



LELYSTAD
REKENKAMER



Rapport Aanbesteding en beheer
Stadsdienst Lelystad

Rekenkamer Lelystad
Juli 2008

Rekenkamer Lelystad

Rapport

**Aanbesteding en beheer
Stadsdienst Lelystad**

Rekenkamer Lelystad

Juli 2008

INHOUD REKENKAMERRAPPORT “AANBESTEDING STADSDIENST LELYSTAD”.

	blz.
1. Inleiding	2
2. Aanleiding tot en doelstellingen van het onderzoek	3
3. Uitvoering van het onderzoek	4
4. De uitkomsten van het onderzoek	5
5. Conclusies van de Rekenkamer	8
<i>5.1. De bereikte resultaten</i>	<i>8</i>
<i>5.2. De betrokkenheid en de rol van de Raad</i>	<i>9</i>
<i>5.3. De uitvoering door de gemeente</i>	<i>9</i>
6. Aanbevelingen van de rekenkamer	11
7. Bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders	14
8. Nawoord van de Rekenkamer Lelystad	17

Berenschot

Aanbesteding Stadsdienst Lelystad Nota van bevindingen

Na bladzijde 18.

1. Inleiding

In het onderzoeksprogramma 2006 – 2007 heeft de Rekenkamer Lelystad het voornemen uitgesproken onderzoek te doen naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het proces van aanbesteding en beheer van de concessie voor het stadsvervoer in Lelystad.

Op 26 oktober 2007 heeft de Rekenkamer Lelystad de Raad en het college van B&W per brief geïnformeerd over haar voornemen onderzoek te doen naar de totstandkoming en het beheer van de concessie van het stadsvervoer in Lelystad. Als bijlage bij deze brief heeft de Rekenkamer Lelystad de onderzoeksopzet meegezonden.

Het onderzoek is vanuit de Rekenkamer Lelystad begeleid door de dames Iris Koopmans en Ing Yoe Tan.

De uitvoering van het onderzoek is in handen gelegd van de heren Derck Buitendijk en Holmer Doornbos van Berenschot BV.

De uitkomsten van het onderzoek zijn weergegeven in de Nota van bevindingen Aanbesteding Stadsdienst Lelystad, die als bijlage bij dit rapport is gevoegd.

De Nota van bevindingen Aanbesteding Stadsdienst is voorgelegd aan de gemeentesecretaris voor een controle op de feitelijke juistheid van het gerapporteerde. Zijn opmerkingen zijn verwerkt in het rapport.

2. Aanleiding tot en doelstellingen van het onderzoek

Met ingang van 1 juni 2004 heeft het college van gedeputeerde staten van de provincie Flevoland de bevoegdheden voor het openbaar stadsvervoer gedelegeerd aan het gemeentebestuur van Lelystad.

De huidige concessie van het stadsvervoer in Lelystad is op 1 januari 2004 ingegaan. De voorbereidingen voor de gunning van de concessie zijn al veel eerder begonnen. Op 31 december 2009 eindigt de huidige concessie en de voorbereidingen voor de volgende concessie zijn inmiddels begonnen.

De Rekenkamer Lelystad achtte de start van de voorbereiding van de nieuwe concessie een geschikt moment onderzoek te doen naar doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur van Lelystad gevoerde bestuur met betrekking tot de huidige concessie van het stadsvervoer. De eventuele uitkomsten, conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek kunnen dan nog betrokken worden bij de voorbereidingen van de nieuwe concessie.

Het doel van het onderzoek is het verwerven van inzicht in het gevoerde bestuur in de periode 2002 – 2007 met betrekking tot het stadsvervoer in Lelystad om hieruit lering te trekken en aanbevelingen te doen voor verbeteringen van het gevoerde bestuur.

De Rekenkamer Lelystad streeft er naar de verkregen onderzoeksresultaten en de daar uit voortvloeiende aanbevelingen zoveel mogelijk vanuit de optiek van de Raad te presenteren.

Er zijn twee hoofdvragen geformuleerd, die het uitgangspunt vormen voor het voorliggende onderzoek:

1. Hoe is het gevoerde bestuur geweest van het gemeentebestuur op het gebied van stadsvervoer in de gemeente Lelystad in de periode 2002 tot en met 2007, vooral ten aanzien van de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de aanbesteding en het beheer van de concessie?
2. Welke aanbevelingen kan de Rekenkamer geven voor een toekomstige aanbesteding van de concessie van het stadsvervoer in Lelystad?

3. Uitvoering van het onderzoek

Als eerste is het normenkader geformuleerd, waaraan de bevindingen konden worden getoetst. Het normenkader kende drie dimensies:

- procedureel: zijn de juiste procedures op de juiste wijze gevolgd?
- vervoerkundig: draagt de verleende concessie bij aan de gemeentelijke doelstellingen op openbaar vervoergebied.
- bestuurlijk: de Raad heeft een kaderstellende en een controlerende rol. Randvoorwaarde is dan wel, dat het college de Raad op de juiste momenten voldoende informeert om zijn rol invulling te kunnen geven. Daarnaast heeft de Raad zelf een rol, door het college actief te bevragen.

Verder heeft er een documentenstudie plaats gevonden en zijn er gesprekken gevoerd met betrokken ambtenaren, directieleden en bestuurders van de gemeente Lelystad, medewerkers van de provincie Flevoland en het vervoerbedrijf Connexxion. De bevindingen, die uit deze acties zijn voortgevloeid, zijn voorgelegd aan een groep externe experts op dit terrein en aan een aantal leden van de Raad.

De aldus verkregen bevindingen zijn getoetst aan het normenkader en neergelegd in de bijgevoegde Nota van bevindingen.

4. De uitkomsten van het onderzoek

Tot 1 januari 2004 was Lelystad een zelfstandige vervoersautoriteit met een rechtstreekse exploitatiebijdrage door het Rijk. Als gevolg van veranderend landelijk beleid werd de provincie Flevoland de autoriteit, zowel voor het stadsvervoer als het streekvervoer. De bevoegdheden voor het openbaar stadsvervoer in Lelystad zijn door de provincie Flevoland doorgedecentraliseerd aan het gemeentebestuur van Lelystad. Zowel Raad als college hebben hier positief op gereageerd.

Er is de Rekenkamer echter geen raadsbesluit bekend, waarin de gedelegeerde concessie wordt aanvaard.

De beleidsgeschiedenis van de concessieverlening is weergegeven in de Nota van Bevindingen bij dit rapport. Uit de Nota van Bevindingen worden een aantal aandachtspunten naar voren gehaald:

De offerte van Connexxion werd als erg voordelig beoordeeld. Op verzoek van de gemeente heeft Connexxion de offerte nog eens schriftelijk bevestigd.

De kosten van de concessie lijken voor de gemeente voordelig te zijn geweest: ca € 60 per dienstregelingsuur (DRU) tegen landelijk een bedrag tussen € 85 en € 100 per DRU.

De betrokkenheid van de Raad in de voorbereiding van de besluitvorming lijkt te beperkt te zijn geweest.

De Raad heeft bij de voorbereiding van de aanbesteding van de concessie onder hoge tijdsdruk erg veel informatie in korte tijd over een complex vraagstuk moeten verwerken.

De fundamentele discussie met de Raad over de gewenste ontwikkeling werd onder hoge tijdsdruk pas in een laat stadium gevoerd.

De Raad is onvoldoende in de gelegenheid geweest kaders, randvoorwaarden of uitgangspunten te formuleren.

De toenmalige relatieve onbekendheid met het aanbesteden van concessies en met de geringe ervaring met betrekking tot de nieuwe rol in het kader van de dualisering heeft ongetwijfeld invloed gehad op de wijze waarop de Raad zijn rol heeft ingevuld bij dit dossier.

Na de start van de concessie heeft de Raad naar aanleiding van klachten getracht bij te sturen. De mogelijkheden tot bijsturing waren echter beperkt.

Na afloop van het eerste concessiejaar heeft de gemeente de gang van zaken rond de concessie laten evalueren, mede naar aanleiding van klachten uit de bevolking. De vernieuwde stadsdienst wordt een succes genoemd. Zoals blijkt uit de kanttekeningen bij de cijfers over het aantal reizigerskilometers verdienen de conclusies over de gesignaleerde toename nadere analyse.

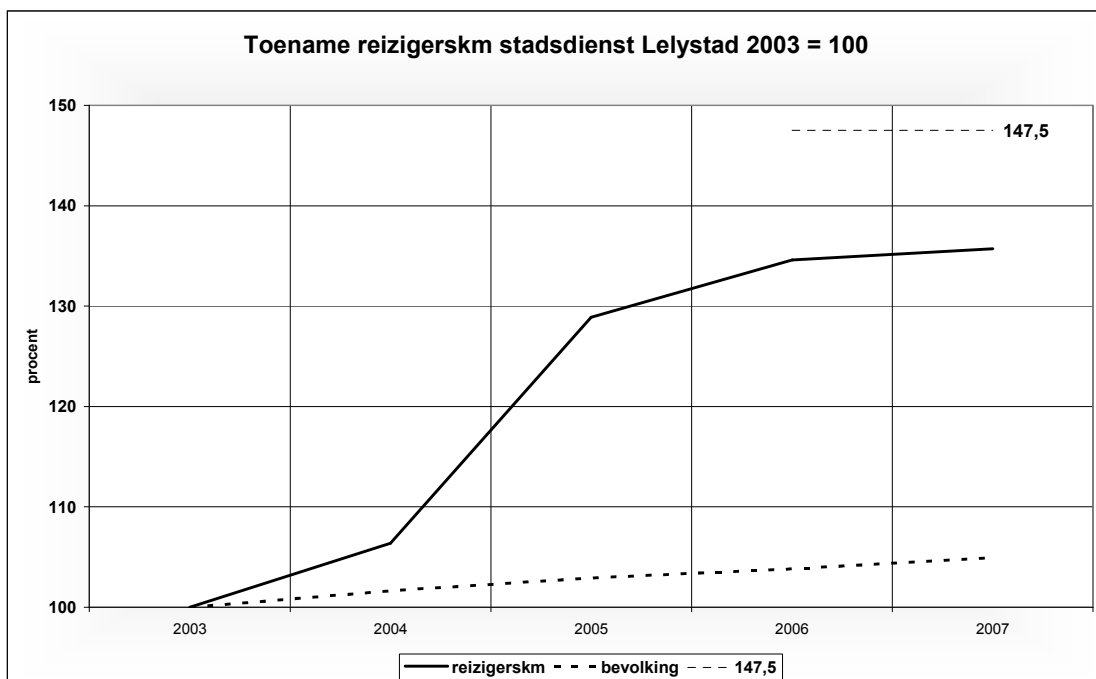
De gemeente heeft in 2006 door het eigen onderzoeksbureau onderzoek laten doen naar de klantwaardering van het stadsvervoer. Conclusie van het onderzoek is, dat het stadsvervoer nog steeds geen volwaardig alternatief is voor het eigen vervoer.

Het algemeen oordeel van de reiziger over het stadsvervoer in Lelystad is ruim voldoende; het algemeen oordeel van de inwoners van Lelystad over het stadsvervoer is voldoende.

Tijdens de beheersperiode van de concessie hebben zich een aantal belangrijke personele mutaties en reorganisaties voorgedaan, die afbreuk hebben gedaan aan een goed beheer van de concessie.

Het aantal reizigerskilometers is vanaf 2003 -het eerste concessiejaar- met 35% toegenomen. In 2005 -het tweede jaar van de concessie- is het aantal reizigerskilometers met 28 % toegenomen, daarna is de groei afgevlakt. Voor deze piek in 2005 heeft de Rekenkamer geen eenduidige verklaring kunnen vinden, maar ongetwijfeld is deze veroorzaakt door de verbeterde dienstuitvoering. Thans bedraagt de groei van het aantal reizigerskilometers \pm 1% per jaar.

In de geprognosticeerde groei van het aantal reizigerskilometers bij de offerte is rekening gehouden met de groei van het aantal inwoners van Lelystad



In bovenstaande grafiek zien we dat het aantal reizigerskilometers in 2005 zeer sterk is gegroeid, In de jaren voor en na 2005 was deze groei veel beperkter. In 2007 was de reizigersgroei (0,8%) zelfs minder dan die van de bevolking (1,1 %)

In zijn offerte gaat de vervoerder uit van een groei van het aantal reizigerskilometers van 47,5% gedurende de concessie.

Als de vervoerder in 2008 en 2009 ten opzichte van 2007 een groei realiseert van 4 à 5 % kan de doelstelling van 47,5% groei gehaald worden.

De gemiddelde bezettingsgraad van de bussen i in de periode tot 2008 vertoont een dalende tendens.

De vervoerder is erg zuinig geweest met het aanleveren van monitorinformatie. Met de verkregen informatie heeft de gemeente overigens weinig gedaan. Veel informatie moest uit ruwe databestanden worden verkregen.

De relatie tussen gemeente en Connexxion heeft de nodige spanningen gekend. Deze spanningen worden waarschijnlijk veroorzaakt door de beperkte rentabiliteit van de concessie voor Connexxion. De introductie van het “gratis” OV voor 65+ en een groot aantal andere maatregelen heeft voor de nodige compensatie voor Conexxion gezorgd.

5. Conclusies van de Rekenkamer

5.1. De bereikte resultaten

Ten aanzien van de bereikte resultaten trekt de Rekenkamer de volgende conclusies:

- a. *Decentralisatie van bevoegdheden.*

Het beleid van de gemeente Lelystad is gericht geweest op het voeren van eigen regie op de stadsdienst en daarmee ook op de regie over het aanbestedingsproces. Met succes heeft de gemeente ingezet op delegatie van bevoegdheden door de provincie.
- b. *Kosten van de concessie.*

De gemeente is er in geslaagd de offerte voor een scherpe prijs in de markt te zetten.
De huidige exploitatiebijdrage van de gemeente is lager dan bij de vorige concessie.
- c. *Groei reizigers en reizigerskilometers.*

De concessie laat redelijk goede resultaten zien: vanaf 2004 tot en met 2007 is circa 27,5% reizigersgroei gerealiseerd in reizigerskilometers en reizigersaantallen, de stadsdienst kent een hoge frequentie en de klantwaardering is eveneens relatief hoog. De verwachte groei van 47,5% tijdens de concessieperiode kan waarschijnlijk eind 2008 nipt gehaald worden. De groei in het aantal reizigers en reizigerskilometers lijkt te stagneren 2007 (1%).
- d. *Klantwaardering en vervoerkundige kwaliteit.*

Hiervoor dient onderscheid gemaakt te worden tussen kwaliteit van de dienstverlening en de vervoerkundige kwaliteit.
In termen van dienstverlening lijkt er met name een voor de gemeente kosteneffectief resultaat te zijn behaald: meer vervoer voor minder kosten. De uitgevoerde klantwaarderingonderzoeken laten echter een diffuus beeld zien. Met name op het punt van de reinheid van de bus en de stiptheid zien reizigers verbetermogelijkheden.
De vervoerkundige kwaliteit hangt samen met de, door de gemeente gemaakte, keuze voor het lijnennet. Reizigers noemen als een van de belangrijkste minpunten dat er in bepaalde gevallen geen rechtstreekse verbinding met het station is. De vervoerder heeft hier echter geen invloed op.
- e. *Waardering niet-reizigers.*

Hoewel de stadsdienst aanvankelijk (met name 2005) een flinke reizigersgroei laat zien, is de waardering bij niet-reizigers niet hoog. Aan de stadsdienst kleeft (nog steeds) een weinig positief imago.
- f. *Realiseren beleidsdoelstellingen.*

In hoeverre de beleidsdoelstellingen om de kwaliteit van de stadsdienst te verbeteren en daardoor een serieus alternatief voor de auto te worden, gerealiseerd zijn is niet toetsbaar.

5.2. De betrokkenheid en de rol van de Raad

7. Ten aanzien van de betrokkenheid van de Raad bij de voorbereiding en het beheer van de concessie trekt de Rekenkamer de volgende conclusies:
- a. *Informatievoorziening van de Raad.*
De Raad heeft bij de voorbereiding van de aanbesteding van de concessie correcte informatie ontvangen. Wel is het late stadium waarin de Raad om besluitvorming gevraagd is over de aanbesteding een beperkende factor geweest bij de mogelijkheden die de Raad heeft gehad om (bij) te sturen.
 - b. *Betrokkenheid Raad bij voorbereiding en uitvoering aanbesteding.*
De betrokkenheid van de Raad in de voorbereiding en de uitvoering van het aanbestedingsproces is zeer gering geweest. De Raad heeft geen actieve rol gespeeld in het vaststellen van kaders of uitgangspunten voor de aanbesteding van de stadsdienst.
 - c. *Betrokkenheid Raad tijdens beheer van de concessie.*
Gedurende de looptijd van de concessie (de beheerfase) is de betrokkenheid van de Raad eveneens beperkt geweest. Wel is de Raad vlak na de start van de concessie kritisch geweest, naar aanleiding van ontvangen klachten. Afgezien van de evaluatie na één jaar is de Raad niet geïnformeerd over de ontwikkeling van het stadsvervoer. De Raad heeft daar ook niet naar gevraagd.
 - d. *“Gratis” OV 65+.*
Ten aanzien van het discussie over gratis OV voor 65+ heeft de Raad wel een zeer actieve rol gespeeld.
Dit heeft ertoe geleid dat de concessie is opengebroke n en gemeente en de vervoerder afspraken hebben gemaakt over invoering van gratis OV voor 65+ per 1 januari 2008. Hiervoor zijn voor 2008 en 2009 6.432 dienstregelingen geschrapt.

5.3. De uitvoering door de gemeente

Ten aanzien van de uitvoering van de concessie door de gemeente heeft de Rekenkamer de volgende conclusies getrokken:

11. *Eenmalige technische operatie.*
De concessieverlening door de gemeente Lelystad is uitgevoerd als een eenmalige technische operatie en niet als een proces dat continue aandacht vraagt.
12. *Het zicht op de performance en de klanttevredenheid is beperkt.*
Monitoring van de prestaties en begeleiding van de concessiehouder heeft nauwelijks plaatsgevonden, waardoor het zicht op de performance en de klanttevredenheid beperkt is. De gemeente is zich bewust van de noodzaak van goede monitoring, maar heeft hier vanwege capaciteitsgebrek en personele wisselingen geen gevolg aan kunnen geven. Illustratief hiervoor is het feit dat gedurende de concessieperiode een verzoek tot ondersteuning voor de uitvoering van beheertaken bij de provincie is ingediend.

13. *Borging kennis.*

De kennis die met de aanbesteding is opgedaan, is niet of maar zeer beperkt geborgd in de ambtelijke organisatie. De gemeente heeft bij de voorbereiding van de aanbesteding zwaar geleund op externe expertise. Om een aanbesteding als deze goed vorm te geven, is veel specialistische kennis vereist. Het is voor een gemeente als Lelystad niet zonder meer wenselijk om deze kennis zelf in huis te hebben. Inzet van externe expertise ligt dan voor de hand. Anderzijds mag wel verwacht worden dat er aandacht is voor de overdracht en borging van de gedurende het aanbestedingstraject opgedane kennis en dat er ook gedurende de beheerfase kennis ten aanzien van het beheer en de monitoring aanwezig is. We constateren echter dat de kennis die met de onderhavige aanbesteding is opgedaan goeddeels is weggelekt en dat er gedurende de beheerfase maar minimaal kennisopbouw heeft plaatsgevonden.

6. Aanbevelingen van de rekenkamer

Aanbevelingen voor het bestuur

- a. *Verplichting beheer goed in te vullen.*

Wanneer de gemeente zelf beheer wil voeren over de concessie, dan volgt daaruit ook de verplichting om het beheer kwalitatief goed in te vullen. De borging van voldoende capaciteit en kennis is een voorwaarde om niet alleen de aanbestedingsprocedure zelf, maar ook het beheer, de monitoring op de uitvoering en de ontwikkelingsfunctie van de concessie goed vorm te geven.
- b. *Duurder worden volgende aanbesteding.*

Zoals eerder geconstateerd, heeft de gemeente met de huidige concessie een zeer scherpe deal gesloten. Het ligt in de rede dat de toekomstige concessie voor de gemeente duurder zal worden. Het verdient aanbeveling hier tijdig op in te spelen.
- c. *Raad tijdig informeren.*

Om de Raad in staat te stellen een kaderstellende rol te vervullen is het raadzaam de Raad op hoofdlijnen en in een eerder stadium te informeren. Met het startdocument voor de aanbesteding 2010, waarin een grotere rol voor de Raad wordt beschreven, is daartoe een eerste stap gezet.
- d. *Betrokkenheid Raad, expertmeetings, presentaties.*

Om de betrokkenheid van de Raad te verhogen in de voorbereidende fase met het oog op de kaderstellende rol verdient het aanbeveling om expertmeetings en presentaties te organiseren. Deze kunnen tevens benut worden om scherper zicht te krijgen op de belangrijkste (vervoerkundige) keuzes waar de gemeente bij de voorbereiding van de aanbesteding voor komt te staan. De Raad kan dan zowel aangeven op welke onderdelen zij door het college regelmatig geïnformeerd wenst te worden, alsmede op welke wijze. De doelstellingen dienen dus SMART geformuleerd te worden, opdat een effectieve sturing van de ontwikkelingen bij het stadsvervoer kan plaats vinden.
- e. *Actief betrekken wijkraden bij voorbereiding.*

Verder adviseren wij om de wijkraden actief bij de monitoring van de door de vervoerder geboden vervoerskwaliteit te betrekken. Dit kan door de ervaringen, meldingen, klachten die zij hebben te bespreken en te verzamelen en in te brengen in het reguliere overleg met de vervoerder.

Aanbevelingen van vervoerkundige en aanbestedingstechnische aard

- f. *Planning aanbesteding.*

De aanbesteding van de stadsdienst heeft plaatsgevonden in een tijd waarin voldoende inschrijvers haast een vanzelfsprekendheid was. Tegenwoordig lijkt er een andere trend zichtbaar te zijn: vervoerders kiezen de concessies waarop zij inschrijven met zorg. Aanbestedingen waarop niet of slechts door één vervoerder wordt ingeschreven, zijn niet meer uniek. De stadsdienst Lelystad is in landelijk perspectief een kleine concessie die qua omvang niet zonder meer aantrekkelijk is voor de belangrijkste vervoerders. Om voldoende inschrijvers te garanderen bij een volgende aanbesteding is het aan te bevelen de concessie

sie op een zodanig tijdstip aan te bieden, dat potentiële vervoerders in hun planning voldoende ruimte hebben aandacht aan de Lelystadse concessie te besteden.

g. *Aantrekkelijker maken concessie.*

Een concessie kan aantrekkelijker worden voor een vervoerder door mogelijkheden tot maatwerk te bieden, door unieke vervoerkundige combinaties (bijvoorbeeld stadsvervoer en Collectief Vraagafhankelijk Vervoer (CVV) te bieden, door de vervoerder de mogelijkheid te bieden om zelf de dienstregeling op te stellen, door een combinatie te zoeken met andere vervoersautoriteiten of door een (grotere) omvang of (langere) duur van de concessie te bieden).

In het kader van de voorbereiding, het bepalen van de uitgangspunten en het opstellen van het Programma van Eisen geven wij de volgende overwegingen mee:

➤ *Samenvoegen concessies.*

Overweeg om de nieuwe concessie samen te voegen met andere concessies. Door een grotere omvang (en de combinatie van stads- en streekvervoer) zijn mogelijk meer partijen geïnteresseerd en is er mogelijk een betere prijs/kwaliteitverhouding te realiseren. Complicerende factor is wel dat de concessies verschillende looptijden hebben. Dit kan, na toestemming van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, door een overgangsregeling ondervangen worden.

➤ *Ontwikkelfunctie.*

Overweeg hoe de ontwikkelfunctie het beste belegd kan worden: welk deel bij de vervoerder en welk deel bij de gemeente in een goed samenspel. De vervoerder heeft baat bij een optimaal lijnennet om de vervoersopbrengsten te verhogen. Voor de vervoerder kan het aantrekkelijk zijn om zelf het lijnennet en de dienstregeling te mogen ontwikkelen. Deze mogelijkheid kan voor vervoerders een overweging zijn om mee te dingen. De gemeente beschikt over gedetailleerde stadskennis en de bevoegdheden om infrastructurele aanpassingen te doen. De gemeente zal in elk geval over voldoende specifieke deskundigheid moeten beschikken –in eigen beheer, in samenwerkingsverband dan wel externe inhuur op afroep- om het opdrachtgeverschap richting vervoerder goed inhoud te geven.

➤ *Standaardisering.*

Overweeg om in een volgende concessie zo min mogelijk unieke eisen te stellen (zoals eisen aan het materieel, de haltevoorzieningen, reisinformatie etc.), kies voor standaardoplossingen. Gegeven de relatief kleine omvang van de concessie kunnen extra eisen een potentiële belemmering vormen om in te schrijven.

➤ *Timing.*

Overweeg aandacht te besteden aan de timing van de aanbesteding (aanbestedingsagenda) om te voorkomen dat de aandacht van de vervoerders noodgedwongen naar grotere concessies uitgaat die op hetzelfde moment aanbesteed worden.

➤ *Prikkels inbouwen.*

Overweeg om bij een volgende concessie bonusregelingen in te bouwen die de vervoerder prikkelen om extra kwaliteit en extra vervoergroei te realiseren. Onderzoek de mogelijkheden om gedurende de looptijd van de concessie verbeteringen door te voeren – hetzij op

initiatief van de gemeente, hetzij op initiatief van de dan zittende vervoerder - en biedt hiervoor contractueel ruimte.

➤ *Sturen op indicatoren.*

Overweeg om bij het beheer van de concessie op een beperkt aantal indicatoren die van wezenlijk belang zijn te sturen. Deze indicatoren moeten met zorg worden gekozen, zodat de relevante informatie op tafel komt en er waarborgen zijn dat de gewenste informatie ook daadwerkelijk kan worden gemeten en geleverd. De indicatoren dienen aan te sluiten bij de doelen van de gemeente m.b.t. kwaliteit, reizigersgroei en klantwaardering. In bovengenoemde expertmeeting (zie aanbeveling onder d) kan een zorgvuldige selectie van SMART geformuleerde thema's plaats vinden. Hier past de kanttekening dat de Raad zal willen waken tegen een overmaat die ontaardt in bureaucratische overlast.

➤ *Monitoring.*

Overweeg om voor de monitoring op de uitvoering van de concessie een samenwerking aan te gaan met de provincie Flevoland of andere partijen al dan niet binnen Flevoland.

➤ *Controlerende taak van de Raad*

Aan de hand van de rapportages over de prestaties van het stadsvervoer zal de Raad moeten bezien welke positieve en negatieve effecten zich voordoen en op welke wijze het gemeentebestuur daarmee wil omgaan. In de expertmeeting aan het begin van de concessieperiode kan de Raad zich beraden op de adequate sturingsmomenten en – mogelijkheden. Daarbij staat het de Raad uiteraard vrij zich desgewenst op de daartoe geëigende momenten te laten ondersteunen.

7. Bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders

GEMEENTE LELYSTAD		ing. 30 JUNI 2008		RKR	
na.		b & w - A		kopie aan:	
		b & w - B			
		raad			
		cie			
AFDOENING voor:					
De rekenkamer van de gemeente Lelystad t.s.v. de heer J. Bonhof Stadhuisplein 2 8200 AB LELYSTAD					

 P08-05578


uw brief van 22 mei 2008	uw kenmerk U08-17331	 ons kenmerk U08-20137	datum 27 JUNI 2008
behandeld door C. Reynders	doorkiesnummer 0320-278287	bijlagen	dossiernummer
onderwerp Reactie op concept-rapport Rekenkameronderzoek Aanbesteding Concessie Stadsdienst.			pr-nummer P08-05214

Geachte heer Bonhof,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van uw rapportage naar aanleiding van het ingestelde onderzoek naar de Aanbesteding Concessie Stadsdienst. De in het rapport vermelde uitkomsten van het onderzoek en de daaruit door uw rekenkamer getrokken conclusies komen in grote lijnen overeen met onze eigen bevindingen die ten grondslag hebben gelegen aan het formuleren van beleidsmatige en strategische uitgangspunten die worden gehanteerd bij de aanbesteding van de OV/concessie voor de stadsdienst Lelystad die op 1 januari 2010 moet ingaan.

In het verleden daarvan hebben wij ten aanzien van de in uw rapport opgenomen aanbevelingen vastgesteld dat we daarin grotendeels al hebben voorzien. Onder andere in de wijze waarop de bovenbedoelde aanbestedingsprocedure door ons wordt vorm gegeven en de uitgangspunten die o.a. zijn neergelegd in een aan de raad aangeboden concept-kaderdocument.

Voor een beter begrip van de wijze waarop wij daar invulling aan hebben gegeven c.q. willen geven, volgt hieronder een meer specifieke reactie op de door u gedane aanbevelingen.

Reactie op aanbevelingen voor het bestuur:

A: verplichting beheer goed in te vullen.
Wij zijn ons ervan bewust dat een goed beheer van de concessie de nodige kennis en kunde vergt. Om die reden zijn er afgelopen jaar op dat terrein ook al aanpassingen geweest qua personele bezetting. Lag voorheen het concessiebeheer bij één medewerker, nu is dat verspreid. Ten aanzien van beheer en monitoring wordt bovendien samenwerking gezocht met de provincie.

B: Duurder worden volgende aanbesteding.
Ook wij zijn ons er van bewust dat, gezien de aanbesteding van de huidige concessie en de ontwikkelingen sindsdien, het in de lijn der verwachting ligt dat de komende aanbesteding duurder zal uitvallen. De voorbereidingen voor de aanbesteding van de volgende concessie zijn inmiddels gestart. Deze signalen hebben wij ook afgegeven aan de raad en bij het opstellen van het programma van eisen ten behoeve van inrichting van de nieuwe

Gemeente Lelystad
 Postbus 91
 8200 AB Lelystad
 Stadhuisplein 2
 T 0320 27 89 11
 F 0320 27 82 45
 www.lelystad.nl
 gemeente@lelystad.nl

ons kenmerk
L08-20137

datum
27 JUNI 2008

pagina
2



concessie wordt hier ook rekening mee gehouden. Zo zal er onder andere een minimum voorzieningen niveau worden omschreven met mogelijkheden om dit uit te breiden.

C. Raad tijdig informeren

Gelet op de kaderstellende en controlerende taak van de raad onderschrijven wij uiteraard het belang om de raad vroegtijdig te informeren en bij dit proces te betrekken. Om die reden hebben wij voorafgaand aan het opstellen van de ontwerp-kadernota een bijeenkomst georganiseerd met de raad. De hieruit naar voren gekomen informatie is meegenomen in de eerdergenoemde kadernota. Daarnaast zal gedurende de looptijd van de voorbereidingen nog een aantal keren overleg worden gevoerd met de raad.

D. Betrokkenheid raad, expertmeetings, presentaties.

In de door ons op voorhand aan de raad toegezonden planning is rekening gehouden met tijdig betrekken van de raad bij de procedure die tot de totstandkoming van het bestek zal leiden.

E. Actief betrekken wijkraden bij voorbereiding.

Via diverse kanalen wordt informatie ingewonnen om de dienstverlening van de concessie te verbeteren. Zo zijn er een aantal onderzoeken geweest gedurende de looptijd van de huidige concessie. Ter voorbereiding van deze concessie zijn nog momenteel nog een tweetal onderzoeken, in afrondende fase, in uitvoering. Een onderzoek onder gebruikers van de Lelybus en een vervoerkundig onderzoek. Ook hebben wij via de reguliere kanalen wensen, opmerkingen klachten binnen gekregen en is er veel informatie binnen gekomen via verschillende partijen uit de raad.

Aanbevelingen van vervoerkundige en aanbestedingstechnische aard.

F. Planning aanbesteding.

De concessie moet europees worden aanbesteed, met de daaraan verbonden regels. De planning die daarbij hoort is ruim voldoende voor vervoerders om een aanbieding te doen. Toch zullen wij op voorhand een bijeenkomst organiseren om juist de nieuwe toetreders tot de OV-markt te interesseren voor de concessie Lelystad.

G. Aantrekkelijker maken concessie.

Wij zijn ons ervan bewust dat een concessie in de huidige vorm bij de volgende aanbesteding voor een aantal vervoerders niet interessant genoeg is. Momenteel worden daarom twee scenario's onderzocht. De eerste is het groter maken van de concessie door samen met andere OV-autoriteiten aan te bieden. Momenteel worden hierover gesprekken gevoerd met de Provincie Flevoland en de gemeente Almere. De tweede is de concessie zo ver uitkleiden dat hij zeer aantrekkelijk wordt voor een nieuwe toetreders tot de OV-markt. De concessie dient daarom zo kaal mogelijk te worden aangeboden in het bestek. De vervoerder dient dan alleen te rijden met bussen op een op voorhand vastgelegd lijnnet met een zo veel mogelijk vastgestelde dienstregeling zonder franjes (bijvoorbeeld DRIS).

In het kader van voorbereiding, bepaling van uitgangspunten en het opstellen van het Programma van Eisen:

• *Samenvoegen concessies*

Momenteel zijn wij in gesprek met de provincie Flevoland en de gemeente Almere om te onderzoeken of het samenvoegen van concessies in de aanbesteding wenselijk en mogelijk is.

• *Ontwikkeelfunctie*

Uiteraard worden de landelijke en internationale ontwikkelingen op de OV-markt nauwlettend gevolgd. Op specifieke onderdelen wordt externe kennis ingehuurd. Naast de gemeente is ook de vervoerder verantwoordelijk. Met de invoering van OV-chipcard zal een toename van het aantal reizigers rechtstreeks tot meer inkomsten leiden bij de vervoerder. In het huidige systeem met de strippenkaart is dat niet het geval. Verwacht mag worden dat dit een stimulans zal zijn voor de vervoerder om meer inspanning te leveren om meer reizigers te genereren.

ons kenmerk
U08-20137

datum
27 JUNI 2008

pagina
3



- *Standaardisering*

Het grootste deel van de eisen die in de nieuwe concessie gesteld zullen worden zijn landelijk bepaald, bijvoorbeeld eisen ten aanzien van toegankelijkheid, de lage vloer bussen en ook emissienormen (de door het college voorgestelde Euro V norm). Voor apparatuur benodigd voor reisinformatie zal zo veel mogelijk standaard materiaal voorgeschreven worden

- *Timing*

De datum van de komende aanbesteding ligt nagenoeg vast in verband met de ingangsdatum van de concessie. Het is de bedoeling om tussen de 6 en 9 maanden voor de ingangsdatum te gaan aanbesteden.

- *Prikkels inbouwen*

In de huidige concessie is alleen sprake van een malus bij het niet realiseren van de groei die de vervoerder had aangegeven in de aanbieding. Het inbouwen van een bonusregeling zal worden meegenomen bij de inrichting van het bestek.

- *Sturen op indicatoren*

In de huidige concessie wordt de malus alleen op basis van de reizigersgroei in de aanbesteding bepaald. Alhoewel met de huidige concessie een grote sprong voorwaarts is gemaakt, vallen er zeker nog zaken te verbeteren. We weten dat de reiziger waarde hecht aan stiptheid en reinheid van de bussen. Mede daardoor is het zeker denkbaar dat een bonus malus regeling in de komende concessie op meer punten dan alleen reizigersgroei bepaald zal worden. Klantwaardering, rituitval, vertraging etc. zijn daarbij ook mogelijke indicatoren. In het programma van eisen en later in het bestek zal hier zeker aandacht aan gegeven worden.

- *Monitoring*

Er wordt al samenwerking gezocht met de provincie Flevoland om een aantal zaken meer in gezamenlijkheid te gaan oppakken waaronder de monitoring van de concessie.

- *Controlerende taak van de raad*

In het bestek zullen indicatoren ontwikkeld worden waardoor de raad haar controlerende taak op dit gebied ook naar behoren kan uitvoeren. In de huidige concessie is dat onvoldoende en bij de aanbesteding van de nieuwe concessie zal daar meer aandacht aan besteedt worden.

Hoogachtend,

het college van de gemeente Lelystad,

de secretaris,

D.J. Vrijmans

de burgemeester,

M. Horselenberg

8. Nawoord van de Rekenkamer Lelystad

Het College stelt dat de bevindingen en de conclusies van de Rekenkamer in grote lijnen overeen komen met eerdere bevindingen van het college over het aanbesteden en beheren van de openbaar vervoerconcessie. Het doet de Rekenkamer deugd dat kennelijk op hoofdlijnen overeenstemming bestaat tussen de beleidsinzichten van het College en de Rekenkamer. Een groot deel van de aanbevelingen van de Rekenkamer is al of zal kennelijk door het college worden overgenomen en omgezet in beleid. De Rekenkamer heeft er begrip voor, dat nog niet alle overgenomen aanbevelingen inmiddels al zijn vertaald naar beleid. Ook dat heeft zijn tijd nodig. Bij een evaluatie van dit onderzoek in het jaarverslag over 2008 zal de Rekenkamer ongetwijfeld hier op terugkomen. Dan zal de Raad kunnen beoordelen in hoeverre de collegevoorstellen daadwerkelijk overeenkomen met de aanbevelingen van de Rekenkamer.

Intussen staan de ontwikkelingen op het gebied van de relaties tussen overheden – rijk, provincies, gemeenten – en vervoersbedrijven niet stil. De gemeente Lelystad zal zich kunnen beraden op de gevolgen van het advies van de heer Klaas de Vries terzake. Wellicht dat het College in de komende aanbestedingsronde een helder standpunt uit zal dragen, over bijvoorbeeld de verdeling van financiële risico's tussen gemeente en vervoerder bij door Rijksbeleid veroorzaakte tegenvallers.

De Raad lijkt nu wat meer tijd en ruimte te krijgen om zich te verdiepen in deze complexe materie ter voorbereiding van zijn besluitvorming. Het bevreemdt de Rekenkamer dat het college geen rol ziet voor de door hem zelf ingestelde wijkraden bij de monitoring van het beheer van de concessie vanuit de optiek van de wijkbewoner. Het is aan de Raad zich te bezinnen op de meest effectieve en efficiënte wijze waarop een deugdelijke voorbereiding dient plaats te vinden, met inbegrip van door het College beschikbaar te stellen faciliteiten.

De Rekenkamer benadrukt het belang van de gemeentelijke rol in de ontwikkelingsfunctie. Voor het stimuleren van de vervoerder tot een goede ontwikkelingsfunctie, is meer nodig dan alleen het volgen van internationale en nationale ontwikkelingen en het wachten op de invoering van de OV-chipkaart. De Rekenkamer is een voorstander van een goed geborgde ontwikkelingsfunctie bij zowel de vervoerder als de gemeente. Het zal voor de gemeente betekenen dat zij zich moet inzetten om mede op basis van monitoring gezamenlijk met de vervoerder continu te werken aan het verbeteren van de stadsdienst. Daartoe zullen voorzieningen in de deskundige ondersteuning nodig zijn, zowel binnen de gemeentelijke organisatie, als op afroep, door inzet van externe expertise.

Het beheer van de concessie verdient eveneens een substantiële verbetering. De Rekenkamer betwijfelt of de door het college voorgestelde spreiding van de verantwoordelijkheden voor het beheer over meer functionarissen adequaat tot de voorgestane verbeteringen zal leiden

De Rekenkamer constateert met waardering dat het college een aantal maatregelen aankondigt om de concessie interessanter te maken voor potentiële inschrijvers en voor nieuwe toetreders tot de OV-markt. De Rekenkamer heeft met waardering kennisgenomen van het voornemen samen te werken met andere partijen in de OV-markt om tot een aantrekkelijker pakket voor de offerteuitvraag te komen en om monitoring en beheer beter te organiseren.

Vastgesteld te Lelystad op 2 juli 2008

De Rekenkamer van Lelystad

Berenschot

Aanbesteding Stadsdienst Lelystad

Nota van bevindingen

Derck Buitendijk
Holmer Doornbos

21 mei 2008

Aanbesteding Stadsdienst Lelystad

Nota van bevindingen

Inhoud	Pagina
1. Inleiding	2
1.1 Achtergrond	2
1.2 Doel- en vraagstelling	2
1.3 Onderzoeksopzet	3
1.4 Opbouw rapportage	3
2. Normenkader	4
2.1 Onderzoekstrajecten	4
2.2 Uitwerking normenkader	4
3. Beschrijving aanbestedingsproces	7
3.1 De concessiecyclus	7
3.2 Situatie voor aanvang aanbesteding	7
3.3 Beschrijving aan de hand van de concessiecyclus	8
3.4 Tijdbalken	14
4. Beoordeling	16
4.1 Vervoerkundig normenkader en beoordeling	16
4.2 Bestuurlijk normenkader en beoordeling	20
4.3 Procedureel normenkader en beoordeling	23
5. Beantwoording van onderzoeksvragen	24
6. Conclusies en aanbevelingen	26
Conclusies	26
Aanbevelingen	27
Bijlagen:	
1. Lijst van geïnterviewde personen.	31
2. Bronvermelding.	32

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

De Wet personenvervoer 2000 introduceerde het begrip concessie in het regionale openbaar vervoer. Door middel van de concessie voert de voor het openbaar vervoer verantwoordelijke autoriteit (OV-autoriteit) sturing uit op het openbaar vervoer en vindt marktwerking in het openbaar vervoer plaats. OV-autoriteiten zijn sinds 1 juli 2006 verplicht concessies aan te besteden. De winnende vervoerder krijgt een tijdelijk monopolie op het openbaar vervoer. Dit wordt in de concessie vastgelegd. De provincie Flevoland is OV-autoriteit, maar heeft haar bevoegdheden ten aanzien van het stadsvervoer in Lelystad gedelegeerd aan de gemeente Lelystad. Voor het recht op het uitvoeren van het stadsvervoer in de gemeente Lelystad is concessie verleend aan Connexion voor een periode van vijf jaar. Op 31 december 2009 eindigt deze concessie. De rekenkamer van de gemeente Lelystad acht het daarom, en vanwege de politieke en bestuurlijke interesse, een goed moment om onderzoek te doen naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur ten aanzien van het stadsvervoer. Het onderzoek dient lessen en aanbevelingen op te leveren die kunnen bijdragen aan een adequate (bestuurlijke) voorbereiding van de komende aanbesteding. De aanbevelingen kunnen zowel betrekking hebben op de procedure, de rollen van Raad en college als het inhoudelijke beleidskader.

1.2 Doel- en vraagstelling

Het doel van het onderzoek is het verwerven van inzicht in het gevoerde bestuur in de periode 2002 – 2007 ten aanzien van het stadsvervoer in de gemeente Lelystad, om hieruit lering te trekken en mogelijke aanbevelingen te doen voor verbeteringen ten aanzien van het gevoerde bestuur.

De rechtmatigheid en de doeltreffendheid van de aanbesteding en de gevolgde procedures en de betrokkenheid van de Raad hierbij staan centraal.

De hoofdvragen zijn als volgt geformuleerd:

- a. Hoe is het gevoerde beleid geweest van het gemeentebestuur op het gebied van stadsvervoer in de gemeente Lelystad in de periode 2002 tot en met 2007 ten aanzien van de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de aanbestedingsprocedure?
- b. Welke aanbevelingen kan de rekenkamer geven voor een toekomstige aanbesteding van het stadsvervoer?

De onderzoeksvragen die hieruit afgeleid worden ten aanzien van doeltreffendheid zijn de volgende:

1. Welke kaders heeft de Raad gesteld voor het openbaarvervoerbeleid? Is er een document waarin het openbaarvervoerbeleid is vastgelegd? Kunnen uit dit document doelstellingen voor het openbaarvervoerbeleid worden afgeleid? Zijn deze doelstellingen voldoende duidelijk opgenomen in de overeenkomst met het uitvoerend openbaarvervoerbedrijf? In hoeverre zijn deze doelstellingen gerealiseerd?
2. Op welke wijze en door wie zijn college en Raad geïnformeerd over de wijze van doelbereiking? Op welke wijze is deze informatie tot stand gekomen? Is deze informatie betrouwbaar?

3. Is de huidige overeenkomst de meest voordelige geweest voor de gemeente?

De onderzoeksvragen die hieruit afgeleid worden ten aanzien van rechtmatigheid zijn de volgende:

4. Zijn de van toepassing zijnde regels van de aanbestedingsprocedure gevolgd? Heeft de gemeente de eigen aanbestedingsregels gevolgd? Welke andere regels (provinciaal, rijk, Europees) heeft het college gevolgd?
5. Voldoet de wijze van aanbesteding aan de regels? Welke andere regels zijn van toepassing op dergelijke aanbestedingen?
6. Op welke wijze is de Raad betrokken geweest bij de voorbereiding van de aanbestedingsprocedure? Heeft de Raad kaders gesteld? Zijn de door de Raad aangegeven kaders voldoende tot uiting gekomen in de overeenkomst? Is de Raad geïnformeerd over de voortgang? Heeft de Raad gebruikgemaakt van de mogelijkheden tot bijsturing? Op welke wijze heeft de Raad de controle uitgeoefend over de aanbestedingsprocedure?

1.3 Onderzoeksopzet

Het onderzoek is uitgevoerd in drie fasen. In de eerste fase hebben wij door middel van analyse van het beschikbare dossier een beeld gevormd van de gevolgde aanbestedingsprocedure, de daarvoor gestelde kaders en de mate waarin de gestelde doelen zijn behaald. Dit beeld hebben wij aangevuld met een aantal interviews met betrokkenen.

In de tweede fase hebben we de resultaten van de aanbesteding in een landelijke context geplaatst. De bevindingen van de eerste fase zijn voorgelegd aan een review team, bestaande uit onafhankelijke experts. De experts zijn afkomstig van het Kennisplatform Verkeer en Vervoer (KpVV), Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de gemeente Almere.

Ten slotte zijn in de derde fase de bevindingen besproken met bestuurders en is een (concept)-rapportage uitgebracht aan de rekenkamer.

1.4 Opbouw rapportage

In hoofdstuk 2 van deze rapportage gaan wij in op het toegepaste normenkader voor de beoordeling van de aanbesteding. In hoofdstuk 3 beschrijven wij het aanbestedingsproces vanaf het begin in 2002 tot en met de invoering van het gratis openbaar vervoer voor 65+ers in januari 2008. In hoofdstuk 4 beoordelen wij aan de hand van het normenkader de vervoerkundige, bestuurlijke en procedurele aspecten van de aanbesteding. Ten slotte worden in hoofdstuk 5 onze conclusies en aanbevelingen beschreven.

2. Normenkader

2.1 Onderzoekstrajecten

Bij het normenkader staat de vraag centraal of de handelwijze en resultaten in overeenstemming zijn met wat wettelijk vereist is of wat er redelijkerwijs verwacht mag worden. In het normenkader wordt onderscheid gemaakt tussen drie trajecten: het procedurele, het vervoerkundige en het bestuurlijke. In de eerste plaats onderscheiden wij het procedurele traject: voor een goede aanbesteding en een deugdelijke concessie doorloopt een OV-autoriteit, in dit geval de gemeente Lelystad, een aantal stappen. Deze stappen vormen de concessiecyclus. Dit traject begint met het formuleren van OV-beleid en wordt gevolgd door het opstellen van het programma van eisen voor de concessieverlening. Daarop volgende stappen zijn het opstellen van het bestek, de aanbesteding zelf; beoordeling van offertes en gunning en het beheer van de concessie na concessieverlening. Op al deze aspecten is wet- en regelgeving van toepassing en mogelijk aanvullende kaders vanuit de Raad.

In de tweede plaats is er het vervoerkundige traject: de gemeente streeft bepaalde doelen na met de concessieverlening, zoals het verbeteren van de kwaliteit van dienstverlening, het verbeteren van de bereikbaarheid en het verbeteren van de prijs-kwaliteitverhouding. In dit kader komen aan de orde wat de doelen van de gemeente zijn geweest, hoe deze zijn vertaald naar de concessie (hoe is bijvoorbeeld de ontwikkelfunctie vormgegeven; is een dienstregeling in de markt gezet of is meer functioneel aanbesteed?) en vooral wat de resultaten van de concessieverlening voor de gemeente zijn geweest? Voldoet de geleverde kwaliteit aan de eisen die daarvoor in het bestek zijn opgenomen? En: op welke wijze stuurt de gemeente indien nodig bij? Het beheer van de concessie tijdens de concessieperiode, maakt dus ook onderdeel uit van het onderzoek.

Daarnaast onderscheiden we het bestuurlijke traject. Dit traject gaat met name in op de rol van de Raad in dit dossier. Op welke manier heeft de Raad zijn kaderstellende en controlerende functie vormgegeven en vorm kunnen geven? Het bestuurlijk traject heeft een relatie met het procedurele en inhoudelijke traject: de Raad kan immers procedurele en inhoudelijke kaders stellen waarbinnen de concessie verleend dient te worden.

2.2 Uitwerking normenkader

Het toetsingskader verschilt per traject. In de onderstaande alinea's wordt dit verder uitgewerkt en toegelicht.

Procedureel

Beoordeling van de gevolgde procedure vindt plaats op basis van de geldende aanbestedingsregels: Europees, nationaal en gemeentelijk (indien aanwezig). Daarnaast zijn eventuele kaders die de Raad heeft gesteld relevant en uiteraard de relevante wet- en regelgeving. Voor de concessieverlening in het openbaar vervoer is met name de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) relevant. Deze schrijft bijvoorbeeld voor dat voorafgaand aan de verlening van de concessie advies aan consumentenorganisaties gevraagd dient te worden.

Vervoerkundig

In de eerste plaats staat bij het vervoerkundige normenkader de vraag centraal of de doelen van de gemeente bereikt worden met de concessie. Toetsing hiervan vindt in eerste instantie plaats op basis van het gemeentelijke verkeer en vervoerbeleid. Daarnaast zijn twee aspecten in het bijzonder van belang: de kwaliteit van de dienstverlening en de kosten daarvan.

De kwaliteit van de dienstverlening en de klantwaardering kan beoordeeld worden door de prestaties van het stadvervoer Lelystad in de OV-monitor en de OV-klantenbarometer in de concessieperiode te vergelijken met de periode voor aanbesteden en de prestaties van vergelijkbare concessies.

Daarnaast is het kostenaspect relevant. De vraag die hierbij centraal staat is: Is de huidige overeenkomst de meest voordelige geweest voor de gemeente? De prijs per dienstregelingsuur (DRU) is hierbij een veelgebruikte indicator. Veel concessies worden immers gegund op basis van de prijs voor het OV-product.

Bestuurlijk

De Raad heeft een kaderstellende en een controlerende taak. Randvoorwaardelijk bij de invulling van zowel de kaderstellende als de controlerende taak is dat het college de Raad op de juiste momenten voldoende informeert en niet voor min of meer voldongen feiten stelt. Daarbij heeft de Raad uiteraard zelf ook een rol door het college actief te bevragen. De wijze waarop informatie aan de Raad wordt verstrekt kan beoordeeld worden op de volgende aspecten:

- Relevant (ter zake doende);
- Tijdig (er kan nog wezenlijk (bij)gestuurd worden);
- Juist (is de verstrekte informatie correct?);
- Volledig (is de verstrekte informatie compleet?);
- Proportioneel (behapbaar, wordt de Raad niet overvoerd of juist te beknopt geïnformeerd?).

Voor de beoordeling van zowel de controlerende als de kaderstellende rol van de Raad nemen wij de volgende aspecten in ogenschouw:

- Proportioneel – kaders en controle wordt op het juiste niveau vormgegeven: er is een balans tussen hoofdlijn en detail;
- Toereikend – de mate van kaderstelling en controle is op het juiste niveau: er is een balans tussen strak en laissez faire.

In onderstaand schema is het toegepaste normenkader weergegeven.

	Procedureel	Vervoerkundig	Bestuurlijk
Beoordelingscriteria	Aanbestedingsregels (Europees, nationaal, gemeente) Mededingingswetgeving Wp2000 Kaders van de Raad	Aanbod Vraag Inzet Kwaliteit Klantwaardering Kosten	Informatievoorziening aan de Raad: <ul style="list-style-type: none"> ● Relevant ● Tijdig ● Juist ● Volledig ● Proportioneel Rol van de Raad: <ul style="list-style-type: none"> ● Proportioneel ● Toereikend

3. Beschrijving aanbestedingsproces

3.1 De concessiecyclus

De Wp2000 heeft de mogelijkheid, en per 1 juli 2006 de verplichting, voor OV-autoriteiten gebracht om het openbaar vervoer aan te besteden. De winnende vervoerder krijgt een tijdelijk monopolie om openbaar vervoer te verrichten volgens de voorwaarden van de concessie. Om tot een adequate concessie te komen, is het van belang dat de aanbesteding goed verloopt. Het traject waarin de concessie wordt vormgegeven, aanbesteed en beheerd, wordt de concessiecyclus genoemd. Deze bestaat uit een aantal (hoofd)stappen, zoals weergegeven in onderstaand schema.



Figuur 1 – De hoofdstappen van de concessiecyclus

Het vormgeven van de concessie begint in de definitiefase met het vaststellen van het algemeen verkeer- en vervoerbeleid en het openbaarvervoerbeleid. Hierin worden de doelen beschreven die nagestreefd worden, maar bijvoorbeeld ook het gebied en de looptijd van de concessie. De bestuurlijke uitgangspunten worden vervolgens vastgelegd in een programma van eisen. Dit is de vertaling van de doelen naar concrete, vervoerkundige eisen. In het bestek worden deze eisen in een juridisch kader gevat. Op basis van het bestek worden in de aanbestedingsfase vervoerders uitgenodigd een aanbieding te doen. De vervoerautoriteit beoordeelt de aanbiedingen op basis van een van tevoren vastgesteld model. De aanbieder die het beste scoort op basis van het model wordt de concessie gegund. De vervoerder en de vervoerautoriteit werken vervolgens samen aan de inrichting van de concessie zodat bij aanvang van de concessieperiode alles gereed is. De aanvang van de concessieperiode is de start van de beheerfase, waarin de vervoerautoriteit de vinger aan de pols houdt of de concessie naar behoren wordt uitgevoerd.

3.2 Situatie voor aanvang aanbesteding

De stadsdienst van Lelystad anno 2003 kende zeven busroutes: de lijnen 1, 2, 3, 4, 5, 8 en 9. De meeste routes zijn grote lussen door woonwijken die beginnen en eindigen op het busstation. De lussen werden in twee richtingen gereden (lijn 12 is de tegenhanger van lijn 2, lijn 13 van lijn 3 enz.). Op de meeste routes reed elk half uur een bus. De totale kosten van de concessie (inclusief reizigersopbrengsten) bedroegen circa 2,5 miljoen euro per jaar.

De kwaliteit van de stadsdienst liep achter bij de ambities van de stad: het aanbod was onduidelijk door de lusstructuur; er reden verouderde bussen;abri's waren onverzorgd en er was een slechte aansluiting op de trein¹. Ook de ervaringen met de zittende vervoerder, Connexion waren niet positief: het bedrijf had weinig oog voor kwaliteit.

¹ Bron: Beleidsplan Vernieuwing Stadsdienst Lelystad, 2002.

De knelpunten uitten zich in een beperkt gebruik van de bus: van alle verplaatsingen vond slechts circa 5% met de bus (stadsdienst en streekdienst) plaats. Het aantal reizigerskilometers was constant tot licht dalend terwijl het inwoneraantal groeide.

Tot 1 januari 2004 is Lelystad altijd formeel verantwoordelijk geweest voor het eigen stadsvervoer als zelfstandige openbaarvervoerautoriteit. De gemeente ontving hiervoor rechtstreeks een exploitatiebijdrage van het Rijk. De uitvoering van het stadsvervoer werd door de gemeente uitbesteed aan Connexxion. Dit contract liep eind 2003 af. Vanaf 1 januari 2004 diende er dus een nieuwe concessie operationeel te zijn.

Als gevolg van een landelijke herziening van verantwoordelijkheden is de provincie Flevoland vanaf 1 januari 2004 formeel OV-autoriteit voor zowel het streekvervoer als het stadsvervoer in Lelystad. De provincie heeft voorgesteld om deze bevoegdheden weer door te decentraliseren aan de gemeente Lelystad. Het college heeft hier in principe mee ingestemd en de raadscommissie heeft hierop positief gereageerd. Over dit besluit heeft geen raadsbehandeling plaatsgevonden.

In de volgende paragrafen beschrijven wij hoe de stappen van de concessiecyclus voor de nieuwe concessie per 1 januari 2004 zijn uitgevoerd.

3.3 Beschrijving aan de hand van de concessiecyclus

Definitiefase: Randvoorwaarden en uitgangspunten

Vanaf het voorjaar van 2002 was de gemeente bezig met de voorbereiding van de nieuwe concessie van de stadsdienst. Op 1 mei 2002 wordt het startdocument in het college behandeld. Kwaliteitsverbetering van de stadsbusdienst is het uitgangspunt. Aanbesteding van de stadsdienst door de gemeente is dan nog geen issue. Formeel zal bij de start van de concessie de provincie immers vervoerautoriteit zijn. Hoewel de discussie daarover gaande is, is er nog geen overeenstemming met de provincie over delegatie van de bevoegdheid aan de gemeente om de stadsdienst aan te besteden.

Op basis van het startdocument schrijft de gemeente het beleidsplan waarin voorstellen gedaan worden voor de vernieuwing en verbetering van de stadsdienst. Eind 2002 zijn het beleidsplan en het actieplan Vernieuwing Stadsdienst Lelystad in concept gereed. Het beleidsplan is het beleidskader waarbinnen de nieuwe concessie vormgegeven wordt. Het plan beschrijft de tekortkomingen van het toenmalige stadsbussysteem en schetst vier mogelijke netwerkalternatieven (variant A, B, C en D).

De belangrijkste knelpunten van het toenmalige systeem zijn dat kwaliteit en imago achterblijven; de vervoerder weinig aandacht heeft voor kwaliteit; dat het gebruik van de bus achterblijft en dat daardoor het OV een te kleine rol in het mobiliteitsbeleid heeft. Bovendien bestaat er geen samenwerking tussen de stadsdienst en de ruimtelijke ontwikkeling. Het doel van het OV-beleid is dan ook: *Maak de bus aantrekkelijk zodat meer mensen een serieus vervoeralternatief zien in de bus en de bus daardoor een grotere rol krijgt in het mobiliteitsbeleid.* Dit wordt gespecificeerd door: frequente ritten, logische routes, heldere informatie, comfortabele bussen, ruimtelijke inpassing, eenvoudig en passend tarief en stiptheid.

Op basis van de wensen en eisen worden vier netwerkvarianten voorgesteld:

- Variant A Optimalisatie van de huidige situatie door de lijnen dicht bij het centrum samen te voegen tot één lijn en het netwerk logischer te maken. De loopafstanden tot de haltes zijn kort.
- Variant B Optimalisatie van de huidige situatie door de lijnen dicht bij het centrum te vervangen door Collectief Vraagafhankelijk Vervoer (CVV).
- Variant C Lelystad-metro: de bussen rijden alleen over de doorgaande wegen met hoge frequentie, maar niet binnen 1,5 kilometer van het centrum.
- Variant D Lelystad-dolmus: deze variant combineert de voordelen van A en C. De frequentie en het materieel verschillen per lijn.

Op 14 november 2002 stemmen de Provinciale Staten in met de doordecentralisatie van bevoegdheden en middelen voor het openbaar vervoer naar de gemeente Lelystad. Dit betekent dat de gemeente ook de aanbesteding vorm dient te geven. Met aanvullende ondersteuning van externe expertise wordt het daarvoor benodigde proces ingericht.

Het beleidsplan met de varianten wordt met reizigersorganisatie ROVER en de wijkraden besproken op 20 januari 2003 waarna het in de Commissie Ruimte op 29 januari 2003 wordt goedgekeurd voor behandeling in de Raad. De discussie in de Commissie Ruimte richt zich op de keuze van het lijnennet (variant A, B, C of D) en de mate van concreetheid (het 'SMART' maken) van de doelen en de met de vervoerder te maken afspraken.

Er is sprake geweest van een informele presentatie van het plan aan de Raad in december 2002. Vanwege tijdgebrek van de Raad heeft deze presentatie niet plaatsgevonden.

Ontwerpfase: Opstellen van programma van eisen en afstemming

Het beleidsplan bevat ook het programma van eisen voor de aanbesteding. Belangrijke elementen hierin zijn:

- De concessieduur wordt vier – zes jaar, afhankelijk van de kwaliteit van uitvoering.
- De winnaar van de aanbesteding is het bedrijf dat voor het beschikbare bedrag het meeste openbaar vervoer en de beste kwaliteit biedt.
- Het vervoerbedrijf moet aansluiten op de trein en op tijd rijden.
- Het vervoerbedrijf mag zelf bepalen welk soort bus ze inzet zolang het maar voldoende plaats biedt, modern en toegankelijk is.

Op 13 maart 2003 wordt het beleidsplan, het actieplan en het programma van eisen vastgesteld door de Raad. Het advies van het college om voor variant B te kiezen, wordt overgenomen. De belangrijkste reden hiervoor is dat deze variant binnen het beschikbare budget past. Variant B houdt een optimalisatie van de toenmalige situatie in. Belangrijk verschil is dat de lijnen die dicht bij het centrum liggen worden vervangen door Collectief Vraagafhankelijk Vervoer (CVV). In de nieuwe situatie (B variant) bestaat het netwerk uit zes buslijnen (A t/m F) die elk kwartier rijden. Ook in de nieuwe situatie rijden de bussen in lussen, echter, voor de logica in één richting (met uitzondering van D en F, deze rijden in beide richtingen).

De Raad wordt erop gewezen dat het gehele proces onder tijdsdruk staat: het Europese aanbestedingsproces moet in gang gezet worden en de verantwoordelijkheid terugleggen bij de provincie kan niet meer. Uiterlijk op 2 april 2003 moet de aanbesteding ter publicatie aangeboden worden aan het Publicatieblad van de Europese Unie. De tijdsdruk wordt ingegeven door de wettelijke verplichting om uiterlijk zes maanden voor de ingangsdatum van de concessie de concessie gegund te hebben. Dit houdt in dat uiterlijk 1 juli 2003 de gemeente gegund moet hebben.

Aanbestedingsfase: Opstellen bestek en aanbestedingsdocumenten

Voor de aanbesteding van de stadsdienst Lelystad is een openbare Europese aanbestedingsprocedure gevolgd. Op 14 maart wordt de aankondiging naar Luxemburg verzonden in verband met publicatie op 15 april 2003. Op 15 april 2003 is de aanbesteding gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie. De inschrijvingstermijn sloot op 26 mei 2003 om 12.00 uur.

De gemeente besteedt hiermee het stadsvervoer voor de periode van 1 januari 2004 tot en met 31 december 2009 aan. De gemeente stelt voor de exploitatie van de stadsdienst een bedrag beschikbaar (in 2004 maximaal 1,7 miljoen euro) aan de vervoerder. Als gunningcriterium wordt de economisch meest voordelige aanbidding gehanteerd (de inschrijver met het hoogste aantal punten). Wanneer de inschrijvers zich conformeren aan de minimumeisen kunnen zij punten scoren afhankelijk van de keuze van één van de vijf aan te bieden frequentiepakketten en de mate waarin aan de gestelde overige eisen (marketingplan, aanbieden wegbrengservice, dynamische reisinformatie, aansluitingsprotocol, groei, milieuvriendelijke bussen en prijs per DRU) wordt voldaan. De minimumeisen omvatten onder meer het lijnennet, haltes, interval, begin en einde van de dienst, aansluiting op de trein, stiptheid, leeftijd van de voertuigen en huisstijl.

Naar aanleiding van de kennisgeving is het bestek opgevraagd door zes verschillende bedrijven:

- a. Connexxion
- b. BBA
- c. Arriva
- d. Oostenrijk
- e. Hermes
- f. Novio.

De gemeente heeft extern (juridisch) advies ingewonnen bij het opstellen van het bestek en het vormgeven van de procedure.

Concessieverleningsfase: Beoordeling van de offerte(s), keuze vervoerder en concessieverlening

De uitkomst van de aanbesteding is dat twee bedrijven een offerte hebben uitgebracht: BBA en Connexxion. De overige geïnteresseerde vervoerders hebben geen aanbidding gedaan. Arriva heeft aangegeven geen aanbidding uit te brengen wegens tijdgebrek. De aanbidding van BBA is gebaseerd op frequentiepakket 5 (op werk- en zaterdag tot 19.00 uur vier ritten per uur per lijn per richting, daarbuiten een lagere frequentie), die van Connexxion op frequentiepakket 4 (op alle dagen vier ritten per uur per lijn per richting). BBA biedt een groei van 29% reizigerskilometers tijdens de concessieperiode (2004 t/m 2009). Connexxion gaat uit van 47,5% groei.

In het bestek is een overzicht opgenomen van de criteria en de bijbehorende punten die de inschrijvers kunnen behalen. De gemeente heeft de inschrijver met het hoogst aantal punten de concessie verleend: Connexxion. De inschrijving van Connexxion is door de gemeente als scherp beoordeeld. Geschat wordt dat er per euro circa 26% meer vervoer (dienstregelingsuren) aangeboden is. Dit heeft vragen opgeroepen over de juistheid van de aanbidding van Connexxion. Volgens de gemeente heeft Connexxion de juistheid van de inschrijving later schriftelijk bevestigd.

Implementatiefase: Inrichten van de concessie

In overleg met Connexxion is nadere invulling gegeven aan het bestek en aanvullende eisen, zodat deze op 1 januari 2004 van start kan gaan. Belangrijk aspect hierin is het uitvoering geven aan de zogenaamde ontwikkelfunctie. De ontwikkelfunctie zijn de taken en bevoegdheden ten aanzien van de vier taakvelden in de productontwikkeling: vervoerkundig ontwerp (het lijnennet), marketing en communicatie, materieel en tarief. De gemeente is binnen de concessie verantwoordelijk voor het ontwerp van het lijnennet (zoals dat is vastgelegd in het bestek), de vervoerder krijgt de verantwoordelijkheid voor de overige taakvelden. Concreet betekent dit dat de vervoerder jaarlijks een marketingplan opstelt. Daarnaast wordt in deze fase afgesproken dat Connexxion voor eigen rekening roetfilters plaatst op de in te zetten voertuigen. De uiteindelijke overeenkomst is geformaliseerd in een concessiebeschikking gedateerd op 8 augustus 2003.

Beheerfase: Beheer en monitoring van de concessie

Na de start van de concessie per 1 januari 2004 begint voor de gemeente de fase van beheer en monitoring van de concessie. De vervoerder verstrekt hiertoe per kwartaal monitoringsgegevens aan de gemeente. Connexxion doet dit aanvankelijk actief door middel van beperkte kwartaalrapportages, later (vanaf eind 2005) door middel het ter beschikking stellen van (zeer) uitgebreide monitoringsgegevens op internet. De gemeente heeft daarnaast regelmatig overleg met consumentenorganisaties als ROVER in het zogenaamde Regionaal Overleg Consumentenorganisaties Openbaar Vervoer Flevoland (ROCOVF). Op bestuurlijk niveau vindt er structureel halfjaarlijks overleg plaats tussen gemeente en vervoerder. Op ambtelijk niveau gebeurt dit ad hoc en met lage frequentie. De volgende aspecten kenmerken deze fase:

- Er wordt structureel zwaar geleund op externen bij de afdeling Mobiliteit (dit geldt niet alleen voor de fase van de (voorbereiding van de) aanbesteding maar is kenmerkend voor het gehele traject). De afdeling bestaat rond 2003 grotendeels uit externen. De externe adviseurs, verantwoordelijk voor de aanbesteding, en de juridisch adviseur ronden hun werkzaamheden af na concessieverlening. Met het vertrek van de externen ontstaat een capaciteitsprobleem voor het beheer van de concessie.
- De relatie tussen de gemeente en Connexxion heeft onder druk gestaan. In november 2004 bericht Connexxion dat de reizigersopbrengsten tegenvallen: de concessie is verlieslatend voor de vervoerder. Connexxion vraagt de gemeente om een verhoging van de gemeentelijke bijdrage. Het overleg hierover tussen de gemeente en Connexxion heeft tot het najaar van 2006 geduurd. De gemeente geeft Connexxion hierin niet toe, maar houdt vast aan wat in het bestek is vastgelegd. Dit leidt tot een conflict tussen de gemeente en de vervoerder, waarin (volgens een gespreksverslag) de vervoerder zelfs overwogen heeft om de concessie terug te geven. Tijdens en na de onderhandelingen over het gratis OV, die in 2007 gevoerd zijn, is deze relatie weer verbeterd.

- Er is sprake van aanzienlijke personele veranderingen: in 2003 vertrekt het afdelingshoofd en eind 2004 vertrekt de dossierhouder naar de provincie. Medio 2005 begint een nieuw hoofd Mobiliteit.
- Reorganisaties in 1999 en 2006: op de achtergrond spelen de reorganisaties van de ambtelijke organisatie mee. In mei 2006 wordt overgegaan van het sectormodel naar het directiemodel.

Uit gesprekken komt naar voren dat Connexxion de bestekeisen in een laat stadium realiseert: aan marketing wordt weinig gedaan, inzet van nieuw materieel blijft achter, halteborden worden verkeerd geplaatst en er treedt vertraging op bij de implementatie van het reisinformatiesysteem. Vlak na de start van de concessie ontvangen zowel Connexxion als raadsleden veel klachten van reizigers over de nieuwe stadsdienst. Dit heeft geleid tot een debat in de Raad op 11 maart 2004. De onvrede richt zich met name op het nieuwe lijnennet, het vervallen van bepaalde haltes en de communicatie over de nieuwe stadsdienst. Het steekt de Raad bovendien dat Connexxion slecht bereikbaar is voor klachten. Een deel van de Raad wil de stadsdienst eerder evalueren dan februari 2005. De wethouder gaat hier echter niet in mee en wijst erop dat veel zaken een gevolg zijn van keuzen die door de Raad zelf zijn gemaakt. Een motie van treurnis naar aanleiding van de invoering van de nieuwe stadsdienst wordt verworpen.

In 2005 wordt het eerste jaar van de concessieperiode geëvalueerd. De resultaten hiervan worden besproken in de Raad. Conclusie van de evaluatie is dat de vernieuwde stadsdienst een succes genoemd kan worden. De reden hiervoor is met name dat het gebruik is toegenomen met 8% reizigers² (ten opzichte van 2003) en dat de klantwaardering (7,4) hoger is dan gemiddeld in Nederland, hoger is dan in vergelijkbare gemeenten en hoger is dan de afgelopen jaren. Naar aanleiding van de evaluatie worden door de gemeente verschillende verbeterpunten in uitvoering gebracht. Deze verbeteringen betreffen onder meer de vervanging van een aantal bushalteshokjes, wijziging van een aantal routes, verbetering van haltetoegankelijkheid van een halte en extra marketingactiviteiten. Voor de Raad is dit het laatste moment waarop over de concessie is gesproken.

Met de vervoerkundige monitorinformatie die de vervoerder beschikbaar stelt wordt door de gemeente betrekkelijk weinig gedaan, vanwege capaciteitsgebrek en personele wisselingen. Het zicht op de performance van de vervoerder is hierdoor beperkt. Ook (bij)sturing van de vervoerder vindt beperkt plaats. De concessie vereist dat de vervoerder jaarlijks een marketingplan opstelt. Hoewel dit feitelijk gebeurd is, worden de plannen door de gemeente inhoudelijk weinig vernieuwend gevonden. De uitvoering van de marketingactiviteiten door de vervoerder laat volgens de gemeente te wensen over, maar hierop wordt niet bijgestuurd. De gemeente is zich bewust van de beperkte capaciteit en dient eind 2005 een verzoek tot ondersteuning voor de uitvoering van beheertaken in bij de provincie, wat gehonoreerd wordt. Volgens de gemeente heeft het echter lange tijd ontbroken aan goede monitorinformatie. Vanaf 2006 zijn indringende gesprekken met Connexxion gevoerd om tijdig bruikbare gegevens, zowel financieel als vervoerkundig, geleverd te krijgen.

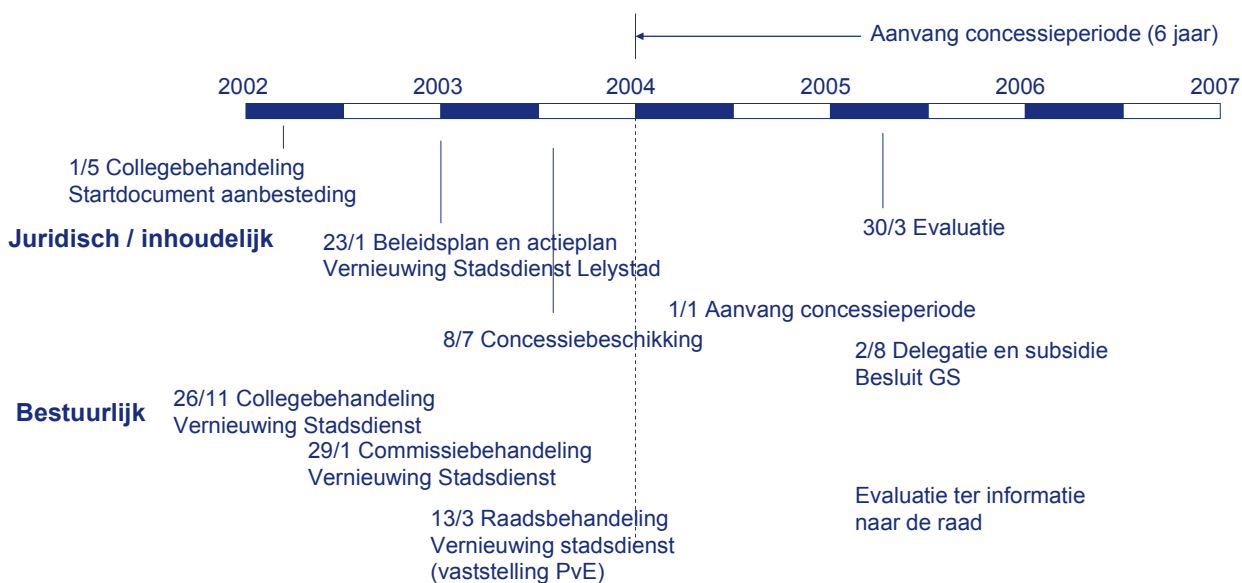
Uit een eigen (eenmalig) onderzoek van de gemeente Lelystad (Onderzoek en Statistiek) in 2006 blijkt dat de reizigers het stadsvervoer waarderen met een 6,4. Eén van de conclusies is dat het

² Gebaseerd op het aantal instappers van NS station Lelystad.

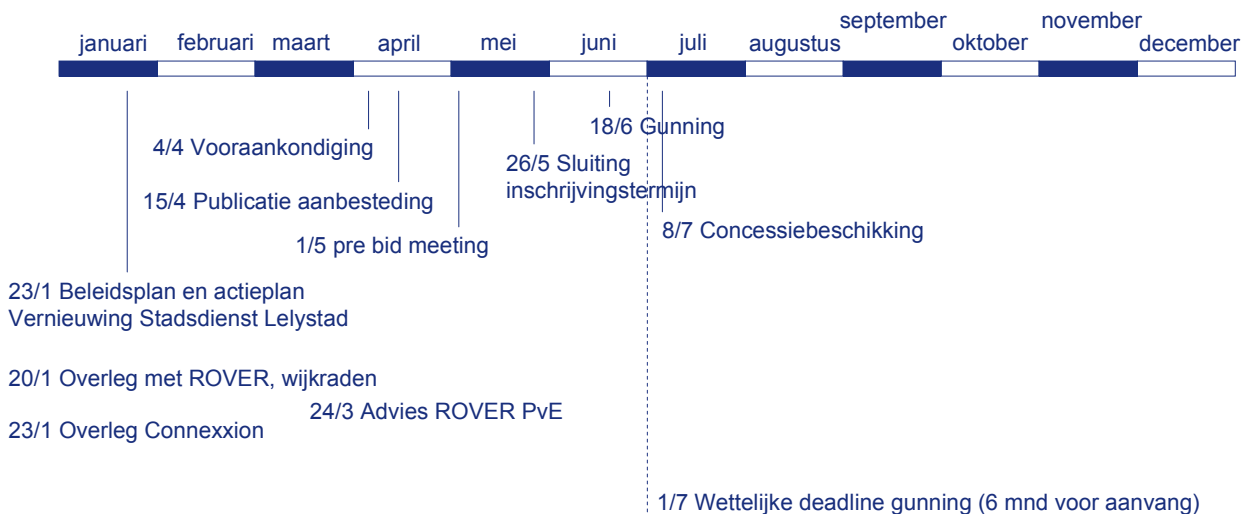
OV nog geen alternatief is voor de auto en dat de bereikbaarheid binnen Lelystad met het OV verbeterd dient te worden.

3.4 Tijdbalken

In de onderstaande tijdbalken zijn de belangrijkste momenten zoals die in dit hoofdstuk beschreven zijn, grafisch weergegeven. Figuur 2 bestrijkt de gehele onderzoeksperiode van 2002 tot aan 2007, figuur 3 zoomt in op de aanbestedingsfase in 2003, het (bestuurlijk) zwaartepunt van het proces.



Figuur 2 – Onderzoeksperiode op hoofdlijnen



Figuur 3 – Aanbestedingstraject en bestuurlijk traject 2003

Uit de tijdbalken valt het volgende op te maken:

- na 2005 zijn geen evaluaties meer uitgevoerd. Verdere evaluatie stond weliswaar niet in de planning, de Raad heeft hier ook niet naar gevraagd. De evaluatie van 2005 kende weinig weerklank in de Raad.
- de Raad is slechts incidenteel betrokken bij de ontwikkeling van het OV. Na goedkeuring van het beleidsplan heeft de Raad zich nauwelijks meer beziggehouden met de aanbesteding of de monitoring daarop. Dit roept de vraag op hoe (bestuurlijk) de vinger aan de pols is gehouden. Wel heeft de Raad zich vanaf 2006 intensief beziggehouden met de discussie over gratis OV. Op 11 november 2005 verzoekt de Raad het college te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn voor gratis OV. In dit kader heeft de gemeente nieuwe onderhandelingen gevoerd met Connexxion. Dit heeft uiteindelijk geleid tot het besluit om gratis OV voor 65+ers in te voeren per 1/1/2008.

4. Beoordeling

4.1 Vervoerkundig normenkader en beoordeling

In onderstaande tabel is het vervoerkundig normenkader weergegeven. De beoordelingsaspecten aanbod, inzet van middelen, vraag, kwaliteit, kosten en opbrengsten en klantwaardering zijn uitgewerkt in criteria. Voor de beschouwde periode is deze tabel zo veel mogelijk gevuld. De informatie is grotendeels afkomstig van Connexxion, aangevuld met gegevens van de gemeente (op het punt van de exploitatiebijdragen en klantwaardering Lelypanel) en KpVV (OV klantenbarometer).

Beoordelingscriteria	2003	2004	2005	2006	2007
Aanbod					
Aantal dienstregelingsaansluitingen	Geen opgave	Geen opgave	Geen opgave	Geen opgave	Geen opgave
Aantal dienstregelingsuren (planning)	Geen gegevens	Geen gegevens	60.085,10	58.952,40	59.756,41
ma - vrij			44.101,20	43.248,00	43.504,00
za.			7.850,00	8.007,20	8.147,87
zo.			8.133,90	7.697,20	8.104,54
Aantal dienstregelingskilometers (planning)	Geen gegevens	Geen gegevens	1.354.753	1.362.227	1.353.756
ma - vrij			994.387	999.387	979.365
za.			176.983	184.995	187.697
zo.			183.383	177.845	186.694
Inzet middelen					
Aandeel lagevloermaterieel	Geen gegevens	Geen gegevens			
ma - vrij			81,10%	81,89%	0%
za.			66,08%	67,08%	67,16%
zo.			50,61%	62,72%	52,42%
Gemiddelde leeftijd wagenpark	Geen opgave	Geen opgave	Geen opgave	Geen opgave	Geen opgave
Omvang direct personeel	Geen gegevens	39,06	43,6	50,61	Geen gegevens
Omvang indirect personeel	Geen gegevens	8,08	7,13	6,58	Geen gegevens
Vraag					
Aantal reizigers (instappers)	Geen gegevens	2.188.542	2.644.815	2.769.516	2.792.543
Aantal reizigerskilometer	7.912.995	8.417.124	10.199.305	10.651.561	10.740.119
Percentage vraagafhankelijke ritten	Geen gegevens	Geen gegevens	Geen gegevens	Geen gegevens	Geen gegevens
Bezettingsgraad % ritten > 80% (nov. 07-09h)	19,40%	9,70%	12,50%	13,10%	8,60%
Kwaliteit					
Punctualiteit	Geen opgave	Geen opgave	Geen opgave	Geen opgave	Geen opgave
Percentage rituitval	Geen jaarcijfers	Geen jaarcijfers	Geen jaarcijfers	Geen jaarcijfers	0,20%
Klachtenoverzicht (Aantal klachten)	59	315	187	152	167
Kosten en opbrengsten					
Omvang exploitatiebijdrage gemeente *)	€ 1.977.000	€ 1.738.000	€ 1.778.000	€ 1.724.988	€ 1.778.375
Omvang exploitatiebijdrage provincie	Geen gegevens	Geen gegevens	€ 2.116.735	€ 2.137.902	€ 2.169.679
Prijs per DRU gemeente (berekend)	-	-	€ 30	€ 29	€ 30
Totaal reizigersopbrengsten **)	€ 1.342.452	€ 1.470.687	€ 1.502.217	€ 1.692.311	€ 1.341.897
Klantwaardering					
Klantwaardering OV barometer					-
Algemeen oordeel	7,04	7,4	7,4	7,4	
Veiligheid	-	7,8	7,5	7,7	
Rijcomfort	-	7,6	7,2	7,4	
Tijd en doorstroming	-	6,5	6,5	6,4	
Prijs	-	7,4	7,4	6,9	
Klantwaardering CXX internetpanel	-	-	7	6,5	
Klantwaardering Lelypanel	-	-	-	6,4	

*) Gegevens zijn gebaseerd op (voorlopige) subsidiebeschikkingen

**) Gegevens voor 2007 betreffen de periode tot en met het derde kwartaal

Tabel 1 – Normenkader

Ten aanzien van het aspect 'aanbod' zijn het aantal dienstregelingsuren en – kilometers belangrijke indicatoren. Deze cijfers geven de geplande capaciteit van de vervoerder weer op basis van de dienstregeling en kennen jaarlijks kleine verschillen. Over de periode vóór 2005 zijn geen gegevens ontvangen. Het aspect 'inzet middelen' geeft weer welk materieel en hoeveel personeel er voor de concessie zijn ingezet. De waarden met betrekking tot personeel zijn berekende waarden³ (). Het aspect 'vraag' geeft aan hoe de reizigersgroei zich ontwikkeld heeft, in aantal instappers, reizigerskilometers en bezettingsgraad. Ten aanzien van het aspect 'kwaliteit' zijn in beperkte mate gegevens beschikbaar: alleen het klachtenoverzicht van de vervoerder geeft een compleet beeld over de beschouwde periode. De vervoerder incasseert de exploitatiebijdrage van de gemeente en de reizigersopbrengsten. De gemeente ontvangt via de provincie een exploitatiebijdrage van het Rijk. De gemeente Lelystad gebruikt deze exploitatiebijdrage als dekking voor de exploitatiebijdrage aan de vervoerder en het restant aan aanpassing van haltes en reserve. Met behulp van reizigersonderzoeken kan een beeld worden gevormd van het aspect 'klantwaardering'.

Geconstateerd kan worden dat het aantal reizigerskilometers sterk is toegenomen en nog steeds (licht) groeit. Met name in 2005 is het aantal reizigerskilometers sterk gegroeid: een toename van ruim 20% ten opzichte van het jaar daarvoor. Momenteel (2007) vlakt de groei af tot circa 1%. Ten opzichte van 2003 is in 2007 een groei van circa 35% (reizigerskilometers) gerealiseerd, ten opzichte van 2004 is een groei van circa 27% gerealiseerd. Wanneer naar het aantal reizigers (instappers) gekeken wordt, kan geconstateerd worden dat dezelfde groeipercentages gerealiseerd worden: ten opzichte van 2004 is in 2007 eveneens een groei gerealiseerd van 27%. In 2005 is deze groei circa 20%, in 2006 circa 4,7% en ook in het aantal instappers vlakt de groei in 2007 af naar circa 1%. De evaluatie (Diepens en Okkema, 2005) laat in 2004 een groei zien van circa 8% ten opzichte van 2003. Een groeicijfer van circa 35% in 2007 ten opzichte van 2003, zoals in het aantal reizigerskilometers te zien is, is daarmee goed verklaarbaar.

De sterke reizigersgroei kan verklaard worden door de verhoging van de frequentie van de stadsdienst, samen met een groei van het aantal inwoners (de laatste jaren rond de 1% per jaar⁴). Momenteel is de reizigersgroei echter afgevlakt. Realisatie van de door de vervoerder geprognosticeerde groei in 2009 van 47,5% ten opzichte van 2003 wordt daarmee een grote uitdaging. Een jaarlijkse reizigersgroei van circa 4% in 2008 en 2009 is hiervoor nodig.

Daarnaast kan geconstateerd worden dat de vervoerder lopende de concessie ander materieel ingezet heeft. De lagevloerbus van 12 meter is door de weeks volledig uit de dienstregeling genomen en grotendeels vervangen door de standaardbus. Hierbij moet opgemerkt worden dat de ingezette standaardbus óók een lagevloerbus is. Geconcludeerd kan worden dat deze wijziging past binnen de voorwaarden van de concessie.

Connexxion zegt een sterke verbetering van de stiptheid gerealiseerd te hebben. Cijfers hiervan ontbreken echter. Ten aanzien van klachten valt het grote aantal in 2004 op. Dit lijkt samen te hangen met de invoering van een nieuw lijnennet, waaraan reizigers moeten wennen. De meeste

³ De vervoerder heeft berekend welk deel van totale personeelsomvang van de vervoerder theoretisch aan de concessie toegekend kan worden, op basis van de omvang van de concessie.

⁴ Dit cijfer ligt gemiddeld voor Nederland rond de 0,2% per jaar.

klachten kwamen binnen in januari, februari en maart en hadden betrekking op de dienstregeling, de stiptheid en het voertuig.

Op dit moment ontbreekt bij de onderzoekers een volledig inzicht in de kosten van de concessie voor de gemeente voor de periode 2003 - 2007. De getoonde cijfers zijn gebaseerd op subsidiebeschikkingen en dus voorlopig. Wel staat vast dat de huidige concessie voor de gemeente financieel aantrekkelijker is dan de vorige concessies (tot en met 2003). De exploitatiebijdrage van de gemeente is vastgelegd in het bestek en bedraagt € 1,7 miljoen. De exploitatiebijdrage van de gemeente in de daaropvolgende jaren is opgebouwd uit de subsidie (1,7 miljoen euro per jaar), vermeerderd met de afdracht voor het reizigers informatiesysteem (DRIS), eventuele bonussen, meerwerk en prijscompensatie (circa 2,5%) en verminderd met eventuele kortingen, minderwerk en malussen. De bedragen die in de tabel weergegeven zijn, zijn gebaseerd op de werkelijke kasstroom. De uiteindelijk versterkte exploitatiesubsidie bedroeg voor 2004 € 1,738 miljoen en voor 2005 € 1,778 miljoen. Voor 2003 bedroeg de exploitatiesubsidie nog € 1,977 miljoen euro. De prijs per DRU die de gemeente nu betaalt lijkt relatief laag te zijn, circa € 30 per DRU.

Geconstateerd kan worden dat het aantal dienstregelingsuren gedurende de concessieperiode stabiel is. De invoering van gratis openbaar vervoer voor 65+ers per 1/1/2008 heeft hier echter verandering in gebracht. Financiering van gratis openbaar vervoer voor 65+ vindt plaats door het schrappen van 6.432 dienstregelingsuren voor 2008 en 2009. Hiermee wordt € 163.813 bespaard (€ 25 per DRU, vermeerderd met indexering). De gemeente compenseert Connexxion voor de gederfde inkomsten (€ 88.542 per jaar) en financiert de opbrengstengroei naar rato. De gemeente heeft rekening gehouden met een verdubbeling van het aantal 65+ers. Groei boven dit aantal is voor rekening van de gemeente. Hiermee heeft Connexxion de scherpe prijs van de concessie (geheel of gedeeltelijk) gecompenseerd.

Aan de kant van de reizigersopbrengsten is te zien dat deze toenemen als gevolg van de reizigersgroei. De vervoerder merkt op dat hoe kleiner de concessie is, hoe kleiner de kans dat de opbrengsten uit de WROOV (Werkgroep Reizigers Omvang en Omvang Verkopen) meestijgen. De door de vervoerders te ontvangen vervoersopbrengsten worden bepaald aan de hand van de WROOV-enquêtes. De laatst gemaakte reis van de reiziger telt mee voor de verdeling van de opbrengsten. Bij een kleine concessie is de kans kleiner dat reizigers geënquêteerd worden die gereisd hebben binnen het concessiegebied.

Klantbeoordeling

Het Kennisplatform Verkeer en Vervoer onderzoekt jaarlijks de klantwaardering in het OV van heel Nederland in de OV Klantenbarometer. De resultaten daarvan voor de stadsdienst Lelystad zijn weergegeven in onderstaande tabel. Aspecten die met een * gewaardeerd worden scores relatief hoog.

	2004	2005	2006	2007
Algemeen oordeel	*	*	*	*
● Algemeen oordeel	7,4	7,2	7,2	7,3

	2004	2005	2006	2007
● Positie ranglijst	9	27	13	28
Informatie en veiligheid	*	*	*	*
● Informatie op de halte	7,5	7,1	7,1	7,0
● Veiligheid op de halte	7,8	7,5	7,6	7,8
● Veiligheid tijdens de rit	8,1	7,8	7,9	7,9
● Algemene veiligheid	7,7	7,6	7,6	7,7
● Rijcomfort				
● Kans op zitplaats	8,5	8,2	8,8	8,8
● Netheid voertuig	7,0	6,2	6,4	6,3
● Vriendelijkheid personeel	7,5	7,0	7,2	7,2
● Rijstijl bestuurder	7,1	6,8	7,0	7,0
● Geluid in voertuig	6,5	6,3	6,1	6,0
● Gemak in- en uitstap	8,6	8,0	8,4	8,2
Tijd en doorstroming	-	-	-	-
● Frequentie	7,4	7,2	7,6	7,3
● Informatie over vertraging	4,6	4,9	3,9	4,3
● Stiptheid	7,3	7,0	7,2	6,5
● Reissnelheid	6,5	6,5	6,7	6,6
Prijs	*	*	-	-
● Gemak kaartje kopen	8,3	7,9	8,1	8,1
● Tarief	6,3	6,7	5,7	5,5

Tabel 2 – OV Klantenbarometer (KpVV, 2008)

Deze cijfers liggen hoger dan het kwaliteitsbelevingsonderzoek van de gemeente Lelystad (waardering kwaliteit 6,4). Een mogelijke verklaring voor het verschil in uitkomsten van beide onderzoeken ligt in de samenstelling van de bevroegde personen. Het KpVV maakt gebruik van enquêtegegevens onder reizigers. Voor het onderzoek van de gemeente is gebruikgemaakt van het LelystadsPanel dat voor 58% uit niet-OV-gebruikers bestaat. Het is een algemeen gegeven dat niet-OV-gebruikers het OV lager waarderen dan OV-gebruikers. De lage waardering is dus gedeeltelijk een imagokwestie.

Deze cijfers liggen ook hoger dan het internetpanel van Connexxion zelf (zie tabel 1). Het panel bestaat uit reizigers in alle modaliteiten van het OV, dus naast de stadsbus ook de streekbus en de trein. Een (klein) deel van het panel maakt geen gebruik van de stadsdienst. Reizigers blijken het meest tevreden over de frequentie, de toegankelijkheid, de route, de bereikbaarheid van de halte en de verkrijgbaarheid van vervoersbewijzen. Het minst tevreden is de reizigers over de aansluiting op de trein, de rijstijl van de chauffeur, de stiptheid, de route en het wachten met wegrijden tot iedereen zit (Connexxion, 2006). Opvallend is dat de route in beide lijstjes voorkomt: zichtbaar is de lusstructuur voor een deel erg gunstig en voor een deel van de reizigers juist ongunstig.

Met name voor reizigers die ver van het centrum wonen is de éénrichtingslus gunstig: zij hebben elk kwartier een vrij rechtstreekse verbinding met het station. Voor reizigers die dichterbij het centrum wonen, kan de éénrichtingslus nadelig zijn wanneer de bus nog verder de wijk in rijdt. Voor deze reizigers zijn alternatieven (lopen, fiets) mogelijk aantrekkelijker.

Verhouding tot het landelijk beeld

De vraag is nu hoe deze cijfers zich verhouden tot het landelijk beeld. Een vergelijking met andere gemeenten laat zich niet eenvoudig maken, omdat de schaal van concessies varieert. Vanuit landelijk perspectief is Lelystad een zeer kleine concessie. Bovendien zijn partijen niet genegen om de gegevens te verstrekken die nodig zijn voor een goede vergelijking. In algemene zin geldt wel dat een DRU prijs van € 85 - € 100 (inclusief vervoersopbrengsten) normaal is. Lelystad heeft een dus een scherpe concessie gerealiseerd (ca. € 60 per DRU inclusief vervoersopbrengsten: € 30 per DRU exploitatiesubsidie en circa € 30 per DRU reizigersopbrengsten). In de periode 2003 – 2004, waarin aanbesteding van concessies relatief nieuw was, was het niet ongebruikelijk dat de zittende vervoerder er veel aan gelegen was om de concessie te behouden en dus laag inschreef. Ook de gemeente Almere, die eveneens in deze periode heeft aanbesteed, heeft naar eigen zeggen een scherpe prijs voor de concessie weten te bedingen. De resultaten die de concessie Lelystad laat zien, bijvoorbeeld ten aanzien van reizigersgroei, liggen in lijn met de resultaten van Almere.

Het bereikte resultaat van de aanbesteding lijkt daarmee vergelijkbaar met andere aanbestedingen uit dezelfde periode, op basis van de gerealiseerde verhouding tussen kosten en hoeveelheid vervoer. De gemeente heeft een hoog frequentiepakket gekregen voor een relatief lage prijs.

4.2 Bestuurlijk normenkader en beoordeling

Wanneer we naar het aanbestedingstraject kijken vanuit het bestuurlijk perspectief dan ontstaat het volgende beeld.

Het aanbestedingstraject, en ook het bestuurlijk traject wordt gekenmerkt door hoge tijdsdruk. Het beleidsplan dateert van eind januari 2003 en de aankondiging van de aanbesteding wordt op 14 maart 2003 verstuurd. Het gevolg hiervan is geweest dat een fundamentele discussie met de Raad pas in een laat stadium is gevoerd. Bovendien heeft de factor tijd in dit debat met de Raad een rol gespeeld: aanpassing of uitstel was niet meer mogelijk. De Raad heeft hiertegen overigens geen bezwaar gemaakt.

Door de hoge tijdsdruk krijgt de Raad in korte tijd relatief veel en complexe informatie te verwerken. Het beleidsplan, het actieplan en het programma van eisen voor de aanbesteding worden in één keer behandeld. De Raad neemt met goedkeuring van het beleidsplan een besluit over de beleidsuitgangspunten, de concrete uitwerking daarvan in een lijnennet, de bevoegdhedenverdeling tussen provincie en gemeente, de wijze van concessieverlening en de budgettaire gevolgen daarvan.

De betrokkenheid van de Raad zelf ten aanzien van de concessieverlening is beperkt geweest: de Raad heeft geen kaders, randvoorwaarden of uitgangspunten gesteld. Hierbij moet wel in ogenschouw worden genomen dat dualisme pas recent is ingevoerd. De concessieverlening is eenmalig in de Raad besproken als onderdeel van het beleidsplan. Ter vergelijking: over het onderwerp 'gratis OV' wordt aanmerkelijk vaker in de Raad gedebatteerd.

Vlak na de start van de concessie heeft de Raad wel actief willen bijsturen, naar aanleiding van ontvangen klachten over de stadsdienst. Met name het lijnennet, het verdwijnen van haltes en de communicatie kwamen daarbij naar voren. Mogelijkheden tot bijsturing waren echter beperkt doordat de Raad een jaar eerder deze zaken als onderdeel van het beleidsplan heeft goedgekeurd.

Wel lijkt deze reactie te onderstrepen dat de betrokkenheid van de Raad in de besluitvorming voorafgaand aan de concessieverlening te beperkt is geweest.

De Raad heeft een zeer beperkte rol in monitoring van de concessie gespeeld. Na de evaluatie van 2005 is de concessie als zodanig niet meer aan de orde geweest in de Raad. De monitoringsgegevens worden niet aan de Raad gemeld en ook in de bestuursrapportages komt de concessie en de monitoring daarvan nauwelijks aan de orde. Op basis van dit beeld is in de volgende tabel het normenkader uit hoofdstuk 2 ingevuld.

Informatievoorziening aan de Raad	Beoordeling
Juist	De Raad heeft correcte informatie ontvangen
Tijdig	Alle benodigde informatie was voor de Raad binnen de daarvoor gestelde termijnen beschikbaar. Echter, in een vergevorderd stadium van het aanbestedingsproces is de Raad om besluitvorming gevraagd. Mogelijkheden tot bijsturing waren daardoor beperkt aanwezig.
Relevant	De informatie die de Raad heeft ontvangen was nodig om de gevraagde besluiten te nemen.
Volledig	De informatie was toereikend om de gevraagde besluiten te nemen.
Proportioneel	De Raad is over een groot aantal verschillende punten om besluitvorming gevraagd.
Rol van de Raad	
Toereikend	De Raad heeft voor dit traject geen aanvullende kaders of randvoorwaarden gesteld. In hoeverre dit een bewuste keuze is geweest, is niet duidelijk.
Proportioneel	

Hieruit blijkt dat, hoewel het traject bestuurlijk correct is verlopen, de Raad zelf reactief is geweest. De vraag is hierbij wat een andere rolinvulling van de Raad had bijgedragen aan resultaten. Gezien het bereikte resultaat en gegeven de situatie van toen, ligt het niet voor de hand dat een andere rol van de Raad in de fase voorafgaand aan de aanbesteding tot 'betere' resultaten had geleid. Destijds speelde de relatieve onbekendheid met concessieverlening, ook bij vervoerders, een grote rol. Wel had de Raad aandacht kunnen vragen – en eventueel voorwaarden kunnen stellen – voor de overgang naar de nieuwe concessie en de invoering van de nieuwe dienstregeling.

De rolinvulling van de Raad in de beheersfase had actiever kunnen zijn. Zeker wanneer gekeken wordt naar de rol die de Raad heeft ingenomen ten aanzien van het gratis OV. Door in de beheersfase de vinger aan de pols te houden, bijvoorbeeld via wijkraden, ROVER of het Lelypanel, en de gemeentelijke organisatie scherp te houden op de kwaliteitsbeleving van de burger, wordt de gemeentelijke organisatie en de vervoerder een prikkel geboden om aandacht aan kwaliteit te blijven besteden. Dit stelt de gemeente ook beter in staat om de rapportages van de vervoerder te kunnen interpreteren. De gemeente is nu in belangrijke mate afhankelijk van de monitoringsgegevens die de vervoerder zelf verstrekt.

De Raad kan juist in de fase voorafgaand aan de aanbesteding en in de beheersfase een belangrijke rol spelen. Voorafgaand door kaders te stellen, niet alleen ten aanzien van kosten en kwaliteit, maar bijvoorbeeld ook ten aanzien van de vervoerkundige uitgangspunten, de samenhang met andere concessies, de plaats van de ontwikkelfunctie en de rol van de vervoerder. Met de opgedane ervaringen in dit dossier en een scherper zicht op de rol van de Raad in het kader van de dualisering van het gemeentebestuur kan de rol van de Raad nu groter zijn dan toen.

4.3 Procedureel normenkader en beoordeling

Op grond van de beschikbare informatie komen wij tot het oordeel dat de wettelijke procedures gevolgd zijn. De wettelijke termijnen zijn in acht genomen en er heeft overleg en afstemming plaatsgevonden met belanghebbenden (ROVER, wijkraden). De gemeente Lelystad kent geen aanvullende eisen ten aanzien van de te volgen procedure. Ook heeft de Raad geen aanvullende kaders gesteld. Procedureel is de aanbesteding correct verlopen. Hierbij is een aantal kanttekeningen te plaatsen:

- Het overleg met de wijkraden had, naar de mening van de respondenten, meer het karakter van een presentatie van het beleidsplan, dan van een 'overleg'. Als reden hiervoor wordt de complexiteit van de materie genoemd. ROVER heeft naar aanleiding van het plan wel een formeel advies uitgebracht. Dit advies is echter niet in de stukken aangetroffen.
- Het aanbestedingstraject heeft in korte tijd plaatsgevonden (publicatie op 15 april 2003 tot sluiting inschrijvingstermijn op 26 mei). Eén van de inschrijvers heeft aangegeven dat de periode te kort is om een goede aanbidding te kunnen doen. Deze inschrijver heeft zich vervolgens ook uit de procedure teruggetrokken. Wij kunnen niet beoordelen in welke mate het krappe tijdstraject bij deze beslissing van overwegende betekenis is geweest. In zijn algemeenheid kan wel worden gesteld dat een ruim tijdspad wel kan bijdragen aan een goede voorbereiding en ook potentiële gegadigden de mogelijkheid biedt zich te bezinnen en voor te bereiden op een passende aanbidding.

5. Beantwoording van onderzoeksvragen

1. Hoe is het gevoerde beleid geweest van het gemeentebestuur op het gebied van stadsvervoer in de gemeente Lelystad in de periode 2002 tot en met 2007 ten aanzien van de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de aanbestedingsprocedure?

Het beleid van de gemeente Lelystad is gericht geweest op het voeren van eigen regie op de stadsdienst en daarmee ook het aanbestedingsproces. Met succes heeft de gemeente ingezet op delegatie van bevoegdheden door de provincie.

Mede door de inzet van externe expertise is de aanbestedingsprocedure rechtmatig verlopen en doeltreffend geweest. De concessieverlening is door de gemeente Lelystad als een eenmalige technische operatie uitgevoerd en niet als een proces dat continue aandacht vraagt.

In het beheer van de concessie heeft de gemeente mogelijkheden tot effectieve bijsturing laten liggen.

2. Welke aanbevelingen kan de rekenkamer geven voor een toekomstige aanbesteding van het stadsvervoer?

Zie nota conclusies en aanbevelingen

3. Welke kaders heeft de Raad gesteld voor het openbaar vervoerbeleid? Is er een document waarin het openbaar vervoerbeleid is vastgelegd? Kunnen uit dit document doelstellingen voor het openbaar vervoerbeleid worden afgeleid? Zijn deze doelstellingen voldoende duidelijk opgenomen in de overeenkomst met het uitvoerend openbaar vervoerbedrijf? In hoeverre zijn deze doelstellingen gerealiseerd?

De Raad heeft geen kaders gesteld voor het openbaar vervoerbeleid. Het document waarin het openbaar vervoerbeleid is vastgelegd is het beleidsplan 'Vernieuwing Stadsdienst Lelystad'. Het doel van het OV-beleid is als volgt geformuleerd: *Maak de bus aantrekkelijk zodat meer mensen een serieus vervoeralternatief zien in de bus en de bus daardoor een grotere rol krijgt in het mobiliteitsbeleid.* Dit wordt gespecificeerd door frequente ritten, logische routes, heldere informatie, comfortabele bussen, ruimtelijke inpassing, eenvoudig en passend tarief en stiptheid. In hoeverre de beleidsdoelstellingen om de kwaliteit van de stadsdienst te verbeteren en daardoor een serieus alternatief voor de auto te worden, gerealiseerd zijn is door het ontbreken van operationele doelen en gegevens niet toetsbaar.

4. Op welke wijze en door wie zijn college en Raad geïnformeerd over de wijze van doelbereiking? Op welke wijze is deze informatie tot stand gekomen? Is deze informatie betrouwbaar?

De Raad is geïnformeerd over de tussentijdse resultaten van de concessie door middel van de evaluatie van 2005. Deze evaluatie is uitgevoerd door een extern bureau (Diepens en Okkema). Er zijn geen redenen om aan te nemen dat deze informatie niet betrouwbaar is. Na 2005 is de

Raad niet meer geïnformeerd over doelbereik van de concessie, behoudens dat wat er, summier, in de begrotingscyclus over vermeld wordt.

5. Is de huidige overeenkomst de meest voordelige geweest voor de gemeente?

Er dient onderscheid gemaakt te worden tussen de kwaliteit van de dienstverlening en de vervoerkundige kwaliteit. In termen van dienstverlening lijkt er met name een kosteneffectief resultaat te zijn behaald: meer vervoer voor minder kosten. De uitgevoerde klantwaarderingsonderzoeken laten echter een diffuus beeld zien. Met name op het punt van de reinheid van de bus en de stiptheid zien reizigers verbetermogelijkheden. De vervoerkundige kwaliteit hangt samen met de, door de gemeente gemaakte, keuze voor het lijnennet. Reizigers noemen als een van de belangrijkste minpunten dat er in bepaalde gevallen geen rechtstreekse verbinding met het station is.

6. Zijn de van toepassing zijnde regels van de aanbestedingsprocedure gevolgd? Heeft de gemeente de eigen aanbestedingsregels gevolgd? Welke andere regels (provinciaal, rijk, Europees) heeft het college gevolgd?

De gevolgde Europese aanbestedingsprocedure voldoet aan de eisen die de Wet personenvervoer 2000 daaraan stelt en is in overeenstemming met Europese aanbestedingsregels. Vanuit provincie of Rijk zijn geen nadere eisen gesteld.

7. Voldoet de wijze van aanbesteding aan de regels? Welke andere regels zijn van toepassing op dergelijke aanbestedingen?

Zie vraag 6

8. Op welke wijze is de Raad betrokken geweest bij de voorbereiding van de aanbestedingsprocedure? Heeft de Raad kaders gesteld? Zijn de door de Raad aangegeven kaders voldoende tot uiting gekomen in de overeenkomst? Is de Raad geïnformeerd over de voortgang? Heeft de Raad gebruik gemaakt van de mogelijkheden tot bijsturing? Op welke wijze heeft de Raad de controle uitgeoefend over de aanbestedingsprocedure?

De Raad is in een laat stadium om besluitvorming gevraagd over de aanbesteding. Dit is een beperkende factor geweest in de mogelijkheden die de Raad heeft gehad om (bij) te sturen. De Raad heeft geen kaders gesteld en deze zijn dus ook niet in de overeenkomst tot uiting gekomen.

Gedurende de looptijd van de concessie (de beheerfase) is de betrokkenheid van de Raad eveneens beperkt geweest. Wel is de Raad vlak na de start van de concessie kritisch geweest, naar aanleiding van ontvangen klachten.

6. Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Ten aanzien van de bereikte resultaten

Het beleid van de gemeente Lelystad is gericht geweest op het voeren van eigen regie op de stadsdienst en daarmee ook op de regie over het aanbestedingsproces. Met succes heeft de gemeente ingezet op delegatie van bevoegdheden door de provincie.

De concessie laat goede resultaten zien: vanaf 2004 tot en met 2007 is circa 27% reizigersgroei gerealiseerd in reizigerskilometers en reizigersaantallen, de stadsdienst kent een hoge frequentie en de klantwaardering is eveneens relatief hoog. Daarbij komt dat de kosten voor de gemeente betrekkelijk laag zijn. De huidige exploitatiebijdrage van de gemeente is lager dan bij de vorige concessie. Realisatie van de door de vervoerder geprognoseerde groei in 2009 van 47,5% ten opzichte van 2003 vormt echter nog een uitdaging: een jaarlijkse groei van ca. 4% in 2008 en 2009 is hiervoor nodig. Een dergelijke groei lijkt zonder vervoerkundige aanpassingen en marketinginspanningen niet haalbaar. Het contract bevat echter geen handvaten om te sturen op het realiseren van de vervoergroei, anders dan via het instrument van de subsidiering van de vervoer-opbrengsten.

Wel moet onderscheid gemaakt worden tussen kwaliteit van de dienstverlening en de vervoerkundige kwaliteit. In termen van dienstverlening lijkt er met name een kosteneffectief resultaat te zijn behaald: meer vervoer voor minder kosten. De uitgevoerde klantwaarderingsonderzoeken laten echter een diffuus beeld zien. Met name op het punt van de reinheid van de bus en de stiptheid zien reizigers verbetermogelijkheden. De vervoerkundige kwaliteit hangt samen met de, door de gemeente gemaakte, keuze voor het lijnennet. Reizigers noemen als een van de belangrijkste minpunten dat er in bepaalde gevallen geen rechtstreekse verbinding met het station is. De vervoerder heeft hier echter geen invloed op.

Hoewel de stadsdienst aanvankelijk (met name 2005) een flinke reizigersgroei laat zien is de waardering bij niet-reizigers niet hoog. Aan de stadsdienst kleeft (nog steeds) een weinig positief imago.

In hoeverre de beleidsdoelstellingen om de kwaliteit van de stadsdienst te verbeteren en daardoor een serieus alternatief voor de auto te worden, gerealiseerd zijn is niet toetsbaar.

Ten aanzien van de betrokkenheid en rol van de Raad

De Raad heeft correcte informatie ontvangen. Wel is het late stadium waarin de Raad om besluitvorming gevraagd is over de aanbesteding een beperkende factor geweest bij de mogelijkheden die de Raad heeft gehad om (bij) te sturen.

De betrokkenheid van de Raad in de voorbereiding en de uitvoering van het aanbestedingsproces is zeer gering geweest. De Raad heeft geen actieve rol gespeeld in het vaststellen van kaders of uitgangspunten voor de aanbesteding van de stadsdienst.

Gedurende de looptijd van de concessie (de beheerfase) is de betrokkenheid van de Raad eveneens beperkt geweest. Wel is de Raad vlak na de start van de concessie kritisch geweest, naar

aanleiding van ontvangen klachten. Afgezien van de evaluatie na één jaar is de Raad niet geïnformeerd over de ontwikkeling van het stadsvervoer. De Raad heeft daar ook niet naar gevraagd. Ten aanzien van het discussie over gratis OV voor 65+ heeft de Raad wel een zeer actieve rol gespeeld. Dit heeft ertoe geleid dat binnen de kaders van de concessie de gemeente en de vervoerder afspraken hebben gemaakt over invoering van gratis OV voor 65+ per 1 januari 2008. Hiervoor zijn voor 2008 en 2009 6.432 dienstregelingsuren geschrapd.

Ten aanzien van de uitvoering door de gemeente

De concessieverlening door de gemeente Lelystad is uitgevoerd als een eenmalige technische operatie en niet als een proces dat continue aandacht vraagt. Het gevolg hiervan is dat de monitoring van de prestaties van de concessiehouder nauwelijks heeft plaatsgevonden, waardoor het zicht op de performance en de klanttevredenheid beperkt is. De gemeente is zich bewust van de noodzaak van goede monitoring, maar heeft hier vanwege capaciteitsgebrek en personele wisselingen geen gevolg aan kunnen geven. Illustratief hiervoor is het feit dat gedurende de concessieperiode een verzoek tot ondersteuning voor de uitvoering van beheertaken bij de provincie is ingediend.

De kennis die met de aanbesteding is opgedaan, is niet of maar zeer beperkt geborgd in de ambtelijke organisatie. De gemeente heeft bij de voorbereiding van de aanbesteding zwaar geleund op externe expertise. Om een aanbesteding als deze goed vorm te geven, is veel specialistische kennis vereist. Het is voor een gemeente als Lelystad niet zonder meer wenselijk om deze kennis zelf in huis te hebben. Inzet van externe expertise ligt dan voor de hand. Anderzijds mag wel verwacht worden dat er aandacht is voor de overdracht en borging van de gedurende het aanbestedingstraject opgedane kennis en dat er ook gedurende de beheerfase kennis ten aanzien van het beheer en de monitoring aanwezig is. We constateren echter dat de kennis die met de onderhavige aanbesteding is opgedaan goeddeels is weggelekt en dat er gedurende de beheerfase maar minimaal kennisopbouw heeft plaatsgevonden.

Aanbevelingen

Ten aanzien van de rol van de Raad

Wanneer de gemeente zelf beheer wil voeren over de concessie, dan volgt daaruit ook de verplichting om het beheer kwalitatief goed in te vullen. De borging van voldoende capaciteit en kennis is een voorwaarde om niet alleen de aanbestedingsprocedure zelf, maar ook het beheer en de monitoring op de uitvoering van de concessie goed vorm te geven.

Zoals eerder geconstateerd, heeft de gemeente met de huidige concessie een zeer scherpe deal gesloten. Het ligt in de rede dat toekomstige concessies voor de gemeente duurder zullen worden. Het verdient aanbeveling hier tijdig (ambtelijk) op in te spelen en college en Raad nu reeds voor te bereiden op deze boodschap.

Om de Raad in staat te stellen een kaderstellende rol te vervullen is het raadzaam de Raad op hoofdlijnen en in een eerder stadium te informeren. Met het startdocument voor de aanbesteding 2010, waarin een grotere rol voor de Raad wordt beschreven, is daartoe een goede stap gezet.

Om de betrokkenheid van de Raad te verhogen in de kaderstellende fase verdient het aanbeveling om expertmeetings en presentaties te organiseren. Deze kunnen tevens benut worden om scherper zicht te krijgen op de belangrijkste (vervoerkundige) keuzes waar de gemeente bij de voorbereiding van de aanbesteding voor komt te staan.

Verder adviseren wij om de wijkraden actief bij de monitoring van de door de vervoerder geboden vervoerskwaliteit te betrekken. Dit kan door de ervaringen, meldingen, klachten die zij hebben te bespreken en te verzamelen en in te brengen in het reguliere overleg met de vervoerder.

Vervoerkundige en aanbestedingstechnische aanbevelingen

De aanbesteding van de stadsdienst heeft plaatsgevonden in een tijd waarin voldoende inschrijvers haast een vanzelfsprekendheid was. Tegenwoordig lijkt er een andere trend zichtbaar te zijn: vervoerders kiezen de concessies waarop zij inschrijven met zorg. Aanbestedingen waarop niet of slechts door een vervoerder wordt ingeschreven, zijn niet meer uniek. De stadsdienst Lelystad is in nationaal perspectief een kleine concessie die qua omvang niet zonder meer aantrekkelijk is voor de belangrijkste vervoerders. Om voldoende inschrijvers te garanderen bij een volgende aanbesteding is het noodzakelijk om de concessie voldoende aantrekkelijk te maken. Een concessie kan aantrekkelijker worden voor een vervoerder door mogelijkheden tot maatwerk te bieden, door unieke vervoerkundige combinaties (stadsvervoer en Collectief Vraagafhankelijk Vervoer (CVV) te vragen, door de vervoerder de mogelijkheid te bieden om zelf de dienstregeling op te stellen en/of door een (grote) omvang of (lange) duur van de concessie te bieden. In het kader van de voorbereiding, het bepalen van de uitgangspunten en het opstellen van het Programma van Eisen geven wij de volgende overwegingen mee:

- Overweeg om de nieuwe concessie samen te voegen met andere concessies. Door een grotere omvang (en de combinatie van stads- en streekvervoer) zijn mogelijk meer partijen geïnteresseerd en is er mogelijk een betere prijs/kwaliteit-verhouding te realiseren. Complicerende factor is wel dat de concessies verschillende looptijden hebben. Dit kan, na toestemming van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, door een overgangsregeling ondervangen worden.
- Beslis waar de ontwikkelfunctie het best belegd kan worden: bij de gemeente of bij de vervoerder. De gemeente beschikt over gedetailleerde kennis van de stedelijke samenleving en en is daardoor in staat om aan te sluiten bij de preferenties van burgers en bedrijven. Bovendien kan de gemeente een koppeling leggen met andere beleidsinstrumenten (zoals parkeerbeleid, infrastructuur en ruimtelijke ordening) die direct of indirect van invloed zijn op het gebruik van de busdienst. Deze argumenten pleiten ervoor om de ontwikkelfunctie bij de gemeente neer te leggen. Feitelijk is dit de huidige situatie. Er zijn ook argumenten die ervoor pleiten om de ontwikkelfunctie bij de vervoerder te positioneren. De vervoerder heeft baat bij een optimaal lijnennet om de vervoersopbrengsten te verhogen. De vervoerder doet dit vanuit zijn kennis van de markt en het vervoergedrag van reizigers. Voor de vervoerder kan het daarom aantrekkelijk zijn om zelf het lijnennet en de dienstregeling te mogen ontwikkelen. De mogelijkheid om zelf (mede)invulling te geven aan de ontwikkeling van het lijnennet en de dienstregeling kan voor vervoerders een extra overweging zijn om mee te dingen. Gelet op de relatief geringe omvang van de concessie is dit een argument dat in onze ogen zwaar zou moeten meetellen. Alles afwegend is onze aanbeveling op dit punt om meer ruimte te geven aan de vervoerder bij de invulling van het lijnennet en de dienstregeling en in het Programma van Eisen geen gedetailleerde eisen t.a.v. lijnvoering en dienstregeling mee te geven. Een ka-

derstellend Programma van Eisen op basis van een beperkt aantal, heldere en richtinggevend- de uitgangspunten is voldoende om sturing te geven aan het gewenste openbaar vervoer- beleid en de kwaliteit van de dienstverlening aan de reiziger en daagt de aanbieders om hun kennis en expertise maximaal te benutten en hun creativiteit aan te wenden. Specifieke eisen ten aanzien van het flankerend beleid (parkeerbeleid, RO, infrastructuur) kunnen door de gemeente als randvoorwaarde worden meegegeven.

- Aansluitend op de aanbeveling ten aanzien van de positionering van de ontwikkelfunctie bevelen wij aan in een volgende concessie zo min mogelijke unieke eisen (zoals eisen aan het materieel, de haltevoorzieningen, reisinformatie etc.) te stellen, dat wil zeggen eisen die specifiek voor Lelystad gelden. Gegeven de relatief kleine omvang van de concessie kunnen extra eisen een potentiële belemmering vormen voor mogelijke inschrijvers. Besteed aandacht aan de timing van aanbesteding (aanbestedingsagenda) om te voorkomen dat de aandacht van de vervoerders noodgedwongen naar grotere concessies uitgaat die op hetzelfde moment aanbesteed worden.
- Overweeg om bij een volgende concessie bonusregelingen in te bouwen die de vervoerder prikkelen om extra kwaliteit en extra vervoergroei te realiseren. Onderzoek de mogelijkheden om gedurende de looptijd van de concessie verbeteringen door te voeren – hetzij op initiatief van de gemeente, hetzij op initiatief van de dan zittende vervoerder – en biedt hiervoor contractueel ruimte.
- Stuur bij het beheer van de concessie op een beperkt aantal indicatoren. Deze indicatoren moeten met zorg worden gekozen, zodat de relevante informatie op tafel komt en er waarborgen zijn dat de gewenste informatie ook daadwerkelijk kan worden gemeten en geleverd. De indicatoren dienen aan te sluiten bij de doelen van de gemeente m.b.t. kwaliteit, reizigersgroei en klantwaardering. Hierbij valt te denken aan punctualiteit, aantal reizigerskilometers en/of de uitkomsten van een klantenpanel, -enquête of mystery shopper onderzoek.
- Overweeg om voor de monitoring op de uitvoering van de concessie een samenwerking aan te gaan met andere overheden.

Bijlage 1

Lijst van geïnterviewde personen

- De heer Reynders (concernjurist gemeente Lelystad) en de heer Bakker (inkoopcoach gemeente Lelystad).
- De heer Kunnen (voormalig hoofd afdeling Mobiliteit gemeente Lelystad).
- De heer Van de Beek (hoofd afdeling Mobiliteit gemeente Lelystad) en de heer Both (dossierhouder gemeente Lelystad).
- Mevrouw Akkerman (controller gemeente Lelystad) en de heer Uil (hoofd afdeling sectorondersteuning/sectorcontroller sector Stadsontwikkeling en Openbare Werken gemeente Lelystad).
- De heer De Kuiper (dossierhouder provincie Flevoland en voormalig dossierhouder gemeente Lelystad).
- De heer Gerritsen (manager Tenderteam Connexxion, concessiehouder) en de heer Mulder (vestigingsmanager Lelystad).
- De heer Verheijdt (voormalig projectleider, externe).
- De heer Ladders (wethouder).

Bijlage 2

Lijst van geraadpleegde documenten

- Gemeente Lelystad (2002) Vernieuwing stadsdienst Lelystad, beleid- en actieplan
- Bestek van Gemeente Lelystad voor de openbaar-vervoerconcessie 'Stadsdienst Lelystad 2004 – 2009', Europese aanbestedingsprocedure met kenmerk 2003/S 74-065308
- Nota van inlichtingen (geen kenmerk)
- Inschrijving Connexxion Openbaar Vervoer N.V. voor de concessie Stadsdienst Lelystad 2004 – 2009, d.d. 23 mei 2003 met kenmerk 26.05.03/dir/GW
- Inschrijving BBA voor de concessie Stadsdienst Lelystad 2004 – 2009
- Concessiebeschikking gemeente Lelystad aan Connexxion, d.d. 8 juli 2003
- Provincie Flevoland (2005) Delegatiebesluit, subsidiebesluit en uitvoeringsovereenkomst openbaar stadsvervoer gemeente Lelystad WVV/05.03738/A, d.d. 2 augustus 2005
- Connexxion (2005) Rapportage managementinformatie concessie stadsdienst Lelystad 2004 – 2009 1^e, 2^e en 3^e kwartaal 2005
- KpVV OV klantenbarometer 2005
- KpVV OV klantenbarometer 2006
- KpVV OV klantenbarometer 2007
- Connexxion (2006) Connexxion Internetpanel Stadsdienst Lelystad
- Connexxion (2007) Connexxion Internetpanel Stadsdienst Lelystad
- Gemeente Lelystad (2007) LelystadsGeluiden – Lelybus 2006
- Diepens en Okkema (2005) Gratis OV voor gehandicapten en 65-plussers in Lelystad, quick scan haalbaarheid
- Diepens en Okkema (2005) Evaluatie Stadsdienst Lelystad, conceptrapportage
- Grontmij (2005) Second Opinion gratis openbaar vervoer Lelystad, voor senioren (65+) en mensen met een fysieke beperking
- Besluiten gemeente Lelystad (intern)
 - Voorgesteld besluit college gemeente Lelystad inzake Startdocument Vernieuwen Stadsdienst d.d. 1 mei 2002
 - Voorgesteld besluit college gemeente Lelystad inzake evaluatie stadsdienst Lelystad d.d. 19 april 2005
 - Voorgesteld besluit directie en college gemeente Lelystad evaluatie Stadsdienst Lelystad d.d. 6 december 2005
 - Voorgesteld besluit directie en college gemeente Lelystad inzake WROOV problematiek d.d. 22 november 2005

- Voorgesteld besluit directie en college gemeente Lelystad inzake WROOV vraagstuk Connexion d.d. 21 april 2006
- Voorgesteld besluit directie en college gemeente Lelystad inzake beschikking tot subsidieverlening Connexion voor 2003, 2004 en 2005 d.d. 31 januari 2007
- Voorgesteld besluit directie en college gemeente Lelystad inzake gratis OV voor 65+ en invoering OV chipcard 25 september 2007
- Voorgesteld besluit aan college gemeente Lelystad (2007) Planning aanbesteding concessie OV 2010 – 2015 d.d. 12 november 2007
- Correspondentie Gemeente Lelystad
 - Brief van Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn advocaten & notarissen aan de gemeente Lelystad inzake advisering aanbestedingsbeleid d.d. 5 februari 2003
 - Brief van gemeente Lelystad aan Accept Accountancy inzake beoordeling personeelsgegevens concessie Stadsvervoer Lelystad d.d. 1 april 2003
 - Brief van de gemeente Lelystad aan Connexion inzake concessie stadsbus 2004 – 2009 d.d. 24 juli 2003
 - Brief van de gemeente Lelystad aan de provincie Flevoland inzake advisering inzake Openbaar Vervoer d.d. 9 december 2005
 - Brief van de provincie Flevoland aan de gemeente Lelystad inzake delegatie OV-stadsdienst d.d. 4 december 2007
 - Brief van de provincie Flevoland aan de gemeente Lelystad inzake voorschotbeschikking exploitatiebijdrage openbaar vervoer 2006 d.d. 15 februari 2006
 - Brief van de provincie Flevoland aan de gemeente Lelystad inzake voorschotbeschikking OV exploitatiebijdrage 2007 d.d. 22 januari 2007
 - Brief van de provincie Flevoland aan de gemeente Lelystad inzake bevoegdheid openbaar stadsvervoer d.d. 29 maart 2003
 - Brief van gemeente Lelystad aan wijkraden inzake aanbesteding Openbaar Vervoer d.d. 14 januari 2003
 - Brief van Diepens en Okkema aan de gemeente Lelystad inzake reactie op second opinion gratis OV d.d. 12 oktober 2005
 - Brief van de gemeente Lelystad aan Connexion inzake gratis OV 65+ en chipcard d.d. 15 mei 2007
 - Brief van Scheffer advocaten aan de gemeente Lelystad inzake subsidie openbaar vervoer Lelystad, d.d. 6 juli 2007
 - Brief van Gehandicapten overleg Lelystad aan de gemeente Lelystad inzake voorbereiding evaluatie stadsdienst Lelystad d.d. 22 februari 2005

- Brief van Connexxion aan de gemeente Lelystad inzake evaluatie Stadsdienst Lelystad d.d. 3 november 2005
- Brief van de provincie Flevoland aan de gemeente Lelystad inzake subsidiering LelyBus d.d. 18 juli 2007
- Brief Connexxion aan gemeente Lelystad inzake BTW openbaar vervoerconcessie d.d. 8 maart 2004
- Brief Connexxion aan gemeente Lelystad inzake BTW 2004 en 2005 openbaar vervoer d.d. 22 november 2005
- Brief Connexxion aan gemeente Lelystad inzake indexatiemethodiek d.d. 6 december 2005
- Brief gemeente Lelystad aan Connexxion inzake indexatiemethodiek d.d. 27 maart 2006
- Brief Connexxion aan gemeente Lelystad inzake reizigersopbrengsten d.d. 16 november 2004
- Brief van Connexxion aan gemeente Lelystad inzake WROOV d.d. 10 maart 2005
- Brief van gemeente Lelystad aan Connexxion inzake WROOV-problematiek d.d. 25 juli 2005
- Brief van gemeente Lelystad aan Connexxion inzake WROOV-problematiek d.d. 9 december 2005
- Brief van Connexxion aan gemeente Lelystad inzake WROOV-problematiek d.d. 23 januari 2006
- Brief van gemeente Lelystad aan Connexxion inzake WROOV problematiek d.d. 1 maart 2006
- Brief van Stibbe aan gemeente Lelystad inzake Lelystad/Connexxion d.d. 17 mei 2006
- Brief gemeente Lelystad aan Connexxion inzake WROOV-problematiek d.d. 30 mei 2006
- Brief Connexxion aan gemeente Lelystad inzake subsidiebeschikkingen d.d. 3 oktober 2006
- Brief van gemeente Lelystad aan Connexxion inzake beschikking subsidieverlening 2003 d.d. 12 februari 2007
- Brief van gemeente Lelystad aan Connexxion inzake beschikking subsidieverlening 2004 d.d. 12 februari 2007
- Brief van gemeente Lelystad aan Connexxion inzake beschikking subsidieverlening 2005 d.d. 12 februari 2007
- Raadsverslagen 2002 – 2007
- Monitoringsgegevens Connexxion 2004 – 2008 via www.connexxion.nl