



Voorbereid op weg

Een onderzoek naar leerpunten uit concessieverlening
- Provincie Overijssel -

Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer P. van Dijk (voorzitter), de heer drs. R.S. de Heus EMIA RO (plv. voorzitter) en mevrouw mr. Th.O.J. Lucardie. De secretaris-directeur is de heer drs. C.F.M. Bruggink RO.

Dit rapport is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit de heer T.J. Koppe MA., de heer drs. R. Hoekstra, de heer drs. R. Pieper en mevrouw drs. K. IJssels.

Rekenkamer Oost-Nederland
Achter de Muren Zandpoort 6
7411 GE Deventer
Telefoon: 0570 – 66 58 00
info@rekenkameroost.nl
www.rekenkameroost.nl
Twitter: @RekenkamerOost

Voorbereid op weg

Een onderzoek naar leerpunten uit concessieverlening
- Provincie Overijssel -

Deventer, november 2013

Voorwoord

De jaarlijkse gesprekken met de fracties in de Staten vormen voor de Rekenkamer belangrijke input bij de keuze van mogelijk te onderzoeken onderwerpen. Zo gaven diverse Statenleden aan dat het niet kunnen gunnen van de OV concessie IJsselmond als een teleurstelling was ervaren. Hun vraag aan de Rekenkamer was: ‘wat zou uit deze ervaring geleerd kunnen worden?’

Wij hebben dit signaal opgepakt, in een onderzoeksdesign omgezet en toegewerkt naar de oplevering van dit rapport nog voor dat u de beleidsmatige en financiële kaders van de OV-tactiek gaat herijken.

2

Voorbereid op weg

In het onderzoeksdesign hebben wij de focus niet alleen gelegd op de concessie IJsselmond, ook de concessies Midden-Overijssel en de tram Zwolle-Kampen zijn in het onderzoek betrokken. U verkrijgt daardoor een verdiept inzicht in het “wel en wee” van de concessieverlening.

De vraag of er lessen uit de voorgaande concessieverleningen te trekken zijn, kunnen wij bevestigend beantwoorden. Wij hebben verbeterpunten geformuleerd die betrekking hebben op zowel uw eigen kaderstellende rol, als op de uitvoering door Gedeputeerde Staten. Dit rapport kan daardoor als input dienen voor uw komende beraadslagingen over de herijking van de OV-tactiek.

Namens het bestuur van de Rekenkamer Oost-Nederland,



Piet van Dijk
Voorzitter

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Leeswijzer	5
DEEL 1: Bestuurlijke nota.....	6
1 Inleiding op het onderzoek.....	7
1.1 Aanleiding.....	7
1.2 Doel, centrale vraag en aanpak.....	7
2 Concessieverlening.....	10
2.1 Inleiding.....	10
2.2 Proces van concessieverlening.....	11
2.3 Cases	13
3 Conclusies en aanbevelingen	14
3.1 Context.....	14
3.2 Conclusie kaderstelling PS.....	15
3.3 Conclusie uitvoering concessieverlening door GS	16
4 Cases: uitvoering van concessieverlening	19
4.1 STAP 1: beleids- en financieel kader	19
4.2 STAP 2: interne organisatie	24
4.3 STAP 3: externe consultatie	25
4.4 STAP 4: vraagspecificatie.....	26
4.5 STAP 5: aanbestedingsproces	30
4.6 STAP 8: lerend vermogen.....	33
DEEL 2: Nota van bevindingen.....	35
1 Inleiding	36
1.1 Aanleiding.....	36
1.2 Doel- en vraagstelling.....	37
1.3 Aanpak	37

2	Algemene kaders van concessieverlening	40
2.1	Wettelijk kader rond concessieverlening.....	40
2.2	Stappen in het proces van concessieverlening	41
3	Kaders provincie Overijssel voor concessieverlening	44
3.1	Inleiding.....	44
3.2	Wat wil de provincie bereiken?	45
3.3	Hoe financiert de provincie dit?.....	49
4	Praktijk van concessieverlening – Midden-Overijssel.....	55
4.1	Toelichting op de concessie Midden-Overijssel.....	55
4.2	Doelen concessie Midden-Overijssel	56
4.3	Financiën voor Midden-Overijssel	60
4.4	Sturing en beheersing	62
4.5	Voldaan aan (kwaliteits)eisen?	66
5	Praktijk van concessieverlening – IJsselmond	69
5.1	Toelichting op de concessie IJsselmond.....	69
5.2	Eerste aanbesteding IJsselmond 2011	71
5.3	Tweede aanbesteding IJsselmond 2012	83
5.4	Derde aanbesteding IJsselmond 2013	91
6	Praktijk van concessieverlening – Tram Zwolle - Kampen ...	97
6.1	Toelichting op de concessie Zwolle - Kampen	97
6.2	Doelen concessie Zwolle - Kampen.....	98
6.3	Financiën concessie Zwolle - Kampen.....	99
6.4	Sturing en beheersing concessie Zwolle - Kampen.....	101
6.5	Voldaan aan (kwaliteits)eisen?	105
6.6	Vervolg	107
7	Succes- en faalfactoren volgens betrokkenen	109
7.1	Inleiding.....	109
7.2	Inzichten van ambtelijk betrokkenen.....	109
7.3	Vervoerders aan het woord	111
Bijlage 1:	Beschrijving aandachtspunten onderzoeken andere provincies	114
Bijlage 2:	Normenkader	118
Bijlage 3:	Toetsing aan Wp2000 en BAO	121
Bijlage 4:	Proces van concessieverlening	126
Bijlage 5:	Geraadpleegde bronnen	129
Bijlage 6:	Geraadpleegde personen	132

Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen: een bestuurlijke nota (deel 1) en een nota van bevindingen (deel 2).

In deel 1, *de bestuurlijke nota*, presenteren wij de uitkomsten van het onderzoek en geven wij Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten aanbevelingen mee voor de verbetering van concessieverlening in het openbaar vervoer. Deze *bestuurlijke nota* geeft daarnaast een korte toelichting op het onderzoek.

In deel 2, *de nota van bevindingen*, beschrijven wij uitgebreid de resultaten van het onderzoek. Deel 2 is onderzoekstechnisch van aard, en fungeert als onderbouwing voor de conclusies en aanbevelingen uit de bestuurlijke nota.

DEEL 1:

Bestuurlijke nota

1 Inleiding op het onderzoek

De Rekenkamer Oost-Nederland heeft onderzoek gedaan naar concessieverlening in Overijssel. In deze bestuurlijke nota presenteren we de resultaten van het onderzoek. Alvorens daar op in te gaan, volgt eerst een korte beschrijving van het onderzoek.

1.1 Aanleiding

De provincie is vervoersautoriteit voor het openbaar vervoer in Overijssel, met uitzondering van de regio Twente. Met de invoering van de Wet personenvervoer (Wp2000) wordt de marktwerking in het OV gereguleerd via een systeem van concessieverlening. Een concessie is het alleenrecht om gedurende een aantal jaren het OV in een gebied te verzorgen. GS zijn bevoegd tot het verlenen, wijzigen of intrekken van concessies voor het OV. Naast concessies die uit busvervoer bestaan is de provincie ook verantwoordelijk voor enkele treinconcessies en de regiotaxicontracten. Bij een aantal concessies werkt de provincie in verband met provinciegrensoverschrijdend vervoer samen met andere vervoersautoriteiten.

Recentelijk verleende de provincie de concessie IJsselmond via een aanbesteding aan vervoerder OV regio IJsselmond (Connexion). Het was de derde aanbestedingsprocedure voor dit gebied in betrekkelijk korte tijd, nadat twee eerdere pogingen om de concessie IJsselmond te gunnen niet tot resultaat hadden geleid. Dit wekte de interesse van meerdere fracties uit Provinciale Staten, zo bleek tijdens onze jaarlijkse fractiegesprekken. Dit is voor ons de voornaamste reden geweest om onderzoek te doen naar concessieverlening door de provincie Overijssel.

1.2 Doel, centrale vraag en aanpak

Doel

Het doel van het onderzoek is om lessen te trekken voor toekomstige concessies. Uit het onderzoek kunnen aandachtspunten voor de kaderstellende rol van PS komen. Maar

ook aandachtspunten ten aanzien van de invulling van de bevoegdheid van GS als het gaat om het proces van concessieverlening.

Centrale vraag

Welke lessen kunnen geleerd worden uit eerdere concessieverleningen in het algemeen en de concessieverlening IJsselmond en Midden-Overijssel in het bijzonder?

Aanpak

Om de centrale vraag te beantwoorden hebben we allereerst de lessen uit onderzoeken door andere (provinciale) Rekenkamers naar concessieverlening in kaart gebracht. De uitkomsten hiervan zijn weergegeven in bijlage 1 en geïntegreerd in het opgestelde normenkader (zie verder). Vervolgens hebben we drie cases getoetst aan de hand van het normenkader:

1. Busvervoer IJsselmond
2. Busvervoer Midden-Overijssel
3. Tram Zwolle-Kampen

De aanleiding voor dit onderzoek is de concessie IJsselmond. Om leerpunten aan te dragen die deze casus overstijgen betrekken we naast de concessie IJsselmond, ook de - naar aard best vergelijkbare- concessie Midden-Overijssel bij het onderzoek. Beide concessies betreffen namelijk (hoofdzakelijk) busvervoer. Daarnaast hebben wij de (niet gegunde) concessieverlening van de tramexploitatie Zwolle - Kampen onderzocht. Deze toekomstige tramverbinding maakte oorspronkelijk integraal onderdeel uit van de concessie IJsselmond en de concessieverlening daarvan vloeit daarmee logisch voort uit IJsselmond.

Onze resultaten zijn gebaseerd op een uitgebreide deskstudy¹ en interviews met betrokken ambtenaren, de verantwoordelijk gedeputeerde en het Rocov Overijssel (de consumentenorganisatie). Daarnaast hebben we een zevental vervoerders die actief zijn in de Nederlandse markt geïnterviewd.²

De uitwerking van de centrale vraag in deelvragen en een toelichting op de onderzoeksmethoden vindt u in hoofdstuk 1 van de nota van bevindingen. In deze bestuurlijke nota beantwoorden we de centrale vraag en geven we verbeterpunten aan (deelvraag 8). De overige deelvragen zijn in de nota van bevindingen beantwoord en dienen ter onderbouwing van de beantwoording van de centrale vraag.

Normenkader

Om de gekozen cases te toetsen en daarvan te leren is een normenkader opgesteld. De normen zijn weergegeven in tabel 1. In bijlage 2 is een toelichting op de normen gegeven.

¹ Hierbij hebben we ook vertrouwelijke informatie kunnen inzien en betrekken in ons onderzoek.

² Arriva, Connexion, DVG IJsselmond, EBS, Noot touringcar Ede, Q-buzz en Syntus.

Tabel 1 Normenkader

Thema	Norm
Inhoudelijk en financiële kaders	<ul style="list-style-type: none"> • De doelen zijn Specifiek, Meetbaar en Tijdgebonden. De maatregelen houden verband met de doelen. • De doelen zijn realistisch en doelen, maatregelen en middelen zijn onderling consistent.
Organisatie van concessieverlening	<ul style="list-style-type: none"> • De provincie heeft organisatorische waarborgen ingebouwd om de opbrengstverantwoordelijkheid goed uit de verf te kunnen laten komen; Menskracht en kennis • De provincie Overijssel heeft met de provincie Flevoland (en gemeente Lelystad) afspraken gemaakt over de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tijdens de gezamenlijke concessieverleningen IJsselmond en heeft deze schriftelijk vastgelegd.
Praktijk van concessieverlening	<ul style="list-style-type: none"> • De programma's van eisen, bestekken en gunningscriteria houden logisch verband met de doelen m.b.t. concessieverlening. • De provincie heeft voorafgaand aan de aanbesteding inzicht in de financiële consequenties van de aan de concessie te stellen eisen en heeft onderzocht of dit past binnen het beschikbare financiële budget. • De provincie beschikt tijdens het proces van concessieverlening over de benodigde sturings- en beheersingsinstrumenten en past deze waar nodig ook toe. De provincie heeft in het proces van concessieverlening voldoende tijd in acht genomen. • De provincie beschikt in de concessie over de benodigde sturings- en beheersingsinstrumenten om haar beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren. - De provincie heeft waarborgen ingebouwd om de opbrengstverantwoordelijkheid goed uit de verf te kunnen laten komen; aansturing vervoerder en financiële risico's • De provincie voldoet bij de concessieverleningen aan de bepalingen uit de Wp2000.³ • De provincie voldoet bij concessieverleningen (die een aanbestedingsprocedure volgen) aan de bepalingen uit het BAO.⁴

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

³ Een nadere uitwerking van de normen die voortkomen uit de Wp2000 is te lezen in bijlage 2.

⁴ Idem voor de normen die voortkomen uit het BAO (Besluit Aanbestedingsregels voor Overheidsopdrachten).

2 Concessieverlening

In dit hoofdstuk beschrijven we het systeem van concessieverlening. We zetten acht stappen uiteen voor het verlenen van een concessie. Deze acht stappen zijn leidend voor de beschrijving van de onderzochte cases. In de slotparagraaf volgt een korte toelichting op de onderzochte cases.

2.1 Inleiding

In 2001 werd met de invoering van de Wp2000⁵ het systeem van concessies in het OV geïntroduceerd. Een concessie is het alleenrecht om gedurende een aantal jaren het OV in een gebied te verzorgen. Zonder concessie is het verboden het OV te verzorgen.

Concessieverlening

De provincie Overijssel is concessieverlener voor het OV in de provincie. De regio Twente is hiervan uitgezonderd, daar is het dagelijks bestuur van de betreffende plusregio concessieverlener. In de toekomst wordt de provincie naar alle waarschijnlijkheid ook voor de regio Twente concessieverlener. De concessie in Twente⁶ is onlangs verleend aan Syntus en gaat in op 8 december 2013 voor een periode van 10 jaar. De Wp2000 bepaalt dat bij provincies GS bevoegd zijn tot het verlenen, wijzigen en intrekken van concessies voor OV. De grootste invloed van PS ligt bij de vaststelling van het beleids- en financiële kader. Daarnaast hebben PS in het duale stelsel een controlerende en volksvertegenwoordigende rol op het gebied van het OV.

In dit rapport verstaan we onder concessieverlening meer dan alleen de GS bevoegdheid om een concessie te verlenen. De toepassing van deze bevoegdheid is slechts de slotsom van een veelheid aan stappen. De belangrijkste keuzes die uiteindelijk leiden tot concessieverlening zijn in dit rapport onderzocht. Dit begint al bij de vaststelling van het beleidskader door PS. Centraal staat de uitwerking en gevolgen van deze keuzes in de

⁵ Wet personenvervoer 2000

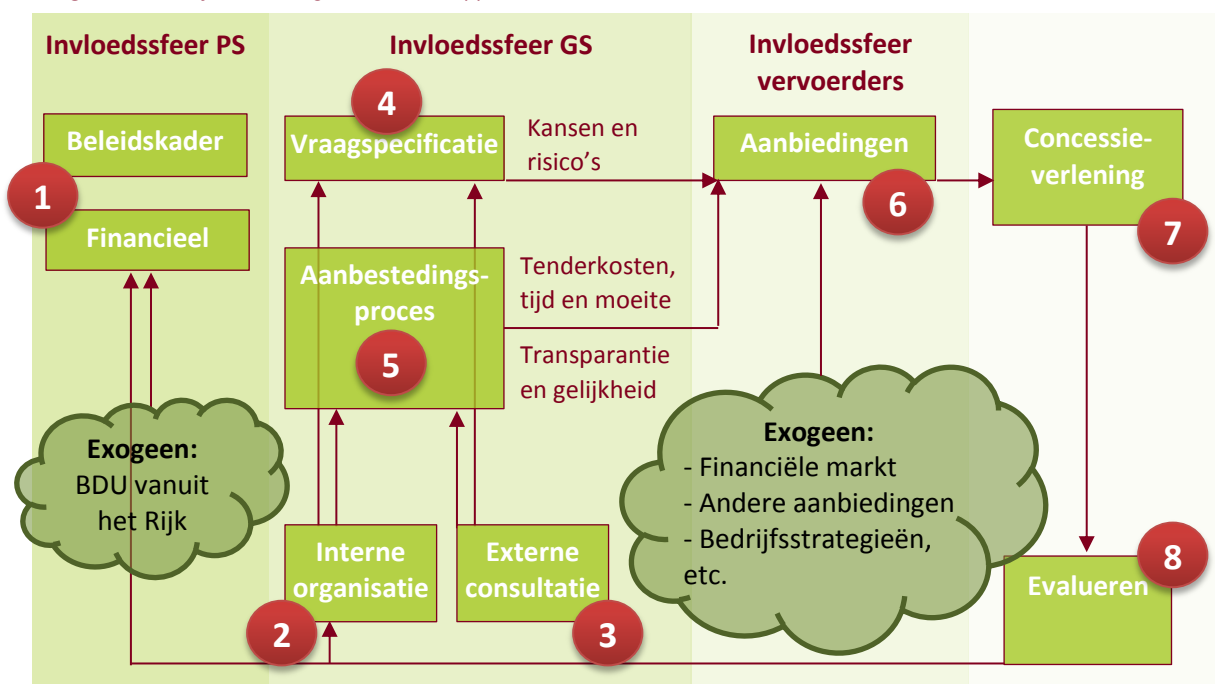
⁶ De concessie is een samenvoeging van alle voorgaande concessies in deze regio, te weten: Twente, Treindienst Zutphen-Oldenzaal en Zutphen-Hengelo-Oldenzaal (de onderliggende buslijnen).

praktijk van de drie onderzochte concessies. In de volgende paragraaf staan de belangrijkste stappen uiteengezet. Deze stappen (m.u.v. 6 en 7) zijn onderdeel van het onderzoek.

2.2 Proces van concessieverlening

In het proces van concessieverlening is een aantal stappen te onderscheiden. In onderstaande figuur zijn de stappen grafisch weergegeven.

Figuur 1 Grafische weergave van de stappen



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

Hieronder worden de stappen toegelicht, een uitgebreide uitwerking van dit schema is opgenomen in bijlage 4.

STAP 1: formuleer het beleids- en financieel kader

Provinciale Staten stellen het beleidskader en het financieel kader vast. De provincie bekostigt het grootste gedeelte van de OV-middelen uit de BDU⁷ van het Rijk.

STAP 2: zorg voor een adequate interne organisatie

GS geven de ambtelijke organisatie opdracht om de concessieverlening voor te bereiden en uit te voeren. Er worden middelen, menskracht en (externe) expertise ingezet om de aanbesteding voor te bereiden. Daarnaast is er voor de concessie IJsselmond een samenwerking opgezet met de gemeente Lelystad en de provincie Flevoland.

⁷ Brede Doeluitkering

STAP 3: consulteer betrokken partijen

De provincie stemt met een aantal betrokken partijen af welke voorwaarden aan de concessie worden gesteld. Consumentenorganisaties en omliggende concessieverleners hebben het recht om advies uit te brengen. Vaak organiseren concessieverleners ook een marktconsultatie onder vervoerders om de 'markt te peilen'.

STAP 4: vaststelling van vraagspecificaties

Het beleidskader en financieel kader (1), de interne organisatie van de concessieverlening (2) en de externe consultatie (3) bepalen uiteindelijk de concessie-eisen en het beschikbare budget voor de uitvoering van de concessie; de vraagspecificaties. Deze worden opgenomen in een programma van eisen / bestek voor de aanbesteding. Daarnaast bevat het bestek de selectie- en gunningscriteria op basis waarvan een beoordelingsprotocol wordt opgesteld en de instrumenten waarmee de provincie tijdens de uitvoering van de concessie kan (bij)sturen.

STAP 5: start van het aanbestedingsproces

De volgende stap betreft de feitelijke aanbestedingsprocedure. Hier is een aantal factoren van belang. Het gaat onder andere om de hoeveelheid tijd die inschrijvers krijgen om een bieding te doen, de lengte van de implementatieperiode en de informatievoorziening door de provincie. Dit laatste heeft niet alleen betrekking op de (achtergrond)informatie die bij het bestek is gevoegd, maar ook op de (aanvullende) informatie die tijdens de aanbesteding via nota's van inlichtingen wordt verstrekt.

Stappen 6 en 7 zijn wel onderdeel van het proces van concessieverlening, maar vallen buiten de invloedssfeer van PS en GS. GS hebben de bevoegdheid om de concessie te verlenen (stap 7), maar zijn gehouden aan het eerder vastgestelde beoordelingsprotocol.

STAP 6: aanbiedingen en beoordeling

Alle bovengenoemde stappen (1-5) bepalen direct of indirect het aantal en de kwaliteit van de biedingen. Daarnaast spelen er marktfactoren mee die niet of nauwelijks door de provincie te beïnvloeden zijn. Aan de hand van een vooraf vastgesteld protocol beoordeelt een beoordelingsteam van de provincie de aanbiedingen.

STAP 7: concessieverlening

Het resultaat van het proces is het verlenen van een concessie aan de vervoerder die met zijn bieding het best voldoet aan de voorwaarden van de provincie.

STAP 8: evalueren

Een laatste stap betreft de inhoudelijke en procesmatige evaluatie van de concessieverlening. De evaluatie kan resulteren in aanpassingen in het beleidsmatige of financiële kader en/of tot organisatorische wijzigingen voor toekomstige concessieverleningen.

2.3 Cases

Voordat we overgaan naar de conclusies en aanbevelingen introduceren we hieronder beknopt de drie onderzochte cases.

1. Concessie Midden-Overijssel

De concessie Midden-Overijssel betreft het busvervoer in het Vechtdal (omgeving Zwolle) en Salland (omgeving Deventer). De concessie is een samenvoeging van de voormalige concessies Noordoost Overijssel, Zwolle en Salland.

Connexion was concessiehouder voor deze voormalige concessies. Na een Europese aanbesteding verleende de provincie in 2009 de concessie Midden-Overijssel aan Syntus. De concessie is op 29 augustus 2010 van start gegaan en kent een looptijd van 8 jaar.

2. Concessie IJsselmond

Het 'kerngebied' van de concessie IJsselmond bestaat uit het OV per bus in het westelijk deel van Overijssel (grondgebied van de gemeenten Kampen, Zwartewaterland en het westelijke deel van Steenwijkerland) en een deel van provincie Flevoland (gemeenten Dronten, Noordoostpolder, Urk en Zeewolde).

De concessie is sinds 2010 drie keer aanbesteed. De eerste twee keer (2011 en 2012) heeft de aanbesteding niet geleid tot gunning. De derde keer (2013) is de concessie aan OV regio IJsselmond (Connexion) gegund.⁸

De concessie IJsselmond heeft als bijzonderheid dat deze wordt verleend en beheerd door twee concessieverleners: provincie Overijssel en provincie Flevoland. Bij de eerste aanbesteding in 2011 was ook de gemeente Lelystad betrokken.

3. Concessie Zwolle-Kampen

Deze concessie betreft het vervoer per tram op het spoor tussen Kampen en Zwolle. Om dit mogelijk te maken zou de reguliere spoorlijn Zwolle - Kampen omgebouwd worden voor tramexploitatie.

De tramconcessie maakte onderdeel uit van de eerste IJsselmond concessie (2011). Nadat de eerste aanbesteding van IJsselmond niet tot gunning leidde, besloot de provincie de tramverbinding Zwolle - Kampen en het busvervoer in IJsselmond te splitsen en als twee aparte concessies aan te besteden. Op de concessie Zwolle-Kampen schreven twee vervoerders in, maar op basis van juridische gronden is deze niet gegund. Om in openbaar vervoer te kunnen voorzien is de bestaande treinconcessie (gereden door de NS) verlengd met drie jaar.

⁸ Het bezwaar dat vervolgens werd aangetekend is onlangs ingetrokken.

3 Conclusies en aanbevelingen

In deze bestuurlijke nota van het onderzoek naar concessieverlening ligt de focus op de leerpunten voor toekomstige concessies en de daaraan voorafgaande kaderstelling. In de conclusies gaan wij dan ook in op zowel de rol van PS (§ 3.2) als de rol van GS (§ 3.3). In hoofdstuk 4 volgt een nadere toelichting op basis van de stappen in het concessieverleningsproces zoals in het vorige hoofdstuk onderscheiden.

3.1 Context

GS opereren op het gebied van openbaar vervoer in een setting waar commerciële belangen van vervoerders van invloed zijn op de uitkomsten van het handelen van de overheid. Bij concessieverlening is er sprake van een proces waarbij beleidsmatige uitgangspunten van de provincie geconcretiseerd worden in marktbiedingen, waarin naast de wensen van de provincie ook ondernemersafwegingen een rol spelen. Dit betekent dat concessieverlening, hoe zorgvuldig ook aangepakt, altijd het risico van niet kunnen gunnen met zich meebrengt. De conclusies en aanbevelingen uit dit onderzoek moeten in het licht van deze context worden gezien. Ook na implementatie van de aanbevelingen blijft er een -weliswaar kleiner dan eerder- risico op niet kunnen gunnen bestaan.

3.2 Conclusie kaderstelling PS

De door PS vastgestelde kaders zijn niet volledig nageleefd, een deel van de kaders uit de OV-tactiek uit 2008 is in de praktijk door GS losgelaten. De reden daarvoor was dat de kaders het karakter van een blauwdruk hadden, die op onderdelen al snel (in 2009) niet passend bleek. PS is hier niet expliciet over geïnformeerd en is daardoor niet in de gelegenheid gesteld om de kaders (eerder) te herijken. De herijking van de OV-tactiek die nu plaatsvindt is voornamelijk ingegeven door financiële overwegingen. Om recht te doen aan de kaderstellende rol van PS was een eerdere mogelijkheid tot herijking, ingegeven door de inhoudelijke afwijkingen in de praktijk, opportuun geweest.

We concluderen dat de concessieverlening de afgelopen jaren heeft plaats gevonden zonder de kaders van PS volledig na te leven. Het gegeven dat de kaders al in 2009 niet passend bleken heeft niet geleid tot een voorstel tot aanpassing van de kaders door GS of een initiatief daartoe door PS.

Hierna lichten wij toe hoe wij tot deze conclusie zijn gekomen. Daarna gaan we in op de overwegingen die we u mee willen geven voor de beoordeling van de herijking van de OV-tactiek.

Onderbouwing

- In de OV-tactiek uit 2008 hebben PS naast maatschappelijke doelen ook prestaties vastgelegd. Uit het onderzoek komt naar voren dat deze prestaties veelal zijn 'doorvertaald' naar eisen aan de concessie. Maar er zijn ook prestaties die vanaf de eerste concessie na de vaststelling van de OV-tactiek zijn losgelaten. Als redenen daarvoor is aangegeven dat de prestaties niet passend waren of dat de prestaties inmiddels achterhaald waren.
- Uit het onderzoek blijkt dat de insteek uit de OV-tactiek bij gunning gaat 'kwaliteit boven prijs' in de praktijk is losgelaten. Dit betreft enerzijds een bewuste keuze, bijvoorbeeld vanwege de financiële situatie bij IJsselmond 2013, maar wordt anderzijds ook veroorzaakt door de gehanteerde gunningssystematiek tijdens aanbestedingen.
- De beoogde groei van het aantal reizigers blijkt vanaf de start van de OV-tactiek niet gerealiseerd. Het aantal reizigers is grotendeels bepalend voor de opbrengsten. De opbrengsten vormen een belangrijke pijler onder de financiering van het openbaar vervoer en zijn de verantwoordelijkheid van de provincie.
- De BDU-reserve is in 2012 verhoogd in verband met de risico's die te maken hebben met de opbrengstverantwoordelijkheid. Inmiddels is de reserve uitgeput. De onderbouwing van de hoogte van de reserve is een aandachtspunt.

3.2.1 Aanbevelingen voor PS

Voor de herijking van de kaders geven we u de volgende overwegingen mee⁹:

1. Formuleer doelen op het niveau van maatschappelijke effecten en biedt GS ruimte en flexibiliteit ten aanzien van de prestaties. Houdt de vinger aan de pols over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het beleid. *(stap 1)*
2. Vraag GS binnen de kaders verschillende scenario's uit te werken vanwege de vele onzekerheden (hoogte van de opbrengsten, omvang inkomsten BDU, kostenontwikkeling OV, concessie Twente na het opheffen WGR+) waarmee concessieverlening is omgeven. Betrek daarbij ook de voor- en nadelen van het leggen van de opbrengstverantwoordelijkheid bij de provincie. Met scenario's kunnen GS daadkrachtig inspelen op de ontwikkelingen die zich voordoen binnen de door PS aangegeven kaders. *(stap 1)*
3. Zorg voor een nauwkeurige kwantificering van de financiële risico's die samenhangen met concessieverlening waaronder de opbrengstverantwoordelijkheid, zodat hiervoor een qua omvang passende reserve kan worden ingesteld. *(stap 1)*
4. Vraag GS om één jaar na de behandeling van dit rekenkamerrapport inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen.

3.3 Conclusie uitvoering concessieverlening door GS

GS hebben binnen de eerder geschetste context de concessieverlening grotendeels op orde, maar er zijn verbeterpunten aan te geven waardoor de concessieverlening robuuster kan worden. Daarbij gaat het om het creëren van meer ruimte om een concessie te kunnen gunnen, maar ook om explicieter te leren van eerdere concessieverleningen. Daarnaast zijn er verbeterpunten in het concessieverleningsproces aan te wijzen.

De conclusie luidt dat GS de concessieverlening grotendeels op orde hebben zodat met een zorgvuldige procedure tot een naar verwachting goed resultaat gekomen kan worden. Toch is het voor IJsselmond 2011 en 2012 en de tram Zwolle-Kampen niet gelukt om de concessie te gunnen. Hoewel het niet kunnen gunnen als onderdeel van het aanbestedingsspel moet worden beschouwd, constateren we tegelijkertijd dat er een hoge prijs voor is betaald. Op basis van dit onderzoek zien we een mogelijkheid om het risico om niet te kunnen gunnen te verkleinen, hoewel nooit helemaal uit te sluiten valt dat een concessieverlening niet tot gunning leidt. In het proces van concessieverlening zijn daarnaast verbeteringen aan te brengen waarmee de concessieverlening door de provincie Overijssel verder geprofessionaliseerd kan worden.

⁹ Tussen haakjes staat een verwijzing opgenomen naar de stap uit het concessieverleningsproces waarop de aanbeveling betrekking heeft.

3.3.1 Aanbevelingen voor GS

Met de volgende aanbevelingen¹⁰ kan de uitvoering van concessieverlening verder verbeterd worden.

5. Handel niet zonder instemming van PS mocht een afwijking van de kaders nodig zijn. *(stap 4)*
6. Creëer meer ruimte om te kunnen gunnen door een ‘escape’ in te bouwen. Dit kan bijvoorbeeld door in de aanbesteding twee opties uit te vragen. In de eerste optie is een budgetplafond opgenomen om -naar verwachting- scherpe biedingen te krijgen. Als geen van de vervoerders onder het plafond een bieding kan doen, komt optie 2 in beeld. Bij die optie kunnen vervoerders aangeven welk budget zij nodig hebben om de concessie uit te voeren. Een alternatief is dat vervoerders aangeven wat zij wel aan openbaar vervoer kunnen bieden voor het budgetplafond. *(stap 4)*
7. Breng de gehanteerde gunningscriteria in lijn met de kaders; dat wil zeggen dat het voor de hand ligt om prijs een grotere rol te laten spelen dan kwaliteit wanneer de provincie opbrengstverantwoordelijk is. Vervoerders kunnen zich in die situatie namelijk minder op kwaliteit onderscheiden doordat ook de ontwikkelfunctie bij de provincie ligt. *(stap 4)*
8. Zorg in geval van gezamenlijke concessieverlening ervoor dat tijdens de voorbereiding op concessieverlening de beleidsmatige verschillen tussen de concessieverleners zijn uitgediscussieerd en er een gelijklopende gezamenlijke insteek is. Werk de samenwerking van tevoren uit en leg afspraken hierover schriftelijk vast. *(stap 2)*
9. Verbeter de concessieverlening door:
 - a. Standaard gebruik te maken van een marktconsultatie om een indruk te kunnen krijgen van de animo bij vervoerders enerzijds en ten behoeve van inzicht in de haalbaarheid van eisen en wensen anderzijds. *(stap 3)*
 - b. In de voorbereiding op de concessieverlening te zorgen voor een goede financiële inschatting van de aan de concessie te stellen eisen en wensen inclusief een reële beprijzing van de risico's. Betrek in deze inschatting ook de te verwachten financiële gevolgen van een eventueel besluit om niet tot concessieverlening over te gaan. *(stap 4)*
 - c. Een projectplan op te stellen voor elke concessieverlening en daarbij in ieder geval in te gaan op: 1) planning, 2) benodigde capaciteit en deskundigheid en 3) risico's en beheersmaatregelen. *(stap 4)*
 - d. De gunningssystematiek zodanig uit te werken dat kwaliteit in de gunning ook de rol speelt die wordt beoogd, dit kan door scherpere keuzes ‘af te dwingen’ door een kleinere schaal (1 tot 5 of 1 tot 3 in plaats van 1 tot 10), door relatieve scores (de ‘beste’ invulling krijgt de meeste punten) te hanteren of door te omschrijven waarmee de maximale score behaald kan worden. *(stap 4)*
 - e. Tijdig te starten en in de planning te zorgen voor voldoende tijd om een eventuele uitloop op te kunnen vangen zonder dat dit ten koste gaat van de

¹⁰ Door clustering van een aantal aanbevelingen wijkt de volgorde van de aanbevelingen af van de gehanteerde volgorde in het volgende hoofdstuk

benodigde implementatietijd. Betrek de consequenties van het eventueel niet kunnen gunnen in de afweging over een tijdige start. *(stap 5)*

- f. In de concessie de bepaling op te nemen dat bij een eventuele verlenging dezelfde eisen, voorwaarden en vergoedingen worden gehanteerd. *(stap 5)*
 - g. Te zorgen voor tijdige, volledige en juiste informatie gedurende het aanbestedingsproces. *(stap 5)*
 - h. Gedurende de concessie onder meer aantallen reizigers, reizigersopbrengsten, versterkingsritten en personeelsinzet te monitoren zodat er bij de aanbesteding van de nieuwe concessie geen voorbehoud gemaakt hoeft te worden op deze gegevens. *(stap 5)*
10. Benut het lerend vermogen door:
- Elke concessieverlening expliciet te evalueren en de daaruit getrokken lessen te borgen
 - Dossievorming beter (vollediger en uitgebreider) op orde te hebben. *(stap 8)*

4 Cases: uitvoering van concessieverlening

In dit hoofdstuk geven we een nadere uitwerking van de conclusies en aanbevelingen. Het hoofdstuk is opgebouwd aan de hand van de acht stappen zoals beschreven in hoofdstuk 2.

4.1 STAP 1: beleids- en financieel kader

4.1.1 Beleidskader

We starten deze paragraaf met een korte beschrijving van het huidige beleidskader, om vervolgens enkele aanbevelingen te doen voor het toekomstige beleidskader; de herijking van de OV-tactiek.

Overijssel stelde in de Omgevingsvisie 2009 vast dat zij de kwaliteit en het aandeel van het openbaar vervoer wil vergroten. Voor het stedelijk gebied werkt Overijssel daarbij aan een integraal openbaarvervoersysteem, gericht op vervoer van deur tot deur, met aandacht voor verschillende doelgroepen. Overijssel zet in op hoogwaardige (inter)nationale en regionale verbindingen en een doorontwikkeling van het openbaar vervoer naar lightrail- en tramsystemen. Voor het landelijk gebied ligt de focus op een goede aansluiting van het aanvullende net op hoofdverbindingen van en naar stedelijke centra en streekcentra. Daarnaast bestaat het beleid uit het stimuleren van de deur-tot-deur-benadering met hoogwaardige overstappunten en OV-fiets bij regionale stations.

In de OV-tactiek is de ambitie uit de Omgevingsvisie nader uitgewerkt aan de hand van doelen en prestaties. Het onderzoek laat zien dat de doelen in de OV-tactiek zijn

voorzien van specifieke, meetbare en deels tijdgebonden indicatoren.¹¹ De groeiambitie van 3% meer reizigers per jaar is tijdgebonden. Voor de doelen 'aandeel OV 2% in totaal' en 'rapportcijfer klanttevredenheid 7,3' is niet duidelijk wanneer deze gerealiseerd moeten zijn. De prestaties zijn te koppelen aan één of meerdere doelen. Op grond van de OV-tactiek en de Omgevingsvisie heeft de Rekenkamer een zogenaamde doelenboom opgesteld. In een doelenboom wordt een gestructureerd verband gelegd tussen ambities, (tussen)doelen en prestaties. De figuur is weergegeven in paragraaf 3.2 van de nota van bevindingen.

Aansturing: opbrengstverantwoordelijkheid en ontwikkelteams

In de nieuwe OV-tactiek verschuift de verantwoordelijkheid voor de reizigersopbrengsten van de vervoerder naar de provincie. Hierdoor verschuiven ook de risico's en kansen als gevolg van hogere of lagere reizigersopbrengsten. In het verleden lag de opbrengstverantwoordelijkheid bij de vervoerder, maar de provincie heeft geconstateerd dat dit de vervoerder in onvoldoende mate prikkelt om meer reizigers aan te trekken. Daarnaast brengt de komst van bijvoorbeeld de Hanzelijn (te grote) onzekerheden met zich mee om dit risico neer te leggen bij vervoerders, aldus de provincie.

Om vervoerders toch te prikkelen reizigersgroei te realiseren gaat de provincie werken met een bonus malus systeem. Een substantiële flexibele bijdrage, die afhankelijk is van de kwaliteit van het vervoer en het aantal reizigers dat ervan gebruik maakt. Organisatorisch wil de provincie samen met de vervoerder en gemeenten de verantwoordelijkheid op zich nemen om het openbaar vervoer gedurende de looptijd van een concessie te verbeteren. Dit doet zij door ontwikkelteams in te stellen, die zich bezighouden met de verbetering van het vervoer in de betreffende concessie.

Kwaliteit boven prijs

In de OV-tactiek geeft de provincie te kennen in de beoordeling van offertes tijdens aanbestedingen van OV-concessies meer waarde toe te zullen kennen aan kwaliteit dan aan een lage prijs. Volgens de OV-tactiek formuleert de provincie in het bestek een maximaal bedrag voor een concessie. In de offerte moet de vervoerder eerst voldoen aan alle minimumeisen en kan vervolgens zoveel mogelijk wensen van de provincie invullen. Als de vervoerder alle wensen heeft ingevuld, dan kan hij extra scoren met een lagere offerteprijs.

Toekomstbestendig beleid

De OV-tactiek is sinds 2008 leidend voor de aanbestedingen. Verderop in dit hoofdstuk is te lezen dat het beleidskader niet volledig is doorgevoerd in de concessie eisen (zie paragraaf 4.4). Een jaar na de vaststelling van het beleidskader zijn er bij de concessie Midden-Overijssel (2009) een aantal prestaties losgelaten. Voorbeelden zijn de milieueisen voor het materiaal, de normen voor de eerste en laatste busrit en serviceloketten in grote dorpen en steden. Bij de aanbesteding van IJsselmond en Zwolle-Kampen constateren we hetzelfde. GS geven als verklaring dat de vastgestelde

¹¹ Doelstellingen worden in de regel getoetst aan de begrippen Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden. Het realistische gehalte wordt aan de hand van het financieel kader beschreven. De mate waarin de doelen acceptabel zijn komt aan de orde in de casuïstiek; de reacties van geconsulteerde partijen.

prestaties in sommige gevallen op praktische bezwaren stuiten of achterhaald zijn. Als voorbeeld geven zij dat in de praktijk blijkt dat een hele vroege of late busrit niet altijd nodig is waardoor de kostprijs omlaag kan. Daarnaast geven GS aan dat de ontwikkelingen in het openbaar vervoer elkaar in hoog tempo opvolgen. De wijze waarop de OV-markt zich heeft ontwikkeld en de gevolgen van de financiële crisis waren in 2008 bijvoorbeeld moeilijk te voorzien. In het licht hiervan kan 'scenario denken' een handvat bieden. De provincie heeft op een aantal onzekerheden nauwelijks of geen invloed. Gedacht kan worden aan de ontwikkeling van de BDU of de OV-markt. Door deze te inventariseren kan de provincie 'wat als' scenario's opstellen. Door rekening te houden met diverse scenario's kan daadkrachtig ingespeeld worden op de onzekere toekomst. Het beleid wordt daarmee toekomstbestendiger en doet meer recht aan de lange termijn waarvoor concessies worden afgegeven.

STAP 1

Formuleer doelen op het niveau van maatschappelijke effecten en biedt GS ruimte en flexibiliteit ten aanzien van de te leveren prestaties. *(aanbeveling 1)*

Vraag GS binnen de kaders verschillende scenario's uit te werken vanwege de vele onzekerheden waarmee concessieverlening is omgeven. *(aanbeveling 2)*

PS

4.1.2 Financieel kader

De exploitatie van het openbaar vervoer wordt gefinancierd uit de Brede Doeluitkering verkeer en vervoer (BDU). Deze uitkering van het Rijk is bestemd voor de uitvoering van het provinciale verkeer- en vervoerbeleid. Het Kabinet is van plan om de BDU toe te voegen aan het provinciefonds. Vanaf dat moment zijn de middelen niet langer gelabeld¹² en is het budgetrecht van PS ook op deze middelen van toepassing.

De afgelopen jaren is er jaarlijks ongeveer € 30 mln. beschikbaar geweest uit de BDU. In 2005 werd circa 80% van de jaarlijks te ontvangen BDU uitgegeven aan de exploitatiesubsidies voor het openbaar vervoer en de regiotaxi.¹³ Dit aandeel is inmiddels opgelopen tot 90-95%, wat ten koste is gegaan van andere bestemmingen.¹⁴

De kosten per concessie worden gedekt door een bijdrage van de provincie en door de reizigersopbrengsten. De bijdrage van de provincie aan de kosten van de concessie wordt gedekt uit de BDU-bijdrage van het rijk. Wanneer de vervoerder opbrengstverantwoordelijk is dan gaan alle reizigersopbrengsten naar de vervoerder. Als de provincie opbrengstverantwoordelijk is, ontvangt de vervoerder naast de bijdrage van de provincie uit de BDU, een aanvulling tot het bedrag dat gezamenlijk overeengekomen is bij de start van de concessie. Deze aanvulling financiert de provincie uit de opbrengsten. Als de opbrengsten hoger zijn dan ingeschat, heeft de provincie een meevaller. Zijn de opbrengsten lager, dan zal de provincie uit andere middelen moeten putten om de afspraak aan de vervoerder na te komen.

¹² Er is sprake van gelabelde middelen als er een specifiek doel aan de middelen is meegegeven

¹³ Bestedingsplan BDU verkeer en vervoer 2012 voor West-Overijssel.

¹⁴ Herijking OV-tactiek en spoorprojecten Kvo, Statenvoorstel nr. PS/2012/1023. GS-kenmerk 2012/0266554, 27 november 2012

In tabel 2, 3 en 4 is de financiering voor de concessies Midden-Overijssel, IJsselmond en Zwolle-Kampen weergegeven. Deze bestaat uit een BDU bijdrage en de reizigersopbrengsten. Voor de concessie Midden-Overijssel is de provincie opbrengstverantwoordelijk sinds 2010. Voor IJsselmond en Zwolle-Kampen is de opbrengstverantwoordelijkheid medio december 2012 overgegaan van de vervoerder naar de provincie. Tevens is de kostprijs van de concessie weergegeven en is het aantal dienstregelingsuren (Dru's) opgenomen. Het aantal Dru's betreft het aantal rituren dat de vervoerder moet leveren.

Tabel 2 Concessie Midden-Overijssel (afgeronde bedragen in €)

Midden-Overijssel	2010 ¹⁵	2011	2012	2013
Aantal Dru's	109.000	305.000	305.000	305.000
BDU bijdrage	5.500.000	15.700.000	16.600.000	17.400.000
Opbrengsten (provincie)	3.300.000	9.700.000	9.900.000	9.900.000 (indicatief)
Kostprijs concessie	8.800.000	25.400.000	26.500.000	27.300.000

Bron: Provincie Overijssel, bewerkt door de Rekenkamer Oost-Nederland

Tabel 3 Concessie IJsselmond (afgeronde bedragen in €)

IJsselmond	2010	2011	2012	2013
Aantal Dru's	90.000	90.000	90.000	68.800
Bijdrage uit BDU	3.252.000	3.705.000	5.540.000	7.200.000
Opbrengsten (provincie)	-	-	-	2.800.000 (indicatief)
Opbrengsten (vervoerder)	4.208.000	4.110.000	4.000.000 ¹⁶ (indicatief)	-
Kostprijs concessie	7.460.000	7.815.000	9.540.000	10.000.000

Bron: Provincie Overijssel, bewerkt door de Rekenkamer Oost-Nederland

Tabel 4 Concessie Zwolle-Kampen (afgeronde bedragen in €)

Zwolle-Kampen	2010	2011	2012	2013
Bijdrage uit BDU	1.010.000	1.000.000	1.094.000	1.899.000
Opbrengsten (provincie)	-	-	-	1.600.000 (indicatief)
Opbrengsten (vervoerder)	2.230.000	2.210.000	2.300.000	-
Kostprijs concessie	2.903.000	2.891.000	3.066.000	3.145.000

Bron: Provincie Overijssel, bewerkt door de Rekenkamer Oost-Nederland

¹⁵ De concessie Midden-Overijssel is gestart in september 2010.

¹⁶ De opbrengsten over 2012 zijn nog niet volledig, maar het getoonde bedrag is een inschatting.

BDU

Te zien is dat de BDU bijdrage voor zowel bij Midden-Overijssel als bij IJsselmond oploopt. De provincie beschikt over een BDU-reserve, middelen die vrijvallen worden aan deze reserve toegevoegd. Sinds 2012 zijn de risico's die samenhangen met de opbrengstverantwoordelijkheid opgenomen in het risicomanagementsysteem van de provincie. De BDU-reserve is in verband met het risico gekoppeld aan de opbrengstverantwoordelijkheid in 2012 opgehoogd met € 1,5 mln. naar € 3,5 mln.¹⁷ De reserve is inmiddels uitgeput omdat deze is gebruikt om de oplopende kosten te dekken. De relatie tussen deze risico's en de omvang van de reserve is daarmee een aandachtspunt.

Toename van de kosten

De toename van de kosten is te wijten aan drie factoren:

1. De belangrijkste oorzaak was volgens de provincie dat de voorgaande prijzen op een voor de vervoerder verliesgevend niveau lagen, omdat vervoerders destijds bewust marktaandeel hebben 'gekocht'.
2. De indexatie van het Rijk (BDU) loopt niet parallel met de daadwerkelijke kosten.
3. Daarnaast is de kostenstijging van IJsselmond deels te wijten aan de verlengingen. Doordat het tot tweemaal toe niet is gelukt de concessie te gunnen heeft de provincie het contract met de zittende vervoerder verlengd. Gezien de korte termijnen heeft de provincie bij een verlenging een slechte onderhandelingspositie.

In september 2011 werd IJsselmond voor de 1^e keer verlengd voor de periode van 4 september tot 9 december 2012. De meerprijs hiervan was circa € 2,4 mln. In december 2012 is IJsselmond voor de 2^e keer verlengd (9 december 2012 tot en met 7 december 2013) tegen een meerprijs van ongeveer € 3,7 mln. (prijsspeil 2012).

Opbrengstverantwoordelijkheid

In paragraaf 4.6 zal blijken dat de reizigersgroei achter blijft bij de doelstelling van 3% (OV-tactiek). Dat heeft gevolgen voor de dekking. De opbrengsten blijven achter bij de verwachte toenames. Door de komst van de Hanzelijn is de verwachting dat de reizigersopbrengsten voor de onderzochte concessies in 2013 afnemen. In IJsselmond is het aantal Dru's teruggegaan van 90.000 naar 68.000. De provincie verwacht een afname van de reizigersopbrengst voor IJsselmond van € 1,2 mln. en voor Zwolle-Kampen van € 0,7 mln. De opbrengsten over 2012 nog niet duidelijk en betreft het huidige getal een indicatie. De provincie heeft alleen nog zicht op de inkomsten van de OV-chipkaart en studenten OV-jaarkaart. Het achterblijven van deze gegevens vormt een extra risico nu de provincie opbrengstverantwoordelijk is.

In de meerjarenbegroting wordt er rekening gehouden met de risico's van de opbrengstverantwoordelijkheid door de opbrengsten 'conservatief te ramen' en de kostprijsindex hoger in te schatten. Opvallend is dat de provincie niet beschikt over een betrouwbare bron om de ontwikkeling in het aantal reizigers in 2010, 2011 en 2012 te meten zo blijkt uit het jaarverslag. Dit komt doordat belangrijke groepen ontbreken in de cijfers van het OV-chipkaartgebruik.

¹⁷ Bestedingsplan BDU Verkeer en Vervoer West-Overijssel 2012

Zorg voor een nauwkeurige kwantificering van de financiële risico's die samenhangen met concessieverlening waaronder de opbrengstverantwoordelijkheid zodat hiervoor een qua omvang passende reserve kan worden ingesteld. *(aanbeveling 3)*

4.2 STAP 2: interne organisatie

Samen met Gelderland en Flevoland werkt de provincie Overijssel aan de organisatie van een professioneler en robuuster OV-beheer. De concessieverlening maakt daar vooralsnog geen deel van uit en wordt door de provincie Overijssel zelfstandig gedaan.

Expertise

Om uitvoering te geven aan de OV-tactiek is er vanaf 2011 4,2 fte aan de bestaande formatie toegevoegd. Per aanbesteding wordt een projectteam samengesteld met daarin expertise op het gebied van juridische zaken, Europees aanbesteden, communicatie en uiteraard deskundigheid op het gebied van openbaar vervoer. Veelal wordt gebruik gemaakt van externe inhuur om ook ervaringen elders in het land te kunnen benutten. De keuze om de opbrengstverantwoordelijkheid bij de provincie te beleggen maakt dat de marketing de verantwoordelijkheid van de provincie is geworden. Daarom is een marketeer OV aangetrokken. Voor deze functie is 0,5 fte aan de bestaande formatie toegevoegd.

4.2.1 Samenwerking concessie IJsselmond

Omdat het openbaar vervoer in westelijk Overijssel en Flevoland een geheel vormt, zijn GS voor de concessie IJsselmond samenwerking aangegaan met de provincie Flevoland. Voor de eerste ronde van IJsselmond in 2011 werd daarnaast ook samengewerkt met de gemeente Lelystad. De afspraken over de samenwerking zijn niet schriftelijk vastgelegd. De nota van uitgangspunten ten behoeve van de aanbesteding was de basis voor de samenwerking. De inschatting was dat de samenwerking gedurende het proces van concessieverlening verder vorm zou krijgen. Uit het onderzoek komt naar voren dat de afstemming voor IJsselmond 2011 meer tijd kostte dan voorzien. Dit kwam doordat er afstemming bereikt moest worden over (deels) verschillende beleidskaders. Zo hanteerden Flevoland en Lelystad het uitgangspunt dat de opbrengstverantwoordelijkheid bij de vervoerder ligt en had Overijssel de keuze gemaakt om de opbrengstverantwoordelijkheid op zich te nemen. In verband met de onzekerheid die de komst van de Hanzelijn en de tram Zwolle-Kampen met zich meebrachten besloot Flevoland om, net als Overijssel, de opbrengstverantwoordelijkheid op zich te nemen. Lelystad liet de opbrengstverantwoordelijkheid wel bij de vervoerder. Het gevolg van de extra tijd die de afstemming kostte was dat er niet veel speelruimte meer was om verdere vertragingen in het proces op te vangen. Daarnaast is door betrokkenen aangegeven dat de samenwerking bij deze complexe concessie beperkt bleef tot 'samen apart'.

Vervoerders

Uit de interviews met vervoerders komt naar voren dat het voor hen merkbaar was dat de wensen van de concessieverleners van elkaar verschilden en dat de neuzen niet dezelfde kant op stonden. Voor vervoerders is het lastig om hierop in te spelen en een 'passende' bieding te doen. Een vervoerder geeft aan dat er op twee gedachten werd gehinkt, waardoor naar oplossingen is gezocht binnen ruimte die er achteraf niet bleek te zijn.

Voor IJsselmond 2012 en 2013 is geleerd van de ervaring in 2011, de afspraken zijn nader uitgewerkt en er is een ambtelijke en bestuurlijke stuurgroep ingesteld. De afspraken zijn echter nog steeds niet schriftelijk vastgelegd. De samenwerking verliep daarnaast gemakkelijker doordat veel inhoudelijke discussies al gevoerd waren bij IJsselmond 2011. Ook was de concessie eenvoudiger geworden doordat Lelystad buiten de concessie bleef.

STAP 2

Zorg in geval van gezamenlijke concessieverlening ervoor dat tijdens de voorbereiding op concessieverlening de beleidsmatige verschillen tussen de concessieverleners zijn uitgediscussieerd en er een gelijkkluidende gezamenlijke insteek is. Werk de samenwerking van tevoren uit en leg afspraken hierover schriftelijk vast. *(aanbeveling 8)*

GS

4.3 STAP 3: externe consultatie

De externe consultatie kent een verplicht en een niet-verplicht deel. De eerste is voorgeschreven in de Wp2000 en biedt consumentenorganisaties en omliggende concessieverleners de gelegenheid om advies uit te brengen. Uit het onderzoek blijkt dat de provincie hier invulling aan geeft en zichtbaar maakt wat zij met de adviezen doet. Het andere deel van de externe consultatie betreft een marktconsultatie. Deze vorm is niet voorgeschreven en is ook niet bij alle onderzochte cases door de provincie gebruikt. Daar waar wel gebruik is gemaakt van een marktconsultatie heeft dit tot aanpassingen in het concept Programma van Eisen geleid. Zo leidde de marktconsultatie bij de concessie Midden Overijssel er toe dat de risico's voor vervoerders werden beperkt en dat inschrijvers meer vrijheid kregen bij het invullen van het materieelplan. In een veranderde markt waarbij vervoerders niet meer als vanzelfsprekend inschrijven, is het van groot belang om de kennisachterstand van de provincie ten opzichte van de markt te verkleinen. Marktconsultaties geven de provincie inzicht in haalbaarheid dan wel eventuele knelpunten in de concessie, ook geeft het vervoerders de mogelijkheid om vroegtijdig hun inbreng te leveren.

Vervoerders

Een vervoerder geeft aan dat de marktconsultatie bij IJsselmond 2011 de vervoerders de mogelijkheid heeft geboden om te adviseren over de op te nemen materieeleisen.

Daarnaast kan de animo bij vervoerders worden gepeild. Daarmee kan de provincie de marktspanning proberen te managen met -naar verwachting- gunstiger biedingen als gevolg.

STAP 3

Maak standaard gebruik van een marktconsultatie om een indruk te kunnen krijgen van de animo bij vervoerders enerzijds en ten behoeve van inzicht in de haalbaarheid van eisen en wensen anderzijds. *(aanbeveling 9a)*

GS

4.4 STAP 4: vraagspecificatie

4.4.1 Eisen

Zowel bij Midden-Overijssel (2009) als bij IJsselmond (2011, 2012 en 2013) constateren we dat de OV-tactiek (2008) niet 1 op 1 terugkomt in de eisen, bestekken en gunningscriteria. Bij de Tram Zwolle-Kampen speelt dit in mindere mate omdat minder prestaties van toepassing zijn op deze concessie.

De meest in het oog springende inhoudelijke verschillen hebben betrekking op het tijdstip waarop de eerste en laatste bus rijdt; de eis dat er tussen 06:00 en 24:00 uur gereden wordt is losgelaten. Daarnaast zijn er minder strenge milieueisen gehanteerd en ontbreken eisen ten aanzien van serviceloketten. Als oorzaak van deze afwijkingen geeft de provincie aan dat de prestaties in sommige gevallen achterhaald zijn of op praktische bezwaren stuiten.

De aanbesteding voor Midden-Overijssel is een jaar na vaststelling van de OV-tactiek gestart. Daarmee is relatief snel afscheid genomen van een deel van de kaders. Bij de aanbesteding van IJsselmond is het bestek een compromis tussen de provincies Overijssel en Flevoland. De nota van uitgangspunten is ter informatie aan PS toegestuurd. Een toelichting of verklaring op de afwijking van de kaders heeft bij beide concessies echter niet plaats gevonden. Hierdoor wordt de kaderstellende rol van PS ingeperkt.

Met uitzondering van de concessie IJsselmond 2013 heeft de provincie de financiële consequenties van de aan de concessie te stellen eisen voorafgaand onderzocht en bekeken of het financiële budget toereikend is. In alle gevallen was de inschatting dat eisen en middelen in evenwicht zouden moeten zijn; met andere woorden het zou voor vervoerders mogelijk moeten zijn om een passende bieding te doen. Voor Midden-Overijssel is dit ook gelukt; de biedingen pasten binnen het financiële plaatje. Voor de tram Zwolle-Kampen heeft een inhoudelijke en financiële beoordeling niet plaats gevonden, omdat de bieding op juridische gronden werd uitgesloten vanwege het opnemen van een aantal voorwaarden door de vervoerder. Ondanks de doorrekening is de gunning bij IJsselmond 2011 en 2012 niet gelukt; vervoerders vroegen meer budget dan de provincie er voor uit had getrokken.

STAP 4

Handel niet zonder instemming van PS mocht een afwijking van de kaders nodig zijn. *(aanbeveling 5)*

Zorg in de voorbereiding op de concessieverlening voor een goede financiële inschatting van de aan de concessie te stellen eisen en wensen, inclusief een reële beprijzing van de risico's. Betrek in deze inschatting ook de te verwachten financiële gevolgen van een eventueel besluit om niet tot concessieverlening over te gaan. *(aanbeveling 9b)*

GS

Naast een realistische inschatting van de kosten spelen uiteraard ook altijd bedrijfseconomische afwegingen van de vervoerders een rol bij het al dan niet tot elkaar komen van budget en bieding. Dat is een aspect waarop de provincie geen (directe) invloed heeft. Achteraf gezien wordt door betrokken ambtenaren van de provincie aangegeven dat de risico's en onzekerheden voor IJsselmond 2011 te groot waren voor vervoerders, dit ondanks de beperking van de risico's die naar aanleiding van vragen in de nota's van inlichtingen (zie paragraaf 5.2.2 van de nota van bevindingen) werd doorgevoerd.

Voor IJsselmond 2012 vermoedt de provincie dat potentiële vervoerders strategisch hebben gehandeld; vervoerders wisten dat concurrenten door diverse omstandigheden niet in de gelegenheid waren om mee te dingen en konden dus 'hoog spel' spelen. Een aantal vervoerders geeft echter aan dat de te krappe omvang van het beschikbare budget voor hen reden was om niet mee te doen aan de aanbesteding.

27

Voorbereid op weg

Vervoerders over IJsselmond 2012

1. Vervoerder X heeft wel een berekening gemaakt, maar het was niet mogelijk een inschrijving te doen die paste binnen het door de provincies gestelde maximum plafond.
2. Vervoerder Y heeft voor IJsselmond 1 en 2 een globale financiële analyse gemaakt van het beschikbare subsidiebedrag in relatie tot het aantal te rijden dienstregelingen. Het beschikbare bedrag was te laag, waardoor zij hebben afgezien van inschrijving.
3. De eerste financiële analyse gaf aan dat de verhouding tussen het beschikbare budget tot het aantal te rijden dienstregelingen niet slecht was. Een meer gedetailleerde analyse gaf aan dat vervoerder Z de concessie wel zou kunnen uitvoeren, maar daar niets op zou verdienen. Daarom is niet ingeschreven.

4.4.2 Sturingsinstrumenten

Voor de sturing door de provincie op de concessies maken we een onderscheid tussen sturing op het proces van concessieverlening en de sturingsmogelijkheden tijdens de concessie.

Sturing op het proces van concessieverlening

Met een plan van aanpak of een projectplan kan de provincie vastleggen hoe zij het proces van concessieverlening gaat organiseren; hoeveel menskracht en middelen nodig zijn, welke risico's worden voorzien en welke beheersmaatregelen voor die risico's worden getroffen. Uit de cases die in dit onderzoek centraal staan, wordt duidelijk dat niet voor elke concessie gebruik is gemaakt van een set afspraken vastgelegd in een plan van aanpak of projectplan. Voor IJsselmond 2011 en de tram Zwolle-Kampen is een projectplan gemaakt, voor de overige concessies die in dit onderzoek centraal staan is er geen plan op papier gezet. Hoewel het vastleggen van afspraken en risico's geen garantie geeft op een succesvol traject, zien wij dit als een noodzakelijke voorwaarde om het concessieverleningsproces goed te kunnen sturen. De uitloop in de planning en de noodzakelijke aanpassingen in het bestek (zie volgende paragraaf) tijdens de aanbesteding van de drie onderzochte cases onderstrepen dit belang.

STAP 4

Stel een projectplan op voor elke concessieverlening en ga daarbij in ieder geval in op: 1) planning, 2) benodigde capaciteit en deskundigheid en 3) risico's en beheersmaatregelen. *(aanbeveling 9c)*

GS

Sturingsmogelijkheden tijdens de concessie

Pas tijdens de uitvoering van de concessie zal blijken of de vervoerder daadwerkelijk kan en zal voldoen aan de concessie-eisen, waaraan hij zich bij zijn inschrijving conformeerde. Om tijdens de concessie te beschikken over sturingsinstrumenten, moet de provincie al tijdens de concessieverlening instrumenten en bevoegdheden vastleggen. Uit de casuïstiek komt naar voren dat de provincie hierin op papier heeft voorzien, zo kan er in alle concessies gebruik gemaakt worden van een bonus- en boetesysteem, heeft de vervoerder een informatieplicht richting provincie en kan de provincie ook zelf monitoren. In dit onderzoek hebben we de werking ervan in de praktijk niet onderzocht.¹⁸

4.4.3 Selectie- en gunningscriteria

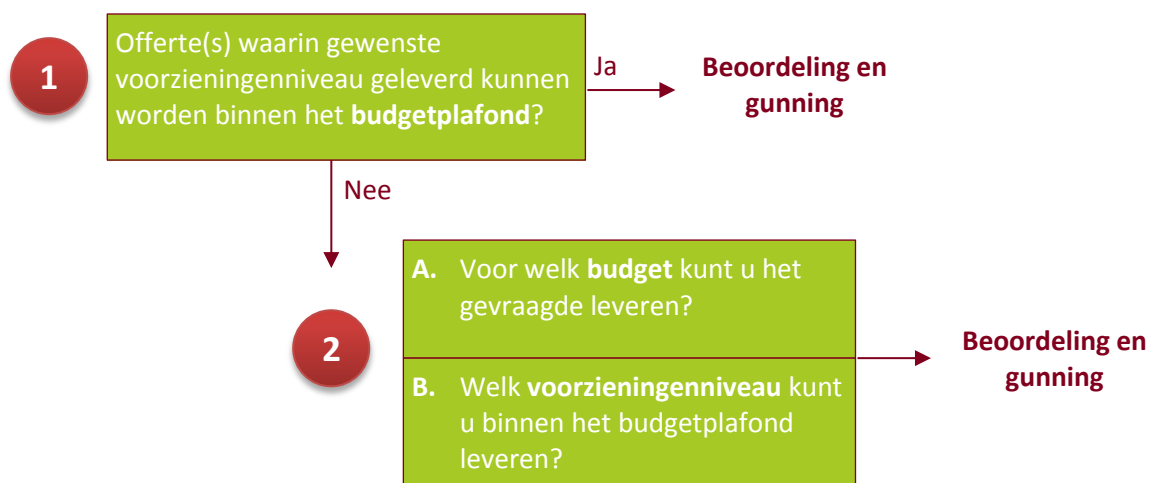
In het bestek bepalen GS de kwaliteit die zij wenselijk vinden voor een concessie. Daarnaast zijn gunningscriteria van invloed op de mate waarin kwaliteit naast prijs een rol speelt in de gunning. In de OV-tactiek is aangegeven dat er gegund zal worden op kwaliteit boven prijs. Bij Midden-Overijssel werd daar in de gunningscriteria van afgeweken door de prijs voor 60% mee te laten tellen. Voor de concessie IJsselmond woog kwaliteit op papier in de eerste en tweede ronde zwaarder dan prijs. Vanwege de financiële situatie van de provincie(s) is voor de 3e ronde van IJsselmond ervoor gekozen om prijs zwaarder te laten wegen dan kwaliteit. Doordat gewerkt werd met rapportcijfers voor kwaliteit en er vrijwel nooit een minimale of maximale score wordt toegekend, wordt het relatieve gewicht van het criterium kwaliteit lager. Daardoor heeft prijs bij IJsselmond 1 en 2 waarschijnlijk ook de grootste rol gespeeld bij de gunning.

¹⁸ Dit aspect maakt onderdeel uit van concessiebeheer. Concessiebeheer maakt geen onderdeel uit van de focus van dit onderzoek.

Met andere woorden, er is -deels met redenen omkleed, deels als gevolg van de gehanteerde gunningssystematiek- afgeweken van de OV-tactiek. Overigens ligt het voor de hand om prijs zwaarder te laten meewegen dan kwaliteit op het moment dat de opbrengstverantwoordelijkheid bij de provincie ligt. Met de opbrengstverantwoordelijkheid neemt de provincie ook het ontwikkelen van het vervoer zelf meer in eigen hand. Dit beperkt de vrijheid van de vervoerder om het vervoer zelf te organiseren, waardoor vervoerders minder mogelijkheden hebben om zich in een aanbesteding op kwaliteit te onderscheiden.

De aanbestedingen van IJsselmond 2011 en 2012 hebben niet geleid tot gunning omdat de ontvangen inschrijvingen niet pasten binnen het door de provincie vastgestelde maximum budget (het plafond). Voor IJsselmond 2013 heeft de provincie vervolgens geen budgetplafond meer opgenomen. Daarmee is het gevraagde budget geen reden meer om niet te gunnen en loopt de provincie financieel gezien een groter risico. De provincie kan er voor kiezen om beide manieren in één aanbesteding te combineren. Inschrijvers moeten dan bijvoorbeeld een inschrijving doen voor twee opties. In de eerste optie geldt een maximum budget. Vervoerders moeten een inschrijving doen die past binnen dit plafond. Indien geen enkele inschrijver in staat is om onder dit plafond te blijven, volgt optie twee. Vervoerders mogen dan in hun inschrijving aangeven welk budget zij nodig hebben om de concessie uit te kunnen voeren. Een alternatief is dat het budgetplafond in de tweede optie gehandhaafd blijft, maar dat inschrijvers aangeven welk voorzieningenniveau zij kunnen bieden voor het beschikbare budget. De inschrijvingen voor optie twee worden alleen beoordeeld als er voor optie één geen enkele passende inschrijving wordt gedaan.

Figuur 2 Beoordeling door de provincie in 2 rondes



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

STAP 4

Breng de gehanteerde gunningscriteria in lijn met de kaders; dat wil zeggen dat het voor de hand ligt om prijs een grotere rol te laten spelen dan kwaliteit wanneer de provincie opbrengstverantwoordelijk is. Vervoerders kunnen zich in die situatie namelijk minder op kwaliteit onderscheiden doordat ook de ontwikkelingsfunctie bij de provincie ligt. *(aanbeveling 7)*

Werk de gunningssystematiek zodanig uit dat kwaliteit in de gunning ook de rol speelt die wordt beoogd, dit kan door scherpere keuzes 'af te dwingen' door een kleinere schaal (1 tot 5 of 1 tot 3 in plaats van 1 tot 10), door relatieve scores (de 'beste' invulling van de bieders krijgt de meeste punten) te hanteren of door te omschrijven waarmee de maximale score behaald kan worden. *(aanbeveling 9d)*

Creëer meer ruimte om te kunnen gunnen door een 'escape' in te bouwen. Bijvoorbeeld door met twee opties te werken; optie 1 met plafond en wanneer er geen passende biedingen zijn wordt het plafond in optie 2 losgelaten. *(aanbeveling 6)*

GS

4.5 STAP 5: aanbestedingsproces

4.5.1 Tijd voor inschrijving en implementatie

Op de concessie Midden Overijssel na is er bij alle onderzochte cases sprake geweest van vertraging in het aanbestedingsproces. De oorzaak van de vertraging ligt veelal in inhoudelijke wijzigingen in het bestek of extra informatie waardoor vervoerders meer tijd nodig hebben om de wijzigingen te betrekken in hun bieding. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan. De uitloop in het aanbestedingsproces gaat -als er geen rek meer zit in de tijd die voor het aanbestedingsproces is genomen- ten koste van de implementatietijd.¹⁹ Uit het onderzoek blijkt dat bij IJsselmond 2011 en de tram Zwolle-Kampen er nog voldoende implementatietijd over zou zijn gebleven als het tot een definitieve gunning was gekomen. Bij IJsselmond 2012 en 2013 zou de implementatieperiode met 5 respectievelijk 4 maanden korter zijn geweest dan wenselijk/nodig²⁰, met als risico dat reizigers hiervan last ondervinden. Doordat IJsselmond 2012 niet gegund kon worden en er een nieuwe concessie met de zittende vervoerder werd gesloten, heeft dit niet tot implementatieproblemen geleid. Voor IJsselmond 2013 zal de komende maanden blijken of de (in theorie) krappe implementatietijd in de praktijk haalbaar is.

De krappe planning van zowel het aanbestedingsproces als de implementatieperiode van IJsselmond 2012 en 2013 hangt samen met de verlengingen die tot stand zijn gebracht nadat de concessie niet gegund kon worden. De verlenging na IJsselmond 2011

¹⁹ De voorbereidingstijd die de nieuwe vervoerder nodig heeft om de concessie naar behoren uit te kunnen voeren.

²⁰ Het referentiekader wordt hier gevormd door de termijnen die door het Kennisplatform Verkeer en Vervoer worden gehanteerd

is door de wetgever in tijd beperkt tot één jaar. Op het moment dat een bestek moet worden aangepast, zoals na IJsselmond 2011 het geval was omdat Lelystad uit de concessie wegviel, is een jaar (te) krap voor een zorgvuldig proces.

STAP 5

Start tijdig en zorg in de planning voor voldoende tijd om een eventuele uitloop op te kunnen vangen zonder dat dit ten koste gaat van de benodigde implementatietijd. Betrek de consequenties van het eventueel niet kunnen gunnen in de afweging over een tijdige start. *(aanbeveling 9e)*

GS

Toen IJsselmond 2012 vervolgens ook niet gegund kon worden, hebben GS er voor gekozen om een concessie van een jaar aan te gaan met de zittende vervoerder. De keuze om de verlenging tot een jaar te beperken en niet te kiezen voor de periode van twee jaar, werd vooral ingegeven door de wens om niet langer dan nodig vast te zitten aan de hogere prijs die gepaard gaat met een verlenging. Daarnaast werd ingeschat dat een verlenging van twee jaar het risico op bezwaren van andere vervoerders zou vergroten. De andere kant van de medaille; realistischer voorbereidingstijd en implementatietijd en meer duidelijkheid over de ontwikkelingen rond de Hanzelijn zijn niet expliciet aan de orde geweest in de besluitvorming.

Bij het onderhandelen over de verlenging na IJsselmond 2011 en het contract na IJsselmond 2012 stond de provincie mede als gevolg van de krappe planning met de rug tegen de muur en heeft een hoge prijs betaald. Het is uiteraard van belang om bij toekomstige concessies te voorkomen dat een dergelijke setting ontstaat. Toch kan niet uitgesloten worden dat de provincie in de toekomst opnieuw een bestaande concessie zal moeten verlengen. Daarom is het raadzaam om in de concessie daarover alvast afspraken over vast te leggen.

31

Voorbereid op weg

STAP 5

Neem in de concessie de bepaling op dat bij een eventuele verlenging dezelfde eisen, voorwaarden en vergoedingen worden gehanteerd. *(aanbeveling 9f)*

GS

4.5.2 Informatievoorziening

De informatie moet bij publicatie van het bestek volledig zijn om vervoerders in de gelegenheid te stellen om een passende aanbieding te doen, maar ook om er voor te zorgen dat er een 'level playing field' ontstaat. Dit wil zeggen, de concessieverlener moet er voor zorgen dat de informatievoorsprong van de zittende vervoerder wordt verkleind door de andere vervoerders van relevante informatie te voorzien. De tijdige en correcte personeelsopgave van de zittende vervoerder bijvoorbeeld is voor vervoerders van groot belang omdat dit inzicht biedt in de personeelskosten en daarmee een belangrijke pijler is in de bieding.

Uit de onderzochte cases blijkt dat het niet altijd lukt om tijdig, volledig en correct de informatie behorende bij het bestek aan te leveren. Zo ontbrak voor Midden Overijssel een overzicht van de versterkingsritten en misten bij het bestek Tram Zwolle-Kampen cijfers over het aantal reizigers. Ook voor de verschillende rondes IJsselmond is informatie nagezonden dan wel gecorrigeerd.

STAP 5

Zorg voor tijdige, volledige en juiste informatie gedurende het aanbestedingsproces. *(aanbeveling 9g)*

GS

Het nazenden en aanvullen vindt plaats via Nota's van Inlichtingen. Vragen die inschrijvers naar aanleiding van het bestek (en bijlagen) hebben worden door de provincie beantwoord en vraag en antwoord worden in een Nota van Inlichtingen beschikbaar gesteld. De Nota's van Inlichtingen geven inschrijvers de mogelijkheid om de benodigde duidelijkheid te krijgen en om signalen af te geven over 'knelpunten' in een bestek. Veelal worden er meerdere Nota's van Inlichtingen uitgebracht. Voor IJsselmond 2011 waren er 10 Nota's van Inlichtingen nodig met daarin 518 vragen, voor de tram Zwolle-Kampen gaat het om 9 Nota's van Inlichtingen met 180 vragen. Dergelijke aantallen vragen zijn niet ongebruikelijk. De beantwoording van eerdere vragen leidt nog al eens tot aanvullende vragen.

Vervoerders

Uit de interviews met vervoerders komt naar voren dat het aantal Nota's van Inlichtingen een indicatie is voor de mate waarin het bestek is uitgedacht; als er veel Nota's zijn veranderen de kaders, waardoor er meer tijd nodig is om zaken (opnieuw) uit te werken. Vervoerders geven aan veel vervolgvragen gesteld te hebben naar aanleiding van de antwoorden in de Nota's van Inlichtingen.

Naast het verduidelijken van het bestek worden via de Nota's van Inlichtingen ook foutjes en slordigheden gecorrigeerd. Uit de analyse van deze Nota's komt naar voren dat deze foutjes en slordigheden zich bij alle drie de concessies hebben voorgedaan en er ook bij latere Nota's van Inlichtingen nog weer nieuwe foutjes en slordigheden gecorrigeerd moesten worden.

De provincie geeft daarnaast in de bestekken aan een voorbehoud te maken op de juistheid van gegevens van derden. Dit voorbehoud zal wellicht om juridische redenen in het bestek worden opgenomen, maar mag naar onze mening niet gelden voor de informatie die nodig is om een 'level playing field' te creëren, zoals informatie over versterkingsritten, aantallen reizigers, reizigersopbrengsten en ook de personeelsopgave. De personeelsopgave van de zittende vervoerder wordt voorzien van een deskundigenverklaring aangeleverd. Vervoerders geven aan dat deze vaak (te) laat wordt aangeleverd, maar ook dat zij ondanks de bijbehorende verklaring twijfels hebben over het waarheidsgehalte ervan. Door gedurende de concessie ook op deze aspecten te monitoren²¹, kan de provincie de gegevens van de zittende vervoerder ten tijde van de aanbesteding beter beoordelen en hoeft zij minder snel een voorbehoud op dit aspect te maken. Daarmee wordt de provincie minder afhankelijk van gegevens van derden en dit komt ten goede aan de concessieverlening.

STAP 5

Monitor gedurende de concessie onder meer aantallen reizigers, reizigersopbrengsten, versterkingsritten en personeelsinzet zodat er geen voorbehoud gemaakt hoeft te worden op deze (en andere) gegevens. (aanbeveling 9h)

GS

²¹ Het monitoren maakt onderdeel uit van concessiebeheer. Concessiebeheer hebben we niet onderzocht in dit onderzoek. We constateren dat bij de concessieverlening de gegevens van derden moeten komen en dat er (nog) geen gebruik gemaakt is van gegevens die in eigen beheer worden verzameld.

4.6 STAP 8: lerend vermogen

Van een lerende organisatie mag verwacht worden dat evaluaties plaats vinden op het niveau van de concessies en op het niveau van de OV-tactiek.

Het formeel evalueren²² van concessieverleningen, is nog geen gemeengoed binnen de provincie. Uit het onderzoek komt naar voren dat de eerste concessieverlening IJsselmond is geëvalueerd om inzicht te verkrijgen in de achtergronden van het niet gunnen en te leren voor een volgende aanbesteding. Mede op basis van de evaluatie is besloten om het busvervoer in IJsselmond en de tram Zwolle-Kampen apart aan te besteden.²³ De andere concessieverleningen (Midden Overijssel, IJsselmond 2012 en de tram Zwolle-Kampen) zijn niet expliciet geëvalueerd.

Een aandachtspunt dat daarnaast uit dit onderzoek naar voren is gekomen heeft betrekking op de dossiervorming. Het bleek voor de ambtelijke organisatie niet eenvoudig om documenten voor dit onderzoek (tijdig) op te leveren. Dit heeft deels te maken met dossiervorming; er moest gezocht worden in persoonlijke archieven met als gevolg dat er ook interne niet gedateerde documenten werden toegezonden. Daarnaast was informatie niet beschikbaar omdat bijvoorbeeld besluitvorming binnen het aanbestedingsteam niet gedocumenteerd is. Voor toekomstige concessieverleningen is het van belang om afwegingen en keuzes, ook die op ambtelijk niveau zijn gemaakt, schriftelijk vast te leggen en op een toegankelijke manier te documenteren en te archiveren. Deze informatie kan benut worden bij de evaluaties.

Een laatste punt dat we hier noemen heeft betrekking op het afwijken van de beleidskaders zoals dat bij de verschillende concessies vanaf 2009 heeft plaats gevonden. Deze afwijkingen, of ze nu ingegeven zijn door inhoudelijke, financiële of praktische overwegingen, zouden aanleiding moeten zijn om de kaders tegen het licht te houden.

33

Voorbereid op weg

STAP 8

Benut het lerend vermogen door:

- elke concessieverlening expliciet te evalueren en de daaruit geleerde lessen te borgen
- dossiervorming beter (vollediger en uitgebreider) op orde te hebben (aanbeveling 10)

GS

Evaluatie OV-tactiek

De OV-tactiek wordt eind 2013 herijkt. Aanleiding voor de herijking is de constatering dat door stijgende kosten van het openbaar vervoer en dalende inkomsten de exploitatie van het openbaar vervoer onder druk staat. In onze optiek ligt het voor de hand om naast de financiële component ook de beleidsmatige component te betrekken in de herijking van de OV-tactiek; in welke mate zijn de beleidsdoelen behaald?

²² Hieronder verstaan wij het schriftelijk vastleggen van conclusies en aanbevelingen van eerdere ervaringen ten behoeve van toekomstige concessieverleningen.

²³ Daarnaast werd het stadsvervoer Lelystad door de gemeente Lelystad apart aanbesteed

Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat de mate waarin doelen al dan niet behaald worden eveneens aanleiding geeft voor een herijking. Uit de gegevens in de tabel hierna blijkt dat de doelstelling op het gebied van klanttevredenheid in 2012 voor het eerst niet gehaald is. Het aandeel OV in het totaal aantal verplaatsingen overtreft de doelstelling. Over de beoogde groei van het aantal reizigers moet worden opgemerkt dat de informatie niet volledig is, maar dat de beoogde groei van 3% per jaar waarschijnlijk niet gehaald is. Vanuit ambtelijke zijde wordt dit bevestigd. Ook van de kant van vervoerders is op basis van ervaringsgegevens aangegeven dat een groei van 3% niet waarschijnlijk is.

Tabel 5 Realisatie doelen ²⁴

Indicatoren	doel	2008	2009	2010	2011	2012
Klanttevredenheid (rapportcijfer)	7,3	7,4	7,4	7,3	7,3	7,2
Aandeel OV in totaal aantal verplaatsingen	2%	2,56	3,46	2,48	3,2	-
Aantal reizigers trein (2008 = 100)	Groei 3% p.j.	100	102	101	101	-
Aantal reizigers stad- en streekvervoer (2008 = 100)		100	105	-	-	-
Beoogde groei reizigers (afgezet tegen peiljaar 2008)	-	100	103	106	109	112

Bron: Monitor Overijssel, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Het ontbreken van de aantallen reizigers stad- en streekvervoer heeft te maken met opstartproblemen rondom de OV-chipkaart. Feit is dat de provincie opbrengstverantwoordelijk is en dus een financieel risico loopt.

²⁴ De provincie beschikt niet over een betrouwbare bron om de ontwikkeling in het aantal reizigers in 2010, 2011 en 2012 te meten. Dit komt doordat belangrijke groepen ontbreken in de cijfers van het OV-chipkaartgebruik.

DEEL 2:

Nota van bevindingen

1 Inleiding

In het eerste hoofdstuk van dit rapport gaan we in op het onderzoek zelf; wat was de aanleiding, welke vragen gaan we beantwoorden en op welke manier hebben we het onderzoek aangepakt.

1.1 Aanleiding

De provincie is vervoersautoriteit voor het openbaar vervoer in de provincie, met uitzondering van de regio Twente. Met de invoering van de Wet personenvervoer (Wp2000) wordt de marktwerking in het OV gereguleerd via een systeem van concessieverlening. Een concessie is het alleenrecht om gedurende een aantal jaren het vervoer in een gebied te verzorgen. GS zijn bevoegd tot het verlenen, wijzigen of intrekken van concessies voor OV. Naast concessies die uit busvervoer bestaan is Overijssel ook verantwoordelijk voor enkele treinconcessies en de regiotaxicontracten. Bij een aantal concessies, waaronder IJsselmond, werkt de provincie in verband met provinciegrensoverschrijdend vervoer samen met een andere vervoersautoriteit.

Recentelijk heeft de provincie de concessie IJsselmond via een aanbesteding verleend aan vervoerder OV regio IJsselmond (Connexion). Het was de derde aanbestedingsprocedure in betrekkelijk korte tijd, nadat twee eerdere pogingen om de concessie IJsselmond te gunnen niet tot resultaat hadden geleid. Het gegeven dat de procedure tot tweemaal toe niet heeft geleid tot een (definitieve) gunning van de concessie IJsselmond is de voornaamste aanleiding voor dit onderzoek. Uit de inventarisatie voor de start van het onderzoek zijn de volgende beelden naar voren gekomen van mogelijke consequenties van het niet slagen van de concessieverlening:

- De verlenging voor een jaar kost de provincie meer geld; de concessiehouder is in de positie om er meer voor te vragen want de provincie zit klem
- Het niet slagen van de verlening betekent een gemiste kans voor het doorvoeren van wijzigingen in de uitvoering van het beleid
- De provincie maakt extra kosten in de aanbestedingsprocedure

- Vervoerders maken (aanzienlijke) kosten om deel te nemen aan aanbestedingen. Deze kosten worden uiteindelijk betaald door de opdrachtgevers
- Tussentijdse aanpassingen in bestek of procedure vergroten de kans op kostbare juridische procedures
- Niet-gunnen tast het imago van de provincie als concessieverlener aan

Voor ons is dit aanleiding om de concessieverlening te onderzoeken; wat kan er (in de toekomst) beter?

1.2 Doel- en vraagstelling

Doelstelling

Het doel van het onderzoek is ten behoeve van toekomstige concessieverlening lering trekken uit voorgaande concessies. De uit het onderzoek voortkomende aandachtspunten kunnen zowel betrekking hebben op de kaderstellende rol van PS als op de invulling van de bevoegdheid van GS; de concessieverlening.

Centrale vraag

Welke lessen kunnen geleerd worden uit eerdere concessieverleningen in het algemeen en de concessieverlening IJsselmond en Midden-Overijssel in het bijzonder?

Onderzoeksvragen

1. Welke (inhoudelijke en financiële) kaders zijn door PS meegegeven voor de concessieverleningen?
2. Hoe hebben GS binnen deze kaders de concessieverlening georganiseerd?
3. Welke aandachtspunten komen uit eerdere onderzoeken naar concessieverlening?
4. Hoe verhouden de Overijsselse kaders en organisatie van concessieverlening zich tot deze aandachtspunten?
5. Wat zijn succes- en faalfactoren geweest bij de concessieverlening IJsselmond?
6. Wat zijn succes- en faalfactoren geweest bij de concessieverlening Midden-Overijssel?
7. Wat zijn de achterliggende oorzaken van de faalfactoren?
8. Wat zijn, op basis van dit onderzoek, de verbetermogelijkheden voor toekomstige concessies en de daaraan voorafgaande kaderstelling?

1.3 Aanpak

Casusbenadering

De insteek van het onderzoek is om ten behoeve van toekomstige concessieverlening te leren van eerdere concessies in het algemeen en de casus IJsselmond in het bijzonder. Bij eerdere concessieverleningen kijken wij naar de concessies die de provincie sinds 2009 heeft verleend. Om leerpunten aan te dragen die deze casus overstijgen betrekken we naast de concessie IJsselmond, ook de -naar aard best vergelijkbare- concessie Midden-Overijssel bij het onderzoek. Beide concessies betreffen namelijk (hoofdzakelijk)

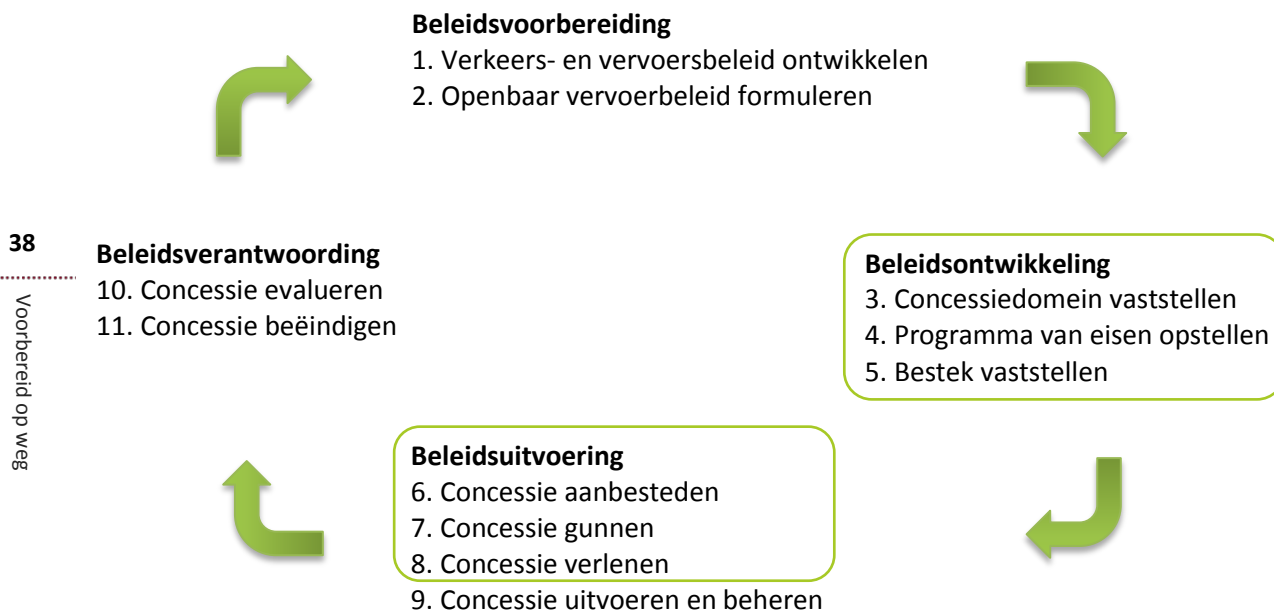
busvervoer. De andere concessies van Overijssel bestaan uit treinvervoer of regiotaxivervoer en zijn daardoor minder goed vergelijkbaar met IJsselmond. Een andere reden om Midden-Overijssel in het onderzoek te betrekken is dat de concessieverlening als geslaagd²⁵ kan worden beschouwd, wat relevante lessen kan opleveren.

Daarnaast beschouwen wij de (niet gelukte) concessieverlening van de tramexploitatie Zwolle - Kampen in 2011. Deze tramexploitatie maakte oorspronkelijk integraal onderdeel uit van de concessie IJsselmond en de concessieverlening daarvan vloeit daarmee logisch voort uit IJsselmond.

Concessiecyclus als kader

De eerste stap in het onderzoek is het opstellen van het normenkader geweest. Voor het normenkader hebben we gebruik gemaakt van de te onderscheiden stappen in de concessiecyclus.²⁶

Figuur 3 Concessiecyclus



Bron: Kennisplatform Verkeer en Vervoer KpVV

Zoals door middel van de twee groene kaders in bovenstaande cyclus te zien is, ligt de focus van het onderzoek op de beleidsontwikkeling en -uitvoering. Echter, om dit adequaat te onderzoeken baseren we ons op de beleidsstukken die zijn voort gekomen uit de beleidsvoorbereiding, zoals de Omgevingsvisie en de OV-tactiek. Met de huidige

²⁵ Hieronder verstaan we een gunningsproces dat zonder oponthoud tot een gunning heeft geleid, waarmee overigens geen uitspraak wordt gedaan over de inhoud.

²⁶ Een logisch uit de planwet Verkeer en Vervoer en de Wet Personenvervoer 2000 af te leiden beleidscyclus die voor OV-autoriteiten als kapstok kan dienen, zie voor meer informatie de website van KpVV

kaders als uitgangspunt staan de leerpunten voor zowel de kaderstellende rol van PS als het eerste deel van de uitvoerende rol van GS centraal.

Het normenkader hebben we daarnaast gebaseerd op de lessen uit eerdere onderzoeken (vraag 3). Deze lessen zijn opgenomen in bijlage 1. Mede op basis van deze lessen zijn de volgende aspecten aan het normenkader toegevoegd.

- Kaders: Meetbare doelstellingen die doorvertaald worden in de bestekken. Daarnaast dient er evenwicht te zijn tussen ambities en financiële mogelijkheden
- Aanbestedingsproces: het beschikken over 'eigen' informatie ten behoeve van realistische concessies.
- Borging concessiebeheer in de aanbesteding; afspraken over naleving van eisen uit de concessie en een instrumentarium om de naleving te realiseren

Het normenkader hebben we als bijlage 2 aan dit rapport toegevoegd en hebben we op ambtelijk niveau afgestemd alvorens het als toetsingskader te gebruiken.

Deskresearch en interviews

Vervolgens hebben we materiaal verzameld op basis van deskstudy aangevuld met interviews op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Daarnaast zijn interviews afgenomen met vervoerders die hebben deelgenomen aan door de provincie georganiseerde aanbestedingen of op enig moment belangstelling hadden om deel te nemen. Verder hebben wij gesproken met de consumentenorganisatie die bij concessieverlening een (wettelijke) rol heeft. Een overzicht van de geïnterviewde personen is in bijlage 6 opgenomen.

39

Voorbereid op weg

Nota van bevindingen en bestuurlijke nota

In deze nota van bevindingen verzamelen we het materiaal om de onderzoeksvragen 1 tot en met 7 te kunnen beantwoorden. De vraag naar de verbeterpunten voor toekomstige concessieverlening (vraag 8) en de daaraan voorafgaande kaderstelling, wordt in de bestuurlijke nota beantwoord.

2 Algemene kaders van concessieverlening

In dit hoofdstuk beschrijven wij de algemene wettelijke en organisatorische kaders met betrekking tot concessieverlening. Deze kaders vormen mede de basis voor het normenkader.

2.1 Wettelijk kader rond concessieverlening

Vanuit wetgeving gelden bepaalde eisen met betrekking tot concessieverlening en aanbesteding. De Wet Personenvervoer 2000 (Wp2000) is hiervoor het wettelijk kader. In aanvulling hierop heeft de provincie te maken met specifieke aanbestedingsrechtelijke eisen.

Wet Personenvervoer 2000

Met de invoering van de Wp2000 wordt in 2001 in het openbaar vervoer het systeem van concessies geïntroduceerd. Een concessie is het alleenrecht om gedurende een aantal jaren het openbaar vervoer in een gebied te verzorgen. Zonder concessie is het verboden openbaar vervoer te verrichten. De Wp2000 bepaalt dat bij provincies GS bevoegd zijn tot het verlenen, wijzigen en intrekken van concessies voor OV. Daarnaast schrijft de Wp2000 voor dat concessies moeten worden verleend door middel van een procedure van aanbesteding.

De provincie Overijssel is concessieverlener voor het openbaar vervoer in de provincie, met uitzondering van de regio Twente, waar het dagelijks bestuur van de betreffende plusregio concessieverlener is.

Vanuit de Wp2000 moet de concessieverlenende overheid een aantal bepalingen volgen voorafgaand aan en tijdens het proces van concessieverlening. Zo moet zij ten behoeve van de concessieverlening een programma van eisen opstellen. Voordat een concessie wordt verleend of gewijzigd, dient de concessieverlener overleg te voeren met de concessieverleners die bevoegd zijn tot het verlenen van concessies in aangrenzende

gebieden. Dit overleg dient ervoor te zorgen dat het openbaar vervoer in de verschillende gebieden goed op elkaar afgestemd is. Daarnaast geeft de Wp2000 een wettelijk adviesrecht aan de consumentenorganisaties. De concessieverlener moet daarom een programma van eisen voor advies voorleggen aan deze organisaties.

Aanbestedingsrechtelijke bepalingen

De aanbesteding van concessies dient plaats te vinden op grond van het BAO (Besluit Aanbesteding Overheidsopdrachten).²⁷ Het BAO formuleert een aantal algemene beginselen met betrekking tot het aanbesteden van overheidsopdrachten. Het BAO schrijft voor dat de aanbestedende dienst ondernemers op gelijke en niet-discriminerende wijze behandelt (*gelijkheids- of non-discriminatiebeginsel*) en transparant handelt (*transparantiebeginsel*).

Het beginsel van gelijke behandeling waarborgt dat deelnemers aan een aanbestedingsprocedure door een aanbestedende dienst niet bevoordeeld of benadeeld mogen worden. Transparantie is een voorwaarde voor gelijke behandeling. Het impliceert dat alle eisen en voorwaarden op een duidelijke, precieze en ondubbelzinnige wijze zijn geformuleerd. Het betekent ook dat de aanbestedende dienst deze eisen en voorwaarden objectief en uniform toepast. Onderdeel van het toepassen van het gelijkheidsbeginsel is ook het waarborgen van een gelijk speelveld (*level playing field*) tijdens aanbestedingen.

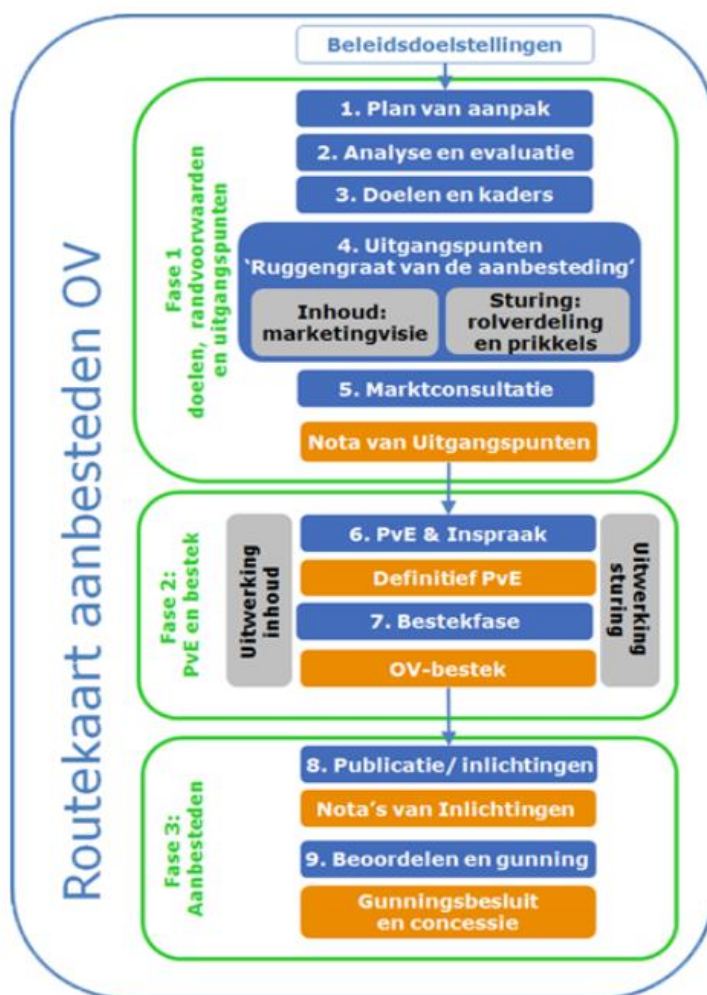
2.2 Stappen in het proces van concessieverlening

In het proces van concessieverlening is een aantal stappen te onderscheiden. Deze zijn grafisch weergegeven in de zogenaamde Routekaart Aanbesteden OV, ontwikkeld door het Kennisplatform Verkeer en Vervoer (KpVV)²⁸ (zie Figuur 4).

²⁷ BAO is thans niet meer van toepassing sinds de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet 2012 per 1 april 2013. Alle concessieverleningen die wij onderzoeken vielen echter onder het BAO.

²⁸ Het KpVV ondersteunt met behulp van kennisoverdracht decentrale overheden in het formuleren en uitvoeren van verkeers- en vervoerbeleid.

Figuur 4 Proces van concessieverlening



Bron: KpVV

Fase 1 Vaststellen doelen, randvoorwaarden en uitgangspunten

Het vastgestelde beleid vormt het kader voor elke concessieverlening. De concessie, en de aanbesteding daarvan, vormen een middel voor de provincie om de beleidsdoelstellingen voor het openbaar vervoer te realiseren. In het volgende hoofdstuk zullen wij de kaders voor de concessieverleningen door de provincie Overijssel beschrijven.

Gegeven het beleidskader openbaar vervoer zal de provincie de uitgangspunten voor de betreffende concessieverlening vaststellen. Door middel van een marktconsultatie onder potentiële marktpartijen kan de provincie een eerste toets uitvoeren naar het realiteitsgehalte van bepaalde eisen en wensen. Deze stap resulteert uiteindelijk in een nota van uitgangspunten ten behoeve van de concessieverlening. Meestal wordt deze nota door GS vastgesteld.

Het is daarnaast verstandig om als concessieverlener een *plan van aanpak* voor de concessieverlening op te stellen. Hierin legt de provincie vast hoe zij het proces van

concessieverlening zal organiseren, hoeveel tijd zij hiervoor zal reserveren en welke financiële middelen en menskracht (aantal en expertise) zij zal inzetten. Een inventarisatie van de potentiële knelpunten en risico's tijdens het concessieverleningsproces en te nemen beheersmaatregelen kan onderdeel uitmaken van een dergelijk plan van aanpak.

Fase 2 Opstellen programma van eisen en bestek

Als de doelen, randvoorwaarden en uitgangspunten helder zijn, kan de provincie een start maken met het opstellen van een concept programma van eisen (PvE). Dit concept PvE wordt voor inspraak en advies voorgelegd aan consumentenorganisaties, aangrenzende concessieverleners en vaak ook aan gemeenten.

De reacties van deze belanghebbenden worden verwerkt tot een definitief PvE. Tegelijkertijd worden de aanbestedingsregels en de gunningcriteria uitgewerkt en opgenomen in het bestek. Beide documenten (soms worden PvE en bestek geïntegreerd tot een stuk) worden door GS vastgesteld.

Fase 3 Aanbesteding en concessieverlening

De aanbestedingsprocedure start formeel met de publicatie van het bestek via de aanbestedingskalender. Gedurende de procedure hebben potentiële inschrijvers de mogelijkheid om vragen te stellen. De vragen en antwoorden worden geanonimiseerd via verschillende nota's van inlichtingen verspreid onder de potentiële inschrijvers. De aanbesteding eindigt met het ontvangen van inschrijvingen en de beoordeling daarvan op grond van de gunningscriteria en de van tevoren opgestelde beoordelingsprocedure. De inschrijver die het best heeft gescoord krijgt de concessie gegund en kan beginnen met de voorbereidingen op de start van de concessie. Wel volgt nog een periode waarin partijen bezwaar kunnen maken tegen het gunningsbesluit. Risico's die verbonden zijn aan het heroverwegen van het gunningsbesluit door GS zelf of gevolgen van rechterlijke uitspraken op basis van door verliezers aangespannen rechtsprocedures, worden genomen door de opdrachtgevende overheden. Veelal wordt echter gesproken van een voorlopige gunning tot het moment dat de bezwaarperiode achter de rug is. Op dat moment wordt de gunning definitief. In dit rapport hanteren we eveneens deze termen.

Twee werelden

In deze routekaart wordt geredeneerd vanuit het gezichtsveld van de concessieverlenende overheid. Vervoerders maken hun eigen afwegingen, gebaseerd op ondernemersbelang en de inschatting hoe overheden hun bieding zullen beoordelen. Met andere woorden, vervoerders hebben een ander vertrekpunt dan de provincie. Bij de aanbesteding vindt feitelijk de confrontatie plaats tussen deze twee werelden. Daar waar de twee werelden in overeenstemming kunnen worden gebracht, kan gunning plaats vinden.

3 Kaders provincie Overijssel voor concessieverlening

In dit hoofdstuk beschrijven we de beleidsmatige en financiële kaders voor concessieverlening van de provincie Overijssel. De te behalen doelen en prestaties zijn uiteengezet in een doelenboom. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de wijze waarop de provincie de concessieverleningen (intern) heeft georganiseerd. Daarmee worden de eerste twee onderzoeksvragen beantwoord.

44

Voorbereid op weg

3.1 Inleiding

Het openbaar vervoer is van maatschappelijk belang om mensen naar hun werk, familie, school etc. te brengen. Betrouwbaar en betaalbaar openbaar vervoer is goed voor het welzijn van burgers en de economische groei.²⁹

Met de Planwet verkeer en vervoer (1998) wordt beoogd om een samenhangend verkeers- en vervoersbeleid tussen Rijk, provincies en gemeenten te realiseren door middel van een 'planstructuur'. Dit betekent in de beleidspraktijk dat het Rijk een Nationaal Verkeers- en Vervoersplan opstelt en de provincie een Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan (PVVP). Ook de gemeente dient een samenhangend verkeers- en vervoersbeleid te voeren, hoewel een verkeers- en vervoersplan niet verplicht is.

In het PVVP stellen Provinciale Staten de kaders voor het te voeren beleid vast. PS worden geacht hierbij de essentiële onderdelen van het Nationale Verkeers- en Vervoersplan in acht te nemen.

²⁹ CPB en het Kennisinstituut voor de mobiliteit (2009) *Het belang van openbaar vervoer*. Den Haag: CPB

3.2 Wat wil de provincie bereiken?

Omgevingsvisie en OV-tactiek

De provincie Overijssel heeft met de Omgevingsvisie³⁰ invulling gegeven aan de eis tot het opstellen van een PVVP. De ambitie van Overijssel is daarin als volgt verwoord: 'Vergroten van kwaliteit en aandeel openbaar vervoer. Voor het stedelijk gebied werkt Overijssel daarbij aan een integraal openbaarvervoersysteem, gericht op vervoer van deur tot deur, met aandacht voor verschillende doelgroepen. Overijssel zet in op hoogwaardige (inter)nationale en regionale verbindingen en een doorontwikkeling van het openbaar vervoer naar lightrail- en tramsystemen. Voor het landelijk gebied ligt de focus op een goede aansluiting van het aanvullende net op hoofdverbindingen van en naar stedelijke centra en streekcentra. Daarnaast bestaat het beleid uit het stimuleren van de deur-tot-deur-benadering met hoogwaardige overstappunten en OV-fiets bij regionale stations'.

In de OV-tactiek, een nadere uitwerking van het PVVP (een voorloper van de omgevingsvisie), heeft de provincie Overijssel een OV van 'hoge kwaliteit' welke 'duurzame mobiliteit' biedt voor iedereen als doel geformuleerd (Overijssel, 2008). De OV-tactiek wordt voor het einde van 2013 geactualiseerd.

Doelenboom

Op grond van de OV-tactiek en de Omgevingsvisie heeft de Rekenkamer een zogenaamde doelenboom opgesteld. In een doelenboom wordt een gestructureerd verband gelegd tussen ambities, (tussen)doelen en prestaties. De figuur op de volgende bladzijde bevat de doelenboom voor Overijssel.³¹

³⁰ Omgevingsvisie provincie Overijssel, juli 2009, blz 107 en 162

³¹ Deze doelenboom is voorgelegd aan de ambtenaren van de provincie en akkoord bevonden.

Figuur 5 Doelenboom provincie Overijssel

Ambitie: het OV in Overijssel is van hoge kwaliteit en biedt duurzame mobiliteit voor iedereen.^{1,2,5} Een vlotte en veilige reis van en naar stedelijke netwerken en streekcentra binnen en buiten Overijssel.^{1,2,3,4,5}

Indicatoren: een aandeel OV in totaal aantal verplaatsingen van minimaal 2,0%; een groei van het aantal reizigers met 3% per jaar; een hoge mate van klanttevredenheid uitgedrukt in een rapportcijfer van min. 7,3.

Beleidsdoel (B): het OV is van hoge kwaliteit.²

B.: het OV is voor iedereen.²

B.: het OV biedt duurzame mobiliteit.²

Prestatie (P): verbetering OV, vooral naar toplocaties. In steden hoge frequentie en gegarandeerde doorstroming.²

P.: 98% toegankelijk materieel.¹

P.: voldoen aan meest ambitieus geldende mileurnormen.¹ EEV-norm verplicht.²

P.: kernen > 5.000 inwoners: regionale kernnet. 7 dagen p.w. van 6.00 – 24.00 u. Overdag 2x per uur, avond 1x per uur.²

P.: speciale aandacht voor toegankelijkheid voor blinden, slechthorenden en rolstoelgebruikers.²

P.: in alle grote dorpen en steden serviceloketten, waar reiziger via pers. contact wordt geholpen.²

P.: rekeninghouden met luchtkwaliteit, uitstoot CO² en verplichte cursus bus bestuurders 'het nieuwe rijden'.²

P.: kernen > 5.000 inwoners: stadsbussen 7 dagen p.w. van 6.00 – 24.00 u. Overdag 4x per uur, avond 2x per uur.²

P.: op alle haltes en bij nagenoeg alle bussen is een vorm van actuele reisinformatie

P.: kernen > 1.000 inwoners: bus overdag min. 1x per uur op werkdagen. Indien vraag ook in avond en weekend.²

P.: opladen OV-chipkaart is in alle bussen mogelijk.²

P.: kaartverkoop in de bus blijft.²

P.: aansluitgarantie bus-bus en trein-bus.²

P.: 2 landelijke abonnementen met korting op km prijs i.p.v. sterabonnementen.²

P.: vertramming Zwolle-Kampen.¹

P.: ouderenabonnement met vrij reizen tegen vast bedrag p.m.²

P.: ontwikkeling Hanzelijn.¹

P.: 20-minuten frequentie Zwolle - Kampen.²

P.: 2 à 3 keer per jaar gratis vervoer per bus.²

P.: min. 80% van inwoners weet hoe gebruik te maken van OV.¹

P.: provincie overal aanwezig waar OV aanwezig is.²

Bronnen:

1: Omgevingsvisie 2009; 2: OV-tactiek versie mei 2008 (blauw kader in doelenboom) en versie november 2008 (groen kader in doelenboom); 3: Begroting 2010; 4: Begroting 2011; 5: Begroting 2012

Norm: de doelen zijn Specifiek, Meetbaar en Tijdgebonden. De maatregelen houden verband met de doelen.

Bevindingen: de doelen zijn voorzien van specifieke, meetbare en deels ook tijdgebonden indicatoren. De maatregelen houden verband met de doelen.

Uit de doelenboom komt naar voren dat de ambities zijn voorzien van specifieke, meetbare en deels tijdgebonden indicatoren.³² De groeiambitie van 3% per jaar is tijdgebonden. Voor de doelen 'aandeel OV 2% in totaal' en 'rapportcijfer klanttevredenheid 7,3' is niet duidelijk wanneer deze gerealiseerd moeten zijn. De prestaties zijn te koppelen aan één of meerdere doelen. Ter illustratie; de prestatie 98% toegankelijk materieel kan zowel aan het beleidsdoel 'OV van hoge kwaliteit' als aan het doel 'OV is voor iedereen' worden gekoppeld.

Realisatie van de provinciale doelen

In de monitor Overijssel is de realisatie van deze doelen inzichtelijk gemaakt. In Tabel 6 zijn deze weergegeven.

Tabel 6 Realisatie doelen

Indicatoren	2008	2009	2010	2011	2012
Klanttevredenheid (rapportcijfer)	7,4	7,4	7,3	7,3	7,2
Aandeel OV in totaal aantal verplaatsingen	2,56	3,46	2,48	3,2	-
Aantal reizigers trein (2008 = 100)	100	102	101	101	-
Aantal reizigers stad- en streekvervoer (2008 = 100)	100	105	-	-	-

Bron: Monitor Overijssel, bewerkt door Rekenkamer Oost-Nederland

De mate van klanttevredenheid is sinds 2008 met tweetiende afgenomen en daarmee in 2012 net onder de doelstelling van 7,3 terecht gekomen. Het aandeel van het openbaar vervoer in het totaal aantal verplaatsingen overtreft de doelstelling. In 2011 was dit aandeel 3,2% terwijl de doelstelling 2% is. De ontwikkeling van het aantal reizigers is slechts deels geregistreerd³³, maar we kunnen wel vaststellen dat de doelstelling van 3% groei per jaar niet gehaald wordt.

³² Doelstellingen worden in de regel getoetst aan de begrippen Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden. Het realistische gehalte komt in de paragraaf 'hoe financiert de provincie dit?' aan de orde alsmede in de beschrijvingen van de casuïstiek. De mate waarin de doelen acceptabel zijn komt aan de orde in de casuïstiek; de reacties van geconsulteerde partijen zoals consumentenorganisaties, aangrenzende concessieverleners en gemeenten.

³³ De provincie beschikt niet over een betrouwbare bron om de ontwikkeling in het aantal reizigers in 2010, 2011 en 2012 te meten. Dit komt doordat belangrijke groepen ontbreken in de cijfers van het OV-chipkaartgebruik, als gevolg van de stroeve landelijke implementatie van de OV-chipkaart.

Positionering opbrengstverantwoordelijkheid in concessies

Een belangrijke beleidswijziging die met de OV-tactiek is doorgevoerd betreft de positionering van de opbrengstverantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid heeft te maken met welke partij het financiële risico draagt van hogere of lagere reizigersopbrengsten. De opbrengstverantwoordelijkheid lag eerst bij de vervoerder, vanuit de gedachte dat deze daarmee een directe prikkel heeft om door het bieden van een goede dienstverlening meer reizigers aan te trekken. De provincie heeft echter geconstateerd dat deze prikkel onvoldoende heeft gewerkt, reden waarom zij zelf de opbrengstverantwoordelijkheid naar zich toetrekt en daarmee een grotere rol neemt in de verdere ontwikkeling van het openbaar vervoer.

De opbrengstverantwoordelijkheid brengt ook een zeker financieel risico met zich mee. Dit risico schat Overijssel op maximaal 10% van de opbrengsten per jaar. Het risico wordt gedekt vanuit de Brede Doeluitkering verkeer en vervoer (BDU), waarbij in geval van dreigende opbrengstenvermindering maatregelen getroffen zullen worden om die ontwikkelingen te keren. In paragraaf 3.3 wordt nader ingegaan op de BDU.

Aansturing van vervoerder

Door de gewijzigde positionering van de opbrengstverantwoordelijkheid verandert ook de aansturing van de vervoerder door de provincie. Voor wat betreft de financiële aansturing kiest de provincie er in de OV-tactiek voor om de vervoerder een vaste vergoeding voor het uitvoeren van de dienstregeling te geven (een zogenaamd kostencontract). Daarnaast komt er een substantiële flexibele bijdrage, die afhankelijk is van de kwaliteit van het vervoer en het aantal reizigers dat ervan gebruik maakt. De vaste vergoeding moet voldoende zijn om het vervoer te kunnen uitvoeren, uit de flexibele bijdrage kan de vervoerder de winstmarge halen.

Organisatorisch wil de provincie samen met de vervoerder en gemeenten de verantwoordelijkheid op zich nemen om het openbaar vervoer gedurende de looptijd van een concessie te verbeteren. Dit doet zij door ontwikkelteams in te stellen, die zich bezighouden met de verbetering van het vervoer in de betreffende concessie. Elk ontwikkelteam, met daarin vertegenwoordigers van provincie, gemeenten en vervoerder, zal een ontwikkelbudget krijgen.

Concessieverlening: gunningscriteria in relatie tot beschikbare financiële ruimte

In de OV-tactiek geeft de provincie te kennen in de beoordeling van offertes tijdens aanbestedingen van OV-concessies meer waarde toe te zullen kennen aan kwaliteit dan aan een lage prijs. Volgens de OV-tactiek formuleert de provincie in het bestek een maximaal bedrag voor een concessie. In de offerte moet de vervoerder eerst voldoen aan alle minimumeisen en kan vervolgens zoveel mogelijk wensen van de provincie invullen. Als de vervoerder alle wensen heeft ingevuld, dan kan hij extra scoren met een lagere offerteprijs.

Focus op specifieke doelgroepen in het openbaar vervoer

Bovenop de basiskwaliteit wil de provincie specifiek aandacht schenken aan twee doelgroepen:

- *Hurries*: Om deze doelgroep te bedienen zet de provincie extra in op sneller openbaar vervoer, gerichte frequentieverhoging, hoger comfort en op het aanbieden van complete mobiliteitsoplossingen.
- *No-hurries*: de doelgroep no-hurries vraagt om meer: servicegerichtheid, korte loopafstanden, toegankelijkheid.

3.3 Hoe financiert de provincie dit?

De exploitatie van het openbaar vervoer wordt gefinancierd uit de Brede Doeluitkering verkeer en vervoer (BDU). Deze uitkering van het Rijk is bestemd voor de uitvoering van het provinciale verkeer- en vervoerbeleid. Vanuit de BDU kunnen bijdragen / subsidies verstrekt worden aan onder meer:

- Exploitatie van stads- en streekvervoer, regiotaxi, buurtbusprojecten en regionale treindiensten;
- Experimenten en innovatieprojecten van vervoerbedrijven;
- Infrastructuurprojecten en maatregelen;
- Gedragsbeïnvloeding (o.a. verkeersveiligheid);
- Mobiliteitsmanagement.

De provincie kan binnen de kaders van verkeer en vervoer bij de besteding van de middelen zelf een eigen afweging maken. GS stellen jaarlijks een bestedingsplan BDU verkeer en vervoer op waarin de voorgenomen uitgaven, verdeling en reserveringen zijn opgenomen. Over de uitgaven leggen GS verantwoording af aan PS.

De afgelopen jaren is er jaarlijks ongeveer € 30 mln. beschikbaar uit de BDU. In 2005 werd circa 80% van de jaarlijks te ontvangen BDU uitgegeven aan de exploitatiesubsidies voor het openbaar vervoer en de regiotaxi.³⁴ Dit aandeel is inmiddels opgelopen tot 90-95%, wat ten koste is gegaan van andere bestemmingen.³⁵

In de OV-tactiek gaat de provincie Overijssel uit van een groei van 3% van het aantal reizigers. Dit heeft een groot effect op de reizigersopbrengsten. Bij achterblijvende groei heeft dit een negatief effect op de reizigersopbrengsten. De provincie beschikt over een BDU-reserve, middelen die vrijvallen worden aan deze reserve toegevoegd. Deze BDU-reserve is in 2013 € 3,5 mln.³⁶ In verband met het risico in relatie tot de opbrengstverantwoordelijkheid is deze reservering in 2012 opgehoogd met € 1,5 mln. naar € 3,5 mln.³⁷ Deze reservering is ook bestemd om risico's en kosten gerelateerd aan aanbestedingen op te kunnen vangen.

Daarnaast zijn er in het Coalitieakkoord “& Overijssel” voor de coalitieperiode 2007 - 2011 extra budgetten beschikbaar gesteld voor het realiseren van hoogwaardig openbaar vervoer Zwolle - Kampen (€ 5 mln.), laagdrempeliger regiotaxi (€ 2 mln.),

³⁴ Bestedingsplan BDU verkeer en vervoer 2012 voor West-Overijssel.

³⁵ Herijking OV-tactiek en spoorprojecten KvO, Statenvoorstel nr. PS/2012/1023. GS-kenmerk 2012/0266554, 27 november 2012

³⁶ Bestedingsplan BDU Verkeer en Vervoer West-Overijssel 2013

³⁷ Bestedingsplan BDU Verkeer en Vervoer West-Overijssel 2012

doorstroming OV (€ 2 mln.), kwartierdienst Deventer (€ 2 mln.), milieuvriendelijk streekvervoer (€ 6 mln.), reisinformatie op haltes (€ 2 mln.) en beveiligde stallingen bij knooppunten van openbaar vervoer (€ 6 mln.).³⁸ Deze middelen uit de vorige coalitieperiode waren incidenteel en zijn nu niet meer beschikbaar.³⁹

Norm: de doelen zijn realistisch en doelen, maatregelen en middelen zijn onderling consistent.

Bevindingen: uit de financiële gegevens blijkt dat de BDU bijdrage de afgelopen jaren fors is opgehoogd om de (stijgende) kosten van het openbaar vervoer op te vangen. Reserves moesten worden aangesproken. De consistentie tussen middelen en doelen en daarmee het realistisch gehalte van de doelen is (in ieder geval op termijn) niet geborgd.

Voor de concessies Midden-Overijssel, IJsselmond en de tram Zwolle - Kampen, de cases die in dit onderzoek centraal staan, zijn de kosten en de dekking ervan in de tabellen hierna in beeld gebracht. De dekking bestaat uit een deel van de BDU bijdrage en (een deel van) de reizigersopbrengsten. Daarnaast is het aantal dienstregelingsuren (Dru's) weergegeven. Dit zijn het aantal rituren dat de rijdende vervoerder moet leveren voor de subsidie.

Midden-Overijssel

Hoofdstuk 4 van dit rapport is gewijd aan de concessie Midden-Overijssel. Sinds september 2010 is de provincie opbrengstverantwoordelijk. In de onderstaande tabel zijn de bedragen weergegeven vanaf het moment dat Syntus de concessie in september 2010 overnam.

Tabel 7 Concessie Midden-Overijssel (afgeronde bedragen in €)

Midden-Overijssel	2010 ⁴⁰	2011	2012	2013
Aantal Dru's	109.000	305.000	305.000	305.000
BDU bijdrage	5.500.000	15.700.000	16.600.000	17.400.000
Opbrengsten (provincie)	3.300.000	9.700.000	9.900.000	9.900.000 (indicatief)
Kostprijs Concessie	8.800.000	25.400.000	26.500.000	27.300.000

Bron: Provincie Overijssel, bewerkt door de Rekenkamer Oost-Nederland

De kostprijs wordt door de provincie gedekt vanuit de BDU en de reizigersopbrengsten. Uit de voorgaande tabel blijkt dat de BDU bijdrage sinds 2011 is opgelopen met € 1,7 mln. De BDU is aangevuld met reserveringen binnen de BDU en overige middelen. Tot 2011 paste de provincie de door het Rijk gebruikte indexatie van de BDU-ontvangsten ook toe op de aan de vervoerders uitgekeerde exploitatiebijdrage. Sinds 2011 wordt de

³⁸ &Overijssel! vertrouwen verbinden versnellen. Coalitieakkoord provincie Overijssel 2007-2011. April 2007

³⁹ Herijking OV-tactiek en spoorprojecten KvO, Statenvoorstel nr. PS/2012/1023. GS-kenmerk 2012/0266554, 27 november 2012

⁴⁰ De concessie Midden-Overijssel is gestart in september 2010.

exploitatiebijdrage die vervoerders ontvangen geïndexeerd op basis van een methodiek die (meer) rekening houdt met de kostenontwikkelingen van de vervoerders. Het gevolg is dat de provincie financiële risico's loopt, omdat de index van het Rijk (BDU) en de kostenindex niet parallel loopt. Daarnaast heeft het Rijk besloten de indexatie aan te passen, met als gevolg dat de provincie minder ontvangt.

IJsselmond

In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op de concessie IJsselmond. In de onderstaande tabel is het aantal Dru's, het reguliere BDU budget en de realisatie te zien.

Tabel 8 Concessie IJsselmond (afgeronde bedragen in €)

IJsselmond	2010	2011	2012	2013
Aantal Dru's	90.000	90.000	90.000	68.800
Bijdrage uit BDU	3.252.000	3.705.000	5.540.000	7.200.000
Opbrengsten (provincie)	-	-	-	2.800.000 (indicatief)
Opbrengsten (vervoerder)	4.208.000	4.110.000	4.000.000 ⁴¹	-
Kostprijs Concessie	7.460.000	7.815.000	9.540.000	10.000.000

Bron: Provincie Overijssel, bewerkt door de Rekenkamer Oost-Nederland

Sinds december 2012 is de provincie opbrengstverantwoordelijk. In de tabel is te zien dat de BDU bijdrage de afgelopen jaren fors is opgelopen om te kunnen voldoen aan de kostprijs. Dit komt omdat de concessie IJsselmond niet gegund kon worden en de provincie het contract met de zittende vervoerder verlengde. De eerste verlenging (2012) was tegen een meerprijs € 2,4 mln. Voor de tweede verlenging is het bedrag met € 3,7 mln. opgehoogd (prijspeil 2012). Dit gaat gepaard met minder rituren (van 90.000 naar 68.800) dan in voorgaande jaren in verband met de komst van de Hanzelijn. Bij de tweede verlenging is de opbrengstverantwoordelijkheid van de vervoerder overgegaan naar de provincie. De verwachte kostprijs is voor 2013 € 10 mln. De verwachte reizigersopbrengsten bedragen € 2,8 mln. De netto bijdrage aan de vervoerder is daarmee € 7,2 mln.

Zwolle-Kampen

De concessie Zwolle - Kampen komt in hoofdstuk 6 aan de orde. In de tabel op de volgende pagina zijn de kosten en de dekking van de concessie te zien.

⁴¹ De opbrengsten over 2012 zijn nog niet volledig, maar het getoonde bedrag is een inschatting.

Tabel 9 Concessie Zwolle-Kampen (afgeronde bedragen in €)

Zwolle-Kampen	2010	2011	2012	2013
Bijdrage uit BDU	1.010.000	1.000.000	1.094.000	1.899.000
Opbrengsten (provincie)	-	-	-	1.600.000 (indicatief)
Opbrengsten (vervoerder)	2.230.000	2.210.000	2.300.000	-
Kostprijs	2.903.000	2.891.000	3.066.000	3.145.000

Bron: Provincie Overijssel, bewerkt door de Rekenkamer Oost-Nederland

Van 2007 tot medio december 2012 is de NS opbrengstverantwoordelijk. De opbrengsten hebben in deze periode geen invloed op de door de provincie te betalen bijdrage, omdat een vaste prijs met de vervoerder is overeengekomen. Vanaf december 2012 is Overijssel opbrengstverantwoordelijk en is de kostprijs gebaseerd op een referentieopbrengst. Op het moment dat de werkelijke opbrengsten hoger of lager liggen dan de referentieopbrengsten, dan zal de provincie de consequenties dragen. Uit bovenstaande tabel blijkt dat het reguliere BDU-budget de afgelopen jaren voldoende is geweest voor de subsidie aan NS. De stijging van het benodigde budget in 2013 betreft de compensatie voor de afschaffing van rode diesel en de overloop van reizigers naar de Hanzelijn.

3.4 Hoe ziet de provinciale organisatie rondom concessies er uit?

Concessieverlening

Per aanbesteding wordt een projectteam samengesteld met daarin expertise op het gebied van juridische zaken, Europees aanbesteden, communicatie en uiteraard deskundigheid op het gebied van openbaar vervoer. Deels wordt ook gebruik gemaakt van externe inhuur om expertise elders in het land te benutten.

GS van Overijssel en Gelderland hebben in 2008 het besluit genomen om intensiever samen te werken op het terrein van openbaar vervoer. Zowel de provincie Flevoland als de stadsregio's zijn over dit besluit geïnformeerd. Om uitvoering te geven aan de OV-tactiek is er vanaf 2011 4,2 fte aan de bestaande formatie toegevoegd. De totale formatie voor het openbaar vervoer komt daarmee op 13,4 fte (2011). De uitbreiding bestaat uit de volgende functies:

Tabel 10 Uitbreiding ten behoeve van het OV

Functie	fte
Concessiebeheerder	1
Financieel specialist	0,8
Marketing specialist	0,5
Ondersteuning	1
Communicatie	0,5
Beleidsinformatie	0,4

Bron: gegevens provincie Overijssel, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Borging opbrengstverantwoordelijkheid

Norm: De provincie heeft waarborgen ingebouwd om de opbrengstverantwoordelijkheid goed uit de verf te kunnen laten komen;

- Menskracht en kennis

Bevindingen: om de opbrengstverantwoordelijkheid te waarborgen heeft de provincie extra menskracht en inzet van kennis georganiseerd.

Om de opbrengstverantwoordelijkheid adequaat vorm te geven moet een aantal randvoorwaarden zijn geregeld. Eén van de belangrijkste instrumenten om de opbrengstverantwoordelijkheid goed vorm te geven is het ontwikkelteam. Vanuit het ontwikkelteam zullen periodiek promotieactiviteiten worden bedacht en uitgevoerd. Daarnaast is de ontwikkeling van de basisinformatie vanuit het oogpunt van de reizigers een speerpunt van het ontwikkelteam.

De keuze om de opbrengstverantwoordelijkheid bij de provincie te beleggen maakt dat de marketing de verantwoordelijkheid van de provincie is geworden. Daarom is een marketeer OV aangetrokken. Voor deze functie is 0,5 fte aan de bestaande formatie toegevoegd. In de ontvangen stukken is geen onderbouwing te vinden van de benodigde capaciteit voor de borging van de opbrengstverantwoordelijkheid.

Samenwerking met Flevoland

Norm: de provincie Overijssel heeft met de provincie Flevoland (en gemeente Lelystad) afspraken gemaakt over de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tijdens de gezamenlijke concessieverleningen IJsselmond en heeft deze schriftelijk vastgelegd.

Bevindingen: de provincie Overijssel heeft met de provincie Flevoland (en gemeente Lelystad) afspraken gemaakt over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, maar deze niet schriftelijk vastgelegd. Partijen geven aan te hebben geleerd van de ervaringen met de samenwerking bij de concessieverlening van IJsselmond 2011. De afspraken zijn in IJsselmond 2012 en IJsselmond 2013 nader uitgewerkt in vergelijking met IJsselmond 2011.

De aanbestedingen van de concessie IJsselmond zijn in samenwerking met de provincie Flevoland (en in geval IJsselmond 2011 met de gemeente Lelystad) uitgevoerd. Een dergelijke gezamenlijke aanbesteding vereist een set heldere afspraken vooraf en een goede samenwerking tijdens het proces. Uit het onderzoek blijkt dat er geen afspraken over de samenwerking op schrift zijn gezet. Voor IJsselmond 2011 was de gezamenlijke nota van uitgangspunten de basis voor de samenwerking. De inschatting was dat de samenwerking gedurende het proces nader vorm zou krijgen. Uit interviews komt naar

voren dat dit in de praktijk minder goed uitpakte dan gedacht. Zo heeft de afstemming meer tijd gekost dan voorzien en bleef de samenwerking beperkt tot 'samen apart'. Voor de afstemming tussen de twee overheden is voor IJsselmond 2012 en 2013 mede daarom gewerkt met een bestuurlijke en ambtelijke stuurgroep, ondersteund door een kernteam en een extern adviesbureau. In interviews geven betrokkenen aan dat de samenwerking voor IJsselmond 2012 en 2013 voorspoediger verliep. Naast het nader invullen van de samenwerking door stuurgroepen is dit ook positief beïnvloed doordat de concessie 'eenvoudiger' werd toen het stadsvervoer Lelystad uit de concessie werd gehaald. Daarnaast waren de inhoudelijke verschillen al uitgediscussieerd bij IJsselmond 2011.

4 Praktijk van concessieverlening – Midden-Overijssel

In dit hoofdstuk bekijken we de concessie Midden-Overijssel. Na een korte beschrijving van deze concessie toetsen we het proces van concessieverlening aan het normenkader. Daarmee leveren wij informatie aan waarmee we vragen 2 tot en met 4 kunnen beantwoorden en geven we een opmaat naar de succes- en faalfactoren die in de bestuurlijke nota nader worden uitgewerkt.

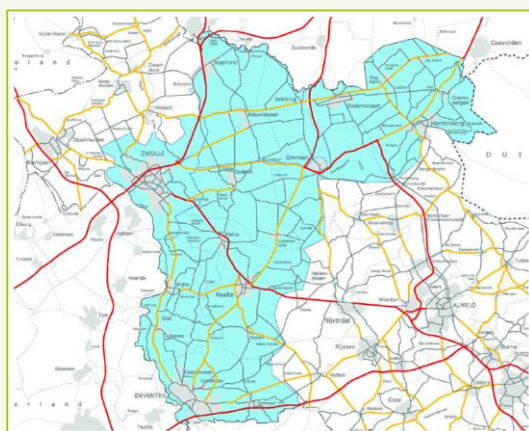
55

Voorbereid op weg

4.1 Toelichting op de concessie Midden-Overijssel

De concessie Midden-Overijssel betreft het busvervoer in het Vechtdal (omgeving Zwolle) en Salland (omgeving Deventer). Zie Figuur 6. De concessie is een samenvoeging van de voormalige concessies Noordoost Overijssel & Zwolle en Salland. Connexion was concessiehouder voor deze voormalige concessies. Na een Europese aanbesteding heeft de provincie in 2009 de concessie Midden-Overijssel verleend aan vervoerder Syntus. De concessie is op 29 augustus 2010 van start gegaan en kent een looptijd van 8 jaar.

Figuur 6 Concessiegebied Midden-Overijssel



Bron: Bestek Midden-Overijssel Deel E.1

4.2 Doelen concessie Midden-Overijssel

Norm: de programma's van eisen, bestekken en gunningscriteria houden logisch verband met de doelen m.b.t. concessieverlening.

Bevindingen: de programma's van eisen, bestekken en gunningscriteria houden deels verband met de doelen m.b.t. de concessieverlening. De afwijkingen hebben betrekking op de minder strenge milieueisen voor materieel op de streeklijnen, de lagere normen voor eerste en laatste ritten voor sommige kernnetlijnen en stadsbussen in Zwolle en Deventer, het niet verplicht voorschrijven van de chauffeurscursus 'het nieuwe rijden' en het niet opnemen van eisen rond serviceloketten in grote dorpen en steden. De provincie heeft de genoemde afwijkingen niet voorzien van een verklaring. In tegenstelling tot wat in de OV-tactiek is opgenomen telt prijs zwaarder dan kwaliteit bij Midden-Overijssel.

Om de doelen op het gebied van openbaar vervoer te realiseren ligt het voor de hand deze te concretiseren in concessie-eisen en gunningscriteria. In de Nota van Uitgangspunten heeft de provincie de OV-tactiek verder vertaald en uitgewerkt naar kaders voor de aanbesteding Midden-Overijssel.⁴²

In de NvU wordt aangekondigd dat gunning zal plaatsvinden op zowel prijs als kwaliteit. Het eerste jaar zal de vervoerder de bestaande dienstregeling moeten rijden, in de jaren daarna zullen provincie en vervoerder gezamenlijk de dienstregeling verder ontwikkelen. Alle inschrijvers bieden dus op hetzelfde aantal Dru's. De gunningssystematiek zal zodanig zijn dat inschrijvers moeten bieden binnen een gezonde prijsrange. De NvU is primair gericht op de aansturing en organisatorische kaders van de concessie: financiën, ontwikkelteams, financiële prikkels en gunningssystematiek. Er is geen aandacht voor de inhoudelijke, vervoerkundige keuzes met betrekking tot het OV-product, behalve dan dat de bestaande dienstregeling wordt uitgevraagd.

Het Bestek openbaar vervoer Midden-Overijssel is op 2 juli 2009 door GS vastgesteld en bevat zowel de aanbestedingsleidraad als het programma van eisen.⁴³ In het bestek is bepaald dat het openbaar vervoerbeleid van de provincie Overijssel, vastgelegd in het Provinciaal Verkeer- en Vervoerplan (PVVP) en de OV-tactiek, kaderstellend is bij de aanbesteding. Het bestek haalt de drie OV-beleidsdoelen aan, namelijk OV van hoge kwaliteit, duurzaam OV en OV voor iedereen. De provincie streeft naar een groei van het openbaar vervoergebruik met minimaal 3% per jaar.

⁴² Nota van Uitgangspunten Aanbesteding West-Overijssel. Concept februari 2009. Oorspronkelijk werd het concessiegebied aangeduid als West-Overijssel. Dat is later gewijzigd in Midden-Overijssel. Betreft een werkdocument. Een definitieve versie is niet door GS vastgesteld.

⁴³ Bestek openbaar vervoer Midden-Overijssel. Delen A, B en C: Inleiding, aanbestedingsleidraad, Programma van Eisen. 2 juli 2009

Concessie-eisen

Behalve de hierboven genoemde, wat abstracte OV-doelen, komen de volgende in de doelenboom opgenomen prestaties één op één herkenbaar terug in het PvE:

- aansluitgarantie bus-bus en bus-trein;
- 98% toegankelijk materieel: alle bussen, met uitzondering van materieel t.b.v. versterkings- en scholierenritten, dienen te zijn voorzien van een lage vloer tussen de in- en uitstapdeur;
- speciale aandacht voor toegankelijkheid voor blinden, slechthorenden en rolstoelgebruikers (zie eisen C2.24 tot en met C2.30);
- in alle bussen is een vorm van actuele reisinformatie beschikbaar;
- opladen OV-chipkaart is in alle bussen mogelijk;
- kaartverkoop in de bus blijft;
- landelijke abonnementen met korting op km prijs;
- ouderenabonnement met korting;
- materieel op stadslijnen Zwolle en Deventer voldoet vanaf start concessie aan EEV-norm;
- aandacht voor de verschillende doelgroepen uit de OV-tactiek ('hurries' en 'no-hurries').

Op de volgende onderdelen wijkt het programma van eisen af van het OV-beleidskader of zijn de prestaties niet herkenbaar:

- meest ambitieus geldende milieunormen voor busmaterieel. Materieel op streeklijnen moet minimaal aan Euro-3 plus roetfilter voldoen. Wel leverde het aanbieden van materieel op streeklijnen dat voldoet aan strengere emissienormen een hogere waardering op tijdens de gunning.⁴⁴
- verplichte cursus chauffeurs 'het nieuwe rijden';
- in alle grote dorpen en steden komen serviceloketten, waar reiziger via persoonlijk contact wordt geholpen.

Een andere afwijking betreffen de lagere normen voor eerste en laatste ritten voor sommige kernnetlijnen en stadsbussen in Zwolle en Deventer. De inschrijvers moesten bij hun inschrijving uitgaan van een referentiedienstregeling die gebaseerd was op de bestaande dienstregeling (als bijlage E5 bijgevoegd bij de aanbestedingsstukken en later via een nota van inlichtingen gewijzigd). De Rekenkamer constateert dat deze referentiedienstregeling niet in alle gevallen voldoet aan de in de OV-tactiek opgenomen eisen met betrekking tot bedieningsperioden. Zo hoeven (alle drie) de kernnetlijnen 29 Coevorden - Zwolle, 30 Hoogeveen – Hardenberg en 165 Raalte – Deventer niet altijd gedurende de in de OV-tactiek voorgeschreven bedieningsperiode 6 – 24 uur te rijden. Deze buslijnen rijden vaak niet tot 24 uur door. Ook houden sommige lijnen van de stadsdiensten in Deventer en Zwolle 's avonds eerder op of beginnen 's ochtends later.⁴⁵

In de nota's zijn de afwijkingen van het beleidskader niet als zodanig door de provincie benoemd of toegelicht. Daarmee is het voor de Rekenkamer onduidelijk wat de redenen zijn geweest voor de genoemde afwijkingen.

⁴⁴ Zie Nota van Inlichtingen definitief, antwoord op vraag 15.

⁴⁵ Bijlage E5 bij Bestek. Referentiedienstregeling.

Gunningscriteria

Voor Midden-Overijssel heeft de provincie de volgende gunningscriteria met puntentelling gehanteerd. De provincie kiest voor de Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI), dat wil zeggen een beoordeling waar zowel prijs als kwaliteit een rol speelt.

Tabel 11 Gunningscriteria met weging Midden-Overijssel

Gunningscriteria	Aantal punten
Vervoer en exploitatie	8
Materieel en personeel	16
- Schoner en klimaatvriendelijker OV (bonus 4 punten en extra bedrag € 3 mln.)	
- Milieuvoordeel materieelplan	
- Comfort en uitstraling	
- Frontlinerplan	
Reisinformatie en promotie	8
- Reisinformatieplan	
- Marktbewerkingsplan	
Uitvoeringskwaliteitsplan	8
- Implementatieplan	
- uitvoeringskwaliteitsplan	
Prijs	60
Totaal	100

58

Voorbereid op weg

Bron: Bestek Midden-Overijssel juli 2009

Het aspect 'prijs' telt voor 60% mee en is daarmee het belangrijkste gunningscriterium. Dit wijkt af van de OV-tactiek, waarin gesteld is dat in de beoordeling van offertes meer waarde wordt toegekend aan kwaliteit dan aan een lage prijs. Kwaliteit telt voor 40% mee.

De prijs is uitgevraagd als gemiddelde prijs per dienstregelingsuur. Om 'prijsvechters' te voorkomen is een minimale prijs van € 80 per dienstregelingsuur gehanteerd. Degene met de laagste prijs krijgt 60 punten, de overige inschrijvers krijgen een score die gerelateerd is aan het prijsverschil met de laagste inschrijver. Hiervoor hanteert de provincie een rekenmodel dat er toe leidt dat hoe hoger de prijzen van inschrijvers zijn, hoe zwaarder de prijs gaat meewegen ten opzichte van de kwaliteit. Inschrijvers moesten prijzen aangeven voor drie niveaus van de dienstregeling: de 100% variant (de bestaande dienstregeling) en twee andere varianten waarin respectievelijk 10% en 20% minder ritten worden gereden. In deze laatste twee varianten zou het openbaar vervoer niet meer voldoen aan de minimum frequentie-eisen zoals gesteld in de OV-tactiek.

De provincie heeft een eenmalig bedrag van € 3 mln. voor de winnende vervoerder beschikbaar gesteld indien deze in zijn inschrijving kon garanderen dat de bussen op de stadslijnen van Zwolle en Deventer uiterlijk 1 jaar na de start van de concessie waren

voorzien van de meest milieuvriendelijke motortechiek die op dat moment aangeboden wordt (dus strenger dan de minimumeis van EEV-norm).

Gunningsresultaat

In het gunningsbesluit zijn enkele elementen uit de winnende inschrijving van Syntus benoemd.⁴⁶ De vervoerder zal de 100% variant gaan rijden. Het niveau van de bestaande dienstregeling wordt daarmee gecontinueerd en deze ligt iets boven het niveau van de OV-tactiek. Daarnaast zal Syntus met nieuw materieel gaan rijden wat tevens voldoet aan de gestelde milieu-eisen. De vervoerder komt ook in aanmerking voor de extra eenmalige bijdrage van € 3 mln. door op de stadsdiensten in Zwolle en Deventer te gaan rijden met bussen die voorzien zijn van de meest milieuvriendelijke motortechiek.

In de praktijk leidt de gekozen gunningssystematiek er vaak toe dat het gewicht voor kwaliteit in werkelijkheid veel lager is. Dit komt doordat de meeste beoordelingen van kwaliteitsaspecten plaatsvinden met behulp van rapportcijfers. De ervaring leert dat beoordelaars vrijwel nooit de maximale of minimale score toekennen, maar meestal rapportcijfers geven die liggen tussen 4 en 8. Hierdoor wordt het gewicht van het criterium gehalveerd.

De Rekenkamer heeft op grond van het proces verbaal van de beoordeling⁴⁷ geanalyseerd hoe de scores van de drie inschrijvingen waren op de kwaliteitscriteria. Daarbij zijn de scores op kwaliteit vertaald naar rapportcijfers (tussen 1 en 10). De rapportcijfers voor het aspect 'kwaliteit' lagen gemiddeld tussen 4,8 en 6,8. Kijken we naar de verschillende subcriteria voor kwaliteit, dan lagen de rapportcijfers globaal tussen een 4 en een 7, op één subcriterium na, waar het hoogste en laagste rapportcijfer 8,8 respectievelijk 2,5 was. De constatering is dat de verschillen tussen de inschrijvingen voor wat betreft de scores op kwaliteit niet groot waren en dat inschrijvers een beperkte marge hebben om zich op kwaliteit te kunnen onderscheiden. Deze uitkomsten ondersteunen onze eerdere constatering dat de rapportcijfersystematiek tot gevolg heeft dat het aspect kwaliteit in de praktijk (nog) minder meeweegt dan op papier lijkt.

⁴⁶ GS-nota Aanbesteding openbaar vervoer Midden-Overijssel. 5 november 2009. Vertrouwelijk

⁴⁷ Provincie Overijssel. Beoordeling aanbesteding Midden-Overijssel. Vertrouwelijk. November 2009.

4.3 Financiën voor Midden-Overijssel

Norm: De provincie heeft voorafgaand aan de aanbesteding inzicht in de financiële consequenties van de aan de concessie te stellen eisen en heeft onderzocht of dit past binnen het beschikbare financiële budget.

Bevindingen: De provincie heeft voorafgaand aan de aanbesteding een analyse gemaakt van de eisen in relatie tot de financiële ruimte. Daaruit bleek dat de provincie verwachtte vanwege hogere marktprijzen meer te moeten gaan betalen voor het openbaar vervoer. Hiervoor heeft de provincie een reservering in de BDU opgenomen.

De provincie heeft voorafgaand aan de aanbesteding geanalyseerd wat naar verwachting de financiële gevolgen zijn van de nieuwe concessie Midden-Overijssel.⁴⁸ De provincie schatte in dat zij een hogere Dru-prijs zou moeten gaan betalen dan in de voorgaande concessie. De belangrijkste oorzaak hiervoor was volgens de provincie dat de voorgaande prijzen op een voor de vervoerder verliesgevend niveau lagen, omdat vervoerders destijds bewust marktaandeel hebben ‘gekocht’. Deze strategie passen vervoerders nu niet meer toe, zodat er in de markt hogere, meer realistische Dru-prijzen worden gehanteerd. De provincie constateert dat de huidige Dru-prijs van € 68 niet meer haalbaar is en dat een prijs van € 90 eerder reëel is. De provincie heeft verschillende maatregelen genomen om (kostprijsverhogende) risico's bij de vervoerder weg te halen: (i) het opbrengstrisico naar de provincie; (ii) toepassing van de OV-index, die beter aansluit bij de kostenontwikkeling; en (iii) het hanteren van een gedifferentieerd meer-minderwerkstarief die meer gerelateerd is aan de kosten van de vervoerder. Blijkens het genoemde interne werkdocument is het concept PvE financieel doorgerekend door een externe deskundige. De Rekenkamer heeft de resultaten van deze externe doorrekening niet ontvangen.

Uitgaande van € 90 per Dru heeft de provincie berekend dat de bestaande dienstregeling per jaar ongeveer € 26,4 mln. gaat kosten. Dat is € 6,5 mln. per jaar (+30%) meer dan in de bestaande situatie. De provincie geeft aan dat in de BDU reeds rekening gehouden was met een hogere kostprijs en men daarvoor in totaal € 4 mln. extra had gereserveerd. Er was dus aanvullend budget van € 2,5 mln. nodig, plus de wens om € 0,5 mln. voor bonussen te reserveren⁴⁹ (in de Nota van Uitgangspunten werd gekozen voor een ‘substantiële’ bonus van circa 8% van de omzet, maar deze is naar beneden bijgesteld) en € 0,5 mln. voor het ontwikkelbudget. Indien geen extra middelen beschikbaar zouden komen, zou er gesneden moeten worden in het voorzieningenniveau.

⁴⁸ Financiën aanbestedingen openbaar vervoer. Betreft een intern werkdocument met onbekende datum. De formele afweging heeft plaatsgevonden via de GS-nota's (bron: mail provincie Overijssel aan Rekenkamer Oost-Nederland d.d. 2 oktober 2013).

⁴⁹ Oorspronkelijk was de wens om een bonus van 8% van de omzet vast te stellen teneinde een substantiële prikkel voor de vervoerder te creëren. Dit is naar beneden bijgesteld.

De provincie heeft voorafgaand aan de aanbesteding een financiële risicoanalyse uitgevoerd, hoewel de status van het stuk waarin deze analyse voorkomt, onduidelijk is.⁵⁰ Hieruit komt naar voren dat het risico (voor de provincie) van tegenvallende reizigersopbrengsten kan worden opgevangen door extra reserveringen in de BDU, hogere tarieven, geld uit het ontwikkelbudget of bezuinigingen op het voorzieningenniveau. Onduidelijk is voor welke beheersingsmaatregel de provincie uiteindelijk heeft gekozen. Ook wordt het risico voor de provincie aangestipt dat de OV-index en de BDU-indexering uit de pas gaan lopen.

Gunningsresultaat

Syntus won de aanbesteding doordat zij aanbood de concessie uit te voeren tegen het minimumtarief van € 80 per Dru. Hierdoor behaalde zij de maximale punten voor het criterium prijs (60%), met als gevolg dat de scores op de kwaliteitscriteria niet meer ter zake deden. Het criterium prijs bleek hiermee de bepalende factor voor het winnen van de aanbesteding.

Met het uitvragen van prijzen voor het basisniveau van de dienstregeling plus twee terugvalopties anticipeerde de provincie in de aanbesteding op mogelijke toekomstige bezuinigingen op de exploitatiebijdrage. Gedeputeerde Staten kiezen in het gunningsbesluit ervoor om het basisniveau (in ieder geval voorlopig) te continueren.⁵¹ Dit heeft tot gevolg dat de jaarlijkse exploitatiebijdrage € 4 mln. (+20%) hoger komt te liggen dan in de vorige concessieperiode. In de nota worden de hogere marktprijzen die vervoerders in de tweede ronde aanbestedingen vragen als reden genoemd. In de BDU-begroting was reeds rekening gehouden met een kostenstijging van het openbaar vervoer, waardoor de hogere exploitatiebijdrage voor Midden-Overijssel gedekt was. Daarnaast dient de provincie middelen vrij te maken voor het uitbetalen van mogelijke bonussen aan de vervoerder (maximaal € 0,8 mln. per jaar), een jaarlijks ontwikkelbudget (€ 0,5 mln.), de eenmalig bijdrage voor milieuvriendelijke bussen (€ 3 mln., waarvan € 2,2 mln. gedekt werd uit IIO-project Milieuvriendelijk streekvervoer) en het continueren van de kwartierdienst Deventer (€ 1 mln. per jaar). In de GS-nota wordt geconcludeerd dat de verplichtingen die voortvloeien uit de concessie Midden-Overijssel tot en met 2011 financieel gedekt zijn en dat er in de perspectiefnota 2011 een voorstel zal worden opgenomen voor de dekking vanaf 2012.

⁵⁰ Financiën aanbestedingen openbaar vervoer. Intern werkdocument, datum onbekend.

⁵¹ GS-nota aanbesteding openbaar vervoer Midden-Overijssel. 5 november 2009

4.4 Sturing en beheersing

Sturingsmogelijkheden tijdens concessieverlening

Norm: De provincie beschikt tijdens het proces van concessieverlening over de benodigde sturings- en beheersingsinstrumenten en past deze waar nodig ook toe. De provincie heeft in het proces van concessieverlening voldoende tijd in acht genomen.

Bevindingen:

- De provincie heeft geen plan van aanpak voor de aanbesteding opgesteld.
- De provincie heeft voldoende tijd in acht genomen voor de voorbereiding op de concessieverlening en het aanbestedingsproces zelf.
- De aanbestedingsprocedure is conform oorspronkelijke planning verlopen.

Het is van groot belang dat de provincie voldoende grip heeft op het proces van concessieverlening. Een realistische planning voor het proces van concessieverlening is daarbij een randvoorwaarde. Een inventarisatie van de potentiële knelpunten en risico's tijdens het concessieverleningsproces en de te nemen beheersmaatregelen vormen een andere belangrijke randvoorwaarde. Veelal wordt een plan van aanpak opgesteld als start van het concessieverleningsproces waarin deze zaken een plek krijgen.

62

Voorbereid op weg

In het najaar van 2008 is de provincie gestart met de voorbereidingen op de aanbesteding middels het aantrekken van een extern adviesbureau voor de inhoudelijke en procesmatige ondersteuning van de provincie bij het aanbestedingsproces. De provincie heeft zelf geen plan van aanpak voor de aanbesteding opgesteld.⁵² In april 2009 is het ontwerp programma van eisen voor inspraak voorgelegd aan belanghebbenden (Rocov, gemeenten, omliggende concessieverleners) en daarnaast ter informatie naar PS gestuurd.⁵³

In juni 2009 is een marktconsultatie onder vervoerders gehouden. In het Marktconsultatiedocument Midden-Overijssel zijn de reacties van marktpartijen geanonimiseerd weergegeven en is aangegeven hoe de provincie er op inspeelt. Op basis van de reacties kiest de provincie er onder meer voor om het aantal opties in te perken, inschrijvers meer vrijheid te geven bij het invullen van het materieelplan en om risico's voor vervoerders te beperken. Daarnaast kondigt de provincie aan de kwalitatieve aspecten meer te operationaliseren en te relateren aan wat de provincie extra zou willen betalen voor een kwalitatief betere vervoerder.

Het bestek is op 2 juli 2009 gepubliceerd. De inleverdatum voor de inschrijvingen was 28 september 2009 en het besluit voor gunning/concessieverlening stond gepland op 16

⁵² Mail provincie Overijssel aan Rekenkamer Oost-Nederland d.d. 2 oktober 2013.

⁵³ Brief van GS m.b.t. concept programma van eisen aanbesteding busvervoer Midden-Overijssel d.d. 21 april 2009 met kenmerk 2009/0063471.

november 2009.⁵⁴ Uitgaande van de start van de concessie op 29 augustus 2010 en rekening houdend met 6 weken bezwaartermijn, is de implementatieperiode 9 maanden. Voor de aanbestedingsprocedure zelf is vanaf publicatie tot aan gunning ongeveer 4,5 maand uitgetrokken. De provincie heeft tijdens de procedure niet hoeven afwijken van deze planning – bestekhouders hebben ook niet om uitstel van de inschrijftermijn verzocht - zodat de beoogde implementatieperiode ook daadwerkelijk beschikbaar was.

Sturingsmogelijkheden tijdens de concessie

Norm: De provincie beschikt in de concessie over de benodigde sturings- en beheersingsinstrumenten om haar beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren.

Bevindingen: De provincie heeft de nodige instrumenten om tijdens de uitvoering van de concessie te kunnen (bij)sturen. Zij heeft de beschikking over financiële instrumenten, zoals bonussen en boetes, kan de vervoerder verplichten om informatie over de uitvoering van de concessie te leveren en heeft de mogelijkheid om zelf te monitoren.

Tijdens het proces van concessieverlening formuleert de provincie eisen aan de uitvoering van de concessie. De vervoerder die de concessie krijgt, conformeert zich in zijn inschrijving (op papier) aan deze eisen. Pas tijdens de uitvoering van de concessie zal blijken of de vervoerder daadwerkelijk kan en zal voldoen aan de concessie-eisen. Het is dus van groot belang dat de provincie de prestaties van de vervoerder monitort en (bij)stuurt mochten de prestaties niet in overeenstemming zijn met de afspraken. Het monitoren en bijsturen heeft betrekking op concessiebeheer en valt daarmee buiten ons onderzoek. Maar de provincie dient wel te beschikken over effectieve sturingsinstrumenten, zoals het kunnen opvragen van monitoringinformatie, het voeren van overleg met de vervoerder, het opleggen van boetes, het afdwingen van verbetermaatregelen etc. Al deze instrumenten en bevoegdheden dienen tijdens de concessieverlening in het programma van eisen of andere documenten te worden vastgelegd.

In het bestek en programma van eisen van de concessie Midden-Overijssel zijn verschillende instrumenten beschreven waarmee de provincie kan (bij)sturen tijdens de uitvoering van de concessie. Zij heeft twee financiële instrumenten tot haar beschikking:

- Bonus, gekoppeld aan kwaliteitsbeleving, reizigers- en opbrengstengroei en opdrachtgeverstevredenheid.
- Boetes. In aanvulling op enkele standaardboetes voor bepaalde overtredingen heeft de provincie ook de mogelijkheid om de hoogte van boetes te relateren aan het financiële voordeel dat de vervoerder heeft door zich niet aan afspraken te houden.

⁵⁴ Bestek openbaar vervoer Midden-Overijssel. Delen A, B en C: Inleiding, aanbestedingsleidraad, Programma van Eisen. 2 juli 2009, pagina 7.

De vervoerder moet periodiek bepaalde door de provincie voorgeschreven informatie verstrekken over de uitvoering van de concessie (eis C.05). De provincie heeft de mogelijkheid om eigen onderzoek te doen, waaraan de vervoerder moet meewerken (eis C.06).

De concessie kent een meer-minderwerkregeling, waardoor de provincie tot op zekere hoogte kan inspelen op veranderingen tijdens de concessieperiode (zie onderdeel B.8 Financiën). Op grond van deze regeling kan de provincie tegen vooraf vastgelegde tarieven extra vervoer inkopen of juist minder vervoer afnemen. Deze tarieven gelden voor mutaties binnen een bandbreedte van +/- 5%. Daarbuiten zullen provincie en vervoerder aparte afspraken moeten maken over tarieven.

Sturingsmogelijkheden in relatie tot opbrengstverantwoordelijkheid

Norm: De provincie heeft waarborgen ingebouwd om de opbrengstverantwoordelijkheid goed uit de verf te kunnen laten komen;

- Aansturing vervoerder
- Financiële risico's

Bevindingen: de provincie heeft de rol en taken van de vervoerder in het gezamenlijke ontwikkelteam duidelijk omschreven en kan met een bonus sturen op zijn feitelijke inzet. De provincie heeft op papier de nodige sturingsinstrumenten richting vervoerder om te borgen dat reizigersopbrengsten bij de provincie terechtkomen, zoals bepalingen dat de vervoerder moet controleren op een geldig vervoerbewijs en over een goed werkend OV-chipkaartsysteem moet beschikken. De bepalingen lijken in de praktijk onvoldoende om goed te kunnen sturen. Zo hoeft de vervoerder niet te controleren op te vroeg uitchecken en heeft de provincie het begrip 'goed werkend chipkaartsysteem' niet gedefinieerd.

De provincie heeft zelf een extern onderzoek laten verrichten naar de sturingsmogelijkheden en risico's in relatie tot de opbrengstverantwoordelijkheid. Dit onderzoek is laat in het (aanbestedings)proces uitgevoerd en de adviezen hebben geen zichtbare doorwerking in de aanbestedingsdocumenten of andere processen gehad.

De provincie heeft de financiële risico's die samenhangen met de opbrengstverantwoordelijkheid in de concessie Midden-Overijssel vooraf benoemd maar niet gekwantificeerd. Wel heeft de provincie in de BDU een algemene reservering om financiële tegenvallers op te vangen.

Aansturing vervoerder

De provincie heeft een ontwikkelbudget beschikbaar gesteld voor verbeteringen tijdens de looptijd.⁵⁵ Het startbedrag (waarvan de hoogte tijdens de aanbesteding nog niet

⁵⁵ Bestek Midden-Overijssel, pagina 43.

bekend was) wordt aangevuld met niet uitgekeerde bonussen, opgelegde boetes en stijgende reizigersopbrengsten. De Rekenkamer merkt over dit laatste op dat het vullen van de ontwikkelpot met boetes en niet uitgekeerde bonussen als ongewenst neveneffect kan hebben dat het boete- en bonusinstrument minder effectief wordt. Het ontwikkelbudget wordt immers ingezet voor verbetering en promotie van het OV, wat dus voor een groot deel ten goede komt aan de vervoerder. Een door de vervoerder betaalde boete vloeit zo weer deels terug naar de vervoerder zelf. Wanneer de boete naar de BDU of naar de algemene middelen zou vloeien, zou de kans veel kleiner zijn dat de vervoerder weer zou kunnen profiteren van de besteding van het boetebedrag. Voor niet uitgekeerde bonussen geldt een soortgelijke redenering.

De provincie kondigt in het bestek aan een gezamenlijk ontwikkelteam in te stellen, waar de vervoerder, provincie en gemeenten samen kunnen werken aan het ontwikkelen van het OV-product. De provincie heeft duidelijk omschreven wat de inbreng van de vervoerder is in het ontwikkelteam. Bij de toekenning van de bonus voor het aspect 'opdrachtgeverstevredenheid' zal de provincie met name kijken naar de getoonde inzet van de vervoerder in het ontwikkelteam. De vervoerder moet jaarlijks inzicht geven in de reizigersopbrengsten en de provincie heeft het recht om een audit uit te voeren naar juistheid van deze informatie.

In het PvE is voorgeschreven dat de chauffeurs erop moeten toezien dat reizigers inchecken (eis C5.18) en dat de vervoerder controleteams moet inzetten, zodanig dat minstens 2% van de ritten wordt gecontroleerd (eis C5.17). In C5.1 is bepaald dat de vervoerder moet beschikken over een 'goed functionerend OV-chipkaartsysteem'. Wanneer de chipkaartapparatuur in een bus niet functioneert, mogen reizigers gratis reizen. De vervoerder betaalt de gedeerde inkomsten aan de provincie op basis van gemiddelde reizigersopbrengsten op die rit (eis C5.10).

De Rekenkamer vraagt zich bij bovengenoemde bepalingen af of deze afspraken in voldoende mate borgen dat opbrengsten daadwerkelijk naar de provincie vloeien. In het bestek is niet opgenomen dat de vervoerder erop moet toezien dat reizigers niet *te vroeg* uitchecken, dat wil zeggen al uitchecken (ver) voordat zij uitstappen. Een controlekans van 2% betekent dat 98% van de ritten *niet* hoeft te worden gecontroleerd. Daarnaast is het begrip 'goed functionerend OV-chipkaartsysteem' niet door de provincie gedefinieerd. De vervoerder zal hier wellicht iets anders onder verstaan dan de provincie. Verder moet de vervoerder gedeerde inkomsten vergoeden als de chipkaartapparatuur *in de bus* niet functioneert. Het kan echter voorkomen dat de apparatuur in de bus goed werkt, maar dat er in de rest van het OV-chipkaartsysteem een storing is. Het programma van eisen bevat over deze mogelijkheid geen bepalingen. De provincie heeft daarmee geen instrumenten om storingen van het OV-chipkaartsysteem te minimaliseren. Tot slot valt op dat eventuele overtredingen van bovengenoemde bepalingen m.b.t. de opbrengsten niet zijn opgenomen in de boetetabel (deel E.16 van het bestek).

De provincie Overijssel heeft in september 2009 (toen het bestek al geruime tijd was gepubliceerd en dus midden in de aanbestedingsprocedure) een extern bureau gevraagd om de ruimte en risico's die in het bestek en de Nota van Inlichtingen bestaan in de

balans tussen kwaliteit en prijs te bekijken.⁵⁶ Het feit dat de provincie opbrengstverantwoordelijk is, is hiervoor de voornaamste aanleiding geweest. In de rapportage is geconcludeerd dat Overijssel een groot aantal goede beheersmaatregelen in het bestek heeft opgenomen om te voorkomen dat de vervoerder alleen nog maar in haar eigen kosten is geïnteresseerd en het belang van de klant helemaal uit het oog verliest. Daarnaast zijn in het rapport adviezen en aanbevelingen opgenomen waarmee volgens het bureau aan de randvoorwaarden wordt voldaan om van de nieuwe concessie een succes te maken voor reizigers, provincie en vervoerders. In interviews geeft de provincie aan dat gezien de timing van deze second opinion (midden tijdens de aanbestedingsprocedure) de aanbevelingen niet meer in de aanbestedingsstukken verwerkt konden worden. Wat er verder met de adviezen is gedaan konden geïnterviewden niet aangeven.

Financiële risico's

In de financiële analyse die voorafgaand aan de aanbesteding is uitgevoerd (zie paragraaf 4.3) heeft de provincie de risico's die samenhangen met de opbrengstverantwoordelijkheid benoemd en een aantal beheersmaatregelen gepresenteerd. De provincie heeft de omvang van de risico's voor de concessie Midden-Overijssel echter niet gekwantificeerd en onduidelijk is welke beheersmaatregel(en) zij uiteindelijk gekozen heeft. Wel heeft de provincie in de BDU een algemene reservering om financiële tegenvallers op te vangen, die onder andere bedoeld is om het risico van lagere opbrengsten te dekken (zie paragraaf 3.3).

4.5 Voldaan aan (kwaliteits)eisen?

Norm: de provincie voldoet bij de concessieverleningen aan de bepalingen uit de Wp2000.

Bevindingen: De provincie heeft bij de concessieverlening Midden-Overijssel voldaan aan de bepalingen uit de Wp2000.

⁵⁶ Rapport "Aanbesteding concessie Midden-Overijssel, de provincie als ondernemer in het OV", van Brienens Mobiliteit & Milieu, Den Haag, 22 september 2009

Norm: de provincie voldoet bij concessieverleningen (die een aanbestedingsprocedure volgen) aan de bepalingen uit het BAO.

Bevindingen: De provincie heeft bij de aanbesteding van Midden-Overijssel voldaan aan de bepalingen uit het BAO, maar de (achtergrond)informatie die zij heeft meegezonden met het bestek was niet in alle gevallen volledig, correct en vooraf op juistheid gecontroleerd door de provincie. Een overzicht van versterkingsritten ontbrak bij de gepubliceerde aanbestedingsstukken en moest later door de provincie gecorrigeerd worden. Verder maakt de provincie een voorbehoud ten aanzien van de juistheid van gegevens die zij van derden heeft ontvangen.

In bijlage 3 hebben we inzichtelijk gemaakt in welke mate de provincie heeft voldaan aan de bepalingen uit de Wp2000 en de bepalingen uit het BAO. Hier volstaan we met het toelichten van de hoofdlijnen. Het concept programma van eisen is voor advisering voorgelegd aan de consumentenorganisatie Rocov West Overijssel, de gemeenten in West-Overijssel en de concessieverleners van aangrenzende concessiegebieden, te weten regio Twente, provincie Flevoland en het OV-bureau Groningen-Drenthe.

Bij het bestek is een personeelsopgave gevoegd, voorzien van een deskundigenverklaring. Verder heeft de provincie enige achtergrondinformatie meegestuurd met het bestek, waaronder een haltelijst en reizigerstellingen (deel E van het bestek). De informatie over aantal reizigers betreffen gegevens die verstrekt zijn door de zittende vervoerder. Een overzicht van versterkingsritten ontbrak bij het gepubliceerde bestek, dat is later door de provincie nagezonden (zie verderop). Versterkingsritten zijn extra bussen die ingezet worden om piekvervoer op te vangen en die niet in de gepubliceerde dienstregeling voorkomen. Informatie over versterkingsritten is voor inschrijvers van belang om in te schatten hoeveel materieel en personeel nodig is.

De Rekenkamer merkt op dat in het bestek de provincie een voorbehoud heeft gemaakt t.a.v. van derden ontvangen gegevens, aangezien zij in B3 bepaalt dat *de opdrachtgever niet kan instaan voor de juistheid van deze gegevens en t.a.v. de inhoud van die gegevens niet aansprakelijk is. Als blijkt dat tijdens de exploitatie onjuiste gegevens zijn verstrekt zal opdrachtgever in overleg met de vervoerder zoeken naar een oplossing.* Door middel van de Nota's van Inlichtingen zijn diverse fouten en slordigheden in de aanbestedingsstukken gecorrigeerd. Het herstellen van fouten in aanbestedingsstukken is op zichzelf niet ongebruikelijk bij aanbestedingen. Via de Nota's van Inlichtingen heeft de provincie voor een aantal onderwerpen nieuwe of gecorrigeerde informatie gepubliceerd. Zo is bijlage E.5 (de referentiedienstregeling: een overzicht van aantal Dru's per lijn), na een verzoek daartoe van een bestekhouder, aangepast en aangevuld met het aantal versterkingsritten. Een maand later is deze bijlage opnieuw aangepast omdat de eerdere opgave verschillende onjuistheden bevatte.

De wijze waarop de ingediende inschrijvingen zijn beoordeeld is schriftelijk vastgelegd.⁵⁷ De drie inschrijvers zijn vervolgens schriftelijk op de hoogte gesteld van het gunningsbesluit en de wijze waarop de individuele inschrijving is beoordeeld. In het bestek is een termijn van zes weken opgenomen waarbinnen een partij bezwaar kan aantekenen tegen het gunningsbesluit.⁵⁸ Hiervan is geen gebruik gemaakt.

⁵⁷ *Beoordeling aanbesteding Midden-Overijssel. Vertrouwelijk*

⁵⁸ *Bestek openbaar vervoer Midden-Overijssel 2 juli 2009, blz. 11.*

5 Praktijk van concessieverlening – IJsselmond

In dit hoofdstuk bekijken we de concessie IJsselmond. Na een korte beschrijving van deze concessie toetsen we het proces van concessieverlening aan het normenkader. Daarmee leveren we informatie aan waarmee we deelvragen 2 tot en met 4 kunnen beantwoorden voor de casus IJsselmond en geven we een opmaat naar de succes- en faalfactoren die in de bestuurlijke nota nader zijn uitgewerkt.

69

Voorbereid op weg

5.1 Toelichting op de concessie IJsselmond

Het ‘kerngebied’ van de concessie IJsselmond bestaat uit het openbaar vervoer per bus in het westelijk deel van Overijssel (grondgebied van de gemeenten Kampen, Zwartewaterland en het westelijke deel van Steenwijkerland) en een deel van provincie Flevoland (gemeenten Dronten, Noordoostpolder, Urk en Zeewolde). Figuur 7 bevat een kaartje van het concessiegebied.

De concessie IJsselmond heeft als bijzonderheid dat deze wordt verleend en beheerd door twee concessieverleners: provincie Overijssel en provincie Flevoland. De twee provincies zijn elk financieel en beleidsmatig verantwoordelijk voor hun eigen concessiegebied, maar de eisen aan de concessie zijn identiek, de concessieverlening vindt gezamenlijk plaats en men streeft er naar om ook in het concessiebeheer zoveel mogelijk gezamenlijk op te trekken. De reden om één concessie IJsselmond te vormen is dat het openbaar vervoer in westelijk Overijssel en Flevoland vervoerskundig een geheel vormt. Veel reizigers verplaatsen zich over de provinciegrenzen heen. Zo moeten veel inwoners van Urk en Dronten voor studie of werk in Kampen zijn.

De concessie IJsselmond is sinds 2010 drie keer aanbesteed. De eerste twee keer (2011 en 2012) heeft de aanbesteding niet geleid tot gunning. De derde keer (2013) is de concessie aan OV regio IJsselmond (Connexion) gegund, echter is er bezwaar aangetekend.

Figuur 7 Concessiegebied IJsselmond



Bron: Bestek Concessie IJsselmond 2012, bijlage C2

IJsselmond 2011

De eerste aanbesteding had naast het busvervoer in IJsselmond ook betrekking op de (nog te ontwikkelen) regiotram Zwolle - Kampen (concessieverlener Overijssel) en het stadsvervoer in Lelystad (concessieverlener gemeente Lelystad). De opdracht werd in gezamenlijkheid van de gemeente Lelystad en de provincies Overijssel en Flevoland aanbesteed, waarbij Overijssel penvoerder was. In het bestek schrijven de overheden dat door de samenwerking met Lelystad het regionale net en stadsnet op elkaar kunnen worden afgestemd en de samenwerking de mogelijkheid biedt schaalvoordelen te realiseren.⁵⁹

De concessie is niet gegund omdat de twee inschrijvers, Connexxion en Syntus, boven het beschikbare budgetplafond van de provincie ingeschreven hadden. De bestaande concessie met Connexxion werd daarop verlengd tot december 2012.

IJsselmond 2012

De provincies Overijssel en Flevoland zijn begin 2011 opnieuw gestart met de aanbesteding van de concessie IJsselmond. De concessie Lelystad werd door de gemeente Lelystad afzonderlijk aanbesteed. Deze aanbesteding door Lelystad laten wij in ons onderzoek verder buiten beschouwing. Om de kans van slagen te vergroten heeft de provincie Overijssel besloten de tram Zwolle - Kampen als aparte concessie aan te besteden. Wij gaan in hoofdstuk 6 dieper op deze aanbesteding in.

De vervoerders Noot Ede/Regiotaxi de Vallei en Connexxion schreven op de aanbesteding in. Opnieuw was het niet mogelijk de concessie te gunnen op basis van juridische en financiële gronden. De bestaande concessie is vervolgens wederom verlengd, nu tot 7 december 2013.

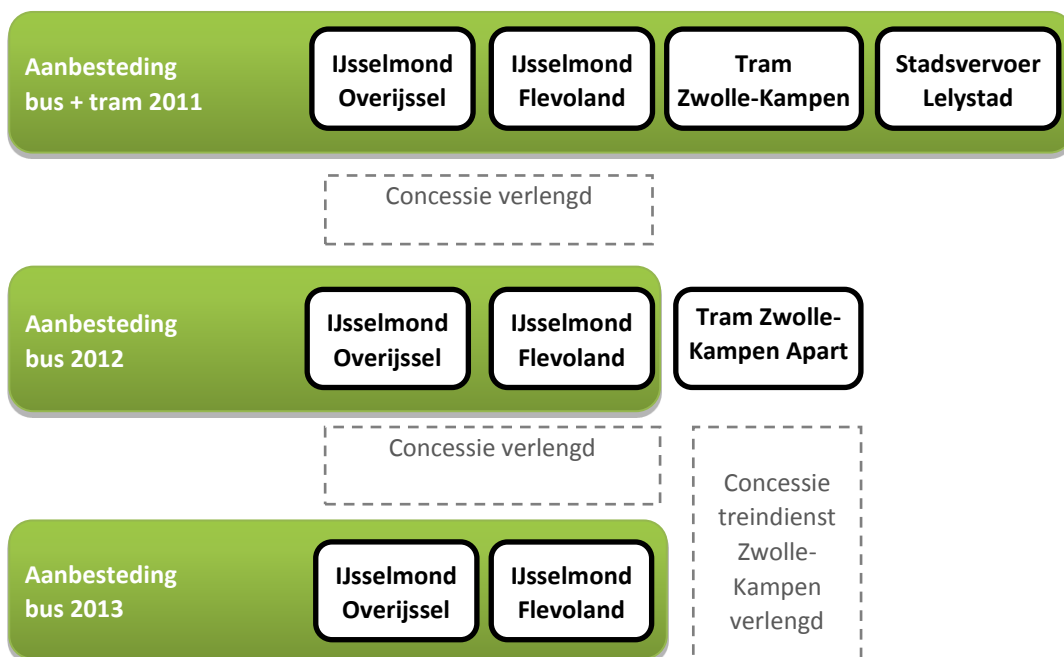
⁵⁹ Flevoland, Overijssel & Lelystad (2010). Bestek aanbesteding multimodale Concessie IJsselmond 2011. Versie 23-06-2010

IJsselmond 2013

De derde poging om de concessie IJsselmond te verlenen is begin 2013 gestart. Vijf vervoersbedrijven schreven in. Syntus, Noot Touringcar Ede, Arriva DAV, DVG IJsselmond en OV Regio IJsselmond (Connexxion). De laatste vervoerder won de aanbesteding.

In Figuur 8 zijn de drie aanbestedingen in totaaloverzicht weergegeven.

Figuur 8 Aanbestedingen IJsselmond 2011, 2012 en 2013



Bron: Informatie provincie Overijssel, bewerkt door Rekenkamer Oost-Nederland

Achtereenvolgens beschrijven en toetsen we de drie aanbestedingen van IJsselmond aan het vastgestelde normenkader. Hierbij maken we een onderscheid tussen de eerste aanbesteding (IJsselmond 2011), de tweede aanbesteding (IJsselmond 2012) en de derde aanbesteding (IJsselmond 2013).

5.2 Eerste aanbesteding IJsselmond 2011

De eerste aanbesteding vond samen met de provincie Flevoland en gemeente Lelystad plaats. De beleidsmatige kaders voor de aanbesteding zijn vastgelegd in de Nota van Uitgangspunten (NvU).⁶⁰ De drie overheden moesten daarin afstemming bereiken over (deels) verschillende beleidskaders. Volgens betrokkenen bij de provincie Overijssel

⁶⁰ Nota van Uitgangspunten Aanbesteding multimodale concessie IJsselmond 2011. Vastgesteld door GS Flevoland op 2 februari 2010, door GS Overijssel op 16 februari 2010 en door B&W Lelystad op 16 februari 2010.

heeft deze afstemming voornamelijk 'op de werkvloer' binnen het projectteam plaatsgevonden. Deze afstemming heeft een half jaar extra gekost dan gepland, wat ertoe heeft geleid dat er niet veel speelruimte meer was om toekomstige vertragingen in het proces op te vangen.⁶¹

Het belangrijkste beleidsmatige verschil tussen de drie samenwerkende overheden lag op het gebied van de positionering van de opbrengstverantwoordelijkheid. Overijssel had in de OV-tactiek de keuze gemaakt om de opbrengstverantwoordelijkheid op zich te nemen. Bij Flevoland en Lelystad lag de opbrengstverantwoordelijkheid echter bij de vervoerder.

In het geval van de concessie IJsselmond zou de komst van de nieuwe treinverbinding tussen Zwolle en Lelystad (Hanzelijn) per december 2012 en de tramverbinding Zwolle - Kampen voor grote veranderingen in reispatronen van reizigers zorgen, die van tevoren lastig waren in te schatten. De verwachting was dat het onzekere effect op de reizigersopbrengsten door inschrijvers als risico-opslag in de biedingen vertaald zou worden, waardoor de overheden een hogere subsidie zouden moeten betalen. Tegen deze achtergrond is Flevoland met Overijssel meegegaan en besloot zij om de opbrengstverantwoordelijkheid op zich te nemen. Voor de stadsdienst Lelystad heeft de gemeente ervoor gekozen om de opbrengstverantwoordelijkheid bij de vervoerder te (blijven) leggen, omdat daar de opbrengstrisico's door vervoerders beter waren in te schatten. Overigens hebben enkele vervoerders in de voorafgaand aan de aanbesteding gehouden marktconsultatie deze constructie met twee regimes in 1 concessie/aanbesteding afgeraden, omdat dit de complexiteit verhoogt en in de exploitatie lastig is uit te voeren.

5.2.1 Doelen concessie IJsselmond 2011

Norm: de programma's van eisen, bestekken en gunningscriteria houden logisch verband met de doelen m.b.t. concessieverlening.

Bevindingen: niet alle prestaties zoals genoemd in de OV-tactiek komen terug in het bestek. Ontbrekende prestaties hebben onder meer betrekking op emissienormen, toegankelijkheid van haltes, serviceloketten en het bieden van gratis openbaar vervoer op enkele momenten in het jaar. Met uitzondering van de afwijking ten aanzien van de emissienormen geeft de provincie hiervoor geen verklaring. In de gunningscriteria weegt, in overeenstemming met de OV-tactiek, kwaliteit zwaarder dan prijs, hoewel de praktische uitwerking van de beoordelingssystematiek er waarschijnlijk toe leidt dat prijs het dominante gunningscriterium is. De criteria zijn in vergelijking met de andere onderzochte cases zeer gedetailleerd uitgewerkt.

⁶¹ GS-nota Aanbesteding openbaar vervoer concessie IJsselmond. 28 januari 2010. Kenmerk 2010/0026114

De drie hoofddoelen zoals de provincie Overijssel deze in de OV-tactiek heeft geformuleerd (OV van hoge kwaliteit, OV is er voor iedereen en OV biedt duurzame mobiliteit) zijn terug te vinden in de NvU. In de NvU spreekt de provincie uit dat het OV-gebruik moet toenemen, maar noemt geen concrete groei-doelstelling. Dit in tegenstelling tot de Overijsselse ambitie om een groei van 3% per jaar te realiseren. De NvU heeft onder meer tot doel om de beleidsmatige verschillen tussen de drie overheden weg te nemen.⁶²

Concessie-eisen

De te leveren prestaties staan nader gedefinieerd in het programma van eisen.⁶³ Bij de aanbesteding moesten de inschrijvers uitgaan van een referentiedienstregeling conform de bestaande dienstregeling op dat moment. Vanaf de start van de Hanzelijn (december 2012) en de regiotram (augustus 2013) zal het busvervoer wijzigen. Vanuit deze basis wordt in een ontwikkelteam, bestaande uit ambtenaren van de betrokken overheden en medewerkers van de vervoerder(s) gewerkt aan verdere verbetering van het openbaar vervoer.

De concessieverleners hebben een referentiedienstregeling bij het bestek gevoegd. Hieruit valt op te maken dat de bussen op het kernnet (171, 71, 141 en 143) op werkdagen twee maal per uur rijden en in de avond en weekenden één keer. De frequenties van het kernlijnnet wijken in enkele gevallen af van de uitgangspunten in de OV-tactiek. Zo rijden in de spits de bussen (1)71 en 141 vier keer per uur, wat ambitieuzer is dan in de OV-tactiek is vastgelegd. Wat daarnaast opvalt, is dat de bussen niet allemaal vanaf 6:00 uur beginnen te rijden en om 24:00 eindigen, maar in sommige gevallen iets later beginnen en iets eerder stoppen.

De volgende prestaties zoals deze zijn vastgesteld in de OV-tactiek zijn terug te vinden in het bestek.

- Het organiseren van de aansluiting van bus naar bus of trein was één van de aspecten waarop inschrijvingen zouden worden beoordeeld.
- De vertraming van de lijn Zwolle - Kampen wordt genoemd en er zal een 15-minutendienst worden gereden (ambitieuzer dan het beleidskader).
- De bussen moeten toegankelijk zijn voor gehandicapten en minder mobiele.
- Alle bussen (m.u.v. versterkings- en scholierenritten) moeten zijn voorzien van actuele reisinformatie.

Op de volgende punten wijkt het programma van eisen af van de OV-tactiek, of zijn de prestaties uit de OV-tactiek niet als zodanig herkenbaar:

- Ten aanzien van de emissienormen wordt Euro-5 als minimum geëist. Dit is een afzwakking van de doelstelling uit de OV-tactiek, waar de EEV-norm verplicht is voorgeschreven.
- Geen verplichting omtrent de cursus 'het nieuwe rijden' voor personeel.

⁶² Projectplan Aanbesteding multimodale concessie IJsselmond 2011, 30 juni 2009, TransTec Adviseurs BV, versie 2, blz. 3

⁶³ Bestek Aanbesteding multimodale Concessie IJsselmond 2011, onderdeel D Programma van Eisen. 23 juni 2010, versie 8 definitief.

- De provincie streeft ernaar om circa 50% van de haltes in 2015 toegankelijk te hebben, waardoor circa 70% van de reizen toegankelijk zijn.
- Geen eisen ten aanzien van serviceloketten.
- Geen bepalingen m.b.t. gratis openbaar vervoer gedurende twee á drie keer per jaar.⁶⁴
- Geen verplichte mogelijkheid om de OV-chipkaart in de bus op te laden, de prestatie uit het beleidskader waarmee kaartverkoop in de bus mogelijk blijft is in het PvE verruimd. De concessiehouder kan ervoor kiezen om op de halte *of* in het busmaterieel vervoersbewijzen te verkopen.

In de GS-nota waarin het bestek wordt vastgesteld⁶⁵ is wat betreft de afwijkingen van het beleidskader enkel aandacht voor de milieueis (Euro-5 in plaats van EEV). Doordat een deel van het busvervoer wegvalt bij de start van de Hanzelijn is het volgens Overijssel niet wenselijk om vanaf de start een volledig nieuwe vloot bussen te eisen. Door de milieueisen naar beneden bij te stellen biedt de concessieverlener vervoerders de mogelijkheid oude bussen om te bouwen. Op den duur moet de vervoerder wel aan de hogere milieueisen voldoen en wordt de vervoerder via het gunningsmodel beloond voor de inzet van materieel dat voldoet aan hogere milieueisen.

In de nota wordt overigens opgemerkt dat bovenstaande afwijking van het Overijsselse beleidskader het resultaat is van een compromis tussen Overijssel en Flevoland, omdat de ambities van Flevoland op het gebied van milieu minder ambitieus zijn. In het hierna volgende kader worden de hoofdpunten van het OV-beleidskader van de provincie Flevoland weergegeven.

Hoofdpunten OV-beleidskader provincie Flevoland

Het openbaar vervoerbeleid van de provincie Flevoland is beschreven in het document 'Visie openbaar vervoer 2015'.

- Reizigersgroei wordt door de provincie toegejuicht, maar is geen doel op zich.
- Aantrekkelijk klantgericht openbaar vervoer
- Iedereen die afhankelijk is van openbaar vervoer, heeft dit tot zijn of haar beschikking.
- Er komt één basisprogramma van eisen voor alle concessies in de provincie.
- Naast het faciliteren van de vraag naar OV, nadrukkelijker dan eerst een adequate en betaalbare basisvoorziening garanderen.
- Bij concessieverlening wordt bevorderd dat met busmaterieel voldoet aan hoge emissienormen.
- Verbindend net met frequentie van 2x per uur overdag en 1x per uur 's avonds en in het weekend.

Gunningcriteria

De opdracht is Europees aanbesteed in één perceel (d.w.z. de vier onderdelen samen). De meerjarenbegroting die de inschrijvers moesten inleveren, diende uit te gaan van

⁶⁴ Ook al ligt de opbrengstverantwoordelijkheid bij de provincie, de provincie moet in ieder geval (financieel) regelen dat de vervoerder meewerkt aan gratis OV, omdat dit kan leiden tot de noodzaak om extra materieel en personeel in te zetten.

⁶⁵ GS-nota Vaststellen aanbestedingsdocumenten IJsselmond. 22.06.2010. Kenmerk 2010/01003760. Vertrouwelijk

een maximale overheidsbijdrage voor de gehele concessieperiode van in totaal € 187 mln. Meer over de financiën is te lezen in paragraaf DEEL 2:5.2.2.

De beoordeling van de inschrijvingen vond plaats op basis van een aantal gunningcriteria die zijn weergegeven in Tabel 12.

Tabel 12 *Gunningscriteria met weging*

Gunningscriteria	Punten
G1: Financieel	363
G1.1: Korting Overijssel	167
G1.2: Korting Flevoland	167
G1.3: Korting Lelystad	29
G2: Bonus klanttevredenheid	54
G3: Vervoerkundig	166
G3.1: Streekvervoer 2013	140
G3.2: Stadsdienst Lelystad 2012	26
G4: Uitvoeringskwaliteit	66
G5: Materieel	254
G5.1: Emissienorm EEV stadsdienst Lelystad	8
G5.2: Emissienorm EEV streekdienst	46
G5.3: Reizigerscomfort stadsdienst Lelystad – zitplaatsen	21
G5.4: Reizigerscomfort stadsdienst Lelystad	21
G5.5: Omgevingscomfort stadsdienst Lelystad	10
G5.6: Omgevingscomfort streekdienst	105
G5.7: Reizigerscomfort regiotram	16
G5.8: Onderhoud, reinheid en uitstraling bus (streek+stad)	22
G5.9: Regiotrammaterieel	5
G6: Klantvriendelijkheid/Gastheerschap	22
G7: Marktbewerking	75
G7.1: Reisinfo, PR- en marketingactiviteiten	33
G7.2: Tariefplafond stadsdienst Lelystad	42
Totaal	1.000

Bron: Flevoland, Overijssel & Lelystad (2010) Aanbesteding multimodale concessie IJsselmond 2011. Versie 23-06-2010. P. 27-39

Uit de puntenverdeling is op te maken dat kwaliteit met 58,3% zwaarder weegt dan de prijs, zoals is voorgeschreven in de OV tactiek. De financiële eis weegt voor 36% (363 punten) mee en de bonus klanttevredenheid 5,4% (54 punten) in het totaal (1000 punten). De inschrijver kan gunningspunten krijgen indien hij minder budget nodig heeft dan het maximum. De maximale score (363 punten) wordt bereikt bij een korting van € 1 mln. Indien de inschrijver meer budget nodig heeft leidt dat tot puntenafrek. Twee andere zwaarwegende criteria zijn materieel (254 punten) en de vervoerkundige criteria (166 punten). De criteria voor materieel zijn weer onderverdeeld in een groot aantal subcriteria, waaronder bepaalde milieunormen en reizigerscomfort.

Hoewel kwaliteit op papier het grootste gewicht heeft gekregen, leidt de gekozen gunningssystematiek in de praktijk er vaak toe dat het gewicht voor kwaliteit in werkelijkheid veel lager is. Dit komt doordat de meeste beoordelingen van kwaliteitsaspecten plaatsvinden met behulp van rapportcijfers. De ervaring leert dat beoordelaars vrijwel nooit de maximale of minimale score toekennen, maar meestal rapportcijfers geven die liggen tussen 4 en 8. Hierdoor wordt het gewicht van het criterium gehalveerd. Uit een analyse op basis van het beoordelingsprotocol (zie gunningscriteria) blijkt dat ook voor de scores voor IJsselmond 2011 te gelden.

Opvallend is het grote aantal (sub)gunningscriteria. Op 19 verschillende onderdelen konden inschrijvers punten verdienen. Sommige onderdelen wogen minder dan 1% mee in het eindtotaal, zoals G5.9 Regiotrammaterieel (0,5%). Achteraf concludeerde de provincie hier zelf over dat de gunningscriteria te ingewikkeld waren.⁶⁶

5.2.2 Financiën voor IJsselmond 2011

Norm: De provincie heeft voorafgaand aan de aanbesteding inzicht in de financiële consequenties van de aan de concessie te stellen eisen en heeft onderzocht of dit past binnen het beschikbare financiële budget.

Bevindingen: De provincie heeft vooraf een inschatting gemaakt van de te maken kosten. Uit diverse notities is op te maken dat de provincie had verwacht binnen het budgetplafond te kunnen blijven. Desondanks hebben de ingeschreven vervoerders “vele tientallen procenten hoger” ingeschreven.

Tijdens de voorbereiding op de eerste aanbesteding IJsselmond had de provincie signalen dat de marktprijzen “ *aanzienlijk hoger*” zouden liggen dan voorheen.⁶⁷ In de NvU schat de provincie deze op 15-25% hoger dan de op dat moment geldende overheidsbijdrage. De reden is dat vervoerders in het verleden tijdens de eerste ronde aanbestedingen erg lage bijdragen hebben gerekend om zo een marktpositie te veroveren. In een aantal gevallen heeft dit geresulteerd in verlieslatende concessies. Vervoerders hanteren tegenwoordig reëlere prijzen en zijn bovendien scherper in het doorrekenen van risico's in hun prijzen.

Financiële risico's

De provincie heeft een extern bureau vooraf een kostencalculatie laten opstellen op basis van het gewenste voorzieningenniveau. De provincie constateerde bij IJsselmond dat er meerdere risico's waren voor vervoerders. De komst van de Hanzelijn en de tram maakte het voor vervoerders moeilijker de exacte kosten in te schatten. Dit leidt ertoe dat vervoerders een hogere prijs moeten hanteren om de eventuele risico's op te

⁶⁶ GS-nota Vaststelling bestek aanbesteding OV concessie IJsselmond. 24.01.2012. Kenmerk 2012/0018290. Bijlage 1.

⁶⁷ Overijssel (2009/2010 – zonder datum) Financiën aanbestedingen openbaar vervoer.

vangen. Om deze risico-opslag zoveel mogelijk te voorkomen komt de reizigersopbrengstverantwoordelijkheid bij de concessieverlener te liggen.

Om de risico's voor vervoerders verder te beperken heeft de provincie de indexatiemethode voor de exploitatiebijdrage en de meer-minderwerkregeling meer in lijn gebracht met de kostenontwikkeling van de vervoerder.⁶⁸

Tijdens de marktconsultatie hebben vervoerders diverse opmerkingen gemaakt over de aanschaf en financiering van het trammaterieel. De vervoerders signaleerden dat de levensduur van een tram langer is dan de concessieperiode van acht jaar. De vervoerder loopt dan het risico dat hij na afloop van de concessie met trammaterieel blijft zitten dat moeilijk op de tweedehandsmarkt te verkopen is. Om dit risico af te dekken heeft de provincie een overnameverplichting voor het trammaterieel opgenomen.

BDU-bijdrage

De exploitatiebijdrage wordt gefinancierd uit het reguliere BDU-budget en de reizigersopbrengsten. De provincie heeft naast het reguliere BDU-budget geen extra middelen aangewend.⁶⁹ Daarnaast wordt uit het reguliere BDU-budget jaarlijks een "substantieel deel" gereserveerd voor het zogenaamde ontwikkelbudget, een budget dat provincie en vervoerder gezamenlijk kunnen besteden om het openbaar vervoer verder te ontwikkelen.⁷⁰

De provincie heeft ervoor gekozen een budgetplafond vast te stellen voor de gehele concessieperiode (zie de onderstaande tabel). In het bestek is te lezen dat "het budget naar verwachting ruim is en het niet per definitie noodzakelijk is om het budget op te maken."⁷¹ De kosten kunnen volledig worden gedekt vanuit de BDU. Bij een tegenvallende aanbesteding schat men dat er circa € 8 mln. over de volledige concessieperiode niet uit de BDU gedekt kan worden.⁷² Overigens was het geen hard budgetplafond, dat wil zeggen dat inschrijvers een hogere prijs mochten bieden, maar dan wel minder gunningspunten zouden krijgen.

⁶⁸ De BDU, de belangrijkste financieringsbron voor de exploitatiebijdrage, wordt jaarlijks geïndexeerd door het Rijk. Lange tijd hebben concessieverleners deze indexatiemethode één op één toegepast op de exploitatiebijdrage. Omdat deze methode echter in beperkte mate aansloot bij de kostenontwikkeling van vervoerders, begon de hoogte van de exploitatiebijdrage die vervoerders ontvingen uit de pas te lopen met de exploitatiekosten.

⁶⁹ Provincie Overijssel (2010). GS nota aanbesteding OV concessie IJsselmond. Kenmerk 2010/0026114. 27.01.2010, p.3

⁷⁰ Flevoland, Overijssel & Lelystad (2010). Nota van uitgangspunten Concessie IJsselmond 2011. Versie 9. 18-01-2010

⁷¹ Flevoland, Overijssel & Lelystad (2010). Bestek aanbesteding multimodale Concessie IJsselmond 2011. Versie 23-06-2010, p. 29

⁷² Overijssel (2010) GS nota vaststelling aanbestedingsdocumenten IJsselmond. 22.06.2010. Kenmerk 2010/0103760. Vertrouwelijk

Tabel 13 Budgetplafond IJsselmond 2011 voor de gehele concessieperiode (totaalbudget, inclusief reizigersopbrengsten)

Concessiedeel en -verlener	Totaal budget in €	Per jaar in €
Stadsdienst Lelystad	17.015.000	2.126.875
IJsselmond Flevoland	85.390.000	10.673.750
IJsselmond Overijssel	85.000.000	10.625.000

Bron: Flevoland, Overijssel & Lelystad (2010). Bestek aanbesteding multimodale Concessie IJsselmond 2011. Versie 23-06-2010

Gunningsresultaat

De concessie is uiteindelijk niet aan een vervoerder gegund. Als reden voert de provincie hiervoor aan dat de prijzen die de inschrijvers vroegen “*ver boven het beschikbare budget lagen.*”⁷³ In de afwijzingsbrieven aan de ingeschreven vervoerders is te lezen dat het om “*enkele tientallen procenten*” gaat.

De inschrijvingen zijn inhoudelijk wel beoordeeld en in een proces verbaal vastgelegd.⁷⁴ De Rekenkamer heeft op grond van het proces verbaal van de beoordeling geanalyseerd hoe de scores van de twee inschrijvingen waren op de kwaliteitscriteria. Daarbij zijn de scores op kwaliteit vertaald naar rapportcijfers (tussen 1 en 10). De rapportcijfers voor het aspect ‘kwaliteit’ lagen gemiddeld op 6,6 en 7,3. Kijken we naar de verschillende subcriteria voor kwaliteit, dan lagen de rapportcijfers tussen een 5 en een 8,8. De conclusie is dat de verschillen tussen de inschrijvingen voor wat betreft de scores op kwaliteit niet groot waren en dat inschrijvers een beperkte marge hebben om zich op kwaliteit te kunnen onderscheiden. Deze uitkomsten ondersteunen onze eerdere constatering dat de rapportcijferssystematiek tot gevolg heeft dat het aspect kwaliteit in de praktijk (nog) minder meeweegt dan op papier lijkt.

Na de niet gunning is de provincie in onderhandeling gegaan met de zittende concessiehouder om de bestaande concessie tijdelijk te verlengen teneinde voldoende tijd te krijgen om een nieuwe aanbesteding voor te bereiden. De provincie Overijssel had ingezet op een verlenging van 12 maanden tegen gelijke (financiële) voorwaarden.⁷⁵ In september 2011 is IJsselmond voor de eerste maal verlengd voor de periode september 2011 tot 9 december 2012 tegen een meerprijs van € 2,4 mln. Dat verklaart de stijging van de exploitatiekosten IJsselmond over 2011 en 2012.

⁷³ Overijssel (2011) GS nota verlenging concessie IJsselmond. 27.06.2011. Kenmerk 2011/0125582. Vertrouwelijk

⁷⁴ Aanbesteding multimodale concessie IJsselmond 2011Procesverbaal beoordeling & gunningadvies. 21-1-2011 versie 3 concept.

⁷⁵ Overijssel (2011) GS nota verlenging concessie IJsselmond. 27.06.2011. Kenmerk 2011/0125582. Vertrouwelijk

5.2.3 Sturing en beheersing bij IJsselmond 2011

Sturing en beheersing gedurende het proces van concessieverlening

Norm: De provincie beschikt tijdens het proces van concessieverlening over de benodigde sturings- en beheersingsinstrumenten en past deze waar nodig ook toe.

De provincie heeft in het proces van concessieverlening voldoende tijd in acht genomen.

Bevindingen: In een projectplan is aandacht besteed aan de sturing- en beheersing van het gezamenlijke aanbestedingsproces. De provincie heeft voldoende tijd ingepland voor het aanbestedingsproces, waardoor de verlenging van de inschrijftermijn met een maand kon worden opgevangen.

Het is van belang voldoende grip te houden op het proces van concessieverlening. Een realistische planning is daarvoor een randvoorwaarde. Tevens hebben betrokken overheden en consumentenorganisaties adviesrecht en zijn er bepaalde termijnen waar de concessieverlener aan moet voldoen (zie hoofdstuk 2).

In een projectplan hebben de drie betrokken concessieverleners een beschrijving van het project, de organisatie, de planning en het risicomanagement opgenomen.⁷⁶ Voor de afstemming tussen de drie overheden is gewerkt met een bestuurlijke en ambtelijke stuurgroep, ondersteund door een kernteam en een extern adviesbureau. In het projectplan is opgenomen dat per opdrachtgever rekening gehouden moet worden met een inzet van minimaal 1.000 uur, waarbij de werkzaamheden een hoge prioriteit hebben in het werkpakket van de deelnemers. Over de benodigde expertise is in het projectplan niets opgenomen.

Op 16 februari 2010 is door Overijssel, Flevoland en Lelystad besloten te starten met de aanbesteding van IJsselmond. Deze start heeft een half jaar vertraging opgelopen omdat de drie opdrachtgevers meer tijd dan gepland nodig hadden om overeenstemming te bereiken over een aantal cruciale uitgangspunten (zie ook paragraaf 5.2). Hierdoor was er niet veel speelruimte meer om toekomstige vertragingen in het proces op te vangen.⁷⁷

Het ontwerp programma van eisen is ter advisering voorgelegd aan het Rocov, de inliggende gemeenten en de omringende ov-autoriteiten. Daarnaast is er aan potentiële inschrijvers de mogelijkheid geboden om te reageren.⁷⁸ Het bestek is op 23 juni 2010 gepubliceerd. Vervoerders konden in eerste instantie tot 15 september 2010 inschrijven.

⁷⁶ Projectplan Aanbesteding multimodale concessie IJsselmond 2011, 30 juni 2009, TransTec Adviseurs BV, versie 2.

⁷⁷ GS-nota Aanbesteding openbaar vervoer concessie IJsselmond. 28 januari 2010. Kenmerk 2010/0026114

⁷⁸ Overijssel (2010) GS nota vaststellen aanbestedingsdocumenten IJsselmond. 22-06-2010

De planning is tussentijds gewijzigd omdat het voor potentiële tramleveranciers niet haalbaar was om binnen de beoogde termijn een offerte in te dienen. De inschrijfdatum is om die reden gewijzigd van 15 september in 13 oktober 2010. Met inachtneming van zes weken bezwaartermijn werd de nieuwe gunningsdatum 16 november 2010.⁷⁹ Gezien de start van de concessie in september 2011 krijgt de vervoerder daarmee 9 maanden implementatietermijn voor de bussen en 2,5 jaar voor de trams. Een gebruikelijke periode voor implementatie.

Sturing en beheersing tijdens de concessie

Norm: De provincie beschikt in de concessie over de benodigde sturings- en beheersingsinstrumenten om haar beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren.

Bevindingen: met het ontwikkelteam, boete-/sanctiebepalingen en een bonus beschikt de provincie over sturings- en beheersingsinstrumenten om haar beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren.

Om de beleidsdoelstellingen te verwezenlijken is het van belang tijdens de concessieperiode sturing- en beheersingsinstrumenten te hebben. In de bestekteksten zijn de volgende instrumenten te vinden:

- De concessiehouder kan jaarlijks een bonus voor klanttevredenheid ontvangen. Hiervoor is een bedrag van € 300.000 gereserveerd. Daarnaast kan de concessieverlener een bonus van maximaal € 100.000 toekennen bij 'concessieverlener tevredenheid' en bij reizigersgroei.
- In de concessiebeschikking zijn boete-/sanctiebepalingen opgenomen. De concessiehouder moet zich houden aan de bepalingen in de beschikking. De provincie heeft in bijlage C2 een boetetabel gepubliceerd. Dit is een vrij gedetailleerd overzicht van overtredingen van de concessiebepalingen en de bijbehorende boete. In artikel 22 is bepaald dat de concessieverlener na het tweede concessiejaar (eenzijdig) kan besluiten de boetetabel te wijzigen. Voor inschrijvers introduceert deze bepaling een onzekerheid en daarmee een financieel risico. In de inlichtingenronde is dan ook om deze reden verzocht om eventuele toekomstige aanpassingen van de boetetabel alleen door te voeren na overeenstemming met de vervoerder. De provincie heeft dit verzoek echter afgewezen.⁸⁰
- De concessiehouder moet de concessieverlener voorzien van informatie om te kunnen verifiëren of de concessiehouder zich aan de voorschriften houdt.
- De concessiehouder en concessieverlener werken samen in een ontwikkelteam. In dit team wordt gedurende de concessie gewerkt aan het ontwikkelen van alle facetten, uitvoeren en promoten van het openbaar vervoer. De concessieverlener heeft een beslissende stem in het ontwikkelteam.⁸¹

⁷⁹ Flevoland, Overijssel & Lelystad (2011) Nota van Inlichtingen multimodale concessie IJsselmond. Definitief. P. 24 en 45

⁸⁰ Nota van Inlichtingen, vraag en antwoord nummer 365.

⁸¹ Flevoland, Overijssel & Lelystad (2010) Bestek Aanbesteding multimodale concessie IJsselmond 2011. Versie 23-06-2010. P. 41

Sturing en beheersing van de opbrengstverantwoordelijkheid

Norm: De provincie heeft waarborgen ingebouwd om de opbrengstverantwoordelijkheid goed uit de verf te kunnen laten komen;

- Aansturing vervoerder
- Financiële risico's

Bevindingen: De provincie heeft de nodige sturingsinstrumenten richting vervoerder om te borgen dat reizigersopbrengsten bij de provincie terechtkomen, maar de Rekenkamer zet vraagtekens bij de effectiviteit van deze instrumenten in de praktijk. Zo ontbreekt een prikkel om zwart rijden tegen te gaan en heeft de provincie niet gedefinieerd wat zij verstaat onder een goed werkend OV-chipkaartsysteem. Daarnaast zijn de financiële risico's niet gekwantificeerd, wel is een meer algemene reserve binnen de BDU beschikbaar.

Wanneer de provincie de opbrengstverantwoordelijkheid op zich neemt moet zij ook waarborgen inbouwen zodat deze goed uit de verf komt.

De concessieverleners schrijven dat de vervoeropbrengsten lastig in te schatten zijn. De reden hiervoor ligt onder meer bij de ingebruikname van de Hanzelijn en de Regiotram. Daarom is ervoor gekozen de reizigersopbrengsten ten goede te laten komen aan de concessieverlener en krijgt de concessiehouder een subsidie voor de exploitatiekosten. De provincie Flevoland en Overijssel kozen ervoor de opbrengstverantwoordelijkheid op zich te nemen. *“Hierdoor zal de concessiehouder minder risico's incalculeren en betaalt de overheid een lagere exploitatiebijdrage.”*⁸² Voor de stadsdienst Lelystad blijft de concessiehouder opbrengstverantwoordelijk.

In interviews geeft de provincie Overijssel aan dat de positionering van de opbrengstverantwoordelijkheid een belangrijk discussiepunt was. Lelystad en Flevoland wilden aanvankelijk de opbrengstverantwoordelijkheid bij de vervoerder leggen. Uiteindelijk heeft ook Flevoland ervoor gekozen deze verantwoordelijkheid bij de provincie neer te leggen vanwege de risico's voor vervoerders. Lelystad hield vast aan de opbrengstverantwoordelijkheid voor de vervoerder. Dit maakte de concessie volgens de betrokkenen complex. In de nota van Beantwoording en Wijziging is te lezen dat meerdere vervoerders wijzen op de complexiteit van twee opbrengstmodellen in één concessie en adviseren om hier eenduidig in te zijn.

In de BDU is een algemene reservering om financiële tegenvallers op te vangen opgenomen, deze is onder andere bedoeld om het risico van lagere opbrengsten te dekken. De omvang van de risico's in relatie tot de opbrengstverantwoordelijkheid zijn niet gekwantificeerd.

⁸² Flevoland, Overijssel & Lelystad (2010). Aanbesteding multimodale concessie IJsselmond 2011: Nota van Uitgangspunten. Versie 9 concept, 18 januari 2010. P. 4

Aansturing vervoerder

De vervoerder ontvangt een bonus wanneer de reizigersopbrengsten groeien in het Overijsselse en Flevolandse deel van de concessie. De vervoerder krijgt een kwart van de extra reizigersopbrengsten in een jaar (ten opzichte van het jaar daarvoor), met een maximum van € 100.000 per jaar (artikel 21 van het bestek).

De reizigersopbrengsten zijn een belangrijke bron van inkomsten voor de concessieverlener. Om deze inkomsten te garanderen is het van belang dat de chipkaartapparatuur goed functioneert. Indien deze niet functioneert, dient de vervoerder de misgelopen inkomsten aan de provincie te betalen op basis van de gemiddelde reizigersopbrengsten. De provincie heeft echter niet gedefinieerd wat zij onder een 'goed functionerend' OV-chipkaartsysteem verstaat. Daarnaast is de vervoerder verantwoordelijk voor de kaartcontrole en het in- en uitchecken van reizigers. De Rekenkamer heeft in het bestek geen prikkel aangetroffen om zwartrijden zo effectief mogelijk aan te pakken.

5.2.4 Voldaan aan (kwaliteits)eisen bij IJsselmond 2011?

Norm: de provincie voldoet bij de concessieverleningen aan de bepalingen uit de Wp2000.

Bevindingen: de provincie voldoet aan de bepalingen uit de Wp2000.

Norm: de provincie voldoet bij concessieverleningen (die een aanbestedingsprocedure volgen) aan de bepalingen uit het BAO.

Bevindingen: de concessieverlener heeft bij de concessieverlening voldaan aan de bepalingen uit de BAO, wel is tijdigheid, volledigheid en correctheid van de (achtergrond)informatie die de provincie bij het bestek verstrekt een aandachtspunt.

In bijlage 3 hebben we inzichtelijk gemaakt in welke mate de provincie heeft voldaan aan de bepalingen uit de Wp2000 en de bepalingen uit het BAO. Hier volstaan we met het toelichten van de hoofdlijnen. Het PvE is ter advisering voorgelegd aan de consumentenorganisaties (Rocov), de inliggende gemeenten en de omringende ov-autoriteiten.⁸³ De Nota van Beantwoording en Wijziging somt de diverse reacties op en de wijze waarop de provincie hiermee omgaat en eventueel verwerkt.

Bij de publicatie van het bestek heeft de provincie de nodige gegevens meegestuurd, zoals een personeelsopgave, boetetabel en halt informatie. Wel zijn in een later stadium via Nota's van Inlichtingen aanvullende documenten en aanpassingen nagestuurd en is ontbrekende informatie beschikbaar gesteld.

⁸³ Overijssel (2010) GS nota Vaststellen aanbestedingsdocumenten IJsselmond. 22-06-2010

In totaal zijn er 10 Nota's van inlichtingen geweest en 518 vragen gesteld. Bij de publicatie van de Nota van Inlichtingen zijn meerdere aanvullende stukken nagezonden, waaronder reiziger telcijfers, veiligheidseisen voor de tram en een aangepaste boetetabel. De provincie geeft in de interviews aan dat het aantal vragen niet bijzonder hoog was. Op deze manier krijgen de vervoerders de kans zo veel mogelijk vragen te stellen en kan de concessieverlener het bestek 'finetunen'.

De beoordeling heeft plaatsgevonden volgens een vastgesteld beoordelingsprotocol. In een procesverbaal⁸⁴ is daarvan verslag gedaan, waarbij tevens een gunningsadvies is opgenomen.

De provincie heeft verder de termijnen gehanteerd zoals deze in de BAO zijn voorgeschreven. Ook zijn de ingeschreven vervoerders schriftelijk in kennis gesteld van de gunningsbeslissing.

5.3 Tweede aanbesteding IJsselmond 2012

Om meer inzicht te verwerven in de achtergronden van het niet gunnen van IJsselmond 2011 en te leren voor een volgende aanbesteding, hebben de overheden besloten een beknopte evaluatie uit te voeren. In de externe evaluatie⁸⁵ is ingegaan op de oorzaken voor de budgetoverschrijding. De oorzaken bleken onder meer te liggen in een lagere inschatting van de kostprijs en beperkte marktwerking. Daarnaast zijn leerpunten in de evaluatie opgenomen. Naast aanbesteding technische punten ging het daarbij onder meer om het ontbreken van een eenduidige filosofie in de samenwerking en het onvoldoende uitwerken van de beoogde rolverdeling in het ontwikkelteam.

Naast een evaluatie hebben de drie overheden opdracht gegeven voor een heroverweging van de aanbestedingsstrategie IJsselmond 2011 in combinatie met het eventueel verlengen van lopende concessies.⁸⁶ De tweede poging om de concessie IJsselmond te gunnen was zonder de gemeente Lelystad. Daarnaast werd de tram apart aanbesteed. In een GS-nota is daarover het volgende opgenomen: 'Achteraf bezien waren de verschillende onderdelen (stadsdienst Lelystad, bus Flevoland/Overijssel en de tram) moeilijk in één aanbesteding onder te brengen'.⁸⁷ Naast de aanbesteding van de bus heeft de Rekenkamer ook de aparte aanbesteding van de tram onderzocht. De bevindingen hierover zijn beschreven in het volgende hoofdstuk.

⁸⁴ Overijssel, Flevoland, Lelystad (2011), procesverbaal beoordeling & gunningsadvies Aanbesteding multimodale concessie IJsselmond 2011. 21-01-2011, versie 3 concept.

⁸⁵ Significant B.V. in samenwerking met TransTec B.V. in opdracht van de provincies Overijssel, Flevoland en gemeente Lelystad, Evaluatierapport IJsselmond, resultaten van de quick scan, 26 april 2011.

⁸⁶ TransTec B.V. in opdracht van de provincies Overijssel, Flevoland en de gemeente Lelystad, plan van aanpak Heroverweging aanbestedingsstrategie IJsselmond 2011 en eventueel verlengen lopende concessies, 25 november 2010, versie 2.2.

⁸⁷ Overijssel (2012) GS nota Vaststelling bestek aanbesteding OV concessie IJsselmond. 24-01-2012.

5.3.1 Doelen concessie IJsselmond 2012

Norm: de programma's van eisen, bestekken en gunningscriteria houden logisch verband met de doelen m.b.t. concessieverlening.

Bevindingen: niet alle prestaties zoals genoemd in de OV-tactiek komen terug in het bestek. De afwijkingen ten opzichte van de OV-tactiek zijn door de provincie niet toegelicht. Bij de gunning weegt –in overeenstemming met de OV-tactiek- kwaliteit zwaarder dan prijs. Maar de praktische uitwerking van de beoordelingssystematiek leidt er waarschijnlijk toe dat prijs het dominante gunningscriterium is.

Het bestek van IJsselmond 2012 komt op het gebied van streekvervoer Flevoland en Overijssel grotendeels overeen met het bestek van IJsselmond 2011. De basis voor de tweede poging werd gevormd door het bestek van de multimodale concessie IJsselmond uit 2011 en nota van uitgangspunten uit 2011. De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de eerste poging zijn als volgt:

- De stadsdienst Lelystad en tram maken geen onderdeel uit van de aanbesteding.
- De concessieduur gaat van acht naar tien jaar, dit heeft als voordeel dat de afschrijvingsperiode voor het materieel wordt verlengd.
- Lijnfiches: meer ruimte om lijnen te bundelen en minder te rijden.
- De gunningscriteria zijn opnieuw opgesteld.
- Geen overname materieel en apparatuur van de huidige concessiehouder.⁸⁸

84

Voorbereid op weg

Over het bestek IJsselmond 2011 hebben we reeds opgemerkt dat het kernlijnnennet niet voldeed aan de eis uit de OV-tactiek om te rijden van 6:00 tot 24:00 uur. In de GS nota van de vaststelling van het bestek voor de tweede poging is te lezen dat de exploitatieperiode van 6:00 tot 23:00 uur geldt. De frequentie is overdag minimaal twee maal per uur en 's avonds één maal per uur. Daarnaast ontbreken ten opzichte van de OV-tactiek enkele prestaties, net zoals bij IJsselmond 2011 het geval was. De afwijkingen ten opzichte van de OV-tactiek zijn door de provincie niet nader toegelicht.

Gunningscriteria

Ten opzichte van IJsselmond 2011 zijn de gunningscriteria minder gedetailleerd uitgewerkt. Hierdoor is er meer ruimte aan de vervoerder gelaten om zelf invulling te geven aan de wensen van de opdrachtgevers.

⁸⁸ Overijssel (2012) GS nota Vaststelling bestek aanbesteding OV concessie IJsselmond. 24-01-2012.

Tabel 14 Gunningscriteria met weging

Gunningscriteria	Wegingsfactor
G1: Aantal aangeboden extra Dru's	40%
G2: Reizigersgroei en klanttevredenheid	40%
G3: Comfort	15%
G4: Gevraagde Exploitatiebijdrage	5%
Eindscore	100%

Bron: Bestek IJsselmond Overijssel 24 januari 2012

De concessieverlener hanteert voor het aantal Dienstregelingenuren (Dru's) een range van 163.000 tot 188.000. Tussen deze range kunnen vervoerders concurreren. Het aanbieden van meer of minder Dru's leidt niet tot meer dan wel minder punten. Na opmerkingen van vervoerders is de range in een later stadium gewijzigd naar 164.000 – 189.000.⁸⁹ Het aantal aangeboden Dru's weegt voor 40% mee. De exploitatiebijdrage voor 5%. *“Als formele eis geldt dat inschrijver geen hogere jaarlijkse exploitatiebijdrage mag vragen dan € 17 mln.”*⁹⁰ De totale weging van de prijs is daarmee 45%. Bij de concessieverleningen van Midden-Overijssel en IJsselmond 2011 hebben wij reeds opgemerkt dat het gewicht van kwaliteit door de gehanteerde beoordelingsystematiek in de praktijk meestal lager is dan op papier. Omdat bij de beoordeling van IJsselmond 2012 gebruik gemaakt is van de rapportcijfermethode, is het waarschijnlijk dat 'prijs' bij deze aanbesteding in de praktische uitwerking zwaarder zou hebben gewogen dan 'kwaliteit'.

Naast het aantal Dru's vroeg de concessieverlener een vervoersplan om reizigersgroei en een hoge mate van klanttevredenheid te realiseren. Tot slot is er 15% te behalen door een plan op te nemen om het reiscomfort voor reizigers te verhogen.

5.3.2 Financiën voor IJsselmond 2012

Norm: De provincie heeft voorafgaand aan de aanbesteding inzicht in de financiële consequenties van de aan de concessie te stellen eisen en heeft onderzocht op dit past binnen het beschikbare financiële budget.

Bevindingen: De provincie heeft de concessie laten doorrekenen, daaruit is gebleken dat de concessie binnen het beschikbare financiële budget past.

Het programma van eisen is door een extern bureau doorgerekend.⁹¹ Deze heeft geconcludeerd dat de concessie betaalbaar is, maar dat er weinig ruimte is voor extra's. De provincie erkent dat in geval er weinig aanbiedingen komen, een zeker risico blijft

⁸⁹ Flevoland & Overijssel (2012). Nota van inlichtingen Concessie IJsselmond 2012.

⁹⁰ Flevoland & Overijssel (2011). Bestek Concessie IJsselmond 2012. Definitieve versie, p. 27

⁹¹ Berekening financiële gevolgen aanbesteding IJsselmond, NEA t.b.v. de provincie Flevoland, juni 2012

bestaan op onvoldoende budget of de noodzaak tot het neerwaarts bijstellen van het voorzieningenniveau.⁹²

In het bestek voor IJsselmond 2012 is te lezen dat de jaarlijkse exploitatiebijdrage voor de totale concessie niet hoger mag zijn dan € 17 mln. en niet lager dan € 14 mln.⁹³ Voor Overijssel komt dit neer op een plafond van € 5,8 mln. (bestaande uit € 3 mln. subsidie en € 2,8 mln. reizigersopbrengsten).⁹⁴ Gezien de Dru-range tussen de 189.000 en 164.000 Dru gaat de concessieverlener uit van de volgende prijzen per Dru:

Tabel 15 Dru prijzen

Exploitatiebijdrage	Dru prijs bij 189.000	Dru prijs bij 164.000
14 mln.	74	85
17 mln.	90	104

Bron: Bestek Concessie IJsselmond 2012, Flevoland en Overijssel, bewerking door Rekenkamer Oost-Nederland

Financiële risico's

Doordat de tramverbinding en de stadsdienst Lelystad niet langer onderdeel waren van de concessie, schatte de concessieverlener in dat er minder risico's voor vervoerders zouden zijn.

Gunningsresultaat

Omdat de aanbiedingen niet voldeden aan de gestelde eisen waaronder de eis dat aanbiedingen onder het budgetplafond dienen te blijven, zijn de inschrijvingen ongeldig verklaard.⁹⁵ Daardoor kan er niet gegund worden.

Nadat de concessie IJsselmond opnieuw niet gegund kon worden zijn er gesprekken gevoerd met de zittende vervoerder om de continuïteit van het openbaar vervoer te kunnen garanderen. In interviews geeft de provincie aan in een dergelijke situatie met de rug tegen de muur te staan. De tijdsdruk die ontstond geeft de zittende vervoerder een sterke onderhandelingspositie. Ook juridisch ontstond er een risico omdat de Wet Personenvervoer 2000 niet voorziet in het twee maal verlengen van een concessie.

Middels een onderhandse uitvraag heeft de zittende vervoerder een offerte ingediend voor één en voor twee jaar verlenging. Op ambtelijk niveau werd geconstateerd dat dit bod circa 15% boven de Dru-prijs van de meest recente aanbesteding lag. Het ontbrak echter aan onderhandelingstijd of de mogelijkheid andere marktpartijen te vragen. GS van Overijssel en Flevoland beslisten in oktober 2012 om de concessie tot 7 december 2013 te gunnen aan de zittende vervoerder. Gekozen werd voor verlenging met een jaar om niet langer dan een jaar aan een hogere prijs vast te zitten, ook omdat het bod per dienstregelingsuur voor verlenging met 2 jaar niet goedkoper was dan bij 1 jaar. Daarnaast heeft meegespeeld dat de kans op bezwaar door andere vervoerders bij

⁹² Overijssel (2012) GS-nota. Vaststelling bestek aanbesteding OV concessie IJsselmond. 24-01-2012

⁹³ Flevoland & Overijssel (2012) Bestek concessie IJsselmond 2012. Definitieve versie. P. 27

⁹⁴ GS-nota Vaststelling bestek aanbesteding OV concessie IJsselmond. 24.01.2012. Kenmerk 2012/0018290. Vertrouwelijk

⁹⁵ Overijssel (2012) GS-nota. Aanbesteding busconcessie IJsselmond. 11-05-2012

verlenging met 2 jaar aanzienlijk werd vergroot.⁹⁶ De voordelen van verlengen met 2 jaar, te weten meer tijd voor voorbereiding, meer implementatietijd en meer informatie over effecten van de Hanzelijn, zijn niet genoemd in de nota.

5.3.3 Sturing en beheersing bij IJsselmond 2012

Sturing en beheersing tijdens de concessieverlening

Norm: De provincie beschikt tijdens het proces van concessieverlening over de benodigde sturings- en beheersingsinstrumenten en past deze waar nodig ook toe. De provincie heeft in het proces van concessieverlening voldoende tijd in acht genomen.

Bevindingen: de sturings- en beheersingsinstrumenten zijn door de provincie vooraf niet expliciet in beeld gebracht in de vorm van een projectplan. De relatief krappe planning voor de implementatieperiode werd door uitloop in de aanbestedingsprocedure nog krappere. Daardoor was de implementatieperiode korter dan wat de provincie zelf vooraf als minimaal noodzakelijk achtte.

Voor de tweede aanbestedingsronde van IJsselmond ontbreekt een projectplan waarin de sturings- en beheersingsinstrumenten zijn opgenomen. Een belangrijk aspect in de sturing- en beheersing wordt gevormd door de planning van het traject.

87

Voorbereid op weg

Eind 2011 is gestart met de voorbereiding van de tweede aanbesteding IJsselmond. Op 27 januari 2012 is de aanbesteding gepubliceerd. In de oorspronkelijke planning was de inleverdatum 27 maart. De voorlopige gunning was gepland op 17 april waarna een bezwaartermijn van zes weken begon. De concessie zou 9 december starten waarmee de implementatietermijn ongeveer 6,5 maanden was. Een gebruikelijke implementatietermijn is negen maanden. Overijssel merkt daarbij op dat het hier om een relatief eenvoudige concessie gaat en een periode van zeven maanden voldoende moet zijn.⁹⁷ Vanwege aanpassingen van onder andere de dienstregeling is de planning tijdens de procedure een aantal weken opgeschoven. In de uiteindelijke planning kregen vervoerders tot 19 april te tijd om een offerte in te dienen. De gunning was voorzien voor 22 mei 2012. Rekeninghoudende met de bezwaartermijn zou de implementatietermijn bij een positief gunningsbesluit vijf maanden bedragen, wat relatief kort is, ook naar de vooraf opgestelde maatstaven van de provincie.

⁹⁶ Overijssel (2012) GS nota verlenging busconcessie IJsselmond. 16-10-2012

⁹⁷ Overijssel (2012) Vaststelling bestek aanbesteding OV concessie IJsselmond. 24-01-2012

Sturing en beheersing tijdens de concessie

Norm: De provincie beschikt in de concessie over de benodigde sturings- en beheersingsinstrumenten om haar beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren.

Bevindingen: met het ontwikkelteam, een boetebepaling, een bonus/malus regeling en monitoringsmogelijkheden beschikt de provincie over sturings- en beheersingsinstrumenten om haar beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren.

In het bestek is een aantal bepalingen opgenomen ten aanzien van sturing- en beheersingsinstrumenten om de beleidsdoelstellingen te realiseren. De genoemde instrumenten zijn grotendeels gelijk aan die van IJsselmond 2011.⁹⁸

- De vervoerder kan een jaarlijkse bonus van maximaal € 90.000 verdienen bij een hoge klanttevredenheid.
- De vervoerder kan een bonus van maximaal € 100.000 krijgen bij reizigersgroei en kan een malus worden opgelegd bij een terugloop van het aantal reizigers. Deze malus kan verrekend worden met een eventuele bonus voor klanttevredenheid. De gezamenlijke bonus zal nooit negatief zijn. Omdat de vervoerder niet opbrengstverantwoordelijk is en weinig tot geen instrumenten heeft om de hoogte van de opbrengsten te beïnvloeden, is het mogelijk dat deze malus door vervoerders als een risico wordt beschouwd.
- De provincie kan een boete opleggen wanneer de vervoerder zich niet aan bepaalde afspraken houdt.
- Er wordt een ontwikkelteam samengesteld met als taak het openbaar vervoer in de concessie IJsselmond aantrekkelijker te maken, door het beter te laten aansluiten op de wensen van de reizigers. Op basis van de voorstellen van het ontwikkelteam stelt de vervoerder jaarlijks een vervoerplan op.
- De provincie kan de ontwikkeling van het aantal reizigers en de opbrengsten monitoren en een audit uitvoeren op de gegevens.

⁹⁸ Flevoland & Overijssel (2012) Bestek concessie IJsselmond 2012. Definitieve versie

Sturing en beheersing van de opbrengstverantwoordelijkheid

Norm: De provincie heeft waarborgen ingebouwd om de opbrengstverantwoordelijkheid goed uit de verf te kunnen laten komen;

- Aansturing vervoerder
- Financiële risico's

Bevindingen: De provincie heeft de nodige sturingsinstrumenten richting vervoerder om te borgen dat reizigersopbrengsten bij de provincie terechtkomen. De Rekenkamer constateert enkele aandachtspunten die de effectiviteit van deze instrumenten in de praktijk kunnen beperken, zo heeft de provincie niet zelf in de hand hoe zwartrijden wordt tegengegaan. Bij de vaststelling van het bestek is aandacht voor de financiële risico's ten aanzien van de opbrengstverantwoordelijkheid. Deze risico's zijn voorzien van beheersmaatregelen. In het risicomanagementsysteem is voor het totaal aan concessies een inschatting gemaakt van het financiële risico behorend bij de opbrengstverantwoordelijkheid.

Aansturing vervoerder

In het bestek is bepaald dat de vervoerder deelneemt in het ontwikkelteam en daarvoor 1 fte beschikbaar stelt. Het ontwikkelteam heeft ter uitvoering van haar taken geen specifiek benoemd budget beschikbaar (onderdeel C.12.1 van het bestek).

De vervoerder moet jaarlijks een opgave doen van de gerealiseerde reizigersopbrengsten, inclusief een goedkeurende accountantsverklaring. De opdrachtgever is gerechtigd een audit te (laten) uitvoeren naar de juistheid van deze opgave van de vervoerder en/of het functioneren van het OV-chipkaartsysteem. De vervoerder is verantwoordelijk voor kaartcontrole, maar de vervoerder mag in zijn inschrijving zelf aangeven hoe hij dit organiseert. Hierdoor heeft de provincie niet zelf in de hand op welke manier zwartrijden wordt tegengegaan. Het bestek bepaalt dat de vervoerder dient te beschikken over een goed functionerend OV-chipkaartsysteem. De provincie heeft echter niet gedefinieerd wat zij onder een 'goed functionerend' OV-chipkaartsysteem verstaat.

Financiële risico's

Bij de GS nota waarin het bestek IJsselmond 2012 is vastgesteld is een risicoparaagraaf gevoegd.⁹⁹ In deze paragraaf wordt ingegaan op verschillende financiële risico's, waaronder het risico dat de reizigersopbrengsten in de praktijk lager liggen dan begroot. De omvang van het risico is daarin niet gekwantificeerd. Daarnaast wordt een aantal beheersmaatregelen opgesomd. Samengevat gaat het om het kunnen schuiven met budgetten tussen verschillende concessies en de reservering binnen de BDU. Ook het inzetten van niet begrote inkomsten zoals aan vervoerders opgelegde boetes en de

⁹⁹ Overijssel (2012) Risicoparaagraaf bij GS nota 2012/0018290

meer/minderwerk regeling die in het bestek is opgenomen zijn als beheersmaatregelen genoemd. In het risicomanagementsysteem van de provincie is een risico samenhangend met tegenvallende reizigersopbrengsten opgenomen. Deze heeft betrekking op alle concessies en is niet specifiek voor IJsselmond.

5.3.4 Voldaan aan de kwaliteitseisen IJsselmond 2012?

Norm: de provincie voldoet bij de concessieverleningen aan de bepalingen uit de Wp2000.

Bevindingen: De provincie voldoet aan de bepalingen uit de Wp2000

Norm: de provincie voldoet bij concessieverleningen (die een aanbestedingsprocedure volgen) aan de bepalingen uit het BAO.

Bevindingen: De provincie voldoet aan de bepalingen uit het BAO, wel is tijdigheid en volledigheid van informatie een aandachtspunt. Daarnaast maakt de provincie een voorbehoud ten aanzien van de juistheid van gegevens die zij van derden heeft ontvangen.

In bijlage 3 hebben we inzichtelijk gemaakt in welke mate de provincie heeft voldaan aan de bepalingen uit de Wp2000 en de bepalingen uit het BAO. Hier volstaan we met het toelichten van de hoofdlijnen.

Tijdens de voorbereidingen is het nieuwe PvE voorgelegd aan de consumentenorganisaties. Op hoofdlijnen kon het Rocov zich vinden in het PvE en de gunningscriteria.¹⁰⁰

Bij publicatie van het bestek is de personeelsopgave met deskundigheidsverklaring aangeleverd. Bij de aanlevering van de personeelsopgave maakte de zittende vervoerder echter de kanttekening dat het aantal opgegeven fte's aanzienlijk zal wijzigen als gevolg van bezuinigingen. Via de nota van inlichtingen hebben (andere) vervoerders verzocht een actuele personeelsopgave op te stellen. De concessieverlener heeft gedurende het traject een nieuwe personeelsopgave met deskundigheidsverklaring ter beschikking gesteld.

Door middel van de Nota's van Inlichtingen zijn diverse verbeteringen aangebracht. Zo is het aantal Dru's bijgesteld en worden enkele documenten, waaronder een nieuwe personeelsopgave, nagezonden. Er zijn 10 Nota's van Inlichtingen verschenen. Er zijn ruim 200 vragen gesteld. De concessieverlener maakt – net als in eerdere bestekken – een voorbehoud wat betreft de juistheid van de gegevens die afkomstig zijn van derden.

¹⁰⁰ Overijssel (2012) Vaststelling bestek aanbesteding OV concessie IJsselmond. 24-01-2012

De beoordeling heeft plaatsgevonden volgens een vastgesteld beoordelingsprotocol. In de afwijzingsdocumenten is de reden opgenomen waarom niet gegund kan worden; substantiële budgetoverschrijdingen.

Verlenging

De Wp2000 schrijft voor dat een concessie eenmaal kan worden verlengd. In het geval van IJsselmond was reeds gebruik gemaakt van dit artikel en diende aan de Minister ontheffing te worden gevraagd voor het opnieuw verlengen van de concessie. Bij de verlenging van de concessie is een afweging gemaakt over de te volgen koers. De provincie haalt het risico aan dat een andere vervoerder bezwaar maakt tegen een tweede verlenging. Dit risico wordt door de provincie echter laag ingeschat omdat andere vervoerders niet in staat zijn om op deze korte termijn vervoer aan te bieden. Daarnaast zijn er geen alternatieven, anders dan geen openbaar vervoer, wat maatschappelijk ongewenst is.¹⁰¹

5.4 Derde aanbesteding IJsselmond 2013

Voor de derde aanbestedingsprocedure was het voornemen om gebruik te maken van een evaluatie in de vorm van een marktconsultatie.¹⁰² Deze evaluatie/ marktconsultatie heeft niet plaats gevonden.

Begin 2013 is opnieuw begonnen met de aanbesteding van IJsselmond. Nieuw ten opzichte van IJsselmond 2012 is dat in december 2012 de Hanzelijn in gebruik is genomen. Dit heeft substantiële gevolgen voor het buslijnennet in het concessiegebied gehad. Voor de concessie IJsselmond 2013 is dit nieuwe lijnennet het uitgangspunt. In de BDU was er voor de concessie IJsselmond dekking voor € 3 mln. De totale kosten zonder rekening te houden met de reizigersopbrengsten waren € 7,2 mln. Het tekort is voor circa € 3,5 mln. is gefinancierd vanuit de BDU-reserve en de rest via diverse kleinere posten binnen de BDU.

¹⁰¹ Overijssel (2012) Extract GS verlenging busconcessie IJsselmond

¹⁰² Overijssel (2012) GS-nota Aanbesteding busconcessie IJsselmond, 14-05-2012.

5.4.1 Doelen IJsselmond 2013

Norm: de programma's van eisen, bestekken en gunningscriteria houden logisch verband met de doelen m.b.t. concessieverlening.

Bevindingen: niet alle prestaties zoals genoemd in de OV-tactiek komen terug in het bestek. De afwijkingen betreffen dezelfde aspecten als bij IJsselmond 2011 en 2012. Bij de gunning weegt prijs zwaarder dan kwaliteit, dit is afwijkend van de OV-tactiek, maar een bewuste keuze gezien de financiële situatie van de provincie(s).

Voor IJsselmond 2013 is grotendeels hetzelfde bestek gebruikt als het bestek IJsselmond 2012. De eerdere constatering ten aanzien van prestaties die ontbreken ten opzichte van de OV-tactiek, dan wel niet voldoen aan de OV-tactiek (eisen met betrekking tot de eerste en laatste ritten) gelden ook voor IJsselmond 2013.

Gunningscriteria

Vergeleken met de twee voorgaande aanbestedingen is de gunningssystematiek (opnieuw) gewijzigd. Door het aanleveren van een vervoer-, materieel, kwaliteit- en partnershipplan zijn bedragen te winnen die virtueel afgetrokken worden van de totale exploitatiebijdrage. De inschrijver met de laagste virtuele bijdrage wint de aanbesteding, maar ontvangt jaarlijks de exploitatiebijdrage zonder de virtuele korting. Bij de voorgaande aanbestedingen was er een budgetplafond. Dat was dit keer niet het geval. In de GS nota waarin het bestek is vastgesteld¹⁰³ is opgenomen dat het, gezien de financiële situatie van beide provincies, een bewuste keuze is om prijs zwaarder te laten wegen dan kwaliteit.

Net als bij de andere concessieverleningen maken wij hier de opmerking dat de maximale virtuele kortingen uit tabel 9 in de praktijk waarschijnlijk niet zullen worden toegekend vanwege de werking van de beoordelingssystematiek.

Tabel 16 Gunningscriteria met weging

Gunningscriteria	Maximaal bedrag
G1: Totaalprijs voor het uitvoeren van de Concessie	
G2: Kwaliteit Vervoerplan 2014	-/- € 600.000,-
G3: Kwaliteit materieelplan	-/- € 200.000,-
G4: Kwaliteit partnershipplan	-/- € 100.000,-
G5: Kwaliteit uitvoeringskwaliteitsplan	-/- € 200.000,-
Eindscore	100%

Bron: Bestek IJsselmond Overijssel 24 januari 2012

¹⁰³ Overijssel, (2013) Europese aanbesteding IJsselmond 2014-2023. 08-01-2013

5.4.2 Financiën voor IJsselmond 2013

Norm: De provincie heeft voorafgaand aan de aanbesteding inzicht in de financiële consequenties van de aan de concessie te stellen eisen en heeft onderzocht op dit past binnen het beschikbare financiële budget.

Bevindingen: Een vergelijk tussen de vermoedelijke kosten en de beschikbare middelen is voor IJsselmond 3 niet expliciet gemaakt, omdat er voldoende inzicht was op basis van de berekening IJsselmond 2012.

Het aantal dienstregelingen dat gemoeid is met IJsselmond 3 is in kaart gebracht.¹⁰⁴ Een vergelijking tussen het daarbij behorende financiële plaatje en het beschikbare financiële budget is niet expliciet gemaakt. De provincie beschikte al over de benodigde informatie gezien de beperkte aanpassingen ten opzichte van het bestek 2012.

Gunningsresultaat

In financiële zin leidt het aanbestedingsresultaat ertoe dat het BDU-tekort € 0,5 mln. lager is dan eerder begroot.¹⁰⁵

5.4.3 Sturing en beheersing bij IJsselmond 2013

Sturing en beheersing gedurende het proces van concessieverlening

Norm: De provincie beschikt tijdens het proces van concessieverlening over de benodigde sturings- en beheersingsinstrumenten en past deze waar nodig ook toe. De provincie heeft in het proces van concessieverlening voldoende tijd in acht genomen.

Bevindingen: de sturings- en beheersingsinstrumenten zijn niet expliciet in beeld gebracht in de vorm van een projectplan. Als gevolg van een aantal wijzigingen in de planning werd de implementatieperiode beperkt tot 4 maanden, wat relatief kort is.

Voor de derde ronde van IJsselmond ontbreekt een projectplan waarin de sturings- en beheersingsinstrumenten zijn opgenomen.

Op 5 februari 2013 is het bestek gepubliceerd. De oorspronkelijke inleverdatum stond gepland op 2 april 2013, waarna de gunning op 23 april bekend zal worden. Met inachtneming van de bezwaarperiode zou de gunning 5 juni definitief zijn. De

¹⁰⁴ Bijlage C4 Lijnfiches

¹⁰⁵ GS-nota Besluit gunning busconcessie IJsselmond 2014-2023. 02.07.2013. Kenmerk 2013/0192444. Vertrouwelijk

concessiehouder zou vervolgens zes maanden implementatieperiode krijgen (tot 8 december).¹⁰⁶ Door een aantal wijzigingen tijdens het traject is de uiteindelijke inleverdatum verplaatst naar 4 juni en het moment van voorlopige gunning vastgesteld op 25 juni.¹⁰⁷ Het moment van definitieve gunning was vastgesteld op 6 augustus 2013. Dit had tot gevolg dat de implementatieperiode werd beperkt tot vier maanden, wat relatief kort is.

Sturing en beheersing tijdens de concessie

Norm: De provincie beschikt in de concessie over de benodigde sturings- en beheersingsinstrumenten om haar beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren.

Bevindingen: De provincie beschikt in de concessie over de benodigde sturings- en beheersingsinstrumenten om haar beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren.

De volgende sturingsinstrumenten zijn opgenomen in het bestek.

- De concessieverlener ziet toe op de naleving van de bepalingen door de vervoerder. De concessieverlener heeft de mogelijkheid een boete op te leggen indien bepalingen niet, of niet volledig worden nageleefd. De provincie stelt een 'protocol monitoring' op dat uiterlijk drie maanden voor start van de concessie aan de vervoerder wordt voorgelegd (Bijlage D2 Boetetabel van het bestek).
- De concessiehouder en concessieverlener werken samen in een ontwikkelteam.

Het bestek bevat geen bonusregeling.

¹⁰⁶ Overijssel & Flevoland (2013) Bestek concessie IJsselmond 2014-2023. Gewijzigde versie 130425

¹⁰⁷ Uiteindelijk hebben GS Overijssel en GS Flevoland op 2 juli 2013 hun besluit genomen, waardoor ook de bezwaarmogelijkheid met een week werd verlengd tot 13 augustus 2013.

Sturing en beheersing van de opbrengstverantwoordelijkheid

Norm: De provincie heeft waarborgen ingebouwd om de opbrengstverantwoordelijkheid goed uit de verf te kunnen laten komen;

- Aansturing vervoerder
- Financiële risico's

Bevindingen: De provincie heeft de nodige sturingsinstrumenten richting vervoerder om te borgen dat reizigersopbrengsten bij de provincie terechtkomen, maar de Rekenkamer signaleert aandachtspunten ten aanzien van de effectiviteit van deze instrumenten in de praktijk, zoals het bestrijden van zwartrijden en storingen in het OV-chipkaartsysteem. De financiële risico's als gevolg van de opbrengstverantwoordelijkheid zijn voor alle concessies als totaal, in beeld gebracht sinds 2012.

Aansturing vervoerder

De provincie zet in op een partnershiprelatie met de vervoerder. De vervoerder moet in zijn inschrijving uitwerken hoe hij vorm geeft aan het partnership en kan daar gunningspunten mee scoren. De vervoerder moet deelnemen aan het gezamenlijke ontwikkelteam.

Het programma van eisen bepaalt dat de vervoerder verantwoordelijk is voor kaartcontrole (onderdeel C.6.6). De vervoerder moet tijdens de implementatiefase bij de provincie een voorstel indienen waarin hij beschrijft hoe hij de kaartcontrole gaat vormgeven. De Rekenkamer constateert dat de provincie niet heeft aangegeven wat zij met dit voorstel doet en, indien zij het voorstel toetst, welke criteria zij hanteert bij de beoordeling. Hiermee houdt de provincie beperkt grip op het bestrijden van zwartrijden. De vervoerder is verantwoordelijk voor het in de praktijk betrouwbaar laten functioneren van het OV-chipkaart-systeem. In bijlage D1 heeft de provincie uitgewerkt hoe zal worden omgegaan in situaties dat de OV-chipkaartlezers tijdens de rit niet functioneren en wanneer (in geval van werkende chipkaartapparatuur) zwartrijden wordt geconstateerd. Ook hier geldt dat onduidelijk is wat er gebeurt wanneer de chipkaartlezers weliswaar goed functioneren, maar storingen elders in het chipkaartsysteem ertoe leiden dat opbrengsten niet of incorrect worden geregistreerd.

Financiële risico's

Bij de vaststelling van het bestek wordt er aandacht besteed aan het feit dat de dekking voor de concessie nog niet volledig geregeld is. Er wordt niet ingegaan op de financiële risico's als gevolg van de opbrengstverantwoordelijkheid. Wel heeft de provincie sinds 2012 in een risicomanagementsysteem een inschatting opgenomen van het risico op tegenvallende reizigersopbrengsten.

5.4.4 Voldaan aan de kwaliteitseisen bij IJsselmond 2013?

Norm: de provincie voldoet bij de concessieverleningen aan de bepalingen uit de Wp2000.

Bevindingen: er kan niet vastgesteld worden of de provincie heeft voldaan aan de bepalingen.

Norm: de provincie voldoet bij concessieverleningen (die een aanbestedingsprocedure volgen) aan de bepalingen uit het BAO.

Bevindingen: de provincie voldoet aan de bepalingen uit het BAO, maar de door de provincie verstrekte informatie tijdens de aanbesteding was niet altijd tijdig, volledig en correct.

In bijlage 3 hebben we inzichtelijk gemaakt in welke mate de provincie heeft voldaan aan de bepalingen uit de Wp2000 en de bepalingen uit het BAO. Hier volstaan we met het toelichten van de hoofdlijnen.

Conform Wp2000 heeft er afstemming plaats gevonden met de consumentenorganisatie. In de GS-nota over de vaststelling van het bestek is opgenomen dat het Rocov een positief advies heeft uitgebracht. Het advies van het Rocov en ook de reacties van aangrenzende concessiegebieden heeft de provincie ondanks meerdere verzoeken niet kunnen aanleveren. Daarmee kan niet beoordeeld worden of er aan deze elementen van de Wp2000 is voldaan.

In totaal zijn er 13 Nota's van Inlichtingen verstuurd naar potentiële inschrijvers, met daarin antwoorden op 360 vragen. Door middel van de nota's van inlichtingen zijn gedurende het traject diverse onderdelen in het bestek aangepast. De belangrijkste is de omzeteis waar een vervoerder aan moet voldoen. Deze was bij publicatie van het bestek € 15 mln. en is later bijgesteld naar € 9 mln.

Vervoerders hebben via de nota's van inlichtingen opmerkingen gemaakt over het level playing field. Deze opmerkingen hadden voornamelijk betrekking op de volledigheid van de personeelsopgave. Personeelskosten maken een substantieel deel uit van de totale kosten. Bij publicatie van het bestek was de personeelsopgave nog niet beschikbaar. Deze is later nagezonden inclusief deskundigheidsverklaring en daarna nogmaals geactualiseerd. Evenals bij de voorgaande concessies maakt de concessieverlener een voorbehoud wat betreft de juistheid van de gegevens die afkomstig zijn van derden.

Het vervolg

Er is bezwaar aangetekend tegen de gunning. De uitkomsten van de bezwaarprocedure zijn op dit moment nog niet bekend.¹⁰⁸

¹⁰⁸ De fase van dataverzameling voor dit onderzoek is afgerond op 2 oktober 2013

6 Praktijk van concessieverlening – Tram Zwolle - Kampen

In dit hoofdstuk onderzoeken we de concessie Zwolle - Kampen. Na een korte beschrijving van deze concessie toetsen we het proces van concessieverlening aan het normenkader. Daarmee leveren wij informatie aan waarmee we vragen 2 tot en met 4 kunnen beantwoorden en geven we een opmaat naar de succes- en faalfactoren die in de bestuurlijke nota nader worden uitgewerkt.

97

Voorbereid op weg

6.1 Toelichting op de concessie Zwolle - Kampen

Naar aanleiding van de evaluatie van de aanbesteding van IJsselmond 2011 heeft de provincie besloten het vervoer over de toekomstige tramverbinding Zwolle - Kampen en het busvervoer in IJsselmond te splitsen en als twee aparte concessies aan te besteden.¹⁰⁹ De voorbereiding op deze aanbesteding is kort na het niet gunnen van IJsselmond 2011 gestart.

De concessie betreft het vervoer per tram op het spoor tussen Kampen en Zwolle en de tussengelegen haltes. Om dit mogelijk te maken zou de reguliere spoorlijn Zwolle - Kampen vanaf december 2012 omgebouwd worden voor tramexploitatie. De concessie zou starten met het rijden van de eerste tram op 9 augustus 2014 en zou in december 2029 eindigen.

De belangrijkste wijziging ten opzichte van IJsselmond 2011 was dat de provincie besloot om eigenaar te worden van de trams. Uit de evaluatie van IJsselmond 2011 was naar voren gekomen dat financiering van het trammaterieel een knelpunt vormde voor de vervoerders. Om de financiering voor de vervoerder makkelijker en goedkoper te maken, koopt de provincie het materieel daarom van de vervoerder vanaf het moment

¹⁰⁹ GS Nota Strategie heraanbesteding concessie IJsselmond en tram Zwolle - Kampen. 01.02.2011

dat het materieel voor uitvoering van de dienstregeling inzetbaar is en wordt het teruggeleased aan de vervoerder (een 'sale-and-lease-back' constructie).¹¹⁰ Het loskoppelen van de tram van het busgedeelte had als bijkomstigheid dat de tramconcessie een langere looptijd kon krijgen, namelijk 15 jaar in plaats van 6-8 jaar in de oorspronkelijke IJsselmond 2011 concessie.¹¹¹ De provincie hoopte vooraf dat een langere periode voor meer betrokkenheid van de vervoerder bij de concessie en in het bijzonder het materieel zou zorgen en zou leiden tot een grotere marktspanning tijdens de aanbesteding vanwege de grotere (financiële) omvang van de concessie.¹¹²

6.2 Doelen concessie Zwolle - Kampen

Norm: de programma's van eisen, bestekken en gunningscriteria houden logisch verband met de doelen m.b.t. concessieverlening.

Bevindingen: het programma van eisen, bestek en gunningscriteria houden logisch verband met de doelen m.b.t. de concessieverlening, met één uitzondering: de frequentie-eis voor de tramdienst op zondagen en in de avonduren ligt lager dan het doel van een 20-minutenfrequentie op Zwolle - Kampen.

In het bestek geeft de provincie aan dat de Omgevingsvisie en de daaruit voortvloeiende OV-tactiek kaderstellend zijn voor de aanbesteding van de concessie Zwolle - Kampen.¹¹³ De provincie schrijft dat, gelet op de ruimtelijke ontwikkelingsplannen en het streven naar verdere economische groei, de kwaliteit van de regionale treindiensten verder moet worden verbeterd om de te verwachten reizigersgroei op te kunnen vangen. De spoorlijn Zwolle - Kampen wordt daarom in opdracht van de provincie omgebouwd tot tramlijn en er worden vier haltes toegevoegd om de gebieden langs de tramlijn beter bereikbaar te maken. Bovendien gaat de tram vaker rijden dan de bestaande trein.

De volgende doelen en prestaties komen herkenbaar terug in het bestek:

- De algemene groeiambitie van jaarlijks 3% meer reizigers is voor de tramdienst vertaald naar het streven 3% meer instappers per jaar te realiseren.
- Er zijn eisen gesteld aan de aansluitgarantie trein-bus.

¹¹⁰ Provincie Overijssel. Concessie Tramexploitatie Zwolle - Kampen Bestek, 25 juli 2011. Vastgesteld door Gedeputeerde Staten van Overijssel op 19 juli 2011.

¹¹¹ De Wp2000 stelt eisen aan de maximale looptijd van concessies. Voor busconcessies is dit 10 jaar, railconcessies mogen een duur van maximaal 15 jaar hebben. Voor concessies waar bus en rail worden gecombineerd geldt een maximum van 15 jaar, mits het aandeel rail minstens 50% is. Dit was bij IJsselmond niet het geval, zodat de termijnen van de bus golden.

¹¹² GS aan PS. Heraanbesteding openbaar vervoer concessie IJsselmond. 15.02.2011, kenmerk 2011/0026374.

¹¹³ Provincie Overijssel. Concessie Tramexploitatie Zwolle - Kampen Bestek, 25 juli 2011. Vastgesteld door Gedeputeerde Staten van Overijssel op 19 juli 2011.

- Voor wat betreft toegankelijkheid is de eis gesteld dat het trammaterieel over minstens 50% van de lengte een lage vloer dient te beschikken en daarnaast is er aandacht gegeven aan de toegankelijkheid voor reizigers met een functiebeperking.
- In de aanbesteding weegt prijs voor 45% mee in de beoordeling, de overige 55% is gerelateerd aan kwaliteitsaspecten.
- Voor wat betreft sociale veiligheid is een streefwaarde geformuleerd van het klanttevredenheidsoordeel van 7,8 op zowel het onderwerp veiligheid tijdens de rit en veiligheid op de halte.
- Aanvullende milieudoelstelling: de trams moeten rijden op groene stroom.

Op één onderdeel wijkt het bestek af van de OV-tactiek. Voor frequenties gelden als minimumeis: op werkdagen en zaterdag van 8-20 uur een kwartierdienst; op zondagen en na 20 uur een halfuursdienst. Met deze frequentie voldoet de provincie op werkdagen en zaterdag ruim aan haar eigen doel van 20-minutenfrequentie op Zwolle - Kampen, maar op zondagen en in de avonden niet.¹¹⁴

6.3 Financiën concessie Zwolle - Kampen

Norm: De provincie heeft voorafgaand aan de aanbesteding inzicht in de financiële consequenties van de aan de concessie te stellen eisen en heeft onderzocht of dit past binnen het beschikbare financiële budget.

Bevindingen: De provincie heeft voorafgaand aan de aanbesteding inzicht in de financiële consequenties van de aan de concessie te stellen eisen. Deze financiële analyse spitste zich met name toe op de financieringsconstructie van het trammaterieel.

De belangrijkste financiële wijziging voorafgaand aan de aanbesteding betrof het besluit over de 'sale and lease back' constructie voor het trammaterieel, een besluit waarmee PS moeten instemmen. GS hebben PS over de precieze invulling van dit voorgenomen besluit geïnformeerd, maar pas nadat het bestek al gepubliceerd was.¹¹⁵ Deze werkwijze had als consequentie dat wanneer PS niet zouden instemmen met de voorgestelde financieringsconstructie, het risico bestond dat het bestek van de markt afgehaald moest worden en de aanbesteding daarmee vertraging zou oplopen. Reden dat PS niet

¹¹⁴ In 2009 hebben PS besloten in te stemmen met de ontwikkeling van de Kamperlijn tot een hoogwaardige openbaar vervoer verbinding volgens het Regiotram-concept, met als basiskenmerken (o.a.) een kwartierdienst. Besluitnr. PS/2009/88.

¹¹⁵ GS aan PS. Annotatie Financiering trammaterieel en werkplaats Zwolle - Kampen – besluitvorming. Dagtekening 14.09.2011. De voorgestelde financieringsconstructie zou in de PS-vergadering van 29 oktober 2011 aan de orde komen. Het bestek met daarin de financieringsconstructie is in juli 2011, dus drie maanden eerder, gepubliceerd. GS hebben in februari 2011 PS wel ingelicht over het principebesluit inzake de 'sale and lease back' constructie en hebben toen aangekondigd om voor de definitieve gunning van de tramconcessie PS de met de financiële constructie samenhangende aanpassingen van de begroting en balans, alsmede de aanpassing van de regeling voor activering en afschrijving ter vaststelling voor te leggen (brief met kenmerk 2011/0026374).

eerder betrokken konden worden, was dat er in maart 2011 Statenverkiezingen waren en de Staten nog niet in de nieuwe samenstelling bijeen waren gekomen.

GS schrijven dat vervoerders moeite hebben om trammaterieel te kopen, omdat banken en leasemaatschappijen een hoge rente rekenen (tussen de 6 en 8%). Mede om deze reden is het niet gelukt om IJsselmond 2011 te gunnen, aldus GS. De provincie had nu het voornemen om vanuit de provinciale reserve de trams te kopen en vervolgens tegen een rente van 3% te leasen aan de vervoerder. Voor deze constructie schatten GS in dat de totale financieringskosten tussen € 41 en € 58 mln. bedragen.¹¹⁶

PS zijn via een brief door GS over de financiële risico's met betrekking tot de financiering van het trammaterieel geïnformeerd.¹¹⁷ In de brief geven GS aan dat onder leiding van een extern bureau een uitgebreide analyse is gehouden van alle risico's rondom de aanbesteding. GS schrijven verder dat het voordeel van een lagere rente¹¹⁸ berekend wordt op 0,8 tot 1,3 mln. euro per jaar, terwijl de risico's die de provincie loopt beheersbaar zijn en niet veel anders dan wanneer zij alleen garant zou staan (dat de trams in de volgende concessieperiode ingezet zullen worden tegen dezelfde financiële voorwaarden). Behalve de financieringsconstructie zijn de overige kwaliteitseisen nagenoeg gelijk gebleven.¹¹⁹ De provincie heeft in het bestek een maximale jaarlijkse exploitatiebijdrage van € 7,2 mln. opgenomen.

In november 2011 hebben Provinciale Staten ingestemd met de voorgestelde financiering van het trammaterieel.¹²⁰ Korte tijd later was de sluitingsdatum voor de ontvangst van inschrijvingen.

¹¹⁶ Zie vorige voetnoot.

¹¹⁷ GS aan PS. Risico's financiële constructie aanbesteding tram Zwolle - Kampen. 20.10.2011. Kenmerk 2011/0189172

¹¹⁸ De rente van 3% was gebaseerd op het gemiddeld rendement dat de provincie behaalt op haar reserves. De marktrente lag tussen de 6% en 8%.

¹¹⁹ GS Nota Strategie heraanbesteding concessie IJsselmond en tram Zwolle - Kampen. 01.02.2011.

¹²⁰ GS Nota Vervolg openbare Europese aanbesteding tramexploitatie Zwolle - Kampen. 03.01.2012. Kenmerk 2012/0003264
Vertrouwelijk.

6.4 Sturing en beheersing concessie Zwolle - Kampen

Sturing en beheersing tijdens aanbestedingsproces

Norm: De provincie beschikt tijdens het proces van concessieverlening over de benodigde sturings- en beheersingsinstrumenten en past deze waar nodig ook toe. De provincie heeft in het proces van concessieverlening voldoende tijd in acht genomen.

Bevindingen: De provincie beschikte over de benodigde sturings- en beheersingsinstrumenten en heeft deze ook moeten toepassen. De provincie heeft vooraf een projectplan voor de aanbesteding opgesteld. De provincie heeft door een krappe planning erg weinig tijd in acht genomen voor de voorbereiding op de concessieverlening en het aanbestedingsproces. De voorbereidingstijd heeft vervolgens vertraging opgelopen. De aanbestedingsprocedure is niet conform de oorspronkelijke planning verlopen.

De voorbereiding op de aanbesteding is kort na het vastlopen van de aanbesteding IJsselmond 2011 begin 2011 gestart. De provincie heeft voor de organisatie van de aanbesteding een intern projectplan opgesteld.¹²¹ Hierin zijn opgenomen een tijdsplanning, de benodigde personele inzet bij de provincie, de verwachte ondersteuning van externe adviseurs, een omschrijving van de taken van de leden van de projectorganisatie, een omgevings- c.q. krachtenveldanalyse en een inventarisatie van risico's. In het projectplan is verder bepaald dat er twee keer een evaluatie met de projectgroepleden plaatsvindt, namelijk na afloop van de voorbereidingsfase (dat afgesloten wordt met het publiceren van het bestek) en na definitieve gunning. In het plan formuleert de provincie als hoofddoelstelling van het project te komen tot een gegunde concessie en als subdoelen de beste prijs-kwaliteitverhouding en een zo snel mogelijke gunning. Bij de risico's wordt gesignaleerd dat de planning krap is.

De aanbesteding van de tramconcessie lag namelijk op het kritieke tijdpad, schrijven GS in februari 2011 in haar strategie voor de heraanbesteding van de tramconcessie.¹²² Om de tramexploitatie niet later dan december 2013 te laten starten en rekening houdend met de levertijd van het trammaterieel, was het noodzakelijk om in de zomer van 2011 de aanbesteding af te ronden en het bestek in maart 2011 op de markt te brengen. Hierdoor had de provincie dus slechts twee maanden om de nieuwe financieringsconstructie rond de trams verder uit te werken, een ontwerp bestek en programma van eisen op te stellen en de consumentenorganisaties en andere belanghebbenden de gelegenheid te geven om advies uit te brengen.

¹²¹ Concept Projectplan Aanbesteding tram Zwolle - Kampen. 14 februari 2011. Een definitieve versie is niet vastgesteld. Bron: mail provincie Overijssel aan Rekenkamer Oost-Nederland d.d. 2 oktober 2013.

¹²² GS Nota Strategie heraanbesteding concessie IJsselmond en tram Zwolle - Kampen. 01.02.2011.

Deze oorspronkelijke planning is in de praktijk niet gerealiseerd, want in mei 2011 heeft inspraak op het ontwerp PvE plaatsgevonden en op 25 juli 2011 is het bestek gepubliceerd. Eerder hebben wij gezien dat PS pas in november van dat jaar hun fiat hebben gegeven aan de financieringsconstructie rond de trams. De start van de concessie is verschoven van december 2013 naar augustus 2014¹²³. De oorspronkelijke inleverdatum van inschrijvingen was 1 november 2011 en het voorlopige gunningsbesluit stond gepland op 29 november 2011. Voor de aanbestedingsprocedure zelf is vanaf publicatie tot aan inschrijving dus ruim 3 maanden uitgetrokken. Uitgaande van de start van de concessie op 9 augustus 2014 en rekening houdend met een bezwaartermijn van 6 weken, is de implementatieperiode ruim 2,5 jaar. Een dergelijke implementatieperiode is voldoende maar ook nodig om het trammaterieel te bestellen en toegelaten te krijgen.

Direct na de start van de aanbestedingsprocedure heeft de provincie de inschrijftermijn met een maand opgeschoven (zie verderop). Bovendien heeft zij via Nota's van Inlichtingen de nodige achtergrondinformatie moeten nazenden en onzorgvuldigheden in het programma van eisen moeten herstellen (zie verderop).

Sturingmogelijkheden tijdens de concessie

Norm: De provincie beschikt in de concessie over de benodigde sturings- en beheersingsinstrumenten om haar beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren.

Bevindingen: De provincie beschikt op papier over de nodige sturings- en beheersingsinstrumenten, zoals boetes, een bonus-malusregeling en de mogelijkheid om informatie over de uitvoering van de concessie op te vragen. Niet alle bepalingen lijken in de praktijk voldoende om goed te kunnen sturen. Zo heeft de provincie niet duidelijk uitgewerkt onder welke weersomstandigheden rituitval beboet wordt. Verder heeft de provincie geen streefwaarden voor klantbeleving geformuleerd.

Financiële instrumenten

De concessie bevat een boeteregeling (bijlage F1 van het bestek, later via de 6^e nota van inlichtingen aangevuld met een 'Service Level Agreement'). De provincie heeft daarmee de mogelijkheid om boetes op te leggen voor onder meer te vroeg of te laat vertrokken trams, rituitval, gebrek aan zitplaatsen in de tram en een niet goed functionerende klantenservice.

De Rekenkamer maakt bij de boeteregeling de kanttekening dat rituitval dat niet aan de vervoerder te wijten is, niet meetelt bij de sanctionering. Onder andere 'weersomstandigheden' worden genoemd als oorzaken die niet aan de vervoerder te wijten zijn. Het begrip weersomstandigheden is echter heel breed en niet door de provincie afgebakend (behalve dat zij alleen het voorbeeld noemt van hevige

¹²³ Achteraf gezien bleek het tijdpad minder kritiek; de baanombouw was nog niet gereed

sneeuwval). Een objectivering van het begrip vergemakkelijkt de daadwerkelijke toepassing van de boeteregeling mocht daar aanleiding toe zijn.

De concessie bevat een bonusregeling gerelateerd aan de aspecten kwaliteitsbeleving en concessieverlenerstevredenheid. De provincie heeft in het bestek echter voor kwaliteitsbeleving geen streefwaarden voor de bonus geformuleerd. De streefwaarden voor de kwaliteitsbeleving zullen tijdens de implementatieperiode door de provincie in overleg met de vervoerder worden vastgesteld. Dit biedt inschrijvers weinig houvast om van te voren in te schatten of het behalen van een bonus realistisch is en zullen dit dus niet doorvertalen naar een gunstige(re) bieding. Voor de provincie betekent dit ook een zeker risico, omdat de waarden 'in overleg met de vervoerder' worden vastgesteld. Om de vervoerder 'mee te krijgen' is het risico dat de provincie uiteindelijk minder ambitieuze waarden zal vaststellen, waardoor de bonus relatief eenvoudig te incasseren zal zijn. Tenslotte kan de onduidelijkheid rond de streefwaarden het risico op bezwaarprocedures tegen een gunningsbesluit vergroten.

Informatievoorziening en monitoring

De vervoerder moet periodiek informatie leveren over de uitvoering van de concessie op basis van MIPOV (een landelijke standaard voor gegevens over het openbaar vervoer). Verder moet de vervoerder meewerken aan monitoring door de provincie.

Plannen en overleg

De vervoerder moet jaarlijks een aantal geactualiseerde plannen indienen, waar de provincie mee moet instemmen. In het bestek is daarnaast bepaald dat provincie en vervoerder maandelijks concessieoverleg hebben.

Meer-minderwerkregeling

Provincie heeft een meer-minderwerkregeling die geldt voor een bepaalde bandbreedte van meer- of minderwerk. Wanneer een situatie optreedt die buiten deze bandbreedte valt, bijvoorbeeld wanneer de dienstregeling dusdanig wordt uitgebreid dat extra materieel nodig is, vindt de extra vergoeding plaats via 'open-boekcalculatie'.

Sturingsmogelijkheden in relatie tot opbrengstverantwoordelijkheid

Norm: De provincie heeft waarborgen ingebouwd om de opbrengstverantwoordelijkheid goed uit de verf te kunnen laten komen;

- Aansturing vervoerder
- Financiële risico's

Bevindingen: De provincie heeft op papier de nodige sturingsinstrumenten richting vervoerder om te borgen dat reizigersopbrengsten bij de provincie terechtkomen. In de praktijk zijn wellicht niet alle instrumenten effectief, omdat de provincie niet heeft gedefinieerd wat zij verstaat onder een goed functionerend OV-chipkaartsysteem en reizigers zonder geldig vervoerbewijs de gelegenheid biedt om alsnog tegen een redelijk tarief een kaartje te kopen, wat zwartrijden in de hand kan werken.

De provincie heeft voorafgaand aan de aanbesteding een inschatting gemaakt van de financiële risico's die samenhangen met de opbrengstverantwoordelijkheid bij de tramconcessie Zwolle - Kampen. In de BDU heeft de provincie een algemene reservering om financiële tegenvallers op te vangen.

Aansturing vervoerder

De vervoerder moet meedraaien in een gezamenlijk ontwikkelteam. De provincie heeft eisen gesteld aan het soort expertise en ervaring dat de vervoerder in het team moet inbrengen. Zij heeft uitgewerkt welke taken de vervoerder daar moet verrichten. Bij de bonus op concessieverlenerstevredenheid vormt het optreden van de vervoerder in het ontwikkelteam een belangrijk criterium. Deze bonus kan oplopen tot maximaal € 80.000 per half jaar.

De provincie heeft eisen gesteld aan het goed functioneren van het OV-chipkaartsysteem en kan hierop audits uitvoeren. De vervoerder is verantwoordelijk voor de opbrengstenderving wanneer het OV-chipkaartsysteem niet functioneert. De provincie heeft echter niet gedefinieerd wat zij verstaat onder een 'goed functionerend OV-chipkaartsysteem'.

De vervoerder moet gedeelde opbrengsten door zwartrijden plus een boeteopslag betalen aan provincie. Daarnaast is de vervoerder verplicht om te controleren op zwartrijden. Het aandeel reizigers zonder kaartje in het totaal mag maximaal 5% zijn. De kans dat er gecontroleerd wordt op geldige vervoerbewijzen moet op elke rit tenminste 60% zijn. Daar staat tegenover dat als een reiziger geen geldig kaartje kan tonen, hij volgens onderdeel D.6.4 van het bestek de kans krijgt om alsnog in het voertuig een kaartje te kopen tegen een tarief die 'niet als beboeting voelt'. Omdat zwartrijden in de praktijk dus niet gelijk tot beboeting leidt, bestaat de kans dat deze bepaling het zwartrijden juist in de hand werkt. Vanuit haar opbrengstverantwoordelijkheid vormt dit een risico voor de provincie.

Financiële risico's

In paragraaf 6.3 is naar voren gekomen dat de provincie voorafgaand aan de aanbesteding een analyse heeft gemaakt van de financiële risico's die samenhangen met de concessie. Deze analyse heeft betrekking op de financiering van het trammaterieel. In het risicomanagementsysteem van de provincie is daarnaast het risico opgenomen dat de reizigersopbrengsten achterblijven bij de referentieopbrengst. De provincie heeft een algemene reservering in de BDU opgenomen om onder meer tegenvallende reizigersopbrengsten op te kunnen vangen.

6.5 Voldaan aan (kwaliteits)eisen?

Norm: de provincie voldoet bij de concessieverleningen aan de bepalingen uit de Wp2000 en het BAO.

Bevindingen: de provincie heeft niet alle bepalingen uit de Wp2000 en het BAO gevolgd bij de aanbesteding Zwolle - Kampen. Op het moment van publicatie van het bestek waren niet alle eisen en voorwaarden op een duidelijke, precieze en ondubbelzinnige wijze geformuleerd. Verder ontbrak veel informatie die voor inschrijvers noodzakelijk zijn om in te kunnen schrijven, waaronder een actuele personeelsopgave.

In bijlage 5 hebben we inzichtelijk gemaakt in welke mate de provincie heeft voldaan aan de bepalingen uit de Wp2000 en de bepalingen uit het BAO. Hier volstaan we met het toelichten van de hoofdlijnen.

Het ontwerp programma van eisen is in mei 2011 ter toetsing voorgelegd aan het Rocov Overijssel. De ontvangen adviezen en reacties zijn blijkens het bestek met het commentaar daarop verwerkt in de Nota van Reactie en Commentaar.¹²⁴

ProRail, de beheerder van de Hoofdspoorweginfrastructuur is nauw betrokken bij de vertraming van de lijn Zwolle - Kampen en heeft een aantal scenario's m.b.t. de exploitatie opgesteld die als bijlage bij de aanbestedingstukken zijn gevoegd. Uit de Nota's van Inlichtingen blijkt dat de provincie na de publicatiedatum van het bestek nog op diverse punten ontbrekende informatie heeft moeten nasturen. Na een verzoek daartoe van een bestekhouder is een geactualiseerde personeelsopgave meegestuurd met de 4^e Nota van Inlichtingen. De provincie had bij het bestek de oorspronkelijke personeelsopgave meegestuurd die was opgesteld ten behoeve van de aanbesteding IJsselmond 2011. Die was inmiddels een jaar oud en was niet meer representatief.

¹²⁴ Provincie Overijssel. Concessie Tramexploitatie Zwolle - Kampen Bestek, 25 juli 2011. Vastgesteld door Gedeputeerde Staten van Overijssel op 19 juli 2011.

Naast een actuele personeelsopgave ontbraken er bij het bestek cijfers over het aantal reizigers en gegevens met betrekking tot de uitvoeringskwaliteit van de huidige dienstregeling, zoals punctualiteit, rituitval en oorzaak van rituitval. Daarnaast is later een concept huurovereenkomst voor de werkplaats voor de trams gepubliceerd en zijn aanvullende eisen gesteld ten aanzien van het tonen van reisinformatie en eisen aan haltes. Bij de verstrekte vervoercijfers heeft de provincie het voorbehoud gemaakt dat hieraan geen rechten konden worden ontleend.

Voor wat betreft de gunningscriteria zijn de criteria zelf niet aangepast, maar is wel via de 6^e Nota van Inlichtingen een wijziging aangebracht in de gunningssystematiek. Bij drie gunningscriteria is de 5-puntschaal (van 'uitmuntende invulling' tot 'minimale invulling') waarop beoordeling plaatsvindt uitgebreid naar een 9-puntsschaal. Hierdoor zijn de stapjes minder groot geworden. De provincie heeft deze aanpassing gedaan na een verzoek daartoe van één van de bestekhouders. Die vond dat indien de scores van inschrijvers dicht bij elkaar liggen, de verschillen in de offertes vanwege de grote stappen niet tot uiting komen in punten.¹²⁵ Opmerkelijk is dat voor de twee andere kwalitatieve gunningscriteria de 5-puntsschaal is gehandhaafd.

Door middel van verschillende Nota's van Inlichtingen (tot en met de 9^e en tevens laatste Nvl) zijn meerdere grotere en kleinere onjuistheden in het bestek en bijlagen hersteld. Zo bleken verwijzingen naar andere artikelen niet overal te kloppen, werden de begrippen Inschrijver en Concessiehouder op diverse plekken omgewisseld en moesten fouten in eerder gegeven antwoorden op vragen van bestekhouders worden hersteld.

In de 1^e Nvl merkte een bestekhouder op dat het bestek vlak voor de zomervakantie is gepubliceerd (namelijk 25 juli) en dat veel medewerkers op vakantie waren en daardoor pas effectief in september met de aanbesteding zouden kunnen beginnen. Op het verzoek om de inschrijfdatum met een maand op te schuiven, heeft de provincie de inleverdatum met vier weken verplaatst naar 29 november 2011. Daarna volgen via de Nota's van Inlichtingen nog twee verzoeken om de inschrijftermijn met respectievelijk twee en vier weken op te schuiven, maar daar gaat de provincie niet op in.¹²⁶ Uiteindelijk heeft het aanbestedingsproces een maand vertraging opgelopen ten opzichte van de planning op moment van publicatie.

In onderdeel C.6.7 van het bestek is bepaald dat de provincie en de vervoerder tijdens de implementatieperiode gezamenlijk de aanbestedingsdocumenten en inschrijving zullen doorlopen en "*daar waar geconstateerd wordt dat formuleringen multi-interpretabel zijn, afspraken zullen worden gemaakt over de te hanteren interpretatie.*"

¹²⁵ Vraag 146 in Nvl 6.

¹²⁶ Het eerste verzoek om uitstel werd begin oktober gedaan (vraag 146) met als reden dat er tot 29 november te weinig tijd was om een offerte uit te brengen die voldoet aan de eisen. De provincie wijst dit verzoek zonder argumentatie af. Het tweede verzoek om uitstel was gekoppeld aan een verzoek om bepaalde materieleisen aan te passen. Indien de provincie deze eisen zou aanpassen, zouden inschrijvers meer tijd nodig hebben om de gevolgen van de nieuwe eisen te verwerken. De provincie heeft de materieleisen echter niet aangepast, zodat er geen reden was om uitstel te verlenen.

De inschrijftermijn eindigde op 29 november 2011. Er zijn twee inschrijvingen binnengekomen, namelijk van Arriva en Alstom. De provincie heeft geconstateerd dat vanwege juridische redenen gunning niet mogelijk is. Alstom had alleen materieel aangeboden en kon niet zelf als vervoerder optreden. Aan de inschrijving van Arriva was een aantal voorwaarden verbonden op grond waarvan de provincie niet tot gunning kon overgaan.¹²⁷ De provincie heeft de beoordeling van de inschrijvingen vastgelegd in een proces verbaal.¹²⁸ De inschrijvers zijn schriftelijk geïnformeerd over het resultaat van deze beoordeling en het besluit van de provincie om de concessie niet te gunnen.¹²⁹

6.6 Vervolg

Onderzoek naar vervolgsenario's aanbesteding tramexploitatie Zwolle - Kampen

Voordat de provincie besloot om niet tot gunning van de concessie over te gaan, hebben GS een aantal alternatieve scenario's onderzocht.¹³⁰ Dit onderzoek spitste zich toe op het gegeven dat Arriva een aantal voorwaarden aan haar inschrijving had verbonden.

In de GS-nota wordt geconcludeerd dat, nadat hierover ook extern juridisch advies is ingewonnen, de voorwaarden van Arriva niet als onredelijk bestempeld kunnen worden, maar dat het juridisch noodzakelijk is om de inschrijving van Arriva ongeldig te verklaren. Naar aanleiding van dit resultaat zijn er vervolgens vier scenario's onderzocht, waarbij er twee als (juridisch) realiseerbaar werden beschouwd:¹³¹

1. De aanbesteding stoppen;
2. Voortzetting van de aanbesteding door middel van een *onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking*.

Uiteindelijk hebben GS gekozen voor het stopzetten van de aanbesteding.

Verlenging treinconcessie Zwolle - Kampen

Nadat voor de tweede maal de aanbesteding van de tramdienst Zwolle – Kampen niet heeft geleid tot gunning, besluit de provincie samen met de gemeenten Zwolle en Kampen tot een heroverweging van de toekomst van de Kamperlijn.¹³² Deze bestond uit een verkenning van de tramvariant en andere alternatieve bedieningsconcepten, zoals trein- en busexploitatie tussen Zwolle en Kampen. Om deze heroverweging voldoende tijd te geven is besloten om de bestaande concessie van de treinexploitatie Zwolle – Kampen (gereden door de NS) te verlengen met maximaal drie jaar. PS zijn hierover op

¹²⁷ GS aan PS. Europese aanbesteding tramexploitatie Zwolle - Kampen. 14.02.2012. Kenmerk 2012/0042406.

¹²⁸ Proces Verbaal Europese aanbesteding Openbare Procedure Advies & Beoordeling Gunning Concessie Tramexploitatie Zwolle-Kampen voor de Provincie Overijssel. Definitief. 4 januari 2012. Vertrouwelijk.

¹²⁹ Brief aan Arriva Openbaar Vervoer NV d.d. 14.02.2012 met kenmerk 2012/0042384 en brief aan Alstom Transport B.V. en Alstom transport SA d.d. 14.02.2012 met kenmerk 2012/0042395. Beiden vertrouwelijk.

¹³⁰ GS-nota Vervolg openbare Europese aanbesteding tramexploitatie Zwolle - Kampen. 20.12-2011. Kenmerk 2012/0003264. Vertrouwelijk.

¹³¹ De twee andere onderzochte scenario's, a) toch gunnen aan Arriva en b) onderhandelingen starten met Arriva, waren juridisch niet toegestaan.

¹³² GS aan PS. Toekomstige ontwikkeling Kamperlijn. 06.06.2012. Kenmerk 2012/0150088

27 november 2012 geïnformeerd.¹³³ Deze concessie is op grond van artikel 36a van de Wp2000 verlengd.¹³⁴

In de brief is aangegeven dat de dienstverlening op enkele kleine punten na ongewijzigd blijft. Wel wordt het reizigerstarief verhoogd om gelijkheid te creëren met de parallelle Hanzelijn, verdwijnen de schermen met reisinformatie in de treinen en wordt de kaartverkoop bij de balie in Kampen gestaakt. In de brief wordt verder geconstateerd dat door de komst van de Hanzelijn het aantal reizigers op de lijn Zwolle Kampen zal dalen en dat aanpassing van het busnetwerk in IJsselmond kan leiden tot gewijzigd gebruik van de Kamperlijn. Als gevolg hiervan heeft de provincie besloten de opbrengstverantwoordelijkheid van de lijn op zich te nemen. Het dervingsrisico als gevolg van minder reizigers wordt door de provincie geschat op circa € 0,7 mln. per jaar.¹³⁵ Bovenop de bestaande exploitatiebijdrage voor Zwolle - Kampen van € 1,1 mln. per jaar zal de exploitatiebijdrage voor de verlengde concessie € 1,8 mln. per jaar bedragen. Deze toename wordt deels gedekt door het aanspreken van de 'OV-reservering' in de BDU.

Voor wat betreft het instrumentarium in de concessie om de opbrengstverantwoordelijkheid op zich te nemen, merkt de Rekenkamer het volgende op. Artikel 4 lid 6 van de concessie bepaalt dat de hoogte van de gerealiseerde opbrengsten wordt vastgesteld op basis van het door NS gehanteerde Meten in de Trein. De Rekenkamer merkt op dat uit onderzoek is gebleken dat NS geen inzicht geeft in de werking van dit verdeelsysteem¹³⁶ en dat de provincie dus weinig mogelijkheden heeft om de juistheid van de opgave van reizigersopbrengsten van NS te controleren. De provincie heeft verder geen eisen geformuleerd t.a.v. kaartcontrole in de trein.

¹³³ Brief GS aan PS d.d. 27-11-2012 kenmerk 2012/0271966 (met als bijlage het concessiebesluit trein Zwolle - Kampen)

¹³⁴ Artikel 36a van de Bp2000 biedt de mogelijkheid om een concessie voor openbaar vervoer per trein bij wijze van overgangmaatregel te verlenen zonder dat een aanbesteding heeft plaatsgevonden. De situaties waarin dit geldt is a. in afwachting van tot stand te brengen infrastructuur; b. in afwachting van de vorming van nieuwe concessiegebieden, of c. gedurende een periode waarin aanbesteding wordt voorbereid. Er mag een concessie van maximaal 3 jaar worden verleend.

¹³⁵ GS-Nota 4-10-2012 Kenmerk 2012/0232932.

¹³⁶ Zie het onderzoek van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (tegenwoordig opgegaan in de Autoriteit Consument en Markt). Rapportage van bevindingen, Nummer 103893 /31, Betreft zaaknr. 103893 /31 Meten in de Trein.

7 Succes- en faalfactoren volgens betrokkenen

In dit hoofdstuk gaan we in op de door ambtelijk betrokkenen genoemde succes- en faalfactoren bij de verschillende aanbestedingen. Daarnaast betrekken we de inzichten van vervoerders. De onderzoeksvragen 5, 6 en 7 worden vanuit de inzichten van betrokkenen in dit hoofdstuk beantwoord.

7.1 Inleiding

Een aantal factoren kan een positieve of een belemmerende invloed hebben op het proces van concessieverlening en de uitkomsten daarvan. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om afwegingsmomenten, zorgvuldigheid in de procedures en tijdigheid van de besluitvorming. Andere factoren zijn voor concessieverleners in meer of mindere mate een gegeven, zoals bijvoorbeeld marktomstandigheden en de omvang van de beschikbare middelen. In dit hoofdstuk komen beiden aan de orde. Wij presenteren in dit hoofdstuk de inzichten van ambtelijk betrokkenen. Daarnaast hebben we vervoerders gevraagd naar hun ervaringen en de leerpunten. Deze worden eveneens in dit hoofdstuk weergegeven. In de bestuurlijke nota combineren we deze factoren met de resultaten van het onderzoek zoals weergegeven in de overige hoofdstukken en formuleren daarmee de leerpunten voor de concessieverlening in de toekomst.

7.2 Inzichten van ambtelijk betrokkenen

Bij het benoemen van de succes- en faalfactoren wordt vrijwel automatisch de vergelijking tussen IJsselmond en Midden-Overijssel gemaakt. Ter illustratie; het kleine compacte aanbestedingsteam voor Midden-Overijssel is volgens de provincie een succesfactor in vergelijking met de grotere want uit meerdere overheden bestaande en dus complexere samenwerking bij IJsselmond. Daarom kiezen we er voor om de succes en faalfactoren van beide aanbestedingen in deze paragraaf te betrekken. In tabel 10 zijn de factoren weergegeven.

Tabel 17 Succes- en faalfactoren volgens betrokkenen

	Succes	Faal
Beleid en financiën	Beleidsmatig en financieel goed kader (Midden-Overijssel)	Discussies over uitgangspunten tussen Overijssel, Flevoland en Lelystad (IJsselmond) Ongunstige marktomstandigheden (IJsselmond 2)
Bestek	nieuwe markt aangeboord met een eenvoudige concessie met weinig risico's voor vervoerders (IJsselmond 3)	Risico's IJsselmond 1 niet goed genoeg ingeschat (IJsselmond 1)
Organisatie	Samenwerking Overijssel en Flevoland heeft beide provincies van elkaar laten leren (IJsselmond) Klein en compact aanbestedingsteam (Midden-Overijssel) Werken met ontwikkelteams	Samenwerking was vooraf onvoldoende uitgedacht (IJsselmond) Door niet kunnen gunnen 'met de rug tegen de muur' qua onderhandelingspositie (IJsselmond)

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van interviews met betrokkenen

Omdat uiteindelijk de meeste lering getrokken kan worden uit de faalfactoren worden deze hieronder nader toegelicht.

Discussies over uitgangspunten

De drie betrokken overheden bij IJsselmond 1 hadden alle drie hun eigen beleidsuitgangspunten die voor een deel van elkaar verschilden. Onder meer het thema van de positionering van de opbrengstverantwoordelijkheid heeft de nodige discussies opgeleverd. De discussies hebben tijd gekost en de verschillende 'stromingen' bleven voelbaar, ook voor vervoerders (zie volgende paragraaf). Dergelijke discussies over uitgangspunten zouden een volgende keer voor de start van het aanbestedingsproces al beslecht moeten zijn.

Ongunstige marktomstandigheden

Voorafgaand aan de aanbesteding Midden-Overijssel kreeg de provincie de eerste signalen dat de marktprijzen aan het stijgen waren. Achteraf gezien was de markt er volgens de provincie niet naar om IJsselmond 2 te kunnen gunnen; van een aantal vervoerders was op dat moment bekend dat zij door externe omstandigheden niet mee deden, waardoor de spoeling dun werd. Wellicht te dun om te kunnen spreken van concurrentie op de markt. Vervoerders hebben overigens een andere visie op het mislukken van IJsselmond 2, deze is opgenomen in de volgende paragraaf.

Risico's IJsselmond 1 niet goed ingeschat

Achteraf gezien waren de financiële risico's voor vervoerders bij IJsselmond 1 te groot. De betrokken concessieverleners zijn te optimistisch geweest over de mogelijkheid van vervoerders om op de financiële markt trammaterieel te leasen.

Samenwerking

Bij de start van IJsselmond 1 is de samenwerking tussen de drie overheden in de steigers gezet. In een nota van uitgangspunten zijn daarbij de visies van de verschillende overheden bij elkaar gebracht. De inschatting werd gemaakt dat de samenwerking gedurende het proces nader vorm zou krijgen. De samenwerking gedurende IJsselmond 1 heeft echter het karakter gehouden van 'samen apart'. Achteraf wordt geconstateerd dat het beter zou zijn geweest om de samenwerking intensiever voor te bereiden en meer uit te denken.

Onderhandelen 'met de rug tegen de muur'

Na het niet kunnen gunnen van IJsselmond 1 en 2 hebben onderhandelingen plaats gevonden met de zittende vervoerders. Omdat de einddatum van de concessie in beide gevallen in zicht was ontstond de situatie van onderhandelen 'met de rug tegen de muur'. Met als gevolg dat de prijs van de verlenging hoog uitpakte. Door eerder aan te besteden kan het risico op een financieel ongunstige verlenging worden beperkt.

7.3 Vervoerders aan het woord

Vervoerders (zowel de huidige als potentiële) zijn positief over de wijze waarop de provincie met hen communiceert gedurende het aanbestedingsproces. Zij ervaren de provincie als constructief en meedenkend en als zorgvuldig in het aanbestedingsproces. Een marktconsultatie zoals die gehouden is bij IJsselmond 1 wordt als zeer waardevol ervaren, daarmee kunnen vervoerders onder meer sturen op de marktspanning bij materieleveranciers. De terugkoppeling na afloop van een gunningstraject wordt als nuttig ervaren, het biedt aanknopingspunten waar een vervoerder in een volgende ronde zijn voordeel mee kan doen. Daarnaast hebben vervoerders, ook redenerend vanuit hun eigen zakelijke belangen, wensen en verbeterpunten geformuleerd. Deze zijn hieronder opgenomen. Voor de duidelijkheid merken we op dit niet de verbeterpunten van de Rekenkamer zijn.¹³⁷

Inhoud concessie

- Houd voor de duur van de concessie de maximaal mogelijke termijn aan, zodat er ruimte is voor investeringen in materieel, en in geval van concessiewisseling om de nieuwe bedrijfscultuur door te voeren binnen het personeel
- Hanteer naar het voorbeeld van IJsselmond grotere concessiegebieden om zo schaalvoordelen te verkrijgen
- Overweeg het model waarbij de concessieverlener materieel in eigendom heeft en ter beschikking stelt aan de vervoerder. De levensduur van materiaal is namelijk vaak langer dan de concessieperiode. Daarmee ontstaat voor de vervoerder het

¹³⁷ De verbeterpunten van de Rekenkamer zijn opgenomen in het eerste deel van dit rapport (bestuurlijke nota)

risico dat hij na afloop van de concessie met materieel blijft zitten dat moeilijk te verkopen is. Dit risico wordt uiteindelijk doorberekend aan de concessieverlener

- Overweeg een gezamenlijke opbrengstverantwoordelijkheid voor concessieverlener en –nemer, omdat instrumenten om de opbrengsten te beïnvloeden ook bij beiden liggen
- Maak een duidelijke keuze tussen gedetailleerd voorschrijven en gunnen op de laagste prijs of meer ruimte voor de visie van de vervoerder en vrijheid om er invulling aan te geven
- Werk in aanbestedingen niet met varianten of opties. Deze worden door inschrijvers wel doorberekend in de biedprijs, terwijl de mogelijkheid bestaat dat de optie niet wordt gehonoreerd. Hierdoor betaalt de concessieverlener voor iets dat wellicht niet wordt uitgevoerd
- Organiseer geen aanbesteding tijdens een trendbreuk in de concessie, zoals bijvoorbeeld de komst van de Hanzelijn. De onzekerheid die dat met zich meebrengt wordt doorberekend in de inschrijving
- Maak standaard gebruik van een marktconsultatie in de voorbereiding van een aanbesteding

Financiën

- Indien de provincie grote prijsverschillen constateert tussen inschrijvers, zou zij op zoek moeten gaan naar de oorzaak van deze verschillen om te voorkomen dat iemand onder de kostprijs inschrijft; uiteindelijk is niemand gebaat bij een failliete vervoerder
- Hanteer een realistische prijscalculatie, bij IJsselmond 1 en 2 hebben meerdere vervoerders afgezien van inschrijving omdat het beschikbare budget in hun ogen niet toereikend was om het eisenpakket uit te voeren
- Hanteer een maximumbedrag en vraag vervoerders welk product zij daarvoor kunnen bieden

Samenwerking

- Stimuleer regionale samenwerking tussen concessieverleners omdat openbaar vervoer niet bij de provinciegrens stopt
- Bij samenwerking tussen meerdere concessieverleners er voor zorgen dat de neuzen dezelfde kant uit staan, voor vervoerders was het lastig anticiperen op onderliggende uiteenlopende wensen van de concessieverleners

Timing en planning

- Stem de aanbestedingsprocedure op andere aanbestedingen af, als er meerdere procedures lopen kan dit tot capaciteitsproblemen bij inschrijvers leiden
- Zorg voor een haalbare en acceptabele planning van het aanbestedingsproces, waarin de winnende vervoerder voldoende tijd overhoudt voor de implementatieperiode

Informatie

- Neem als concessieverlener meer verantwoordelijkheid voor de juistheid van de personeelsopgave, met name voor wat betreft het aantal indirecte personeelsleden; het is belangrijke informatie voor potentiële vervoerders

- Concessieverleners moeten instaan voor de achtergrondgegevens die zij meesturen met de aanbestedingsdocumenten, zodat bidders geen nadeel ondervinden van onjuiste of onvolledige informatie

Bijlage 1:

Beschrijving aandachtspunten onderzoeken andere provincies

De Noordelijke¹³⁸ en de Randstedelijke Rekenkamer¹³⁹ en de Rekenkamer Zeeland¹⁴⁰ hebben de afgelopen jaren onderzoek gedaan naar concessieverlening openbaar vervoer. Daarnaast betrekken we ook de evaluatie van het OV-beleid provincie Limburg¹⁴¹ in dit hoofdstuk. De focus van deze onderzoeken is niet allemaal hetzelfde. Het onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer richt zich bijvoorbeeld ook op de fase van totstandkoming van het OV-beleid en in het onderzoek van de Randstedelijke rekenkamer ligt de focus op het beheer van de concessies. Om de aansluiting te houden met de focus van ons onderzoek (aanbestedingsproces leidend tot concessieverlening) beperken we ons in dit hoofdstuk tot de leerpunten die daarop betrekking hebben.

Noordelijke Rekenkamer

De Noordelijke Rekenkamer beveelt aan om een aantal beleidsuitgangspunten te bezien op haalbaarheid en houdbaarheid, daarbij gaat het onder meer om:

- Realistische inschatting van wensen en middelen
Een lagere (BDU)bijdrage en de eigen wens voor een gelijkblijvend voorzieningenniveau staan op gespannen voet. Als de provincie het financiële gat tussen wensen en mogelijkheden voornamelijk als probleem bij de vervoerder legt kan dit leiden tot het risico dat er geen of te hoge inschrijvingen zullen komen. Om dit risico te voorkomen zal de provincie of wel moeten afstappen van het uitgangspunt om geen eigen middelen in te zetten dan wel de eisen qua voorzieningenniveau moeten versoberen.
Aandachtspunt: ambities en middelen zijn in evenwicht.
- Leidende rol bij duurzaamheid in OV krachtiger invullen
Door duidelijke keuzes en acties/maatregelen die het uitgangspunt ondersteunen kan de provincie de leidende rol bij duurzaamheid in OV krachtiger invullen. Door de veelheid aan duurzaamheidsopties ontstond een minder aantrekkelijk bestek.
Aandachtspunt: speerpunten t.a.v. het OV-beleid duidelijk doorvertalen in bestekken en zo mogelijk ondersteunen met eigen acties/maatregelen.
- PVVP actueel houden
Om de informatievoorziening aan derden actueel en betrouwbaar te houden is het van belang beleidswijzigingen kenbaar te maken, bijvoorbeeld in de digitale versie van het PVVP.

¹³⁸ Aanbestedingen openbaar vervoer in Fryslân, 23 september 2009, Noordelijke Rekenkamer

¹³⁹ Beheer en uitvoering concessies openbaar vervoer provincie Flevoland / Utrecht / Noord-Holland / Zuid-Holland, september 2009, Randstedelijke Rekenkamer

¹⁴⁰ Beheer en aanbesteding concessie openbaar vervoer, november 2012, Rekenkamer Zeeland

¹⁴¹ Evaluatie OV-beleid provincie Limburg, augustus 2011, OV netwerk & NEA onderdeel van Panteia

Aandachtspunt: beleidswijzigingen worden zodanig gecommuniceerd dat belanghebbenden altijd kunnen beschikken over actuele en betrouwbare informatie over beleidsuitgangspunten.

Daarnaast heeft de Noordelijke Rekenkamer een aantal aandachtspunten geformuleerd onder de noemer 'randvoorwaarden'; de invloed van vervoerders is op een aantal zaken gering, terwijl zij tegelijkertijd geconfronteerd worden met de financiële risico's of consequenties ervan.

- Voorwaarden overwegen voor kwaliteit en aanbod openbaar vervoer
De provincie kan bij de kwaliteit van het openbaar vervoer als voorwaarden stellen dat bij die kwaliteit en dat aanbod hoort dat er tussentijds geen beperkingen/belemmeringen, zoals bijvoorbeeld snelheid remmende maatregelen, worden opgeworpen.
Aandachtspunt: provincie 'bewaakt' de mogelijkheden van vervoerders om het OV conform afspraken uit te kunnen voeren
- Problematiek rond halte- en busstations voortvarend aanpakken
Bij de introductie van de marktwerking is niet geregeld dat het eigendom van de halte- en busstations zou overgaan naar de overheid. Door capaciteitsgebrek is dit in Fryslân ten tijde van het onderzoek een probleem.
Aandachtspunt: indien aanwezig de problematiek rond halte- en busstations voortvarend aanpakken.

Over de wijze van aanbesteden heeft de Noordelijke Rekenkamer een aantal verbetermogelijkheden aangegeven.

- Meer duidelijkheid en ruimte in aanbestedingsdocumenten verschaffen
De Noordelijke Rekenkamer constateert dat er veel vragen zijn gesteld, waardoor veel werk voor beide partijen (provincie en vervoerders) ontstond met het risico op vertraging. Daarnaast heeft de gedetailleerdheid in de bestekken geleid tot veel vragen en staat dit de ruimte voor ontwikkeling in de weg.
Aandachtspunt: de provincie voorkomt vertraging door duidelijk te zijn qua eisen maar daarnaast vervoerders ruimte te bieden door functioneel te specificeren (NB omdat de opbrengstverantwoordelijkheid bij de provincie ligt, ligt ruimte bieden voor ontwikkeling niet voor de hand).
- Verbeteren van informatievoorziening en monitoring
De provincie is voor gegevens nu afhankelijk van anderen, wat vanuit het oogpunt van onderbouwing van het gewenste openbaar vervoer en realistische concessies niet wenselijk is. Met 'eigen' informatie kan de provincie meer recht doen aan haar rol als regisseur.
Aandachtspunt: de provincie beschikt voor de onderbouwing van het gewenste openbaar vervoer en realistische concessies over 'eigen' informatie. Deze informatie kan zelf verzameld worden dan wel de provincie verzekert zich van de betrouwbaarheid van door een vervoerder aangeleverde informatie.
- Gunningsystematiek verbeteren
Opties die uiteindelijk niet gehonoreerd worden, maar wel worden meegewogen in de beoordeling leiden tot suboptimale keuzes. De Noordelijke Rekenkamer pleit er voor om van een optie een onvoorwaardelijk gunningscriterium te maken of alleen van de optie gebruik te maken als de geoffreerde prijs meevalt. Ook zou het

realiteitsgehalte van opties voor meer-/minder werk en de punten die daaraan worden toegekend vooraf bekeken moeten worden.

Aandachtspunt: de provincie zorgt voor goed vergelijkbare offertes door vooraf duidelijk te zijn in criteria en het aantal opties te beperken / duidelijk te zijn over de wijze waarop opties worden meegewogen.

Afsluitend geeft de Noordelijke Rekenkamer GS in overweging om PS bij het proces van aanbesteden meer te betrekken. Hoewel GS dit niet hoeft te doen zolang zij binnen de door PS vastgestelde kaders blijven acht de Noordelijke Rekenkamer het raadzaam om dat daarmee de kaderstellende rol van PS daadwerkelijk inhoud krijgt.

Aandachtspunt: GS informeren PS over cruciale fasen in de voorbereiding van het aanbestedingsproces.

Randstedelijke Rekenkamer

De Randstedelijke Rekenkamer heeft voor de vier Randstadprovincies onderzoek gedaan naar beheer en uitvoering concessies openbaar vervoer. Voor dit onderzoek leggen we de focus op de rapportage Flevoland, vanwege de gezamenlijke concessie IJsselmond van Overijssel en Flevoland.

Beleidsvoorbereiding

- Doelen getuigen van continuïteit in het gevoerde beleid en prestaties hangen veelal samen met de beoogde doelen. De formulering van de doelen kan aan precisie winnen, deels wordt dit door het gebruik van indicatoren ondervangen, maar deze zijn niet allemaal meetbaar.

Aandachtspunt: stel doelen op die Specifiek, Meetbaar en Tijdgebonden zijn, zorg voor eenduidige begrippen, en hanteer voor elk beleidsdoel tenminste 1 indicator voorzien van een nulmeting, streefwaarde en een tijdpad voor het bereiken van deze streefwaarde.

Beleidsontwikkeling

- De beleidsontwikkeling is redelijk op orde. Concessie-eisen zijn goed te koppelen aan de provinciale beleidsdoelen. Wel zijn er aandachtspunten ten aanzien van het concessiebeheer. Deze worden hier niet nader toegelicht omdat dit buiten de focus van ons onderzoek valt.

Aandachtspunt: -

Slotbeschouwing

- De provincie moet duidelijk zijn naar de vervoerder over de naleving van eisen en afspraken uit de concessie. Dat begint al bij de aanbesteding door deze eenduidig vast te leggen. Als eisen en afspraken onvoldoende worden nagekomen is het van belang de vervoerder daar op aan te spreken en om, als overleg niet binnen redelijke termijn tot verbetering leidt, overige instrumenten toe te passen. Wanneer dit niet gebeurt wordt de 'stok achter de deur' een 'wassen neus' en verliest sturing door overleg aan kracht.

Aandachtspunt: maak eenduidige afspraken over de naleving van eisen en afspraken uit de concessie en hanteer het instrumentarium om de naleving er van te realiseren.

Rekenkamer Zeeland

De focus van het onderzoek van de Rekenkamer Zeeland ligt op beheer en aanbesteding. Hieronder zijn de aandachtspunten weergegeven die ons object van onderzoek 'raken'.

Beleid

- PS kunnen hun invloed op OV-concessies met name vorm geven in de fase van beleidsontwikkeling. Door de beleidskaders en beleidsdoelen zo concreet en meetbaar mogelijk te formuleren stuurt PS indirect ook concessiebeheer en monitoring aan.

Aandachtspunt: PS formuleer doelen zo concreet en meetbaar mogelijk.

Concessiebeheer

- Vanwege de lange looptijd van concessies is het noodzakelijk om de mogelijkheid in te bouwen om in te kunnen spelen op actuele maatschappelijke veranderingen en beleidsontwikkelingen. De aanbeveling is om zowel in de beleidsvorming als in de concessieovereenkomst een voorziening hiervoor in te bouwen.

Aandachtspunt: bouw in beleidsvorming en in concessieovereenkomst flexibiliteit in (de mogelijkheid in om in te kunnen spelen op actuele maatschappelijke veranderingen en beleidsontwikkelingen).

Evaluatie OV-beleid provincie Limburg

Het enige niet Rekenkamer-onderzoek dat we in deze analyse betrekken is een onderzoek uitgevoerd in opdracht van de provincie Limburg, te weten de evaluatie van het OV-beleid. Hieronder worden de aandachtspunten uit dit onderzoek weergegeven die raakvlak hebben de focus van ons onderzoek.

- De concessiehouder legt de focus op het optimaliseren van het net en zal geen risico's nemen die samen hangen met het opzoeken van nieuwe reizigers en het ontwikkelen van innovaties. De reden daarvoor is dat de zekerheid van opbrengsten bij innovaties niet volledig aanwezig is, terwijl de kosten wel duidelijk zijn. Aandachtspunt: de concessiehouder prikkelen om innovaties te onderzoeken en dit financieel ondersteunen door (project)subsidies
- De omarming van een meer innoverende cultuur impliceert dat klanttevredenheidsonderzoeken minder van belang worden, want de kans is groot dat reizigers zich minder positief uitspreken over veranderingen doordat zij – net als een groot deel van de mensheid- een aangeboren weerstand hebben tegen verandering.
- Aandachtspunt: Bij een sterke focus op innovatie moet een tijdelijke dip in de resultaten van klanttevredenheidsonderzoek worden geaccepteerd
- Het bereiken van het einddoel is een gezamenlijke taak van provincie en concessiehouders. Voor concessiehouders is de einddatum van het contract het punt op de horizon en is het concessieovereenkomst het uitgangspunt, voor de concessieverlener gelden achterliggende doelen en een langere termijn horizon. Het is van belang om concessiehouders mee te nemen in het bredere kader. Aandachtspunt: Breng het bredere kader (de achterliggende doelen en de ideeën voor de lange termijn) onder de aandacht van de concessiehouders.

Bijlage 2:

Normenkader

Het hierna opgenomen normenkader is voorzien van een toelichting (het waarom achter de normen) en hebben we afgestemd alvorens het als toetsingskader te gebruiken.

Doelen

Het door PS vastgestelde openbaar vervoerbeleid vormt het inhoudelijke en financiële kader voor de concessieverleningen. Naast een SMART-formulering is ook de consistentie tussen doelen, maatregelen en middelen van belang om de doelen te kunnen bereiken.

- De doelen met betrekking tot de concessieverlening zijn Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden
- De maatregelen vloeien logisch voort / houden verband met de doelen
- Doelen, maatregelen en middelen t.b.v. concessieverleningen zijn onderling consistent.

Samenwerking

De aanbestedingen van de concessie IJsselmond zijn in samenwerking met de provincie Flevoland uitgevoerd. Tijdens de aanbesteding van IJsselmond 1 was de gemeente Lelystad ook betrokken, omdat de stadsdienst Lelystad toen nog onderdeel uitmaakte van de concessie IJsselmond. Een dergelijke gezamenlijke aanbesteding vereist een set heldere afspraken vooraf en een goede samenwerking tijdens het proces. De Rekenkamer acht het van belang dat de betrokken partijen van tevoren duidelijke (basis) afspraken hebben gemaakt ten aanzien van de samenwerking tijdens het concessieverleningsproces en deze afspraken schriftelijk hebben vastgelegd.

- de provincie Overijssel heeft met de provincie Flevoland (en gemeente Lelystad) afspraken gemaakt over de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tijdens de gezamenlijke concessieverleningen IJsselmond en heeft deze schriftelijk vastgelegd. De provincie Overijssel heeft geopereerd in overeenstemming met de gemaakte afspraken.

Inhoudelijke doorvertaling beleidskaders

De inhoudelijke toets bestaat er uit na te gaan hoe de beleidskaders (binnen de gegeven financiële randvoorwaarden) vertaald zijn naar concrete concessie-eisen. De beleidskaders kunnen behalve in de concessie-eisen ook tot uitdrukking komen in de gunningscriteria die de provincie heeft geformuleerd. Bij de criteria gaat het er niet alleen om welke aspecten een rol spelen bij de gunning, maar ook om het relatieve belang van deze aspecten in de beoordeling van de inschrijvingen.

- De programma's van eisen, bestekken en gunningscriteria houden logisch verband met de doelen m.b.t. concessieverlening.

- Een eventuele prioritering in de doelen m.b.t. concessieverlening is herkenbaar in de programma's van eisen, bestekken en gunningscriteria.¹⁴²

Risico's en financiën

De redelijkheid van de gestelde eisen is van invloed op de bereidheid van vervoerders om in te schrijven op een aanbesteding. Eén van de vragen daarbij is hoe de eisen die de provincie bij iedere concessieverlening heeft gesteld zich verhouden tot het beschikbare budget dat voor de betreffende concessie beschikbaar is. Een hieraan gerelateerd aspect betreft de (financiële) risico's die de provincie bij de (toekomstige) vervoerder heeft neergelegd (bijvoorbeeld op het gebied van loon- en prijscompensatie of de aanschaf van materieel) en de mogelijkheden die de vervoerder hierbij heeft om de kans dat deze risico's zich voordoen te beperken. Wanneer de vervoerder geconfronteerd wordt met risico's die niet goed door hemzelf beheerst kunnen worden, zal hij hiervoor een risico-opslag opnemen in zijn inschrijving, wat uiteindelijk door de provincie betaald wordt. Het is van belang dat de provincie voorafgaand aan de aanbesteding de financiële consequenties van bepaalde eisen en wensen zo goed mogelijk in kaart heeft gebracht en deze heeft vergeleken met het beschikbaar gestelde budget.

- de provincie heeft voorafgaand aan de aanbesteding inzicht in de financiële consequenties van de aan de concessie te stellen eisen en heeft onderzocht of dit past binnen het beschikbare financiële budget.

Sturingsinstrumenten in het algemeen

Tijdens het proces van concessieverlening formuleert de provincie eisen aan de uitvoering van de concessie. De vervoerder die de concessie krijgt, conformeert zich in zijn inschrijving (op papier) aan deze eisen. Pas tijdens de uitvoering van de concessie zal blijken of de vervoerder daadwerkelijk kan en zal voldoen aan de concessie-eisen. Het is dus van groot belang dat de provincie de prestaties van de vervoerder monitort en (bij)stuurt mochten de prestaties niet in overeenstemming zijn met de afspraken.

De provincie dient te beschikken over effectieve sturingsinstrumenten. Gedacht kan worden aan het kunnen opvragen van monitoringinformatie, het voeren van overleg met de vervoerder, het opleggen van boetes, het afdwingen van verbetermaatregelen, etc. Al deze instrumenten en bevoegdheden dienen tijdens de concessieverlening in het programma van eisen of andere documenten te worden vastgelegd. Het onderzoek van de Rekenkamer richt zich alleen op het proces van concessieverlening en gaat verder niet in op de vraag of de provincie deze sturingsinstrumenten ook daadwerkelijk tijdens de concessie heeft ingezet.

Speciale aandacht verdient de positionering van de opbrengstverantwoordelijkheid. In de OV-tactiek heeft de provincie vastgelegd dat zij de opbrengstverantwoordelijkheid op zich neemt. Deze keuze heeft een aantal belangrijke consequenties die voor de concessieverlening van belang kunnen zijn:

¹⁴² Deze norm is niet getoetst omdat er geen nadere prioritering in de doelstelling is aangetroffen.

Daarbij gaat het in ieder geval om de volgende aspecten:

- Menskracht en kennis om ontwikkelverantwoordelijkheid op zich te nemen
 - Instrumenten om vervoerder aan te sturen en duidelijke opdracht te geven (bijvoorbeeld afspraken over meer/minderwerk)
 - Financiële middelen om ideeën en plannen uit te werken
-
- de provincie beschikt in de concessie over de benodigde sturings- en beheersingsinstrumenten om haar beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren.
 - de provincie beschikt tijdens het proces van concessieverlening over de benodigde sturings- en beheersingsinstrumenten en past deze waar nodig ook toe.

Eisen aan het proces van concessieverlening

Op grond van wet- en regelgeving, eventuele provinciale uitgangspunten en algemeen geldende uitgangspunten zijn eisen af te leiden waaraan het proces van concessieverlening moet voldoen. Vanuit wetgeving gelden bepaalde eisen met betrekking tot concessieverlening en aanbesteding. De Wet Personenvervoer 2000 (Wp2000) is hiervoor het wettelijke kader. In aanvulling hierop heeft de provincie te maken met specifieke aanbestedingsrechtelijke eisen. Deze zijn vastgelegd in het Besluit Aanbestedingsregels voor Overheidsopdrachten (BAO).

- de provincie voldoet bij de concessieverleningen aan de bepalingen uit de Wp2000.
- de provincie voldoet bij de concessieverleningen (die een aanbestedingsprocedure volgen) aan de bepalingen uit het BAO.
- de provincie heeft in het proces van concessieverlening voldoende tijd in acht genomen.

Bijlage 3:

Toetsing aan Wp2000 en BAO

Tabel 18

	Midden-Overijssel	IJsselmond 2011	IJsselmond 2012	IJsselmond 2013	Zwolle - Kampen
2f WP2000: Art. 26 is er afstemming geweest concessieverlener met aangrenzende concessiegebieden?	Ja	Ja	Niet bekend	Niet bekend	N.v.t. (geen aangrenzende concessies)
2f WP2000: Artikel 27 adviesrecht consumentenorganisaties (tijdig -6 weken-t.b.v. PvE en gekwalificeerd):	Ja	Ja	Ja	Ja, maar niet beschikbaar gesteld	Ja
2f WP2000: Artikel 27a (adviesrecht beheerder Hoofdspoorweginfrastructuur TRAMDIENT)	N.v.t.	Ja	N.v.t.	N.v.t.	Ja
2f WP2000: Artikel 32 Concessievoorschriften: onderwerpen; verstrekken info; tarieven; financiën; data; eisen toegankelijkheid; etc.	Ja	Ja	ja	ja	Ja
2f WP2000: Artikel 39 Personeelsopgave: schriftelijk + verklaring externe deskundige + TIJDIG= bij publicatie bestek	Ja en tijdig	Ja en tijdig	Ja, maar niet tijdig.	Ja, maar niet tijdig. Personeelsopgave na publicatie bestek verstrekt, later nogmaals aangepast en daarna was de oorspronkelijke info onvolledig.	Ja, maar niet tijdig. Provincie had eerst de oorspronkelijke personeelsopgave (t.b.v. de aanbesteding IJsselmond 2011) bijgevoegd. Een actuele

					versie is nagezonden.
2f WP2000: Art. 43a Overname materieel: in ieder geval omschrijving van rechten en plichten + methode waarde bepalen	N.v.t.	Ja	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t. Provincie zou eigenaar worden van trammaterieel en deze ter beschikking stellen aan vervoerder.
2f WP2000: Art. 44 Opstellen programma van eisen: gebied; algemene eisen; afstemming aangrenzend OV; milieudoelstellingen; infrastructurele voorzieningen	Ja	Ja	ja	Ja	Ja
2f WP2000: Artikel 46 (Informatie t.b.v. concessieverlening): level playing field - informatieachterstand waar mogelijk te verkleinen: tijdig (bij publicatie bestek), betrouwbaar en relevante info	Door middel van de Nvl's zijn diverse fouten en slordigheden in de aanbestedingsstukken gecorrigeerd. Via de Nvl's heeft de provincie op een aantal onderwerpen nieuwe of gecorrigeerde informatie gepubliceerd. Zo is bijlage E.5 (de referentiedienstregeling: een overzicht van aantal Dru's per lijn), na een verzoek daartoe, op 13 juli aangepast een aangevuld met het aantal versterkingsritten. Op 12 augustus is deze bijlage opnieuw aangepast omdat de eerdere opgave	Na publicatie zijn via Nvl's aanvullende documenten en aanpassingen nagestuurd en is ontbrekende informatie beschikbaar gesteld, waaronder reizigerstellingen.	Personeelsopgave moest tijdens aanbestedingsprocedure worden herzien. Gecorrigeerde Dru-opgave nagestuurd. Verschillende ontbrekende documenten nagezonden, zoals bijlage C16 en C18.	Personeelsopgave te laat; omzeteis later naar beneden bijgesteld (van 15 mln. naar 9 mln.); korte implementatietermijn (implementatieplan was een knock-out criterium)	Behalve de personeelsopgave zijn bij het op 25 juli 2011 gepubliceerde bestek gegevens meegestuurd over eisen die ProRail stelt t.a.v. materieel, veiligheid en infrastructuur. Geen gegevens over aantallen reizigers, aantallen in- en uitstappers (huidig en prognoses), uitvoeringskwaliteit van huidige dienstregeling (punctualiteit, rituitval en oorzaak).

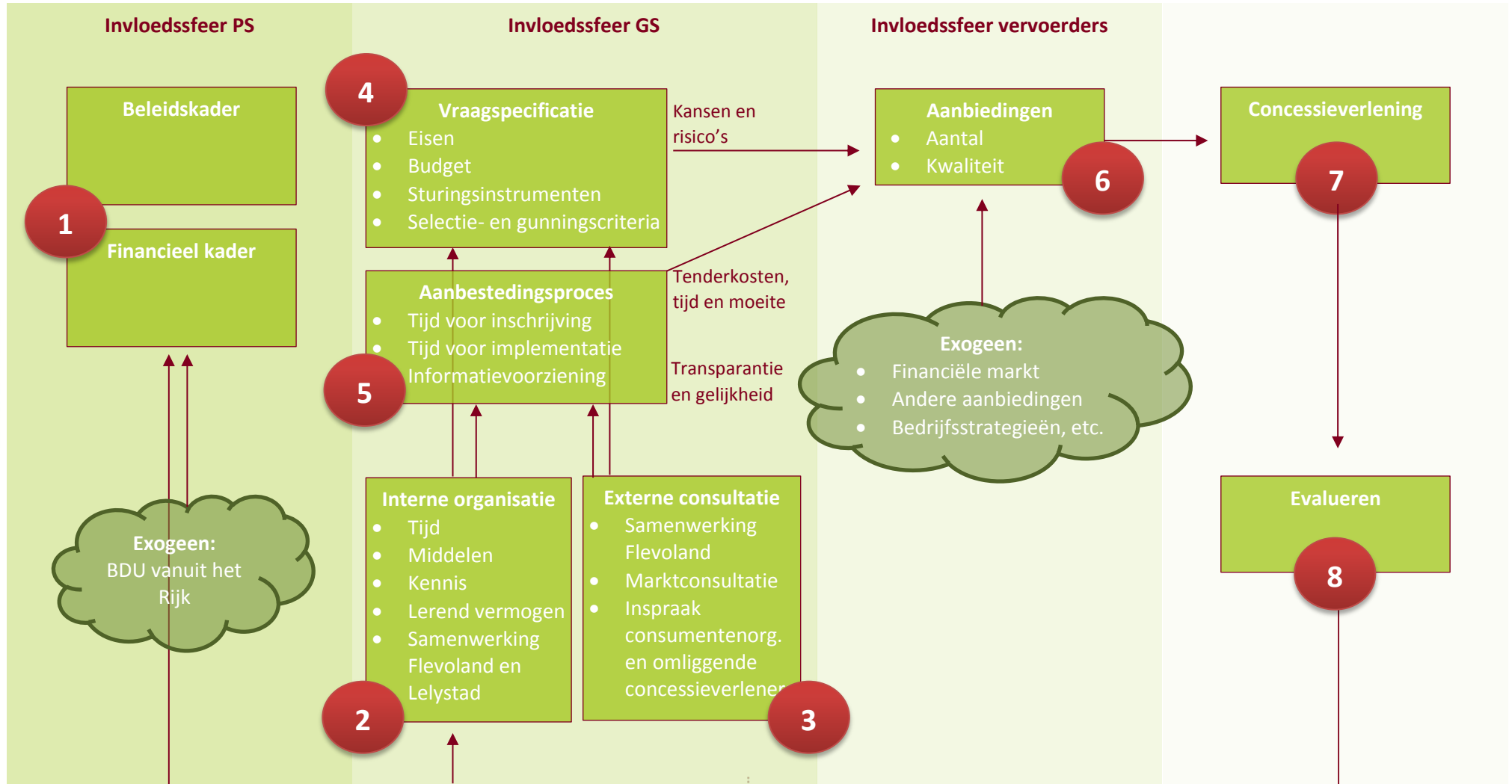
	verschillende onjuistheden bevatte.				
2f WP2000: Artikel 50 (aanbestedingsreglement): In het bestek t.b.v. de aanbesteding moet de provincie bekend maken welk aanbestedingsreglement wordt gehanteerd (BAO?)	Ja, BAO	Ja, BAO	Ja, BAO	Ja, BAO	Ja, BAO
2f WP2000: Artikel 61 (aanbestedingsplicht en uitzondering) Concessies worden slechts verleend nadat daartoe een aanbesteding is gehouden.	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
2f WP2000: Artikel 47 (concessieverlening na mislukte aanbesteding): kan eenmaal door de concessieverlener voor een periode van ten hoogste twaalf maanden worden verlengd	N.v.t.	Ja, bestaande concessie is verlengd op grond van artikel 47, na het niet gunnen van IJsselmond 2011.	Na het niet gunnen van IJsselmond 2012 moest de bestaande concessie opnieuw worden verlengd. Onduidelijk op grond van welk artikel.	N.v.t.	N.v.t.
2f WP2000: Artikel 36a Besluit Personenvervoer (aanbesteding treinconcessie) Een concessie voor openbaar vervoer per trein kan bij wijze van overgangsmaatregel worden verleend zonder dat een aanbesteding	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	Nee, het niet gunnen van de tramconcessie Zwolle-Kampen heeft de provincie op grond van artikel 36a via onderhandse gunning een concessie voor openbaar vervoer per trein verleend aan NS.
2f WP2000: Artikel 38 Besluit Personenvervoer (beoordeling inschrijvers) gunningscriteria redelijk en billijk in verhouding tot de aan te	Ja	Aantal criteria zeer uitgebreid, waardoor gunningsmodel complex was.	In later stadium wijziging range aantal Dru's: van 163.000 - 188.000 naar 164.000 - 189.000.	Selectie criterium (omzeteis) op het laatste moment aangepast.	Ja, wel kleine tussentijdse aanpassing van gunnings-systeem.

besteden opdracht + tijdens het aanbestedingsproces houdbaar, consistent en onveranderlijk				Wijziging doorgevoerd op 5 april 2012	
2f BOA: non-discriminatiebeginsel en transparantiebeginsel door de provincie zijn geborgd. eisen en voorwaarden op een duidelijke, precieze en ondubbelzinnige wijze geformuleerd + provincie deze objectief en uniform toepast + toegang tot essentiële productiemiddelen	Ja	Ja	Ja	Verschillende opmerkingen van bestekhouders over level playing field: overname haltepalen (nr. 15) = gewijzigd. Aansluiting lijnen (nr. 165) = ongewijzigd. NS kortingskaart (nr. 190) = gewijzigd. Gunningscriteria en maximaal aantal pagina's (nr. 204) = gewijzigd. Onvoldoende informatie lijnfiches (nr. 259) = ongewijzigd. Aantal infopalen (nr. 262) = schatting gegeven. Aantal eindpunten ter overname (nr. 268) = extra informatie. personeelsopgave (nr. 311, 312, 313, 315) = extra aangeleverd	Door middel van verschillende Nota's van Inlichtingen (tot en met de 9de en laatste Nvl) zijn meerdere grotere en kleinere onjuistheden in het bestek en bijlagen hersteld. Zo bleken verwijzingen naar andere artikelen nog overal te kloppen, werden de begrippen Inschrijver en Concessiehouder op diverse plekken omgewisseld en moesten fouten in eerder gegeven antwoorden op vragen van bestekhouders worden hersteld.
2f BOA: Aankondiging: omschrijving aard en omvang opdracht; eisen aan inschrijver; wijze waarop meer info verkregen kan worden	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
2f BOA: inlichtingen. Provincie verstrekt nadere inlichtingen (Nvl) uiterlijk 6	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

dagen voor uiterste inschrijfdatum					
2f BOA: inschrijvingen. termijn voor de ontvangst van de inschrijvingen minimaal 52 dagen, te rekenen vanaf de verzenddatum van de uitnodiging	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
2f BOA: beoordeling vindt plaats conform beoordelingsprotocol	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
2f BOA: proces verbaal	Ja	Ja	Ja	Niet bekend	Ja
2f BOA: gunning: z.s.m. en desgevraagd schriftelijk in kennis van de (voorlopige) gunningsbeslissing (ook wanneer niet gegund is)	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
2f BOA: schriftelijk gemotiveerde afwijzing (max. binnen 15 dagen indien verzocht)	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
2f BOA: bezwaartermijn 6 weken. Zijn er bezwaren? Oordeel rechter	Bezwaartermijn 6 weken. Geen bezwaren	Bezwaartermijn 6 weken. Geen bezwaren	Bezwaartermijn 6 weken. Geen bezwaren	Bezwaartermijn 6 weken. Bezwaar ingediend.	Bezwaartermijn 6 weken. Geen bezwaren

Bijlage 4: proces van concessieverlening

Zie toelichting op de volgende pagina.



Toelichting op het schema

Invloedssfeer Provinciale Staten

1. **Formuleren beleidskader en financieel kader.** Het vastgestelde OV-beleid samen met de beschikbaar gestelde financiële middelen vormen het kader voor elke concessieverlening. Provinciale Staten stellen het beleidskader en het financieel kader vast. De provincie bekostigt het grootste gedeelte van de OV-middelen uit de BDU van het Rijk. Fluctuaties in deze BDU-uitkering zijn niet door de provincie te beïnvloeden en daarmee een exogene factor.

Invloedssfeer Gedeputeerde Staten

2. **Zorgen voor interne organisatie van de concessieverlening.** Gedeputeerde Staten geven de ambtelijke organisatie opdracht om de concessieverlening voor te bereiden en uit te voeren. In de meeste gevallen gebeurt concessieverlening via een aanbestedingsprocedure. Er worden middelen, menskracht en (externe) expertise ingezet om de aanbesteding voor te bereiden. Verder kunnen leerervaringen uit eerdere concessieverleningen worden ingebracht. Daarnaast vindt in het geval van de concessie IJsselmond een intensieve samenwerking met de provincie Flevoland plaats en gemeente Lelystad plaats.
3. **Consulteren externe betrokkenen.** De provincie stemt met een aantal betrokken partijen af welke voorwaarden aan de concessie worden gesteld. De consumentenorganisaties en omliggende concessieverleners (en vaak inliggende gemeenten) hebben het recht om advies uit te brengen. Vaak organiseren concessieverleners een marktconsultatie onder vervoerders.
4. **Uitwerken vraagspecificatie.** Het beleidskader en financieel kader (1), de interne organisatie van de concessieverlening (2) en de externe consultatie (3) bepalen uiteindelijk de concessie-eisen en het beschikbare budget voor de uitvoering van de concessie. Deze worden opgenomen in een programma van eisen / bestek voor de aanbesteding. Daarnaast bevat het bestek de selectie- en gunningscriteria en de instrumenten waarmee de provincie tijdens de uitvoering van de concessie kan (bij)sturen.
5. **Vormgeven aanbestedingsproces.** Een volgende factor die bepalend is voor een succesvolle concessieverlening betreft de wijze waarop de provincie het aanbestedingsproces heeft georganiseerd. Het gaat hier onder andere om de hoeveelheid tijd die inschrijvers krijgen om een bieding te doen, de lengte van de implementatieperiode en de informatievoorziening door de provincie. Dit laatste heeft niet alleen betrekking op de (achtergrond)informatie die bij het bestek is gevoegd, maar ook op de informatie die tijdens de aanbesteding via nota's van inlichtingen wordt verstrekt.

Invloedssfeer vervoerders

6. **Ontvangen inschrijvingen en beoordelen.** De vraagspecificatie uit het bestek (de set aan concessie-eisen, beschikbaar budget, sturingsinstrumenten en selectie- en gunningscriteria) (4); de organisatie van het aanbestedingsproces (5) bepalen uiteindelijk of vervoerders een bieding doen. Dit hangt vooral af van (A) de kansen en risico's om de aanbesteding te winnen en de concessie rendabel uit te kunnen voeren; (B) de kosten die zij moeten maken om een bieding te doen; en (C) de mate waarin de aanbestedingsprocedure voldoet aan de beginselen van transparantie en gelijkheid.

Daarnaast zijn er bepaalde marktfactoren die niet of nauwelijks door de provincie te beïnvloeden zijn, maar wel effect kunnen hebben op de vraag of een vervoerder inschrijft op een concessie. Te denken valt aan de toegang tot financiering voor vervoerders (financiële markt), strategieën van vervoerders om al dan niet op bepaalde concessies te bieden en in meer of mindere mate de 'concurrentie' van andere aanbestedingsprocedures die tegelijkertijd lopen.

Bevoegdheid Gedeputeerde Staten

7. **Concessie verlenen.** Het resultaat van het proces is het verlenen van een concessie aan de vervoerder die met zijn bieding het best voldoet aan de voorwaarden van de provincie. De concessieverlening is een formele bevoegdheid van Gedeputeerde Staten.

128

Voorbereid op weg

Invloedssfeer Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten

8. **Lerend vermogen.** Een laatste stap betreft de inhoudelijke en procesmatige evaluatie van de concessieverlening. Ook, of juist, wanneer de aanbesteding niet leidt tot concessieverlening is het verstandig om te evalueren. De evaluatie kan resulteren in aanpassingen in het beleidsmatige of financiële kader en / of tot organisatorische wijzigingen voor toekomstige concessieverleningen. Deze terugkoppelingen zijn in de figuur met pijlen zichtbaar gemaakt, waardoor een cyclisch proces ontstaat. Het is raadzaam dat zowel GS als PS bij deze evaluatie betrokken zijn.

Bijlage 5:

Geraadpleegde bronnen

Algemene documenten provincie Overijssel

- &Overijssel! Vertrouwen verbinden versnellen. Coalitieakkoord 2007-2011, april 2007
- Begrotingen 2010, 2011 en 2012 provincie Overijssel
- Bestedingsplan BDU verkeer en vervoer West Overijssel 2012 en 2013
- Herijking OV-tactiek en spoorprojecten KvO, Statenvoorstel PS/2012/1023, nov 2012
- Omgevingsvisie provincie Overijssel, juli 2009
- OV-tactiek versie mei 2008 en november 2008

Concessies

Midden-Overijssel

- Bestek openbaar vervoer Midden Overijssel, juli 2009
- Beoordeling aanbesteding Midden-Overijssel (vertrouwelijk), november 2009
- Brief GS m.b.t. concept programma van eisen aanbesteding busvervoer Midden-Overijssel, 21 april 2009
- Financiën aanbestedingen openbaar vervoer, werkdocument, datum onbekend
- GS-nota Aanbesteding openbaar vervoer Midden-Overijssel (vertrouwelijk), 5 november 2009
- Nota van Inlichtingen, 21 september 2009
- Nota van Uitgangspunten West-Overijssel, concept februari 2009
- Rapport 'Aanbesteding concessie Midden-Overijssel, de provincie als ondernemer in het OV' van Brienens Mobiliteit & Milieu, Den Haag, 22 september 2009

IJsselmond 2011

- Aanbesteding multimodale concessie IJsselmond 2011, procesverbaal beoordeling & gunningsadvies, 21 januari 2011
- Bestek aanbesteding multimodale concessie IJsselmond 2011, Flevoland, Overijssel & Lelystad, 23 juni 2010
- GS-nota Aanbesteding openbaar vervoer concessie IJsselmond, 28 januari 2010
- GS-nota Vaststellen aanbestedingsdocumenten IJsselmond, vertrouwelijk, 22 juni 2010
- GS-nota Vaststelling bestek aanbesteding OV concessie IJsselmond, 24 januari 2012
- GS-nota verlenging concessie IJsselmond, vertrouwelijk, 27 juni 2011
- Nota van Inlichtingen multimodale concessie IJsselmond, definitieve versie 2011
- Nota van Uitgangspunten Aanbesteding multimodale concessie IJsselmond 2011
- Projectplan Aanbesteding multimodale concessie IJsselmond 2011, TransTec Adviseurs BV, 30 juni 2009

IJsselmond 2012

- Berekening financiële gevolgen aanbesteding IJsselmond, NEA t.b.v. de provincie Flevoland, juni 2012
- Bestek concessie IJsselmond 2012, Flevoland en Overijssel, 2012
- Evaluatierapport IJsselmond, resultaten van de quick scan, Significant b.v. in samenwerking met Trans Tec B.V., 26 april 2011
- GS-nota Aanbesteding busconcessie IJsselmond, 11 mei 2012
- GS-nota Vaststelling bestek aanbesteding OV concessie IJsselmond, 24 januari 2012
- GS-nota Verlenging busconcessie IJsselmond, 16 oktober 2012
- Nota van Inlichtingen concessie IJsselmond 2012, Flevoland en Overijssel, 2012
- Plan van aanpak Heroverweging aanbestedingsstrategie IJsselmond 2011 en eventueel verlengen lopende concessies, TransTec B.V. in opdracht van de provincies Overijssel, Flevoland en de gemeente Lelystad, 25 november 2010
- Risicoparagraaf bij GS nota 2012/0018290

IJsselmond 2013

- Bestek concessie IJsselmond 2014-2023, vertrouwelijk, 2 juli 2013
- Europese aanbesteding IJsselmond 2014-2023, 8 januari 2013
- Extract GS verlenging busconcessie IJsselmond, 2012
- GS-nota Aanbesteding busconcessie IJsselmond, 14 mei 2012
- GS-nota Besluit gunning busconcessie IJsselmond 2014-2023
- Overbruggingsconcessie IJsselmond, Connexxion, 20 september 2012

Tram Zwolle-Kampen

- Annotatie Financiering trammaterieel en werkplaats Zwolle-Kampen, brief GS aan PS kenmerk 2011/0026347
- Bestek concessie Tramexploitatie Zwolle-Kampen, 25 juli 2011
- Brief G aan PS dd 27 november 2012 met als bijlage het concessiebesluit trein Zwolle-Kampen
- Europese aanbesteding tramexploitatie Zwolle-Kampen, brief GS aan PS 2012/0042406
- GS-nota Strategie heraanbesteding concessie IJsselmond en tram Zwolle-Kampen, 1 februari 2011
- GS-nota Vervolg openbare Europese aanbesteding tramexploitatie Zwolle-Kampen, vertrouwelijk, 20 december 2011
- GS-nota Vervolg openbare Europese aanbesteding tramexploitatie Zwolle-Kampen, vertrouwelijk, 3 januari 2012
- GS-nota, kenmerk 2012/0232932, 4 oktober 2012
- Heraanbesteding openbaar vervoer concessie IJsselmond, brief GS aan PS, 15 februari 2011
- Nota van Inlichtingen, 22 november 2011
- Onderzoek Nederlandse Mededingingsautoriteit, rapportage van bevindingen Meten in de Trein
- PS besluit ontwikkeling Kamperlijn, PS/2009/88
- Projectplan Aanbesteding tram Zwolle-Kampen, 14 februari 2011, concept
- Risico's financiële constructie aanbesteding tram Zwolle-Kampen, brief GS aan PS 2011/0189172

- Toekomstige ontwikkeling Kamperlijn, brief GS aan PS 2012/0150088

Overige documenten

- Aanbestedingen openbaar vervoer in Fryslân, 23 september 2009, Noordelijke Rekenkamer
- Beheer en aanbesteding concessie openbaar vervoer, november 2012, Rekenkamer Zeeland
- Beheer en uitvoering concessies openbaar vervoer provincie Flevoland /Utrecht / Noord-Holland / Zuid-Holland, september 2009, Randstedelijke Rekenkamer
- CPB en het kennisinstituut voor de mobiliteit (2009), Het belang van openbaar vervoer
- Evaluatie OV-beleid provincie Limburg, augustus 2011, OV netwerk & NEA onderdeel van Panteia

Websites

www.kpvv.nl

Bijlage 6:

Geraadpleegde personen

Provincie Overijssel

- Dhr. Dijkstra – adviseur beleidsstrategie, eenheid Ruimte en Bereikbaarheid
- Dhr. Hoogeland – teamleider Openbaar Vervoer/ adjunct-hoofd eenheid Ruimte en Bereikbaarheid
- Dhr. Kok - Gedeputeerde
- Dhr. Verheijdt – extern adviseur, ingehuurd door de provincie Overijssel

Provincie Flevoland

- Dhr. Hasselaar – adjunct-hoofd Ruimte & Mobiliteit, provincie Flevoland

Consumentenorganisaties

- Dhr. Douma - secretaris van het Rocov Overijssel

Vervoerders

Arriva

- Dhr. Hettinga - algemeen directeur Arriva Nederland

Connexxion

- Dhr. Gerritsen - manager tenderteam Connexxion

DVG IJsselmond

- Dhr. Brouwer - directeur DVG

EBS

- Dhr. Kurver - directeur EBS

Noot touringcar Ede

- Dhr. Kersing - directeur Noot

Q-buzz

- Dhr. Struik - directeur Q-buzz

Syntus

- Dhr. Bleeker - directeur Syntus
- Dhr. Naberhuis - vervoerkundige Syntus