4) heeft de Vervoerregio bovendien besloten om gedurende de noodconcessies zelf al voorbereidende maatregelen te treffen (zie paragraaf 4.2.4).

Overigens zien we dat niet alle aanbevelingen een duidelijk vervolg hebben gekregen. Hier komen we op terug in hoofdstuk 6.

Tussen 1 november 2019 en 26 maart 2020 konden vervoerders een inschrijving doen. Gedurende deze periode hebben ook vier rondes nota van inlichtingen plaatsgevonden. De aanbesteding is echter beëindigd door de Vervoerregio in verband met de gevolgen van COVID-19 op het openbaar vervoer.

3.4 Besluit tot het stopzetten van de aanbesteding en het verlenen van de noodconcessies

In maart 2020 trof het kabinet eerste maatregelen om het coronavirus te bestrijden, waarbij halverwege maart werd overgegaan tot een gedeeltelijke lockdown. Diverse maatregelen hebben sindsdien verstrekende gevolgen gehad voor het openbaar vervoer. Het aantal reizigers dat gebruikmaakte van het ov daalde fors. Dit gaf busvervoerders een grote mate van onzekerheid over de te verwachten inkomsten en over welke dienstregeling hierbij aansloot. In diezelfde periode in 2020 liep ook de aanbesteding voor de concessie van Zaanstreek-Waterland. Op 10 juli 2020 is besloten die aanbesteding stop te zetten, vanwege de grote onzekerheden over de reizigersontwikkeling en financiële risico's door de coronacrisis. Het zou zeer onrealistisch zijn geweest dat vervoerders zouden inschrijven op een aanbesteding in die tijd. Dit is per brief ook medegedeeld aan de Vervoerregio door meerdere potentiële inschrijvers. Het DB heeft daarom op 17 december 2020 besloten de startdatum van de nieuwe concessie met twee jaar te verschuiven. De concessies voor Zaanstreek en Waterland zijn daarom verlengd tot 1 december. Deze periode van noodconcessies is benut door de Vervoerregio om voorbereidingen te treffen voor een nieuwe aanbesteding. Dit werken we verder uit in hoofdstuk 4.

¹⁴ Conquist Consultants. 2019. Evaluatieonderzoek aanbesteding Amstelland-Meerlanden 2018.

4 Periode voorbereiding tweede aanbesteding

4.1 Inleiding

De gevolgen van COVID-19, maakten niet alleen dat aanbesteden op dat moment geen zin had; het creëerde ook onzekerheid over wanneer een nieuwe aanbesteding wel opgestart zou kunnen worden en hoe dit dan vormgegeven zou moeten worden. Dit gold niet alleen voor de aanbesteding van de concessie in Zaanstreek-Waterland, maar voor alle concessies in Nederland. Spannende onderdelen waar zowel vervoerregio's als vervoerders mee te maken kregen waren:

- a. Onzekerheid in ontwikkeling reizigersaantallen na COVID-19;
- b. Landelijke planning van aanbestedingen na COVID-19 om te zorgen voor voldoende marktspanning;
- c. Financiële risico's ten aanzien van investeringen in materieel, gegeven de kwetsbare financiële continuïteit van vervoerders.

Met het stopzetten van de eerste aanbesteding en het afgeven van noodconcessies werd de datum per wanneer er een nieuwe concessiehouder moest zijn, verschoven naar 10 december 2023. Uit de gesprekken bleek dat deze periode belangrijk was in het treffen van noodzakelijke voorbereidingen voor een transitie naar ZE. Daarnaast is in deze periode nagedacht over op welke wijze de Vervoerregio, in een context van onzekere reizigersaantallen, toch een aantrekkelijke opdracht in de markt kon zetten. De periode bood tevens tijd om nog eventuele andere aanpassingen te maken in het bestek.

¹⁵ [Microsoft PowerPoint - Corona en OV-aanbestedingen - Rapportage Stap 1 en Stap 2 \(crow.nl\)](#)

4.2 Opstart van de voorbereiding van de tweede aanbesteding

In opdracht van Kennisplatform CROW en het DOVA is onderzocht¹⁵ wat de gevolgen van de coronacrisis zijn op aanbestedingen in het ov. Daarin is onderzocht hoe vervoerders aankijken tegen thema's als hoe om te gaan met risico's in contracten. Vervoerders gaven hierin onder andere aan dat concessies aantrekkelijker worden als investeringsrisico's bij de ZE-transitie worden overgenomen door overheden, dat een implementatietijd van anderhalf jaar een minimum is en dat er weinig animo onder vervoerders was voor alternatieve aanbestedingsvormen.

De aanbesteding van de concessie Zaanstreek-Waterland was (na de aanbesteding van de concessie van IJssel-Vecht) de tweede aanbesteding in Nederland na COVID-19¹⁶. De Vervoerregio kon daardoor nauwelijks lessen leren vanuit andere aanbestedingen die al opgestart waren. Het bieden van comfort aan vervoerders was een belangrijk speerpunt om te zorgen dat er voldoende inschrijvingen op de aanbesteding zouden komen in een onzekere tijd voor het openbaar vervoer.

4.2.1 *Spanning tussen ruimte voor implementatie, afloop van contracten noodconcessies, en zekerheid over reizigersherstel*

Enerzijds wilde de Vervoerregio de aanbesteding zo ver mogelijk oprekken totdat voldoende zicht was op reizigersherstel en een ruime implementatietijd bieden aan de nieuwe concessiehouder om de transitie naar ZE goed te kunnen maken. Anderzijds was het juridisch niet zomaar mogelijk om de noodconcessie nogmaals te verlengen, waarmee 10 december 2023 ook een harde deadline was. In 2021 lag het landelijke

¹⁶ [Aanbestedingskalender DOVA](#)

percentage reizigers dat gebruikmaakte van bus, tram of metro nog 46% lager dan in 2019. Wel was in 2021 een stijgende trend te zien ten opzichte van 2020 met 3%¹⁷. Bovendien leek met vaccinaties in 2021 de weg geopend voor verder reizigersherstel (ondanks harde lockdown begin 2022). De Vervoerregio heeft er uiteindelijk voor gekozen om:

- a. Vast te houden aan de start van de nieuwe concessie per 10 december 2023;
- b. Vast te houden aan een implementatietijd van bijna 1,5 jaar, die tijdens de marktconsultatie in 2019 als minimum genoemd werd door marktpartijen om een transitie naar ZE te kunnen maken;
- c. Een bekostigingsmodel op te zetten dat voldoende comfort biedt voor marktpartijen om zich in te schrijven.

4.2.2 *Keuze voor een ander bekostigingsmodel*

In de eerste aanbesteding hanteerde de Vervoerregio een suppletie-model. Dit houdt in dat de hoogte van de exploitatiesubsidie volledig afhangt van de vervoersopbrengsten. De risico's van lagere opbrengsten liggen hierbij grotendeels bij de vervoerder. Deze vorm van bekostiging werd door de onzekerheid van reizigers door COVID-19 niet meer als passend gezien door de Vervoerregio. De Vervoerregio heeft daarom een ander bekostigingsmodel opgesteld, om de concessie voldoende aantrekkelijk in de markt te zetten. De Vervoerregio neemt in de periode dat reizigersopbrengsten onzeker zijn in het bekostigingsmodel een groot risico weg voor de concessiehouder door zich garant te stellen tot 80% van de reizigersopbrengsten in 2019 voor een periode van twee jaar (2024 en 2025). Vanaf het moment dat het opbrengstenniveau boven dit percentage uitkomt (en er voldoende herstel is van de reizigersopbrengsten) zou de opbrengstgarantstelling komen te vervallen. Naast deze ondergrens van inkomstenzekerheid zat er ook een groeimogelijkheid in het financiële model (schaalmodel). Met deze nieuwe wijze van bekostigen werd gestimuleerd dat inschrijvers voldoende inkomstenzekerheid hadden om in te schrijven. Daarnaast is

een kwaliteitsfonds in het bekostigingsmodel verwerkt. Een deel van de inkomsten boven een bepaald niveau wordt in een kwaliteitsfonds gestopt, van waaruit investeringen in de kwaliteit van de dienstverlening en ook in voertuigen kunnen worden gedaan.

Het bekostigingsmodel is getoetst in een marktconsultatiebijeenkomst¹⁸. Marktpartijen gaven aan dat de nieuwe bekostigingswijze werkbaar is en een goede basis biedt om een inschrijving te overwegen.

4.2.3 *Aanscherping eis van 80% ZE naar 100% ZE bij start van de concessie*

De Regioraad heeft de politieke ambitie uitgesproken voor een 100% ZE-busvloot bij de start van de concessie. Daar waar in de eerste aanbesteding gekozen was voor een eis van 80% ZE-bussen bij start, en een wens om 20% zo snel als mogelijk te vervangen door ZE-bussen. In de nieuwe aanbesteding is deze eis door de Vervoerregio aangescherpt naar 100%. Deze aanscherping is getoetst in de marktconsultatie. De geconsulteerde marktpartijen hebben aangegeven dat een 100% ZE-busvloot bij start van de nieuwe concessie haalbaar is.

4.2.4 *De Vervoerregio is proactief aan de slag gegaan met voorbereidingen voor stallingslocaties en laadinfrastructuur.*

De Vervoerregio heeft ook een haalbaarheidsonderzoek¹⁹ uit laten voeren om te kijken of vervroegde instroom van ZE-bussen haalbaar was. Hieruit bleken enkele knelpunten waardoor dit niet mogelijk was. Zo had de bouwgrond in Purmerend nog tijd nodig om in te klinken, was in Zaanstad lang onduidelijk welk kavel geschikt was en was een tijdige netaansluiting voor Zaanstad hiervoor niet mogelijk. De Vervoerregio heeft uitkomsten uit dit haalbaarheidsonderzoek wel aangegrepen om alvast voorbereidende activiteiten uit te voeren, zodat de implementatietijd efficiënter

¹⁷ [Kerncijfers+Mobiliteit+2022_A_def.pdf](#)

¹⁸ Zie ook Verslag Marktconsultatie Concessieverlening Zaanstreek-Waterland 2023.

¹⁹ Vervoerregio Amsterdam. 2020. Onderzoek naar vervroegd laten instromen van ZE-bussen.

kan worden doorlopen door de nieuwe concessiehouder. Zo heeft de Vervoerregio in deze periode contracten afgesloten met Liander over netaansluitingen en energiecontracten, is het aan de slag gegaan met het verwerven van de grond op locaties in Zaanstad en Purmerend en heeft het werk verricht voor het bij de start van de implementatieperiode bouwrijp hebben van de in Purmerend verworven grond. Dit alles is tijds technisch een risicovol deel van de implementatie dat nu weggenomen is van de vervoerder.

Naast het treffen van voorbereidingen heeft de Vervoerregio ook geanticipeerd op het risico dat er per start van de concessie onvoldoende stroom zou zijn. Eind 2021 gaf Liander aan dat het geen garantie kon geven dat per 10 december 2023 genoeg stroomcapaciteit zou zijn op de stallingslocatie in Zaandam. Omdat een eis aan de concessiehouder is om bij start van de concessie met 100% ZE-voertuigen te rijden was hiervoor een oplossing noodzakelijk. De Vervoerregio heeft beschreven dat indien er onvoldoende stroomcapaciteit is, ontheffing wordt verleend voor het verplichte gebruik van 100% hernieuwbare energie. Vervoerders kunnen zo ook een beroep doen op andere vormen van energieopwekking. De Vervoerregio heeft daar ook middelen beschikbaar voor gesteld. Wel heeft de Vervoerregio in de beoordelingssystematiek G4.2 vervoerders gestimuleerd om zo veel als mogelijk gebruik te maken van hernieuwbare energiebronnen.

4.2.5 *Geen grote wijzigingen in het bestek*

Uit de gesprekken blijkt dat het bestek zoals deze voor de initiële aanbesteding was opgezet, grotendeels hetzelfde is gebleven (met name op vervoerkundige eisen en eisen aan de kwaliteit voor de reiziger) op enkele belangrijke uitzonderingen na, die grotendeels hierboven zijn benoemd. Er is ook niet overwogen om een ander soort aanbesteding te doen zoals een mededingingsprocedure met onderhandeling. Belangrijke reden vanuit de Vervoerregio hiervoor was dat gezien de bijzondere

periode door COVID-19 vanuit vervoerders om voorzichtigheid werd gevraagd bij het overwegen van nieuwe aanbestedingsvormen²⁰. Daarnaast had de Vervoerregio geen ervaring met deze methodes. Voorafgaand aan de publicatie van het bestek heeft nog een second opinion plaatsgevonden van een externe expert van een andere ov-autoriteit. Dit heeft niet tot grote wijzigingen geleid van het bestek.

4.3 *Verloop van de aanbestedingsprocedure en gunningsbesluit*

Tussen publicatie van de aanbesteding en de deadline voor indienen van inschrijvingen zijn drie nota van inlichtingenrondes georganiseerd. Deze hebben tot weinig aanpassingen geleid in het bestek. Een van de grotere wijzigingen richtte zich op de afschrijvingstermijn van de stallingslocaties.

4.3.1 *Verhoging afschrijvingstermijn stallingslocatie Purmerend naar 30 jaar*

Daar waar de stallingslocatie in Zaandam per 2038 vanwege gebiedsontwikkeling zou kunnen eindigen als stallingslocatie, is het op de locatie in Purmerend mogelijk om een langere afschrijvingstermijn dan vijftien jaar te hanteren, vanwege de 50 jaar durende erfpachtrechten van de Vervoerregio op de stallingslocatie. In de eerste aanbesteding werd een afschrijvingstermijn van vijftien jaar gehanteerd voor de stallingslocatie in Purmerend, in lijn met de maximale duur van de concessie. In de tweede ronde van de nota van inlichtingen zijn vragen gesteld over het verhogen van de afschrijvingstermijn van de stallingslocatie in Purmerend van vijftien naar 30 jaar. De Vervoerregio koos in eerste instantie voor een afschrijvingstermijn van vijftien jaar, zodat bij een volgende aanbesteding flexibiliteit geboden kon worden aan de volgende concessiehouder. Vervoerders waren kritisch over de afschrijvingstermijn van vijftien jaar, omdat dit vanuit oogpunt van duurzaamheid niet wenselijk is, en omdat het een te sterke prikkel zou geven om kosten te besparen. Het Dagelijks Bestuur van de Vervoerregio heeft besloten om de afschrijvingstermijn voor de

²⁰ [Microsoft PowerPoint - Corona en OV-aanbestedingen - Rapportage Stap 1 en Stap 2 \(crow.nl\)](#)

stallingslocatie in Purmerend daarom te verhogen naar 30 jaar²¹. In deze afweging heeft de Vervoerregio zich ook laten adviseren door externe experts. Er is een overnameregeling afgesproken, omdat de concessie eerder afloopt dan de afschrijvingstermijn van de stallingslocatie in Purmerend.

4.3.2 Aanbesteding heeft tot twee gedegen inschrijvingen geleid

Op 21 april vond de opening van de inschrijvingen plaats, waarna overgegaan kon worden tot de beoordeling van de inschrijvingen. Van de vier marktpartijen die in het voortraject van de aanbesteding interesse toonden, hebben uiteindelijk twee partijen een inschrijving gedaan. Het is niet duidelijk waarom de twee aanbidders die zich niet hebben ingeschreven dit niet hebben gedaan. Van de twee partijen die hebben ingeschreven, is de concessie gegund aan EBS.

De twee inschrijvingen zijn getoetst op vormvereisten, (administratieve) voorwaarden, uitsluitingsgronden en toetsingscriteria, en beoordeeld op de gunningscriteria. De toets op bovenstaande aspecten heeft niet geleid tot uitsluiting van een inschrijving. De toetsingscriteria richten zich op eisen aan de inschrijving; zo worden er diverse bereidstellingsverklaringen gevraagd en ook een implementatieplan, waarmee de inschrijver gedwongen wordt alvast een plan op te stellen voor hoe het in de implementatieperiode gaat borgen dat per start van de concessie wordt voldaan aan de gestelde eisen. Het voldoen aan de toetsingscriteria is een knock-out criterium, waardoor een deel van de risico's ook al wordt weggenomen. Een implementatieplan dat niet zou voldoen, zou bijvoorbeeld al leiden tot uitsluiting van de inschrijving. Belangrijke notie hierbij is dat het implementeren van ZE is uitgesloten van de toetsingscriteria en apart is opgenomen als gunningscriterium. De reden hiervoor is dat de implementatie met ZE op zichzelf al veel risico's met zich meebrengt. Het opnemen hiervan als knock-out-criterium kan marktpartijen afschrikken van het doen van een inschrijving.

²¹ Zie ook Voorstel Dagelijks bestuur BBV/2022/11105.

4.3.3 De Vervoerregio heeft een zorgvuldige afweging kunnen maken en bijbehorende beoordeling

In de gunningscriteria is onderscheid gemaakt tussen een kwantitatieve beoordeling en een kwalitatieve beoordeling. Uit de gesprekken blijkt dat de kwantitatieve beoordeling vaak doorslaggevend is in welke partij de opdracht gegund krijgt. Mede om die reden is het team dat verantwoordelijk was voor de kwantitatieve beoordeling losgekoppeld van het team dat verantwoordelijk was voor de kwalitatieve beoordeling, zodat de beoordeling zuiver en zonder voorkennis zou kunnen plaatsvinden.

Nr	Gunningscriterium	Kwantitatief/kwalitatief	Punten
G1.1	Ontwikkelpplan	Kwalitatief	15
G2.1	Basisvervoerplan	Kwalitatief	15
G2.2	Geboden dienstregelingskilometers	Kwantitatief	30
G2.3	Vervoerpakketten	Kwalitatief	10
G3.1	Materieelplan ZE	Kwalitatief	5
G3.2	Uitvoeringsplan	Kwalitatief	4
G4.1	Implementatieplan ZE-techniek	Kwalitatief	7,5
G4.2	Duurzame transitie naar ZE	Kwantitatief	2,5
G5.1	Marketingplan	Kwalitatief	5
G5.2	Invulling rol mobiliteitsmakelaar	Kwalitatief	3
G6.1	Prestatieladder socialer ondernemen	Kwantitatief	1
G6.2	Lokale invulling SROI	Kwalitatief	0,5
G6.3	CO2-prestatieladder	Kwantitatief	1,5
TOTAAL			100

Tabel 1. Weging gunningscriteria

De scores van beide inschrijvingen op kwantitatieve gunningscriteria lagen dicht bij elkaar, waardoor de beoordeling op kwalitatieve gunningscriteria de doorslag zou geven. Het beoordelingsteam werd bijgestaan door deskundigen op specifieke terreinen, zoals materieel en het implementatieplan ZE. Zij hebben hierover

geadviseerd aan het beoordelingsteam. Hiermee laat de Vervoerregio zien dat zij zorgvuldig tot een beoordeling zijn gekomen van beide inschrijvingen.

De inschrijving van EBS heeft de aanbesteding van de concessie gewonnen. Beide partijen zijn geïnformeerd. Trandsev diende geen bezwaar in na de gunning. Dit kan als bevestiging worden gezien dat een zorgvuldig proces is doorlopen.

Hieronder beschrijven we in welke mate de thema's die in de inleiding zijn genoemd (reizigersinformatie, personeel, bussen, laadvoorzieningen en stallingen) aan de orde zijn gekomen in de beoordeling van de winnende inschrijving.

- a. Reizigersinformatie is verwerkt in T8 Implementatieplan (onderdelen 5, 6, 7, 8 en 10), G3.1 Materieelplan en G3.2 Uitvoeringsplan;
- b. Personeel is verwerkt in T8 Implementatieplan (onderdeel 4. Werving, inzet en informatie personeel);
- c. Bussen is verwerkt in G4.1 Implementatieplan ZE-techniek;
- d. Laadvoorzieningen en stallingen zijn verwerkt in G4.1 Implementatieplan ZE-techniek.

4.3.4 *Op de thema's reizigersinformatie en personeel zijn bij de winnende inschrijving geen bijzondere risico'sesignaleerd*

Belangrijk onderdeel van de inschrijving is het implementatieplan (T8). Inschrijvers is hierin gevraagd om op verschillende punten uit te werken hoe zij aannemelijk maken dat de concessie per 10 december 2023 zonder problemen kan starten. Hierin zijn ook verschillende punten opgenomen ten aanzien van de reizigersinformatie en personeel:

- a. Ten aanzien van personeel is gevraagd wat de verwachte omvang is van het rijdende personeel voor de aangeboden dienstregeling, om een plan van aanpak voor werving van personeel, om de wijze waarop personeel geïnformeerd en voorgelicht wordt, en hoe personeel opgeleid wordt en wat noodscenario's zijn in het geval dat het wervingsplan niet het beoogde resultaat behaalt;

- b. Ten aanzien van reizigersinformatie is gevraagd om een uitwerking van hoe het materieel, de infrastructuur, communicatie, gegevensuitwisseling en systemen die benodigd zijn voor inwerkingtreding van de concessie gerealiseerd worden.

In de beoordeling van het implementatieplan T8 zijn bij de bieding van EBS geen risico's gesignaleerd ten aanzien van het personeel en de reizigersinformatie.

Het beoordelingsteam was positief over onderdelen die in het uitvoeringsplan (G3.2) gaan over reizigersinformatie. Zo biedt EBS op het vlak van reizigersinformatie veel meerwaarde bij verstoringen ten opzichte van het programma van eisen. Een voorbeeld hiervan is het plaatsen van DRIS-panelen op iedere halte en de reisassistenten die structureel aanwezig zijn op knooppunten. Bovendien maakt EBS voldoende aannemelijk dat de aangeboden voertuigen een positief effect zullen hebben op onder andere de informatievoorziening (G3.1). Er zijn geen risico's gesignaleerd ten aanzien van de informatievoorziening.

4.3.5 *Op de thema's ZE-bussen, laadvoorzieningen en stallingen zijn wel belangrijke risico'sesignaleerd*

Voorafgaand aan de (eerste) aanbesteding is de afweging gemaakt om het implementatieplan ZE los te koppelen van het implementatieplan dat als toetsingscriterium (knock-out) gold, en hier een gunningscriterium van te maken. Deze afweging is gemaakt naar aanleiding van de eerdere aanbesteding van de concessie in Amstelland-Meerlanden; de Vervoerregio had de behoefte om het implementatieplan ZE inhoudelijk te kunnen wegen. Een gunningscriterium biedt hier meer mogelijkheid toe dan een knock-out criterium. Gezien het grote belang van een goede implementatie van ZE heeft de Vervoerregio in de weging van het gunningscriterium besloten om bij een score van redelijk, matig of minimaal in alle gevallen 0% van de punten (7,5) te geven.

In de beoordeling van het gunningscriterium G4.1 Implementatieplan ZE-techniek, heeft het beoordelingsteam op onderdelen van het implementatieplan gesproken over

risico's die zij zag in het plan. De risico's hadden betrekking op de planning van het implementatieplan ZE. Het beoordelingsteam heeft de inschrijving op dit gunningscriterium als 'redelijk' beoordeeld. Vanwege de score van 'redelijk' heeft EBS op dit gunningscriterium dus - conform de gunningsmethodiek - nul punten gekregen.

Oordeel	Score
Zeer goed	100%
Goed	85%
Voldoende	60%
Redelijk	0%
Matig	0%
Minimaal	0%

Tabel 2. Weging gunningscriterium G4.1 Implementatieplan ZE

Uit de gesprekken blijkt dat deze zorgen over planning na het bekendmaken van de gunning gedeeld zijn met EBS. In het gesprek met EBS is aangegeven dat in de implementatieperiode extra gelet zou worden op of voldoende actie wordt ondernomen op het vlak van ZE om te zorgen dat per 10 december 2023 de nieuwe concessie in kon gaan zonder problemen.

5 Periode na gunning en implementatie

5.1 Inleiding

Na het gunningsbesluit startte de implementatie van anderhalf jaar van de concessie. De vervoerder ging aan de slag met de uitwerking en implementatie van zijn voorstel en de Vervoerregio kon aan de slag met het monitoren van de voortgang.

5.2 Van aanbesteding naar implementatie

Op donderdag 23 juni 2022 heeft het DB van de Vervoerregio een besluit genomen over de gunning aan EBS, waarmee het bod van Transdev Nederland werd afgewezen²². Hiermee is de uitkomst uit de beoordeling door het DB overgenomen. Vanaf dat moment startte de periode van zes weken waarin belanghebbenden een bezwaarschrift konden indienen tegen dit besluit.

Met Transdev is na het gunningsbesluit een afwijzingsgesprek gevoerd. Daarin is een toelichting gegeven over de uitkomsten van de beoordeling van de inschrijving van Transdev. Hierbij heeft Transdev inzicht gekregen in hun scores op de beoordelingscriteria inclusief motivering en de eindscores van de winnende inschrijver.

Er hebben zich geen belanghebbenden gemeld die bezwaar hebben aangetekend tegen het besluit, waardoor de gunning definitief is geworden. Na de bezwaarperiode van zes weken is de implementatie gestart (rond 12 augustus 2022).

²² Zie ook Voorstel Dagelijks bestuur BVV/2022/11350.

²³ Zie Uitvoeringsovereenkomst Deel 2, artikel 3, lid 4 en lid 5.

5.3 Eerste periode van implementatie van juni tot einde 2022

Na gunning heeft de Vervoerregio een implementatiemanager voor de concessie aangesteld en een team geformeerd dat deels is gevuld met medewerkers die ook betrokken waren bij de voorbereiding en uitvoering van de aanbesteding. Het DB-besluit van 23 juni 2022 verwijst naar de opzet van de implementatie die door EBS in haar inschrijving is beschreven. De vervoerder is verantwoordelijk voor de implementatie en voert daarmee de regie op de implementatie. De Vervoerregio sluit bij dit proces aan door de voortgang te monitoren. Het DB meldt daarbij ook dat EBS verantwoordelijk is voor communicatie aan reizigers en andere stakeholders. Het uitgangspunt voor de implementatie (en uitvoering) - zoals verwoord in de aanbestedingsdocumenten - is dat de vervoerder (EBS) verantwoordelijk is voor regie en uitvoering van de implementatie. Dit houdt onder meer in dat de vervoerder met behulp van voortgangsrapportages²³ de Vervoerregio op de hoogte houdt en dat de vervoerder in geval van eventuele aanpassing van de implementatie een adequaat voorstel voor bijsturing aan de Vervoerregio voorlegt.²⁴

De implementatiemanager van de Vervoerregio is kort na de start van de implementatie door het management gevraagd om een projectplan op te stellen voor het begeleiden van de implementatie van de zijde van de Vervoerregio. De implementatiemanager heeft een start gemaakt met een implementatieplan in de periode augustus tot en met oktober 2022, maar dit document is vervolgens niet uitgewerkt en vastgesteld. De projectleider aanbesteding heeft met de implementatiemanager een mondelinge overdracht gedaan van de aandachtspunten die volgden uit de beoordeling van de inschrijving van EBS.

²⁴ Zie Uitvoeringsovereenkomst, Deel 2, artikel 3, lid 7.

Overigens was de implementatiemanager zelf nauw betrokken geweest bij de aanbesteding en lid van het beoordelingsteam geweest. Enkele medewerkers van het implementatieteam hebben lijstjes gemaakt met aandachtspunten voor de implementatie voor de onderwerpen waar zij bij betrokken waren. Bijvoorbeeld over juridische onderwerpen en enkele inhoudelijke onderwerpen die relevant zijn voor de implementatie. Er heeft verder geen schriftelijke overdracht plaatsgevonden tussen projectleider aanbesteding en implementatiemanager met een totaaloverzicht van relevante onderwerpen voor de implementatie.

Het implementatieteam van de Vervoerregio (in totaal vijf teamleden, met inbegrip van de implementatiemanager) is vervolgens de eerste gesprekken gestart met twee vertegenwoordigers van EBS. Direct in de eerste gesprekken met EBS heeft de Vervoerregio een aantal aandachtspunten genoemd dat volgde uit de beoordeling van de inschrijving van EBS. Zoals uit de beoordeling bleek, scoorde de inschrijving van EBS op het onderdeel implementatie ZE (G4.1) 'redelijk', wat nul punten opleverde. Volgens betrokkenen van de Vervoerregio is daarbij vanaf het eerste gesprek duidelijk gemaakt dat ondanks dat EBS een winnende inschrijving had met over het totaal goede beoordelingsscores er zorgen waren over een aantal onderwerpen die betrekking hadden op de implementatie. Een aantal zorgpunten die in één van de eerste implementatieverslagen²⁵ zijn genotuleerd bevestigen dit beeld:

- a. Personeel: de Vervoerregio geeft aan zorgen te hebben om voldoende personeel te kunnen rekruteren voor aanvang van de nieuwe concessie. EBS bevestigt volgens het verslag dit zorgpunt. Vervolgens is de afspraak gemaakt het onderwerp 'werving personeel' tijdens ieder voortgangsoverleg te agenderen;
- b. Stroomlevering Zaandam: ook op het onderwerp tijdige stroomlevering op deze stallingslocatie geven beide partijen aan zorgen te hebben. Vervolgens is de afspraak gemaakt hierbij gezamenlijk op te trekken.

Verder komen verschillende onderwerpen in de gesprekken aan bod over stroomvoorzieningen, vergunning en (kosten voor) bouwrijp maken van stallingslocaties. Veelal onderwerpen die horen bij implementatiewerkzaamheden.

Uit verschillende verslagen van het overleg met EBS blijkt dat een aantal zaken al snel achterblijven ten opzichte van de planning. Zo is begin oktober 2022 nog geen ondertekend contract voor de levering van materieel (maar wel 'bijna' gereed), terwijl volgens de planning dit er kort na gunning had moeten zijn. Uiteindelijk geeft EBS op 14 december 2022 aan dat die ochtend het definitieve contract voor levering van ZE-materieel is getekend. Hoewel EBS de regie zou voeren op de implementatie en het overleg met de Vervoerregio, heeft de Vervoerregio ook een voorstel gemaakt voor een voortgangsrapportage die er tot op dat moment niet was.

Ook is meermaals gevraagd om een geactualiseerde definitieve planning van de implementatie. Half oktober, ongeveer drie maanden na gunning, is de geactualiseerde planning toegankelijk gemaakt voor de Vervoerregio. Ook is door EBS in augustus 2022 aangegeven dat er een implementatiemanager nog moest worden aangesteld voor de implementatie van de concessie Zaanstreek-Waterland. Pas op 2 januari 2023 - ruim zes maanden na de gunning - trad de implementatiemanager van EBS aan. Tot die tijd is de implementatie belegd bij de tendermanager, die echter ook op dat moment druk was met de implementatie van de concessie IJssel-Vecht.

Uit bovenstaande gebeurtenissen valt op dat ondanks de eisen en beschrijving in de aanbestedingsdocumenten, de Vervoerregio een ander beeld heeft bij de regierol van de vervoerder en de wijze waarop de vervoerder de Vervoerregio met behulp van een voortgangsrapportage op de hoogte houdt. Ook is de procedure tot bijstelling van de implementatie, zoals omschreven in de Uitvoeringsovereenkomst, niet toegepast.

²⁵ Implementatieverslag van 24 augustus 2022.

Het project implementatie van de concessie valt onder de verantwoordelijkheid van de manager concessies en contracten van de Vervoerregio. In de zomer van 2022 is een nieuwe manager aangesteld voor deze functie. In het najaar van 2022 is zij mondeling geïnformeerd over de stand van zaken, het achterblijven op de planning en een aantal zorgen over de voortgang tot dan toe. In diezelfde periode heeft de implementatiemanager van de Vervoerregio een andere baan gevonden buiten de Vervoerregio en is in november 2022 besloten om één van de teamleden uit het implementatieteam van de Vervoerregio te benoemen tot implementatiemanager.

Tevens zijn op dat moment aanvullende afspraken gemaakt over het verder inrichten van de overlegstructuur met EBS met daarin een gelaagde structuur met onderscheid naar inhoud en directie. En heeft de Vervoerregio een voortgangsrapportage opgesteld (met 'stoplichtmodel') om de voortgang strikter te monitoren en de verschillende rollen binnen de Vervoerregio (implementatieteam, management, directie en bestuur) goed te kunnen informeren. De nieuwe implementatiemanager van de Vervoerregio heeft vervolgens enige tijd nodig gehad om lopende werkzaamheden af te kunnen ronden om daarna vol aan de slag te kunnen in de nieuwe rol van implementatiemanager van de concessie Zaanstreek-Waterland. De implementatie van deze 'nieuwe' start kreeg vorm begin 2023.

5.4 Implementatie tussen begin 2023 en inwerkingtreding december 2023

In het implementatieoverleg van 22 februari 2023 worden belangrijke risico's die de Vervoerregio in het proces ziet, besproken met EBS²⁶. De risico's gaan over de planning van de realisatie van de laadvoorzieningen en van de levering van de bussen. Zo heeft EBS besloten om de regie op de realisatie van de stalling en laadinfrastructuur niet meer via Total Energies te laten verlopen maar de regie in eigen hand te nemen, waardoor naar mening van de Vervoerregio vertraging op dit onderdeel wordt opgelopen.

²⁶ Implementatieverslag van 22 februari 2023.

²⁷ Verslag Stand van zaken implementatie ZaWa van 19 april 2023.

Zo is bijvoorbeeld pas een jaar na gunning uiteindelijk een contract met SPIE afgesloten na een langdurig commercieel traject tussen EBS en SPIE. Daarnaast is ook de planning van de levering van bussen door VDL opgeschoven, waarbij de verwachting op dat moment was dat de levering van bussen tijdig zou plaatsvinden. Zij het dat dit wel heel kort voor de inwerkingtreding van de concessie zou zijn.

5.4.1 *Aanpassing van overlegstructuur en opschaling naar directieniveau*

Vanaf begin 2023 is ook opschaling van het overleg naar het directieniveau van de Vervoerregio en EBS te zien. Daarmee is onderscheid gemaakt tussen gespreksthema's die zich richten op directiezaken, zoals de zorgen over de voortgang van de implementatie. Daarnaast waren er overleggen waarin de inhoud van diverse thema's werden besproken tussen inhoudsdeskundigen.

In meerdere directieoverleggen zijn de diverse risico's besproken. Zo heeft de directie van EBS in het overleg van 19 april 2023 aangegeven dat er gewerkt wordt aan noodscenario's indien de levering van bussen en laadpunten niet tijdig wordt gedaan of niet tijdig functioneert. Daarbij heeft EBS op dat moment gemeld dat zij nog altijd uitgaat van de planning zoals eerder gecommuniceerd²⁷. Hier komt verandering in nadat VDL een nieuwe planning met EBS communiceert waaruit blijkt dat een deel van de benodigde ZE-bussen pas in 2024 geleverd zal worden. In het directieoverleg van 21 juni 2023 wordt ook het risico van voldoende personeel besproken²⁸. Zo geeft de directie van de Vervoerregio aan dat zij al meermaals gevraagd heeft om een maandelijks overzicht van personeel, maar dit (nog) niet heeft ontvangen. De zorgen over een tijdige en goede start van de concessie nemen aan de kant van de Vervoerregio steeds verder toe. Deze zorgen worden op 29 juni in een brief van het DB van de Vervoerregio kenbaar gemaakt²⁹.

²⁸ Verslag Directie Overleg Stand van zaken implementatie van 21 juni 2023.

²⁹ Brief van DB aan EBS van 29 juni 2023.

In latere overleggen komen naast de risico's op laadvoorzieningen, personeel en de bussen ook risico's ter sprake met betrekking tot de reizigersinformatie. Op 21 september 2023 (minder dan drie maanden tot start voor concessie) is besproken aan welke klantbeloften nog niet is voldaan³⁰. Het gaat hierbij onder andere om:

- a. Samenstelling reizigersparlement en toetsing klantbehoeften bij -parlement;
- b. Ontwerp en bouw website;
- c. Ontwikkeling MEER+-app;
- d. Modaliteiten in en rondom de regio toegevoegd aan MEER+-app;
- e. Start werving MEER+-reisassistenten;
- f. Selectie en aanbieden arbeidscontract MEER+-assistenten;
- g. Voorbereiding chatbot en chatbot te raadplegen via website en app;
- h. Vaststellen noodzakelijke reizigersinformatie;
- i. Aanbrengen DRIS-panelen op haltes;
- j. Plan van aanpak opleiding chauffeurs.

In de gesprekken die we gevoerd hebben, blijkt dat veel van deze werkzaamheden ook in een eerder stadium van de implementatiefase al uitgevoerd hadden kunnen worden of hadden moeten zijn. Het beeld van betrokkenen bij de Vervoerregio was dat verschillende activiteiten veel eerder op het plan van aanpak stonden en hadden kunnen worden opgepakt door de vervoerder. Voorbeelden hiervan zijn de website en opleiding van chauffeurs. Doordat deze activiteiten niet eerder zijn opgepakt, kwamen verschillende activiteiten pas in de laatste drie maanden van de implementatie in uitvoering waardoor er een piek ontstond in de werklast van werkzaamheden en bepaalde activiteiten niet of niet voldoende konden worden afgerond voor de inwerkingtreding van de concessie.

5.4.2 Boetebeleid

De directie van de Vervoerregio geeft op 21 juni aan dat een implementatieboete wordt opgelegd als EBS niet levert wat beloofd is³¹. Dit is bevestigd in een brief die het dagelijks bestuur van de Vervoerregio op 29 juni verstuurd heeft aan EBS³².

Naast deze boete – die geldt als niet voldaan is aan het implementatieplan - gelden ook boetes vanaf de start van de concessie. Zo kan de Vervoerregio een boete opleggen van € 25.000 per rit waarop door de concessiehouder zero-emissiemateriaal is aangeboden in het vervoerplan, en kan de Vervoerregio € 25.000 per jaar opleggen als een lagere CO2-trede wordt behaald dan is aangeboden op de CO2-prestatieladder. In de uitvoeringsovereenkomst is besloten dat in een dienstregeling jaar de boete ten hoogste 5% van het subsidiebedrag kan bedragen.

³⁰ Verslag Directie Overleg Stand van zaken implementatie van 21 september 2023.

³¹ Verslag Directie Overleg Stand van zaken implementatie van 21 juni 2023.

³² Zie Brief van de Vervoerregio aan EBS over zorgen implementatie Concessie Zaanstreek Waterland van 29 juni 2023.

De directie van de Vervoerregio heeft op 12 oktober 2023 een brief verstuurd, waarin het voornemen is uitgesproken om de implementatieboete op te leggen³³. Daarnaast geeft de directie van de Vervoerregio aan ook de concessieboete op te leggen als op 10 december 2023 niet is geleverd (zie alinea hierboven) overeenkomstig de inschrijving van EBS. Op 18 oktober 2023 zijn ook leden van de Regioraad geïnformeerd over de zorgen en risico's per start van de concessie en de voorgenomen implementatieboete³⁴.

Door het management van de Vervoerregio en direct betrokkenen zijn ter voorbereiding op het besluit van de op te leggen boete verschillende scenario's afgewogen. Hierbij is volgens verschillende betrokkenen uitgebreid afgewogen wat de beste interventie is die past bij de situatie. Uiteindelijk heeft dit geleid tot het besluit tot het opleggen van de implementatieboete.

5.4.3 Problemen bij start van de concessie

In de laatste fase van de implementatie gebruikt de Vervoerregio frequent stoplichtrapportages om intern alle betrokkenen op de hoogte te houden van de voortgang op belangrijke thema's (stallingen, stroomlevering, materieel, personeel, reizigersinformatie). De stoplichtrapportages werden beperkt gedeeld met EBS. Het bespreken van de stoplichtrapportages leidde steeds tot lange welles-nietesdiscussies. We zien dat allerhande activiteiten in deze fase in een stroomversnelling komen. Echter, omdat veel activiteiten pas vlak voorafgaand aan de start van de concessie werden uitgevoerd, heeft dit geleid tot de problemen vanaf 10 december 2023. Voorbeelden hiervan zijn:

- a. Dat de reizigersinformatie niet werkte in de gehuurde bussen, die gebruikt zouden worden totdat de ZE-bussen door VDL geleverd zouden worden;
- b. Dat sommige gehuurde bussen al ingezet werden en uitvielen voordat deze grondig gekeurd waren;

- c. Dat de reizigersinformatie op de website niet tijdig beschikbaar was;
- d. Dat er onvoldoende personeel beschikbaar was om de beloofde dienstregeling te draaien.

Op het gebied van personeel laten de stoplichtrapportages zien dat EBS ervan uitging dat een aantal samenhangende initiatieven ervoor zouden zorgen dat alle diensten vanaf 10 december vervuld konden worden. In de eerste weken van de concessie is de rituitval zeer hoog (8,9% - 10,5%). Wel is in de weken daarna verbetering te zien. Uit de gesprekken blijkt echter dat ten tijde van deze evaluatie bij lange na nog niet aan de norm wordt voldaan van maximaal 0,5% uitval. Naar aanleiding van de problemen bij de start van de concessie heeft EBS een verbeterplan opgesteld waarin beheersmaatregelen worden genomen om problemen die bij start van de concessie aan het licht kwamen, op te lossen.

Daarnaast waren de planning van de levering van ZE-bussen door VDL en de realisatie van de stallingen met bijbehorende laadvoorzieningen belangrijke risico's. We zien dat in deze fase EBS en de Vervoerregio regelmatig een vinger aan de pols houden, door bijvoorbeeld ook bezoeken te brengen aan de productielijnen van VDL in Roeselare en Valkenswaard. Desondanks blijft er veel onzekerheid bestaan over wanneer de bussen geleverd worden en wanneer de stallingslocaties gereed zijn.

Op 10 december 2023 was de implementatie nog lang niet gereed. Slechts een klein aantal ZE-bussen reed, DRIS-panelen waren niet gerealiseerd en de laadvoorzieningen op de stallingslocatie in Zaandam waren nog niet afgerond. De implementatie liep hierdoor feitelijk door na start van de concessie. Een aantal tekortkomingen loopt ook nog in het voorjaar van 2024.

³³ Zie ook Voorstel Dagelijks bestuur BVV/2023/12711.

³⁴ Zie ook brief aan de regioraad 'Stand van zaken implementatie Concessie Zaanstreek-Waterland 2024 op 18 oktober 2023.

Het dagelijks bestuur van de Vervoerregio heeft vanwege de tekortkomingen in de implementatie op 11 april 2024 besloten om een implementatieboete van € 1.700.000 te geven aan EBS. Ook heeft het dagelijks bestuur vanwege de rituitval in de eerste maand van de concessie besloten om een boete van € 500.000 te geven aan EBS³⁵. We zien dat de Vervoerregio de keuze voor het geven van de boete zorgvuldig heeft afgewogen. Zo heeft het opdracht gegeven aan een extern en onafhankelijk adviesbureau om de tekortkomingen te monitoren³⁶ en heeft het EBS de mogelijkheid gegeven om te reageren.

5.5 Verhouding tussen de Vervoerregio en EBS in de implementatieperiode

We baseren ons onderzoek op de documenten (verslagen) en gesprekken met de Vervoerregio. We hebben - zoals in de opzet van ons onderzoek weergegeven - geen gesprekken met EBS gevoerd. Hierdoor kunnen we niet goed vaststellen wat oorzaken zijn van keuzes die EBS heeft gemaakt en hun perspectief op gebeurtenissen weergegeven. De inbreng van EBS is daarom vooral gebaseerd op gesprekken met medewerkers van de Vervoerregio en verslagen en documenten waar inbreng van EBS in is beschreven.

De lijn die uit documenten en gesprekken volgt is dat de Vervoerregio en EBS over dezelfde realiteit een verschillend beeld hebben. Gedurende de implementatieperiode heeft de Vervoerregio haar zorgen meermaals - soms constructief, soms in de vorm van escalatie - geuit over de voortgang van de implementatie en keuzes die EBS heeft gemaakt. Het antwoord dat EBS vervolgens gaf in deze situaties kenmerkte zich door deze zorgen minder groot voor te doen en/of aan te geven dat bij inwerkingtreding tekortkomingen zouden zijn opgelost. Volgens geïnterviewden schetste EBS voortdurend een te rooskleurige verwachting over de voortgang van de implementatie en het oplossend vermogen bij een aantal problemen die zich voordeden. Dit patroon heeft zich de gehele periode voorgedaan. Zelfs tot 10 december aan toe.

Vooraf in 2023 leidde dit tot frictie in de gesprekken die de Vervoerregio en EBS hebben gevoerd, maar volgens geïnterviewden leidde dit niet of nauwelijks tot een andere houding of werkwijze van EBS. De urgentie die de Vervoerregio tijdens de implementatieperiode - vooral in 2023 - heeft gevoeld, zag zij niet terug in de houding van EBS in deze zelfde periode. EBS heeft in verschillende situaties ook relatief laat ingezet op terugvalopties (bijvoorbeeld het organiseren van alternatieve bussen) waardoor de ingezette acties ogen als 'noodgrepen' en zich volgens geïnterviewden kenmerkten door een hoge mate van stress bij direct betrokkenen.

Een tweede opvallend punt in de relatie tussen de Vervoerregio en EBS betreft de regie op de implementatie. Zoals eerder beschreven heeft de vervoerder de regie op de implementatie en houdt zij de Vervoerregio op de hoogte van de voortgang. Gedurende de implementatie hebben medewerkers van de Vervoerregio - in plaats van af te wachten - meegedacht over het oplossen van problemen of de aanpak van bepaalde kwesties. Voorbeelden hiervan zijn de kwesties die speelden rondom de stallingslocaties. Daarbij heeft de Vervoerregio haar eigen expertise (inclusief expertise van door haar ingehuurde deskundigen) ingezet om mee te denken en met enige dwang proactief mee te werken aan het oplossen van problemen. Op een aantal onderwerpen heeft dit volgens betrokkenen zeker bijgedragen aan het tijdig oplossen van een aantal knelpunten. Wel is hierdoor is de rolverdeling tussen de Vervoerregio gedurende de implementatie veranderd en heeft de Vervoerregio in feite een veel nadrukkelijker rol gehad dan oorspronkelijk was beoogd.

We benadrukken hierbij dat het in deze paragraaf beschreven beeld is opgetekend uit de gesprekken die zijn gevoerd en de verslagen van tientallen overleggen die zijn gevoerd tussen EBS en de Vervoerregio.

³⁵ [Vervoerregio Amsterdam legt EBS boetes op - Vervoerregio Amsterdam](#)

³⁶ Goudappel Coffeng. 2024. Monitoronderzoek tekortkomingen bij start concessie.

5.6 Voorbereiding concessiebeheer

De concessiemanager van de Vervoerregio is al gedurende de implementatiefase betrokken bij de voorbereidingen voor de nieuwe concessie Zaanstreek-Waterland en was hierdoor goed op de hoogte van de voortgang en problemen bij start van de concessie. Vanuit de Vervoerregio is besloten om het beheer van de concessie per 10 december op te splitsen, waarbij de implementatiemanager is blijven toezien op de levering van de ZE-bussen en stallingen met bijbehorende laadvoorzieningen. De concessiemanager ziet toe op alles dat betrekking heeft op de dienstregeling. Nadat de transitie naar ZE afgerond is, draagt de implementatiemanager zijn deel van het beheer over aan de concessiemanager. Door hiervoor te kiezen heeft de Vervoerregio continuïteit in de gesprekken tussen de Vervoerregio en EBS geborgd op de realisatie van ZE-bussen en stallingen.

In het beheer van de concessie maakt de Vervoerregio onderscheid tussen contractbeheer en concessiemanagement. Het contractbeheer richt zich op de operatie lijnniveau (punctualiteit, omleidingen, et cetera). Het concessiemanagement richt zich op risico's binnen het gehele concessiegebied. De concessiemanager is bij aantreden gestart om een systematiek uit te werken van de wijze waarop inzichtelijk kan worden gemaakt of de concessie voldoet aan de kpi's zoals geformuleerd in de concessiedocumenten en aan de hand waarvan de Vervoerregio kan vaststellen of de concessie voldoet aan hetgeen door de vervoerder is geboden. Als onderdeel hiervan heeft de Vervoerregio afspraken gemaakt over de wijze waarop de vervoerder informatie (rapportage, frequentie, kpi's) aanlevert op kpi's als punctualiteit en uitval. De gehele systematiek van 'monitoring' is ten tijde van dit onderzoek nog in ontwikkeling.

Doordat de focus van het concessiebeheer ten tijde van deze evaluatie vooral nog ligt op het zorgen dat de dienstregeling gereden wordt, zoals deze is aangeboden in de aanbesteding, kunnen wij op dit moment geen uitspraken doen of de concessie voldoende beheersbaar is. De focus ligt logischerwijs op enkele cruciale thema's, zoals het werven van voldoende personeel, het beperken van rituitval, het zorgen dat alle infrastructuur en materiaal geleverd zijn en naar behoren werken. Op basis van de gesprekken hebben we geen signalen gekregen dat de concessie niet beheersbaar is. De concessiemanager heeft structureel contact met EBS om de voortgang op verbeterplannen en enkele belangrijke kpi's (zoals rituitval) te monitoren. De concessiemanager heeft bovendien de mogelijkheid om te sturen met een boete (zie ook paragraaf 5.4.2).

In de reflectiesessie kwam wel naar voren dat het gebruikelijk is om bij aanbestedingen veel eisen en plannen over te nemen uit eerdere aanbestedingen, aangevuld met nieuwe vereisten. Dit was ook het geval bij deze aanbesteding. Hierdoor neemt het aantal punten waaraan een vervoerder moet voldoen steeds verder toe zonder kritische vragen te stellen of deze nog steeds passend zijn. Een dergelijke kritische toets op alle details van de eisen heeft (nog) niet plaatsgevonden.

6 Beschouwing, conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we onze beschouwing over de bevindingen, beantwoorden we de onderzoeksvragen (conclusies) en geven we enkele aanbevelingen.

6.2 Beschouwing

6.2.1 *De opstartproblemen waren bij de start van Zaanstreek-Waterland groter dan gebruikelijk bij andere concessies*

Concessieverlening in het openbaar vervoer is te karakteriseren als een omvangrijk project voor vervoersautoriteiten en de vervoerders. Vooral wanneer een concessie overgaat van de ene vervoerder naar de andere vervoerder, levert dit in veel gevallen (enige) frictie op en lopen vervoersautoriteiten en vervoerders aan tegen ‘aanloopproblemen’ die vooraf niet werden voorzien. Vaak lossen deze problemen zich relatief snel op kort na inwerkingtreding. Dat er gedurende de implementatie en bij de inwerkingtreding van de concessie Zaanstreek-Waterland problemen waren die opgelost moesten worden, is daarmee niet uniek.

Verschillende medewerkers van de Vervoerregio en externen hebben een overgang van een vervoerder bij een concessie al eens meegemaakt. Toch is de start van de concessie Zaanstreek-Waterland anders dan andere situaties. De problemen waren gedurende de implementatieperiode omvangrijker dan in andere situaties en ook lijken de problemen zich langzamer op te lossen dan in andere situaties het geval was. Ten tijde van de uitvoering van deze evaluatie (juni 2024) rijdt nog steeds niet de volledige ZE-busvloot die al per december 2023 had moeten rijden. Naar verwachting rijdt de volledige ZE-busvloot begin december 2024. Een jaar later dan volgens initiële planning.

Dit is wel uitzonderlijk. Ook is de reizigersinformatie nog altijd niet op orde, is er bij de afgeschaalde dienstregeling nog aanzienlijke rituitval, en geven betrokkenen van de Vervoerregio aan dat zij nog altijd bezig zijn met implementatiewerkzaamheden in plaats van beheer van de concessie.

6.2.2 *Bijzondere omstandigheden die ov-autoriteiten niet eerder hebben meegemaakt*

Terugkijkend op de gehele periode waarin de concessieverlening plaatsvond, zien we dit als een bijzondere tijdsperiode, waarin veel is gebeurd in de context van het project. Dit heeft duidelijke impact gehad op de aanbesteding (zie hoofdstuk 2). Het gaat hierbij zowel om voorziene gebeurtenissen (transitie naar 100% ZE) - als onvoorziene gebeurtenissen met een grote impact (zoals COVID-19) - waardoor de Vervoerregio, EBS en andere betrokkenen werden geconfronteerd met situaties die nieuw voor hen waren. Met name COVID-19 heeft een grote impact gehad. Zo was de reizigersontwikkeling zeer onzeker, en daarmee ook inkomsten voor vervoerders. Het bracht verschillende vragen voor vervoerders en ov-autoriteiten met zich mee zoals:

- a. Hoe gaat reizigersontwikkeling zijn en wat kan de markt (al) aan?
- b. Hoe maken we onze ambities mogelijk en kan een vervoerder een ZE-implementatie aan?
- c. Hoe gaan andere OV-autoriteiten om met uitgestelde aanbestedingen en hoe wordt gezorgd voor marktspanning?

We zien dat deze contextfactoren in de voorbereiding en de uitvoering van de tweede aanbesteding een grote rol hebben gespeeld. Hoewel er geen blauwdruk bestaat voor het verlenen van concessies, is de mate van contextuele factoren tijdens de concessie ZaWa uitzonderlijk hoog te noemen. De Vervoerregio heeft zich tijdens deze periode adaptief moeten opstellen om goed te kunnen omgaan met deze gebeurtenissen.

6.2.3 De Vervoerregio heeft duidelijke afwegingen gemaakt om in te spelen op verschillende contextfactoren en heeft daarmee risico's zo goed mogelijk beheerst

We zien dat de Vervoerregio, zowel op voorziene als op onvoorziene gebeurtenissen logische en duidelijke afwegingen heeft gemaakt en zo risico's zo goed als mogelijk heeft beheerst:

- f. COVID-19 bracht grote onzekerheden met zich mee. Het stopzetten van de aanbesteding en wachten met een nieuwe aanbesteding tot er meer zekerheid was over reizigersherstel en het aanpassen van het financiële model met groeimogelijkheid en opbrengstengarantie tot een zeker minimum, laat zien dat de Vervoerregio oog had voor deze onzekerheden en geluisterd heeft naar zorgen van vervoerders.
- g. De periode tussen het stopzetten van de aanbesteding en de start van de concessie in december 2023 heeft de Vervoerregio proactief aangegrepen om risico's bij de implementatie van ZE te beperken. Zo zijn de nodige voorbereidingen getroffen voor de stroomaansluiting, contracten en de verwerving van de grond voor de stallingslocaties. De Vervoerregio heeft hiermee een grotere rol opgepakt dan dat traditioneel gezien verwacht zou worden van een aanbestedende dienst. Dat was soms onwennig voor de Vervoerregio maar heeft naar onze mening bijgedragen aan beheersbare randvoorwaarden voor de aanbesteding, implementatie en uitvoering van de concessie.

- h. De transitie naar ZE vraagt om grote investeringen in nieuw materieel. We zien dat de Vervoerregio passende beheersmaatregelen trof om financiële risico's voor de vervoerder van de transitie naar ZE te mitigeren. Zo kreeg de winnende vervoerder de mogelijkheid om gebruik te maken van een bussenlening tegen gunstige rentes, en is de afschrijvingstermijn van de stallingen in Purmerend verhoogd van 15 naar 30 jaar, waarmee de kosten voor vervoerders lager uitvallen. Ook heeft de Vervoerregio ontheffing voor 100% ZE aangeboden indien de stroomaansluiting niet tijdig geleverd kon worden. Bovendien heeft de Vervoerregio hier een mogelijkheid voor een aanvullende subsidie voor opgenomen.
- i. De Vervoerregio heeft gekozen om deze minimale implementatietijd van 1,5 jaar toe te passen. In marktconsultaties is aangegeven dat voor een goede implementatie van ZE minimaal 1,5 jaar nodig is. Daarbij nam de Vervoerregio een deel van de voorbereiding voor hun rekening, waardoor men de risico's rondom de (minimale) implementatieperiode van 1,5 jaar mitigeerde.
- j. De aanpassing van de ZE-ambitie van 80% naar 100% werd getoetst in de marktconsultatie en nota van inlichtingen. Volgens de markt was deze ambitie uitdagend, maar realistisch. En deze uitwerking voorkwam een complexe hybride in te zetten vloot van fossiel en ZE. Meerdere andere overheden hebben een vergelijkbare ontwikkeling ingezet.

6.2.4 Het aanbestedingsproces kenmerkt zich door zorgvuldig handelen, en grondige analyse en onderbouwing van het gunningsbesluit

Gegeven ook de vragen die zijn gesteld in het kader van de NvI en de reacties van marktpartijen zien we dat de markt goed reageert op de inhoud van de aanbesteding en het aanbestedingsproces verloopt zoals mag worden verwacht. Net als in vergelijkbare situaties kenmerkt de NvI zich door een omvangrijke hoeveelheid vragen over grote en kleine voorwaarden van de concessie. Veelal betreft dit verduidelijking van onderwerpen. Er zijn door de Vervoerregio maar enkele aanpassingen doorgevoerd in de aanbestedingsdocumenten om bepaalde risico's te mitigeren.

De twee inschrijvingen waren minimaal verwacht. Gegeven de relatief kleine markt van aanbieders en in het licht van risico's voortkomend uit de COVID-periode is dit niet vreemd. Diverse respondenten gaven aan tevreden te zijn met de ontvangen inschrijvingen. De beoordeling is zorgvuldig uitgevoerd met extra analyses en (uitvoerige) controles om ervoor te zorgen dat de uitkomst 'robuust' is.

6.2.5 De Vervoerregio heeft te weinig geanticipeerd op de implementatie en haar rol in het eerste half jaar - zeker gegeven de geïdentificeerde risico's - niet adequaat ingevuld

In de winnende inschrijving van EBS zaten risico's die volgens betrokkenen om strakke sturing en toezicht vroegen in de implementatiefase. Betrokkenen gaven aan dat men - in aansluiting op de scores op kwalitatieve criteria - op sommige onderdelen risico's zag in de bieding van EBS. Daardoor scoorde EBS op punten relatief laag, specifiek op het implementatieplan ZE.

Toch is er van een 'strikte sturing' door de Vervoerregio in het eerste half jaar van de implementatie geen sprake. Een aantal betrokkenen geeft aan dat het nodig was om - gegeven de genoemde risico's - direct bij de start 'bovenop' de implementatie te zitten. Implementatierisico's komen bij concessieverlening ook in andere situaties/ov-autoriteiten voor en zijn op zich niet uitzonderlijk. Hoewel direct na de start risico's zijn besproken met EBS, wekt de eerste fase van de implementatie niet de indruk dat de Vervoerregio 'erbovenop' zat. Ook lijkt EBS relatief traag de implementatie aan te vangen, er is bijvoorbeeld pas een half jaar later een implementatiemanager aangesteld die het werk overnam van de tendermanager en diverse overeenkomsten met uitvoerende partijen zijn veel later dan oorspronkelijk gepland ondertekend. Ook zien we dat er bijvoorbeeld niet strikt gestuurd is op de mijlpalen in het implementatieplan en de in de uitvoeringsovereenkomst opgenomen bijsturingsprocedure voor de implementatie is ook niet correct toegepast.

Pas richting het jaareinde van 2022 en na de jaarovergang steekt de Vervoerregio meer inspanning en organisatiekracht in de implementatie en voert de druk bij EBS verder op en worden de risico's meer urgent en zichtbaar, blijkt uit gevoerde gesprekken en voortgangsrapportages. Een opvallend punt hierbij is dat uit verslagen (en interviews) blijkt dat de Vervoerregio en EBS duidelijk verschillende beelden hebben over de urgentie van maatregelen. De Vervoerregio maakt zich meer zorgen dan EBS en EBS geeft op verschillende momenten aan dat zij - ondanks achterblijvende voortgang - in control zijn.

6.2.6 Na de gunning komen verschillende contextfactoren naar voren die tijdens de voorbereiding minder aan de orde waren

Tijdens de implementatie kwamen verschillende contextuele factoren voor voren die in de voorbereidingsfase minder prominent waren. De gevolgen van het stikstofbesluit (zie paragraaf 2.3.5) hebben invloed gehad op de implementatie. Hoewel dit niet geleid heeft tot vertraging in de implementatie, heeft de Vervoerregio wel een andere rol aangenomen dan op voorhand voorzien was. Zij heeft EBS ondersteund in het proces om goed om te gaan met dit stikstofbesluit waarvoor een extra tijdsinvestering nodig was.

Hoewel in de voorbereiding al signalen waren van personeelstekorten in de ov-sector, was dit probleem destijds nog niet zo manifest. Na de gunning werden deze problemen meer zichtbaar. COVID-19 leidde onder andere tot uitstroom van buschauffeurs en tegelijkertijd werden geen nieuwe chauffeurs opgeleid. Na COVID-19 waren er dus aanzienlijk minder buschauffeurs beschikbaar dan voorafgaand aan de pandemie, waarbij EBS continu heeft beloofd voldoende personeel beschikbaar te hebben per 10 december.

De krapte op de arbeidsmarkt had de vervoerder (en de Vervoerregio) wel al kunnen zien aankomen. In de coronaperiode zijn namelijk (veel) minder openbaarvervoerchauffeurs de arbeidsmarkt toegetreden. Er was sprake van vergrijzing, en er waren pre-corona ook al signalen van arbeidstekorten. Hoewel

personeel onder de verantwoordelijkheid van de vervoerder valt, ondervond de Vervoerregio wel de gevolgen van de problematiek rondom het personeel. Tijdens de implementatiefase gaf de vervoerder aan vertrouwen te hebben dat de werving succesvol zou zijn. Uiteindelijk bleek de werving toch niet voldoende om tijdig voldoende chauffeurs te hebben.

6.2.1 *De Vervoerregio had - wat zij ook had gedaan - bepaalde tekortkomingen bij de start van de concessie niet kunnen voorkomen*

Ondanks de verschillende afwegingen en keuzes die de Vervoerregio heeft gemaakt, was de implementatie van EBS niet ver genoeg gevorderd voor een soepele overgang. Terugkijkend op de oorzaken hiervan – voor zover in het kader van dit onderzoek informatie beschikbaar was – is de vraag of de Vervoerregio een interventie had kunnen plegen die problemen had kunnen voorkomen. Hoewel er enkele leerpunten zijn te noemen die achteraf gezien iets meer aandacht hadden kunnen krijgen in de aanbesteding, kunnen we stellen dat bepaalde problemen - gegeven de uitkomst uit de aanbesteding - niet te voorkomen waren geweest. De informatie over de levering van ZE-materieel die onderdeel uitmaakte van de bieding van EBS, gaf geen signalen dat tijdige levering in gevaar kon komen. Pas gedurende de implementatie werd duidelijk dat de levering te laat zou komen.

Dan nog waren bepaalde implementatieproblemen te voorkomen geweest door veel tijdiger in te zetten op een alternatief plan van de vervoerder, maar het ZE-materieel zelf was niet op tijd te leveren geweest.

6.3 Aanbevelingen

6.3.1 *Bespreek een 'social contract' om de relatie tussen de Vervoerregio en EBS te verbeteren*

Zoals uit het onderzoek blijkt, staat de relatie tussen de Vervoerregio en EBS onder druk als gevolg van alle gebeurtenissen en verschillende verwachtingen. We merkten tijdens het onderzoek dat er sprake is van een sterk afgenomen vertrouwen in EBS, vooral op het vlak van houding en gedrag. Dit heeft impact op de onderlinge relatie en helpt niet aan het effectief samenwerken. Ook de boete die de Vervoerregio heeft toegepast zal bij EBS mogelijk hebben geleid tot een zekere schade in de relatie met de Vervoerregio.

We adviseren de Vervoerregio om het initiatief te nemen om met name de onderlinge samenwerking op het gebied van houding en gedrag bespreekbaar te maken met EBS. Het doel hiervan is te komen tot betere afspraken over wat partijen van elkaar verwachten op het gebied van houding en gedrag. Dit is des te belangrijker aangezien de concessie nog vele jaren zal duren en beide partijen er geen belang bij hebben om in een omgeving te werken waarin er weinig vertrouwen onderling is. De norm zou moeten zijn dat beide partijen elkaar vertrouwen en daar waar problemen zich voordoen - ongeacht de oorzaak of veroorzaker - deze zakelijk en adequaat oplossen en transparant te zijn over wat er speelt.

Een dergelijke set van afspraken staat bekend onder de noemer 'sociaal contract'. Dit concept is door CROW³⁷ uitgebreid beschreven en door verschillende overheden toegepast. We adviseren wel om een buitenstaander de ontwikkeling hiervan te laten begeleiden. De afspraken hebben niet alleen betrekking op de directe medewerkers, maar ook op directie en bestuurlijk niveau.

³⁷ https://www.crow.nl/getattachment/Kennis/Bibliotheek-Verkeer-en-Vervoer/Kennisdocumenten/Handreiking-om-ov-concessies-wendbaar-te-maken-bij/Handreiking-_Wendbare-ov-concessies.pdf.aspx?lang=nl-NL&ext=.pdf

Mogelijk is de tijd nog niet rijp om een sociaal contract te ontwikkelen vanwege de opgelegde boetes en hieruit volgende bezwaarprocedure. Wellicht dat binnenkort wel een 'window of opportunity' ontstaat om dit onderwerp te agenderen.

6.3.2 Zorg voor steviger (organiseren van het) projectmanagement

Uit de evaluatie van de aanbesteding Amstelland-Meerlanden kwamen diverse aanbevelingen over het projectmanagement. Ondanks dat we zien dat hierin stappen zijn gezet, sluiten onze aanbevelingen wel aan op de aanbevelingen uit deze eerdere evaluatie. In deze vorige evaluatie staat: *“Onze aanbeveling is de implementatiefase bij een dergelijke opgave (implementatie ZE) ook intern als een project in te richten, voldoende tijd in te ruimen en een aanspreekpunt/projectleider aan te wijzen.”* Ondanks dat de aanbesteding en implementatie intern als een project is neergezet, blijkt uit de gesprekken en bestudeerde stukken niet dat er een (overkoepelend) projectplan was waarop projectleiders, projectleden en managers terug konden vallen. We adviseren een vaste, duidelijke projectmanagementsystematiek toe te passen bij dergelijke omvangrijke projecten.

Wel zien we in het gehele traject, van de eerste aanbesteding tot en met de implementatie, veel risico's op het vlak van projectmanagement. Zo zijn er vijf verschillende projectleiders geweest. Wisselingen van projectleiders zijn op zichzelf niet altijd tegen te gaan. Wel is het van belang dat een nieuwe projectleider en andere betrokkenen terug kunnen vallen op een projectplan en overdracht. We bevelen aan om voorafgaand aan een aanbesteding een helder projectplan op te stellen en deze continu te actualiseren gedurende het proces. Ook moet hierin beschreven staan hoe wordt toegezien op de implementatie. Dit vraagt om een proactieve houding. In het huidige proces lijken de acties nog wat reactief plaats te vinden. Een voorbeeld hiervan is dat pas rond eind 2023 met stoplichtenrapportages gewerkt wordt, terwijl dit ook al vanaf start van de implementatiefase had gekund.

Een belangrijke constatering uit deze evaluatie is dat er in de eerste fase van de implementatie nauwelijks toegezien is op de acties van EBS, terwijl de risico's op het

vlak van ZE in de inschrijving hier wel aanleiding toe gaven. Naast een duidelijk projectplan waarin staat beschreven hoe toezicht gehouden wordt (bijvoorbeeld door middel van een monitor), kan het ook behulpzaam zijn om in de interne teamsamenstelling rekening te houden met de verschillende rollen die nodig zijn. We zien dat er in de eerste fase van de implementatie weinig toezicht werd gehouden op de voortgang van de implementatie en dat deze rol meer op had kunnen worden gepakt in deze fase. Het kan helpen om op voorhand te werken met een monitorsysteem waarin ijkpunten vooraf gedefinieerd zijn en waarop direct vanaf de start van de implementatie monitoring plaatsvindt.

We adviseren het management van de Vervoerregio onder de noemer 'projectmanagement' en 'portfoliomanagement' de werkwijze onder de loep te nemen. Naast het hebben van een adequaat projectplan met fase- en risicobeheersing, noemen we een aantal aanbevelingen waar het management een rol in dient te spelen:

- j. **Anticipeer veel eerder op opvolging:** besluit minimaal drie maanden voor het einde van een projectfase (bijvoorbeeld de aanbesteding) wie de projectleider gaat zijn voor de opvolgende fase en zorg voor een overgangsperiode.
- k. **Bepaal bezetting ook op 'rollen', niet alleen op 'kennis':** de rollen die medewerkers hebben uitgevoerd zijn vaak gebaseerd op expertise, ervaring en kennis. Deze is/was volop aanwezig. Echter, bepaalde activiteiten vragen een specifieke competentie in de rol die iemand invult. Bijvoorbeeld hoe scherpe gespreksvoering dient te verlopen. Daar is niet alleen kennis van de inhoud voor nodig, maar ook stevige onderhandelingservaring aan tafel.
- l. **Bewaak voldoende capaciteit:** bewaak bij de bezetting van projecten of - zeker projectleiders - voldoende tijd beschikbaar hebben om hun rol voluit te kunnen uitvoeren. In sommige fasen ging dit goed, maar op een aantal momenten hadden medewerkers eigenlijk niet voldoende tijd om hun rol in het project voluit te kunnen invullen.
- m. **Zorg voor overdrachtsrapportage:** bij iedere overgang van de ene naar de andere projectleider en/of projectfase hoort een duidelijke afsluiting en

overdracht. Conform de gangbare projectmanagementmethodieken, hoort hierbij een uitgebreide overdrachtsrapportage. Hierin kan een projectleider alle belangrijke overwegingen en (gepercipieerde) risico's en aandachtspunten in opnemen en daarmee de opvolger inwerken.

- n. **Zet stevig in, afschalen kan altijd:** bij de start van een nieuwe fase (vooral bij de implementatie) dient een project direct 'stevig te staan' met een duidelijke opdracht en werkwijze. Dat geldt zeker bij de opstart van een implementatie van een concessie. Hierbij dient de Vervoerregio uit te gaan van het direct bij aanvang stevig neerzetten en strikt toepassen van voorwaarden en procedures.

6.3.3 *Voer voorafgaand aan de aanbesteding een robuustheidscheck uit op (kritieke) voorwaarden en gunningssystematiek*

De Vervoerregio heeft veel voorbereidingen getroffen voor het doorlopen van een zorgvuldig aanbestedingsproces. Uit de gesprekken blijkt dat voorwaarden in de aanbesteding en uitvoeringsovereenkomst voldoende grond boden om implementatieboetes op te leggen en deze zijn ook opgelegd. Ook hebben de gunningssystematiek en voorwaarden in de aanbesteding goed gewerkt volgens betrokkenen. Toch heeft dit niet geleid tot gewenst gedrag van de vervoerder in de implementatiefase en heeft de Vervoerregio ten tijde van de implementatie de juiste toepassing van het boetebeding onder de loep genomen.

We adviseren om in een vergelijkbare situatie bij de uitwerking van gunningssystematiek, de boetesystematiek en de combinatie van voorwaarden en inschrijving een zogenaamde 'simulatie' of robuustheidscheck uit te voeren. In een dergelijke simulatie werkt de vervoersautoriteit voordat de aanbesteding start een aantal scenario's uit wat zou kunnen gebeuren met een inschrijving of implementatie. Het team kijkt dan vervolgens of de voorwaarden en werkwijze (procedure, boetebeding, gunningssystematiek) dan leidt tot een gewenste uitkomst of dat aanpassing nodig is aan deze voorwaarden om bepaalde risico's te beperken. Deze

simulatie voorkomt niet alle problemen, maar kan wel helpen om bewuster om te gaan met risicobeheersing in omvangrijke projecten.

6.3.4 *Overweeg een inkoopprocedure waarin 'bijsturing' mogelijk is met nadere afspraken en/of dialoog*

Ten tijde van het uitvoeren van de eerste aanbesteding van de concessie Zaanstreek-Waterland was het niet wenselijk om een ander aanbestedingsproces dan gebruikelijk te doorlopen, zoals een mededingingsprocedure met onderhandeling. Vervoerders vroegen in 2020 om voorzichtigheid bij het overwegen van nieuwe aanbestedingsvormen. In een onzekere tijd voor vervoerders vonden zij het onwenselijk om op meer terreinen de onzekerheid te vergroten met nieuwe procedures. Ook had de Vervoerregio nog geen ervaring met meer op dialoog en onderhandeling gerichte procedures. Bovendien hadden procedures met dialoog en onderhandeling niet gepast in het tijdsplan van de Vervoerregio.

Een mededingingsprocedure met onderhandeling biedt zowel de aanbestedende dienst als de vervoerders meer ruimte om te verkennen welke oplossing het beste past dan bij een klassieke aanbesteding waar slechts eenmalig beoordeeld kan worden op een inschrijving. Zeker bij complexe transities, zoals een transitie naar ZE, kan een mededingingsprocedure met onderhandeling passend zijn. Immers kan zo op onderdelen van de inschrijving waar nadere vragen over zijn, de inschrijving verbeterd worden. Nadelen van een dergelijke procedure zijn dat deze meer ruimte biedt voor subjectieve beoordeling en dat deze procedures tijd- en arbeidsintensief zijn. In toekomstige aanbestedingen met een complexe transitie kan het toepassen van een mededingingsprocedure met onderhandeling een interessante overweging zijn. Hier dient de Vervoerregio dan wel voldoende kennis en ervaring over te hebben. Ook dient de procedure dan eerder te worden gestart dan bij een klassieke aanbesteding.

Ook binnen een klassieke aanbesteding is juridisch ruimte om nadere afspraken te maken, zij het beperkt. Zo mag het niet om een 'wezenlijke' wijziging van de opdracht gaan waarvan in ieder geval sprake is op het moment dat gunning aan een andere inschrijver mogelijk zou zijn geweest of dat de kring van geïnteresseerde partijen zou zijn veranderd. Wanneer tijdens de aanbesteding risico's naar boven komen bij de inschrijving aan wie gegund wordt, kan het behulpzaam zijn om hier nadere afspraken over te maken. Een voorbeeld van een nadere afspraak kan ook zijn: 'het wekelijks geven van een update aan de Vervoerregio op gesignaleerde risico's'.

6.3.5 *Zorg voor ondersteunende instrumenten om de compliance en kpi's van de concessie te monitoren en gebruik deze in een gestructureerd proces van overleg en bijsturing*

Op dit moment werkt de Vervoerregio aan de verdere opzet van het contractbeheer en monitoring van de concessie. Zoals we eerder hebben beschreven, adviseren we dergelijke activiteiten ruim voor aanvang van de uitvoering voor te bereiden en niet pas in de loop van de uitvoeringsfase.

De Vervoerregio heeft op dit moment nog geen systeem waarin alle eisen en onderdelen van de inschrijving zijn opgenomen en aan de hand waarvan de Vervoerregio kan vaststellen of de concessie(uitvoering) in lijn is met hetgeen is geboden. Andere ov-autoriteiten hebben inmiddels systemen ontwikkeld aan de hand waarvan monitoring kan plaatsvinden. We adviseren de Vervoerregio een dergelijk systeem³⁸ (of eigen werkwijze) op te zetten en te implementeren om het beheer en monitoring veel strikter te kunnen uitvoeren. De informatie uit het systeem dient dan ingebed te zijn in een gestructureerd overleg tussen de Vervoerregio en EBS over de uitvoering en als onderdeel van de wijze waarop bijsturing (of aanpassing) procedureel ingeregeld is (conform Uitvoeringsovereenkomst).

Tot slot adviseren we om ingeval van een toekomstige concessieverleningscyclus de randvoorwaarden en eisen (programma van eisen) gestructureerd door te nemen en vast te stellen of alle onderdelen en uitwerking nog passend zijn. Op grond van dit onderzoek kunnen we niet aangeven welke onderdelen niet langer passend zijn. Een eigen analyse van de Vervoerregio zou hier meer inzicht in kunnen geven.

³⁸ [Digitalisering contractbeheer: luxe of noodzaak? | OV-Magazine \(ovmagazine.nl\)](https://ovmagazine.nl/digitalisering-contractbeheer-luxe-of-noodzaak/)

7 Korte beantwoording onderzoeksvragen

Hieronder geven we bondig antwoord op de onderzoeksvragen zoals gesteld in hoofdstuk 1.

Zijn de doelstellingen van de aanbesteding ZaWa die betrekking hebben op de beheersing van de implementatie en exploitatie van de concessie - voor wat betreft de vier thema's behaald?

De doelstellingen op het vlak van ZE (bussen, stallingen en laadvoorzieningen), personeel en reizigersinformatie zijn niet behaald per 10 december 2023.

- a. Op het vlak van ZE zien we dat de Vervoerregio veel risico's heeft weggenomen door een langere implementatietijd te hanteren, en door voorafgaand aan de aanbestedingen al voorbereidingen te treffen (verwerving grond, netaansluitingen, energiecontracten). Ook is in de stukken gevraagd om een gedetailleerd implementatieplan ZE in te dienen. Risico's in de winnende inschrijving waren bekend en hierop zijn aanvullende vragen gesteld. Hoewel in de eerste fase van de implementatie beperkt toezicht is gehouden, is vanaf december 2022 het toezicht op EBS geïntensiveerd. Ondanks dat de doelstellingen per 1 december 2023 niet behaald zijn, zien we dat de Vervoerregio veel inspanningen heeft gedaan om dit wel mogelijk te maken.
- b. Op het vlak van reizigersinformatie zien we dat weinig risico's gesignaleerd zijn en dat hier gedurende de aanbestedingsfase ook weinig aanleiding toe was. In de implementatiefase heeft de Vervoerregio EBS gewezen op dat bepaalde werkzaamheden rondom de reizigersinformatie ook al in een eerder stadium van de implementatiefase opgepakt zouden kunnen worden (zoals het opzetten van een website).

- c. Op het vlak van personeel zien we dat voorafgaand aan de aanbesteding risico's over personeelstekorten bekend waren. Door de gevolgen van COVID-19 draaide dit beeld en moest er juist afgeschaald worden in het personeel. Gedurende de aanbesteding zijn geen risico's gesignaleerd op het vlak van personeel. De inschrijver had een gedegen wervingsplan (T8) dat voldoende vertrouwen gaf. Tijdens de implementatie zijn wel risico's over het personeel zichtbaar geworden; dit is vervolgens op de agenda gekomen van elk voortgangsoverleg, maar heeft er niet toe geleid dat alsnog voldoende personeel is gevonden of dat de dienstregeling afgeschaald is.

Was er voldoende tijd om de concessie zorgvuldig te implementeren?

In de praktijk is gebleken dat er vele factoren van invloed zijn geweest op de implementatie. In principe had de implementatietijd van anderhalf jaar net voldoende moeten zijn voor een effectieve implementatie. Dit is immers ook aangegeven door vervoerders zelf, is onderbouwd in de inschrijving (en bewijslast van de vervoerder in zijn inschrijving) en de Vervoerregio heeft een aantal belangrijke risico's buiten de aanbesteding gehouden of eerder voorbereid. Het lijkt er vooral op dat de duur in beginsel wel voldoende was, maar dat mede door cumulatie van risico's en te trage opstart van de implementatie er tijd te kort was om gereed te zijn bij de start.

In deze evaluatie hebben we niet op al deze factoren voldoende zicht kunnen krijgen om te beoordelen of er voldoende tijd was voor een zorgvuldige implementatie. Zo weten we niet of als EBS eerder contracten had afgesloten met VDL, busleveringen eerder en op tijd zouden plaatsvinden. Wel zien we dat de Vervoerregio veel inspanningen heeft gedaan om te zorgen dat de deadline van 10 december 2023 gehaald zou worden.

Is de concessie op de genoemde thema's exploiteer- en beheersbaar voor de Vervoerregio ten aanzien van de genoemde thema's?

Twee vervoerders hebben een inschrijving ingediend. Zij hebben de inschatting op voorhand gemaakt dat de concessie exploiteerbaar is. Veel van de risico's die vervoerders op voorhand zagen, zijn gemitigeerd door de Vervoerregio in de aanbesteding. Of de concessie ook goed te beheren is, is op dit moment lastig in te schatten, omdat de implementatie van het ZE-vervoer ten tijde van deze evaluatie nog niet is afgerond (ook al is de concessie al meer dan een half jaar geleden gestart). De concessiemanager is daarom meer gericht op een goede implementatie dan dat al over kan worden gegaan op het beheren van de concessie. Of de concessie beheersbaar is voor de Vervoerregio is op dit moment daarom lastig te zeggen.

In de gesprekken kwam wel naar voren dat bij aanbestedingen veel van de eisen en plannen die gesteld worden aan vervoerders over worden genomen uit eerdere aanbestedingen, met daarop aanvullende plannen en eisen. Zo ook bij deze aanbesteding. Hierdoor wordt de hoeveelheid aan punten waaraan een vervoerder moet voldoen alsnog groter en het contractbeheer tijdsintensiever. Het is daarom aan te bevelen om bij nieuwe aanbestedingen voldoende tijd in te bouwen in de voorbereiding om te toetsen of sommige eisen of plannen ook achterwege gelaten kunnen worden. Ook kan het digitaliseren van het contractbeheer zorgen voor een efficiëntere en meer duidelijke uitvoering van het contractbeheer³⁹.

Had de Vervoerregio de aanbesteding – in het licht van de genoemde thema's – anders kunnen inrichten om (beter) aan de doelstellingen van de aanbesteding te voldoen?

We zien over de gehele periode dat de Vervoerregio logische afwegingen heeft gemaakt. De Vervoerregio heeft naar onze mening hierin logisch en verklaarbaar

gehandeld. Met de wetenschap van nu zijn er wel enkele leerpunten die tot aanscherping zouden leiden in werkwijze en de opzet van de aanbesteding, maar dit zijn geen fundamentele punten. Wel zien we dat verbetering mogelijk is in het projectmanagement van aanbestedingen en de implementatie hiervan. Hiertoe doen we een aanbeveling in paragraaf 6.3.

Welke lessen kunnen uit de evaluatie worden getrokken voor toekomstige aanbestedingen van ov-concessies van de Vervoerregio, om de problemen zoals deze zich bij EBS voordeden te (kunnen) voorkomen?

Zie hiervoor paragraaf 6.3.

³⁹ [Digitalisering contractbeheer: luxe of noodzaak? | OV-Magazine \(ovmagazine.nl\)](https://ovmagazine.nl/digitalisering-contractbeheer-luxe-of-noodzaak/)