Provinciehuis Westerbrink 1, Assen
Postadres Postbus 122, 9400 AC Assen
www.drenthe.nl
T (0592) 36 55 55
F (0592) 36 57 77

provincie Drenthe

Aan:
de voorzitter en leden van
provinciale staten van Drenthe

Assen, 19 oktober 2010
Ons kenmerk 41/5.4/2010011090
Behandeld door de heer J.A. Salomé (0592) 36 55 12
Onderwerp: Evaluatie aanbesteding openbaar vervoer Groningen Drenthe

Geachte voorzitter/leden,

Hierbij bieden wij u het evaluatierapport aanbesteding openbaar vervoer Groningen Drenthe, zoals dat is opgesteld door Adviesbureau Berenschot, aan.
Wij nemen kennis van de conclusies van het rapport dat de aanbestedingen per saldo succesvol verlopen zijn, doch dat in de voorbereidingen van de aanbestedingen verbeterpunten zijn te signaleren om bij toekomstige aanbestedingen de besluitvorming over de gunning sneller te kunnen laten verlopen.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

gedeputeerde staten van Drenthe,

, secretaris

, voorzitter

Bijlage(n):
ga.coll.

Berenschot

Evaluatie aanbestedingen Openbaar Vervoer Groningen Drenthe

drs. R.C. van der Mark
drs. M.J.A. Hecker
drs. D. van Beek
mr. F.H.K. Theissen

Mei 2010

41661

Berenschot

41661

Berenschot

Evaluatie aanbestedingen Openbaar Vervoer Groningen Drenthe

Inhoud

		Pagina
1.	**Inleiding**	**1**
1.1	Aanleiding	1
1.2	Onderzoeksopzet	1
1.3	Gehanteerde werkwijze	2
1.4	Leeswijzer	3
2.	**Procesverloop van de aanbestedingen**	**5**
2.1	Inleiding	5
2.2	Aanbesteding stads- en streekvervoer Groningen – Drenthe	6
2.3	Gecombineerde aanbesteding kleinschalig OV en doelgroepen vervoer	17
3.	**Analyse en beoordeling van de aanbestedingen**	**23**
3.1	Inleiding	23
3.2	Strategische keuzes en risicomanagement	24
3.3	Kwaliteit van de aanbestedingsdocumenten en de gestelde eisen	27
3.4	Verwachtingen omtrent het aanbestedingsresultaat	32
3.5	Procesregie en communicatie ten tijde van de beoordeling en gunning	33
3.6	Implementatie; periode tussen de gunning en de start van de concessies.	35
3.7	Samenwerking met gemeenten	37
3.8	Functioneren OV-bureau	40
4.	**Conclusies en aanbevelingen**	**43**
4.1	Inleiding	43
4.2	Hoofdconclusie	43
4.3	Deelconclusies	44
4.4	Aanbevelingen	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

Bijlagen

Bijlage I	Overzicht geraadpleegde literatuur
Bijlage II	Overzicht interviews
Bijlage III	Evaluatiekader
Bijlage IV	Lijst met afkortingen
Bijlage V	Mijlpalenoverzicht

Berenschot

41661

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De provincies Groningen en Drenthe en de gemeente Groningen hebben in 2005 het OV-bureau Groningen Drenthe in het leven geroepen. Het OV-bureau is vormgegeven als openbaar lichaam, als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen. Dit bureau voert taken uit op het gebied van het openbaar vervoer in de genoemde regio. Het dagelijks bestuur bestaat uit bestuurders uit Groningen, Drenthe en Groningen stad. De directeur van het bureau is secretaris van het bestuur.

Eén van de taken van het bureau betreft het beheer en de aanbesteding van concessies. Wat betreft het laatste zijn de jaren 2008 en 2009 erg belangrijk geweest. Een groot aantal concessies is in deze periode namelijk (gelijktijdig) aanbesteed:

- Het stads en streekvervoer in de provincies Groningen en Drenthe (GD-concessie);
- Drie hoogwaardige verbindingen (de HOV concessie);
- Zes concessies betreffende een gecombineerde aanbesteding van kleinschalig openbaar vervoer en doelgroepenvervoer (Gecombineerde concessie).

Bij de eerste twee concessies spelen de twee provincies en de gemeente Groningen een prominente rol. In het laatste geval spelen ook 35 gemeenten in beide provincies een belangrijke rol.

De aanbestedingen zijn in 2009 met gunningen afgerond. De uitvoering van de concessies is in december 2009 gestart. De aanbestedingen zijn niet zonder slag of stoot gegaan. Ingewikkelde nieuwe kwesties kwamen op en moesten worden opgelost. Gedurende het aanbestedingsproces kwam er ook veel publiciteit in de media. Op deze manier werden onder meer de samenwerking binnen het OV bureau en de werking van de gemeenschappelijke regeling op de proef gesteld. Door al deze ervaringen is de behoefte ontstaan extern een evaluatie uit te laten voeren.

1.2 Onderzoeksopzet

Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag heeft betrekking op het inhoudelijk en procesmatig evalueren van de recent uitgevoerde aanbestedingen voor het openbaar vervoer. Het gaat hierbij om de vraag of het OV-bureau het aanbestedingsproces inhoudelijk en procedureel goed heeft vormgegeven en welke leerpunten er zijn voor toekomstige aanbestedingen.

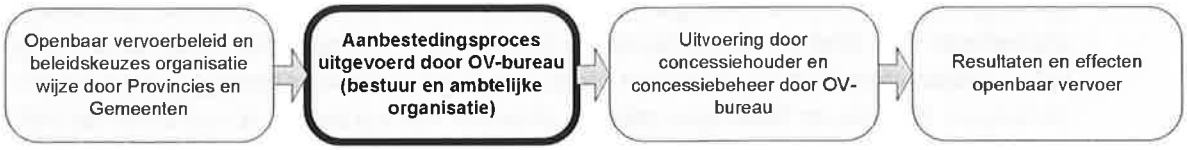
Hierbij zijn de volgende specifieke aandachtspunten geformuleerd:

- Het proces van inhoudelijke beleidsontwikkeling en de consequenties daarvan voorafgaand aan de aanbesteding en gunning;
- Het proces van aanbesteding in termen van effectiviteit, efficiency, professionaliteit en gemaakte kosten;

- Het bestuurlijke proces en de betekenis van de gemeenschappelijke regeling;
- De afwikkeling in de periode tussen de gunning en de start van de concessies.

Afbakening

In de evaluatie staat het aanbestedingsproces uitgevoerd door het OV-bureau centraal (zie figuur).



De evaluatie heeft betrekking op leerpunten binnen het aanbestedingsproces en de handelwijze van het OV-bureau en haar relatie met het Dagelijks Bestuur. Ook de samenwerking binnen het Dagelijks Bestuur is, waar deze van invloed is op het verloop van het proces, betrokken bij de evaluatie. Het onderzoek is geen evaluatie van het OV beleid, de Gemeenschappelijke Regeling of van de uitkomst van het gerealiseerde voorzieningenniveau, de vervoersgroei, of de kwaliteit van het OV in Groningen en/of Drenthe.

Het onderzoek richt zich zowel inhoudelijk als procesmatig op de uitgevoerde aanbestedingen. Leerpunten staan hierbij centraal. De te onderzoeken aspecten richten zich enerzijds op de cyclus van het proces van aanbesteden, bijvoorbeeld de wijze van vertaling van beleid naar het programma van eisen in de definitie/ontwerpfase. Anderzijds zijn er onderzoeksaspecten die meer thematisch van aard zijn en betrekking hebben op meerdere fasen, bijvoorbeeld: samenwerking met gemeenten, verdeling rollen en verantwoordelijkheden en het functioneren van het OV-bureau.

Evaluatiekader

Bij het bepalen van de te onderzoeken evaluatieaspecten zijn wij uitgegaan van deze tweedeling. De onderzoekaspecten zijn met behulp van een evaluatiekader nader gespecificeerd. Het evaluatiekader dat wij als leidraad bij ons onderzoek hebben gehanteerd, is in bijlage 3 integraal opgenomen. Centraal staat de vraag of het OV-bureau tijdens het aanbestedingsproces de regie voldoende in handen heeft gehad. De deelvragen uit het evaluatiekader zijn op deze vraag terug te voeren.

1.3 Gehanteerde werkwijze

Centraal in de door ons gehanteerde werkwijze staat het onderscheid tussen feiten, meningen en oordelen. Dit is ook terug te vinden in de indeling van dit evaluatierapport.

- *Feiten*: bij de beschrijving van het feitelijke verloop van het aanbestedingsproces en de gemaakte keuzes hierin hebben wij ons op schriftelijke documenten en dossiers gebaseerd (hoofdstuk 2)
- *Meningen*: deze zijn afkomstig van vertegenwoordigers van de verschillende partijen die bij de aanbesteding betrokken zijn. De analyse en waardering van het proces is hier mede op gebaseerd (hoofdstuk 3)

- *Oordeel van Berenschot*: op basis van de feiten en meningen komen we tot ons eigen onafhankelijke oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het aanbestedingsproces. In het afsluitende hoofdstuk wordt een overzicht van de belangrijkste bevindingen en conclusies gepresenteerd (hoofdstuk 4)

Als bronnen van informatie zijn aanbestedingsdocumenten geraadpleegd (feiten) en zijn er interviews en groepsgesprekken met direct betrokkenen gevoerd (meningen).

Op basis van de aanbestedingsdocumenten hebben wij het procesverloop gereconstrueerd. Hierbij zijn zowel processtukken (zoals verslagen van DB-vergaderingen), als naar inhoudelijke documenten (zoals programma van eisen, aanbestedingsreglementen en gunningbesluiten) betrokken. In de bijlage 1 is het overzicht opgenomen van de documenten die wij in ons onderzoek hebben geraadpleegd.

Naast de documenten hebben interviews en groepsgesprekken een belangrijke bron van informatie gevormd. In bijlage 2 is een gespecificeerd overzicht opgenomen van de personen die wij hebben gesproken.

Opdrachtgeverschap en begeleidingscommissie

Het Dagelijks Bestuur (DB) van het OV-bureau Groningen Drenthe heeft Berenschot opdracht verleend een onafhankelijke externe evaluatie uit te voeren naar de onlangs gegunde concessies.

Het evaluatieonderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie, bestaande uit:

- de heer J. Van Dijk, oud gedeputeerde provincie Groningen;
- de heer H.J. Bolding, provinciesecretaris Groningen;
- de heer J. van Selm, directeur OV-bureau Groningen Drenthe;
- de heer H. Froentjes, jurist van het OV-bureau.

De begeleidingscommissie heeft, in overleg met het DB, de kaders waarbinnen het onderzoek heeft plaatsgevonden bepaald. Daarnaast bestond de rol van de begeleidingscommissie uit het inhoudelijk toetsen van de feiten. Tevens heeft de begeleidingscommissie de consistentie van de door Berenschot geformuleerde conclusies getoetst aan de in dit evaluatierapport opgenomen beschrijving en analyse van het proces en aan het vooraf vastgestelde evaluatiekader.

1.4 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk, waar wij de aanleiding en opzet van het onderzoek beschrijven, volgt een hoofdstuk waar wij het procesverloop van beide aanbestedingen beschrijven. In dit tweede hoofdstuk wordt, aan de hand van de vier hoofdfasen in het aanbestedingsproces en de belangrijkste mijlpalen hierbinnen, het verloop van de aanbesteding feitelijk beschreven. Het doel van deze procesbeschrijving is om gebeurtenissen, inhoudelijke overwegingen en handelingen in samenhang te presenteren.

In hoofdstuk drie worden vervolgens de feiten en meningen omtrent thema's uit het evaluatiekader binnen de context van het procesverloop nader geanalyseerd en beoordeeld. Bij de analyse wordt

zowel de inhoudelijke kwaliteit van bijvoorbeeld de aanbestedingsdocumenten, alsmede op de procesmatige kwaliteit van gemaakte keuzes en handelwijze binnen het aanbestedingsproces beoordeeld.

Nadat in hoofdstuk drie naast een analyse van het procesverloop ook onze waardering ten aanzien van de verschillende facetten van de aanbesteding aan de orde is geweest, zullen wij in hoofdstuk vier de overall conclusies presenteren. Naast conclusies over goed en minder goed verlopen elementen, zullen we hierbij ook expliciet stil staan bij leerpunten voor toekomstige aanbestedingen.

In deze evaluatie kijken we naar het procesverloop en de handelwijze van het OV-bureau. Indien wij spreken van het OV-bureau, dan bedoelen wij hiermee over het algemeen zowel het DB als de medewerkers van het bureau. Indien de analyse of een conclusie specifiek betrekking heeft op de medewerkers van het OV-bureau dan wel op het handelen van het bestuur wordt dit expliciet aangegeven.

2. Procesverloop van de aanbestedingen

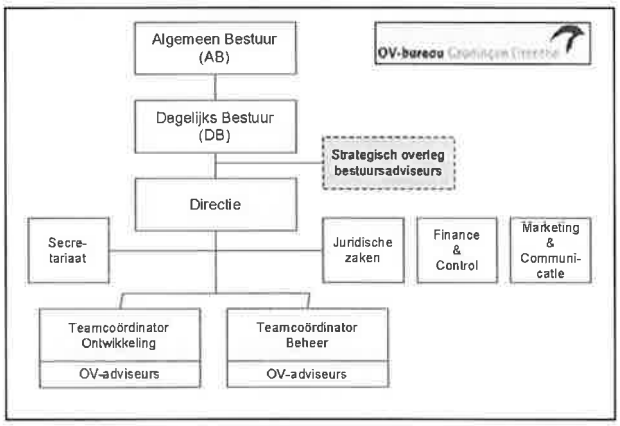
2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt, aan de hand van de vier hoofdfasen in het aanbestedingsproces en de belangrijkste mijlpalen hierbinnen, het verloop van de aanbesteding feitelijk beschreven. Het doel van deze procesbeschrijving is om gebeurtenissen, inhoudelijke overwegingen en handelingen in samenhang te presenteren. De feiten en meningen omtrent de thema's uit het evaluatiekader worden vervolgens binnen de context van het procesverloop geanalyseerd en beoordeeld (hoofdstuk 3).

Ondanks dat het procesverloop van de aanbesteding van stads- en streekvervoer en van de gecombineerde aanbesteding van kleinschalig openbaar vervoer en doelgroepenvervoer was gelijkgeschakeld (de tijdsplanning voor de gecombineerde aanbesteding gold ook voor de aanbesteding van stads- en streekvervoer), beschrijven wij deze processen afzonderlijk. Dit omdat beide aanbestedingsprocessen een eigen dynamiek kenden.

Ondanks de aangebrachte scheiding dient men zich bij het lezen van de afzonderlijke procesbeschrijvingen wel te realiseren dat er een inhoudelijke en daarmee procesmatige koppeling tussen beide aanbestedingen aanwezig was. Daar waar het procesverloop van de ene aanbesteding die van de andere aanbesteding heeft beïnvloed zullen wij dit expliciet aangeven.

Het organigram van het OV-bureau (zie figuur) geeft aan hoe het OV bureau in elkaar zit. Het Algemeen Bestuur bestaat uit drie gedeputeerden/bestuurders van elk van de colleges van Gedeputeerde Staten van de provincies Groningen en Drenthe en van het College van burgemeester en wethouders van de gemeente Groningen. De bevoegdheden van het algemeen bestuur zijn onder meer het vaststellen van de begroting en de jaarrekening.



Het Dagelijks Bestuur bestaat uit de drie bestuurders verkeer en vervoer van de provincies Groningen en Drenthe en van de gemeente Groningen. Secretaris van het dagelijks bestuur is tevens directeur van het OV-bureau Groningen Drenthe. Naast de formele organisatie van het OV-bureau is er ook een strategisch voorbereidend overleg tussen medewerkers van het OV-bureau en de bestuursadviseurs van de betrokken overheden.

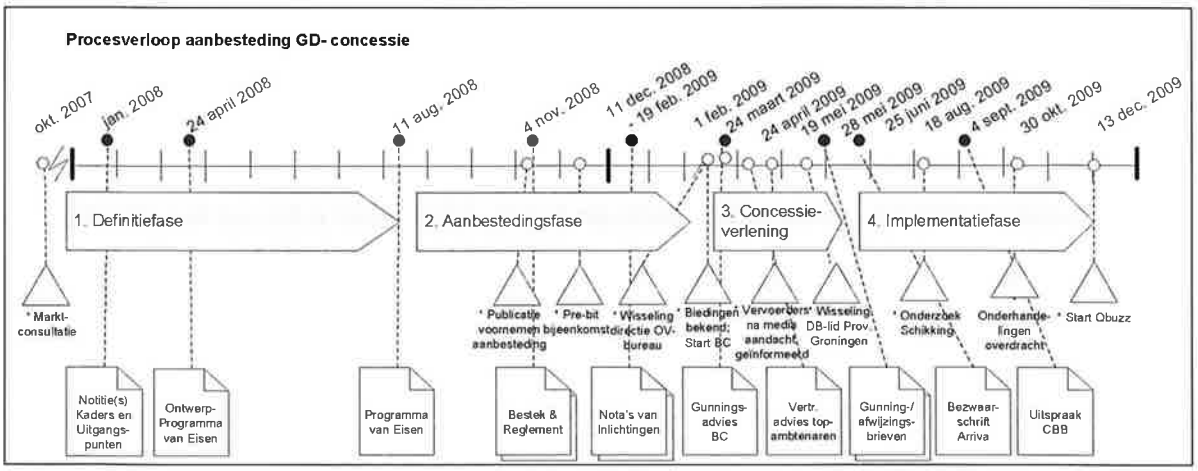
2.2 Aanbesteding stads- en streekvervoer Groningen – Drenthe

2.2.1 Inleiding

Het aanbestedingsproces dat we in dit hoofdstuk feitelijk beschrijven, start in het voorjaar van 2008 en loopt tot 13 december 2009. Dit is de dag dat Qbuzz start met de uitvoering van de concessie.

Het jaar voor de start van het aanbestedingsproces (2007) is de uitvoering van de GGD-concessie (door vervoerder Arriva) met twee jaar verlengd (tot 2009), zodat een gecombineerde aanbesteding met doelgroepenvervoer mogelijk wordt. Het Dagelijks Bestuur van het OV-bureau bestaat in het voorjaar van 2008 uit de heer Bleker (gedeputeerde provincie Groningen, voorzitter DB), de heer Bats (gedeputeerde provincie Drenthe) en mevrouw Dekker (wethouder gemeente Groningen). Directeur van het OV-bureau is op dat moment de heer Schrikkema.

In onderstaande figuur zijn de belangrijkste gebeurtenissen en mijlpalen weergegeven (zie bijlage 5 voor een uitvergrote versie).



2.2.2 Definitie- en ontwerpfase (opstellen Kaders en Uitgangspunten en PvE)

De definitie- en ontwerpfase (opstellen plan van aanpak en notitie kaders en uitgangspunten) loopt van begin 2008 tot augustus 2008, wanneer na een traject van advisering en inspraak, het Programma van Eisen (PvE) definitief wordt vastgesteld.

In januari 2008 is het Plan van Aanpak voor de aanbesteding van het stads- en streekvervoer gereed. Het (drie pagina's tellende) plan van aanpak bestaat uit een korte omschrijving van de projectopdracht, het projectresultaat, de projectorganisatie (samenstelling en taken) en de tijdsplanning. Er wordt verwezen naar notities voor het DB met betrekking tot de kaders en uitgangspunten voor de aanbesteding.

In januari 2008 worden tijdens verschillende DB-vergaderingen strategische keuzes besproken. De belangrijkste keuzes betreffen: (1) de omvang van de concessie en de perceelindeling, (2) de duur van de concessie, (3) hoe wordt omgegaan met de ontwikkelingsfunctie en

opbrengstverantwoordelijkheid en (4) het afzonderlijk aanbesteden van sociale veiligheid en dynamische reisinformatie buiten de bus.

Ten aanzien van de omvang van de concessie en de perceelindeling is in de politiek inhoudelijke discussie het creëren van een 'level playing field' en het interesseren van meerdere inschrijvers van belang. Daarom wordt door het DB besloten tot een aanbesteding met een apart HOV-perceel. De verwachting bestaat dat dit perceel voor meerdere partijen interessant kan zijn, waardoor lagere DRU-prijzen mogelijk worden. Ook wordt besloten tot het onderbrengen van het kleinschalig OV bij de gecombineerde aanbesteding. Hiermee ontstaat een inhoudelijke en procedurele koppeling tussen beide aanbestedingen. Verder wordt er besloten tot de concessieduur van zes jaar met verlenging van maximaal twee jaar. Hiermee wordt het behalen van rendement in de investeringen mogelijk en wordt de concessie voor vervoerders (extra) interessant. Redelijk uniek voor Nederlandse begrippen is dat de opbrengstverantwoordelijkheid en de ontwikkelingsfunctie bij het OV-bureau en niet bij de vervoerder is ondergebracht. Dit komt mede voort uit historisch gegroeide onvrede met de rol van de vervoerders voorafgaand aan de oprichting van het OV-bureau. Zij hebben de hen toegedachte ontwikkelfunctie nooit naar tevredenheid ingevuld en bleven teveel aanbodgedreven. Hierbij speelt dat naast de bereikbaarheid van stedelijke gebieden (waar de ontwikkelingsfunctie sterk speelt), het op orde houden van de basisvoorzieningen in plattelandsgebieden ook een belangrijke doelstelling is (waar minder sprake is van een ontwikkelingsfunctie).

Het OV-bureau is er van overtuigd dat vernieuwing en verbetering van de kwaliteit van het openbaar vervoer kan worden bereikt door het inbouwen van meer (financiële) prikkels aan de concessiehouder. Gestreefd wordt naar een 'robuuste ontwikkelrelatie' waarin zowel OV-bureau als concessiehouder zich proactief inzetten voor ontwikkeling van het vervoer. Hierbij wordt het verstrekken van dynamische reisinformatie buiten de bus en sociale veiligheid niet tot de core-business van vervoerbedrijven gerekend. Deze aspecten worden afzonderlijk aanbesteed.

De genoemde keuzes worden gemaakt en vastgelegd aan de hand van een notitie Kaders en Uitgangspunten voor de Aanbesteding. Deze notitie is niet (zoals later het ontwerp- PvE) voorgelegd aan bijvoorbeeld de colleges of Raad en Staten van de drie 'founding fathers' van het OV-bureau.

Bij de notitie is een bijlage gevoegd waar ten aanzien van de verschillende keuzes ook mogelijke risico's worden aangegeven. Er worden vijf risico's geëxpliciteerd: (1) tegenvallende aanbestedingsresultaten, (2) tegenvallende reizigersopbrengsten, (3) acties vakbonden tegen perceelindeling, (4) juridische procedures in aanbestedingsproces en (5) het tijdig beschikbaar komen van busmaterieel bij één groot perceel. De genoemde risico's worden meegewogen bij de voor- en nadelen van te maken strategische keuzen. Ten aanzien van de risico's worden geen beheersmaatregelen geformuleerd indien ze in het proces onverhoopt optreden.

De uitgangspunten en kaders voor de aanbesteding worden uitgewerkt in een ontwerp-PvE. Het ontwerp-PvE wordt tijdens de DB vergadering van 24 april 2008 vastgesteld en vervolgens onderworpen aan advisering en inspraak.

Het ontwerp-PvE is voor advies toegezonden aan:

- de consumentenplatforms openbaar vervoer Groningen en Drenthe;
- de in de consumentenplatforms vertegenwoordigde consumentenorganisaties;
- de gemeentebesturen in de provincies Groningen en Drenthe;
- de provinciale besturen van Groningen, Fryslân, Drenthe en Overijssel.

De ontvangen adviezen en reacties zijn met het commentaar daarop verwerkt in een nota Reacties en Commentaar. De advisering en inspraak leiden niet tot wezenlijke aanpassingen van de hoofdkeuzen in het PvE. Zo is het verzoek van het Consumentenplatform Drenthe om de drie HOV-lijnen niet afzonderlijk aan te besteden niet overgenomen.

Bij het opstellen van het PvE is door medewerkers van het OV-bureau gebruik gemaakt van inzichten opgedaan uit een eerdere marktconsultatie in Utrecht met vervoerders (oktober 2007). Bij deze marktconsultatie zijn, conform het uitnodigingsbeleid, vertegenwoordigers op directieniveau van de vervoerders aanwezig. De eerste globale contouren van de voorgenomen aanbesteding worden aan de hand van een beperkt aantal vragen van algemene aard bij marktpartijen getoetst. Centraal staan de vragen:

- Waar moeten we bij het bestek voor de komende aanbesteding rekening mee houden als we ruimte willen bieden voor co-makership en ontwikkeling gedurende de looptijd van de concessie?
- Welke financiële incentives moeten we inbouwen om op een effectieve wijze reizigersgroei en opbrengstmaximalisatie te bereiken?

In maart 2008 verkrijgen medewerkers van het OV-bureau vertrouwelijke informatie over aanbestedingsvoordelen bij een vergelijkbare aanbesteding elders in het land. Hier is sprake van een aanbestedingsvoordeel van circa 25% ten opzichte van het prijsniveau van de eerdere aanbesteding. Deels op basis van deze informatie ontstaat bij medewerkers van het OV-bureau de verwachting op aanbestedingsvoordeel. Het verwachte aanbestedingsvoordeel wordt betrokken bij de paragraaf weerstandsvermogen in het jaarverslag en jaarrekening 2007 van het OV-bureau. Tevens wordt een - op dat moment conservatieve - inschatting van het verwachte aanbestedingsvoordeel gevolgd bij het ramen van meerjaren exploitatiekosten in het Meerjaren Exploitatieplan van het OV-bureau (MEP). Er wordt uitgegaan van 10% voordeel. Deze inschatting wordt tevens opgenomen in de begroting van het OV-bureau voor 2009.

Het definitieve PvE voor de aanbesteding van het stads- en streekvervoer is op 11 augustus 2008 gereed. Uit de eisen in het PvE blijkt onder andere dat (conform de vastgestelde kaders en uitgangspunten):

- het OV-bureau streeft naar een meer op samenwerking gerichte relatie van het OV-bureau en vervoerder ('robuuste ontwikkelrelatie');
- de concessie wordt voor een duur van zes jaar (met optie tot verlenging) in twee percelen aanbesteed: HOV-lijnen en overige lijnen;

- de inschrijvers worden gevraagd een aanbieding te doen voor de huidige dienstregeling.

Wijzigingen in het voorzieningenniveau zijn pas na het eerste jaar aan de orde. Daarnaast zijn er gedetailleerde eisen aan het OV-product, waaronder bijvoorbeeld eisen aan het in te zetten busmaterieel.

2.2.3 Aanbestedingsfase (opstellen aanbestedingsdocumenten)

Met het gereedkomen van het PvE, start de aanbestedingsfase waarin wordt gewerkt aan het Bestek en het Aanbestedingsreglement, inclusief selectie- en gunningcriteria. De aanbestedingsfase loopt hiermee van augustus 2008 tot 2 maart 2009, de datum waarop alle biedingen van de vervoerders binnen zijn.

Het PvE en de eerste contouren van het Bestek zijn door de specialisten van het OV-bureau voor een groot deel zelf opgesteld. Voor specifieke kennis van de markt en aanbestedingsrecht worden externe adviseurs betrokken (Inno-V, OV-netwerk en ITS). Zij adviseren bijvoorbeeld bij het vertalen van het streven naar een robuuste ontwikkelingsrelatie naar bestekseisen.

Op 4 november 2008 is het Bestek voor de aanbesteding van de GGD-concessie, inclusief het HOV-perceel, gereed. Het Bestek bevat een concrete detaillering en vervoerkundige uitwerking van het PvE.

In de DB-vergaderingen is expliciet aandacht besteed aan de te stellen geschiktheidseisen (financiële en economische draagkracht en technische (vak)bekwaamheid). Deels op basis van het actief opvragen van financiële gegevens bij vervoerders, wordt getracht dusdanige eisen te stellen dat enerzijds risico's (bijvoorbeeld op faillissement of inschrijvingen door onervaren vervoerders) worden voorkomen, maar dat er anderzijds wel meerdere vervoerders in aanmerking komen om in te schrijven. Door het DB wordt veel nadruk gelegd op het streven naar zoveel mogelijk inschrijvers. Hierbij wordt gekozen voor een zodanige formulering dat een inschrijver moet beschikken over voldoende financiële en economische draagkracht om de concessie zonder financiële risico's voor het OV-bureau te kunnen uitvoeren en een inschrijver moet aantonen over voldoende kennis en ervaring te beschikken om de concessie op vakkundige wijze te kunnen uitvoeren.

De aanbestedingsreglementen worden in het DB van 4 november 2008 vastgesteld en op 7 november 2008 wordt het voornemen tot aanbesteden gepubliceerd.

In de aanbestedingsdocumenten is, bewust, geen budgetplafond opgenomen. Het OV-bureau wil hiermee voorkomen dat vervoerders naar een bepaald prijsniveau toerekenen. Hierbij speelt wel het eerder onderkende risico dat er een tekort aan budget kan optreden als inschrijvers prijzen hanteren waarvan de optelsom boven het begrote budget uitkomt. Bij de keuze om geen budgetplafond op te nemen speelde de verwachting van het OV-bureau op een aanbestedingsvoordeel een rol. Er heerste een sfeer waarbij het de vraag was hoeveel prijsvoordeel er zal optreden, niet of er prijsvoordeel zou zijn. En als er onverhoopt toch sprake zou zijn van een tegenvallend aanbestedingsresultaat, dan is er vertrouwen in de clausule ten aanzien van meer- en minderwerk. Hiermee kan 10% van het voorzieningenniveau binnen het contract met de nieuwe vervoerder worden bijgesteld, zonder dat hier additionele kosten aan zijn verbonden. In het DB is uitdrukkelijk stilgestaan bij de selectie en gunningscriteria alsmede het mogelijke prijsopdrijvende effect van

bepaalde kwaliteitseisen. Medewerkers van het OV-bureau achten de kwaliteitseisen in het Bestek van een vergelijkbaar voorzieningenniveau als die van de huidige concessie. Ook van invloed is volgens het OV-bureau dat er voor gekozen is dat het OV-bureau de ontwikkelverantwoordelijkheid heeft met mogelijkheden tot aanpassing van het voorzieningenniveau (en daarmee van de uitgaven), maar zonder de bevoegdheid tot het vaststellen van een dienstregeling. Bij het vastleggen van een budgetplafond bepaalt de vervoerder bij de gegeven prijs het aantal DRU's.

Naar aanleiding van de aanbestedingsdocumenten stellen de vervoerders circa 360 vragen. De vragen hebben onder andere te maken met de gedetailleerde eisen, bijvoorbeeld aan het materieel of de eisen ten aanzien van solvabiliteit. Ook gaan er veel vragen over onduidelijkheden ten aanzien van het aantal DRU's waarop diende te worden gecalculeerd. Hierbij speelt ook dat de personeelsopgaaf laat beschikbaar komt.

De behandeling van de vragen leidt tot aanpassingen/aanscherpingen in het Bestek en/of in het aanbestedingsreglement. De eerste van uiteindelijk vijf Nota's van Inlichtingen komt op 11 december 2008 voor inschrijvers beschikbaar, de laatste op 19 februari. Naast de schriftelijke beantwoording middels de Nota's van Inlichtingen, vindt er op 12 januari 2009 ook een pre-bidmeeting plaatst.

In april 2008 is de Nederlandse busvervoerder Qbuzz opgericht. De Nederlandse Spoorwegen (NS) heeft een minderheidsbelang van 49% in de onderneming. Tijdens het aanbestedingsproces verzoekt Qbuzz (vertrouwelijk via e-mail, buiten de Nota van Inlichtingen om) het OV-bureau te laten weten of de aangeleverde documenten geschikt zijn om aan te tonen dat Qbuzz voldoet aan de eis van voldoende economische en financiële draagkracht voor de uitvoering van de opdracht. Op 29 januari 2009 verstuurt het OV-bureau een brief aan Qbuzz waarin wordt bevestigd dat Qbuzz voldoet aan de eisen van economisch en financieel draagvlak. De brief aan Qbuzz is ondertekend door de directeur namens het DB (op grond van het bevoegdhedenbesluit van 2005). De brief is niet expliciet voorgelegd aan het bestuur, maar is bijgevoegd bij een overzicht van ingekomen en verzonden brieven. De inhoud van de brief correspondeert met de besluiten die het DB in haar vergadering van 4 november 2008 heeft genomen ten aanzien van de selectie-eisen. Conclusie is dat Qbuzz gebruikmakend van de financieel-economische draagkracht van NS internationaal voldoet aan de gestelde solvabiliteitseisen.

Op 2 maart 2009 is het aanbestedingsresultaat bekend, er zijn minder inschrijvers dan gehoopt, en de door het DB benoemde beoordelingscommissie gaat aan de slag met het beoordelen van de biedingen conform de van tevoren vastgestelde beoordelingsprocedure. De beoordelingscommissie is samengesteld uit de direct betrokken medewerkers van het OV-bureau. Voorzitter van de beoordelingscommissie is de extern onafhankelijk adviseur die ook betrokken is geweest bij het opstellen van de aanbestedingsdocumenten. Ieder lid van de beoordelingscommissie heeft één stem. De opdracht wordt gegund op basis van het gunningscriterium economisch meest voordelige aanbieding. Voor de vaststelling van de economisch meest voordelige inschrijving, zijn de aspecten prijs (voor 70%) en kwaliteit (voor 30%) van belang. De offertes van de inschrijving zijn geldig tot en met 31 mei 2009.

Op 1 februari 2009 volgt de heer Van Selm, de heer Schrikkema op als directeur van het OV-bureau.

2.2.4 Concessieverleningsfase (beoordeling van de offerte, gunning)

De concessieverleningsfase loopt vanaf de beoordeling van de offertes (maart 2009) tot en met de voorlopige gunning (28 mei 2009). In deze fase verschuift de nadruk van de technische aspecten van het aanbestedingsproces, naar de politieke - bestuurlijke dimensie.

Nadat op 2 maart de enveloppen van de inschrijvingen zijn geopend, wordt op 13 maart 2009, tijdens een extra vergadering van het DB, het unanieme en eenduidige gunningsadvies van de beoordelingscommissie gepresenteerd. De inschrijving van Qbuzz wordt hierbij als beste beoordeeld. Gevolgd door Arriva en daarna Connexxion. De aangeboden DRU-prijzen wijken relatief minder van elkaar af dan de kwaliteitsaspecten van de inschrijvingen.

Het DB is van mening dat de beoordelingscommissie deugdelijk en zorgvuldig te werk is gegaan en dat met de bevindingen als zodanig kan worden ingestemd. De door de winnaar aangeboden DRU-prijzen wijken marginaal af van de huidige prijzen, maar er is geen sprake van het verwachte aanbestedingsvoordeel van 10% ten opzichte van de huidige prijzen. Hiervan is in de begroting wel uitgegaan. Bij gunning zal daarom een financieringstekort van circa 10% (= € 10 miljoen) ontstaan. Door medewerkers van het OV-bureau wordt aangegeven hoe het tekort kan worden opgevangen door begrotingstechnische maatregelen en verhoging van de inkomsten. Dan blijft een 'gat' van € 3,1 miljoen over dat middels een pakket van efficiencymaatregelen en rationalisering van het voorzieningenniveau kan worden opgevangen. Ondanks dat het tekort volgens bovenstaand ambtelijk advies, binnen de juridische kaders van het aanbestedingsrecht, opgevangen kan worden, leidt het financieel tegenvallende aanbestedingsresultaat bestuurlijk tot verschillende standpunten over wel of niet overgaan tot gunnen.

De heer Bleker uit zijn twijfel over de wenselijkheid om nu over te gaan tot gunning gezien het tegenvallende aanbestedingsresultaat. De overige twee leden van het DB zijn voor gunning. Besloten wordt om de beslissing over de gunning met een week uit te stellen en aan de hand van een op te stellen notitie op 19 maart een besluit te nemen, dat op 24 maart 2009 in de drie colleges kan worden behandeld.

Op 18 maart verschijnt er in het Dagblad van het Noorden een artikel over een interview met de heer Van Holten (Qbuzz). In dit artikel geeft de heer Holten aan dat hij zich realiseert "dat Qbuzz de duurste van de drie aanbieders is, maar dat hij er van uitgaat dat niet alleen geld een rol bij de gunning speelt".

Op 19 maart 2009 wordt de notitie van medewerkers van het OV-bureau in het DB besproken. Het ambtelijk advies is om over te gaan tot gunning. In de notitie worden naast de juridische en financiële risico's van de opties 'gunnen' of 'niet-gunnen', ook begrotingstechnische maatregelen opgenomen en een pakket van maatregelen op het gebied van het voorzieningenniveau (het 'gat' € 3,1 miljoen). Ten aanzien van de efficiëntiemaatregelen en rationalisaties is het DB van mening dat een versobering van het voorzieningenniveau primair dient te geschieden op basis van inhoudelijke overwegingen en niet naar evenredigheid van de aandelen van de bijdragen van de

provincies Groningen en Drenthe. Het voorstel over de besluitvorming over de gunning is ook aan de orde geweest in de drie colleges van de GGD-overheden. De heer Bleker geeft aan dat ook in de GS-vergadering van de Provincie Groningen de eerste indruk bestaat dat gezien het tegenvallende financiële resultaat niet zou moeten worden gegund. Van belang hierbij is ook de dreigende bezuinigingen door het Rijk op het Provinciefonds en op de BDU-bijdrage. De overige twee leden van het DB blijven voorstander van gunning. Het DB besluit een beslissing over de gunning aan te houden tot 24 maart 2009 (na formele behandeling van de notitie in de colleges).

Op 24 maart 2009 is er een extra DB-vergadering over de keuze 'gunnen' of 'niet gunnen'. Het voorstel over de besluitvorming over de gunning is dan behandeld in de drie colleges van de GGD-overheden. Het college van de Provincie Groningen is van mening dat het aanbestedingsresultaat noopt tot een meer fundamentele heroriëntatie over de verlangde kwaliteit en kwantiteit. De heer Bleker pleit er voor zorgvuldig de tijd te nemen voor het opstellen van het nieuwe bestek waarbij kritisch wordt gekeken naar de bestekseisen, zowel in kwalitatieve als in kwantitatieve zin, en rekening wordt gehouden met financiële ontwikkelingen. Gedeputeerde Staten van Groningen acht het alles afwegende niet verantwoord om nu te gunnen. Gedeputeerde Staten van Drenthe kan wel instemmen met gunning van de concessie. Alle in de notitie genoemde onderwerpen zijn de revue gepasseerd; alles afwegende is het college bereid tot verdediging van de gunningsbesluiten. Ten aanzien van de gecombineerde aanbesteding merkt de heer Bats op dat de samenwerking met de gemeenten in het kader van de gecombineerde aanbesteding door niet te gunnen dreigt te 'derangeren'. Ook het college van de gemeente Groningen kan instemmen met gunning. Zij hebben een advocatenkantoor (Trip) om advies gevraagd. Aanpassing van het voorzieningenniveau na gunning is geregeld in het bestek en dus geoorloofd.

Het besluit tot gunning moet in unanimiteit en voltallige vergadering worden genomen. Dit geldt ook voor een besluit tot verlenging van de lopende concessie. Het DB concludeert dat er gezien de patstelling op dit moment geen besluit kan worden genomen. Het DB besluit een extra vergadering te houden op vrijdag 27 maart 2009.

Tijdens de DB-vergadering van 27 maart 2009 meldt de heer Bleker dat hij is benaderd door diverse personen van landelijke vervoerbedrijven met het verzoek om informatie over het besluitvormingsproces, te weten Bruins (Connexxion), Hettinga (Arriva), Alting van Geusau namens Meerstad (NS), Van Holten (Qbuzz) en Alders (Raad van advies Arriva). Hij heeft geweigerd inhoudelijk in te gaan op het door het DB te nemen besluit.

De heer Bats heeft inmiddels, net als de gemeente Groningen (afzonderlijk op persoonlijke titel), aan een advocatenkantoor (Nysingh) gevraagd juridische advies uit te brengen. Dit heeft niet geleid tot wijziging in het standpunt. Omdat GS Groningen moeite blijft houden met aanvaarding van het aanbestedingsresultaat dat structureel boven het beschikbare budget zit, wordt voorgesteld de tijd te nemen voor de bestuurlijke discussie. Besloten wordt om aan de hoogste ambtelijke leidinggevenden van de GGD-overheden advies te vragen over de financiële haalbaarheid van gunning en de juridische risico's en overwegingen.

Op 3 april geeft de heer Bleker als voorzitter van het DB een interview bij RTV Drenthe over de overwegingen om al dan niet over te gaan tot gunning.

Berenschot

Op 16 april 2009 wordt het vertrouwelijk advies van de drie directeur/secretarissen (van 3 april) behandeld in het DB. Het advies ondersteunt de eerder ambtelijke adviezen van het OV-bureau. De topambtenaren komen tot de conclusie dat gunnen financieel minder risicovol is dan het verlengen van het huidige contract voor 1 jaar en een nieuwe aanbesteding te doen.
Daarnaast achten zij de juridische risico's van het niet gunnen hoger dan de juridische risico's bij een besluit tot gunning. Om bestuurlijk binnen het DB van het OV-bureau draagvlak te verkrijgen voor een unaniem besluit adviseren zij om binnen het DB overeenstemming te krijgen over een evenwichtig maatregelenpakket om het 'gat' te dichten. De politiek bestuurlijke standpunten blijven echter ongewijzigd. Ondanks dat de formele bevoegdheid tot gunnen bij het DB ligt, geven zowel de heer Bleker als de heer Bats aan dat zij de Provinciale Staten willen betrekken bij de majeure beslissing. Dit mede in het licht van de noodzakelijke aanpassing van het voorzieningenniveau en eventuele financiële gevolgen (het maatregelenpakket). Er wordt afgesproken dat er een notitie van het OV-bureau voor de Staten komt met alle feitelijke informatie, waarbij de colleges elk een eigen oplegnotitie kunnen voegen.

Naar aanleiding van de brief van het OV-bureau van 17 april 2009 aan de colleges, met hierin de feitelijke informatie over de ontstane situatie, wordt tijdens de DB vergadering gediscussieerd over de eventuele gevolgen van niet-gunnen. De heer Bleker stuurt op 22 april 2009 de brief (d.d. 17 april) van het OV-bureau door aan de Provinciale Staten. In de oplegnotitie hierbij geeft hij zijn overwegingen om niet tot gunning over te gaan, maar nog een jaar te verlengen en dat jaar te gebruiken om een nieuw bestek op te stellen. Zijn standpunt is hierbij gebaseerd op de omvang van het tekort en de effecten op het voorzieningenniveau bij bezuinigingen. De Provinciale Staten spreekt op 22 april over het algemeen zijn steun uit voor het standpunt om op basis van de huidige informatie niet over te gaan tot gunning. Wel wordt er afgesproken dat er extra onderzoek gedaan worden naar: (1) de juridische risico's van de twee opties (gunnen/ niet gunnen) en (2) de vraag of er met het aanpassen van de voertuiggerelateerde kwaliteitseisen van een nieuw bestek voldoende mogelijkheden zijn om een substantieel lagere prijs te realiseren. Dit leidt tot het uitzetten van een opdracht tot extra onderzoek aan respectievelijk een advocatenkantoor gespecialiseerd in aanbestedingsrecht en MuConsult.

Gevraagd en ongevraagd sturen de inschrijvers brieven of treden zij op in de media waarbij zij ingaan op de ontstane impasse. Zo stuurt Qbuzz op 17 april 2009 een brief aan het DB waarin zij aangeven uit de media te hebben begrepen dat er een unaniem en eenduidig ambtelijk advies ligt en dat er desalniettemin discussie bestaat over de vraag of er gegund dient te worden of dat er een nieuwe aanbesteding moet worden uitgeschreven. Zij refereren ook aan het feit dat alle inschrijvers het door het OV-bureau gereserveerde budget hebben overschreden. Op 21 april 2009, een dag voor de behandeling van het onderwerp in de Staten van Groningen, pleit de heer Hettinga (Arriva) in de media (RTV-Noord) ervoor het besluit over de aanbesteding van het busvervoer in Groningen en Drenthe met een jaar uit te stellen en de aanbiedingen ongeldig te verklaren. Op 29 april 2009 stuurt Arriva een brief (aan het college van Groningen), waarin zij aangeeft kennis te hebben genomen van de brief aan Provinciale Staten van de Provincie Groningen van 22 april 2009 en daarmee op de hoogte is van de discussie en argumenten omtrent gunnen en niet gunnen. Arriva geeft in haar brief aan dat er juridisch geen belemmeringen zijn voor een verlenging van een jaar van de bestaande concessie met Arriva. Arriva geeft aan bereid te zijn nog een jaar door te rijden

onder zeer gunstige voorwaarden, waarbij ook een korting ten opzichte van het huidige prijsniveau voor Arriva bespreekbaar is.

Tijdens de DB-vergadering van 23 april 2009, tevens de laatste DB-vergadering met de heer Bleker, gezien zijn aangekondigde afscheid, wordt geconstateerd dat er nog steeds een verschil van inzicht bestaat met betrekking tot gunning. Het DB besluit de inschrijvers te informeren over het uitstel van de besluitvorming tot eind mei. De inschrijvers op de HOV- en de GGD-concessie worden vervolgens telefonisch geïnformeerd over de stand van zaken en het vervolgtraject. Dit signaal wordt zeer gewaardeerd als formeel signaal tegenover de vele berichten in de pers. Het voornemen was om ook een persbericht te versturen. Op 24 april 2009 verschijnt er echter al een artikel in het Dagblad van het Noorden waarin de ontstane situatie wordt toegelicht. Hoewel het OV-bureau geen zicht heeft op de bron van het artikel, wordt de situatie zodanig beschreven dat een persbericht vanuit het OV-bureau overbodig is geworden. Ondanks dat het Algemeen Bestuur (AB) formeel, vanwege het delegatiebesluit, geen rol bij de beslissing over de gunning heeft, overweegt het DB een bijeenkomst van het AB bijeen te roepen.

Op 1 mei 2009 volgt de heer Jager vanuit de Provincie Groningen, de heer Bleker op als DB-lid van het OV-bureau. In de DB-vergadering van 19 mei 2009 wordt gesproken over het in opdracht van het OV-bureau opgestelde advies van Trip Advocaten over de gevolgen en risico's ten aanzien van de vraag wel of niet gunnen. Uit dit advies blijkt dat de risico's ten aanzien van niet gunnen aanzienlijk worden geacht. Daarnaast wordt gesproken over een evenwichtige invulling van het maatregelenpakket. Afgesproken wordt dat er een notitie wordt opgesteld met alle nieuwe aanvullende informatie omtrent het aanbestedingsvraagstuk. Deze zal dan in de vergadering van 28 mei 2009 in het DB (en eventueel AB) behandeld worden.

Op 26 mei 2009 ontvangt de Provinciale Staten van Groningen een brief van de Gedeputeerde Staten inzake de aanbesteding stad- en streekvervoer. In deze brief worden de nieuwe inzichten uit de door de heer Bleker geïnitieerde externe onderzoeken (MuConsult en Advocatenkantoor), gepresenteerd. De juridische conclusie is dat de gevolgen en risico's ten aanzien van niet gunnen aanzienlijk hoger zijn dan eerder aangenomen. Daarnaast bevestigt het onderzoek van MuConsult naar de in het bestek opgenomen voertuigeisen en hun invloed op de hoogte van de door de inschrijvers geoffreerde kosten, dat een jaarlijkse besparing op de exploitatiekosten kan oplopen tot ongeveer € 3 miljoen. Deze nieuwe informatie leidt tot de overweging om het scenario gunnen, in tegenstelling tot het eerdere standpunt van Gedeputeerde Staten, nader uit te werken door afspraken te maken over de invulling van de DRU-beperkende maatregelen in het voorzieningenpakket (het maatregelpakket om het financieel tekort te dekken).

Tijdens de vergadering van het DB van 28 mei 2009 zijn de bestuurders het in hoofdlijnen eens over het voorgestelde maatregelenpakket, er worden procesafspraken gemaakt over de nadere invulling. Een aparte bijeenkomst van het AB is niet meer nodig. Gemeenten en de consumentenplatforms worden geïnformeerd over het maatregelenpakket van € 3,1 miljoen met het verzoek hierover advies uit te brengen. Vervolgens besluit het DB unaniem in te stemmen met de verlening van de GD-concessie aan Qbuzz en de verlening van de HOV-concessie aan Arriva Touring. Connexxion en Arriva ontvangen dezelfde dag een afwijzingsbrief waarin het gunningbesluit en de beoordeling wordt toegelicht. Tevens worden er exitgesprekken gepland.

2.2.5 Implementatiefase (inrichten van de concessie, bezwaarprocedures, overdracht)

Na het nemen van het gunningbesluit start de implementatiefase, deze loopt van begin juni 2009 tot en met 13 december 2009, de datum waarop de nieuwe vervoerder start met het rijden van de dienstregeling.

In juni 2009 start Qbuzz met de implementatievoorbereidingen. Doordat het besluit tot gunnen langer in beslag heeft genomen dan verwacht, is de oorspronkelijk geplande voorbereidingstijd verminderd. Het uitgangspunt was dat de definitieve gunning medio maart 2009 zou plaatsvinden, waarna de nieuwe concessiehouder vervolgens negen maanden de tijd zou hebben voor de implementatie. Daar komt bij dat met mogelijke procedures rekening moest worden gehouden. Pas na een periode van zes weken waarbinnen inschrijvers bezwaar kunnen maken, wordt de gunning definitief. Afgesproken is dat bezien wordt of voor bepaalde eisen aan Qbuzz tijdelijk ontheffing kan worden verleend.

Op 25 juni 2009 dient Arriva een bezwaarschrift in. Arriva maakt onder andere bewaar tegen het in aanmerking komen van Qbuzz aan de voorafgestelde geschiktheidseisen. Volgens Arriva (1) voldoet Qbuzz niet aan de door het OV-bureau gestelde geschiktheidseisen en (2) heeft het OV-bureau onrechtmatig wijzigingen doorgevoerd in de concessie en in de aanbieding van Qbuzz, nieuwe gunningscriteria toegepast en (3) zijn bekendgemaakte gunningscriteria niet (juist) toegepast. Het bewaarschrift van Arriva leidt uiteindelijk tot een procedure bij het College Beroep voor het Bedrijfsleven (CBB). Connexxion trekt haar bezwaarschrift na gesprekken met het OV-bureau in, mede omdat het belang voor Connexxion minder groot is omdat zij inschatten dat zij als derde in de boordeling zijn geëindigd.

In de periode van het indienen van het bezwaarschrift tot aan de uitspraak van de voorzieningenrechter, volgen er, in opdracht van bestuursleden afzonderlijk, verschillende adviezen van advocatenkantoren. Daarnaast worden door het OV-bureau juridische adviezen ingewonnen over de inschattingen van de kans om de rechtszaak te winnen. Hierover worden - door de verschillende advocatenkantoren - verschillende inschattingen gedaan, uiteenlopend van 80% kans winst tot 80% kans op verlies.

De inschatting van de kans op het winnen van de rechtszaak spitst zich ondermeer toe op de vraag of Arriva juridisch gezien gelijk heeft dat Qbuzz niet aan de geschiktheidseisen voldoet. Meer in het bijzonder gaat het hierbij om het voldoen aan de eis van een balanstotaal van minimaal € 100 miljoen per 31 december 2007, welke het OV-bureau voor de toets op de financiële draagkracht heeft gesteld. Het DB vraagt zich hierbij af of zij voldoende is gekend in aan de Qbuzz verzonden brief (29 januari 2009) waarin door het OV-bureau toestemming is gegeven om de financiële gegevens van 2008 te gebruiken.

In eerste instantie wordt daarom door het DB van het OV-bureau ernstig rekening gehouden met een uitspraak die neerkomt op vernietiging van het gunningsbesluit. Daarom wordt het van belang geacht dat alle betrokken partijen een maximale inspanning moet leveren om een schikking tot stand te brengen

Berenschot

Begin augustus wordt oud-directeur Schrikkema door de voorzitter van het DB verzocht te verkennen welke mogelijkheden er zijn om te komen tot een vorm van schikking, waarbij de huidige vervoerder nog een periode de concessie uitvoert, waardoor de nieuwe vervoerder meer tijd krijgt voor implementatie. Oud-directeur Schrikkema betrekt hierbij actief de leden van het DB. De verkenning leidt uiteindelijk niet tot invulling van deze optie van schikking/verlenging. Bovendien wordt op 18 augustus in het DB medegedeeld dat er nieuwe inzichten met betrekking tot de balanspositie van Qbuzz zijn, waarmee de kansen op een goede afloop van de rechtszaak bij het CBB mogelijk zijn verbeterd.

Op 8 juli 2009 voert de heer Jager een gesprek met Qbuzz over de voorstellen voor aanpassingen van de dienstregeling volgens het maatregelenpakket om zo het financiële tekort van € 3,1 miljoen te dichten. Met het pakket van maatregelen wordt op geen enkele wijze ingegrepen in het basisvoorzieningenniveau in de landelijke gebieden. De besparingen zijn met name gericht op ontdubbeling en op beperkte frequentieverlaging buiten de spits.

Op 4 september 2009 doet de voorzieningenrechter van het CBB uitspraak: de voorzieningenrechter wijst het verzoek af.

Tijdens de DB-vergadering van 30 oktober 2009 komen overdrachtsperikelen tussen de zittende en nieuwe vervoerder aan bod. Zo lukt het Arriva en Qbuzz bijvoorbeeld niet om overeenstemming te krijgen over de overdracht van onroerend goed. De rol van het OV-bureau is hierbij beperkt, mede omdat in het bestek is volstaan met een verwijzing naar de wettelijke gedoogplicht ten aanzien van infrastructuur.

Daarnaast spelen er overdrachtsproblemen ten aanzien van personeel van een OV-CAO naar de Taxi-CAO. Met bij de overname van personeel van busvervoerders naar regionale taxiondernemingen in het kader van het kleinschalig OV binnen de gecombineerde concessie, speelt mee dat de arbeidsvoorwaarden uit de cao voor busvervoer af wijken van de arbeidsvoorwaarden voor de cao-taxivervoer. De wettelijke bepalingen in de WP 2000 ten aanzien van de overnameplicht van personeel houden hier onvoldoende rekening mee.

Op 13 december 2009 start Qbuzz met het uitvoeren van de dienstregeling. Op dezelfde datum besluit het DB tot een volledige procesmatige en inhoudelijke evaluatie door een extern bureau.

2.3 Gecombineerde aanbesteding kleinschalig OV en doelgroepen vervoer

2.3.1 Inleiding

Het OV-bureau is verantwoordelijk voor het openbaar vervoer in de provincies Groningen en Drenthe. Het kleinschalige openbaar vervoer in de provincie Groningen en in Noord-Drenthe maakt begin 2008 deel uit van de aan Arriva verleende concessie voor het stads- en streekvervoer in Groningen en Drenthe (de GGD-concessie). Gemeenten zijn volgens de Wmo verantwoordelijk voor de maatschappelijke ondersteuning van gehandicapten, waaronder ook het bieden van vervoersvoorzieningen. Ook zijn gemeenten verantwoordelijk om een verordening vast te stellen voor het vervoer van leerlingen naar scholen voor basisonderwijs, voortgezet onderwijs, speciale scholen voor basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs. Gemeenten organiseren hiervoor in veel gevallen leerlingenvervoer dat al dan niet gezamenlijk met andere gemeenten wordt ingekocht.

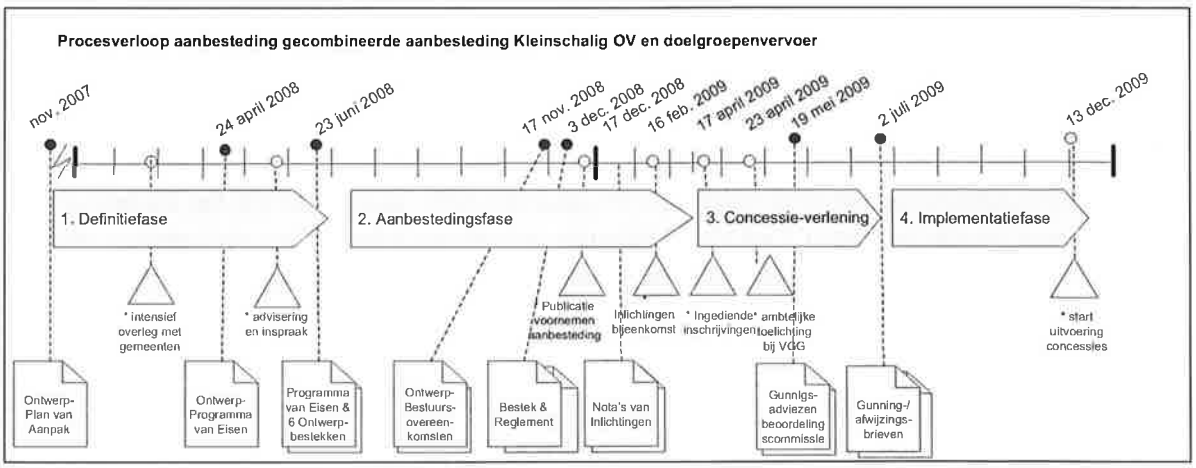
Door het OV-bureau is het initiatief vormgegeven om te komen tot een betere bundeling van verschillende vormen van collectief vervoer. De bedoeling is om het Collectief Vraagafhankelijk Vervoer (/regiotaxivervoer) als vorm van (kleinschalig) openbaar vervoer, deels in combinatie met het gehandicaptenvervoer op grond van de Wetvoorzieningen gehandicapten (WVG) en deels in combinatie met het Wmo-vervoer en kleinschalig openbaar vervoer, gecombineerd aan te besteden.

Verondersteld wordt dat dit nieuwe geïntegreerde vervoersconcept enerzijds een beter vervoerproduct voor de reizigers en anderzijds een efficiëntere inzet van middelen bewerkstelligd. Door openbaar vervoer toegankelijk te maken voor doelgroepen en qua architectuur, dienstregeling en service beter af te stemmen op de doelgroepen en de voor hen relevante bestemmingen, worden randvoorwaarden gecreëerd voor het combineren van vervoerstromen en het behalen van schaalvoordelen.

Onderstaande beschrijving van het aanbestedingsproces van de concessie kleinschalig OV en doelgroepen vervoer (de gecombineerde concessie) herstart begin 2008. Er wordt gesproken van een herstart omdat in 2006 reeds is getracht om gezamenlijk aan te besteden. In het 2006 was, onder leiding van oud-directeur mevrouw Bosveld, het concept van gecombineerd doelgroepenvervoer al doorontwikkelt. Middels verschillende pilots (Servicebus Assen en lijn 65) werd toen aangetoond dat integratie van kleinschalig OV en doelgroepenvervoer mogelijk en succesvol zou kunnen zijn. Het OV-bureau heeft op basis van dit geïntegreerde concept getracht om samen met gemeenten het doelgroepenvervoer aan te besteden.

Begin 2007 hadden alle Groninger gemeenten de intentieverklaring tot gemeenschappelijke voorbereiding van de aanbesteding, waaronder het gezamenlijk opstellen van het programma van eisen en van het bestek, ondertekend. Ten aanzien van de besluitvorming over het toenmalige PvE en bestek kwamen enkele gemeenten in tijdnood. Mede omdat er nog met de Gemeenteraad en met de verschillende belangenorganisaties overlegd moest worden. Vanwege een krappe planning, is het voornemen tot het in de markt zetten van een gecombineerde aanbesteding in 2007 niet gelukt. Het verlengen van de concessie heeft daarom onder andere tot doel gehad om meer tijd te creëren voor een zorgvuldige voorbereiding van de gezamenlijke aanbesteding van openbaar vervoer en doelgroepenvervoer.

In onderstaande figuur zijn de belangrijkste gebeurtenissen en mijlpalen weergegeven (zie bijlage 5 voor een uitvergrote versie).



2.3.2 Definitie/ontwerpfase (opstellen kaders en uitgangspunten en Programma van Eisen)

Op 6 november 2007 ontvangen de (35) betrokken gemeenten het Plan van Aanpak voor de gecombineerde aanbesteding. Het OV-bureau neemt hiermee het voortouw om samen met gemeenten de aanbesteding voor te bereiden. Bij deze herstart worden de gemeenten verzocht om een coördinator aan te wijzen. Bij de gezamenlijke aanbesteding wordt een onderscheid gemaakt in zes regio's die afzonderlijk worden aanbesteed: Noord Groningen (NG), Oost Groningen (OG), Zuidwest Groningen (ZWG), Noord Drenthe (ND), Zuidoost Drenthe (ZOD) en Zuidwest Drenthe (ZWD). De wijze (en omvang) waarop de gemeenten en het OV-bureau samenwerken om te komen tot gezamenlijke aanbesteding is uniek in Nederland.

Voor de gecombineerde aanbesteding is geen afzonderlijke notitie Kaders en Uitgangspunten opgesteld. De notitie Kaders en Uitgangspunten (zie procesbeschrijving GD-concessie) heeft vooral betrekking op strategische keuzen ten aanzien van de grote concessie. In de notitie wordt begin januari 2008 door het DB wel de strategische keuze bevestigd om kleinschalig OV onder te brengen bij de aanbesteding van doelgroepenvervoer. Het doel en de verwachting is dat met deze gecombineerde aanbesteding meer kleinere regionale ondernemers zelfstandig zullen gaan inschrijven. Er ligt geen marktonderzoek ten grondslag aan deze verwachting, wel is er gekeken naar de mogelijke combinatiegraad van vervoersstromen. Deze bevestigde de gedachte van meerwaarde van koppeling van vervoersstromen voor de toekomst (minder kosten voor apart Wmo vervoer) en voor de klanten in het bijzonder.

Het ontwerp-PvE wordt, conform het Plan van Aanpak, samen met de gemeenten ontwikkeld. Nadat door (de meeste) gemeenten coördinatoren zijn aangewezen, wordt tot en met 24 april 2008 intensief overlegd met de regio's. Er zijn hierbij wel verschillen per regio in bestuurlijke en ambtelijke betrokkenheid bij de voorbereiding en het opstellen van de aanbestedingsstukken. Op 14 december 2007 wordt bijvoorbeeld gemeld dat de regio Noord Groningen nog sceptisch staat tegenover de gecombineerde aanbesteding. Het overleg met de andere regio's verloopt op dat moment goed en

wordt voortgezet. Wel dient er nog voor gezorgd te worden dat de Drentse gemeenten in de (voorbereiding van de) aanbestedingsprocedure gelijk gaan oplopen met de Groninger gemeenten. Op 11 januari 2008 worden in het DB zorgen geuit over de Drentse betrokkenheid bij de gecombineerde aanbesteding. Op zich zijn de Drentse gemeenten positief, maar zij hebben nog geen vertegenwoordigers aangewezen voor de projectorganisatie. Daar waar het proces ambtelijk moeilijk verloopt, bieden de DB-leden bestuurlijke ondersteuning aan. Er was binnen de opgezette projectstructuur geen regulier bestuurlijk overleg.

Op 17 januari 2008 is door het OV-bureau met alle regio's gesproken over de gecombineerde aanbesteding. Met alle regio's zit het OV-bureau op dat moment inhoudelijk op dezelfde lijn, wel worden door verschillende gemeenten er nog onduidelijkheden geuit met betrekking tot de (besluitvormings-)procedures. In het PvA is namelijk wel een duidelijke tijdsplanning van de aanbesteding opgenomen, maar geen procesplanning die ingaat op de betrokkenheid en inspraaktermijnen van gemeenten.

Rond 24 april 2008 hebben alle gemeenten ingestemd met het ontwerp-PvE voor de gecombineerde aanbesteding. Ondanks dat over het standpunt van enkele gemeenten nog enige onzekerheid bestaat, besluit het DB het ontwerp-PvE vast te stellen en vrij te geven voor formele inspraak.

Het ontwerp-PvE is vervolgens voor advies toegezonden aan de consumentenplatforms openbaar vervoer Groningen en Drenthe. De gemeenten verlenen inspraak en vragen advies aan belangenorganisaties voor wat betreft het doelgroepenvervoer. Met een persbericht en advertentie in dagbladen is mededeling gedaan van de vaststelling van het ontwerp-PvE en van de mogelijkheid tot het geven van reacties (tot 1 juni 2008). De binnengekomen adviezen en reacties op het ontwerp-PvE zijn met het commentaar daarop verwerkt in een nota reacties en commentaar. De adviezen en reacties leiden tot enkele (kleine) aanpassingen van het ontwerp-PvE.

2.3.3 Aanbestedingsfase (opstellen bestek en aanbestedingsdocumenten)

Op 23 juni 2008 wordt het PvE (en de zes ontwerpbestekken) door het DB vastgesteld. De definitieve PvE's voor de aanbesteding van kleinschalig OV en doelgroepenvervoer zijn op 11 augustus 2008 gereed. Uitgangspunt is uniformiteit bij het formuleren van de bestekseisen, in combinatie met de mogelijkheid dat op verzoek van gemeenten maatwerk kan worden geboden voor het doelgroepenvervoer. Zo kennen de regio's Noord Drenthe en Noord Groningen een afwijkende vergoedingsregeling voor leerlingenvervoer.

Inmiddels liggen ook bestuursovereenkomsten in concept klaar. Voorgenomen wordt om na de zomer hierover overleg met de gemeenten te laten plaatsvinden, waarna de bestuurovereenkomst voor besluitvorming in de verschillende colleges en raden zal worden geagendeerd. In de concept bestuursovereenkomsten van 17 november 2008 zijn tussen de gemeenten en het OV-bureau afspraken vastgelegd over de wijze van samenwerking en de rollen en verantwoordelijkheden bij de gezamenlijke aanbesteding. De partijen onderkennen dat zij bij hun samenwerking beschikken over zelfstandige publiekrechtelijke bevoegdheden. De gemeenten zijn bevoegd voor wat betreft het bieden van vervoersvoorzieningen voor het doelgroepenvervoer. Het OV-bureau is bevoegd voor

wat betreft het (kleinschalig) openbaar vervoer. Bij de uitoefening van hun bevoegdheden handelen de partijen in de geest van de samenwerkingsgedachte.

De afspraken opgenomen in de bestuursovereenkomst zijn niet altijd gedetailleerd uitgewerkt. In de bestuursovereenkomst wordt bijvoorbeeld aangegeven dat nog nader afspraken gemaakt zullen worden over het verzorgen van het beheer, de monitoring en de handhaving van de vervoerovereenkomst, de aansturing van de regiovervoerder en de controle op de naleving van de voorschriften in de concessie en de vervoerovereenkomst. Ook wordt onder de paragraaf financiën aangegeven dat de partijen nadere afspraken (kunnen) maken over de (financiële) aspecten van de uitvoering van deze overeenkomst.

In augustus 2008 wordt, samen met gemeenten, gewerkt aan de invulling en uitwerking van het ontwerpbestek. Het DB is hierbij voorstander van het streven naar zo veel mogelijk uniforme regels, bijvoorbeeld ten aanzien van klachtenregeling, personeel en materieel, hierbij wordt wel rekening gehouden met regiospecifieke eisen. In oktober blijkt tijdens bespreking van de voortgang in het DB dat de samenwerking rond de gecombineerde aanbesteding naar wens verloopt en dat eind oktober - begin november de colleges naar verwachting besluiten nemen over de vaststelling van het bestek. Wel wordt opgemerkt dat er nog gemeenten zijn die terughoudend zijn over de toegevoegde waarde van de gecombineerde aanbesteding en er worden opmerkingen geplaatst over de milieuparagraaf in het bestek.

Op 3 december 2008 besluit het DB in te stemmen met de bestuursovereenkomst en de aanbestedingsdocumenten tevens wordt de directeur van het OV-bureau gemachtigd tot het aanbrengen van detailwijzigingen in de aanbestedingsdocumenten. Rond dat moment hebben ook de verschillende gemeenten hiermee ingestemd.

Nadat de bestekken en bijbehorende aanbestedingsreglementen in de markt zijn gezet krijgen inschrijvers de gelegenheid vragen te stellen. Per regio worden in drie Nota's van Inlichtingen de circa 250 vragen van inschrijvers beantwoord. Door bestekhouders worden veel vragen gesteld over vervoerkundige gegevens van het te verrichten vervoer en over de gestelde selectiecriteria.

2.3.4 Concessieverleningsfase (beoordeling van de offerte, gunning)

Op 17 april 2009 worden de inschrijvingen voor de gecombineerde aanbesteding ingediend. Het aantal inschrijvers is beperkt. De verwachting dat veel kleine regionale aanbieders zouden inschrijven is niet opgetreden. Voor de beoordeling van de biedingen is voor elke regio een beoordelingscommissie ingesteld, die aan de hand van de verschillende stappen en overeenkomstig het aanbestedingsreglement en het door de opdrachtgevers vastgestelde beoordelingsprotocol, de inschrijvers en de inschrijvingen beoordeelt.

De beoordelingscommissie is samengesteld uit een vertegenwoordiger van het OV-bureau en een vertegenwoordiger namens de gemeentelijke opdrachtgevers in de regio. Voorzitter van de beoordelingscommissie is de adviseur die ook betrokken is geweest bij het adviseren over en het ondersteunen bij het opstellen van de aanbestedingsdocumenten.

De gunning vindt plaats op basis van het criterium laagste prijs, waarbij de onderdelen kleinschalig openbaar vervoer, collectief vraagafhankelijk vervoer (CVV), Wmo-vervoer en leerlingenvervoer een

rol spelen. De stappen die na opening van de inschrijvingen worden doorlopen bij het beoordelen van de biedingen zijn:

- toets op compleetheid van de inschrijving;
- toets op conformering aan de aanbestedingsdocumenten;
- toets op conformering aan de conceptconcessie en de conceptvervoerovereenkomst;
- beoordeling op selectiecriteria (bijvoorbeeld voldoende economische en financiële draagkracht);
- beoordeling op gunningscriterium laagste prijs

De beoordelingscommissie stelde in unanimiteit een advies op voor de colleges van burgemeester en wethouders en het dagelijks bestuur van het OV-bureau; zij nemen vervolgens een beslissing over de gunning en het verlenen van de concessie en het sluiten van de vervoerovereenkomst.

Definitieve besluiten over de gunning konden pas worden genomen als er een positief besluit valt over de grote aanbesteding. Voor gunning zijn per regio gezamenlijke, eenduidige besluiten van het OV-bureau en de gemeenten vereist. Bovendien diende er, vanwege de aangebrachte koppeling, uitsluitsel te zijn over het gunnen van de GD-concessie. Indien niet werd gegund diende er een oplossing gevonden te worden voor het aflopen van de huidige contracten (bijvoorbeeld in Noord-Drenthe). Omdat een gunningsbesluit over de GD-concessie uitbleef wordt door de Vereniging van Groninger Gemeenten gevraagd om op 23 april 2009 een toelichting geven over de ontstane impasse. De samenwerking met de gemeenten dreigde door niet te gunnen vanwege de koppeling te 'derangeren'.

Op 19 mei 2009 wordt uit de gunningsadviezen van de gecombineerde aanbestedingen duidelijk dat er voor alle zes regio's eenduidige winnaars zijn. Er zijn twee regio's waar de gevraagde vergoeding voor het Wmo-vervoer hoger is dan de vergoedingen die de gemeenten nu betalen. De meerwaarde van de koppeling van vervoersstromen kan zich, naar verwachting van de gemeenten, echter in de toekomst nog vertalen naar minder kosten voor gemeenten in het kader van de Wmo-afdracht.

Op 2 juli 2009 worden de gunningsbesluiten naar de inschrijvers verstuurd. Het gecombineerde vervoer is gegund aan de volgende bedrijven: Noord Groningen: UVO / van Dijk, Oost Groningen: De Grooth BV, Zuidwest Groningen: Taxi Nuis, Noord Drenthe/Haren: VMNN, Zuidwest Drenthe: Connexxion Taxiservice en Zuidoost Drenthe: DVG.

2.3.5 Implementatiefase (inrichten van de concessie, bezwaarprocedures, overdracht)

Nu de gunning heeft plaatsgevonden verschuift de ambtelijke samenwerking naar de voorbereiding van het beheer van de concessies. Er wordt gewerkt aan het ontwikkelen van een toolbox voor het beheer van de zes regioconcessies en vervoerovereenkomsten.

Het kleinschalig OV start op 13 december 2009, het Wmo-vervoer, de Regiotaxi en het leerlingenvervoer stromen (afhankelijk van de regio) later in.

Berenschot

3. Analyse en beoordeling van de aanbestedingen

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk stonden de feiten rondom het aanbestedingsproces centraal. In dit hoofdstuk worden de aanbestedingen nader geanalyseerd. We gaan bij deze analyse in op zowel de inhoudelijke kwaliteit van bijvoorbeeld de aanbestedingsdocumenten, alsmede op de procesmatige kwaliteit van gemaakte keuzes en handelwijze binnen het aanbestedingsproces. De analyse presenteren wij in dit hoofdstuk aan de hand van de volgende zeven thema's:

- Thema 1: Strategische keuzes en risicomanagement
- Thema 2: Kwaliteit aanbestedingsdocumenten en de consequenties van de gestelde eisen
- Thema 3: Verwachtingen omtrent het aanbestedingsresultaat
- Thema 4: Procesregie en communicatie ten tijde van de beoordeling en gunning
- Thema 5: Implementatie; de periode tussen de gunning en start concessie
- Thema 6: Samenwerking met gemeenten
- Thema 7: Functioneren van het OV-bureau (DB en ambtelijke organisatie)

Deze zeven thema's sluiten aan bij belangrijke fases uit het procesverloop. De volgorde waarop wij de thema's behandelen sluit aan bij het chronologische verloop van de verschillende aanbestedingsfasen, maar kunnen gezamenlijk worden beschouwd als een rode draad door de verschillende fasen heen. De analyse van de thema's geeft een goed beeld van de handelwijze van het OV-bureau (DB en ambtelijke organisatie) in de verschillende fases van de aanbesteding.

Per thema gaan we in op meningen van betrokkenen ten aanzien van de aanbesteding. Hierbij maken we geen onderscheid tussen de aanbesteding van de GD-concessie of de gecombineerde concessie. De nadruk ligt echter meestal bij de aanbesteding van de GD-concessie. Indien een mening of oordeel specifiek betrekking heeft op de aanbesteding van de gecombineerde concessie zullen we dit expliciet benoemen. In dit hoofdstuk komt ook onze waardering ten aanzien van de verschillende facetten van de aanbesteding aan de orde.

3.2 Strategische keuzes en risicomanagement

Deze paragraaf heeft betrekking op de wijze waarop strategische keuzes, die als kader dienen voor de verdere aanbesteding, in de definitie/ontwerpfase zijn gemaakt. De belangrijkste keuzes betreffen: (1) de omvang van de concessie en de perceelindeling, (2) de duur van de concessie en (3) de omgang met de ontwikkelingsfunctie en opbrengstverantwoordelijkheid en (4) het afzonderlijk aanbesteden van sociale veiligheid en dynamische reisinformatie buiten de bus. We staan stil bij de veronderstellingen waarop deze keuzes zijn gebaseerd. Ook de wijze waarop de keuzes zijn geëxpliciteerd en vastgelegd om als kader te kunnen dienen voor het vervolgproces wordt geanalyseerd. We gaan onder andere in op de wijze waarop omgegaan is met risicobeheersing en het abstractieniveau waarop de keuzes zijn verwoord.

Strategische keuzes op hoofdlijnen weloverwogen

Bij de beoordeling van de gemaakte keuzes dient vooropgesteld te worden dat elke keuze zijn voor- en nadelen kent. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van de keuze voor de omvang van de concessie en de perceelindeling. Eén grote integrale concessie voor het gehele gebied Groningen Drenthe heeft als voordeel dat er een interessante concessieomvang ontstaat die meerdere inschrijvers zal interesseren. Een concessie van dusdanige omvang is strategisch en bedrijfsmatig van groot belang voor een vervoerder. Hiermee wordt verzekerd dat er serieuze en scherpe biedingen worden gedaan.

Keerzijde van een concessieomvang die bestuursgrenzen overschrijdt, is dat individuele wensen van betrokken overheden op elkaar afgestemd dienen te worden. Dit kan leiden tot compromissen die: (1) aanbestedingstechnisch niet het meest efficiënt zijn, (2) later kunnen leiden tot afstemmingsproblemen indien er bezuinigd moet worden op het voorzieningenniveau of (3) aparte clausules (bijvoorbeeld optie van aardgasbussen) met zich meebrengen die de aanbesteding complexer maken.

Ook de keuze voor drie verschillende aanbestedingen/percelen (GD-concessie, HOV-concessie en Gecombineerde concessie) heeft voor- en nadelen. Eén van de voordelen van deze indeling is dat verschillende segmenten van de markt worden bediend. Zowel grote, middelgrote, als kleinere ondernemingen krijgen de mogelijkheid om in te schrijven op een perceel dat qua omvang past bij de bedrijfsvoering, draagkracht en ervaring van een onderneming. Keerzijde is dat er tussen de concessies afstemming dient plaats te vinden, indien dit niet in één hand ligt brengt dit extra transactiekosten met zich mee. Ook synergievoordelen kunnen minder worden indien concessies worden opgeknipt. Indien een vervoerder bijvoorbeeld enkel de HOV-concessie wint, kan deze, gezien de gestrekte lijnvoering, niet volstaan met een centrale opstelplek voor bussen. Dit nadeel kan worden gecompenseerd indien naast de HOV-concessie ook de GD-concessie wordt bemachtigd. De relatieve onaantrekkelijkheid van enkel de HOV-concessie voor grotere ondernemingen, heeft geleid tot hogere DRU-prijzen van vervoerders bij de biedingen voor enkel het HOV-perceel.

In verschillende versies van de notitie kaders en uitgangspunten zijn de voor- en nadelen expliciet benoemd. Hieruit, en uit de verschillende verslagen van DB-vergaderingen in deze periode, blijkt dat bij het maken van strategische keuzes, door het OV-bureau gestructureerd de voor- en nadelen zijn

besproken en meegewogen. Inhoudelijk gezien hebben vervoerders geen zwaarwegende kritiek op de gemaakte strategische keuzes. Over het algemeen wordt de perceelindeling, waaronder het creëren van een apart perceel voor de HOV-lijnen (om meerder inschrijvers te interesseren, zoals bedrijven in het besloten touringcar vervoer) en de perceelduur (langere termijn zodat rendement kan worden behaald) als verstandig en weloverwogen beschouwd. Wij sluiten ons aan bij dit oordeel.

Wijze van vastlegging uitgangspunten

Bij de aanleg van nieuwe infrastructuur of stedenbouwkundige uitbreidingen, maar ook bij aanbestedingen van diensten, is het gebruikelijk om voorafgaand aan een Programma van Eisen eerst een Nota van Uitgangspunten op te stellen. In dit document worden politiek – bestuurlijke wensen vertaald naar vastgestelde uitgangspunten. Tevens wordt met het breed vaststellen van de Nota van Uitgangspunten een deel van de politieke lading weggenomen, zodat in latere fases van het proces deze niet opnieuw aan de orde worden gesteld. Ook de verwachtingen over de uitkomst kan worden gemanaged door te verwijzen naar de uitgangspunten.

De notitie kaders en uitgangspunten heeft in onze ogen binnen het DB deze procesfunctie wel vervuld, maar het document is niet voorgelegd aan de achterban van de betrokkenen. Formeel is dit ook niet noodzakelijk, maar vanuit het streven naar draagvlak en mogelijke beslissingen in de toekomst, is het wel raadzaam om de achterban vroeg te betrekken en te committeren. In de praktijk heeft het PvE deze functie vervuld.

Opvallend is verder dat in deze voorbereidende fase, waar veel principiële besluiten genomen moeten worden, het DB, in tegenstelling tot latere vergaderingen, niet vaak compleet aanwezig was. Hierdoor worden besluiten die de instemming van alle bestuursleden vereist vaak doorgeschoven naar een volgende bijeenkomst. Dit is mede een gevolg van het feit dat de gemeenschappelijke regeling geen ruimte biedt plaatsvervangers aan te wijzen.

Enkele kritische kanttekeningen bij de gemaakte keuzes

De keuze om sociale veiligheid apart aan te besteden, wordt door vervoerders als enigszins buitenissig beschouwd, omdat dit in hun ogen wel raakt aan de core business van vervoerders en de veiligheid van het eigen personeel. In het verleden kregen concessiehouders vanuit het ministerie apart gelden voor sociale veiligheid in en om het voertuig. Ook in de GD-concessie had de concessiehouder een rol op het gebied van sociale veiligheid. In het licht van de keuze om de opbrengstverantwoordelijkheid bij het OV-bureau te leggen en de relatie van dit thema met "zwart of grijs rijden", vinden wij deze keuze om apart aan te besteden echter goed te verklaren.

Minder expliciet is de onderbouwing van de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de beoordeling van de voor- en nadelen van de keuzes. Zo wordt verondersteld dat de gecombineerde aanbesteding het mogelijk maakt dat er meerdere kleine ondernemingen zelfstandig zullen inschrijven. Door gemeenten betrokken bij de gecombineerde aanbesteding wordt het verwijt gemaakt dat aan deze veronderstelling van het OV-bureau geen gedegen marktanalyse ten grondslag ligt. Waar vervoersbedrijven zelf concurrentieanalyses maken, heeft het OV-bureau hier ogenschijnlijk onvoldoende aandacht aan besteed. Wel heeft zij zich bij het maken van de keuzes

laten leiden door het streven naar een level playing field en waarborgen voor voldoende marktwerking.

Uit de notitie kaders en uitgangspunten blijkt verder onvoldoende of bij het formuleren van de bestekseisen de nadruk dient te liggen op kwaliteit (/kwantiteit) van het voorzieningenniveau of op een budgetneutrale uitwerking van de wensen en eisen. Het ambitieniveau dat werd nagestreefd is in onze ogen onvoldoende geëxpliciteerd en abstract. Doelstellingen ten aanzien van bijvoorbeeld vernieuwing en verbetering van de kwaliteit van het openbaar vervoer zijn onvoldoende SMART geformuleerd. Eventuele financiële consequenties van kwaliteitseisen in het bestek, of de mate waarin selectie- en gunningscriteria van invloed zijn op de uiteindelijke DRU-prijzen, zijn onvoldoende geëxpliciteerd. Wensen en eisen werden niet structureel gekwantificeerd en getoetst aan van te voren vastgestelde uitgangspunten en doelstellingen. Het OV-bureau ging er impliciet vanuit dat de eisen in het bestek qua kwaliteit en voorzieningenniveau voor de nieuwe concessie vergelijkbaar was met die van de huidige concessie (zie verder thema 3: waar we nader ingaan op de bestekseisen).

Hierbij speelt ook dat de keuze over de wijze waarop bestekseisen worden geformuleerd niet expliciet is vastgesteld. Een bestek kan technisch en gedetailleerd worden opgesteld waarbij veel keuzes worden 'dichtgetimmerd' of meer open en functioneel waarbij meer vertrouwen in de innovativiteit van de markt wordt gesteld.

Risicomanagement

Naast voor- en nadelen van de strategische keuzes wordt in een bijlage van de notitie kaders en uitgangspunten ook stilgestaan bij mogelijke risico's. Er worden vijf risico's geëxpliciteerd: (1) tegenvallende aanbestedingsresultaten, (2) tegenvallende reizigersopbrengsten, (3) acties vakbonden tegen perceelindeling, (4) juridische procedures in aanbestedingsproces en (5) het tijdig beschikbaar komen van busmaterieel bij één groot perceel.

De genoemde risico's worden meegewogen bij de voor- en nadelen van te maken strategisch keuzen. Ten aanzien van de risico's worden echter geen beheersmaatregelen geformuleerd indien deze in het proces onverhoopt optreden. Indien er vooraf geen "*what if*"-scenario's worden gemaakt, waarbij van te voren wordt afgesproken hoe wordt omgegaan bij het optreden van een van de risico's (bijvoorbeeld bij tegenvallende aanbestedingsresultaten of juridische procedures) kan dit later in het proces tot vertraging leiden.

Ook is in de planning van de aanbesteding vooraf geen rekening gehouden met het optreden van de benoemde risico's of andere onvoorziene gebeurtenissen. Het OV-bureau was er zich echter wel van bewust dat de planning redelijk ruim was opgezet en dat hiermee onvoorziene gebeurtenissen in de planning konden worden opgevangen. Lange tijd zat het aanbestedingsproces ook niet op het kritieke pad. Omdat er geen expliciet beheersmaatregelen bij de risico's zijn geformuleerd is ook het effect van de koppeling tussen de aanbesteding van de gecombineerde en de GD-concessie op de besluitvorming pas later in het proces manifest geworden.

3.3 Kwaliteit van de aanbestedingsdocumenten en de gestelde eisen

In deze paragraaf gaan we nader in op de kwaliteit van de aanbestedingsstukken en de bestekseisen die in de definitie en aanbestedingsfase zijn ontwikkeld. We geven ons oordeel over de opzet van het Bestek en de wijze van communicatie met vervoerders middels de Nota van Inlichtingen. Ook de gunning- en selectiecriteria worden in de analyse betrokken. We gaan in op de vraag in hoeverre de uitwerking van de eisen van invloed was op de oorspronkelijke uitgangspunten. Hierbij kijken we ondermeer naar (vermeende) prijsopdrijvende eisen, de rol van marktconsultatie en de paradox van selectie-eisen die aan de ene kant dienen te waarborgen dat er draagkrachtige inschrijvers zijn, en aan de andere kant van invloed zijn op het aantal inschrijvers (marktwerking).

Opzet en duidelijkheid van het Bestek

Het Bestek kenmerkt zich door de hoge mate van gedetailleerdheid. Hiermee zijn vrije keuzes van vervoerders hoe zij invulling kunnen geven aan de functionele eisen beperkt. Ondanks dat het OV-bureau verantwoordelijk is voor de ontwikkelingsfunctie, dient zij er, bij de formulering van de bestekseisen, voor te waken op de stoel van de vervoerder te gaan zitten. Naast dat dit creativiteit vanuit de markt belemmert, kan er onbedoeld ook een prijsopdrijvend effect uitgaan van te gedetailleerde eisen. In deze paragraaf komen verschillende eisen aan de orde die minder ruimte overlieten aan vervoerders of zelfs direct ingrepen op het beleid en bijbehorende bedrijfsvoering van vervoerders.

Externe adviseurs die het bestek voor het eerst onder ogen kregen en ook de vervoerders zelf geven aan verbaasd te zijn over de mate van gedetailleerdheid van het Bestek. Vervoerders zijn wel in het algemeen van mening dat zij met het Bestek verder redelijk uit de voeten konden. Op enkele onduidelijkheden na, bijvoorbeeld ten aanzien van het aantal gevraagde DRU's, was het in hun ogen een gedegen document.

Toch zijn er verschillende kritische kanttekeningen bij de opzet en indeling van het Bestek. Het Bestek komt door de gehanteerde thematische indeling over als een aaneenschakeling van verschillende (beleids)eisen van drie opdrachtgevers. Vanuit het perspectief van de vervoerder zijn enkele eisen bijvoorbeeld aan het materieel of het aantal in te zetten DRU's, over het document verspreid. Voor vervoerders leidt dit tot een zoektocht naar de eisen waarop zij hun calculatie dienen te baseren. Het komt de transparantie van het Bestek ten goede indien er meer aandacht wordt besteed aan het perspectief van waaruit de vervoerders calculeren. Bijvoorbeeld door een bijlage op te nemen waar de eisen worden gegroepeerd. Hiermee wordt de kans op het per ongeluk opnemen van tegenstrijdige eisen ook verminderd. Theoretisch gezien kan het gebeuren dat er onder het kopje 'milieu' dusdanig zware eisen aan materieel worden gesteld dat bijna per definitie met nieuwe bussen gereden moet worden, terwijl onder het kopje 'materieel' een eis wordt opgenomen waar de levensduur van bussen juist open wordt gelaten. Overigens vinden wij dat er, na de vragen van de vervoerders en de antwoorden in de Nota's van Inlichtingen, nauwelijks meer sprake is van tegenstrijdige of onrealistische eisen.

Ondanks dat vervoerders aangeven dat zij het Bestek in grote lijnen werkbaar vonden, hebben verschillende onduidelijkheden geleid tot circa 400 vragen van vervoerders, die uiteindelijk met vijf

verschillende versies van Nota's van Inlichtingen beantwoord moesten worden. Op zich is het niet ongebruikelijk dat er bij een aanbesteding honderden vragen worden gesteld. Het aantal vragen is ook geen indicatie van onduidelijkheden of afhankelijk van de keuze voor een open of meer gedetailleerd bestek. Wel was voor vervoerders niet direct duidelijk wat de opdrachtgever voor haar rekening nam en wat de vervoerder moest doen. Dit heeft deels te maken met de (unieke) keuze om de ontwikkelingsfunctie en opbrengstverantwoordelijkheid bij het OV-bureau onder te brengen en met de hieruit voortvloeiende keuze om sociale veiligheid apart aan te besteden.

Financiële consequenties van bestekseisen

Zoals in de vorige paragraaf aangegeven is in het DB goed gediscussieerd over de uitgangspunten en de kaders van de aanbesteding wat in sommige gevallen leidde dit tot politieke compromissen. Hierbij kwam niet altijd de vraag "*wat kost het eigenlijk*" aan de orde. Hierover zijn achteraf kritische uitlatingen gedaan door verschillende respondenten, mede omdat bleek dat de aanbesteding duurder uitviel dan verwacht (zie thema 3, waar we nader ingaan op de onderbouwing van deze verwachting). Enerzijds kan het gevoel dat het bestuur onvoldoende over de consequenties werd geïnformeerd liggen aan het niet adequaat informeren van het bestuur (zie thema 7, waar we ingaan op de bestuursgevoeligheid van medewerkers van het OV-bureau) anderzijds kan ook gesteld worden dat er wellicht onvoldoende is doorgevraagd door het bestuur. Dit omdat op basis van interne stukken en gesprekken met medewerkers van het OV-bureau duidelijk blijkt dat de vraag wat elke extra eis betekende voor de kosten wel degelijk een rol speelde bij de interne discussies binnen het OV-bureau.

De constatering uit de analyse in de vorige paragraaf doet zich ook hier gelden: er miste een overall document (Nota van Uitgangspunten) waarin breed gedragen strategische politieke keuzes en de uitwerking hiervan op concreet besteksniveau continu en structureel met elkaar en de met de (financiële) consequenties in verband werden gebracht.

Enkele bestekseisen nader beschouwd

Wij constateren een verschil van inzicht tussen vervoerders en medewerkers van het OV-bureau over de mate waarin de bestekseisen een hoger kwaliteitsniveau nastreven dan het voorzieningenniveau van de bestaande concessie. Medewerkers van het OV-bureau achten de kwaliteitseisen in het huidige bestek als vergelijkbaar met het voorzieningenniveau van de eerdere concessie. Zij zien hierin dan ook geen verklaring voor de hoger dan verwachte DRU-prijzen (zie thema 3: verwachtingen aanbestedingsresultaat). Vervoerders geven echter aan dat zij in het nieuwe bestek wel eisen met betrekking tot kwaliteit zien die volgens hen prijsopdrijvend werken.

Dat de aanbesteding hoger is uitgevallen dan door het OV-bureau verwacht, verklaren zij deels door "alle kwaliteitseisen". Zij geven aan dat het DRU-niveau dat is aangeboden vergelijkbaar is met die van het huidige niveau, maar dat er sprake is van meer kwaliteit. Zij noemen als voorbeeld van meer kwaliteit de materieel eisen, waaronder de eis van displays in bussen, de eisen in het kader van de robuuste ontwikkelingsrelatie die meer inzet van de zijde van de vervoerders vragen en de verantwoordelijkheid van afstemming van dienstregelingen gezien de koppeling met het kleinschalig openbaar vervoer dat in de gecombineerde concessie is ondergebracht.

Hieronder geven wij vier voorbeelden van eisen de betrekking hebben op de kwaliteit, dan wel die illustreren hoe gedetailleerde eisen onvermeend van invloed kunnen zijn op vrije keuzes van vervoerders.

Ondanks deze vier voorbeelden van mogelijke prijsopdrijvende kwaliteitseisen, zijn wij, na bestudering van het bestek, van mening dat er sprake is van een sober bestek met minimale kwaliteitseisen, waarbij niet bewust gestreefd is naar een hoog voorzieningenniveau. Ook uit het rapport van MuConsult blijkt dat met het bijstellen van de eisen aan het materieel slechts ten dele besparingen mogelijk zijn die ten koste gaan van de minimaal gewenste kwaliteit.

Vier voorbeelden van eisen uit het bestek:

- Eis (5.2, c): "De centrale verkeersleiding (CVL) dient zich fysiek op het grondgebied van de provincies Groningen en Drenthe te bevinden."

Dit is een voorbeeld van een eis die niet functioneel/ gedetailleerd is geformuleerd en hierdoor bedoeld of onbedoeld van invloed is op de vrije keuze van vervoerders om invulling te geven aan de achterliggende wensen van het OV-bureau. Er wordt een middel voorgeschreven in plaats van een norm of doel. Functioneel gezien is het handig om te eisen dat een CVL zich op het grondgebied van de provincies ligt, omdat hiermee wordt gewaarborgd dat de verkeersleiders goed bekend zijn met het gebied waarbinnen het vervoer plaatsvindt. Eén van de vervoerders geeft aan dat - de formulering van - deze eis direct van invloed is op de interne beleidskeuze ten aanzien van de bedrijfsvoering van deze vervoerder. Deze vervoerder heeft de keuze gemaakt om zoveel mogelijk te werken met een gecentraliseerde organisatie. Ook ten aanzien van de verkeersleiding. Dit levert synergievoordelen op waarbij tevens een gegarandeerde bereikbaarheid kan worden geleverd, doordat hiermee meerdere CVL-ers beschikbaar kunnen zijn. Voor deze vervoerder wordt deze eis dan ook als vervelend en prijsopdrijvend ervaren.

- Eis (4.2.2.1, g): "De gemiddelde leeftijd van de voertuigen mag niet hoger zijn dan 5 jaar, waarbij de maximale leeftijd van een voertuig 10 jaar bedraagt. De versterkingsbussen mogen niet ouder zijn dan 12 jaar.

Ook hier is sprake van een gedetailleerde, niet functionele eis die mogelijkheden om op een andere manier aan het achterliggende doel (kwalitatief hoogwaardig materieel) te voldoen bedoeld of onbedoeld uitsluit. Vervoerders geven aan dat deze eis niet als zeer zwaar wordt ervaren (er worden bijvoorbeeld geen nieuwe bussen geëist), maar dat deze eis met betrekking tot de levensduur van bussen wel de optie uitsluit om te werken met het renoveren van bussen naar de eisen van nu.

- Eis (4.2.1.2, b): "De voertuigen dienen voorzien te zijn van comfortabele stoelen met hoofdsteunen en armleuningen, alle in rijrichting geplaatst, individuele leeslampjes, steek tussen de stoelen zodanig dat de overgrote meerderheid van de reizigers voldoende beenruimte heeft, goed zicht naar buiten, ramen met een mate van zonwering die aansluit bij het gewenste binnenklimaat, beschaafde, rustgevende kleurstelling."

Deze eis wordt door vervoerders als prijsopdrijvend ervaren. Met name de eis van 100% voorwaartse zitplaatsen leidt tot minder zitplaatsen en is daarmee duurder dan indien comfort voor de reiziger op andere wijze wordt gegarandeerd. In de ogen van vervoerders zijn de eisen aan het interieur van bussen verregaand gedetailleerd en "*leuk bedacht door een of andere ontwerper*", maar niet altijd even praktisch of goedkoop leverbaar.

- Eis (5.4, b): "Uitgevallen ritten komen niet in aanmerking voor vergoeding." en
- Eis (17.4.2, d): "Het DRU-tarief voor meer-/minderwerk is per materieeltype gelijk aan het standaard DRU-tarief zoals geoffreerd voor het referentieniveau. Als in enig jaar de DRU-productie afneemt ten opzichte van het voorgaande jaar, ontvangt de concessiehouder een vergoeding voor elke productiedaling onder de grens van 10% van het geldende referentieniveau. [..] Voor de productiedaling regionale basisverbindingen zal de concessiehouder voor de eerste 10% geen vergoeding ontvangen [...]

Vervoerders zien het niet ontvangen van een vergoeding bij uitgevallen ritten of bij een productiedaling als een zware eis en vragen zich af of medewerkers van het OV-bureau zich voldoende realiseren dat deze eisen (net als eisen met betrekking tot een malus-regeling) door vervoerders volledig worden doorberekend in de bieding. Het OV-bureau loopt wel minder risico, maar betaalt hiervoor gewoon direct de risico-opslag doordat het risico geheel wordt verdisconteerd in de DRU-prijs. Zeker voor een middelgroot bedrijf leidt deze eis tot een hoog risico dat niet eenvoudig is te dragen. Een andere mogelijkheid zou zijn om bij rituitval wel de kostprijs te vergoeden. Dit werkt dan minder prijsverhogend aan de voorkant. Overigens kan de invloed van deze eis in vergelijking tot de oude concessie niet als prijsopdrijvend worden beschouwd, omdat ook in de oude GGD-concessie niet gereden ritten niet werden vergoed.

Uitwerking van de selectie-eisen

Naast de bestekseisen kunnen ook selectie-eisen prijsopdrijvend werken. Alle vervoerders geven unaniem aan dat de eis met betrekking tot het verstrekken van een *bankgarantie* eigenlijk zonde van het geld is. In de praktijk wordt deze nooit aangesproken en banken rekenen hiervoor circa 1% van de omvang van de garantie, omdat banken actief een voorziening moeten creëren. Bovendien dient een vervoerder deze garantie af te geven voordat duidelijk is of zij de concessie winnen. Om toch voldoende waarborgen in te bouwen wordt gesuggereerd om de periode waarvoor een bankgarantie moet worden afgegeven te verkorten, bijvoorbeeld alleen tijdens implementatie en het eerste half jaar. Hiermee wordt in hun ogen voldoende het gevaar van een faillissement afgedekt.

Te zware bestek- en selectie-eisen kunnen zelfs op gespannen voet staan met het uitgangspunt om meerdere inschrijvers de mogelijkheid te geven een bieding te doen. Uiteindelijk bleek dat de uitwerking van de gestelde eisen voor een middelgrote vervoerder, met ervaring op het gebied van

besloten busvervoer, dusdanig van aard was dat op voorhand duidelijk was dat zij niet aan de bestekseisen/ selectiecriteria konden voldoen. De intentie/ strategische keuze van het OV-bureau om een apart HOV-perceel aan te bieden om zo ook middelgrote bedrijven te interesseren/ in de gelegenheid te stellen een bieding te doen, is in de praktijk niet goed uitgepakt. Ondanks dat het OV-bureau goed heeft geïnformeerd bij middelgrote bedrijven waar ze financieel aan zouden kunnen voldoen, waren de eisen in het bestek zodanig zwaar (bijvoorbeeld de omzeteis ten aanzien van (ervaring op het gebied van) openbaar vervoer, of de solvabiliteitseis (10 miljoen euro eigenvermogen op balanstotaal) dat het voor middelgrote bedrijven haast ondoenlijk was om in te schrijven en een reële bieding te doen. Positief is wel dat er bij middelgrote bedrijven in de regio een leereffect is opgetreden.

De rol van marktconsultatie

Het organiseren van een marktconsultatie voorafgaand aan een aanbesteding is zeer gebruikelijk en heeft als voordeel dat in een vroege fase eventuele minder realistische verwachtingen kenbaar worden en nieuwe ontwikkelingen in de markt kunnen worden betrokken bij het toetsen van strategische keuzes en het maken/ aanscherpen van bestekseisen.

Een marktconsultatie heeft over het algemeen de meeste meerwaarde indien deze op basis van de eerste contouren van een uitvraag kan worden gebaseerd. Een Nota van Uitgangspunten dient vaak om intern tussen samenwerkende overheden afstemming te krijgen, vervolgens kan op basis van duidelijke contouren van het PvE en bestek ruim van te voren een goed voorbereide gedetailleerde marktconsultatie worden gehouden. Hierbij is het niet ongebruikelijk om veel informatie (informatiepakket van 600 pagina's) aan de markt voor te leggen.

Bij het opstellen van het PvE is door het OV-bureau gebruik gemaakt van inzichten opgedaan uit een eind 2007 gehouden marktconsultatie in Utrecht met vervoerders. Uit het tijdstip (voor de start van de definitiefase), het uitnodigingenbeleid en het beperkt aantal vragen van algemene aard (1 pagina), maken wij op dat de marktconsultatie slechts op basis van de eerste globale contouren van de aanbesteding heeft plaatsgevonden.

Illustratief voor de bescheiden rol die de marktconsultatie in het proces heeft gespeeld, is dat vervoerders hebben aangegeven dat zij het een gemiste kans vinden dat er *geen* marktconsultatie heeft plaatsgevonden. Na doorvragen herinneren zij zich de bijeenkomst in Utrecht, maar zij achten de insteek van deze bijeenkomst te abstract om van veel waarde te zijn om marktkennis in te brengen ten aanzien van detailaspecten over de opzet en gestelde eisen.

3.4 Verwachtingen omtrent het aanbestedingsresultaat

In deze paragraaf analyseren wij de rol die de verwachtingen omtrent het aanbestedingsresultaat hebben gespeeld in het aanbestedingsproces en hoe deze verwachting van invloed is geweest op het verloop van het proces in opvolgende fasen. We staan stil bij de keuze om geen budgetplafond te hanteren, de onderbouwing van het verwachte aanbestedingsvoordeel en de keuze om dit voordeel in de begroting op te nemen. Ook de wijze waarop dit onderwerp bestuurlijk een rol is gaan spelen komt aan de orde. Dit thema is van belang bij de vraag of de bestuurlijke impasse die ontstond na het bekend worden van het aanbestedingsresultaat had kunnen worden voorkomen dan wel anders had kunnen worden beheerst.

Onderbouwing verwachting aanbestedingsresultaat

Zoals uit de procesbeschrijving (hoofdstuk 2) blijkt, bestaat bij het OV-bureau, deels op basis van informatie van een vergelijkbare aanbesteding elders in het land, de verwachting van aanbestedingsvoordeel. Er is in de ogen van het OV-bureau geen aanleiding geweest om tijdens het aanbestedingsproces deze verwachting bij te stellen. Dit mede omdat er bij het OV-bureau van wordt uitgegaan dat de eisen in het bestek vergelijkbaar zijn met die van de toenmalige concessie en hier dus geen kostenopdrijvend effect van kan uitgaan (zie ook thema 2: eisen in het bestek).

Omdat is gebleken dat er bij de door de winnaar aangeboden DRU-prijzen geen sprake bleek te zijn van het verwachte aanbestedingsvoordeel van 10%, lijkt het, met de kennis van nu, gemakkelijk om het OV-bureau te verwijten te optimistisch te zijn geweest over het verwachte aanbestedingsvoordeel. De negatieve ontwikkelingen ten aanzien van (onzekerheden over) indexering en brandstofprijzen zijn pas laat in het proces onderkend. De effecten van de (krediet)crisis op de financiële markten die in de zomer van 2007 ontstond, was ten tijde van de aanbesteding echter niet te voorspellen. Wij hebben dan ook geen kritiek op de onderbouwing van de - conservatieve inschatting - van het OV-bureau op een aanbestedingsvoordeel. Wel hebben wij kritiek op het op voorhand inboeken van aanbestedingsvoordeel in de begroting en de wijze waarop het risico van een tegenvallende aanbesteding is betrokken in de advisering richting het bestuur.

Inboeken aanbestedingsresultaat in combinatie met de keuze om geen budgetplafond te hanteren

Het verwachte aanbestedingsvoordeel wordt betrokken bij de paragraaf weerstandsvermogen in het jaarverslag en jaarrekening 2007 van het OV-bureau. Er wordt uitgegaan van 10% aanbestedingsvoordeel. Deze inschatting wordt opgenomen in de begroting van het OV-bureau voor 2009. Door het inboeken van dit aanbestedingsvoordeel, ontstaat na gunning een financieringstekort, dat onder meer aanleiding is voor verschillende bestuurlijke standpunten ten aanzien van wel of niet gunnen.

Omdat de vervoersmarkt ondoorzichtig is en de meeste effecten op de prijs door marktwerking in het verleden al lijken te zijn behaald, is het in onze ogen risicovol om op voorhand een aanbestedingswinst in te calculeren. Omdat door het OV-bureau ook de keuze was gemaakt om niet te werken met een budgetplafond, werd het risico op een tegenvallend aanbestedingsresultaat groter. Vervoerders geven aan dat indien er wel een budgetplafond zou zijn geweest zij tijdens een

gedegen marktconsultatie signalen hadden kunnen afgeven over de relatie tussen de gestelde kwaliteitseisen en het budgetplafond.

Wij zijn van mening dat het OV-bureau onvoldoende rekening heeft gehouden met de mogelijke (politieke) gevolgen van een tegenvallende aanbestedingsresultaat. Deels omdat de verwachting van een aanbestedingsvoordeel niet is bijgesteld en deels omdat er geen rekening werd gehouden met een scenario "hoe om te gaan met de politiek-bestuurlijke gevolgen bij een tegenvallend aanbestedingsresultaat", leidde het financieel tegenvallende aanbestedingsresultaat bestuurlijk tot verschillende standpunten over wel of niet overgaan tot gunnen.

Onderkennen van politiek – bestuurlijke consequenties van tegenvallend aanbestedingsresultaat

Door in de voorfase meer expliciet rekening te houden met een tegenvallend scenario had mogelijk voorkomen kunnen worden dat het aanbestedingsproces zo'n politieke lading kreeg. Ondanks dat in de bijlage van de notitie Kaders en Uitgangspunten dit risico is benoemd, zijn hierbij geen beheersmaatregelen benoemd. Medewerkers van het OV-bureau hebben mogelijk teveel vertrouwen gesteld in de clausule ten aanzien van meer- en minderwerk waarmee het financieringstekort technisch kan worden opgevangen, zonder dat het gunnen van de concessie juridisch gezien in gevaar komt. De consequenties die deze clausule heeft voor het voorzieningenniveau en de politiek bestuurlijke lading daarbij lijken onvoldoende onderkend door de medewerkers van het OV-bureau.

Uit het handelen van medewerkers van het OV-bureau, blijkt dat mogelijke politiek-bestuurlijke consequenties van het tegenvallend aanbestedingsresultaat in een later stadium wel te worden onderkend. Na het openmaken van de enveloppen met biedingen (2 maart 2009) was direct duidelijk dat, ongeacht de beoordeling, alle biedingen hoger lagen dan verwacht. Direct op dat moment heeft de directeur van het OV-bureau het politiek – bestuurlijke risico onderkend en telefonisch contact opgenomen met de voorzitter van het DB. De beoordelingscommissie gaat vervolgens - conform haar opdracht – zorgvuldig aan de slag met het beoordelen van de biedingen en komt vervolgens op 13 maart met haar advies aan het bestuur. Deze datum bleek agendatechnisch de eerste mogelijkheid om als DB bijeen te komen.

3.5 Procesregie en communicatie ten tijde van de beoordeling en gunning

In deze paragraaf gaan wij in op 'bestuurlijke impasse' ten aanzien van de keuze gunnen of niet gunnen, die is ontstaan nadat het aanbestedingsresultaat bekend is geworden. We gaan in op de procesregie van het OV-bureau op het moment dat in het proces politiek – bestuurlijk afwegingen de nadruk krijgen. Daarnaast kijken specifiek naar de wijze van communicatie richting vervoerders en media.

Procesregie en onafhankelijke advisering in fase met verschillende politiek – bestuurlijke belangen

Zoals uit de procesbeschrijving blijkt (hoofdstuk 2), heeft het gunnen van de concessie meer tijd in beslag genomen dan oorspronkelijk gepland. Daar waar de voorgaande aanbestedingsfase formeel aanbestedingstechnisch gezien zorgvuldig, gestructureerd en volgens planning is verlopen, wordt door verschillende betrokkenen deze fase in het aanbestedingsproces als 'chaotisch' getypeerd. In

deze fase verschuift de nadruk van de technische aspecten van het aanbestedingsproces, naar een politiek - bestuurlijke dimensie.

De adviserende rol van medewerkers van het OV-bureau aan het bestuur verandert in deze fase. Tijdens een DB-vergadering in deze fase (24 maart 2009) wordt door de bestuurders opgemerkt dat er nu sprake is van een puur bestuurlijk proces en dat er daarom geen uitgebreide nadere ambtelijke notities of toelichtingen worden verwacht van medewerkers van het OV-bureau. Naast de reeds aanwezige inhoudelijke adviezen van medewerkers van het OV-bureau, worden, door leden van het DB op eigen titel externe adviezen gevraagd. Dit leidt tot verschillende juridische adviezen over de risico's van gunnen of niet gunnen. Ook wordt door het DB besloten tot het vragen n van een advies aan topambtenaren van de GGD-overheden. Het lijkt alsof de medewerkers van het OV-bureau in deze fase minder grip hebben op het verloop van het proces. Aan de ene kant wijst deze ontwikkeling, waarbij niet alleen het OV-bureau adviezen opstelt, op een gebrek aan vertrouwen van bestuurders in de medewerkers van het OV-bureau, anderzijds is het niet ongebruikelijk dat een bestuurder zelf zijn informatie inwint als second opinion. Positief is dat de inhoudelijke informatie uit verschillende onderzoeken en de inhoudelijke standpunten continu tussen medewerkers van het OV-bureau en de ambtelijk adviseurs van de bestuursleden bij de GGD-overheden worden gedeeld.

Op basis van de door het OV-bureau opgestelde adviezen, concluderen wij dat de medewerkers van het OV-bureau, hebben gekozen voor het onbevangen verstrekken van informatie en het doen van voorstellen die recht doen aan de uitkomsten van de aanbestedingsprocedure waarbij ook rekening gehouden wordt met de verschillende standpunten van bestuurders. Het advies van de medewerkers van het OV-bureau blijft om over te gaan tot gunning, maar gezien de verschillende bestuurlijke standpunten worden beide opties (gunnen en niet gunnen) evenwichtig voorzien van voor- en nadelen. Ook de brief van het OV-bureau aan colleges en raden en staten (17 april 2009) betreft enkel feitelijke informatie over de ontstane situatie.

Communicatie richting vervoerders en in de media

Tijdens deze fase van beoordeling en gunning doen er verschillende geruchten de ronde over onderlinge vriendschappelijke relaties tussen bestuurders en/of ambtenaren met vervoerders die het verloop van het proces of ingenomen (tijdelijke) standpunten mogelijk zouden kunnen verklaren. Het verloop van het proces en de bestuurlijk ingenomen standpunten en de wijziging in deze standpunten zijn naar ons oordeel echter op basis van inhoudelijke argumenten en op dat moment ontstane nieuwe inzichten uit externe onderzoeken, te verklaren.

Wel lijkt er in deze fase ogenschijnlijk vertrouwelijke informatie over het aanbestedingsproces bij vervoerders beschikbaar te zijn. Gevraagd en ongevraagd sturen de inschrijvers brieven of treden zij op in de media waarbij zij ingaan op de ontstane impasse (zie procesbeschrijving hoofdstuk 2). Op basis van de hierbij ingenomen standpunten en/of gehanteerde argumenten van vervoerders lijkt het alsof het aanbestedingsresultaat bij de inschrijvers bekend is. Mogelijk dat dit eenvoudig te verklaren valt uit zeer accurate speculaties van vervoerders, maar mogelijk speelt ook een rol dat in deze fase een steeds bredere groep mensen op de hoogte was van het aanbestedingsresultaat. Hiermee neemt het risico van bedoeld of onbedoeld verspreiden van vertrouwelijke informatie toe.

Dat vervoerders zich in de media beginnen te roeren en via verschillende kanalen verzoeken om informatie over het besluitvormingsproces, is een gevolg van het lange tijd uitblijven van formele informatie vanuit het OV-bureau over de ontstane impasse. Nadat vervoerders op 2 maart 2009 hun inschrijvingen hebben ingediend, zitten zij vol spanning te wachten op de uitkomst. Pas op 23 april 2009 worden de vervoerders telefonisch door medewerkers van het OV-bureau ingelicht over het uitstel van de besluitvorming. Dit signaal wordt zeer gewaardeerd als formeel signaal tegenover de vele berichten die op dat moment al in de media zijn verschenen of in openbare brieven aan raden en staten zijn opgenomen.

Bij een aanbestedingsproces is het cruciaal dat door betrokkenen zowel aan de kant van de opdrachtgever als bij inschrijvers 'radiostilte' in acht wordt genomen. Het is gebruikelijk om in het bestek te vermelden dat alle contacten – op straffe van uitsluiting – via de in het bestek genoemde contactpersoon dient te verlopen. De radiostilte is tot en met het gunningadvies van de Beoordelingscommissie gerespecteerd. Nadat besluitvorming uitblijft en in de media wordt gecommuniceerd over de ontstane impasse, worden bestuurders benaderd door diverse personen van landelijke vervoerbedrijven met het verzoek om informatie over het besluitvormingsproces. Naar onze mening had het OV-bureau op dat moment onmiddellijk vervoerders moeten aanspreken op hun handelen en adequaat moeten voorzien van procedurele informatie. Het lijkt alsof de energie op het interne besluitvormingsproces was gericht, waarbij er te weinig aandacht was voor een gestructureerde externe communicatie. Er was ook geen communicatieplan opgesteld.

Uiteindelijk worden de bestuurders het eens over de optie om over te gaan tot gunning. Naast de nieuwe inzichten die de door gedeputeerde Bleker geëntameerde onderzoeken opleverden, speelde ook mee dat er goede afspraken werden gemaakt tussen de bestuurders over de aanpassingen in het voorzieningenniveau. Hierbij speelt mee dat volgens de adviezen van medewerkers van het OV-bureau er kennelijk 'rationalisering' van het voorzieningen niveau mogelijk was. In termen van betrokkenen: "er bleek 'dor hout' in het voorzieningenpakket aanwezig". In de jaren dat er voldoende budget beschikbaar was om frequentieverhogingen in de spits door te voeren, is mogelijk onvoldoende kritisch gekeken naar de optimalisering op basis van kosten.

3.6 Implementatie; periode tussen de gunning en de start van de concessies.

In deze paragraaf gaan we in op de overdracht van onroerend goed en de wijze waarop omgegaan is met het bezwaarschrift en de daaropvolgende juridische procedure. Voor de implementatie van de nieuwe concessie was minder tijd dan oorspronkelijk gepland. We gaan in op de consequenties hiervan en de wijze waarop hiermee is omgegaan. Hierbij staan we ook stil bij de optie van schikken die door het OV-bureau is overwogen.

Overdracht onroerend goed

Nadat de concessie is gegund aan Qbuzz ontstaat er een onderhandeling tussen Qbuzz en de zittende vervoerder over de overdracht van onroerend goed (strategische locaties rondom busstations). Uiteindelijk komen beide vervoerders niet tot een overeenkomst. Dit leidt tot een situatie waarbij de nieuwe vervoerder dure huurovereenkomsten moet sluiten, terwijl de grond ernaast in bezit van de zittende vervoerder, afzonderlijk met een nieuwe functie moet worden ontwikkeld. Ongeacht dat dit nu eenmaal het resultaat kan zijn van onderhandelingen in het

bedrijfsleven, kan vanuit een neutraal perspectief worden gesteld dat er geen sprake is van een ideale situatie (geen Pareto Optimum).

Het OV-bureau had hierbij een zwaardere rol kunnen spelen, door vooraf in het bestek hierover meer dwingende procesafspraken op te nemen. In het bestek is nu volstaan met een verwijzing naar de wettelijke gedoogplicht ten aanzien van infrastructuur en is in bijlage 22 van het bestek ook de eigendomssituatie van de busstations aangegeven. Het vooraf opnemen van afspraken omtrent de overdracht van strategische locaties komt ook het level playing field ten goede. De zittende vervoeder heeft dan minder voordeel van het reeds in bezit hebben van deze strategische locaties.

Bezwaarschrift en de daaropvolgende juridische procedure

Het feit dat door één van de vervoerders een juridische procedure wordt opgestart, kan onzes inziens niet als smet op het aanbestedingsproces worden beschouwd. In de praktijk bij dergelijke aanbestedingen is het eerder regel dan uitzondering dat er bezwaar wordt gemaakt.

Bovendien speelt op de achtergrond mogelijk mee dat bij de andere vervoerders, in theorie los van deze specifieke aanbesteding, principiële bezwaren bestaan dat een relatief nieuwe vervoerder (Qbuzz) kan steunen op het financieel-economische draagkracht van de NS. Zij zien dit als marktverstoring, omdat de NS gelieerd is aan de overheid. Onder andere de wijze waarop Qbuzz voldoet aan de selectiecriteria ten aanzien van solvabiliteit wordt in het bewaarschrift betrokken.

Zoals in de procesbeschrijving aangegeven verzoekt Qbuzz (vertrouwelijk via e-mail, buiten de Nota van Inlichtingen om) het OV-bureau te laten weten of de aangeleverde documenten geschikt zijn om aan te tonen dat Qbuzz voldoet aan de eis van voldoende economische en financiële draagkracht voor de uitvoering van de opdracht. Op 29 januari 2009 verstuurt het OV-bureau een brief aan Qbuzz waarin wordt bevestigd dat Qbuzz voldoet aan de eisen van economisch en financieel draagvlak. Formeel gezien is deze wijze van communicatie conform het aanbestedingsreglement verlopen. Het OV-bureau had deze informatieverstrekking volgens ons echter beter kunnen betrekken in de communicatie met vervoerders middels de Nota's van Inlichtingen. In dat geval hadden andere vervoerders op dat moment bezwaar kunnen maken en niet zoals nu achteraf.

Formeel gezien past het ondertekenen en versturen van de brief binnen het mandaat van de directeur (zie ook thema 7: functioneren OV-bureau). Bovendien correspondeert de inhoud van de brief met de standpunten van het DB. Toch zijn wij van mening dat het raadzaam is om brieven met mogelijke consequentie voor het aantal inschrijvers of bestuursgevoelige kwesties vooraf expliciet aan het bestuur voor te leggen.

Verschillende juridische adviezen en onderzoeken optie van schikken

Specifiek ten aanzien van het al dan niet voldoen aan de solvabiliteitseisen en de handelwijze van het OV-bureau bij het erkennen van de geschiktheid van Qbuzz, worden in juridische adviezen van advocatenkantoren verschillende inschattingen gemaakt met betrekking tot de kans op het winnen van de rechtszaak. Ook in deze fase worden er namelijk naast de juridische adviezen die door het OV-bureau worden ingewonnen, ook door de bestuurders zelf juridisch advies ingewonnen. Dit leidt tot een situatie met tegenovergestelde inschattingen over de kans op het winnen van een eventuele rechtszaak. Uiteindelijk blijft het advies van de medewerkers van het OV-bureau overeind.

Mede omdat er juridische adviezen zijn ingewonnen die de kans op het winnen van de rechtszaak niet hoog inschatten, wordt door de voorzitter van het DB oud-directeur Schrikkema, tijdens een vakantie van de zittende directeur, verzocht om verkennende gesprekken te voeren met Arriva en Qbuzz over de mogelijkheid om te schikken. Mondeling bestaat er vervolgens bijna overeenstemming over een optie tot schikking. De directeur van het OV-bureau beoordeelt, na een goede overdracht van de heer Schrikkema aan de heer Van Selm, de consequenties van deze optie tot schikking echter als zodanig risicovol dat hij het DB adviseert om niet over te gaan tot schikking. Het DB neemt dit advies over en besluit om niet over te gaan tot de optie van schikking.

Het afzonderlijk inwinnen van juridische adviezen en het geven van de opdracht tot het onderzoeken van een optie van schikken aan een oud-medewerker van het OV-bureau, beschouwen wij als een fenomeen dat expliciet in het DB aan de orde had dienen te worden gesteld. Ook hier geldt dat het bestuurders vrijstaat om naast adviezen van het eigen OV-bureau afzonderlijk second opinions aan te vragen, maar teveel verschillende adviezen kunnen ook verstorend werken of de vertrouwensrelatie tussen het DB en medewerkers van het OV-bureau negatief beïnvloeden.

3.7 Samenwerking met gemeenten

Deze paragraaf heeft voornamelijk betrekking op de samenwerking in het kader van de gecombineerde aanbesteding. Met name de inrichting van de samenwerking met gemeenten in het kader van de gecombineerde aanbesteding zal hier aan de orde komen. We gaan in op de waardering van de gemeenten ten aanzien van de inzet van het OV-bureau. Ook staan wij stil bij verschillende kritische kanttekeningen die door de gemeenten zijn geuit.

Gemeenten positief over de inzet van het OV-bureau

De samenwerking tijdens het aanbestedingsproces is door medewerkers van het OV-bureau en door betrokkenen van de gemeenten als intensief en soms ook als moeizaam getypeerd. Gezien de ambitie en het aantal betrokkenen is het niet verwonderlijk dat het proces veel tijd en energie heeft gekost. De wijze (en omvang) waarop de gemeenten en het OV- bureau samenwerken om te komen tot gezamenlijke aanbesteding is uniek in Nederland.

Een goede samenwerking is gebaseerd op wederzijds vertrouwen. Gemeenten hebben gedurende het gehele proces vertrouwen in medewerkers van het OV-bureau gehad. Er zijn geen verdenkingen geuit dat het OV-bureau bewust gemeenten in een 'fuik van besluitvorming' dwong of dat zij hun voorsprong in kennis over aanbesteden, misbruikte om eigen belangen te waarborgen. Men is het er over eens dat het OV-bureau oprecht opereerde vanuit het gezamenlijk belang.

Gemeenten zijn, nog los van het uiteindelijke resultaat, tevreden met de professionele inzet van het OV-bureau om te komen tot een gecombineerde aanbesteding. Wel is er op verschillende aspecten van de samenwerking en opstelling van het OV-bureau kritiek geuit.

Onvoldoende marktonderzoek

Gemeenten zijn tevreden over de inzet van het OV-bureau, dit ondanks dat in twee regio's de gevraagde vergoeding voor het Wmo-vervoer hoger is dan de vergoedingen die de gemeenten

eerder betaalden. Wel is er kritiek op (de onderbouwing van) de verwachting dat veel kleine regionale aanbieders zelfstandig zouden inschrijven. Het OV-bureau wordt verweten onvoldoende marktonderzoek gedaan te hebben, en slechts te hebben gekeken naar mogelijkheden in de combinatiegraad van vervoersstromen.

Inrichting van de samenwerking OV-bureau met gemeenten

Het OV-bureau heeft in het kader van de gecombineerde aanbesteding bij de herstart in 2008 bewust meer tijd en ruimte ingebouwd om samen met gemeenten de aanbesteding voor te bereiden. Deze meer coöperatieve houding blijkt ondermeer uit het plan van aanpak waarin naast een ruimere planning, ook aandacht is voor een projectstructuur met daarin overlegmomenten met de coördinatoren van gemeenten en maatwerk bij regiospecifieke wensen. Gemeenten herkennen de meer coöperatief opstelling van het OV-bureau. Zij geven aan dat het inlevingsvermogen van medewerkers van het OV-bureau beter was vergeleken met de eerdere poging om gezamenlijk aan te besteden. Toen werd het proces te eenzijdig via portefeuillehouders verkeer en vervoer ingestoken, was er een erg bedrijfsmatige opstelling van het OV-bureau waarbij onvoldoende rekening werd gehouden met de cultuur en interne gemeentelijke afstemming en besluitvormingsprocedures.

Ondanks dat het aanbestedingsproces als samenwerkingsproces is opgezet, hebben in de praktijk veel gemeenten gebruik gemaakt van de kennis en capaciteit van het OV-bureau. Het OV-bureau had de regie op – de inrichting en voortgang van – het proces en was bovendien penvoerder van de verschillende aanbestedingsdocumenten en van de bestuursovereenkomsten. Dit vereist een proactieve en transparante opstelling van het OV-bureau, omdat ander het gevaar bestaat van eenrichtingverkeer waarbij gemeenten gedurende het proces achterover gaan leunen en op bij belangrijke (besluitvormings)momenten in het proces, onvoldoende aangehaakt blijken te zijn.

Ondanks dat het plan van aanpak voor de gecombineerde aanbesteding gestoeld is op samenwerking met gemeenten, is de voorgenomen aanpak op verschillende onderdelen summier uitgewerkt. In het plan van aanpak is een tijdslijn opgenomen die enkel betrekking heeft op de aanbestedingstermijnen. Gemeenten hebben meer behoefte aan een procesplanning die duidelijk maakt waarneer zij iets moeten doen of waarneer zij de gelegenheid hebben om op stukken van het OV-bureau te reageren. Als gevolg van het ontbreken van een procesplanning werd bijvoorbeeld cliëntenparticipatie te ad hoc ingepland.

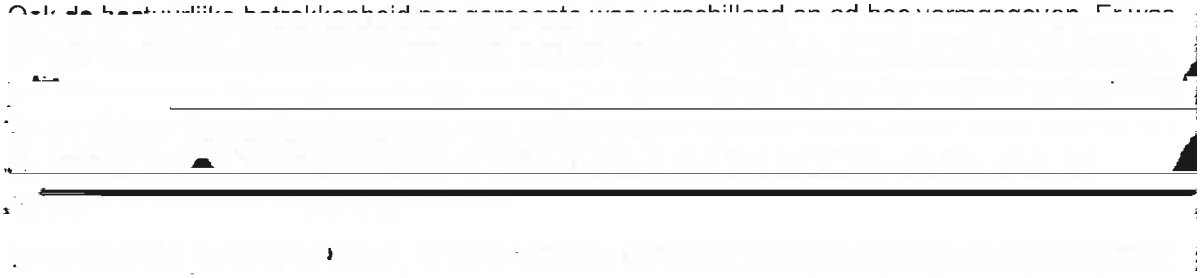
Bovendien is over het verloop van de procedure door het OV-bureau onvoldoende gecommuniceerd. De communicatie tussen de vertegenwoordigers van de gemeenten en het OV-bureau neemt, naar mate de aanbestedingsprocedure verder liep, af en verloopt in toenemende mate via mailwisselingen. Er is geen vast en bij voorbaat afgestemde vergaderfrequentie en definitieve akkoord op het bestek wordt via de mail gegeven. Het OV-bureau reageert adequaat, wanneer de gemeenten hierom verzoeken, maar de proactieve houding verandert in de loop van het proces in toenemende mate in een reactieve houding.

Ten slotte, was de procesorganisatie per regio verschillend vormgegeven. Dit is begrijpelijk, gelet op de reeds bestaande organisatiestructuren in verschillende regio's (bijvoorbeeld aanwezigheid van een streekraad). Het vormde echter voor het OV-bureau ook een grote uitdaging om regie te

houden op het proces in de verschillende regio's. Mede door dit gegeven, was het voor het OV-bureau wellicht niet mogelijk om te allen tijde de lijnen met de verschillende projectgroepen kort te houden en doorlopend te communiceren.

Gemeenten geven aan dat zij gedurende de zomer van 2008 überhaupt een tijd niks van het OV-bureau hoorde. Ook nadat er bij de grote aanbesteding vertraging ontstond, is de kritiek dat het OV-bureau laat gemeenten informeert over wat er aan de hand is. De gunning van de gecombineerde aanbesteding werd door problemen bij de grote aanbesteding, zonder tijdige heldere communicatie met gemeenten aangehouden. Definitieve besluiten over de gunning konden pas worden genomen toen er een positief besluit viel over de grote aanbesteding. Er was bij gemeenten onvoldoende zicht op de dwarsverbanden en risico's die dit met zich meebracht tussen de gecombineerde en de grote aanbesteding.

Ook de bestuurlijke betrokkenheid per gemeente was verschillend en er zijn verschillende



afhankelijkheden en samenwerking, maakte dat deze gemeenten het gevoel hadden niet meer terug te kunnen.

Betrokkenheid gemeenten bij de GD-aanbesteding

De samenwerking met de direct betrokken ambtenaren van de GGD-overheden is gedurende het gehele proces open en transparant geweest. Informatie en bestuurlijke notities zijn onderling uitgewisseld, ook in de fase dat het politiek spannend was.

Kritiek op de samenwerking komt vooral van de overige gemeenten. Ondanks dat het PvE voor advies en inspraak is verzonden naar alle gemeenten binnen Groningen en Drenthe, geven – niet GGD-overheden – aan dat zij zich onvoldoende betrokken voelen bij de aanbesteding van de grote concessie. Ondanks dat zij formeel geen bevoegdheden hebben op het gebied van openbaar vervoer, wensen zij een inspraakvorm bij belangrijke (exploitatie)beslissingen van het OV-bureau. Ze moeten het in hun ogen toch bij de eigen burgers uitleggen als er minder bussen rijden en ze zijn als wegbeheerder verantwoordelijk voor de infrastructuur en doorstroming.

3.8 Functioneren OV-bureau

Bij de behandeling van de voorgaande thema's zijn verschillende elementen de revue gepasseerd die betrekking hebben op het functioneren van het OV-bureau.

In deze paragraaf gaan wij nader in op de kosten verbonden aan het aanbestedingsproces, de capaciteit en ervaring van het OV-bureau en de verdeling van bevoegdheden en het belang van politiek - bestuurlijke sensitiviteit bij het adviseren in een politiek – bestuurlijke context.

Kosten verbonden aan aanbestedingsproces

Naast kwaliteit en tijdigheid behoren ook de kosten onderdeel te zijn van de waardering van een geslaagd project.

Er is voor circa € 136.000 aan extern advies ten behoeve van de aanbesteding ingewonnen. De voorbereidingskosten zijn hiermee grosso modo conform begroting. Bij de begrotingspost beleid en

omvang. In de begroting 2009 was gelet op de aanbestedingen al in het algemeen rekening gehouden met hogere advieskosten.

Naast externe kosten zijn er de kosten van de inzet van de eigen medewerkers. Dat het aanbestedingsproces veel ambtelijke inzet en capaciteit heeft gevergd, is ten koste gegaan van het op voorhand uitwerken van bijvoorbeeld een toolbox voor het beheer van de (regio)concessies en het meer gedetailleerd uitwerken van de bestuursovereenkomsten. Ondanks dat er geen tijdschrijf-systematiek wordt gehanteerd, zijn er indicaties dat de inzet van medewerkers ten koste is gegaan van reguliere werkzaamheden, bovendien is aangegeven dat de werkdruk als hoog werd ervaren.

Het betrekken van alle gemeenten bij de gecombineerde aanbesteding waarbij bovendien per regio maatwerk moest worden geleverd en het tegelijkertijd in de markt zetten van een grote aanbesteding, maakt dat het in onze ogen niet verwonderlijk is dat de eigen ambtelijke inzet relatief hoog is uitgevallen.

Capaciteit en ervaring OV-bureau

Het aanbesteden van grote concessies is per definitie een incidentele gebeurtenis waarvoor inhoudelijk, aanbestedingstechnische en juridische kennis noodzakelijk is. Naar ons oordeel beschikt het OV-bureau over deskundige medewerkers met voldoende inhoudelijke, juridische en aanbestedingstechnische kennis. Duidelijk blijkt dat de betrokken medewerkers vaker aanbestedingen hebben verzorgd. Het OV-bureau heeft dan ook voldoende inhoudelijke expertise en kennis over hoe een aanbesteding vormgegeven kan worden en ze kennen de aanbestedingsregels.

Mede gezien het incidentele karakter van grote aanbestedingen, schuilt er ook een gevaar in het vertrouwen op kennis die bij eerdere aanbestedingen is opgedaan. Omdat de markt zich ontwikkelt, kan, indien teveel wordt geleund op oude gewoontes of achterhaalde kennis, een situatie ontstaan waar in een nieuwe context niet optimaal of innovatief wordt ingespeeld op recente ontwikkelingen. Uit het tijdig en adequaat gebruik maken van externe inhuur, blijkt dat het OV-bureau de eigen kennis niet heeft overschat.

Er werd vooral extern ingehuurd op de momenten dat er kennis en ervaring nodig was. Er is geen gebruik gemaakt van externe inhuur om eventuele capaciteitsproblemen op te lossen. Tijdens het aanbestedingsproces wordt door medewerkers van het OV-bureau wel bij het DB het verzoek ingediend om extra structurele capaciteit beschikbaar te stellen. Dit mede in verband met de hoge werklast van de medewerkers. Uiteindelijk gaat het DB akkoord met een uitbreiding van de formatie van het OV-bureau van circa 16, naar circa 18 fte.

Verdeling van bevoegdheden en het belang van politiek bestuurlijke sensitiviteit

Naast inhoudelijk vakkennis zijn ook verschillende vaardigheden onontbeerlijk bij het vormgeven van een geslaagd aanbestedingsproces. Zeker indien deze aanbesteding in een politiek – bestuurlijke context, met veel verschillende partijen plaatsvindt, zijn vaardigheden zoals: politiek bestuurlijke sensitiviteit, communicatieve vaardigheden gericht op samenwerking en management van processen van belang.

Berenschot

De spanningen, problemen en knelpunten in het aanbestedingsproces zoals die zich hebben voorgedaan (zie voorgaande thema's), liggen eerder op het vlak van deze vaardigheden dan op het gebied van een gebrek aan vakinhoudelijke kennis. Dit blijkt onder andere uit de kritiek van de bestuurders op de vaak technisch inhoudelijke wijze waarop zij werden geadviseerd en dat niet goed met hen wordt meegedacht over wat mogelijke politiek bestuurlijke aandachtspunten zijn, inclusief mogelijke consequenties van de gegeven adviezen.

Dat er geen aparte aandacht was voor een communicatieplan, of dat in het plan van aanpak minder aandacht was voor proceselementen zoals een procesplanning, wijst er in onze ogen ook op dat medewerkers van het OV-bureau in eerste instantie meer inhoud georiënteerd dan proces georiënteerd zijn. Op dit punt was er ook nog een "beladen" verleden tussen het DB en de medewerkers van het OV-bureau. In de ogen van DB leden waren de medewerkers onder de oud directeur ook meer inhoudelijk en bedrijfsmatig georiënteerd zonder veel gevoel voor de politiek-bestuurlijke omgeving. Dit alles heeft er toe geleid dat leden van het DB niet altijd honderd procent vertrouwen hadden in de werkzaamheden van de medewerkers van het OV bureau. Een ander punt betreft het ruime mandaat van de directeur. De directeur dient volgens het mandaatbesluit zelfstandig in te schatten in welke gevallen het gewenst is, gezien het belang van de zaak en de daaraan verbonden aspecten direct gebruik te maken van de verleende bevoegdheid dan wel eerst overleg te plegen met het dagelijks bestuur of de voorzitter van het OV-bureau.

Wij constateren dat er verschillende voorbeelden zijn, zoals het versturen van de brief met betrekking op de solvabiliteit van de nieuwe inschrijver, of het vertrouwen in de technische clausule ten aanzien van meer- en minderwerk, waarbij (achteraf) een verschil van inzicht is ontstaan tussen bestuur en de directie over wat wel of wat niet expliciet en vooraf aan het bestuur dient te worden voorgelegd. Kortom het mandaat besluit is niet altijd duidelijk geweest. Dit wordt volgens ons echter niet opgelost in een dichtgetimmerd directiestatuut, maar dient op basis van wederzijds vertrouwen en met voldoende bestuurlijke sensitiviteit te worden ingevuld. Wij zijn van mening dat hierover tijdens het aanbestedingsproces onvoldoende transparant is gecommuniceerd.

Wat betreft het functioneren van het DB en AB gedurende het besluitvormingsproces constateren wij het volgende. Op het moment van besluitvorming over de gunning bleek de lastige opgave voor de bestuurders: als DB lid binnen de gemeenschappelijke regeling moesten zij het algemene belang van het OV-bureau behartigen, anderzijds had ieder lid ook het belang van de eigen provincie of gemeente te dienen. Gedurende het besluitvormingsproces liepen deze belangen niet altijd parallel. Hierbij is de positie van voorzitter complex. Doorgaans heeft een voorzitter ook de rol bij een eventuele impasse in besluitvormingsprocessen het initiatief te nemen om boven de partijen staand tot een compromis te kunnen komen. Dit is lastig als de belangen van de eigen provincie van de voorzitter niet parallel loopt met het belang van het OV-bureau. Ook bleek dat er geen escalatiemodel bestaat wanneer er in het DB geen unanimiteit wordt bereikt. Doordat het AB de DB leden betreffen aangevuld met collega bestuurders, biedt het AB in de praktijk geen oplossing om onenigheid in het besluitvormingsproces in het DB te doorbreken.

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Inleiding

In hoofdstuk drie hebben wij op deelfacetten het aanbestedingsproces geanalyseerd en gewaardeerd. In dit hoofdstuk formuleren wij onze conclusie. Wij geven hierbij aan wat de sterke en zwakke punten waren in het aanbestedingsproces. Hierbij staat niet zozeer een eindoordeel over een wel of niet geslaagde aanbesteding centraal, maar veeleer aangrijpingspunten voor verbetering. Naast onze conclusies staan we daarom met name stil bij de vertaling van leerpunten uit het aanbestedingsproces naar aanbevelingen voor de toekomst.

Voorafgaand aan de formulering van de hoofdconclusie is het onzes inziens van belang te benadrukken dat het hier niet om een willekeurige aanbesteding ging. Verschillende aspecten van de aanbesteding maken dat het hier - zeker voor Nederlandse begrippen - ging om een unieke, innovatieve, complexe en risicovolle aanbesteding:

- De grote omvang van de aanbesteding, zowel financieel gezien als qua geografische omvang
- De directe koppeling tussen kleinschalig OV en doelgroepenvervoer in hele gebied en de samenwerking tussen vele partners
- Uitgaan van provinciegrensoverschrijdende vervoerspatronen waarbij niet bestuurlijk grenzen, maar vervoerskundige overwegingen leidend zijn
- Het onderbrengen van de ontwikkelfunctie en opbrengstverantwoordelijkheid dicht bij de overheid
- En de belangrijke rol voor een organisatie op afstand waarin op basis van gemeenschappelijke regeling wordt samengewerkt

4.2 Hoofdconclusie

Los van het feit dat de verwachtingen omtrent het aanbestedingsresultaat de waardering van het aanbestedingsproces en de uitkomst hiervan hebben beïnvloed, concluderen wij op basis van objectieve criteria (tijdigheid, kwaliteit en kosten), dat de aanbesteding grotendeels succesvol is verlopen:

- De planning en wettelijke termijnen werden over het algemeen gehaald. Ondanks dat er voor de implementatie minder tijd dan gewenst was, zijn vervoerders op tijd gaan rijden.
- Er waren meerdere geïnteresseerde inschrijvers en voldoende (geldige) inschrijvingen
- De door de winnaar aangeboden DRU-prijzen weken marginaal af van de prijzen die golden voor de oude GGD-concessie. Ook de resultaten van de aanbesteding van de gecombineerde concessie waren, positief.
- De voorbereidingskosten verbonden aan de aanbesteding zijn conform begroting geweest

- Over het algemeen waren de geïnterviewde overheden tevreden met de resultaten van de aanbesteding, de algemene indruk is dat het product verbeterd is ondanks ingrepen in het voorzieningenpakket
- Inhoud en proces zaten zodanig (juridisch) in elkaar dat alle uitspraken bij de rechter zijn gewonnen

Dit neemt niet weg dat terugkijkend met alle kennis van nu in het aanbestedingsproces enkele knelpunten zijn te constateren en dat het proces enkele risicovolle momenten heeft gekend die wellicht een volgende keer vermeden kunnen worden door een en ander anders aan te pakken. Wij concluderen dat:

- Vooraf onvoldoende waarborgen zijn ingebouwd om een soepel procesverloop te garanderen
- De gedetailleerde uitwerking van bestek- en selectie-eisen op gespannen voet stonden met oorspronkelijke uitgangspunten (ruimte voor marktwerking en meerdere inschrijvers bij HOV-perceel) en dat dit bij vervoerders tot onduidelijkheden heeft geleid
- Het politiek proces binnen het aanbestedingsproces tot diverse onvoorziene dilemma's en spanningen hebben geleid en dat er een beperkte controle is geweest over het aanbestedingsproces in de gunningsfase
- De politiek-bestuurlijke sensitiviteit van medewerkers van het OV-bureau te kort heeft geschoten
- Samenwerking binnen gemeenschappelijke regeling zonder afspraken over escalatie of procedures bij onenigheid, onbedoeld heeft geleid tot het op de proef stellen van de onderlinge samenwerking

Deze vijf conclusies ten aanzien van omissies in het aanbestedingsproces werken we in de volgende paragraaf nader uit.

4.3 Deelconclusies

Vooraf waren onvoldoende waarborgen ingebouwd om een soepel procesverloop te garanderen

In de definitie fase zijn inhoudelijk goede discussies gevoerd in het DB en zijn ook eenduidige keuzes gemaakt. Toch kan worden geconcludeerd dat enkele risicovolle momenten later in het proces anders waren verlopen indien:

- Een duidelijker procesontwerp was gemaakt bij start van het aanbestedingstraject met een scherpe verdeling in rollen, taken en verantwoordelijkheden tussen medewerkers van het OV bureau, de leden van het DB en ambtelijk medewerkers van de twee provincies en de gemeente Groningen. Een stappenplan van het proces, inclusief wijze van externe communicatie richting de omgeving (inliggende gemeenten, raad (Groningen) en staten (Drenthe en Groningen) was opgesteld. Dit laatste geldt ook richting de 35 gemeenten met betrekking tot de gecombineerde concessie.

- Een aparte nota van uitgangspunten was opgesteld met alle strategische keuzes en invulling daarvan (bijvoorbeeld de robuuste ontwikkelrelatie met de vervoerder, parameters voor beoordeling kwaliteit), inclusief (financiële) afwegingen, met SMART geformuleerde doelstellingen waaraan deelbeslissingen ten aanzien van het uitwerken van eisen, continu getoetst konden worden en waarmee draagvlak bij Staten en raden kon worden gecreëerd
- Meer aandacht was besteed bij aanvang van het aanbestedingstraject aan beheersmaatregelen passend bij scenario's (risico analyse) die zich zouden kunnen voordoen. Met name ten aanzien van het risico dat alle aanbiedingen boven de verwachte prijs zouden kunnen liggen, is onvoldoende doorgeredeneerd en voorzien van beheersmaatregelen. Zeker omdat geen budgetplafond werd gehanteerd, moest ook vooraf nagedacht worden over een scenario wat te doen met de gecombineerde regioconcessies als de GD-concessie niet zou worden gegund.
- Later in het proces een marktconsultatie had plaatsgevonden op basis van dan meer gedetailleerde documenten. Met name bij zeer gedetailleerde bestekken als onderhavige had dat tot minder vragen geleid en waren kleine onduidelijkheden er eerder uitgefilterd

De gedetailleerde uitwerking van bestek- en selectie-eisen stond op gespannen voet met oorspronkelijke uitgangspunten en leidde bij vervoerders tot onduidelijkheden

Het bestek was gedetailleerd. Overigens is dit een bewuste keuze geweest van het DB. De gedetailleerdheid heeft geleid tot een aantal onduidelijkheden en enkele onjuistheden die in de Nota's van Inlichtingen moesten worden hersteld. Ook verhoogden gedetailleerde eisen het risico van een prijsopdrijvend effect en verkleinde dit de ruimte voor vervoerders. Volgens de inschrijvers was het bestek ook weinig klantvriendelijk. De vele eisen stonden nogal verspreid door het bestek. Grote problemen hebben zich niet voorgedaan in de aanbestedingsfase, wel bleken de selectie-eisen voor sommige vervoerders bij het HOV-perceel dusdanig zwaar dat zij op voorhand niet konden voldoen aan een geldige inschrijving. Wij beoordelen het bestek uiteindelijk als sober en qua kwaliteitsniveau niet afwijkend van de eisen die golden ten tijde van de uitvoering van de GGD-concessie. Ook de selectie-eisen zijn niet overdreven.

Het politiek proces binnen aanbestedingsproces leidde tot diverse onvoorziene dilemma's en spanningen en een beperkte controle over het aanbestedingsproces

De beoordeling van de offertes als zodanig is soepel verlopen (eenduidig, fair en unaniem). De problemen in de concessieverlening fase ontstonden toen bleek dat de prijzen van alle offertes substantieel hoger lagen dan verwacht. Op dat moment ontstond er een politiek proces (er moest aanvullende financiering worden gevonden, er moesten allerlei inhoudelijke en procesmatige keuzes worden gemaakt) binnen een aanbestedingsproces (geen onderhandelingen, geen informatie naar buiten). De combinatie van beide processen leidde tot diverse spanningen en dilemma's (wat wordt wel en wat niet gecommuniceerd, wat is wel of niet openbaar richting Raad en Staten, werd de besluitvorming maximaal opgerekt of met het oog op de implementatie niet, opnieuw aanbesteden of niet). In deze periode (begin april – eind mei 2009) had het OV bureau (DB en ambtelijke medewerkers) beperkte controle over het aanbestedingsproces. In de media verschenen, los van persberichten van het OV-bureau, verschillende inhoudelijke artikelen en vervoerders roeren zich in de media terwijl het aanbestedingsproces een radiostilte verlangt. Dit

ging hand in hand met een opeenstapeling van second opinions en adviezen, los van de adviezen van het eigen OV-bureau.

De late besluitvorming, de juridische procedures en het feit dat een nieuwe vervoerder de aanbesteding had gewonnen leidde tot veel spanning bij vervoerder en het OV-bureau in een erg korte implementatiefase. Met veel kunst en vliegwerk en bijbehorende risico's is de implementatie uiteindelijk wel tijdig gelukt.

De politiek-bestuurlijke sensitiviteit van medewerkers van het OV bureau heeft te kort geschoten

Het OV bureau was gedurende de aanbesteding in een proces van verandering (wisseling directeur, verandering werkwijze, houding en gedrag). Er was sprake van een "beladen" verleden (meer inhoud en bedrijfsmatig gericht, weinig gevoel voor de politiek-bestuurlijke omgeving). De medewerkers van het OV bureau zijn inhoudelijk deskundig. Waar nodig werd extern ingehuurd. Op zich is dit goed gegaan. De politiek-bestuurlijke sensitiviteit van medewerkers van het OV bureau liet echter te wensen over. Dit blijkt onder andere uit de vaak technisch inhoudelijke wijze waarop de DB leden werden geadviseerd en dat niet goed met hen werd meegedacht over mogelijke politiek bestuurlijke aandachtspunten en mogelijke consequenties van de gegeven adviezen. Dit gebrek, in combinatie met het beladen verleden, heeft de samenwerkingsrelatie bij de aanbesteding tussen het DB, de ambtelijke organisatie van het OV bureau en de omgeving niet altijd ten positieve beïnvloed. De verdeling van de rollen en verantwoordelijkheden tussen DB en directeur en medewerkers OV bureau is niet altijd helder geweest. De mandaatregeling en met name de dialoog hierover is in deze te globaal gebleken.

Samenwerking binnen gemeenschappelijke regeling zonder afspraken over escalatie of procedures bij onenigheid, leidde onbedoeld tot het op de proef stellen van de onderlinge samenwerking

Het aantal overlegmomenten tussen DB-leden intensiveerde gedurende het aanbestedingsproces. Met name rondom de besluitvorming werd het spannend. Toen bleek de lastige opgave voor de bestuurders: als DB lid binnen de gemeenschappelijke regeling moeten zij het algemene belang van het OV-bureau behartigen, anderzijds heeft ieder lid ook het belang van de eigen provincie of gemeente te dienen. Op verschillende momenten gedurende het aanbestedingsproces liepen deze belangen niet parallel. Voor de voorzitter van het DB is het hierbij lastig om op zoek naar een eventuele oplossing boven de partijen te gaan staan. Ook bleek dat er geen escalatiemodel bestond wanneer er in het DB geen unanimiteit wordt bereikt. Het AB biedt in deze geen oplossing omdat het AB de DB leden betreffen aangevuld met collega bestuurders.

4.4 Aanbevelingen

Onze conclusies over het verloop van de aanbesteding bieden verschillende aangrijpingspunten voor het formuleren van aanbevelingen. Deze verwoorden we in deze paragraaf in termen van verbeterpunten. We houden bij de volgorde waarin we deze verbeterpunten presenteren rekening met de onderlinge samenhang tussen de verbeterpunten.

- Gestructureerd en expliciet vastlegging kaders en doelstellingen in nota van uitgangspunten

Door in de voorfase van een aanbesteding meer tijd te reserveren voor het opstellen van een nota van uitgangspunten en hierbij concreet de doelstellingen te formuleren, kan in latere fases van de aanbesteding tijd gewonnen worden doordat nieuwe (politieke) discussies sneller kunnen worden beslecht. Ook kunnen de verwachtingen en draagvlak voor het eindresultaat worden bijgesteld door deze te toetsen aan de vooraf vastgestelde doelstelling. Ook kan politiek draagvlak worden verkregen door vooraf de uitgangspunten te toetsen bij Staten, Colleges en Raden.

- Consequent toetsen kwaliteitseisen aan vastgestelde uitgangspunten en financiële consequenties en continue monitoring en bijstelling van gemaakte veronderstellingen

Door continu de nader uitgewerkte eisen te toetsen aan de doelstellingen ontstaat niet alleen kwalitatief goede eisen, maar ook minder variatie ten aanzien van de verwachtingen omtrent het eindresultaat.

Inzichten uit bijvoorbeeld een second opinion, een marktanalyse of een marktconsultatie kunnen wijzen op veranderende marktomstandigheden of foutief ingeschatte veronderstellingen. Zeker bij een langdurig aanbestedingsproces is het aan te bevelen om oorspronkelijk gemaakte veronderstellingen regelmatig te evalueren op basis van nieuwe inzichten of nader uitgewerkte eisen.

- Hanteren marktanalyse en marktconsultatie als onderbouwing bij strategische keuzes

Een marktanalyse waarbij wordt gekeken welke doelgroepen men kan onderscheiden en hoe de doelgroepen zich zelf onderscheiden van zijn concurrenten draagt bij aan de strategische keuzes bijvoorbeeld ten aanzien van een perceelindeling. Door rekening te houden met omstandigheden in de markt kan bijvoorbeeld worden gewaarborgd dat er voldoende inschrijvers geïnteresseerd zijn.

Een marktconsultatie gaat altijd vooraf aan een aanbesteding en is daarvan losgekoppeld. Het toetsen van oplossingsrichtingen en ideeën van de overheid bij marktpartijen moet ook plaatsvinden in een fase waarin deze informatie nog kan worden gebruikt. Dit vereist dus een marktconsultatie in een vroeg stadium, zoals bij deze aanbesteding ook heeft plaatsgevonden.
Om de kwaliteiten, kennis en ervaring van marktpartijen te benutten voor de verdere uitwerking dienen wel al de contouren en belangrijkste keuzes helder te zijn. Dit was minder het geval en vraagt een betere voorbereiding. Een marktconsultatie is een volwaardig instrument.

- Vastleggen eisen zoveel mogelijk functioneel op basis van een norm in plaats van het voorschrijven van een middel voorschijven.

Een functioneel bestek kan, indien deze te gedetailleerd wordt ingevuld, over komen als een technisch bestek waarbij alle eisen specifiek worden voorgeschreven en minder vertrouwen bestaat in de markt. Hierbij worden risico's afgedekt en zal de opdrachtgever precies krijgen wat hij voorschrijft, maar doordat de vrijheid van inschrijvers wordt beperkt, kunnen creatieve/ innovatieve oplossingen die voldoen aan de wens van de opdrachtgever worden uitgesloten. Overweeg of experimenteer met een bestek dat meer op hoofdlijnen/functioneel kan worden aanbesteed.

- Bestek klantvriendelijk opstellen en verplaatsing in perspectief vervoerder bij opstellen eisen; evenwichtige afdekking risico's versus consequenties voor prijs (risico-opslag)

Bij het opstellen van bestekken is het wenselijk om rekening te houden met de doelgroep. Het PvE en Bestek zijn bij uitstek bedoeld voor de inschrijvers. Daarnaast speelt mee dat ook de samenwerkende overheden zich dienen te herkennen in de eisen. Het is mogelijk om een bestek zodanig in richten en/of te werken met bijlagen dat deze met verschillende perspectieven rekening houdt.

Met name bij het formuleren van malus-regelingen, mede gezien het belang van een robuuste ontwikkelingsrelatie die partnerschap tussen vervoerder en opdrachtgever impliceert, dient het OV-bureau zich continu de vraag te stellen hoe een eis zal uitpakken. Er zijn verschillende eisen die risico's lijken af te dekken, maar in de praktijk terug komen in de prijs. Bij de overweging om een eis op te nemen dient beschouwd te worden wie het risico het 'goedkoopst' kan dragen (vaak de overheid), maar vooral ook wie het risico kan beïnvloeden (meestal de vervoerder, maar dit ligt indien de opbrengstverantwoordelijkheid en ontwikkelingsfunctie bij de liggen overheid vaak genuanceerder).

- Voorzichtigheid betrachten bij vooraf inboeken aanbestedingsvoordeel indien geen aanbestedingsplafond wordt gehanteerd en hanteren scenario's en formuleren beheersmaatregelen bij risico's

Met een gerichte gedetailleerde marktconsultatie kan ook de haalbaarheid van de gevraagde kwaliteit voor een bepaald budget kan worden getoetst. Doordat geen budgetplafond was meegegeven bestaat er een risico van budgetoverschrijding. In dat geval dient voorzichtigheid te worden betracht bij het vooraf inboeken van aanbestedingsvoordeel. Tegenvallende prognoses bij het opstellen van een meerjaren-exploitatie programma door uitbreiding van het voorzieningenniveau moeten worden losgekoppeld van verwachtingen ten aanzien van een lopende aanbesteding.

Door het OV-bureau zijn adequaat risico's geïnventariseerd (drie van de vijf geformuleerde risico's bleken later in het proces op te treden). Onvoldoende is echter nagegaan welke beheersmaatregelen nodig waren om deze risico's af te dekken. Impliciet werd er van uitgegaan dat er al voldoende beheersmaatregelen aanwezig waren om deze risico's af te dekken (ruimte planning/ meer minderwerk clausule). Het hanteren van scenario's en het formuleren van beheersmaatregelen daarbij reduceert of voorkomt niet alleen risico's, maar kan er ook voor zorgen dat bij het optreden van risico's de processen om hier mee om te gaan zijn gestroomlijnd.

- Naast aandacht voor de inhoud, meer aandacht voor proces en politiek- bestuurlijke gevoeligheid

Politiek - bestuurlijk sensitive advisering begint bij een goede dialoog met het eigen bestuur. Vervolgens kan een verdere intensivering en betrokkenheid van de beleidsadviseurs van de GGD-overheden er aan bijdragen dat informatie over de drijfveren van de bestuur expliciet wordt betrokken bij de advisering. In het opleidingsprogramma van bestaande medewerkers en bij het aannemen van nieuwe medewerkers meer nadruk leggen op het ontwikkelen van vaardigheden op het gebied van politiek- bestuurlijke sensitiviteit.

- Zorgvuldige externe communicatie (media, vervoerders, samenwerkende partners, raden en staten)

Vooraf opgestelde afspraken rondom externe communicatie in een communicatieplan helpt bij het elkaar aanspreken op rollen en verantwoordelijkheden. Te overwegen is ook om te werken met een onafhankelijke woordvoerder zodat een DB-lid minder de lastige opgave heeft om te communiceren vanuit het algemene belang van het OV-bureau en het belang van de eigen provincie of gemeente.

- Vooraf procesafspraken formuleren omtrent overdracht onroerend goed

Los van de specifieke juridische mogelijkheden om vooraf over de overdracht van onroerend goed afspraken te maken, is duidelijk dat hierover ruim van te voren nagedacht dient te worden. In onze ervaring is het mogelijk om hierover procesafspraken te formuleren. Ook zijn er varianten denkbaar waar de overheid zelf het eigendom van strategische activa behoudt of via in geclausuleerd eigendom elders onderbrengt.

- Regulier aandacht besteden aan evalueren doorgevoerde verbeteringen in kwaliteit openbaar vervoer

Een leerpunt dat onverwacht bij deze aanbesteding aan het licht kwam, is dat ten aanzien van het voorzieningenniveau redelijk eenvoudig zonder veel 'pijn' optimalisatie mogelijk was. Het strekt uiteraard tot de aanbevelingen om niet alleen in tijden waarop bezuinigd moet worden, maar ook in tijden dat het goed gaat scherp te blijven op optimalisatiemogelijkheden. Ons advies is om in het dagelijks beheer meer regulier (jaarlijks) aandacht te besteden aan het evalueren van doorgevoerde verbeteringen in de kwaliteit van het openbaar vervoer.

- Onderzoek mogelijkheden tot verbetering samenwerking binnen gemeenschappelijke regeling

Tot slot bevelen wij aan om te onderzoeken of binnen de gemeenschappelijke regeling gewerkt kan worden met (bestuurlijke) plaatsvervangers, zodat de voortgang van de besluitvorming, in geval van ziekte of andere legitieme reden van afwezigheid van een DB-lid, niet wordt verstoord. Binnen een dergelijk onderzoek kunnen ook de voor- en nadelen van het werken met een onafhankelijk (technisch) voorzitter worden betrokken. Volgens de WGR moet er een AB met voorzitter zijn en een DB met dezelfde voorzitter. Ook de mogelijkheden om het AB van het OV-bureau zodanig in te richten dat het kan functioneren als escalatieniveau, indien binnen het DB geen unanimiteit kan worden bereikt, dient onzes inziens bij een onderzoek naar verbeteringen van de samenwerking binnen de gemeenschappelijke regeling betrokken worden

Berenschot

Berenschot

Bijlage I

Overzicht geraadpleegde literatuur

Berenschot

Overzicht geraadpleegde literatuur

Delegatie van bevoegdheden aan het dagelijks bestuur (Vergadering AB)	26 april 2005
Evaluatie OV Bureau GGD	februari 2007
Verslagen Dagelijks Bestuur	Periode 28-08-2007 - 9-12-2009
Jaarverslag en jaarrekening OV-bureau 2007	mei 2008
Brief OV-bureau aan gemeenten over Ontwerpplan van aanpak gecombineerde aanbesteding kleinschalig OV en doelgroepen vervoer	6 november 2007
Oplegnotitie en notitie voor DB Kaders en uitgangspunten voor de aanbesteding van openbaar vervoer in Groningen en Drenthe	14 december 2007 / 17 januari 2008
Plan van aanpak aanbesteding stads- en streekvervoer Groningen Drenthe	ontwerp 23 januari 2008
Programma van Eisen aanbesteding kleinschalig openbaar vervoer en doelgroepenvervoer Groningen Drenthe	juni 2008
Programma van Eisen voor de aanbesteding van stads- en streekvervoer in Groningen en Drenthe	11 augustus 2008
Bestek Aanbesteding OV Groningen Drenthe GD-concessie en HOV-concessie	4 november 2008
Aanbestedingsreglement; aanbesteding stads- en streekvervoer in Groningen en Drenthe [...] en zoals gewijzigd bij de Eerste Nota van Inlichtingen d.d. 11 december 2008 en de Tweede Nota van Inlichtingen d.d. 16 januari 2009	4 november 2008
Bestuursovereenkomst samenwerking aanbesteding kleinschalig openbaar vervoer en doelgroepenvervoer in de [zes] regio's	17 november 2008
Publicatie aanbesteding (incl. rectificatie)	7 november 2008
Beschrijvend document (bestek) gezamenlijke aanbesteding van kleinschalig OV en doelgroepenvervoer in de [zes] regio's	3 december 2008
Eerste t/m vijfde Nota van Inlichtingen bij Aanbesteding OV Groningen Drenthe, GD-concessie en HOV-concessie	december 2008
Verslag prebidmeeting (incl. presentatie)	12 januari 2009
Brief van OV-bureau aan Qbuzz inzake art. 22, lid 13 van het aanbestedingsreglement; Voldoen aan eisen van economische en financiële draagvlak	29 januari 2009

Berenschot

Bestek met kenmerk EG-aanbesteding nr. 2008/S243-323669, inclusief de daarbij behorende Nota's van Inlichtingen (kleine aanbesteding)	d.d. 28 januari 2009, 23 februari 2009 en 3 april 2009.
Dagblad van het Noorden; Qbuzz hengelt naar busdiensten in Noorden; interview met dhr. Rob van Holten,	woensdag 18 maart 2009
Het Aanbestedingsreglement (gecombineerde aanbesteding kleinschalig openbaar vervoer en doelgroepenvervoer in Groningen en Drenthe),	28 januari 2009, 23 februari 2009 en 3 april 2009.
Vertrouwelijk Advies gemeentesecretarissen aan DB OV-bureau inzake gunning concessies	3 april 2009
Interview RTV Drenthe; overwegingen niet over te gaan tot gunning	3 april 2009
Brief Qbuzz aan OV-bureau inzake gunning concessie	6 april 2009
Brief van OV-bureau aan colleges "concessieverlening OV"	17 april 2009
Artikel in Dagblad van het Noorden; "Voorlopig gebeurd er niks met het openbaar vervoer"	24 april 2009
Brief Arriva "aanbesteding GD en HOV"	29 april 2009
DB notitie "Aanvullende informatie aanbestedingsvraagstuk"	25 mei 2009
Brief gedeputeerde Staten Groningen aan Provinciale Staten Groningen inzake Aanbesteding stads- en streekvervoer	26 mei 2009
Gunningbesluit	28 mei 2009
Brief OV-bureau aan Arriva inzake gunningbesluit GD-concessie Groningen Drenthe [afwijzingsbrief]	28 mei 2009
Gunningsbesluiten gecombineerde aanbesteding kleinschalig OV en doelgroepenvervoer	2 juli 2009
Uitspraak College van Beroep voor het bedrijfsleven (Voorzieningenrechter) AWB 09/863	4 september 2009
Concessiebeschikkingen (NDR, OGR, ZWDB)	16 september 2009

Berenschot

41661

Berenschot

Bijlage II

Overzicht interviews

Berenschot

Overzicht interviews

1.	DB-lid Provincie Drenthe	Dhr. Bats
2.	DB-lid Gemeente Groningen	Mw. Dekker
3.	DB-lid Provincie Groningen	Dhr. Jager
4.	Oud DB-lid Provincie Groningen	Dhr. Bleker
5.	Directeur OV-bureau	Dhr. Van Slem
6.	Oud-directeur OV-bureau	Dhr. Schrikkema
7.	Projectleider OV-bureau	Dhr. Stoker
8.	Projectleider OV-bureau	Dhr. Veringa
9.	Jurist OV-bureau	Dhr. Froentjes
10.	Controller OV-bureau	Dhr. Bosker
11.	Oud gemeentesecretaris Groningen	Dhr. Bakker
12.	Bestuursadviseur Provincie Drenthe	Dhr. Salomé
13.	Bestuursadviseur Provincie Groningen	Dhr. Krijgsheld
14.	Extern adviseur ITS	Dhr. Van Wijngaarden
15.	Extern adviseur OV netwerk	Dhr. Dirksen
16.	Qbuzz	Dhr. Zuidberg en Dhr. Jacobi
17.	Arriva	Dhr. Hettinga
18.	Connexxion	Dhr. Martin Gerritsen
19.	Lanting Reizen	Dhr. Lanting
20.	Gem. Oldambt	Dhr. S. Fleurke
21.	Streekraad Oost-Groningen	Dhr. D. Heesterbeek
22.	Voormalig Streekraad Oost-Groningen	Dhr. D. Bosma
23.	Gem. Hoogezand-Sappemeer	Dhr. H. van der Wijk
24.	Gem. Meppel	Dhr. R. Hendriks

Berenschot

25.	Gem. Hoogeveen	Dhr. H. Fokkes
26.	Gem. Midden-Drenthe	Dhr. M. Korf
27.	Gem. Westerveld	Dhr. M. Bisschop

Berenschot

41661

Berenschot

Bijlage III

Evaluatiekader

Berenschot

Evaluatiekader

Evaluatie aspecten naar fase in aanbestedingsproces

Evaluatiefase	Onderzoeksaspecten
Definitie/ontwerpfase; Randvoorwaarden, uitgangspunten en Programma van Eisen	• Vertaling van beleid naar Programma van Eisen • Keuze indeling en koppelingen concessiegebieden en percelen • Samenwerkingsproces met gemeenten bij regioconcessie • Betrokkenheid consumentenorganisaties, zorginstellingen, onderwijsinstellingen • Consultatie marktpartijen • Onderbouwing en realiteitsgehalte aannames en verwachtingen (zoals verwachte omvang aanbesteding, prijsvoordelen, verwachte inschrijvers, gewenst voorzieningenniveau) • Totstandkoming en onderbouwing strategische keuzes zoals opbrengstverantwoordelijkheid, ontwikkelfunctie, definitie van kwaliteit, verwachte voorzieningenniveau, inclusief realiteitsgehalte • Prijsstrategie (verdeling kosten, opbrengsten en risico's)
Aanbestedingsfase; Opstellen bestek en aanbestedingsdocumenten	• Duidelijkheid bestek • Informatieverstrekking aan de vervoerders • Selectiecriteria • Gunningcriteria en methodiek mede in relatie tot eisen en opbouw PvE • Geven van indicaties (bijvoorbeeld maximale budget) aan inschrijvers
Concessieverleningsfase; Beoordeling van offertes, keuze vervoerder, gunning	• Procedure beoordeling • Wijze van beoordeling • Samenstelling beoordelingsteam • Kwaliteit gunning- en afwijzingsbrieven
Implementatiefase; ·Inrichten van de concessie, overdracht	• Periode tussen start en gunning concessie • Effect van bezwaren en juridische procedures op implementatieafspraken • Mede werking zittende vervoerders • Samenwerking OV bureau met nieuwe vervoerder

Algemene evaluatie aspecten

Evaluatieonderwerp	Onderzoeksvragen	Aspecten
Het bestuurlijke proces	• Hoe heeft het besluitvormingsproces in het DB gefunctioneerd?	Samenwerking, wijze van besluitvorming, rol OV bureau, rol eigen ambtelijke organisaties, rol gemeenschappelijke regeling
Verdeling rollen en verantwoordelijkheden	• Hoe ziet de verdeling tussen DB en directeur OV bureau eruit? Hoe functioneerde de mandatering? Hoe ziet de verdeling tussen OV bureau en ambtelijke organisaties eruit?	Werking in de praktijk, duidelijkheid, eenduidigheid, afstand – nabijheid, rol bevoegdhedenbesluit
Functioneren OV bureau	• Hoe was de relatie tussen het DB en het OV-bureau?	Kwaliteit en vertrouwen in advisering, wederzijdse beeldvorming
	• Hoe is het bestuur geïnformeerd door het OV bureau?	Juist, tijdig, volledig, met bestuurlijke sensitiviteit
	• Had het OV-bureau het proces onder controle?	Procesregie, effectiviteit, efficiency, kwaliteitsborging, risico management, interne management, interne verantwoordelijkheidsverdeling
	• Was het OV-bureau qua capaciteit en ervaring voldoende toegerust?	Inhoudelijke kennis en kunde, kennis en kunde externe (juridische en inhoudelijke) adviseurs, vormgeving project organisatie, bestuurlijke sensitiviteit,
	• Wat waren de kosten verbonden aan het aanbestedingsproces?	Kosten medewerkers en inhuur
Geheel aanbestedingsproces	• Hoe is gedurende het hele proces de verbinding verlopen tussen de regioconcessies en de concessies van het stads en streekvervoer?	Knelpunten, koppelingen
	• Wijze van vertaling van openbaar vervoerbeleid in het programma van eisen, bestekken en gunningcriteria	Consistentie
	• Hoe is gedurende het hele proces rekening gehouden met eventuele consequenties voor vaststaand beleid?	Terugkoppeling
	• Hoe is gedurende het hele proces rekening gehouden met onvoorziene omstandigheden?	Flexibiliteit, ruimte in planning

Berenschot

41661

Berenschot

Bijlage IV

Lijst met afkortingen

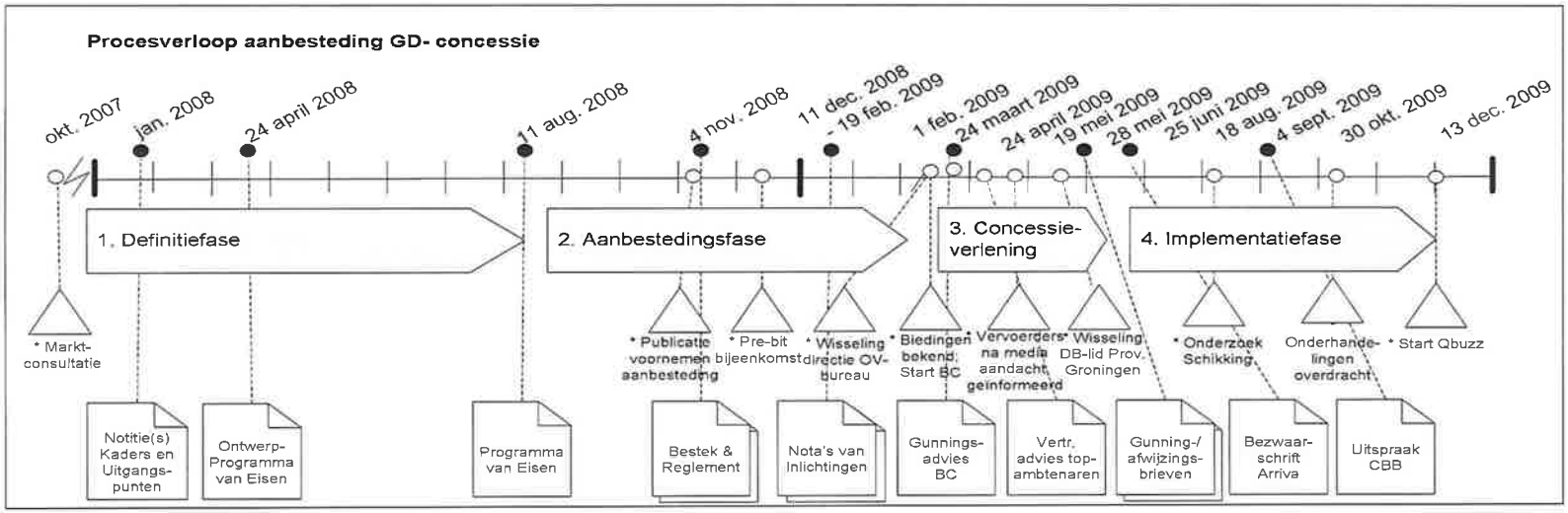
Lijst met afkortingen

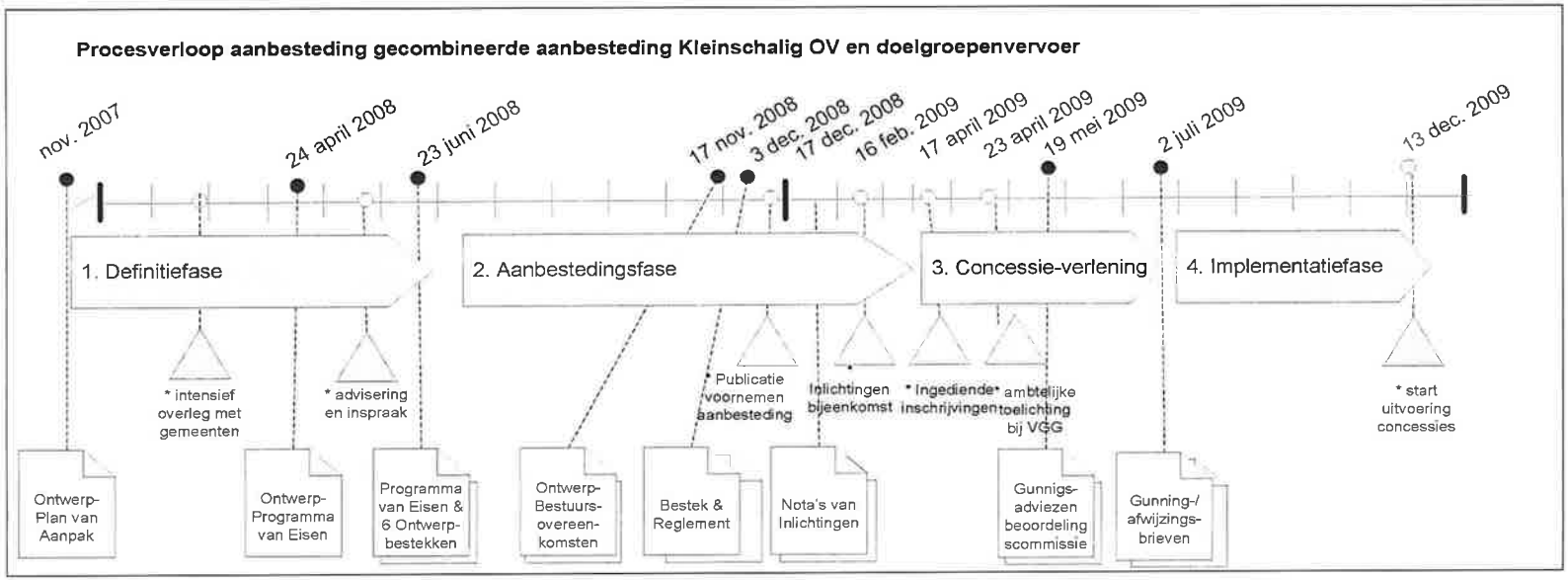
OV	Openbaar Vervoer
OV-bureau	Openbaar vervoer bureau Groningen Drenthe
AB	Algemeen Bestuur (van het OV-bureau)
DB	Dagelijks Bestuur (van het OV-bureau)
PvU	Programma van Uitgangspunten
PvE	Programma van Eisen
NvI	Nota van Inlichtingen
GGD-overheden	Provincie Groningen, Gemeente Groningen en Provincie Drenthe
GGD-concessie	De (oude) concessie die door de zittende vervoerder tot 13 december 2009 wordt uitgevoerd
GD-concessie	De (nieuwe) concessie Groningen-Drenthe, exclusief het HOV-perceel die op 13 december 2009 door de winnende vervoerder wordt uitgevoerd
HOV-concessie	Het perceel van de DG-concessie met betrekking op Hoogwaardig Openbaar Vervoerslijnen
Gecombineerde concessie	De concessie die samen met 35 gemeenten is vormgegeven en betrekking heeft op kleinschalig OV, Wmo-, leerlingen-, CVV, WVG-vervoer
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
CVV	Collectief Vraagafhankelijk Vervoer
Wvg	Wet voorzieningen gehandicapten
CVL	Centrale verkeersleiding
DRU-prijs	De door de Concessiehouder aangeboden prijs per Dienstregelinguur.
SMART	Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden

Berenschot

Bijlage V

Mijlpalenoverzicht


Procesverloop aanbesteding GD- concessie
okt. 2007
jan. 2008
24 april 2008
11 aug. 2008
4 nov. 2008
11 dec. 2008 - 19 feb. 2009
1 feb. 2009
24 maart 2009
24 april 2009
19 mei 2009
28 mei 2009
25 juni 2009
18 aug. 2009
4 sept. 2009
30 okt. 2009
13 dec. 2009
1. Definitiefase
2. Aanbestedingsfase
3. Concessie-verlening
4. Implementatiefase
* Markt-consultatie
* Publicatie voornemen aanbesteding
* Pre-bit bijeenkomst
* Wisseling directie OV-bureau
* Biedingen bekend; Start BC
Vervoerders na media aandacht geïnformeerd
* Wisseling DB-lid Prov. Groningen
* Onderzoek Schikking
Onderhandelingen overdracht
* Start Qbuzz
Notitie(s) Kaders en Uitgangspunten
Ontwerp-Programma van Eisen
Programma van Eisen
Bestek & Reglement
Nota's van Inlichtingen
Gunnings-advies BC
Vertr. advies top-ambtenaren
Gunning-/ afwijzings-brieven
Bezwaar-schrift Arriva
Uitspraak CBB


Procesverloop aanbesteding gecombineerde aanbesteding Kleinschalig OV en doelgroepenvervoer
nov. 2007
24 april 2008
23 juni 2008
17 nov. 2008
3 dec. 2008
17 dec. 2008
16 feb. 2009
17 april 2009
23 april 2009
19 mei 2009
2 juli 2009
13 dec. 2009
1. Definitiefase
2. Aanbestedingsfase
3. Concessie-verlening
4. Implementatiefase
* intensief overleg met gemeenten
* advisering en inspraak
* Publicatie voornemen aanbesteding
Inlichtingen bijeenkomst
* Ingediende inschrijvingen
* ambtelijke toelichting bij VGG
* start uitvoering concessies
Ontwerp-Plan van Aanpak
Ontwerp-Programma van Eisen
Programma van Eisen & 6 Ontwerp-bestekken
Ontwerp-Bestuurs-overeen-komsten
Bestek & Reglement
Nota's van Inlichtingen
Gunnigs-adviezen beoordeling scommissie
Gunning-/ afwijzings-brieven