

BEHANDELINGSFORMULIER
Vergadering 23-5-2007
Agendapunt F11

Onderwerp	Evaluatie aanbesteding RegioTaxi		
Portefeuillehouder	De heer drs. J.M. Norder		
Beleidstaak	Verkeer en vervoer		
Voorgesteld besluit	1. Kennis te nemen van het onderzoek; 2. de aanbevelingen te betrekken bij toekomstige aanbestedingen; 3. het rapport ten behoeve van een informatieve bespreking toe te zenden aan de commissie VVEZ.		
Korte motivering	In uw vergadering van 4 april 2007 is behandeling van de evaluatie aangehouden in afwachting van nader advies van het Bestuurlijk Overleg Verkeer en Vervoer. Dit overleg heeft op 9 mei 2007 plaatsgevonden. De gemaakte opmerkingen zijn in bijgevoegd voorstel opgenomen.		
Bijlagen	1. Voorstel aan het dagelijks bestuur 2. Onderzoeksrapport RegioTaxi		
Gevolgde procedure	Bestuurlijk overleg	9 mei 2007	
	Commissie van advies		
	Overleg/inspraak		
	Anders, te weten	Onderzoekscommissie Regiotaxi	
Verdere Procedure	Overleg/inspraak	-	
	Commissie van advies	VVEZ	
	Algemeen bestuur	-	
	Anders, te weten	-	
Openbaar besluit	Ja	Financiële gevolgen	N.v.t.
Wet. bekendmaking	Nee		
Persbericht	Nee		
Andere publiciteit	Nee	P&O aspecten	N.v.t.
Opsteller	Ir.A. Bartels	Leidinggevende	
Telefoonnummer	070 750 1511	Portefeuillehouder	
Datum	14 mei 2007	Secretaris	
Beslissing: conform / gewijzigd / afgewezen / aangehouden / ...			

Aan:	Het dagelijks bestuur
Van portefeuillehouder:	Drs.J.M. Norder
Onderwerp:	Evaluatie aanbesteding RegioTaxi in 2006
Datum:	14 mei 2007
Contactpersoon:	Ir.A. Bartels
Doorkiesnummer:	070 750 1511

In uw vergadering van 26 oktober 2006 heeft u besloten onderzoek te doen naar de aanbestedingsprocedure van RegioTaxi. Aanleiding voor dit onderzoek was het disfunctioneren van RegioTaxi in de regio Haaglanden, zoals dat door de nieuwe vervoeder per 1 september 2006 werd uitgevoerd. Aan het algemeen bestuur is dit onderzoek toegezegd. U heeft besloten het onderzoek door middel van een ambtelijke commissie uit te voeren.

Bijgevoegd treft u de rapportage van de onderzoekscommissie aan. De commissie heeft in aansluiting op uw opdracht de verschillende aspecten van het aanbestedings- en implementatieproces onderzocht. Dat betekent dat het rapport vooral een terugblik is. De commissie heeft geconcludeerd dat er lessen kunnen worden geleerd uit de aanbesteding van RegioTaxi en uit het invoeringsproces en heeft naar aanleiding hiervan aanbevelingen in de rapportage opgenomen voor een toekomstige aanbesteding.

In de rapportage wordt geconcludeerd dat de aanbestedingsprocedure op zich zelf correct verlopen is, gelet op het bestek/programma van eisen en de gunningcriteria. De oorzaak van de problematiek, die per 1 september 2006 aan de orde was, ligt met name bij een opeenstapeling van uitvoeringsproblemen bij de vervoerder.

De rapportage is besproken in het Bestuurlijk Overleg Verkeer en Vervoer van 9 mei 2007. In dat overleg is geconstateerd, dat bij een volgende gunning in het bestek/programma van eisen voor zover mogelijk meer proactief moet worden ingespeeld op hoe om te gaan met invoerings- en uitvoeringsproblemen, inclusief een eventuele daaruit volgende ontbinding.

Voorgesteld wordt kennis te nemen van het rapport, de aanbevelingen te betrekken bij een volgende aanbesteding van RegioTaxi en de rapportage ter informatieve bespreking toe te sturen aan de commissie Verkeer en Vervoer en Economische zaken.

***Evaluatie aanbesteding
RegioTaxi Haaglanden 2006***

23 maart 2007

Inhoudsopgave

1. Introductie	1
2. Aanpak van de evaluatie	2
3. Het bestek en programma van eisen	3
4. Beoordeling van de aanbiedingen	5
5. Implementatie	9
6. Nabeschuwing	14
 <u>Bijlage 1</u> : Procesverloop van bestek tot en met implementatie	17
1. Bestek en Programma van eisen	17
2. Aanbestedingsprocedure	19
2.1 Nota van inlichtingen / aanpassingen bestek	19
2.2 Ontvangst inschrijvingen	20
2.3 Procedure Beoordeling Inschrijvingen	20
2.4 Beoordeling inschrijvingen	21
2.5 Gunning	21
2.6 Implementatie en de start	21
 <u>Bijlage 2</u> : Procesbeschrijving rechtsvorm	22

Evaluatie van de aanbestedingsprocedure en invoeringsperiode van RegioTaxi Haaglanden in 2006

Rapport van de onderzoekscommissie

23 maart 2007

“BTR Vervoerscombinatie gaat per 1 september 2006 de uitvoering van RegioTaxi Haaglanden overnemen. Door strengere kwaliteitseisen van het Stadsgewest Haaglanden en technische innovaties van BTR Vervoerscombinatie zal de kwaliteit van RegioTaxi Haaglanden de komende jaren verbeteren. BTR toonde aan de kwaliteit van het vervoer te kunnen garanderen. De vervoerscombinatie onderscheidde zich in de betrouwbaarheid van de uitvoering, communicatie met de reiziger en opleidingen voor het personeel. Daarnaast beschikken de partners in BTR over het kwaliteitskeurmerk voor Taxivervoer, de TX-keur. De nieuwe vervoerder gaat gebruik maken van controles waardoor de maximale omrij tijd nauwelijks overschreden kan worden. Nieuw is ook dat de taxi een kwartier voor of na het afgesproken tijdstip dient voor te rijden, in plaats van de huidige 20 minuten. Als een taxi door een misverstand niet komt, op de verkeerde plek staat of te laat is, zorgt BTR voor een snelle oplossing. Reizigers die bij de ritboeking aangeven op tijd aan te moeten komen bij een begrafenis, crematie, trouwdienst, theatervoorstelling, cursus, sportactiviteit, sollicitatiegesprek of aansluitende vervoersverbinding, krijgen van BTR de garantie dat zij niet te laat zullen arriveren. Voor rolstoelgebruikers verbetert het vervoer dankzij intensieve opleidingen voor alle chauffeurs om alle reizigers met een rolstoel veilig en comfortabel te vervoeren. Ook komt er bijvoorbeeld een lift om het inrijden een stuk veiliger te laten verlopen. De belasting van de luchtkwaliteit wordt teruggedrongen door alle voertuigen standaard uit te rusten met een roetfilter. BTR Vervoerscombinatie is een nieuw bedrijf dat is opgericht door de vervoersbedrijven Transvision, RMC en de BIOS-groep en gaat tot september 2009 voor RegioTaxi Haaglanden rijden. In de zomer ontvangen alle klanten informatie over de verbeteringen.” Persbericht Stadsgewest Haaglanden, 11 mei 2006.

Managementsamenvatting

- Tot en met de definitieve gunning is het aanbestedingsproces correct verlopen.
- Vanaf de definitieve gunning tot de start van RegioTaxi is het implementatieproces bepaald minder voortvarend verlopen, dan waarvan bij de gunning vanuit werd gegaan. Bij toekomstige aanbestedingen van RegioTaxi moet extra aandacht worden besteed aan de planning en organisatie van het implementatieproces, inclusief een hierin op te nemen kritieke pad en eventuele ‘go-no-go’ momenten.
- Bij toekomstige aanbestedingen van RegioTaxi en selectie van inschrijvers moet, voor zover toegestaan in het kader van het aanbestedingsproces, het waarborgen van de uitvoering van wat bij de inschrijving is aangeboden beter verankerd worden.

1. Introductie

Met het in de aanhef weergegeven persbericht van 11 mei 2006 werd door het Stadsgewest Haaglanden kenbaar gemaakt welk bedrijf per 1 september 2006 de uitvoering van RegioTaxi gaat uitvoeren.

Bij de start van de uitvoering bleken er zich veel problemen met het vervoer voor te doen. Deze problemen waren van allerlei aard, zoals een telefooncentrale die te laat voldoende operationeel was, passen die te laat beschikbaar waren en als belangrijkste punt een aanbod aan vervoer, dat zeker in de eerste periode behoorlijk onder de maat bleef en tot veel klachten aanleiding heeft

gegeven. Naar aanleiding van deze per 1 september 2006 gerezen uitvoeringsproblemen met RegioTaxi in het Stadsgewest is aan het algemeen bestuur van het Stadsgewest Haaglanden toegezegd, dat er een evaluatie zal worden uitgevoerd over de aanbesteding van RegioTaxi en met name dat onderzocht zal worden of de gerezen problemen tijdens de aanbestedingsprocedure waren te voorzien, c.q. voorkomen hadden kunnen worden.

Door het dagelijks bestuur is een ambtelijke evaluatiecommissie (hierna de commissie genoemd) ingesteld, bestaande uit:

Ir. A. Bartels, voorzitter	- Hoofd sector Algemene Zaken en plv. secretaris SGH
H. Mol, secretaris	- Senior beleidsmedewerker Openbaar Vervoer SGH
H. Geers, lid	- Projectleider aanleg tramlijn 19, aanbestedingsdeskundige SGH
E. Bavelaar, lid	- Hoofd Vakteam Mobiliteit gemeente Delft, materiedeskundige
R. Schalkwijk, lid	- Hoofd afdeling Publiekszaken gemeente Westland
A. Hilhorst, lid	- Hoofd Openbaar Vervoer SGH

2. Aanpak van de evaluatie

Aan de commissie is de vraag voorgelegd of de problematiek, zoals die per 1 september 2006 is ontstaan voorkomen had kunnen worden in het kader van de aanbestedingsprocedure. Daarmee omvat het onderzoek de periode vanaf de start van de aanbestedingsprocedure tot 1 september 2006. Op de aanpak vanaf 1 september j.l. heeft dit onderzoek géén betrekking. De commissie heeft gemeend aan de constatering en ook een aantal aanbevelingen te moeten toevoegen voor de toekomst.

De commissie heeft bij het onderzoek niet de omstandigheden die BTR Vervoerscombinatie in zijn brief van 17 oktober 2006 noemt als belangrijkste oorzaken¹ voor de 'valse start' tot leidraad genomen, maar gekozen voor een meer analytische benadering. Bovendien speelt een rol dat de commissie door middel van dit onderzoek niet heeft willen treden in de bedrijfsvoering van BTR Vervoerscombinatie.

Op basis van dossieronderzoek heeft de commissie drie momenten onderscheiden, die als het meest kritisch kunnen worden beschouwd in het proces. Deze drie onderdelen zijn:

1. Het bestek en programma van eisen
 - de procedure voor vaststelling van het bestek
 - de informatie in het bestek voor de vervoerder
 - de garanties in het bestek tegen een slechte kwaliteit
2. De beoordeling van de inschrijvingen
 - de beoordelingsprocedure
 - de uitkomst van de beoordeling
3. De implementatie en de start
 - per onderdeel van de uitvoering

¹ Deze door BTR genoemde belangrijkste oorzaken waren de omstandigheid "dat er op het laatste moment veel minder chauffeurs mee overkwamen van de vorige vervoerder dan waarmee tot dan rekening was gehouden en de exorbitante eisen m.b.t. de prijs van een enkele door BTR beoogd in te schakelen lokale vervoerder, waardoor alsnog voorzien moest worden in eigen bemensing van voertuigen en dito uitbreiding op de Planning/Meldkamer."

Rondom deze drie onderdelen is nadere informatie ingewonnen en zijn drie hoorzittingen gehouden, waarbij geconsulteerd zijn:

- D. Albregts - Projectleider RegioTaxi per 1-5-2006, betrokken bij ieder onderdeel van de aanbesteding- en implementatietraject en lid beoordelingscommissie
- B. Takman - Projectleider RegioTaxi tot 1-5-2006, betrokken bij ieder onderdeel van de aanbesteding tot de gunning en lid beoordelingscommissie
- E. Bavelaar - Hoofd Vakteam Mobiliteit gemeente Delft, materiedeskundige
- B. van Beers - lid beoordelingscommissie namens Stadsgewest Haaglanden
- M. Berloth - lid beoordelingscommissie namens de gemeente Westland
- W. Serné - lid beoordelingscommissie namens de gemeente Zoetermeer
- M. Boersma - adviseur aanbesteding RegioTaxi

De heren Bavelaar en Hilhorst, beide lid van de commissie, zijn op onderdelen betrokken geweest bij het aanbestedingsproces. Daar is bij de werkzaamheden en taakverdeling van de commissie rekening mee gehouden.

De commissie heeft kennis genomen van de dossiers op het gebied van de aanbestedingsprocedure en ook een procesverloop opgesteld.

Dat verloop is opgenomen in bijlage 1.

BTR-Vervoerscombinatie BV, noch de drie bedrijven die in eerste aanleg gezamenlijk de aanbidding hebben gedaan, hierna de combinanten genoemd, zijn gehoord door de commissie. Daarvoor is gekozen, omdat de commissie wil voorkomen betrokken te worden, dan wel direct of indirect te gaan treden in de situatie die vanaf 1 september 2006 aan de orde is tussen de opdrachtgever en BTR-Vervoerscombinatie BV. Daar gaat dit onderzoek ook niet over.

3. Het bestek en programma van eisen

3.1. De totstandkoming en aard van bestek en PvE

De commissie heeft geconstateerd dat, gelet op het bedrag dat met Regiotaxi is gemoeid, Europese aanbesteding verplicht is.

De commissie heeft geconstateerd dat er ondermeer met de gemeenten uitgebreid overleg is gevoegd over het bestek en dat het bestek juridisch/aanbestedingstechnisch is getoetst door een onafhankelijke externe aanbestedingsdeskundige van een ter zake bekend staand adviesbureau. De commissie heeft voorts geconstateerd dat er rekening is gehouden met reeds opgedane ervaringen en dat in het programma van eisen/bestek ten opzichte van de voorafgaande periode van RegioTaxi een aantal verbeteringen/verfijningen is doorgevoerd (zie ook bijlage 1). Deze hebben ondermeer betrekking op:

- Uitbreiding vervoersgebied WVG pashouders Zoetermeer.
- Uniformering vertrektijden (taxi mag 15 minuten te vroeg of te laat komen i.p.v. 20).
- Invoering prioriteitsritten naar begrafenis/trouwerij/andere religieuze bijeenkomsten.
- Terugbel service 10 minuten voor de rit uitvoeren i.p.v. 5 minuten.
- Omrijdtijd ook meten en bij overschrijding beboeten.
- Ritten die meer dan 30 minuten te laat zijn extra beboeten en aanscherping malusregeling dat 95% van de ritten stipt moet zijn i.p.v. 93%.
- Bonus/malus regeling invoeren voor a) kwaliteit van de terugbel service, b) dienstverlening van de chauffeurs en c) kwaliteit van het callcenter.

- Uitbreiding van de boeteregeling met specifieke boetes op de aspecten: veilig vervoer rolstoelen, overschrijden parameter gegronde klachten, gediplomeerde chauffeurs en leeftijd ingezette voertuigen.
- Bevoegdheid Klachtencommissie tot afdwingen vergoeding particuliere taxikosten door vervoerder aan indiener van een bezwaar.

Tijdens de hoorzitting is gebleken dat op basis van een gehouden evaluatie over de vorige periode is geconcludeerd dat niet gezocht moest worden naar een geheel nieuw systeem.

Voorts is gebleken dat het PvE/bestek geen principiële ander bestek is, dan elders in Nederland wordt gehanteerd. Het gaat ook niet om een geheel nieuw soort vervoer, maar om een systeem dat elders in het land en ook in het Stadsgewest Haaglanden werd en wordt uitgevoerd.

Tijdens de informatiefase is het aantal door potentiële aanbieders gestelde vragen niet substantieel groot. De Eerste Nota van Inlichtingen doet melding van 86 schriftelijk gestelde vragen en 12 mondeling gestelde vragen. Dat zijn gebruikelijke aantallen en roept geen bedenkingen op. Het gaat ook niet om een uitzonderlijke wijze van vervoer. De inschrijvers weten in beginsel waar het over gaat. De nota's van inlichtingen maakten deel uit van het definitieve bestek.

Het bestek is naar aanleiding van de vragen tijdens de informatiefase slechts in beperkte mate bijgesteld. Een voorbeeld van die bijstelling is, dat is vastgesteld dat een partij die inschrijft als hoofdaannemer, maar aangeeft beroep te doen op middelen van een onderaannemer voor drie of meer onderdelen, niet meer bij voorbaat wordt uitgesloten. Die bijstelling sluit overigens beter aan op de Europese en landelijke aanbestedingsregelgeving.

3.2. Conclusies

De commissie heeft in het PvE/bestek geen bijzonderheden kunnen vinden die de oorzaak zijn van de problemen die per 1 september 2006 zijn ontstaan. Of de situatie zoals die per 1 september 2006 ontstond had kunnen worden voorkomen door middel van een ander PvE/Bestek acht de commissie onwaarschijnlijk. Wel constateert de commissie met de kennis van nu dat verdergaande eisen ten aanzien van het implementatieplan de problemen wellicht eerder in beeld hadden gebracht. Daarmee kan overigens nog niet worden vastgesteld dat daarmee de betreffende problemen hadden kunnen worden voorkomen.

3.3. Overige bevindingen en aanbevelingen

Het 95% criterium

Een aspect dat na 1 september 2006 een hoofdrol is gaan spelen, is dat in het bestek het "95% op tijd rijden" niet als criterium is opgenomen. Het bestek kent een vergoedingensysteem met een glijdende schaal, dat bij stiptheid van 95 tot 95,9% op 100% ligt, bij een hogere stiptheid boven de 100% komt en bij een lagere stiptheid onder de 100% ligt. Dit systeem is landelijk gebruikelijk. De combinatie aan wie RegioTaxi is gegund heeft echter in zijn offerte ook 95% stiptheid gegarandeerd. Die norm is in aansluiting hierop ook in de overeenkomst met BTR-Vervoerscombinatie BV (hierna BTR VVC genoemd) opgenomen.

Inschattingsfouten

Een constatering achteraf is dat BTR VVC zelf aangeeft niet goed te hebben ingeschat in welke locaties de ritten met rolstoelen en rollators zich voordeden. BTR VVC meldt dat dit een deel van de startproblemen heeft veroorzaakt. In het bestek was geen geografische informatie over aantallen ritten met rolstoelen voorhanden, maar dit was wel te analyseren bij nadere bestudering van de verstrekte ritgegevens. Die gegevens zijn nadien op cd-rom aan BTR VVC beschikbaar gesteld.

Voor de toekomst beveelt de commissie aan om bij een volgende aanbesteding nog meer informatie op ritniveau te verschaffen in een cd-rom bijlage bij het bestek en indien mogelijk bij het bestek nog meer actuele informatie te geven over de ritten. Overigens constateert de commissie, dat er vooral ook bij de inschrijvers een verantwoordelijkheid ligt om zich goed te oriënteren, dat het niet gaat om een geheel nieuw soort vervoer en dat er ook grenzen zijn aan hetgeen in het bestek en PvE moet en kan worden opgenomen.

Rekenfouten

Met de kennis die de commissie nu heeft kan niet worden aangetoond dat er fundamentele rekenfouten zijn gemaakt door BTR VVC. Theoretisch blijft het mogelijk, dat de vervoerder met gebruik van verkeerde veronderstellingen zijn berekeningen heeft gemaakt en daar pas na de startdatum achter is gekomen. Als dit laatste al het geval is, is dat niet veroorzaakt door het PvE/bestek.

4. Beoordeling van de aanbiedingen

4.1. Inschrijvingen en selectie

Op basis van het bestek zijn zes inschrijvingen gedaan.

Door een door het dagelijks bestuur benoemde beoordelingscommissie zijn de inschrijvingen beoordeeld op basis van vooraf in het bestek vastgestelde criteria en volgens vastgestelde spelregels. Prijs en kwaliteit zijn volledig gescheiden behandeld. De beoordelingscommissie heeft de kwaliteit beoordeeld, zonder inzage te hebben gehad in de berekende gewogen staffelprijs. Hierdoor kon zuiver op kwaliteit worden beoordeeld.

De scores zijn door de leden van de beoordelingscommissie onafhankelijk van elkaar ingediend. De berekening van de gemiddelde staffelprijzen van de aanbieders is meermalen door derden gecontroleerd op juistheid.

Via een objectieve beoordeling is door de beoordelingscommissie vastgesteld dat inschrijver Bios-groep / Transvision / Rotterdamse Mobiliteits Centrale kwalitatief de sterkste aanbieding heeft gedaan en daardoor, in combinatie met een scherpe prijs, de meeste punten heeft behaald van alle inschrijvingen. Deze winnende inschrijving had de meeste punten op het onderdeel kwaliteit en de één na laagste prijs.

De één na beste inschrijving had een zeer klein puntenverschil met de winnende inschrijving, maar had veruit de laagste prijs en op afstand minder kwaliteitspunten. Het verschil tussen de beste inschrijver en nummers drie tot en met zes was gezien het verschil in prijs niet meer overbrugbaar door de kwaliteitsscore van de andere partijen. Deze inschrijvingen deden in alle gevallen onder voor de kwaliteitsscore van de aanbieding van de combinatie.

Tijdens de hoorzitting is gebleken dat er in de beoordelingscommissie geen discussie geweest over criteria: die stonden immers in bestek. De beoordelingscommissie heeft ook geen criteria gemist, aldus is gemeld.

De beoordelingssystematiek was een voor eenieder helder proces, ook voor de inschrijvers.

Tijdens de hoorzitting is gebleken dat de inschrijvingen wat betreft opzet en structuur onderling goed vergelijkbaar waren. Indien er interpretaties mogelijk waren is daarover binnen de beoordelingscommissie gesproken. In een beperkt aantal geval heeft dat geleid tot een aanpassing van de score. Dat is allemaal ordelijk vastgelegd in processen verbaal, zo is de commissie gebleken.

Tijdens de hoorzitting met leden van de beoordelingscommissie is uitgebreid besproken of kleine verschillen in de beoordeling de weging gemakkelijk naar de ene of de andere kant kunnen sturen. Ook de neiging om hoge, dan wel lage cijfers toe te kennen kan van invloed zijn. Dit soort effecten is door de beoordelingscommissie destijds onderkend, echter geconstateerd is toen dat het effect op het de gemiddelde scores nihil of te verwaarlozen is. Ook het hanteren van een andere systematiek (het weglaten van de hoogste en laagste scores) zou geen effect gehad hebben op het resultaat.

Tijdens de hoorzitting is gesproken over het risico van het werken met onderaannemers, zoals in onderhavig geval aan de orde is. Werken met alleen onderaannemers, die op het moment van selectie niet of minder bekend zijn, werd door sommige leden van de beoordelingscommissie als een risico gezien, maar aan de andere kant levert dit systeem ook meer aanbieders op. Als nadeel werd onderkend dat de winnaar pas gaat onderhandelen met onderaannemers, namelijk nadat bekend is dat hij gewonnen heeft. Dat geeft die onderaannemers een comfortabele positie. Daar staat weer tegenover dat het inbouwen van “zekerheden” in het bestek ook weer leidt tot een hogere prijs.

De beoordelingscommissie had, toen de combinanten Bios-groep/Transvion/Rotterdamse Mobiliteitscentrale als kwalitatief beste aanbieder naar voren kwam, daar een goed gevoel bij aldus is tijdens de hoorzitting gerapporteerd.

4.2. Conclusie

De commissie komt tot de conclusie dat over de beoordeling en beoordelingsprocedure op zich zelf geen opmerkingen te maken zijn. Dit onderdeel is op basis van de vastgestelde spelregels correct verlopen.

4.3. Overige bevindingen en aanbevelingen

De aanbiedingen

De commissie constateert dat de beoordelingscommissie de informatie, zoals die is aangedragen in de aanbiedingen, naar waarde heeft genomen zoals deze in de aanbiedingen op papier staan. Daarnaast gevraagd is door leden van de beoordelingscommissie te kennen gegeven dat er voor de beoordelingscommissie geen redenen waren om de aanbiedingen of onderdelen daarvan op hun juistheid in twijfel te trekken, dan wel hier nader te doen onderzoeken. Dat staat nog los van de vraag of zo'n nader onderzoek juridisch kan en procedureel past in de aanbestedingsprocedure.

Prijs en kwaliteit

De realiteit van de kwaliteitswaarde van inschrijvingen wordt niet noodzakelijkerwijs bepaald door de prijs. Een hoge prijs garandeert geen hogere kwaliteit en een lagere prijs geen slechte uitvoering. Wel kan sprake zijn van enige bandbreedte waarbinnen verwacht wordt dat de prijs zou moeten vallen. Het Stadsgewest Haaglanden zou bij opvallend afwijkende prijzen ervoor kunnen hebben kiezen om niet te gunnen, met alle consequenties van dien. In vergelijking met prijzen elders in den lande zijn bij de aanbesteding voor de RegioTaxi Haaglanden geen afwijkende prijzen geconstateerd. De commissie heeft geconstateerd dat het Stadsgewest Haaglanden ook heden niet kan concluderen dat de door de combinanten geboden prijs te laag is.

Ondernemer en ondernemingsstructuur

Nader onderzoek naar “geloofsbrieven” van de aanbieders en in het bijzonder van de uitvoerende ondernemer is geen opdracht geweest aan de beoordelingscommissie. Tijdens de hoorzitting is gebleken dat de behoefte daaraan ook niet naar voren is gekomen tijdens het beoordelingsproces.

Ervaring was wel een selectieaspect, maar de beoordeling beperkte zich tot een aantal feitelijke gegevens.

Met de kennis van nu was het wellicht beter geweest toch diepgaander in te gaan op het aspect “geloofsbrieven”. De commissie heeft daar de volgende aanleiding voor.

De rechtsvorm

Op basis van nader dossieronderzoek stelt de commissie vast dat de ‘winnende’ aanbieder een aanbieder was van een combinatie van inschrijvers, bestaande uit Transvision BV., de Rotterdamse Mobiliteitscentrale RMC BV. en Bios Rijnmond Beheer BV. In de aanbieder wordt gemeld, dat de combinatie besloten heeft tot oprichting van de Vervoerscombinatie Haaglanden (VCH). Na gunning gaat VCH de opdracht uitvoeren en gaat zich, aldus de aanbieder, exclusief richten op de uitvoering van RegioTaxi Haaglanden.

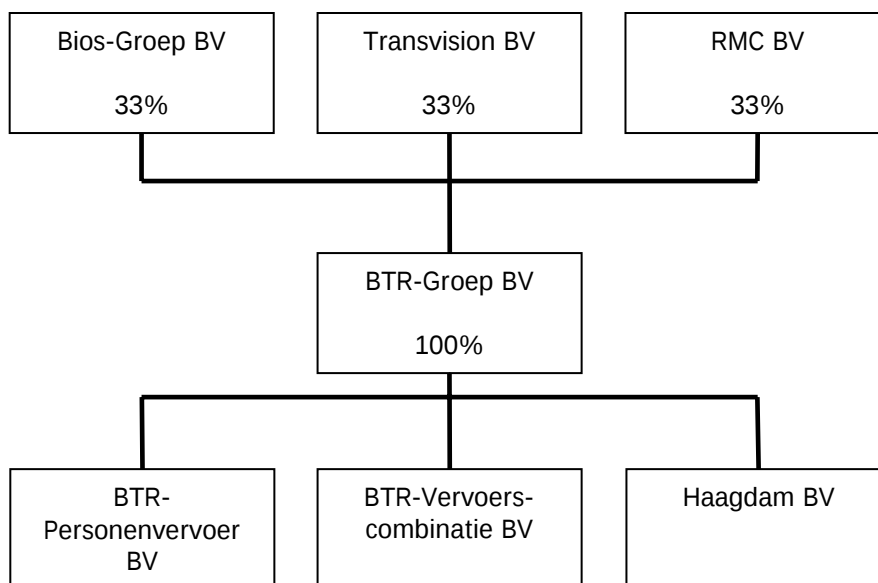
De commissie kan zich voorstellen dat bij de beoordeling de beoordelingscommissie heeft meegewogen het feit dat gerenommeerde combinanten de uitvoering (weliswaar door middel van een op te richten BV) garandeerden. Overigens, als gevolg van artikel 2.8 onder 8 van het bestek, dienen bij een combinatie van inschrijvers alle combinatieleden (hoofdelijk) aansprakelijk te blijven voor de goede uitvoering van de opdracht. Hier wordt nog op teruggekomen.

De voorlopige gunning is op 5 april 2006 door het dagelijks bestuur van het Stadsgewest aan de combinatie verleend. Ook de definitieve gunning d.d. 19 mei 2006 is aan de combinatie verleend.

In bijlage 2 aangegeven dat de combinanten enige tijd doende zijn geweest om te komen tot de thans aan de orde zijnde structuur. Op 5 juni 2006 zijn de verschillende BV's statutair ingesteld, waarbij ervan uit is gegaan dat BTR vervoerscombinatie BV (BTR VVC) contracterende partij wordt.

Op 12 juni blijkt dat iedere combinant in BTR-groep een afzonderlijke bankgarantie van € 133.000 verstrekt, welke drie garanties later worden samengevoegd tot één garantie van BTR Vervoerscombinatie.

De structuur van de BV's is weergegeven in figuur 1.

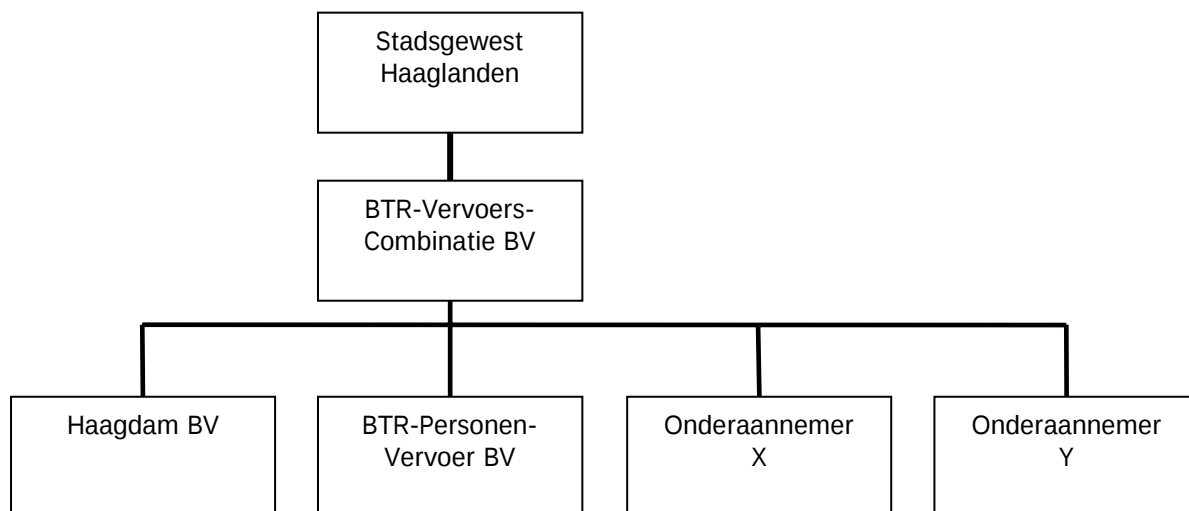


Figuur 1 De relatie tussen de verschillende BV's.

NB. Het aandeel van BTR-Groep BV in Haagdam BV is niet bekend.

De commissie constateert dat door deze structuur de combinanten (in BTR-groep) op grotere afstand worden geplaatst van de opdrachtgever dan in de aanbidding is aangegeven. Er is immers een BV. geplaatst tussen de combinanten en BTR-Vervoerscombinatie (BTR VVC). Bovendien blijkt dat BTR VVC alleen de logistiek verzorgt en dat de hardware en dus het bedrijfskapitaal bij BTR-Personenvervoer en bij de andere onderaannemers en subonderaannemers zit. In het bedrijfsleven zijn dit gangbare constructies, maar in een situatie waarin contractueel aanspraken kunnen worden gedaan op boetes en dergelijke kan dit een lastige situatie opleveren. De overeenkomst tot uitvoering van het CVV is door het dagelijks bestuur van het Stadsgeest Haaglanden overigens aan BTR Vervoerscombinatie BV verleend.

De relatie tussen de BV's is overigens niet hetzelfde, als de opdrachtgevende of contractstructuur. Deze structuur is weergegeven in figuur 2.



Figuur 2 Opdrachtgevende structuur

De aansprakelijkheid

In het bestek is in artikel 2.8 onder 7 het volgende bepaald: "Indien een combinatie van inschrijvers een aanbidding doet, dient een opgave te worden gegeven van de leden van de combinatie. Alle combinatieleden zijn (hoofdelijk) aansprakelijk voor een goede uitvoering van de opdracht".

In de bij het bestek behorende selectieformat is opgenomen dat er een verklaring moet worden ingediend met als inhoud: "De combinatie verklaart binnen 30 dagen na gunning bereid te zijn een rechtspersoon op te richten die hoofdelijk aansprakelijk is voor de gedragingen van de gehele combinatie." Die d.d. 16 maart 2006 ondertekende verklaring is opgenomen in de aanbidding van de combinatie.

De in het selectieformat voorgeschreven verklaring lijkt in strijd te zijn met het bepaalde in artikel 2.8 onder 7 van het bestek. Dat kan niet de bedoeling zijn. De commissie gaat ervan uit dat beide passages complementair aan elkaar zijn en dat er derhalve sprake moet zijn van aansprakelijkheden over en weer.

Bij brief van 30 juni 2006 meldt de directeur van BTR VVC i.o., dat de BTR VVC i.o. de hoofdelijke aansprakelijkheid van de gegunde opdracht voor de uitvoering van RegioTaxi Haaglanden overneemt van de combinanten en dat van deze rechtshandeling een verklaring zal worden opgenomen in een akte van bekrachtiging. Dat laatste is ook geëffectueerd. Hierdoor is volledig

afstand genomen van de aansprakelijkheid van de combinanten. Dat is niet in lijn met artikel 2.8. onder 7 van het bestek.

Mogelijke gevolgen voor de uitvoering per 1 september

De commissie heeft het nodig gevonden in vorenstaand wat nader in te gaan op de ontwikkeling van de structuur van de vervoerder met name omdat het er per 1 september 2006 op leek dat de garantie die in de aanbidding was gedaan, namelijk dat de combinanten borg zouden staan voor een optimaal vervoer, door BTR VVC uiteindelijk niet volledig kon worden waargemaakt. De commissie is gemeld dat vanuit de combinanten weliswaar bijstand is verleend, maar "slechts voor zover mogelijk". Omdat de commissie, zoals eerder vermeld om in dit geval moverende redenen de BTR VVC, noch de combinanten heeft gehoord, is het de commissie niet bekend wat hiervan de oorzaak is geweest.

Naar aanleiding van het vorenstaande beveelt de commissie aan om bij toekomstige aanbestedingen meer aandacht te besteden aan het aspect 'geloofsbrieven' en de structuur van de onderneming. Bovendien is het van belang om in de besluitvorming en in het dossier zorgvuldiger vast te leggen aan wie in welke hoedanigheid gegund wordt, wie wordt gecontracteerd, hoe de aansprakelijkheid is vastgelegd en hoe een en ander door middel van ontbindende voorwaarden wordt geborgd.

5. Implementatie

De commissie heeft t.a.v. de Implementatiefase dossieronderzoek uitgevoerd. Hieruit blijkt de commissie het volgende.

5.1. De gang van zaken

Het implementatieplan

In het PvE/bestek is ondermeer aangegeven dat er een implementatieplan moet worden opgesteld en dat er 28 dagen voor de start een controleerbare praktijkproefopstelling moet zijn. In artikel 4.32 punt 6 is bepaald dat € 10.000, - boete per dag wordt opgelegd indien het implementatieplan niet conform de daarin aangegeven tijdsplanning wordt uitgevoerd, waardoor de start later wordt dan 1 september 2006.

In de aanbidding gaat de combinatie in bijlage 4 in op het implementatieplan. Dit implementatieplan geeft een vooral kwalitatieve beschrijving. In een bijlage bij de aanbidding is een tijdsplanning opgenomen. In deze planning worden verschillende activiteiten genoemd, maar compleet is de planning niet. Zo is wel de planning van het selecteren van onderaannemers opgenomen, maar niet van het contracteren. Het is de commissie niet bekend of de planning d.d. 15 maart 2006, zoals opgenomen in de aanbidding, nog is bijgesteld, maar zij constateert dat veel activiteiten niet de geplande datum hebben gehaald. Een enkel voorbeeld: volgens de planning zou op 17 juli 2006 het personeel in dienst moeten zijn. Dat is niet het geval geweest. Het in de inschrijving van de combinanten opgenomen implementatieplan is naar het oordeel van de commissie te zeer kwalitatief en daardoor voor de opdrachtgever moeilijk controleerbaar. De actiepunten zijn naar het oordeel van de commissie te globaal beschreven en de planning is niet compleet en was op het moment van gunning al gedateerd. Ook na de gunning is, voor zover de commissie bekend, geen nader implementatieplan opgesteld, dat ook door de opdrachtgever is geaccordeerd.

Vanaf de gunning is door de opdrachtgever periodiek overleg gevoerd met BTR VVC over de voortgang van het ontwikkelingen van het invoeringsproces. Deze overleggen met de opdrachtgever vonden plaats aan de hand van een soort checklist.

Uit de verslaglegging van de besprekingen kan worden opgemaakt dat, naarmate de tijd vorderde bleek dat niet alles op orde was. De opdrachtgever, zo is de commissie gebleken, had tijdens de implementatiefase geen opvattingen over de bezetting van de centrale en overigens evenmin over aantallen chauffeurs of voertuigen. Dit zijn aspecten van bedrijfsvoering waarvan BTR VVC meldde dat die in orde waren.

De commissie is van oordeel dat het implementatieplan expliciet had moeten aangeven welke zaken op welk tijdstip afgerond hadden moeten zijn. Het plan had voorts inzicht moeten geven in de kritische factoren en het kritieke tijdpad. De commissie onderkent met de kennis van nu dat het belang van een degelijk implementatieplan zo nadrukkelijk naar voren komt, omdat het bij BTR VVC (in tegenstelling tot de in de aanbidding is vermeld) om een als het ware nieuw startende ondernemer gaat.

Door het ontbreken van bedoeld uitgewerkt implementatieplan kon naar het oordeel van de commissie door de opdrachtgever te weinig controle op de uitvoering plaatsvinden. Was dit plan er wel geweest, dan zou in de implementatiefase een strikt zakelijke beoordeling van de werkzaamheden van BTR VVC beter mogelijk zijn geweest en hadden de problemen, die nu pas laat manifest werden, mogelijk eerder kunnen worden onderkend.

Personeel

Een belangrijk punt was het aantrekken van personeel. Weliswaar had BTR VVC als gevolg van de geldende CAO de plicht tenminste 75% van het niet meer inzetbare personeel van de zittende vervoerder over te nemen (acceptatieplicht), maar de zittende vervoerder heeft geen "leverplicht". De zittende vervoerder won in die periode (juli 2006) o.a. een perceel schoolvervoer, waardoor niet veel personeel "vrij" kwam. Dit wordt op 19 juli 2006 aan de opdrachtgever gemeld. Hierdoor kwam, aldus de vervoerder, minder personeel over dan waarop gerekend was. BTR VVC moest daarnaast opereren in een arbeidsmarkt waarin niet veel animo bestond om voor BTR VVC te gaan rijden. Al aangenomen c.q. gecontracteerd personeel trok zich soms terug. Identieke problemen doen/deden zich overigens ook elders in het land voor. Er is blijkbaar sprake van een overspannen arbeidsmarkt in de taxivervoerwereld.

Een en ander maakte het voor BTR VVC erg moeilijk om aan gekwalificeerd personeel te komen. Voor de opdrachtgever is dat in formele zin overigens een probleem van de vervoerder. Een dergelijk risico wordt gelopen door alle inschrijvers die nieuw personeel moeten aantrekken. In het bijzonder in de huidige krappe arbeidsmarkt voor gediplomeerde taxichauffeurs was het blijkbaar moeilijk om in korte tijd een ruim personeelsbestand op te bouwen.

De opdrachtgever heeft naar een personeelslijst gevraagd met relevante data als diploma's en te volgen opleiding, welke door BTR VVC in een overleg op 7 augustus wordt toegezegd voor 1 september 2006. Zonodig zou BTR VVC een deel van het vervoer zelf rijden. Deze garantie werd, evenals die voor de beschikbaarheid van voertuigen, mondeling gekregen enkele weken voor 1 september 2006. BTR VVC levert de lijst echter pas op 8 september aan de opdrachtgever.

De commissie is van mening dat beide tijdstippen te laat zijn. En dat geldt al helemaal als de planning uit de aanbidding van de combinanten in acht zou zijn genomen.

Ook na 7 augustus is meermalen door de opdrachtgever gevraagd naar de definitieve lijst van onderaannemers en de gebieden waarin die zullen opereren. Deze lijst wordt eerst op 29 augustus 2006 aan de opdrachtgever overhandigd.

De commissie constateert samenvattend, dat de opdrachtgever een check op het personeel heeft gedaan en dat die van de vervoerder garantie heeft gekregen dat bij de start op 1 september op dit punt geen problemen meer zouden bestaan. Ook voor de start van de uitvoering heeft BTR VVC nog gemeld dat er voldoende personeel is en dat met de uitvoering kan worden gestart.

Aangezien het gelet op de forse bonus malus regeling voor BTR te allen tijde van belang is om een goede kwaliteit te leveren, heeft de opdrachtgever geen verder uitgewerkte eisen gesteld ten aanzien van aantallen chauffeurs die in dienst moeten zijn. Een dergelijke eis zou een efficiënte bedrijfsvoering in de weg staan en het adequaat door de vervoerder reageren op ontwikkelingen in de vraag naar het vervoer bemoeilijken, aldus was de overweging van de opdrachtgever. De opdrachtgever heeft kennis genomen van het aantal chauffeurs dat BTR VVC beweerde in dienst te hebben en van de mededeling van BTR VVC dat het genoeg personeel en voertuigen heeft om het vervoer uit te voeren. Achteraf moet worden geconstateerd dat dit niet het geval was.

Organisatie van het vervoer

BTR VVC heeft vanaf de gunningdatum bevestigd dat indien het vervoer niet zou kunnen worden ondergebracht bij een onderaannemer, BTR VVC dat deel van het vervoer zelf zou uitvoeren. Met betrekking tot het vervoer in Delft heeft BTR VVC uiteindelijk besloten het vervoer (door middel van BTR-Personenvervoer) zelf te verrichten. Verder heeft BTR VVC onderaannemers gecontracteerd die nog niet eerder voor de RegioTaxi hadden gereden, aldus is de commissie gemeld.

Voertuigen

Uit gespreksverslagen van de opdrachtgever met BTR VVC heeft de commissie kunnen opmaken, dat er op 7 augustus nog geen garantie kon worden geven voor de beschikbaarheid van 50 herkenbare voertuigen per startdatum. Overigens blijkt uit de verslagen ook dat per die datum niet de beschikbaarheid van voertuigen, maar de beschikbaarheid van chauffeurs het knelpunt vormde. De schouw van de voertuigen vond plaats op 30 augustus, hetgeen naar het oordeel van de commissie eerder had moeten gebeuren, ook al vormden de voertuigen per startdatum niet het probleem. De schouw op zich zelf bleek een tegenvaller te zijn, omdat er weinig te schouwen viel.

Centrale

Aan de hand van de kwaliteitscriteria kunnen inschrijvers aantonen in hoeverre zij de kwaliteit kunnen en zullen bewaken. Hiermee kan de opdrachtgever de vervoerder tijdens de implementatie en daarop aansluitende uitvoering houden aan de afspraken over de kwaliteit.

Na de start is gebleken dat de centrale weliswaar goed was ingericht, maar dat er onvoldoende werkplaatsen waren en dat de lange gespreksduur en de vele gesprekken er oorzaak van waren dat de wachttijden konden oplopen tot zelfs 40 minuten. De inschattingsfout van het aantal benodigde telefonisten heeft BTR VVC gemaakt in de wetenschap dat op iedere "call" buiten de norm een boete van € 1.—kan worden geheven door Stadsgewest Haaglanden.

De opdrachtgever is ervan uitgegaan, aldus is de commissie gebleken, dat deze boeteregeling voldoende stimulans is voor de vervoerder om voldoende personeel in te schakelen. Echter, de vervoerder heeft onderschat wat de gewenste bezetting zou moeten zijn. Op 1 september bleek dat de telefooncentrale niet naar behoren functioneerde. Bij volledige belasting van de telefooncentrale deden zich technische fouten voor. Bovendien duurden de gesprekken (te) lang. De lengte van de telefoongesprekken kan deels verklaard worden uit het gegeven dat de zittende vervoerder niet alle verzoeken van klanten om informatie over hoe Regiotaxi vanaf 1 september zou functioneren heeft doorgeschakeld naar het toen al bestaande (nieuwe) informatienummer van BTR VVC.

Voorts moest er sprake zijn van omzetting op één dag van het te handhaven nummer van de centrale van de scheidende vervoerder, naar de centrale van de nieuwe vervoerder. Daarmee werd het probleem als het ware eerst op 1 september 2006 in volle omvang zichtbaar.

Dat alles zou in de toekomst wellicht anders geregeld moeten worden, bijvoorbeeld door middel van het technisch doorschakelen naar het nieuwe informatienummer en het uitvoeren van een

“proefbedrijf” van de centrale met volledige bemensing en volledige (georganiseerde) belasting ruim voor de start.

Passen

Ten aanzien van de voortgang van de uitgifte van passen constateert de commissie dat er tot en met augustus 2006 door BTR VVC geen meldingen zijn gedaan van problemen. Toch blijkt dat die er in de praktijk wel zijn geweest. De commissie constateert dat de planning voor de uitgifte van 12.000 passen wel goed was, maar dat in de uitvoering toch passen te laat, d.w.z. na 1 september 2006, verstuurd werden. Hierdoor kregen pashouders ook de folder met de nieuwe regels te laat, wat mede oorzaak was van veel lange telefoongesprekken. Uit het gespreksverslag van 6 september 2006 maakt de commissie op dat op dat moment nog niet precies bekend is waarom passen te laat waren verzonden. Er is sprake van fouten in bestanden en fouten in de terugkoppeling naar de opdrachtgever. Van de zijde van de opdrachtgever wordt verder geconstateerd dat wijzigingen, die gemeenten hebben doorgegeven, niet naar behoren zijn verwerkt. Achteraf gezien blijkt het probleem veroorzaakt te zijn door een vertaalfout van de gegevens bij BTR VVC.

Praktijkproef

In het gesprek van 26 april wordt een afspraak gemaakt over een praktijkproef. De praktijkproefopstelling is ook in het bestek voorschreven. In het bestek is bepaald dat een uitgebreide en controleerbare praktijkproef van het gehele vervoerssysteem moet plaatsvinden. Tijdens de implementatiefase wordt afgesproken de proef op 31 juli te houden. Het zal daarbij gaan om een test van het volledige boekingssysteem, te weten ritboeking, planning, rituitvoering, registratie en rapportage. De commissie is uit mondelinge rapportage gebleken dat op 31 juli het boekingssysteem is getoond door de deskundigen die Wintax voor BTR VVC gereed moesten maken.

De commissie constateert dat in het gesprek tussen de opdrachtgever en BTR VVC van 7 augustus er geen aanleiding is om opmerkingen te maken over de praktijkproef.

Gelet op de vanaf 1 september 2006 opgedane ervaringen beveelt de commissie aan om bij een volgende aanbesteding in het bestek een uitgebreide omschrijving van de praktijkproef op te nemen en hierin ook een risicoanalyse verplicht te stellen. De op 31 juli 2006 uitgevoerde praktijkproef kan immers niet worden gezien als een zoveel mogelijk complete simulatie van de komende uitvoeringspraktijk.

Overeenkomst

Op 28 augustus 2006 is de overeenkomst met BTR VVC ondertekend. Daar waren, aldus is de commissie gerapporteerd, geen belemmeringen voor omdat BTR VVC garandeerde dat een goede start per 1 september 2006 zou worden gemaakt.

Na de feitelijke start bleek echter dat er verschillende zaken door BTR VVC toch niet goed geregeld waren. Aansluitend daaraan werd op 8 september 2006 de eerste schriftelijke melding aan BTR VVC gedaan van vele ernstige gebreken bij de uitvoering.

Overigens constateert de commissie dat de overeenkomst het gehele stelsel van bestek, PvE, Nota van Inlichtingen, de inschrijving met daarbij behorende aanhangsels insluit. Dat maakt het contract wat lastig inzichtelijk. Dat ware een volgende keer wellicht beter anders te organiseren.

Algemeen beeld

De commissie stelt vast dat de opdrachtgever tijdens de implementatiefase heeft geconstateerd dat de uitvoering van het implementatieplan niet soepel verliep, maar daar blijkbaar geen aanleiding in zag om een boete van € 10.000,- per dag op te leggen, met name omdat niet vast

stond dat door de vertraging de start later zou worden dan 1 september 2006, wat ook niet het geval was.

Ten aanzien van de zaken waarvan de opdrachtgever geconstateerd heeft dat ze niet goed verlopen is de commissie gemeld dat de opdrachtgever weinig handvatten (ontbreken van een tijdsplanning met kritisch pad en in ieder geval het multi-interpretabele karakter van deze boetebepaling) en soms ook niet onmiddellijk aanleiding had om in te grijpen.

5.2 Overige bevindingen t.a.v. de Implementatiefase

Bonus/malus en boetes

De bonus/malussystematiek en daarbij de boetes bij ingebrekestellingen vormen een forse financiële prikkel om de gewenste kwaliteit te leveren, zeker bij aanbestedingen waar prijs een belangrijke rol speelt en de marges voor boetes zeer gering zijn. Ook vormt de mogelijkheid om de overeenkomst te ontbinden een stevige stimulans voor de vervoerder om diens verplichtingen na te komen. Overigens blijft er in dat geval het probleem hoe alsdan het CVV-vervoer alsnog kan worden geregeld. Plotselinge terugtrekking door de vervoerder wordt onder meer tegengegaan door een forse 'boete' van € 400.000,- die direct geïnd kan worden.

Een slechte start wordt door het boetesysteem niet in het bijzonder tegengegaan. De strenge bonus/malussystematiek zou in principe echter wel voldoende druk moeten uitoefenen op het vanaf de start leveren van een optimale prestatie, maar als instrument heeft dat niet voldoende gewerkt.

De enige boeteregelingen die speciaal van toepassing zijn in het implementatietraject betreft de boete voor het niet kunnen starten per 1 september 2006, maar daar zoals eerder vermeld kon in dit geval niet echt gebruik van worden gemaakt omdat het er geen gecontracteerde tijdsplanning was met ijkpunten, die terugrekende vanaf 1 september 2006.

En dat staat dan allemaal nog los van het op dat moment beschikbaar hebben van een noodscenario.

5.3. Conclusies

Afgezien van de vele strenge regelingen en zo mogelijk nog strengere regelingen in het bestek is het altijd mogelijk dat een vervoerder een verkeerde berekening maakt op basis van de verkeerde of onvoldoende uitgangspunten, dan wel inschattingfouten maakt over de medewerking van derden.

Alles overziende waren juist dit soort aspecten de belangrijkste oorzaken voor de vervelende situatie die op 1 september 2006 aan de orde was.

Van de drie combinanten die deze aanbieding deden had gezien hun statuut meer mogen worden verwacht, dan op 1 september 2006 werd gepresteerd. Het is daarbij voor de commissie een niet beantwoorde vraag of de gekozen structuur van de BV's hierbij een rol heeft gespeeld,

De commissie is van mening, dat een gedegen implementatieplan, met een koppeling naar het boetebeding voor de opdrachtgever een sterkere rol zou hebben opgeleverd. De borging daarvan had naar het oordeel van de commissie ook steviger in het bestek opgenomen moeten zijn. Ook het inbouwen van een go-no-go moment kan daarbij worden overwogen.

In de gebleken praktijk kwamen aspecten langs waarvan geconstateerd kon worden en geconstateerd is dat ze laat of te laat afkwamen. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat de

opdrachtgever te weinig handvatten had om in te grijpen, ook omdat BTR VVC “het komt goed” signalen afgaf en een ordentelijke start per 1 september 2006 garandeerde.

Een overweging van een andere orde is dat juist bij een aanpak, als door BTR VVC werd voorgestaan en waarbij gewerkt wordt met verschillende onderaannemers, een strakkere procesorganisatie strikt noodzakelijk is, ook gelet op de gangbare werkwijze in deze tak van de vervoerswereld. De commissie meent dat dit voor CVV-vervoer niet de eerste optie zou moeten zijn. Wellicht ware bij een volgende aanbesteding als hoofdaannemer een bedrijf te contracteren met voldoende massa in materieel, personeel en kapitaal en het aantal toe te laten onderaannemers strikt te beperken.

De vraag kan worden gesteld of een langere implementatiefase zou hebben geholpen bij de opstartproblemen. De commissie is van oordeel dat dit waarschijnlijk geen oplossing had geboden. Immers, de aanbieder weet van te voren wat hem te doen staat. Indien de termijn te kort zou zijn geweest, zou dit in de aanbidding meegenomen moeten zijn.

Tenslotte doet de commissie nog een aanbeveling over de werkwijze. De commissie meent dat het van twee gevallen een moet zijn: of er wordt in regie gewerkt of niet. In onderhavig geval is het laatste de bedoeling geweest. Dat neemt niet weg dat tijdens de implementatiefase, dat wil zeggen vanaf 5 april/19 mei 2006 tot 1 september 2006, regelmatig overleg is geweest tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer over de wijze waarop de nadere invulling van RegioTaxi plaatsvond en over de voortgang. Hoewel de gevolgde praktijk blijkens de gespreksverslagen hier niet op duidt, kan bij een dergelijke aanpak de indruk ontstaan dat de “bouw (implementatie) van RegioTaxi” in regie tot stand komt. Als een aanpak in regie bedoeling is, vereist dat een speciale aanpak met een heldere verantwoordelijkheids- en taakverdeling en organisatie, die zijn grondslagen al moet vinden in het bestek. Als dat niet de bedoeling is, moet die weg ook niet worden opgegaan en is het gewenst met vooraf een heldere checklist te hebben op basis waarvan de opdrachtgever de uitvoering kan controleren en op basis waarvan “meer- en minderwerk” kan worden vastgesteld.

6. Nabeschuwing

Het is de commissie niet gebleken dat er in het aanbestedingsproces fouten zijn gemaakt. De problematiek die per 1 september 2006 aan de orde was, is vooral het gevolg geweest van problemen bij de uitvoering bij BTR-VVC.

De commissie wil er wel op wijzen dat door de hoeveelheid aan formulieren en stukken (die allemaal onderdeel uitmaken van de overeenkomst) het overzicht verloren kan raken. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval geweest met de organisatiestructuur en aansprakelijkheden. Dat zou in een volgende situatie zo mogelijk beter geregeld moeten worden.

Een ander punt is dat het bij terugblik beter zou zijn geweest een steviger gereguleerd implementatieplan te eisen en vooraf zo mogelijk strakkere eisen te stellen aan de gewenste bedrijfsopzet. Wat dit laatste betreft bestond de winnende partij immers uit drie combinanten, die ieder een goede staat van dienst hebben. De commissie kan zich derhalve voorstellen dat er bij de selectie en gunning niet verder is ingegaan op de operationaliteit en kundigheid van de aanbieder(s). Door de uiteindelijke BV-structuur is er echter verandering gekomen in de positie van de aanbidders.

De commissie wil graag onderstrepen dat de door de commissie gemaakte opmerkingen deels wijsheden achteraf zijn.

De commissie adviseert om in de aanloop naar de volgende aanbesteding voor Regiotaxi te laten onderzoeken of andere vormen van aanbesteding mogelijk en wenselijk zijn. Daarbij zou vooral ook gekeken moeten worden naar een vorm van aanbesteding die in de bouwwereld bekend staat als DBFM (design, build, finance, maintain). Een aanbesteding voor Regiotaxi zou dan een zeer beperkt PvE/bestek hebben. De markt wordt uitgedaagd in de aanbidding creatief en innovatief te zijn. De commissie vermoedt dat bij zo'n aanbesteding met een minder gedetailleerd PvE/bestek minder sturing van de opdrachtgever nodig is in de aanloop naar de uitvoering. Mogelijk zijn ook andere varianten denkbaar.

De commissie veroorlooft zich nog een enkele opmerking over het systeem van de bonus-malusregeling. In deze regeling is voorzien in meer of minder subsidie naar gelang de prestaties. Dit is in principe een goede regeling om de opdrachtnemer te dwingen duurzaam een optimale prestatie te leveren. Daarnaast gevraagd is de commissie echter niet gebleken dat de berekening van de bonus/malus is gebaseerd op bedrijfsresultaten, maar meer op het landelijk gebruikelijke systeem. Dit kan betekenen dat een malus van enkele procenten nog steeds een redelijke winstmarge oplevert en dat het bereiken van een 100% vergoeding bedrijfsmatig niet (echt) rendabel is. Dat kan ook de verklaring zijn waarom veel CVV vervoerders in het land zo rond de 90% presteren. Het zou wenselijk zijn om dit aspect bij een volgende aanbesteding zo mogelijk eens nader te onderzoeken om zo verkeerde verwachtingen te voorkomen.

Den Haag, 23 maart 2007

Bijlage 1 Procesverloop van bestek tot en met implementatie

1. Bestek en Programma van eisen

1.1. Procedure vaststelling

De gehele aanbesteding is uitgevoerd onder leiding van extern adviseur dhr. M.P. Boersma en met behulp van projectleider B. Takman en projectsecretaris D. Albregts. De procedure verliep als volgt:

- In de zomer van 2005 zijn wensen geïnventariseerd bij de negen gemeenten en enkele regionale gehandicapten- en ouderenorganisaties (Klachtencommissie RegioTaxi, NAGO, RPCP en PGZ)
- In het najaar van 2005 is een projectgroep RegioTaxi opgericht met ambtelijke vertegenwoordigers uit gemeenten Delft, Den Haag, Midden-Delfland, Rijswijk, Westland en Zoetermeer. Deze projectgroep is drie maal bijeengekomen en is ingegaan op het Vervoerreglement (waarin het product beschreven wordt) en het Bestek en Programma van Eisen.
- In het najaar van 2006 is een ad-hoc consumentenplatform RegioTaxi opgericht dat positief heeft geadviseerd over het Vervoerreglement.
- Het bestek, dat het Vervoerreglement vertaalt naar de wijze waarop de vervoerder wordt gehouden aan de eisen, is vervolgens opgesteld in overleg met juridisch adviesbureau Forseti Tender management, een bureau met veel ervaring bij aanbestedingen voor RegioTaxicontracten.
- Vervolgens is het bestek binnen het Stadsgewest Haaglanden vertrouwelijk behandeld door de Ambtelijke Coördinatiecommissie Verkeer en Vervoer op 14 december 2005, Portefeuillehouderoverleg VV van 21 december 2005 en schriftelijk voorgelegd aan de Commissie VVEZ.
- Tenslotte is op 18 januari het Bestek vastgesteld door het dagelijks bestuur van het Stadsgewest Haaglanden met instemming van alle voornoemde gremia.

In het dagelijks bestuur van 18 januari is in hoofdlijnen het volgende besloten t.a.v. de aanbesteding RegioTaxi:

1. Vaststellen van de volgende uitgangspunten:

- A. Handhaven van de belangrijkste productkenmerken;
- B. Het doorvoeren van enkele noodzakelijke verbeteringen;
- C. Het handhaven van het huidige vervoer van WVG pashouders in Delft en Zoetermeer;
- D. Het handhaven van het huidige budget.

2. Vaststellen aanpassingen Programma van Eisen (op hoofdlijnen)

- A. Uitbreiding vervoersgebied WVG pashouders Zoetermeer;
- B. Invoering ritboeking per internet (handhaving boeking per telefoon voor 10 ct p.m.);
- C. Uniformering vertrektijden (taxi mag 15 minuten te vroeg of te laat komen i.p.v. 20);
- D. Invoering prioriteitsritten naar begrafenis/trouwerij/andere religieuze bijeenkomsten;
- E. Terugbelservice 10 minuten voor de rit uitvoeren in plaats van 5 minuten;
- F. Vervoerder verplichten snel een nieuwe taxi te sturen als klant en taxi elkaar missen;

- G. Diverse aanscherpingen van kwaliteitseisen aan de voertuigen zoals roetfilters en routeplanners, rolstoelen inrijden met een lift;
- H. Omrijdtijd ook meten en bij overschrijding beboeten;
- I. Ritten die meer dan 30 minuten te laat zijn extra beboeten en aanscherping malusregeling dat 95% van de ritten stipt moet zijn in plaats van 93%;
- J. Bonus/malus regeling invoeren voor a) kwaliteit van de terugbel-service, b) dienstverlening van de chauffeurs en c) kwaliteit van het callcenter;
- K. De boeteregeling wordt uitgebreid met specifieke boetes op de aspecten: veilig vervoer rolstoelen, overschrijden parameter gegronde klachten, gediplomeerde chauffeurs en leeftijd ingezette voertuigen;
- L. Bevoegdheid Klachtencommissie tot afdwingen vergoeding particuliere taxikosten door vervoerder aan indiener van een bezwaar. Verder wordt de bezwaar- en klachtenprocedure laagdrempeliger gemaakt door een antwoordnummer in te voeren en aan gegronde bezwaren een standaard basisvergoeding (door de vervoerder) toe te kennen van € 2,50 voor de correspondentiekosten.

Tevens is door het dagelijks bestuur ingestemd met de verdere aanbestedingsprocedure de samenstelling van de beoordelingscommissie. Ook is met de vaststelling van het bestek door het dagelijks bestuur ingestemd met de beoordelingscriteria. Gekozen is om het bedrijf te kiezen dat het hoogste aantal punten haalt waarbij 75% van de punten worden bepaald door de prijs en 25% door enkele kwaliteitscriteria.

1.2. Informatie voor de vervoerder

Het bestek bevat managementinformatie over ritaantallen, aantallen ritten met scooters en rolstoelen en spreiding van de ritten in de regio (alles over 2004). In verband met de nodige voorbereidingstijd en looptijd van de Europese aanbesteding is het nooit mogelijk zeer actuele gegevens in het bestek op te nemen. Omdat het wenselijk geacht werd een heel jaaroverzicht te geven was het jaar 2004 het meest recente jaar dat kon worden weergegeven. In de Nota van Inlichtingen is aanvullende informatie gegeven over de ontwikkeling van de ritaantallen na 2004. Afgezien van een vraag over de ontwikkeling van de aantallen zijn geen andere vragen gesteld door inschrijvers. Na de gunning is aan de vervoerder aanvullende informatie gegeven op ritniveau over alle ritten die zich hebben afgespeeld in het voorjaar van 2006.

1.3. Kwaliteitsgaranties in het Bestek

Het Bestek en de overeenkomst kennen meerdere bepalingen met betrekking tot de kwaliteit van het vervoer en welke strafmaatregelen er zijn als de Vervoerder niet aan de eisen voldoet. Een dergelijk systeem van bonus/malus aangevuld met specifieke boetes is zeer gebruikelijk bij dergelijke aanbestedingen. Op basis van ervaringen in den lande en in het verleden is gebleken dat de boeteregelingen zeer effectief zijn, maar in het geval van Haaglanden nog een tandje scherper konden.

De marges in de taxiwereld zijn zeer krap en bekend is dat concurrerend wordt ingeschreven. Uitgangspunt is dat vervoersbedrijven daarom financieel gedwongen zullen zijn om de kwaliteit te leveren die nodig is om boetes te ontlopen. De boetes of bonussen worden zodanig opgebouwd dat deze een stevige financiële prikkel vormen om alle relevante eisen na te komen. Tevens worden er boetebepalingen opgenomen die betrekking hebben op de tijdige implementatie van het vervoer.

Alle inschrijvende vervoerders committeren zich aan de eisen die zijn gesteld en verklaren daarmee aansprakelijk te zijn en in te stemmen met de boeteregelingen. Het is de taak van het Stadsgewest Haaglanden om regelmatig en zorgvuldig de uitvoering te controleren dat de vervoerder aan de eisen voldoet.

1.4. Waarborgen

De drie centrale regelingen in het bestek die problemen moeten voorkomen zijn: de boetes voor stiptheid en telefonie, de ingebrekestelling en ontbinding en bankgarantie, en tenslotte de boetes bij de implementatie.

Bonus/Malus bij de stiptheid en telefonie

Het effect per 1% boete in de stiptheids-malus is een boete van gemiddeld tussen de € 2.500 en € 3.000.

De boeteregeling voor de telefonie is dat ieder gesprek dat 70% van de gesprekken binnen 30 seconden moet worden opgenomen en 100% binnen 1 minuut. Voor iedere 'call' die buiten deze norm valt krijgt de vervoerder een boete van 1 euro.

Ingebrekestelling, ontbinding en bankgarantie

De overeenkomst geeft aan dat deze kan worden ontbonden als de vervoerder de overeenkomst niet (behoorlijk) nakomt.

Indien de vervoerder in gebreke wordt gesteld kan de opdrachtgever ook nog een boete opleggen van € 15.000 per maand. Een dergelijke boete komt overeen met ongeveer 5% tot 6% van de bijdrage van het Stadsgewest aan de Vervoerder.

Het bestek eist dat de vervoerder direct na gunning een bankgarantie overhandigt van € 400.000. Met deze bankgarantie is de opdrachtgever ervan verzekerd dat indien de vervoerder zich op buitenproportionele wijze niet aan de overeenkomst houdt (bijvoorbeeld plotseling staakt met de uitvoering), het direct mogelijk is om € 400.000 te innen als financiële compensatie. Indien meer kosten worden gemaakt kunnen claims aan het adres van de aansprakelijke partijen verder via rechterlijke procedures worden ingediend.

Boetes bij de implementatie

Het bestek bepaalt dat als de implementatie niet conform tijdsplanning loopt waardoor de start van het vervoerssysteem later wordt dan 1 september, de vervoerder een vergoeding moet betalen aan de opdrachtgever van € 10.000 per dag.

2. Aanbestedingsprocedure

Op 20 januari 2006 is het verzoek tot publicatie van de Europese aanbesteding RegioTaxi Haaglanden ingediend bij de Europese Commissie. In totaal hebben elf partijen een bestek aangevraagd bij het Stadsgewest Haaglanden in het kader van deze aanbesteding.

2.1. Nota van inlichtingen / aanpassingen bestek

Per 22 februari jl. zijn 85 schriftelijke vragen ontvangen van bestekhouders. Op 27 februari 2006 vond een inlichtingenbijeenkomst plaats waarbij zeven bestekhouders aanwezig waren en de 85 vragen, twaalf aanvullende mondelinge vragen en enkele aanvullingen op het bestek besproken zijn. De beantwoording van de vragen en aanvullingen op het bestek zijn vastgesteld en verzonden in de Eerste Nota van Inlichtingen op 1 maart 2006. Naar aanleiding van drie vragen die per 7 maart 2006 zijn ontvangen is een Tweede Nota van Inlichtingen vastgesteld en verzonden.

De vragen die in het kader van inlichtingprocedure zijn gesteld hebben in zeer geringe mate geleid tot wijzigingen van het Bestek. Naar aanleiding van gestelde vragen is vastgesteld dat een partij die inschrijft als hoofdaannemer en die een beroep doet op de middelen van een onderaannemer voor drie of meer onderdelen, niet meer bij voorbaat wordt uitgesloten. Deze aanpassing van het Bestek maakt het mogelijk dat een hoofdaannemer niet persé zelf over alle middelen hoeft te

beschikken, maar dat deze ook door de onderaannemers kunnen worden verzorgd. Hiermee sluit het Bestek beter aan op de Europese en landelijke aanbestedingsregelgeving

Aanvullend zijn door het Stadsgewest Haaglanden zelf nadere aanscherpingen in het Bestek vastgesteld:

- De eisen die worden gesteld ten aanzien van de rapportering en bonus-malus regeling van de stiptheid van ritten van en naar OV-haltes (*te vroeg; eerder dan -15, te laat; later dan +0*) ontbraken nog in het bestek. De eisen ten aanzien van de rapportering en bonus-malus regeling zijn toegevoegd.
- Ten aanzien van het klanttevredenheid onderzoek is een vragenlijst vastgesteld als uitgangspunt voor de uitvoering van het jaarlijkse klanttevredenheid onderzoek op basis waarvan een bonus-malus regeling wordt getroffen.
- Tenslotte is ten aanzien van het kwaliteitscriterium 'certificering' een aanscherping vastgesteld om inschrijvers aan te moedigen ook hun onderaannemers te laten beschikken over de TX-keur of gelijkwaardige certificering.

In de eerste Nota van Inlichtingen is tevens meer actuele informatie opgenomen over de aantallen ritten en ritboekings gesprekken in 2005.

2.2. Ontvangst inschrijvingen

Op 16 maart 2006 zijn per 14.00 uur zes inschrijvingen binnengekomen. Alle inschrijvingen waren op tijd en in achtvoud, conform de eisen van het bestek, ingediend. Om 14.00 uur heeft de opening van de inschrijving plaatsgevonden in aanwezigheid van de zes inschrijvers.

2.3. Procedure Beoordeling Inschrijvingen

De leden van de beoordelingscommissie zijn dhr D.A.J. Albrechts (Stadsgewest Haaglanden), dhr. E. Bavelaar (gemeente Delft), mevr. B. van Beers (Stadsgewest Haaglanden), dhr. M. Berloth (gemeente Westland), dhr. W. Serné (gemeente Zoetermeer) en dhr. E. Takman (Stadsgewest Haaglanden). De beoordelingscommissie is verder bijgestaan door onafhankelijk adviseur de dhr. M.P. Boersma, die zelf echter geen deel uitmaakte van de commissie.

Op 16 maart 2006 hebben de leden van de beoordelingscommissie een exemplaar van iedere inschrijving ontvangen. Alle leden van de beoordelingscommissie hebben een geheimhoudingsverklaring ondertekend en een toelichting ontvangen over de beoordelingsprocedure. Op 23 maart heeft de beoordeling van de inschrijvingen plaatsgevonden.

De onafhankelijk adviseur heeft getoetst of de inschrijvingen voldeden aan de eisen die zijn gesteld in het bestek. Alle inschrijvingen voldeden.

De beoordeling van de inschrijvingen geschiedde zoals eerder aangegeven op basis van twee sub gunningcriteria: prijs en kwaliteit. Het sub-gunningcriterium kwaliteit is onderverdeeld in sub-sub criteria waarvan de relevante onderdelen zijn benoemd in het bestek. Voorafgaand aan de bijeenkomst hebben de leden van de beoordelingscommissie hun beoordeling van de inschrijvingen ten aanzien van het sub-criterium kwaliteit ingeleverd bij de onafhankelijk adviseur die voorafgaand aan de bijeenkomst de scores ten aanzien van het sub-criterium prijs heeft berekend.

Via de beoordelingsprocedure is de objectieve beoordeling van de inschrijvingen geborgd. Tijdens de bijeenkomst is begonnen met de beoordeling van de kwaliteitscriteria en deze één voor één te bespreken. Op deze manier hebben de scores voor het sub-gunningcriterium 'prijs' geen rol gespeeld in de objectieve beoordeling van de kwaliteit van de aanbiedingen. Op basis van discussies binnen de beoordelingscommissie hebben leden van de beoordelingscommissie hun

oordeel ten aanzien van de score van inschrijvers op kwaliteitscriteria in enkele gevallen aangepast. Aan het einde van de bijeenkomst hebben leden van de beoordelingscommissie een controle uitgevoerd op de berekening van de door de adviseur berekende scores ten aanzien van het sub-criterium prijs.

2.4. Beoordeling inschrijvingen

Nadat geconstateerd is dat alle inschrijvingen voldeden aan de selectiecriteria is, door de beoordelingscommissie vastgesteld dat de beoordeling kon plaatsvinden van de zes inschrijvingen aan de hand van de vooraf bepaalde beoordelingscriteria. Numerieke gegevens over de uitkomst van de beoordeling zijn strikt vertrouwelijk, kunnen niet worden besproken in de openbaarheid, en zijn niet van essentieel belang voor deze evaluatie.

2.5. Gunning

Na instemming van het dagelijks bestuur met de voorlopige gunning op 5 april 2006 heeft de projectleider RegioTaxi de inschrijvende partijen geïnformeerd ten aanzien van het resultaat van hun aanbidding. Tevens is direct na het gunningbesluit de voorlopige gunning verzonden aan de winnende inschrijver en zijn afwijzingsbrieven verzonden aan de overige aanbidders. De andere inschrijvende partijen hebben geen bezwaren geuit tegen de gunning. Op 26 april heeft de eerste bijeenkomst plaatsgevonden met de oprichtende combinanten waarbij de definitieve gunning bevestigd is (nadat dit al eerder telefonisch was doorgegeven). De definitieve gunning is op 19 mei 2005 ook schriftelijk nog eens bevestigd.

2.6. Implementatie en de start

De implementatie bestond uit diverse deelprojecten, waaronder: inrichting telefooncentrale, onderaanneming en werving en selectie chauffeurs en ander personeel, aanschaf voertuigen, invoering automatische ritregistratie en planning, en de communicatie en vervanging van de RegioTaxi passen.

Tijdens de implementatie is wekelijks en soms tweewekelijks overleg gevoerd met BTR VVC meestal met projectleider Albregts en adviseur Boersma die deelnamen namens Stadsgewest Haaglanden. Tijdens deze vergaderingen is gesproken over de uitwerking van de diverse onderdelen en concretisering van de aanbidding van BTR teneinde heldere afspraken in de definitieve overeenkomst vast te leggen.

Bijlage 2 Procesbeschrijving rechtsvorm

Uit het dossier blijkt dat er tijdens besprekingen tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer op 26 april, 11 mei, 24 mei, 7 juni en 12 juli over de uitvoerende rechtspersoon informatie is uitgewisseld.

Op 24 mei 2006 meldt de combinatie de oprichting van BTR holding, waaronder vallen BTR Vervoerexploitatie Regiotaxi Haaglanden, BTR Vervoersregie RegioTaxi Haaglanden, BTR Overijssel en Haagdam BV.

Op 2 juni 2006 is een brief namens de combinatie ontvangen, waarin melding wordt gedaan van de oprichting van BTR Holding BV., waarin de combinanten ieder voor 33% deelnemen. Onder deze BV. komen te vallen BTR Vervoerscombinatie BV. (BTR VVC), BTR Personenvervoer BV. en Haagdam BV. De commissie heeft er overigens kennis van genomen dat op mondeling verzoek van de opdrachtgever niet de in de aanbieding vermelde naam "Vervoerscombinatie Haaglanden" is gebruikt.

In genoemde brief van 2 juni 2006 wordt vermeld dat BTR VVC wordt belast met de regie van het vervoer van RegioTaxi Haaglanden en dat BTR VVC verantwoordelijk is voor de activiteiten die centraal dienen te worden aangestuurd, zoals callcenter, reisbewaking, administratie, e.d. BTR VVC zou samen met BTR Personenvervoer BV. (die belast wordt met de uitvoering van het vervoer) en Haagdam BV. (die de Taxibus in de gemeente Den Haag uitvoert als onderdeel van RMC BV.) vallen onder BTR-holding BV., waarvan de combinatieleden ieder voor 33% eigenaar worden.

Op 12 juli overhandigt BTR kopieën van de KvK van de inschrijving van BTR Vervoercombinatie, BTR-Personenvervoer en BTR-groep (voorheen BTR-holding genoemd).

Meegedeeld wordt dat BTR Vervoerscombinatie (BTR VVC) de contracterende partij wordt.

Bij brief van 29 augustus 2006 wordt de opdrachtgevende structuur uitgelegd. BTR VVC geeft opdracht aan BTR-persoonvervoer, Haagdam en direct of indirect aan onderaannemers.

Op dossier is aangetroffen een afschrift van het statuut van 5 juli 2006 tot oprichting van de BTR Groep BV. Deze BV. is ook bij de Kamer van Koophandel Haaglanden ingeschreven. Dat geldt ook voor BTR Vervoerscombinatie BV. en BTR Personenvervoer BV.

BTR Groep BV. is enig aandeelhouder van beide andere BV's. De combinanten zijn ieder voor 1/3 aandeelhouder van BTR Groep BV.
