

REKENKAMERONDERZOEK NAAR
DE CONTRACTVORMING VAN
HET OPENBAAR VERVOER IN ZWOLLE

INSTAPPEN OF OVERSTAPPEN?

Zwolle, 1 februari 2002

Gemeentelijke Rekenkamer Zwolle

Leden Gemeentelijke Rekenkamer Zwolle:

J.C. van Boven
E.Y. van Hijum
A.C.M. Smits
E. Tijssen
A.J.J. Wever
R.C.D. Berndsen
D. Buitendijk

REKENKAMERONDERZOEK NAAR
DE CONTRACTVORMING VAN
HET OPENBAAR VERVOER IN ZWOLLE

INSTAPPEN OF OVERSTAPPEN?

	INHOUD	Blz.
VOORWOORD		1
1. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN		3
1.1 INLEIDING: KORTE SCHETS VAN HET HERSTRUCTURERINGSTRAJECT.....		3
1.2 CONCLUSIES UIT HET REKENKAMERONDERZOEK		3
1.3 BEANTWOORDING VAN DOOR DE RAAD GESTELDE VRAGEN		
1.4 AANBEVELINGEN		12
2. AANLEIDING		16
2.1 ACHTERGROND EN VERDERE PROCEDURE		16
2.2 OPBOUW VAN HET RAPPORT.....		17
3. OPDRACHT EN AANPAK		18
3.1 OPDRACHT		18
3.2 AANPAK.....		19
4. EEN RECONSTRUCTIE VAN DE FEITELIJKE GANG VAN ZAKEN .		20
5. PROCESGANG VAN DE HERSTRUCTURERING		23
5.1 PROCEDURE		23
5.2 ROL VAN DE RAAD		28
5.3 ROL VAN HET COLLEGE VAN B. EN W.		31
5.4 VERZAKELIJKING ALS LEERPROCES VOOR DE AANBESTEDING IN 2004.		33

INHOUD (vervolg)

Blz.

6.	HET RESULTAAT: DE ZWOLSE VERVOERSOVEREENKOMST	37
6.1	KWALITEIT VAN DE DIENSTVERLENING.....	37
6.2	DE FINANCIËLE ASPECTEN VAN DE VERVOERSOVEREENKOMST.....	42
6.3	VERVOERSGROEI.....	45
7.	TOT SLOT	

Bijlagen:

1. Plan van aanpak onderzoek.
2. Lijst van geïnterviewde personen.
3. Reactie van het College van B. en W.

VOORWOORD

Voor u ligt het rapport van de Rekenkamer Zwolle over de contractvorming van het openbaar vervoer in Zwolle zoals deze in de afgelopen jaren tot stand is gekomen. Het rapport heeft de titel meegekregen "Instappen of overstappen". De titel weerspiegelt het vraagstuk van instappen in het tracé van openbare aanbesteding of voortijdig deze lijn verlaten en overstappen naar verzakelijking. Tot dit laatste hebben B. en W. besloten en de gemeenteraad heeft met deze keuze ingestemd.

De rekenkamer heeft de ontwikkelingen bekeken vanuit het proces van herstructurering van het openbaar vervoer in Zwolle. Daarbij heeft de rekenkamer in het bijzonder gekeken naar de gevolgde procedure, de rol van de gemeenteraad en de rol van burgemeester en wethouders. Daarnaast heeft de rekenkamer zich verdiept in de verzakelijking als leerproces voor de aanbesteding in 2004. Uiteraard is ook naar het resultaat van de Zwolse vervoersovereenkomst gekeken, de kwaliteit van de dienstverlening, de financiële aspecten van de vervoersovereenkomst en de vervoersgroei. Onze bevindingen zijn neergelegd in een aantal conclusies en aanbevelingen.

Openbaar aanbesteden van het openbaar vervoer was nieuw voor de gemeenten. Het was een complexe en zeker geen alledaagse bezigheid. Vele gemeenten worstelden met de aanpak ervan en in Zwolle was dat niet anders. Vormgeven van een nieuw proces vraagt om een goede voorbereiding en een duidelijke aansturing van het bestuur en het ambtelijk management. Achteraf constateren wij dat het hele proces risicovol is geweest omdat aan deze randvoorwaarden onvoldoende werd voldaan.

De rekenkamer is zich ervan bewust dat het onderzoek plaatsvond met de kennis en inzichten van nu. Daardoor was het mogelijk een totaalbeeld van het proces te krijgen en ook leereffecten te destilleren. Deze leereffecten zijn niet alleen van belang voor de aanbesteding van het openbaar vervoer in Zwolle, maar zijn tevens goed bruikbaar voor eventuele andere toekomstige aanbestedingsprocedures binnen de gemeente.

De rekenkamer heeft in opdracht van de gemeenteraad het onderzoek verricht en rapporteert ook rechtstreeks aan de gemeenteraad. In dit verband is het interessant de vraag te stellen hoe mede in het licht van het dualistisch stelsel per 7 maart 2002 en de kaderstellende rol van de gemeenteraad, de gemeenteraad met de aanbevelingen van dit rapport denkt om te gaan. Wellicht is het interessant in dat kader ook nog eens te kijken naar de conclusies en aanbevelingen uit de eerdere rapportages van de rekenkamer.

Ik bedank alle leden van de rekenkamer voor hun niet aflatende ijver om dossiers door te spitten, betrokkenen te horen en op inspirerende en analytische wijze feiten en conclusies met elkaar te verbinden en te vertalen in de aanbevelingen. Het onderzoek is afgerond. Het woord is nu aan de gemeenteraad.

Albert Smits
Voorzitter Rekenkamer Zwolle

1. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

1.1 INLEIDING: KORTE SCHETS VAN HET HERSTRUCTURERINGSTRAJECT

In januari 1998 is de herstructurering van het openbaar vervoer in Zwolle van start gegaan met de notitie "Herstructurering openbaar vervoer". In deze notitie wordt voorgesteld om tot aanbesteding van het openbaar vervoer in Zwolle over te gaan en om in het voorjaar van 1998 een plan van aanpak voor te leggen aan de raad. Het college en de Commissie Ruimte hebben de notitie behandeld, en zowel het college als de commissie stemmen in met de notitie. Daarna informeert het college de Commissie Ruimte in november 1999 over zijn voornemen om de exploitatieovereenkomst met Connexxion te verlengen. In het najaar van 2000 stemmen de Commissie Ruimte en de raad in met het programma van eisen (PvE) dat als basis dient voor het verlengen van de overeenkomst met Connexxion. In maart 2001 heeft de raad de nieuwe vervoersovereenkomst met Connexxion geacordeerd.

1.2 CONCLUSIES UIT HET REKENKAMERONDERZOEK

Hoofdconclusie

De rekenkamer is van mening dat het herstructureringsproces van het openbaar vervoer in Zwolle een risicovol proces is geweest. De rekenkamer trekt deze conclusie, omdat de bestuurlijke kaders voor het herstructureringsproces ontbraken en omdat de sturing vanuit de politiek en vanuit het ambtelijk management gebrekkig was. Desondanks is de rekenkamer van mening dat de gemeente uiteindelijk een redelijk goed financieel resultaat heeft behaald. Dit is in de ogen van de rekenkamer met name toe te schrijven aan de goede rolinvulling van de betrokken ambtenaren in het onderhandelingsproces.

Conclusies per onderzoeksthema

De rekenkamer heeft in 2001 onderzoek gedaan naar de herstructurering van het openbaar vervoer in Zwolle. In het onderzoek heeft de rekenkamer zich gericht op de volgende onderzoeksthema's:

- Procesgang van de herstructurering:
 - Gevolgde procedure.
 - Rol van de raad.
 - Rol van het College van B. en W.
 - Verzakelijking als leerproces voor de aanbesteding in 2004.

- Resultaat: de Zwolse vervoersovereenkomst:
 - Kwaliteit van de dienstverlening.
 - Financiële aspecten van de vervoersovereenkomst.
 - Vervoersgroei.

Hierna behandelen wij de conclusies van de rekenkamer per onderzoeksthema:

Procesgang van de herstructurering: gevolgde procedure

De rekenkamer trekt de volgende conclusies ten aanzien van de gevolgde procedure bij het herstructureringsproces:

- *Onvoldoende duidelijkheid over de procedure van het herstructureringsproces.* Het College van B. en W. is onvoldoende duidelijk geweest over de procedure van het herstructureringsproces, om de volgende redenen:
 - Het College van B. en W. heeft geen draaiboek, onderhandelingsplan of visie op het onderhandelingsproces vastgesteld.
 - Het aanbestedingsproces is losgelaten zonder dat het college de Commissie Ruimte daarover heeft geïnformeerd. De Commissie Ruimte is wel achteraf geïnformeerd over de koerswijziging. Toen was de koerswijziging echter al een feit. Formeel valt er niks af te dingen op de wijze waarop het college de Commissie Ruimte - niet - geïnformeerd heeft. Immers, de raad heeft in 1998 geen formeel besluit genomen om het openbaar vervoer aan te besteden. De rekenkamer is wel van mening dat het op zijn plaats was geweest als het college - met het oog op draagvlak voor de uitkomsten van het proces - de raad had geïnformeerd over het loslaten van het aanbesteden van het openbaar vervoer. De rekenkamer is namelijk van mening dat de herstructureringsnota van februari 1998 de suggestie wekt dat de gemeente van plan is om tot aanbesteden over te gaan. Vanuit dat perspectief vindt de rekenkamer het niet tactisch dat het college de Commissie Ruimte niet beter heeft betrokken bij en geïnformeerd over de "koerswijziging".
 - De betrokken bestuurders en ambtenaren hebben weinig op papier vastgelegd. Daardoor wordt het uitoefenen van controle achteraf bemoeilijkt. Ook is de rekenkamer van mening dat het vanuit de optiek van "Verzakelijking als leerproces" voor de hand zou hebben gelegen dat het college ervoor gezorgd zou hebben dat er meer op papier zou zijn vastgelegd. Daarmee zouden de leereffecten namelijk breder verankerd kunnen worden in de gemeente.

- *Het onderhandelingsproces is ondanks het (aanvankelijk) ontbreken van inhoudelijke en financiële kaders overwegend positief verlopen.* De rekenkamer is van mening dat het College van B. en W. onvoldoende kaders heeft aangegeven voor het herstructureringsproces. Met name bij het begin van de onderhandelingen speelde het ontbreken van inhoudelijke en financiële kaders de gemeente parten. Pas gaandeweg het onderhandelingsproces zijn de inhoudelijke kaders - in de vorm van een programma van eisen - opgesteld. Naar het oordeel van de rekenkamer zou het verstandiger zijn geweest wanneer daarnaast ook de financiële kaders voor de onderhandelingen explicieter zouden zijn geformuleerd. Deze kaders hadden inzicht moeten geven in de financiële en inhoudelijke doelstellingen van de onderhandelingen. Nu is onvoldoende helder welke prijs/kwaliteit de gemeente voor ogen had en welke "bottomline" in de onderhandelingen werd gehanteerd. De rekenkamer constateert dat, ondanks het (aanvankelijk) ontbreken van kaders, de ambtenaren het onderhandelingsproces goed hebben opgepakt.

De rekenkamer is in dat verband niet positief over het optreden van de huidige wethouder Openbaar Vervoer in de aanvangsfase van het herstructureringstraject. De rekenkamer is wel positief over de rol van de huidige wethouder Openbaar Vervoer in de daaropvolgende fases. In de ogen van de rekenkamer hebben de betrokken ambtenaren - op basis van hun professionele ontwikkeling tijdens het proces - het initiatief kunnen overnemen van Connexion. Dit is mede een gevolg van het inzetten van financiële expertise in het traject en het opstellen van het PvE. De rekenkamer merkt hierbij op dat het ambtelijk management onzichtbaar is geweest in het herstructureringstraject. Gelet op de inhoudelijke en financiële belangen die speelden, beoordeelt de commissie deze afwezigheid als onverantwoord. Hierbij merken wij op dat wegens de gebrekkige verslaglegging de rekenkamer niet geheel kan traceren in welke mate de herstructurering van het openbaar vervoer onderwerp van bespreking en besluitvorming in het managementteam van de gemeente is geweest.

Procesgang van de herstructurering: rol van de raad

De rekenkamer trekt de volgende conclusies over de rol van de raad in het herstructureringstraject:

- *Ondoorzichtig herstructureringsproces.* Voor de raad was het gehele proces ondoorzichtig, omdat:
 - er geen bestuurlijke kaders gesteld zijn: doelen en randvoorwaarden voor het herstructureringsproces ontbraken
 - er geen draaiboek voor de verzakelijking en onderhandelingen zijn opgesteld

- er geen visie en strategie op het onderhandelingsproces beschikbaar was.

Door het ontbreken van dergelijke documenten zijn de raad de benodigde sturings- en controle-instrumenten onthouden om te beoordelen of het herstructureringstraject volgens afspraak en naar wens verliep.

- *Te reactieve opstelling raad.* De opstelling van de raad jegens het herstructureringsproces was te reactief en te weinig kaderstellend. De raad heeft zich puur gericht op zijn controlerende taak. Daardoor heeft de raad onvoldoende zicht en grip gehad op het herstructureringsproces en de rol van het College van B. en W. daarin.

De raad heeft echter ook niet aan de bel getrokken toen het beloofde plan van aanpak niet gerealiseerd werd binnen de gestelde termijnen. Daarmee heeft de raad een kans laten liggen om inzicht in en grip op het herstructureringsproces te krijgen.

Procesgang van de herstructurering: rol van het College van B. en W.

De rekenkamer trekt de volgende conclusies over de rol van het College van B. en W.:

- *College van B. en W. onvoldoende kaderstellend.* Het College van B. en W. heeft gedurende het gehele traject onvoldoende bestuurlijke kaders gesteld voor het herstructureringsproces. Anders gezegd: het college heeft onvoldoende aangegeven wat men wilde bereiken en wat de randvoorwaarden daarbij waren. Daardoor hebben de betrokken ambtenaren de ruimte gekregen en genomen om zelf uitgangspunten en randvoorwaarden te stellen. Overigens is de rekenkamer zich ervan bewust dat dat in dit geval, ondanks alles, *niet* tot ernstige consequenties heeft geleid (in tegendeel zelfs).
- *Onvoldoende informatie naar raad.* De communicatie van het college naar de raad was schaars, met name tijdens het "zwarte gat" tussen februari 1998 en november 1999. Formeel valt er niks af te dingen op de wijze waarop het college de raad - niet - geïnformeerd heeft. Immers, de raad heeft in 1998 geen formeel besluit genomen om het openbaar vervoer aan te besteden. De rekenkamer is wel van mening dat het op zijn plaats was geweest als het college - met het oog op draagvlak voor de uitkomsten van het proces - de raad had geïnformeerd over het loslaten van het aanbesteden van het openbaar vervoer. De rekenkamer is namelijk van mening dat de herstructureringsnota van februari 1998 de suggestie wekt dat de gemeente van plan is om tot aanbesteden over te gaan.

Vanuit dat perspectief vindt de rekenkamer het niet tactisch dat het college de raad niet heeft geïnformeerd over de "koerswijziging". In de optiek van de rekenkamer is daardoor het draagvlak bij de raad voor de uitkomsten van het herstructureringsproces geschaad.

Ook vindt de rekenkamer dat de raad te weinig informatie heeft gekregen van het college om iets te kunnen doen aan de koerswijziging van het herstructureringsproces. Het college heeft de raad daarmee de gelegenheid ontnomen om zich uit te spreken over het loslaten van het aanbesteden van het openbaar vervoer.

Tot slot is de rekenkamer van mening dat het vanuit de optiek van "Verzakelijking als leerproces" voor de hand zou hebben gelegen als het college de raad meer zou hebben geïnformeerd. Daarmee zouden de leereffecten namelijk breder verankerd kunnen worden in de gemeente.

Procesgang van de herstructurering: het herstructureringsproces als leerproces

De rekenkamer is van mening dat het onderhandelingsproces met Connexxion onvoldoende als een leerproces is vormgegeven, terwijl de betrokkenen (bestuurlijk en ambtelijk) dat wel als doelstelling van het herstructureringsproces hebben gepresenteerd. In het proces komt de leerdoelstelling onvoldoende tot uiting, omdat:

- er geen leerdoelen zijn geformuleerd
- er niet is gekeken hoe het aanbestedingsproces volgens de wet vormgegeven zou moeten worden, terwijl de huidige wethouder Openbaar Vervoer dit wel als een belangrijk punt naar voren heeft geschoven
- momenten van reflectie en evaluatie ontbreken
- er weinig of niets is vastgelegd van het herstructureringstraject.

Verder is de rekenkamer van mening dat het in het kader van het leerproces ook voor de hand had gelegen om de raad meer te informeren en te betrekken bij het herstructureringsproces. Daarmee zou het leereffect niet alleen beperkt zijn gebleven tot de betrokken wethouder en ambtenaren. De rekenkamer komt dan ook tot de conclusie dat de verworven kennis niet is verankerd in de organisatie. Dossiervorming ontbreekt en er zijn ook geen andere maatregelen genomen om het collectief geheugen van de gemeente te vergroten.

De Zwolse vervoersovereenkomst: het proces van totstandkoming

De rekenkamer trekt de conclusie dat het proces waarop de financiële en kwaliteitsaspecten van de vervoersovereenkomst tot stand zijn gekomen op een aantal punten verbeterd kan worden, omdat:

- de gemeente geen benchmark of referentiemateriaal heeft gebruikt betreffende de mogelijke prijs-prestatieverhouding
- de gemeente voorafgaand aan de onderhandelingen haar specificaties voor de vereiste vervoerskwaliteit niet geformuleerd heeft en daardoor geen referentiekader voor de beoordeling van de voorstellen van Connexxion heeft gehad
- de gemeente en Connexxion steken hebben laten vallen als het gaat om het oppikken van signalen van consumenten en belangenorganisaties.

Daarnaast vindt de rekenkamer het een gemiste kans dat de vervoersovereenkomst met Connexxion geen kwaliteitsimpuls heeft gegeven aan het openbaar vervoer in Zwolle. De rekenkamer vindt dit ook wat betreft het ontbreken van contractbepalingen over de vervoersgroei. In de ogen van de rekenkamer is met de nieuwe vervoersovereenkomst vooral resultaat geboekt op het gebied van efficiency ofwel de verlaging van de kosten. Op het terrein van kwaliteit en vervoersgroei zijn geen resultaten geboekt. De rekenkamer is van mening dat men bij dit herstructureeringsproces de kans om een sprong voorwaarts te maken wat betreft kwaliteit en vervoersgroei, voorbij heeft laten gaan.

De Zwolse vervoersovereenkomst: kwaliteit van de dienstverlening

Ook is de rekenkamer van mening dat het contract ten aanzien van de kwaliteitsaspecten op een aantal punten verbeterd kan worden, omdat:

- het contract enkele zachte en niet meetbaar gemaakte bepalingen bevat (bijvoorbeeld "de bussen zijn schoon", "de diensten moeten voldoen aan de in de redelijkheid te stellen kwaliteitseisen")
- een aantal kwaliteitseisen niet scherp is geformuleerd, terwijl er wel referentiemateriaal beschikbaar was
- de monitoring van de kwaliteit bij Connexxion ligt
- het contract geen ontwikkelingsprijkkels bevat. Het contract is statisch. Er zijn voorbeelden van contracten in Nederland waarin wel ontwikkelprijkkels zijn opgenomen. In die gevallen is het mogelijk dat aanvullende kwaliteitsvoorstellen van de vervoerder gedurende de contractperiode worden beloofd.

De Zwolse vervoersovereenkomst: financiële aspecten van de vervoersovereenkomst

De rekenkamer trekt de conclusie dat de contractvorming betreffende de financiële aspecten van de vervoersovereenkomst op een aantal punten verbeterd kan worden, omdat:

- de gemeente überhaupt geen actie heeft ondernomen om te kijken of de aangeboden prijs van Connexxion in orde was
- de gemeente pas in een later stadium (2^e helft 2000) een financieel onderlegde ambtenaar bij het project heeft betrokken
- de gemeente geen bepalingen in de vervoersovereenkomst heeft opgenomen over de kostendekkingsgraad (terwijl het wel de bedoeling is dat de gemeente in 2004 een kostendekkingsgraad van 40% realiseert; op dit moment bedraagt deze 29%)
- de gemeente onvoldoende heeft nagedacht over het afdekken van risico's.

De Zwolse vervoersovereenkomst: reizigersgroei

De rekenkamer vindt het een gemiste kans dat in de vervoersovereenkomst geen contractbepalingen zijn opgenomen over de kostendekkingsgraad en de vervoersgroei.

1.3 BEANTWOORDING VAN DOOR DE RAAD GESTELDE VRAGEN

De gemeenteraad heeft in de vergadering van 26 maart 2001 bij motie besloten dat de rekenkamer onderzoek moet verrichten naar het openbaar vervoer, waarbij de rekenkamer in het bijzonder na moet gaan:

1. of de voorbereiding op en het geheel van de procedure die geleid heeft tot het contract met de huidige vervoerder Connexxion, consistent en doorzichtig geweest is
2. of het gesloten contract het voor de burger beoogde vervoersresultaat oplevert (voldoende aanbod, bereikbaarheid) en waaruit dat kan worden afgeleid
3. of het gesloten contract het voor de gemeente beoogde financiële resultaat oplevert en waaruit dat kan worden afgeleid
4. of het gesloten contract voldoende mogelijkheden blijft bieden om na expiratie eventueel via de weg van openbare aanbesteding te komen tot een keuze voor een vervoerder en welke voorwaarden daarbij in acht moeten worden genomen

5. of vanuit de casus "openbaar vervoer" leereffecten zijn te benoemen met het oog op bestaande of - in de toekomst - te sluiten vergelijkbare contracten (al dan niet totstandgekomen via de weg van openbare aanbesteding), met name in geval van meerjarige contracten die een effect hebben op de publieke dienstverlening.

In het onderzoek, en verwoord in dit rapport onder andere bij de conclusies en aanbevelingen, is op deze vragen uiteraard ingegaan. Hierna is een korte beantwoording van deze vijf vragen weergegeven.

1. De rekenkamer constateert onvoldoende duidelijkheid over de procedure van het herstructureringsproces om de volgende redenen:
 - Er is geen draaiboek, onderhandelingsplan of visie op het onderhandelingsproces vastgesteld.
 - Het aanbestedingsproces is gedurende het proces door het college losgelaten, zonder dat het college de commissie Ruimte daarover tijdig heeft geïnformeerd. De commissie Ruimte heeft overigens zelf ook verzuimd te informeren naar de voortgang.
 - De betrokken bestuurders en ambtenaren hebben weinig op papier vastgelegd.
2. De rekenkamer constateert dat het contract ten aanzien van de kwaliteitsaspecten op een aantal punten verbeterd kan worden, omdat:
 - het contract enkele zachte en niet meetbaar gemaakte bepalingen bevat
 - de monitoring van de kwaliteit bij Connexxion ligt
 - het contract geen ontwikkelingsprikkel voor aanvullende kwaliteitsvoorstellen van de vervoerder gedurende de contractperiode bevat.

De rekenkamer vindt het een gemiste kans dat de gesloten vervoersovereenkomst geen kwaliteitsimpuls aan het openbaar vervoer in Zwolle heeft gegeven.

Op basis van gesprekken met belangenorganisaties blijkt dat deze vinden dat de kwaliteit met het nieuwe contract niet verbeterd is en dat de kwaliteit op een aantal punten beneden de maat is (aansluiting lijnen tussen de wijken, aantal bussen buiten de piekuren).

3. De rekenkamer constateert dat de contractvorming betreffende de financiële aspecten op een aantal punten verbeterd kan worden, omdat:

- er geen actie is ondernomen om te kijken of de aangeboden prijs van Connexxion in orde was
- er geen bepalingen over de kostendekkingsgraad zijn opgenomen in het contract
- er onvoldoende is nagedacht over het afdekken van risico's.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat de gemeente vooraf geen financiële bijdrage voor Connexxion in gedachten had en dat er geen referentiemateriaal van vergelijkbare steden was om de aanbidding van Connexxion te kunnen beoordelen.

4/5 De per 3 maart 2001 gesloten overeenkomst met Connexxion loopt tot en met 31 december 2003. Daarna is de gemeente vrij wat betreft de keuze van een vervoerder. Daarbij moet wel vermeld dat er landelijk een discussie is over de eigen stedelijke verantwoordelijkheid voor het lokale openbaar vervoer in de huidige vorm.

Wat betreft de voorwaarden die bij de openbare aanbesteding dienen te worden opgesteld, heeft de rekenkamer een aantal inhoudelijke en procesmatige aanbevelingen opgenomen, die van toepassing zijn op het openbaar vervoer, maar in ruimer verband ook gelden voor andere aanbestedingsprocedures en in die zin als leereffecten zijn te benoemen:

- Binnen de budgettaire kaders moeten maatschappelijke doelstellingen het uitgangspunt zijn.
- Heldere fasering is noodzakelijk: vaststellen uitgangspunten, doelen en randvoorwaarden; opstellen programma van eisen; onderhandelen en contractvorming; uitvoering van het contract; monitoring en evaluatie van de contractuitvoering.
- Onderhandelingsstrategie vooraf vaststellen.
- Aandacht voor betrokkenheid van consumenten en belangengroepen bij het opstellen van het programma van eisen en het monitoren van de kwaliteit.
- Meer aandacht voor kennismanagement en dossiervorming.

1.4 AANBEVELINGEN

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek doet de rekenkamer de volgende aanbevelingen. Wij merken hierbij op dat deze van toepassing zijn op het openbaar vervoer, maar in ruimer verband ook gelden voor andere aanbestedingsprocedures binnen de gemeente.

- *Binnen de budgettaire kaders moeten maatschappelijke doelstellingen het uitgangspunt zijn voor concessieverlening.* De rekenkamer beveelt aan om maatschappelijke doelstellingen als uitgangspunt te nemen bij toekomstige concessieverleningen van het openbaar vervoer. De maatschappelijke doelstellingen kunnen ontleend worden aan de rol die het openbaar vervoer heeft in het functioneren van de stad en de ontwikkelingen die (bijvoorbeeld) in het kader van de stadsvisie worden nagestreefd. Maatschappelijke doelstellingen kunnen ook worden ontleend aan suggesties van consumenten en belangenorganisaties. De budgettaire kaders zijn daarbij kaderstellend. (Lang) niet alle doelstellingen kunnen worden gerealiseerd; de krapte in exploitatiemiddelen dwingt tot het maken van keuzes. Het inzichtelijk maken van de maatschappelijke doelstellingen en de afwegingen die daarbij spelen, is in dit keuzeproces een eerste stap. De keuzes moeten vervolgens vertaald worden in specificaties van de vereiste kwaliteit van dienstverlening.
Bij het herstructureringsproces van het openbaar vervoer is nergens een relatie gelegd tussen de doelen op het gebied van openbaar vervoer en de keuze tussen aanbesteden of verzakelijken van de bestaande relatie met Connexxion.
- *Heldere fasering noodzakelijk voor concessieverleningen.* De rekenkamer is van mening dat bij toekomstige concessieverleningen of aanbestedingen een heldere fasering van belang is. De rekenkamer beveelt aan om van de volgende fasering uit te gaan:
 - *Vaststellen uitgangspunten, doelen en randvoorwaarden voor concessieverlening.* De rekenkamer is van mening dat het College van B. en W. verantwoordelijk is voor het opstellen van de uitgangspunten, doelen en randvoorwaarden voor de concessieverlening. De rekenkamer vindt dan ook dat het college deze rol actief moet oppakken.

Tevens moet het college inspelen op maatschappelijke kansen. Daarmee wordt voorkomen dat maatschappelijke kansen (zoals verbeterde kwaliteit en reizigersgroei in het geval van het herstructureringsproces) worden gemist. De rekenkamer is ook van mening dat de raad een meer betrokken houding dient aan te nemen dan de te passieve houding van de raad tijdens het herstructureringsproces.

- *Opstellen PvE.* De rekenkamer beveelt hierbij aan om het *PvE voorafgaand* aan de onderhandelingen op te stellen en duidelijk de kwaliteitseisen, randvoorwaarden en risicoverdeling weer te geven. Daarbij is het van belang om de raad of de Commissie Ruimte te betrekken bij het opstellen van het concept-PvE, zodat de raad of Commissie Ruimte in een vroegtijdig stadium zijn of haar eisen en wensen kenbaar kan maken. Daarnaast vindt de rekenkamer het van belang dat ook de consumenten en belangenorganisaties in een vroegtijdig stadium betrokken worden bij het opstellen van het concept-PvE. Op deze manier krijgen deze organisaties echt een kans om hun opvattingen over het PvE in te brengen en kan de gemeente haar voordeel doen met de ingebrachte kennis van deze organisaties. De rekenkamer beveelt in dat verband aan om een consumentenplatform op te richten. Dit platform kan dan bij het opstellen van het PvE geraadpleegd worden.
- *Onderhandelen en contractvorming.* De rekenkamer beveelt hierbij aan om gebruik te maken van benchmarkgegevens voor het beoordelen van de prijs-kwaliteitverhouding van het bod dat mogelijke contractanten uitbrengen. Dit kan door gegevens te verzamelen over vergelijkbare aanbestedingen elders in het land of door de kosten te berekenen van "zelf doen" van de aan te besteden activiteiten.

Verder beveelt de rekenkamer aan om in het onderhandelingsproces voldoende "checks and balances" in te bouwen. Dit kan op meerdere manieren. Allereerst door het onderhandelingsproces expliciet in het managementteam van de gemeente te monitoren. Daarnaast zou een aparte, externe experttoetsing in het proces kunnen worden opgenomen. Deze kan betrekking hebben op zowel de inhoudelijke kwaliteit van de overeenkomst als de financiële en juridische risico's die mogelijk erin zijn.

Daarnaast beveelt de rekenkamer ook aan de benodigde juridische en financiële ambtelijke ondersteuning reeds te betrekken bij de voorbereiding van het onderhandelingsproces. En dus ook bij de volgende fasen van het onderhandelingsproces.

- *Uitvoering van het contract.* Ten aanzien van de uitvoering beveelt de rekenkamer aan om voldoende capaciteit te reserveren voor het monitoren van de contractuitvoering en het beoordelen daarvan. Daarnaast beveelt de rekenkamer aan om mogelijkheden in het contract in te bouwen, zodat ingespeeld kan worden op ontwikkelingen in de vervoersmarkt. Een voorbeeld daarvan is het inbouwen van ontwikkelprikkelers ten aanzien van kwaliteit of reizigersgroei. Het gaat dus om het inbouwen van prikkels voor verbetering van de uitvoering tijdens de contractperiode. De rekenkamer acht het inbouwen van dergelijke mogelijkheden nodig, omdat in de optiek van de rekenkamer het werk niet af is als het contract af is.
- *Monitoring en evaluatie van de contractuitvoering.* Bij dit punt beveelt de rekenkamer aan om de monitoring *niet* in handen te geven van de contractuitvoerder zoals in het geval van de Zwolse vervoersovereenkomst. De rekenkamer beveelt aan om de monitoring van de uitvoering in eigen hand te houden of uit te besteden aan een onafhankelijke instantie. De rekenkamer is namelijk van mening dat de objectiviteit van de monitorings- en evaluatieresultaten in het geding kan komen op het moment dat de contractuitvoerder zijn eigen prestaties gaat monitoren.
- *Onderhandelingsstrategie vooraf vaststellen.* De rekenkamer beveelt aan dat de gemeente bij toekomstige onderhandelingstrajecten of concessieverleningen voorafgaande aan de onderhandelingen goed nadenkt over de te volgen strategie. Daarbij denkt de rekenkamer aan het uitwerken van de volgende onderhandelingsaspecten:
 - Het doel en de beoogde resultaten van de onderhandelingen.
 - Een plan van aanpak en planning voor de onderhandelingen.
 - De benodigde middelen en expertise voor het voeren van de onderhandelingen
 - Het inzicht in de consequenties van het toedelen van risico's.

- *Meer aandacht voor kennismanagement.* De rekenkamer beveelt aan om bij leertrajecten de opgedane kennis en andere leerervaringen beter te verankeren. Het herstructureringsproces van het openbaar vervoer in Zwolle laat zien dat met name drie tot vier betrokken personen het grootste deel van de leerervaringen hebben opgedaan. En dat de dossiers van het herstructureringsproces slecht op orde zijn en dat er op papier weinig is terug te vinden van de leerervaringen. Dit houdt in dat bij het wegvallen van de drie tot vier betrokken personen de opgedane kennis verloren gaat voor de gemeentelijke organisatie. Daarom is de rekenkamer van mening dat de gemeente als geheel het kennismanagement moet verbeteren. En met kennismanagement bedoelt de rekenkamer dat informatie en leerervaringen worden opgeslagen in dossiers, zodat het als collectief geheugen kan dienen voor de organisatie.
- *Zorgvuldiger omgaan met dossiervorming.* De rekenkamer is van mening dat het voor het ambtelijk apparaat in het algemeen van belang is om zorgvuldig dossiers op te bouwen. Uit het onderzoek van de rekenkamer blijkt dat het dossier van het herstructureringsproces slecht op orde is. De rekenkamer vindt dit niet alleen een gemis wat betreft het hiervoor genoemde kennismanagement. De rekenkamer is van mening dat een zorgvuldige dossiervorming van belang is voor een adequate uitvoering van de dagelijkse uitvoering van de werkzaamheden van het ambtelijke apparaat zoals duidelijkheid over gemaakte afspraken, inzicht in de voortgang en de gemaakte afwegingen bij beslissingen. Daarnaast geeft dossiervorming ook inzicht in de gang van zaken waardoor het college en de raad geïnformeerd kunnen worden en verantwoording kan worden afgelegd.

2. AANLEIDING

2.1 ACHTERGROND EN VERDERE PROCEDURE

In augustus 1996 heeft de gemeenteraad besloten tot de instelling van een gemeentelijke rekenkamer. De taak van de rekenkamer is het uitvoeren van beleids-evaluaties, waarbij de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gemeentelijk beleid centraal staan.

Twee onderzoeken hebben hiervoor plaatsgehad: een onderzoek naar het gevoerde gemeentebeleid betreffende de leefbaarheid in de wijk Holtenbroek én een onderzoek naar de uitvoering van de Wet voorziening gehandicapten (Wvg) door de gemeente. Dit laatste rapport is behandeld in de raad van februari 2000. De start van het derde onderzoek is daarna opgeschort in afwachting van de uit te voeren evaluatie van het instrument rekenkamer. Bij de start van de rekenkamer was bepaald dat deze evaluatie zou plaatsvinden als er twee onderzoeken waren verricht.

In oktober 2000 is de voorbereiding voor het derde onderzoek gestart. Het vinden van een nieuw onderwerp dat raadsbreed steun geniet, bleek niet gemakkelijk. Diverse onderwerpen zijn de revue gepasseerd. Mede naar aanleiding van dit keuzeprocess is bij de evaluatie besloten dat de verordening op de gemeentelijke rekenkamer wat de selectie van het onderwerp betreft, wordt aangepast.

In maart 2001 heeft de raad besloten dat de rekenkamer als derde onderwerp het openbaar vervoer in Zwolle, en dan met name de herstructurering die geleid heeft tot het contract met de huidige vervoerder Connexxion, gaat onderzoeken. Het onderwerp voldoet aan de in de verordening gestelde criteria waaraan een onderzoeksonderwerp moet voldoen:

- Relevant voor de burger.
- Toetsbare maatschappelijke effecten.
- Mogelijke leereffecten naar toekomstige aanbestedingsprocedures.
- In een halfjaar uitvoerbaar.

Het resultaat van dit derde onderzoek met bevindingen, conclusies en aanbevelingen wordt hierbij aangeboden aan de gemeenteraad, de opdrachtgever voor dit onderzoek.

De rekenkamer stelt voor de verdere proceduregang van dit rapport te laten verlopen zoals geschetst in de aangepaste verordening naar aanleiding van de evaluatie. Concreet betekent dit het volgende:

- Het College van Burgemeester en Wethouders geeft binnen drie maanden na de aanbieding van dit onderzoeksrapport aan de raad een reactie op de conclusies en aanbevelingen van dit rapport en doet voorstellen tot uitvoering van de aanbevelingen.
- De raad neemt besluiten naar aanleiding van de conclusies en aanbevelingen van het rapport met inachtneming van de voorstellen van het college.

2.2 OPBOUW VAN HET RAPPORT

In hoofdstuk 3 hebben wij de opdracht en de aanpak van het onderzoek beschreven. In hoofdstuk 4 komt de feitelijke gang van zaken van de herstructurering van het openbaar vervoer aan bod. Hoofdstuk 5 beschrijft meer gedetailleerd de procesgang van de herstructurering, ingedeeld naar de procedure, de rollen van de raad en het college daarin, en leerelementen voor een volgende aanbesteding. Wij merken daarbij op dat de keuze om de beschrijving van de procesgang op deze manier in te delen, ertoe heeft geleid dat wij dezelfde feiten - weliswaar vanuit verschillende invalshoeken - meerdere malen de revue laten passeren. Het resultaat van de herstructurering, de nieuw afgesloten vervoersovereenkomst, komt in hoofdstuk 6 aan de orde; de kwaliteit van de dienstverlening en de financiële aspecten zijn daarbij de belangrijke items, waarbij de kwaliteit van de dienstverlening de burger direct raakt. In het slothoofdstuk 7 wordt ingegaan op de reactie van burgemeesters en wethouders naar aanleiding van onze vraag om te reageren op het conceptrapport.

3. OPDRACHT EN AANPAK

3.1 OPDRACHT

De gemeenteraad heeft in de vergadering van 26 maart 2001 bij motie besloten dat de rekenkamer onderzoek moet verrichten naar het openbaar vervoer, waarbij de rekenkamer in het bijzonder na moet gaan:

1. of de voorbereiding op en het geheel van de procedure die geleid heeft tot het contract met de huidige vervoerder Connexxion consistent en doorzichtig geweest is
2. of het gesloten contract het voor de burger beoogde vervoersresultaat oplevert (voldoende aanbod, bereikbaarheid) en waaruit dat kan worden afgeleid
3. of het gesloten contract het voor de gemeente beoogde financiële resultaat oplevert en waaruit dat kan worden afgeleid
4. of het gesloten contract voldoende mogelijkheden blijft bieden om na expiratie eventueel via de weg van openbare aanbesteding te komen tot een keuze voor een vervoerder en welke voorwaarden daarbij in acht moeten worden genomen
5. of vanuit de casus "openbaar vervoer" leereffecten zijn te benoemen met het oog op bestaande of - in de toekomst - te sluiten vergelijkbare contracten (al dan niet totstandgekomen via de weg van openbare aanbesteding), met name in geval van meerjarige contracten die een effect hebben op de publieke dienstverlening.

Als argumentatie en toelichting is bij dit besluit onder andere het volgende aangegeven:

"Het voorgestelde onderwerp kent een geschiedenis waarbij aanvankelijk via de weg van openbare aanbesteding tot een contract zou worden gekomen. Deze route is na de collegewisseling in 1998 verlaten. Het nu gekozen contractmodel is het gevolg van direct overleg met de vervoerder die reeds in Zwolle voor dit vervoer verantwoordelijk was. Er is derhalve geen vergelijk gemaakt op basis van meerdere offertes. Aan de hand van overlegverslagen kan onder andere nagegaan worden in hoeverre het nu gesloten contract voldoet aan vooraf gesteld eisen en hoe die eisen totstandgekomen zijn."

3.2 AANPAK

Het onderzoek is uitgevoerd conform het plan van aanpak, zoals dat is vastgesteld door de rekenkamer in haar vergadering van 29 mei 2001 (zie bijlage 1). Wij merken op dat het onderzoek van de rekenkamer descriptief van aard is. Dit houdt in dat de uitspraken die wij op basis van het onderzoek in dit rapport verwoorden, het karakter van aannemelijkheden of waarschijnlijkheden hebben.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode juni tot en met januari 2002. In de onderzoeksperiode zijn de volgende activiteiten verricht.

FASE	ACTIVITEITEN	PERIODE
1. Oriëntatie	Inventariseren van doelstellingen, afspraken, contracten, procesgang, middelen, signalen taakuitvoering Hiertoe is dossieronderzoek verricht en is informatie ingewonnen bij betrokken beleidsambtenaren	Juni/juli 2001
2. Opstellen oriëntatieverslag	Rapporteren van oriëntatieresultaten; aangeven van onderwerpen en formuleren van onderzoekshypothesen die in vervolgfase moeten worden uitgediept	Juli/augustus 2001
3. Externe oriëntatie	Inventariseren van opvattingen van: <ul style="list-style-type: none">• voormalig en huidige wethouder, voormalig voorzitter Commissie Ruimte• ambtelijke adviseurs• Connexxion• gebruikersgroepen Rover, Zwolse Gehandicaptenraad, Stichting Welzijn Ouderen Hiertoe zijn 9 gesprekken gevoerd*	September/oktober 2001
4. Analyse en oordeelsvorming	Externe opvattingen toetsen en koppelen aan de eigen oordeelsvorming en geformuleerde hypothesen	Oktober/november 2001
5. Rapportering	Opstellen rapportage met bevindingen, conclusies en aanbevelingen en beoordeling van de reactie van het College van B. en W. in het kader van hoor en wederhoor.	November 2001/januari 2002

* In bijlage 2 is een lijst met de geïnterviewde personen opgenomen.

4. EEN RECONSTRUCTIE VAN DE FEITELIJKE GANG VAN ZAKEN

De start van de herstructurering van het openbaar vervoer

In januari 1998 heeft het College van B. en W. de notitie "Herstructurering openbaar vervoer" behandeld. In deze notitie wordt voorgesteld om tot aanbesteding van het openbaar vervoer in Zwolle over te gaan en om in het voorjaar van 1998 aan de raad een plan van aanpak voor te leggen. Daarin zou dan beschreven moeten worden welke stappen nodig zijn om voor 2000 het openbaar vervoer in Zwolle aan te besteden. Overigens zijn in de notitie al een voorlopige inschatting en planning van de werkzaamheden opgenomen. In deze planning wordt ervan uitgegaan dat de objectieve gunning in september 1999 is afgerond. De Commissie Ruimte heeft op 2 februari 1998 vergaderd over de notitie "Herstructurering openbaar vervoer". De commissie is toen gevraagd om in te stemmen met de acties die opgenomen zijn in de notitie. De commissie vond de notitie helder en heeft ingestemd met de voorgestelde herstructurering. De notitie is niet behandeld in de raad. En de raad heeft dus formeel geen besluit genomen om het openbaar vervoer in Zwolle aan te besteden.

Het zwarte gat

Zoals gezegd, is de Commissie Ruimte op 2 februari 1998 geïnformeerd over het voornemen van het College van B. en W. om het openbaar vervoer in Zwolle aan te besteden. Daarna is de Commissie Ruimte in november 1999 geïnformeerd over het B. en W.-besluit om de exploitatieovereenkomst met Connexxion te verlengen. Dit betekent dat de commissie ruim anderhalf jaar niet geïnformeerd is over de voortgang van de herstructurering.

Ook zijn er uit de periode tussen februari 1998 en november 1999 weinig documenten beschikbaar. Bestuurlijke en ambtelijke verslagen over de voortgang van de herstructurering uit die periode ontbreken. Het eerste document dat opduikt na de notitie "Herstructurering openbaar vervoer", is uit april 1999. Het betreft een rapport van Inno-V-adviseurs. Dit rapport is op ambtelijk niveau behandeld. Ook is er een brief van B. en W. aan Connexxion uit mei 1999 over de offerte 1999 en de contractverlenging 2000. Verder zijn er uit juni en juli 1999 twee stukken beschikbaar van Connexxion. Daarin zijn voorstellen geformuleerd voor het opzetten van een langdurige samenwerking tussen Connexxion en de gemeente Zwolle. Het eerste document binnen de gemeentelijke organisatie betreft het B. en W.-besluit van 21 september 1999 om het aanbestedingsproces stil te zetten. Al met al is er op schrift dus niet heel erg veel beschikbaar over de periode van februari 1998 tot november 1999 en kunnen we dus spreken van een "zwart gat". Het is onduidelijk welk gevolg de tussentijdse wisseling van de wethouder Openbaar Vervoer heeft gehad op het totale proces; na de verkiezingen in 1998 was er gedurende enige maanden een wethouder die rond de zomer van 1998 is teruggetreden en is opgevolgd door de huidige wethouder.

Een reconstructie

In de periode van februari 1998 tot november 1999 hebben de volgende activiteiten plaatsgevonden. In december 1998 heeft Midnet (zo blijkt uit het voorstel van Connexxion d.d. 03-06-1999) reeds een voorstel gedaan aan de gemeente voor de continuering van de huidige samenwerking. Dit blijkt ook uit het rapport van Inno-V-adviseurs. Uit dat rapport blijkt dat Midnet een korting garandeert van 6% in 2004. En als het CAO-streekvervoer wordt opengebrouwen, kan de korting volgens Midnet oplopen tot 10%.

In het rapport van Inno-V-adviseurs wordt gesteld dat een verzakelijking van de bestaande samenwerkingsrelatie met Connexxion een even grote besparing kan opleveren als een aanbesteding. Voorwaarde is dan wel dat de gemeente het initiatief meer naar zich toe trekt door eerst zelf een voorstel te formuleren en dat af te vuren op het vervoersbedrijf. Vervolgens dient de gemeente de vervoerder permanent onder druk te houden om een optimaal resultaat te realiseren, aldus Inno-V-adviseurs. De uitkomsten van dit rapport zijn niet besproken met het College van B. en W., de Commissie Ruimte en de raad. Volgens de betrokken ambtenaren heeft dit rapport hen gesterkt in de opvatting dat het bestendigen van de relatie met Connexxion de voorkeur verdient boven aanbesteden.

In mei 1999 stuurde het College van B. en W. een brief aan Connexxion, waarin zij stellen dat zij verwachten in de zomer van 1999 een definitief standpunt te hebben ingenomen over de vraag of zij willen aanbesteden of de relatie met Connexxion willen voortzetten. In reactie daarop heeft Connexxion een voorstel opgesteld voor de continuering van de huidige samenwerking. Dit stuk is besproken met Connexxion op 9 juli 1999. De huidige wethouder Openbaar Vervoer heeft daarna in het college aangegeven dat verzakelijking van de relatie met Connexxion wat hem betreft de gewenste koers is. Het college is daarmee akkoord gegaan. Het stuk is niet verder in procedure gebracht naar het college en de Commissie Ruimte.

Op basis van het voorstel van Connexxion is het B. en W.-besluit van 21 september 1999 opgesteld. Daarover heeft het college vergaderd. De commissie is daarover op 30 november 1999 geïnformeerd.

Vervolg onderhandelingen: PvE en vervoersovereenkomst

Na de bespreking in het college en de Commissie Ruimte zijn de onderhandelingen met Connexxion vervolgd. Over de gang van zaken zijn enkele documenten beschikbaar. Volgens de betrokken ambtenaren zijn de onderhandelingen een tijd stilgelegd, omdat bleek dat voor het voeren van de onderhandelingen een programma van eisen (PvE) noodzakelijk was.

Najaar 1999 heeft de gemeente het adviesbureau Goudappel Coffeng opdracht gegeven om een ontwerp op te stellen voor het programma van eisen voor de Stadsdienst Zwolle. Goudappel Coffeng heeft het ontwerp voor het PvE geleverd op 26 april 2000. De Commissie Ruimte en de raad zijn daarbij in deze fase niet betrokken geweest.

Het PvE is op 30 juni 2000 besproken in het College van B. en W. Op 21 november 2000 heeft de Commissie Ruimte vergaderd over het concept-PvE. De commissie vond dat het concept-PvE niet aansloot op het uitgangspunt van de herstructurering van het openbaar vervoer in 1998. De huidige wethouder Openbaar Vervoer heeft in reactie daarop aangegeven dat voor verlenging van het contract is gekozen, omdat nog geen ervaringen met aanbesteden zijn opgedaan. De verlenging van het contract met Connexxion moet volgens hem gezien worden als een leerproces van de gemeente op weg naar de aanbesteding in 2004.

In aanvulling op de reactie van de huidige wethouder Openbaar Vervoer heeft het College van B. en W. een brief gestuurd aan de Commissie Ruimte om nog eens toe te lichten waarom niet tot aanbesteding is overgegaan (memo B. en W., programma van eisen Stadsdienst Zwolle, 8 december 2000). Het College van B. en W. heeft daarin de volgende redenen gegeven. Ten eerste stond het traject volgens het college destijds onder tijdsdruk. Het bestaande contract met Connexxion zou namelijk aflopen per 1 juli 2001. Ten tweede heeft het college aangegeven dat het de voorkeur geeft aan een pragmatische en stapsgewijze aanpak van de aanbesteding. Het college wil eerst de huidige relatie met de vervoerder ontvlechten, verzakelijken en vastleggen in een harde overeenkomst en daarna - op basis van de ervaringen die in de eerste fase zijn opgedaan - de aanbesteding uitvoeren.

Na de bespreking in de Commissie Ruimte is het PvE vastgesteld door het college op 8 december 2000. Het programma van eisen is vastgesteld door de raad op 5 februari 2001. Het college heeft op 3 maart 2001 als gemachtigd orgaan de Vervoersovereenkomst Openbaar Vervoer gesloten met Connexxion.

5. PROCESGANG VAN DE HERSTRUCTURERING

In dit hoofdstuk gaan wij in op de wijze waarop de herstructurering van het openbaar vervoer in Zwolle is vormgegeven. Wij behandelen achtereenvolgens de volgende onderwerpen:

- Procedure (paragraaf 5.1).
- Rol van de raad (paragraaf 5.2).
- Rol van het College van B. en W. (paragraaf 5.3).
- Verzakelijking als leerproces (paragraaf 5.4).

Voor elk van deze onderwerpen beschrijven wij de uitkomsten van het dossieronderzoek en de opvattingen van de geïnterviewde personen. Tot slot geven wij bij elk onderwerp onze conclusies.

5.1 PROCEDURE

Uitkomsten dossieronderzoek

In de notitie "Herstructurering openbaar vervoer" uit januari 1998 is aangegeven dat het de bedoeling was om een plan van aanpak voor het aanbestedingstraject nader uit te werken. Het was dus in 1998 in ieder geval op papier de bedoeling om een aanbestedingstraject in te gaan. Het beloofde plan van aanpak voor het aanbestedingstraject is echter nooit opgesteld. Daarmee is de raad een belangrijk sturings- en controle-instrument onthouden, en daardoor kon de raad dus niet controleren of het aanbestedingstraject conform het plan van aanpak verliep. Overigens is het ook zo dat de raad niet heeft gevraagd naar het plan van aanpak. Verder is de Commissie Ruimte slechts enkele malen geïnformeerd en erbij betrokken (notities "Herstructurering openbaar vervoer", "Verlenging exploitatieovereenkomst" en PvE) tijdens het gehele herstructureringstraject. De raad is alleen betrokken geweest bij de vaststelling van het PvE en de vervoersovereenkomst.

Uit het dossieronderzoek blijkt niet welke procedure de gemeente heeft gevolgd tussen februari 1998 en november 1999. Zoals gezegd, is dit het gevolg van het vrijwel volledig ontbreken van documentatie over het herstructureringsproces in die periode. Wel komt uit het dossieronderzoek naar voren dat Midnet reeds eind 1998 het initiatief heeft genomen om voorstellen te poneren voor een langdurige samenwerkingsrelatie. Daaraan heeft Midnet toen ook een financieel voorstel gekoppeld. Over de reactie van de gemeente daarop is niets bekend.

Wel is bekend dat reeds in 1998 twijfel is ontstaan over de voorgenomen aanbesteding van het openbaar vervoer, want begin 1999 hebben ambtenaren van de gemeente Inno-V-adviseurs de opdracht gegeven om een korte notitie te schrijven over aanbesteden of verzakelijken. In de inleiding van dat rapport geven de adviseurs aan dat de huidige wethouder Openbaar Vervoer twijfelt over het nut van aanbesteding en dat dit de aanleiding is voor het onderzoek. Over deze twijfel is de raad niet geïnformeerd.

De notitie van Inno-V-adviseurs is alleen op ambtelijk niveau behandeld. Volgens de betrokken ambtenaren heeft het hen gesterkt in de gedachte dat aanbesteden niet nodig is om een goed resultaat te krijgen. In mei 1999 schrijft het college nog een brief naar Connexxion dat het voor de zomer verwacht om tot een definitief standpunt te komen. Het college neemt inderdaad dat standpunt in en legt dat in november 1999 voor aan de Commissie Ruimte. In reactie op de brief van mei van het college heeft Connexxion in juni en juli van 1999 twee notities geproduceerd. Daarin staan nieuwe voorstellen voor een langdurige samenwerking met de gemeente. Duidelijk is dat de gemeente in deze periode niet heeft gewerkt met een plan van aanpak of een vooraf vastgestelde procedure. Nergens is vastgelegd op welke wijze de gemeente van plan was om de onderhandelingen met Connexxion te voeren en op welke wijze de raad daarbij betrokken zou worden. Ook lijkt het - op basis van de beschikbare stukken - erop dat Connexxion het initiatief in handen had. De voorstellen voor de continuering van de samenwerking komen van de kant van Connexxion. Van de reacties en het beoordelingskader van de gemeente ontbreekt op papier ieder spoor.

In de tweede helft van 1999 is blijkbaar tijdens de onderhandelingen het besef ontstaan dat een PvE nodig is voor het voeren van de onderhandelingen. Daarom heeft de gemeente het adviesbureau Goudappel Coffeng de opdracht gegeven om een PvE op te stellen. De raad en de Commissie Ruimte zijn in dat stadium niet betrokken bij het opstellen van het PvE. Ook belangen- en consumentenorganisaties zijn in dat stadium niet betrokken bij het opstellen van het PvE. Het PvE is uiteindelijk in februari 2001 vastgesteld door de gemeenteraad. De vervoersovereenkomst is op 3 maart 2001 met Connexxion gesloten. Wij merken hierbij op dat de volgorde dus niet was: PvE - onderhandelingen - contract, maar: onderhandelingen - PvE - contract. Dit zou kunnen betekenen dat het PvE het resultaat ofwel de uitkomst is van de onderhandelingen, terwijl de functie van een programma van eisen toch is om vooraf de gewenste dienstverlening te specificeren. (Volgens de reactie van burgemeesters en wethouders is het PvE echter geen onderhandelingsresultaat.) Ook hier blijkt dat de gemeente niet volgens een plan van aanpak of procedure heeft gewerkt, want de gemeente was niet op voorhand van plan om voor de verlenging van het contract met Connexxion een PvE op te stellen. Aangezien een plan van aanpak ontbreekt, is dus ook niet duidelijk op welke wijze het college van plan was om de raad te betrekken bij de totstandkoming van het contract met Connexxion.

Opvattingen van betrokkenen

Van aanbesteden van het openbaar vervoer naar verzakelijking van de relatie met Connexxion

De rekenkamer constateert dat de voormalig wethouder Openbaar Vervoer het initiatief heeft genomen om de herstructureringsnota uit februari 1998 op te stellen. In het gesprek met de rekenkamer heeft hij aangegeven dat het zijn intentie was om een duidelijke lijn uit te zetten voor de aanpak van het openbaar vervoer. Dit wilde hij bereiken door prioriteit te geven aan de bevordering van het openbaar vervoer en een meer zakelijk vervoer door Connexxion te stimuleren. Verder heeft hij aangegeven dat het zijn intentie was om het stappenplan voor de aanbesteding conform het voorstel in de herstructureringsnota uit te voeren. Overigens was het de bedoeling daarvan om Connexxion aan te sporen om klantgerichter te gaan werken. Het daadwerkelijk overgaan tot aanbesteden daarvoor had hij niet voor ogen. De voormalig wethouder heeft daarbij ook aangegeven dat de herstructureringsnota breed werd gedragen in de Commissie Ruimte. De aanbesteding is volgens hem losgelaten vanwege het ontbreken van aandacht voor het openbaar vervoer bij het College van B. en W. en de beperkte ambtelijke capaciteit. Overigens was er volgens de voormalig wethouder ook landelijk "angst" voor aanbesteden. Een echte wil om te veranderen, was er landelijk niet.

De huidige wethouder Openbaar Vervoer geeft de volgende redenen voor het loslaten van het aanbesteden van het openbaar vervoer. De eerste reden is volgens de wethouder dat het elders in Nederland ook niet lukte om het openbaar vervoer aan te besteden. Daarnaast was de ambtelijke voorbereiding voor de aanbesteding nog niet gereed, doordat er onvoldoende capaciteit beschikbaar was. En ten slotte doordat duidelijk werd dat de door het rijk beoogde kostenreducties van 30% illusies waren. Daarbij kwam dat het rijk de aanbestedingsverplichting uitstelde en dus de noodzaak om aan te besteden afnam. En aan de andere kant waren de ervaringen met Connexxion als openbaar vervoerder in Zwolle goed.

De betrokken ambtenaren geven aan dat de animo voor het aanbesteden langzamerhand verminderde. Zij geven daarvoor vrijwel dezelfde redenen als de huidige wethouder Openbaar Vervoer. Daarbij geven zij aan dat het idee om aanbesteden los te laten, gaandeweg het traject zo gegroeid is in het samenspel tussen wethouder en ambtenaren. Daarbij constateert de rekenkamer dat de beschikbare capaciteit beperkt was en de betrokken ambtenaren van het management van de sector Stadsbeheer weinig tot geen ondersteuning hebben gehad. Dit laatste is onder andere het gevolg geweest van wisselingen in het management. De huidige wethouder Openbaar Vervoer heeft dit ook gesignaleerd.

Het onderhandelingsproces met Connexxion

De huidige wethouder Openbaar Vervoer en de betrokken ambtenaren geven aan dat reductie van het kostenniveau en het waarborgen van de sociale functie het uitgangspunt vormden voor de onderhandelingen. Ten aanzien van de onderhandelingsgesprekken met Connexxion geeft de huidige wethouder Openbaar Vervoer aan dat hij het onderhandelingsproces samen met de ambtenaren goed doorlopen heeft. De ambtenaren hebben hem goed ondersteund en samen hebben zij volgens de wethouder een goed resultaat behaald. In de gesprekken met Connexxion is het hem opgevallen dat bij Connexxion het financiële aspect vooropstond. Connexxion had maar weinig begrip en inlevingsvermogen voor de meer sociale aspecten van het openbaar vervoer zoals wijkontsluiting en halteafstand. Deze aspecten heeft hij dan ook samen met de ambtenaren op een bevredigende manier ingebracht.

De rekenkamer constateert dat de gemeente leidend is geweest in het onderhandelingsproces. Connexxion heeft wel het initiatief genomen om een eerste voorstel te doen (6% korting). Maar uit de gesprekken met de betrokken ambtenaren komt naar voren dat zij dat samen met de wethouder een te beperkt voorstel vonden. Het voorstel voldeed niet aan de kwaliteitseisen die zij reeds hadden opgesteld. Het uitgangspunt van die kwaliteitseisen was dat de sociale functie (= minimaal een gelijkblijvend aantal uren) gewaarborgd moest blijven. Op basis van de onderhandelingen heeft Connexxion toen een tweede voorstel gedaan en dat leverde zoals bekend een korting van 12% en een grotere druk op de reizigersgroei op.

De betrokken ambtenaren hebben ook aangegeven dat zij als team goed functioneerden. De ambtenaren hadden ook het gevoel dat zij beter in de materie zaten dan Connexxion. Zo eiste Connexxion compensatie voor de verhoging van de dieselprijs, terwijl die al in de rijksvergoeding was verrekend.

De vertegenwoordigers van Connexxion geven aan dat zij respect hebben voor de manier waarop de betrokken ambtenaren de onderhandelingen hebben gevoerd. Zij geven ook aan dat er verschil van mening is geweest over het PvE. Connexxion wilde namelijk eerst een nieuw contract vaststellen en daarna pas een PvE opstellen. In deze periode hebben de onderhandelingen een tijd stilgelegen. Wel zijn er volgens de vertegenwoordigers van Connexxion brieven en faxen heen en weer gegaan. De rekenkamer merkt hierbij op dat deze correspondentie niet terug te vinden is in de dossiers van het herstructureringsproces. Uiteindelijk heeft de gemeente voet bij stuk gehouden en is eerst het PvE opgesteld. Connexxion vond dat het PvE te veel dichttimmerde en te weinig ondernemingsvrijheid bood. In de ogen van Connexxion was het dan ook meer een kostencontract geworden in plaats van een contract dat ook een kwaliteitsimpuls zou moeten geven. Toen heeft de gemeente voorgesteld om een opbrengstencontract op te stellen zoals de huidige vervoersovereenkomst. Daarmee is Connexxion akkoord gegaan.

Conclusie

De rekenkamer trekt de volgende conclusies:

- *Onvoldoende duidelijkheid over de procedure van het herstructureringsproces.* Het College van B. en W. is onvoldoende duidelijk geweest over de procedure van het herstructureringsproces, om de volgende redenen:
 - Het College van B. en W. heeft geen draaiboek, onderhandelingsplan of visie op het onderhandelingsproces vastgesteld.
 - Het aanbestedingsproces is losgelaten zonder dat het college de Commissie Ruimte daarover heeft geïnformeerd. De Commissie Ruimte is wel achteraf geïnformeerd over de koerswijziging. Toen was de koerswijziging echter al een feit. Formeel valt er niks af te dingen op de wijze waarop het college de Commissie Ruimte - niet - geïnformeerd heeft. Immers: de raad heeft in 1998 geen formeel besluit genomen om het openbaar vervoer aan te besteden. De rekenkamer is wel van mening dat het op zijn plaats was geweest als het college - met het oog op draagvlak voor de uitkomsten van het proces - de raad had geïnformeerd over het loslaten van het aanbesteden van het openbaar vervoer. De rekenkamer is namelijk van mening dat de herstructureringsnota van februari 1998 de suggestie wekt dat de gemeente van plan is om tot aanbesteden over te gaan. Vanuit dat perspectief vindt de rekenkamer het niet tactisch dat het college de Commissie Ruimte niet heeft geïnformeerd over de "koerswijziging".
 - De betrokken bestuurders en ambtenaren hebben weinig op papier vastgelegd. Daardoor wordt het uitoefenen van controle achteraf bemoeilijkt. Ook is de rekenkamer van mening dat het vanuit de optiek van "Verzakelijking als leerproces" voor de hand zou hebben gelegen dat het college ervoor gezorgd zou hebben dat er meer op papier zou zijn vastgelegd. Daarmee zouden de leereffecten namelijk breder verankerd kunnen worden in de gemeente.
- *Het onderhandelingsproces is ondanks het (aanvankelijk) ontbreken van inhoudelijke en financiële kaders overwegend positief verlopen.* De rekenkamer is van mening dat het College van B. en W. onvoldoende kaders heeft aangegeven voor het herstructureringsproces. Met name bij het begin van de onderhandelingen speelde het ontbreken van inhoudelijke en financiële kaders de gemeente parten. Pas gaandeweg het onderhandelingsproces zijn de inhoudelijke kaders – in de vorm van een programma van eisen - opgesteld.

Naar het oordeel van de rekenkamer zou het verstandiger zijn geweest wanneer daarnaast ook de financiële kaders voor de onderhandelingen explicie-ter zouden zijn geformuleerd. Deze kaders hadden inzicht moeten geven in de financiële en inhoudelijke doelstellingen van de onderhandelingen. Nu is onvoldoende helder welke prijs/kwaliteit de gemeente voor ogen had en welke "bottomline" in de onderhandelingen werd gehanteerd. De rekenkamer constateert dat, ondanks het (aanvankelijk) ontbreken van kaders, de ambtenaren het onderhandelingsproces goed hebben opgepakt.

In dat verband is de rekenkamer niet positief over het optreden van de huidige wethouder Openbaar Vervoer in de aanvangsfase van het herstructureringstraject. De rekenkamer is wel positief over de rol van de huidige wethouder Openbaar Vervoer in de daaropvolgende fases. In de ogen van de rekenkamer hebben de betrokken ambtenaren - op basis van hun professionele ontwikkeling tijdens het proces - het initiatief kunnen overnemen van Connexxion. Dit is mede een gevolg van het inzetten van financiële expertise in het traject en het opstellen van het PvE. De rekenkamer merkt hierbij op dat het ambtelijk management totaal onzichtbaar is geweest in het herstructureringstraject. Gelet op de inhoudelijke en financiële belangen die speelden, beoordeelt de commissie deze afwezigheid als onverantwoord. Hierbij merken wij op dat wegens de gebrekkige verslaglegging de rekenkamer niet geheel kan traceren in welke mate de herstructurering van het openbaar vervoer onderwerp van bespreking en besluitvorming in het managementteam van de gemeente is geweest.

5.2 ROL VAN DE RAAD

Uitkomsten dossieronderzoek

Uit het dossieronderzoek komt naar voren dat de raad slechts enkele malen betrokken is geweest in het gehele herstructureringsproces. De Commissie Ruimte heeft in februari 1998 vergaderd over de notitie "Herstructurering openbaar vervoer". Daarna is de commissie in november 1999 geïnformeerd over het B. en W.-besluit om voorlopig van aanbesteden af te zien en de samenwerkingsrelatie met Connexxion te verzakelijken en te bestendigen. Daarna is de Commissie Ruimte in november en december 2000 betrokken geweest bij het vaststellen van het programma van eisen. De raad is betrokken geweest bij de vaststelling van het PvE en de vervoersovereenkomst.

De Commissie Ruimte vond de notitie "Herstructurering openbaar vervoer" helder. De commissie is op de commissievergadering van 30 november 1999 geïnformeerd over de stand van zaken van het aanbestedingstraject en het B. en W.-besluit om in plaats van aanbesteden het contract met Connexxion te verzakelijken. De Commissie Ruimte heeft in meerderheid problemen gehad met het concept-PvE.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat de commissie vond dat uit het PvE een afhankelijkheidsrelatie blijkt, die geen recht doet aan een zakelijke relatie tussen dienstvrager en dienstverlener. Toch was dat volgens de commissie een belangrijk uitgangspunt van de notitie "Herstructurering openbaar vervoer" uit 1998. De commissie vond ook dat er sancties opgenomen moeten worden in het PvE. De huidige wethouder Openbaar Vervoer heeft de vragen van de commissie beantwoord, door te stellen dat de gemeente nog weinig ervaring heeft met aanbesteding en dat verlenging van het contract met Connexxion als een leerproces moet worden gezien voor de aanbesteding in 2004. Op basis daarvan is de commissie toch akkoord gegaan met het PvE.

De raad heeft verder geen gebruik gemaakt van de zijn ter beschikking staande instrumenten. De raad heeft niet gerappelleerd toen het beloofde plan van aanpak voor het aanbestedingstraject niet zoals afgesproken in het voorjaar van 1998 gereed was.

Ook heeft de raad verzuimd om gedurende het gehele traject vragen te stellen over de voortgang van het aanbestedingstraject en het onderhandelingsproces.

Opvattingen van betrokkenen: betrokkenheid van de raad

De rekenkamer constateert dat de raad niet of nauwelijks betrokken is geweest bij de herstructurering van het openbaar vervoer. De huidige wethouder Openbaar Vervoer geeft aan dat de raad in februari 1998 geen expliciet besluit heeft genomen over aanbesteding. Hij vindt dan ook dat hij de raad voldoende heeft geïnformeerd over de voortgang van het traject. Hij zag de herstructurering van het openbaar vervoer in Zwolle als zijn opdracht waarvoor hij het vertrouwen had gekregen. Verder vindt hij dat het in een onderhandelingsproces niet aan de orde is om informatie naar buiten te brengen. Achteraf vindt de wethouder dat het goed zou zijn geweest om vanuit B. en W. naar de raad aan te geven dat aanbesteden geen optie meer was.

De betrokken ambtenaren geven aan dat de raad pas in november 1999 geïnformeerd is, omdat zij gewoonweg tijd nodig hadden om de voorstellen van Midnet/Connexxion te kunnen beoordelen. Daarnaast heeft ook de wisseling in het college daaraan bijgedragen. Achteraf gezien vinden zij, net zoals de wethouder, dat de raad meer geïnformeerd had kunnen worden. Daarbij maken zij overigens ook de kanttekening dat de wisseling van raadsleden ook de communicatie over de herstructurering heeft bemoeilijkt.

De voormalig voorzitter van de Commissie Ruimte geeft aan dat zij herhaaldelijk heeft geïnformeerd of de herstructurering van het openbaar vervoer op de agenda kon worden geplaatst van de Commissie Ruimte. De huidige wethouder Openbaar Vervoer of de betrokken ambtenaren hebben haar daarop telkens meegedeeld dat de herstructurering nog niet gerealiseerd was.

Tot oktober 1999, toen zij terugtrad als voorzitter van de Commissie Ruimte, is openbaar vervoer dan ook niet aan de orde geweest in de commissievergaderingen. Zij geeft tevens aan dat zij ook niet op een andere wijze is geïnformeerd over de stand van zaken.

De rekenkamer constateert ook dat de interesse van de raad voor de herstructurering gering was. In dat verband geeft de voormalig voorzitter van de Commissie Ruimte onder andere aan dat de nota met de hooflijnen van het OV-beleid uit juli 1998 alsook de nota herstructurering uit februari 1998 niet in de raad zijn behandeld. De aanbesteding van het openbaar vervoer was opgelegd door het Rijk en moest dus in de optiek van de raad gewoonweg uitgevoerd worden.

Conclusies

De rekenkamer trekt de volgende conclusies over de betrokkenheid van de raad bij het herstructureringsproces:

- *Ondoorzichtig herstructureringsproces.* Voor de raad was het gehele proces ondoorzichtig, omdat:
 - er geen bestuurlijke kaders gesteld zijn: doelen en randvoorwaarden voor het herstructureringsproces ontbraken
 - er geen draaiboek voor de verzakelijking en onderhandelingen was opgesteld
 - er geen visie en strategie op het onderhandelingsproces beschikbaar waren.

Door het ontbreken van dergelijke documenten zijn de raad de benodigde sturings- en controle-instrumenten onthouden om te beoordelen of het herstructureringsproces volgens afspraak en naar wens verliep.

- *Te reactieve opstelling raad.* De opstelling van de raad jegens het herstructureringsproces was te reactief en te weinig kaderstellend. De raad heeft zich puur gericht op zijn controlerende taak. Daardoor heeft de raad onvoldoende zicht en grip gehad op het herstructureringsproces en de rol van het College van B. en W. daarin.

De raad heeft echter ook niet aan de bel getrokken toen het beloofde plan van aanpak niet gerealiseerd werd binnen de gestelde termijnen. Daarmee heeft de raad een kans laten liggen om inzicht in en grip op het herstructureringsproces te krijgen.

5.3 ROL VAN HET COLLEGE VAN B. EN W.

Uitkomsten dossieronderzoek

Afgaande op de stukken is het aanbestedingstraject niet vaak gespreksonderwerp geweest in het College van B. en W. In de stukken van het college is tussen januari 1998 en november 1999 net zo weinig terug te vinden als bij de raad.

Met dit verschil dat het College van B. en W. enige weken eerder dan de Commissie Ruimte heeft vergaderd (30 november 1999) over het besluit om de aanbesteding voorlopig uit te stellen. Tevens heeft het college in mei 1999 nog een brief verstuurd aan Connexxion met de mededeling dat het college verwacht dat het voor de zomer van 1999 een definitief standpunt heeft bereikt over het aanbesteden van het openbaar vervoer in Zwolle.

Meer documenten zijn niet beschikbaar. Dit betekent wellicht dat het College van B. en W. te weinig aandacht heeft gehad voor het traject, waardoor het college mogelijk het tijdspad uit het oog heeft verloren. Volgens de notitie "Herstructurering openbaar vervoer" was het namelijk wel mogelijk om de aanbesteding nog voor 2000 af te ronden.

Verder is het niet duidelijk bij wie de eerste twijfel over het nut van aanbesteden vandaan kwam. Wel is duidelijk dat de huidige wethouder Openbaar Vervoer eind 1998 reeds twijfelde over het nut van aanbesteden. Dat staat namelijk in het rapport van Inno-V-adviseurs. Dat rapport is echter alleen behandeld op ambtelijk niveau. Duidelijk is wel dat Connexxion in reactie op de brief van B. en W. van mei 1999 het initiatief heeft genomen om een voorstel op te stellen voor de voortzetting van de samenwerkingsrelatie. Op basis van de gesprekken met Connexxion heeft de huidige wethouder Openbaar Vervoer toen het college voorgelegd dat aanbesteden volgens hem geen optie meer was. Het college heeft daarmee ingestemd. Daarna zijn de onderhandelingen voortgezet. Uit de stukken wordt niet duidelijk wie nou precies met wie afgestemd en onderhandeld heeft gedurende het gehele traject.

Zoals wij reeds aangegeven hebben, heeft het College van B. en W. de Commissie Ruimte en de raad nauwelijks betrokken bij het gehele traject. Uit de stukken wordt niet duidelijk wat de redenen daarvan zijn. Dat de raad niet goed geïnformeerd is over de gang van zaken wordt onder andere duidelijk uit een memo van het College van B. en W. uit december 2000. Dat memo is een toelichting van het college over het concept-PvE. Het college is in dat memo genooddaakt om uit te leggen waarom niet tot aanbesteding is overgegaan. Dit, terwijl die beslissing toch reeds in september 1999 is genomen.

Opvattingen van betrokkenen: rol van het College van B. en W.

Over de rol van het College van B. en W. geeft de huidige wethouder Openbaar Vervoer, zoals reeds gezegd, aan dat hij de raad voldoende geïnformeerd heeft. De raad heeft namelijk geen formeel besluit genomen om het openbaar vervoer in Zwolle aan te besteden. Achteraf vindt hij overigens wel dat het beter was geweest als het College van B. en W. aan de raad had gemeld dat aanbesteden niet meer aan de orde was en dat werd ingezet op verzakelijking van de relatie met Connexxion.

Uit de gesprekken met de betrokken ambtenaren komt naar voren dat zij zelfstandig een groot deel van het herstructureringstraject gaandeweg hebben ingevuld. Een bestuurlijke kaderstelling ontbrak en daardoor is het proces van verzakelijking stap voor stap vormgegeven. Dit blijkt onder andere uit de wijze waarop de koerswijziging - van aanbesteden naar verzakelijken - is vormgegeven.

De koerswijziging ontstond, nadat het besef was gegroeid dat aanbesteden niet meer aan de orde was. Hier ligt dus duidelijk geen bestuurlijke kaderstelling aan ten grondslag. Ook werd het PvE opgesteld, nadat was gebleken dat een eerste set van kwaliteitseisen te beperkt was. In dit proces hebben de ambtenaren wel intensief samengewerkt met de huidige wethouder Openbaar Vervoer. De ambtenaren en de wethouder zijn in dit proces als het ware naar elkaar toe gegroeid. Van het ambtelijk management hebben zij geen ondersteuning gehad.

Conclusies

De rekenkamer trekt de volgende conclusies over de rol van het College van B. en W.:

- *College van B. en W. onvoldoende kaderstellend.* Het College van B. en W. heeft gedurende het gehele traject onvoldoende kaders gesteld voor het herstructureringsproces. Anders gezegd: het college heeft onvoldoende aangegeven wat men wilde bereiken en wat de randvoorwaarden daarbij waren. Daardoor hebben de betrokken ambtenaren de ruimte gekregen en genomen om zelf uitgangspunten en randvoorwaarden te stellen. De rekenkamer is zich er van bewust dat dit in dit geval, ondanks alles, *niet* tot ernstige consequenties heeft geleid (in tegendeel zelfs).

Onvoldoende informatie naar raad. De communicatie van het college naar de raad was schaars, met name tijdens het "zwarte gat" tussen februari 1998 en november 1999. Formeel valt er niks af te dingen op de wijze waarop het college de raad - niet - geïnformeerd heeft. Immers, de raad heeft in 1998 geen formeel besluit genomen om het openbaar vervoer aan te besteden.

De rekenkamer is wel van mening dat het op zijn plaats was geweest als het college - met het oog op draagvlak voor de uitkomsten van het proces - de raad had geïnformeerd over het loslaten van het aanbesteden van het openbaar vervoer. De rekenkamer is namelijk van mening dat de herstructureeringsnota van februari 1998 de suggestie wekt dat de gemeente van plan is om tot aanbesteden over te gaan. Vanuit dat perspectief vindt de rekenkamer het niet tactisch dat het college de raad niet heeft geïnformeerd over de "koerswijziging". In de optiek van de rekenkamer is daardoor het draagvlak bij de raad voor de uitkomsten van het herstructureringsproces geschaad.

Ook vindt de rekenkamer dat de raad te weinig informatie heeft gekregen van het college om iets te kunnen doen aan de koerswijziging van het herstructureringsproces. Het college heeft de raad daarmee de gelegenheid ont-nomen om zich uit te spreken over het loslaten van het aanbesteden van het openbaar vervoer.

Tot slot is de rekenkamer van mening dat het vanuit de optiek van "Verzakelijking als leerproces" voor de hand zou hebben gelegen als het college de raad meer zou hebben geïnformeerd. Daarmee zouden de leereffecten namelijk breder verankerd kunnen worden in de gemeente.

5.4 VERZAKELIJING ALS LEERPROCES VOOR DE AANBESTEDING IN 2004

Uitkomsten dossieronderzoek

In het collegebesluit van 21 september 1999 wordt de volgende reden gegeven voor het continueren van de samenwerkingsrelatie met Connexxion ten faveure van aanbesteden.

"De reductie van de kosten met terugwerkende kracht, de verwachting dat er de komende jaren reizigersgroei zal optreden en het feit dat we over de relatie met Connexxion noch over de voersprestatie zwaarwegende bezwaren hebben, leiden tot de conclusie dat het verder onderhandelen met Connexxion op dit moment de voorkeur heeft boven het ingaan van een aanbestedingstraject."

Uit het hiervoor staande blijkt dat de keuze van de continuering van de samenwerking met Connexxion is gebaseerd op het financiële voorstel van Connexxion.

Eind 2000 gaf de huidige wethouder Openbaar Vervoer bij de bespreking van het PvE met de Commissie Ruimte aan dat voor verlenging van het contract met Connexxion is gekozen, omdat er nog geen ervaring is opgedaan met aanbesteden. Het gaat volgens de wethouder om een leerproces op weg naar de aanbesteding in 2004.

Het college geeft in een brief aan de Commissie Ruimte aan dat er twee redenen zijn voor het stopzetten van het aanbestedingstraject.

"Ten eerste: tijdsdruk. Het huidige contract is afgelopen op 1 juli 2000. Ten tweede: het college heeft de voorkeur om eerst de huidige relatie met de vervoerder te ontvlechten, te verzakelijken en vast te leggen in een harde overeenkomst en daarna - op basis van de ervaringen die we in de eerste fase hebben opgedaan - de aanbesteding uitvoeren."

Het college ziet het onderhandelingsproces met Connexxion dus als een leerproces voor de aanbesteding in 2004. Uit de beschikbare stukken blijkt echter op geen enkele wijze dat het onderhandelingsproces met Connexxion is vormgegeven als een leerproces.

Er zijn geen leerdoelen geformuleerd en momenten van reflectie en evaluatie ontbreken. Ook hebben de betrokken ambtenaren niet onderzocht welke stappen volgens de wet zijn voorgeschreven. Dat betekent dat er geen bewuste keuzes zijn gemaakt om bepaalde stappen wel of niet te nemen en daarvan te leren. Dit is jammer. Niet alleen voor de gemiste leereffecten van aanbesteden voor het openbaar vervoer, maar ook vanwege de gemiste leereffecten voor andere aanbestedingstrajecten.

Overigens is het wel zo dat de huidige wethouder Openbaar Vervoer en de betrokken ambtenaren de wettelijk voorgeschreven stappen hebben gezet. De Wet personenvervoer schrijft namelijk voor dat het verplicht is om bij een aanbesteding van een OV-concessie een programma van eisen op te stellen, waarin in ieder geval aandacht wordt besteed aan:

- de bereikbaarheid van het gebied en de sociale functie van het OV
- algemene eisen aan OV
- afstemming met aangrenzende concessies en andere vormen van personenvervoer
- afstemming met milieudoelstellingen
- de te benutten infrastructuur.

Verder moet er verplicht advies worden gevraagd voor vaststelling van het PvE aan consumentenorganisaties. In de OV-concessie moet aandacht besteed worden aan:

- de omschrijving van het openbaar vervoer
- de onderwerpen waarover overleg met consumentenorganisaties wordt gevoerd
- het verstrekken van informatie van concessiehouder naar concessieverlener
- de tarieven, kaartsoorten en vervoersvoorwaarden
- financiële verantwoording over uitvoering OV-concessie

- de omgang met de dienstregeling
- de eisen aan de toegankelijkheid voor gehandicapten
- de waarborgen voor de sociale veiligheid in het OV.

Bij wijziging en concessieverlening moet advies aan consumentenorganisaties worden gevraagd. Het gemeentelijke PvE en de vervoersovereenkomst voldoen aan de gestelde eisen.

Opvattingen van betrokkenen: verzakelijking als leerproces

De rekenkamer constateert dat de huidige wethouder Openbaar Vervoer en de betrokken ambtenaren het proces van verzakelijking van de relatie met Connexxion hebben gezien als een leerproces in het kader van de toekomstige aanbesteding van het openbaar vervoer in Zwolle.

Uit de gesprekken met de huidige wethouder Openbaar Vervoer en de betrokken ambtenaren komt naar voren dat zij een aantal leerpunten hebben opgedaan. Zo geeft de wethouder aan dat hij geleerd heeft dat het belangrijk is om in het vervolg voorafgaande aan het onderhandelingstraject de visie op het openbaar vervoer scherper te formuleren. Dit kan dan als basis dienen voor de onderhandelingen. Verder is volgens hem een belangrijk punt dat de raad tijdens het traject grotendeels is vervangen. Daarmee is ook het collectief geheugen verdwenen dat gebruikt had kunnen worden om hem bij aanbesteding aan te sturen. De ambtenaren geven ook aan dat zij veel van het traject hebben geleerd op het gebied van aanbesteden van het openbaar vervoer. De rekenkamer merkt daarbij op dat een van de betrokken ambtenaren inmiddels een functie elders vervult. Ook hierdoor is kennis verdwenen.

Conclusies

De rekenkamer is van mening dat het onderhandelingsproces met Connexxion onvoldoende als een leerproces is vormgegeven, terwijl de betrokkenen (bestuurlijk en ambtelijk) dat wel als doelstelling van het herstructureringsproces hebben gepresenteerd. In het proces komt de leerdoelstelling onvoldoende tot uiting, omdat:

- er geen leerdoelen zijn geformuleerd
- er niet is gekeken hoe het aanbestedingsproces volgens de wet vormgegeven zou moeten worden, terwijl de huidige wethouder Openbaar Vervoer dit wel als een belangrijk punt naar voren heeft geschoven
- momenten van reflectie en evaluatie ontbreken
- er weinig of niets is vastgelegd van het herstructureringsproces.

Verder is de rekenkamer van mening dat het in het kader van het leerproces ook voor de hand had gelegen om de raad meer te informeren en te betrekken bij het herstructureringsproces.

Daarmee zou het leereffect niet alleen beperkt zijn gebleven tot de betrokken wethouder en ambtenaren. De rekenkamer komt dan ook tot de conclusie dat de verworven kennis niet is verankerd in de organisatie. Dossiervorming ontbreekt en er zijn ook geen andere maatregelen genomen om het collectief geheugen van de gemeente te bevorderen.

6. HET RESULTAAT: DE ZWOLSE VERVOERSOVEREENKOMST

In dit hoofdstuk gaan wij in op de beoordeling van het resultaat van de herstructurering, namelijk de vervoersovereenkomst tussen de gemeente Zwolle en Connexxion. Wij behandelen achtereenvolgens:

- de kwaliteit van de dienstverlening (paragraaf 6.1)
- de financiële aspecten van de vervoersovereenkomst (paragraaf 6.2)
- de contractbepalingen ten aanzien van vervoersgroei (paragraaf 6.3).

Voor elk van deze onderwerpen beschrijven wij de uitkomsten van het dossieronderzoek en de opvattingen van de geïnterviewde personen. Tot slot geven wij bij elk onderwerp onze conclusies.

6.1 KWALITEIT VAN DE DIENSTVERLENING

Uitkomsten dossieronderzoek: zeggenschap en organisatie

Uit de vervoersovereenkomst tussen de gemeente Zwolle en Connexxion blijkt dat de gemeente en Connexxion gelijkwaardige partners zijn. Dat wil zeggen dat de afspraken alleen gewijzigd kunnen worden als beide partijen daarover overeenstemming bereiken. Uit de vervoersovereenkomst blijkt namelijk dat de gemeente de instemming van Connexxion nodig heeft voor het veranderen van de afspraken uit de vervoersovereenkomst. Dit geldt overigens ook omgekeerd. Dat houdt in dat Connexxion *niet* haar eigen processen kan optimaliseren ten koste van het stadsvervoer in Zwolle. In de vervoersovereenkomst is namelijk vastgelegd dat de gemeente aan Connexxion de opdracht geeft om gedurende de looptijd van deze overeenkomst het openbaar vervoer te verrichten conform een vastgestelde dienstregeling. Dit houdt in dat Connexxion gehouden is aan de afgesproken dienstregeling en dat Connexxion dus niet naar eigen inzicht wijzigingen kan aanbrengen.

In de vervoersovereenkomst heeft Connexxion wel op twee punten meer vrijheden gekregen ten opzichte van het daaraan voorafgaande contract:

- *Frequenties.* De gemeente heeft Connexxion in de avonduren een minimale frequentie van een keer per uur voorgeschreven. In de voorafgaande regeling was dat twee keer per uur. Connexxion krijgt deze mogelijkheid echter pas vanaf 1 januari 2002 onder de voorwaarde dat in Zwolle collectief vraagafhankelijk openbaar vervoer operationeel is. Verder schrijft de gemeente gedurende de daguren geen kwartiersfrequentie voor. Daarmee krijgt Connexxion meer flexibiliteit. Voorwaarde is wel dat het aantal beladen uren minimaal gelijk blijft. Hiermee wordt voorkomen dat Connexxion bezuinigt op de kosten door het totale aanbod te verminderen.

- *Routevorming.* Connexxion heeft vrijheden ten aanzien van de routevorming. De gemeente heeft hieraan randvoorwaarden gesteld. De gemeente gaat er daarbij van uit dat Connexxion niet veel zal wijzigen aan de routes, omdat er weinig alternatieven zijn en omdat de routes al vrij logisch zijn.

Verder is in de vervoersovereenkomst *niet* opgenomen op welke wijze overleg en afstemming plaatsvinden tussen de gemeente en Connexxion. De rekenkamer heeft vernomen dat er structureel op ambtelijk niveau overleg plaatsvindt met Connexxion. Dat overleg vindt in de regel een keer per twee maanden plaats. Daarnaast voeren de betrokken ambtenaren nog veel overleg op ad-hocbasis via de telefoon. Dit ambtelijk overleg betreft de dagelijkse uitvoering van de vervoersovereenkomst. Op bestuurlijk niveau vindt gemiddeld driemaal per jaar overleg plaats.

Uitkomsten dossieronderzoek: kwaliteit van de dienstverlening

Programma van eisen

De gemeente heeft voorafgaand aan de onderhandelingen niet goed nagedacht over de te realiseren kwaliteit. Pas tijdens de onderhandelingen met Connexxion werd duidelijk dat een PvE nodig was. De gemeente heeft toen een extern bureau een ontwerp voor het PvE laten opstellen.

Het ontwerp-PvE is binnen de gemeente besproken. De gemeente heeft de burgers en consumentenorganisatie betrokken bij het opstellen van het PvE door een inspraakronde. Daarop zijn inhoudelijke reacties gekomen, betreffende onder andere de loopafstand, de frequenties en de informatievoorziening. De reacties hebben niet tot wezenlijke veranderingen van het PvE geleid. Op basis van de reacties van de inspraakronde en de uitkomsten van de onderhandelingen is binnen de gemeente een concept-PvE opgesteld, dat is voorgelegd aan het college, de Commissie Ruimte en de raad.

In het PvE is een aantal kwaliteitseisen verwoord. Voor de volgende onderwerpen zijn min of meer *meetbare* kwaliteitscriteria geformuleerd:

- Netwerk: aangegeven is op welke routes de bussen rijden.
- Bedienings- en rijtijden: aangegeven is hoe vaak op welke tijdstippen de bussen rijden.
- Kwaliteitseisen, aangegeven is welke eisen de gemeente stelt aan:
 - reisinformatie (onder andere: de vervoerder is verplicht om gegevens aan te leveren aan OVR)
 - reisinformatie tijdens de reis (onder andere verstrekken van info door de chauffeur)

- materieel (onder andere goed functionerend, goed onderhouden en schoon)
- dienstuitvoering (wijze van dienstuitvoering).

Op een aantal punten is het PvE echter weinig concreet. Voorbeelden daarvan zijn: "de bussen zijn schoon" (?), "de door vervoerder aangeboden diensten moeten voldoen aan de in redelijkheid te stellen kwaliteitseisen" (?), "wanneer sprake is van structurele (?) overbelasting dan dient...".

In het PvE en de daaruit voortvloeiende vervoersovereenkomst zijn geen sanctiemogelijkheden opgenomen. Uit het B. en W.-voorstel voor het PvE blijkt dat de gemeente Zwolle bewust geen sanctiemogelijkheden heeft opgenomen in de vervoersovereenkomst. In het B. en W.-voorstel antwoordt het college namelijk als volgt op een vraag van de Commissie Ruimte:

De Commissie Ruimte heeft gevraagd om mogelijkheden om de vervoerder te kunnen sanctioneren. Vanuit het principe van partnership hebben wij gemeend geen sancties op te nemen. De concepttekst van de overeenkomst is echter geenszins vrijblijvend voor de vervoerder. De stadsadvocaat, die wij om advies hebben gevraagd, stelt desgevraagd:

"Ik heb de door u aangereikte conceptovereenkomst en andere stukken inmiddels (globaal) bestudeerd en ik kan u het volgende berichten. De overeenkomst is zorgvuldig geredigeerd, en de daaruit voortvloeiende rechten en verplichtingen zijn over het algemeen duidelijk vastgelegd. Naar mijn oordeel bestaat er geen noodzaak om sanctiebepalingen op te nemen. Een overeenkomst verplicht partijen tot nakoming. In geval van niet-nakoming kan zonder meer nakoming op straffe van een dwangsom gevorderd worden bij de president van de rechtbank. Bovendien kan zonder meer aanspraak gemaakt worden op schadevergoeding en kan desgewenst ontbonden worden. Sanctiebepalingen zijn ook in zoverre betrekkelijk, dat ook dan steeds de rechter ingeschakeld zal moeten worden zodra betwist wordt dat er tekortgeschoten is."

Het College van B. en W. heeft daarop besloten dat gezien het, gezien het hiervoor staande advies, niet nodig is om sanctiebepalingen op te nemen.

Kwaliteitsmonitoring

In de vervoersovereenkomst is een hoofdstuk opgenomen over informatievoorziening. Daarin wordt Connexxion verplicht om:

- minimaal een keer per vier jaar vervoersonderzoeken uit te voeren
- jaarlijks een kwaliteitsthermometeronderzoek uit te voeren
- jaarlijks een overzicht te leveren van de ontwikkeling van de reizigersaantallen per lijn.

De monitoring van de geleverde kwaliteit valt dus onder de verantwoordelijkheid en het beheer van Connexxion. Verder valt op dat er geen bepalingen opgenomen zijn aangaande de wijze waarop over de gestelde kwaliteitseisen gerapporteerd wordt.

Huidige kwaliteit

Voor het vaststellen van de kwaliteit maakt Connexxion gebruik van een zogenoemde kwaliteitsthermometer. Uit deze thermometer blijkt dat Zwolle gemiddeld 7,1 scoort, ten opzichte van een gemiddelde score van 7,0 in andere steden en gebieden waar Connexxion het openbaar vervoer verzorgt. De beste beoordeling van Connexxion bedraagt een 7,3 in een andere stad in Nederland.

Opvattingen van betrokkenen over kwaliteit

De rekenkamer constateert op basis van de gesprekken met de betrokken ambtenaren dat zij de onderhandelingen zijn ingegaan op basis van een aantal vooraf opgestelde kwaliteitseisen. Deze kwaliteitseisen hebben ook het beoordelingskader gevormd waarmee de betrokken ambtenaren het eerste voorstel van Connexxion (6% korting) hebben afgewezen. Tevens zijn op basis van deze kwaliteitseisen de elementen ingebracht die de gemeente belangrijk vindt (handhaving sociale functie, etc.). Gaandeweg het traject werd echter duidelijk dat de set van kwaliteitseisen te beperkt was om de onderhandelingen op alle punten tot een goed einde te brengen. Daarom is toen besloten om de kwaliteitseisen nader uit te werken in een PvE. Op basis van dat PvE is uiteindelijk de vervoersovereenkomst opgesteld. Overigens wilde Connexxion eerst een contract en daarna pas een PvE opstellen. De betrokken ambtenaren geven aan dat zij eerst een PvE wilden en daarna pas een contract. Het PvE is later gemaakt dan oorspronkelijk de bedoeling was, maar het is wel altijd een ontbindende voorwaarde geweest.

De betrokken ambtenaren zijn tevreden over het afgesloten contract, want daarin zijn de kwaliteitseisen van de gemeente opgenomen en de sociale functie is gewaarborgd. Verder is in het contract een goede balans gevonden tussen "zeggenschap houden als gemeente" en "de private partner ruimte geven om te ondernemen".

De overeenkomst schort volgens de ambtenaren op één punt: de gemeente heeft geen capaciteit om te toetsen of Connexxion de afspraken ook nakomt. Ook de huidige wethouder Openbaar Vervoer is positief over het behaalde resultaat: de sociale functie is gewaarborgd en de reizigersgroei is gehaald.

Op basis van de gesprekken met vertegenwoordigers van consumenten- en belangenorganisatie constateert de rekenkamer dat de consumenten en belangenorganisaties onvoldoende zijn betrokken bij de totstandkoming van het contract. Zo hebben de vertegenwoordigers van een belangenorganisatie aangegeven dat zij het gevoel hebben dat zij wel mochten meepraten over de voorstellen, maar dat hun inbreng niet echt serieus is genomen. Zo was bijvoorbeeld de inspraak voor de vervoersovereenkomst slecht geregeld. De uitnodiging van de gemeente was er wel, maar in praktijk was er geen tijd meer om goed te kunnen reageren. Ook is deze belangenorganisatie niet uitgenodigd om commentaar te geven op het PvE.

Een andere belangenorganisatie geeft aan dat zij wel is uitgenodigd om commentaar te leveren op het PvE, maar dat er weinig is gedaan met de gemaakte opmerkingen.

Ook heeft de rekenkamer geconstateerd dat de gemeente de inspraak bij contractvorming en dergelijke niet goed georganiseerd heeft. De vertegenwoordigers van de belangenorganisaties hebben aangegeven dat de inspraak niet tijdig wordt ingepland en dat de ambtenaren weinig of niets doen met de gemaakte opmerkingen.

Daarnaast constateert de rekenkamer dat het reguliere overleg tussen Connexxion en consumenten- en belangenorganisaties te wensen overlaat. Connexxion is volgens de contractbepalingen verplicht om tweemaal per jaar commentaar te vragen aan verschillende belangenorganisaties. Een van de in het contract genoemde belangenorganisaties geeft aan dat zij echter nooit worden uitgenodigd. Een andere belangenorganisatie geeft aan dat zij weliswaar worden uitgenodigd, maar dat het overleg nogal vrijblijvend van aard is. Zo is het de vertegenwoordigers van de belangenorganisaties niet duidelijk wat er nou gebeurt met de gemaakte opmerkingen.

Tot slot constateert de rekenkamer dat de belangenorganisaties niet tevreden zijn over de kwaliteit van het openbaar vervoer in Zwolle. De vertegenwoordigers van de belangenorganisaties vinden dat de kwaliteit van het openbaar vervoer sinds de in werkingstelling van het nieuwe contract niet verbeterd is. En zij vinden de kwaliteit van het openbaar vervoer in Zwolle op een aantal punten beneden de maat. Een van de belangrijkste punten is dat de belangenorganisaties vinden dat de lijnen tussen de wijken beter op elkaar aan moeten sluiten.

Op dit moment zijn de aansluitingen gericht op het vervoer van en naar het NS-station in Zwolle. De belangenorganisatie vindt dit te beperkt. Ook vinden zij dat er buiten de piekuren te weinig bussen rijden.

Conclusies

De rekenkamer trekt de conclusie dat het proces waarop de vervoersoverkomst tot stand is gekomen ten aanzien van de kwaliteitsaspecten op een aantal punten verbeterd kan worden, omdat:

- de gemeente geen benchmark of referentiemateriaal heeft gebruikt betreffende de mogelijke prijs-kwaliteitverhouding
- de gemeente voorafgaand aan de onderhandelingen haar specificaties voor de vereiste vervoerskwaliteit niet geformuleerd heeft en daardoor geen referentiekader voor de beoordeling van de voorstellen van Connexxion heeft gehad

- de gemeente en Connexxion steken hebben laten vallen als het gaat om het oppikken van signalen van maatschappelijke groeperingen.

Ten aanzien van het contract in zijn totaliteit vindt de rekenkamer het een gemiste kans dat de vervoersovereenkomst met Connexxion geen kwaliteitsimpuls heeft gegeven aan het openbaar vervoer in Zwolle. De rekenkamer vindt dit ook wat betreft het ontbreken van contractbepalingen over de vervoersgroei. In de ogen van de rekenkamer is met de nieuwe vervoersovereenkomst vooral resultaat geboekt op het gebied van de verlaging van de kosten. Op het terrein van kwaliteit en vervoersgroei zijn geen resultaten geboekt. De rekenkamer ziet het als een gemiste kans dat in het herstructureringsproces op deze terreinen geen sprong voorwaarts is gemaakt.

Ook is de rekenkamer van mening dat het contract op het gebied van kwaliteit verbeterd kan worden, omdat:

- het contract enkele zachte en niet meetbaar gemaakte bepalingen bevat (bijvoorbeeld de bussen zijn schoon, de diensten moeten voldoen aan de in de redelijkheid te stellen kwaliteitseisen)
- een aantal kwaliteitseisen niet scherp is geformuleerd, terwijl er wel referentiemateriaal beschikbaar was
- de monitoring van de kwaliteit bij Connexxion ligt
- het contract geen ontwikkelingsprijkkels bevat. Het contract is statisch. Er zijn voorbeelden van contracten in Nederland waarin wel ontwikkelprijkkels zijn opgenomen. In die gevallen is het mogelijk dat aanvullende kwaliteitsvoorstellen van de vervoerder gedurende de contractperiode worden beloond.

6.2 DE FINANCIËLE ASPECTEN VAN DE VERVOERSOVEREENKOMST

Uitkomsten dossieronderzoek

Financiële bijdrage van de gemeente Zwolle

Uit het dossieronderzoek blijkt dat de gemeente vooraf geen financiële bijdrage voor Connexxion in gedachten had. Ook blijkt dat de gemeente niet beschikte over referentiemateriaal van vergelijkbare steden om de aanbidding van Connexxion op waarde te kunnen beoordelen.

In dat verband geven de betrokken ambtenaren aan dat de gemeente zelf heeft bepaald dat er op basis van een voorstel van Connexxion eerst onderhandeld zou worden en dat met de aanbesteding een pas op de plaats gemaakt zou worden.

In de Vervoersovereenkomst Openbaar Vervoer is de bijdrage van de gemeente aan Connexxion als volgt vastgesteld:

JAAR	BIJDRAGE GEMEENTE ZWOLLE
1999	f 9.180.030,-- (korting 3% uitgaande van een basisbijdrage van ruim f 9,4 miljoen)
2000	f 8.973.829,-- (korting 4% uitgaande van een basisbijdrage van bijna f 9,2 miljoen)
2001	f 8.911.748,-- (korting 2% uitgaande van een basisbijdrage van ruim f 8,9 miljoen)
2002	f 8.733.513,-- (korting 2% uitgaande van een basisbijdrage van ruim f 8,9 miljoen)
2003	f 8.646.178,-- (korting 1% uitgaande van een basisbijdrage van ruim f 8,7 miljoen)

Op basis van de vervoersovereenkomst is niet vast te stellen wat het verband is tussen de opgenomen bijdragen van de gemeente Zwolle en de kostendeckingsgraad van Connexxion. De rekenkamer constateert dat daarover dus niks is vastgelegd.

Aansprakelijkheid

In de vervoersovereenkomst zijn geen aparte bepalingen opgenomen die voorzien in aansprakelijkheid van de gemeente voor een niet-sluitende exploitatie van Connexxion. De gemeente is dan ook niet aansprakelijk voor eventuele exploitatiekortingen van Connexxion.

Verder is in artikel 11,8 van de vervoersovereenkomst opgenomen dat de gemeente op geen enkele wijze aansprakelijk is voor schade ontstaan voor, na of ten gevolge van het gebruik van openbaar vervoer zoals dat door Connexxion wordt of is aangeboden. Connexxion vrijwaart de gemeente voor alle aanspraken van derden inzake schade die, direct of indirect, verband houdt met de feitelijke uitvoering van het vervoer dat onder deze overeenkomst valt. Connexxion is verplicht zich te verzekeren tegen iedere vorm van aansprakelijkheid voor schade die kan ontstaan ten gevolge van de door haar te verrichten taken. Op verzoek van de gemeente dient Connexxion kopieën van de betreffende polissen toe te zenden.

Opvattingen van betrokkenen

Uit de gesprekken met de huidige wethouder Openbaar Vervoer en de betrokken ambtenaren komt naar voren dat het behaalde financiële resultaat een redelijk goed resultaat lijkt te zijn. De betrokken ambtenaren vinden dat de korting van 12% een goed onderhandelingsresultaat is. Of dit het maximaal haalbare onderhandelingsresultaat is, valt volgens de beleidsambtenaren niet te zeggen, omdat het daarvoor benodigde referentiemateriaal ontbreekt.

Ook de huidige wethouder Openbaar Vervoer vindt de behaalde korting van 12% een goed resultaat. Hij had bij aanvang van het onderhandelingsproces een kostenreductie van 10% tot 15% voor ogen. Een reductie van 20% heeft hij nooit reëel geacht.

Naast de meer beleidsinhoudelijke ambtenaren zijn ook twee ambtenaren met financiële en juridische deskundigheid betrokken geweest bij de onderhandelingen met Connexxion. De rekenkamer merkt daarbij op dat de ambtenaar met financiële deskundigheid halverwege het jaar 2000 betrokken is bij de onderhandelingen met Connexxion. De ambtenaren met financiële en juridische deskundigheid hebben aangegeven dat zij vertrouwen hebben in de werking van de opgestelde vervoersovereenkomst. Verder zijn volgens deze ambtenaren de financiële risico's in de vervoersovereenkomst klein. Het belangrijkste financiële risico zit volgens hen in de bonusregeling voor de groei van de reizigersaantallen. Dit risico is echter in het contract afgedekt, doordat een eventueel verlies op dit punt voor rekening van Connexxion is.

De vertegenwoordigers van Connexxion vinden dat de gemeente een scherp contract heeft afgesloten. Connexxion weet niet of zij in staat is om de afgesproken korting te realiseren zonder verlies te leiden. Het contract gaat namelijk uit van een flinke groei-doelstelling en kostenreductie. Het risico daarvoor ligt volledig bij Connexxion.

Conclusies

De rekenkamer trekt de conclusie dat de contractvorming betreffende de financiële aspecten van de vervoersovereenkomst op een aantal punten verbeterd kan worden, omdat:

- de gemeente überhaupt geen actie heeft ondernomen om te kijken of de aangeboden prijs van Connexxion in orde was
- de gemeente pas in een later stadium (2^e helft 2000) een financieel onderlegde ambtenaar bij het project heeft betrokken
- de gemeente geen bepalingen in de vervoersovereenkomst heeft opgenomen over de kostendekkingsgraad (terwijl het wel de bedoeling is dat Zwolle in 2004 een kostendekkingsgraad van 40% realiseert)
- de gemeente onvoldoende heeft nagedacht over het afdekken van risico's.

6.3 VERVOERSGROEI

Uitkomsten dossieronderzoek

De gemeente heeft in de vervoersovereenkomst geen eisen gesteld aan de groei van de omzet en het kostenaandeel van het vervoersbedrijf. Wel ontvangt Connexxion een bonus, wanneer in enig kalenderjaar de gerealiseerde vervoersopbrengst hoger is dan de voor dat jaar geldende referentieopbrengst. Als de vervoersopbrengsten lager zijn, nemen de inkomsten van Connexxion af en wordt er geen bonus uitgekeerd. De gemeente zal dan van het Rijk een lagere bijdrage ontvangen, maar is wel verplicht om de afgesproken bijdrage te voldoen. Beide partijen dragen dus risico. Dit gemeentelijk risico bestond overigens ook al in het voorgaande contract met Midnet.

Relatieve positie van Zwolle

Om de omvang van de vervoersmarkt in Zwolle te vergelijken met andere gemeenten, zijn in de hiernavolgende tabel de rijksbijdrage en de kostendeckingsgraad van een aantal gemeenten naast elkaar gezet. Hierbij is gebruikgemaakt van cijfers uit 1999. Uit de tabel blijkt dat de omvang van de vervoersmarkt in Zwolle in subsidietermen onder het gemiddelde van de VOC-gemeenten ligt. Daarnaast blijkt dat de kostendeckingsgraad relatief laag is. De rekenkamer constateert dan ook dat de gemeente op dit punt een kans heeft laten liggen.

GEMEENTE	SUBSIDIE (IN MLN. GLD)	KOSTENDEKKING
Almere	10,3	39%
Amersfoort	7,0	30%
Haarlem	27,8	33%
Groningen	21,6	32%
Leeuwarden	7,0	26%
Zwolle	9,4	29%
Gemiddelde alle VOC-gemeenten	11,7	35%

Opvattingen van betrokkenen

De rekenkamer constateert dat de huidige wethouder Openbaar Vervoer en de betrokken ambtenaren onderhandeld hebben met Connexxion vanuit het uitgangspunt "partnership". De betrokken ambtenaren geven aan dat de consequentie daarvan is dat niet alles voor de volle honderd procent is dichtgetimmerd. Daarom is bijvoorbeeld geen bepaling opgenomen in het contract over de minimale omvang van het aantal reizigers, de omvang van de beoogde reizigersgroei en de kostendeckingsgraad. Daarom zijn er ook geen sancties opgenomen in het contract. Bovendien is het zo dat de financiële risico's bij Connexxion liggen, en bij ondermaats presteren draagt Connexxion de financiële consequenties daarvan.

Conclusie

De rekenkamer is van mening dat de Zwolse vervoersovereenkomst verbeterd kan worden, omdat de gemeente geen concrete doelstelling in de vervoersovereenkomst heeft opgenomen over de kostendeckingsgraad en de vervoersgroei. De rekenkamer vindt dit een gemiste kans.

7. TOT SLOT

De rekenkamer heeft de herstructurering van het openbaar vervoer, uitgemond in het huidige contract met Connexxion, onderzocht. In het rapport is aandacht besteed aan de procedure, de rollen van de raad en het college daarin, en leerelementen voor een volgende aanbesteding. Voorts is ingegaan op het resultaat van de herstructurering, de nieuw afgesloten vervoersovereenkomst met Connexxion. De conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer zijn in het eerste hoofdstuk verwoord.

Alvorens de rapportage openbaar te maken en formeel aan te bieden aan de gemeenteraad, heeft de rekenkamer het College van Burgemeester en Wethouders kennis laten nemen van en laten reageren op het conceptrapport. Deze kennisgeving past in de zorgvuldigheid van hoor en wederhoor en maakt deel uit van de afrondende fase van het onderzoek.

Daarbij was het voor de Rekenkamer vooral van belang te vernemen of de vermelde feitelikheden en waarnemingen voor burgemeester en wethouders aanleiding gaven tot opmerkingen die naar hun oordeel van belang konden zijn voor de afronding van de rapportage.

Van het aanbod van de rekenkamer hebben burgemeester en wethouders gebruikgemaakt, hetgeen heeft geresulteerd in een schriftelijke reactie. Deze reactie is als bijlage 3 aan het rapport toegevoegd.

De rekenkamer heeft de reactie van burgemeester en wethouders beoordeeld. Behoudens enkele kleine feitelijke correcties heeft de beoordeling van de reactie niet geleid tot aanpassingen van de onderzoeksrapportage, de conclusies en de aanbevelingen.

Hierna gaan wij op de reactie van burgemeester en wethouders in.

In aanvulling op de mondelinge en schriftelijke verstrekte informatie tijdens het onderzoek meldt het college dat in de periode 1998 en 1999 ambtelijk en bestuurlijk gesprekken zijn gevoerd met concurrerende vervoersbedrijven. Tijdens ons onderzoek is ons verteld dat er zijdelings op ambtelijk niveau contacten zijn geweest met enkele concurrerende vervoersbedrijven. Uit de feiten leiden wij echter af dat dit niet heeft geresulteerd in het aanvragen van concurrerende offertes bij meerdere bedrijven. Er heeft derhalve naar objectieve maatstaven geen marktvergelijking plaatsgevonden. De aanvullende informatie achteraf geeft de rekenkamer derhalve geen aanleiding de conclusies en aanbevelingen op deze punten bij te stellen.

Eveneens in aanvulling op de mondelinge en schriftelijke verstrekte informatie tijdens het onderzoek geven burgemeester en wethouders aan dat binnen de vereniging van vervoersautoriteiten openbaar vervoer centrumsteden over aanbesteden versus verzakelijking van het openbaar vervoer is gesproken. Gemeld wordt dat getracht is marktvergelijkingen te maken tussen het openbaar vervoer in de verschillende gemeenten, maar dat dit te complex bleek. Een ambtelijke werkgroep vanuit de gemeenten Amersfoort, Tilburg en Zwolle was belast met de verdere uitwerking van de aanbesteding van het openbaar vervoer. Deze werkgroep heeft evenwel haar werkzaamheden voortijdig beëindigd toen de gemeente Tilburg afhaakte en voorgestelde aanpassingen van de wet de aanbestedingen per 1 januari 2000 naar het oordeel van burgemeester en wethouders niet meer mogelijk maakte.

De rekenkamer beschouwt deze aanvullende informatie als een nadere duiding van burgemeester en wethouders over de inspanningen die in hun ogen ambtelijk zijn gepleegd. De rekenkamer neemt hier kennis van. Deze informatie achteraf heeft echter geen invloed op de feiten, conclusies en aanbevelingen in het rekenkamerrapport.

Tijdens ons onderzoek is ons gemeld dat ten behoeve van de onderhandelingen een ambtelijke voorzet van twee A4'tjes was gemaakt voor de wethouder Openbaar Vervoer met aandachtspunten voor de onderhandelingen. Deze voorzet hebben wij niet ontvangen. De rekenkamer is daarom dan ook verrast dat na aanbidding van het conceptrapport voor de verifiëring van feiten, burgemeester en wethouders alsnog met deze twee A4'tjes op de proppen komen. De rekenkamer vraagt zich in dit verband af hoe de archivering is geregeld en of er wellicht nog meer relevante documentatie op niet verwachte plekken in de organisatie voorhanden is. Inhoudelijk beoordeelt de rekenkamer de twee A4'tjes als een goede, eerste aanzet in de voorbereidingen voor de onderhandelingen. Deze voorzet is echter pas tijdens het onderhandelen gemaakt en niet vooraf. De voorzet is pas gaandeweg het proces uitgewerkt in een formeel document waarin de inhoudelijke kaders (het programma van eisen) zijn vastgelegd. Naar het oordeel van de rekenkamer zou het bovendien verstandiger zijn geweest wanneer er explicieter dan nu het geval is geweest (en ook uit de betreffende A4-tjes kan worden opgemaakt) (financiële) kaders voor de onderhandelingen waren opgesteld. Deze kaders hadden inzicht moeten geven in de (financiële) doelstellingen van de onderhandelingen. Nu is onvoldoende helder welke prijs-kwaliteitverhouding de gemeente voor ogen had en welke "bottomline" in de onderhandelingen werd gehanteerd. Burgemeester en wethouders geven aan dat gaandeweg bleek dat deze lijst geformaliseerd moest worden en de vorm moest krijgen van een programma van eisen. De rekenkamer gaat daarin verder omdat zij vindt dat een programma van eisen vóór-afgaande aan het proces opgesteld en bestuurlijk vastgesteld dient te worden. Dit is ook als zodanig in de conclusies en aanbevelingen verwoord.

Voor het overige geven burgemeester en wethouders aan dat een enkele datum niet klopt evenals de benaming van de portefeuille van de wethouder. Verder wordt ook aangegeven dat het programma van eisen geen onderhandelingsresultaat was. De rekenkamer neemt hiervan kennis en heeft haar rapport op deze opmerkingen aangepast. Deze opmerkingen hebben overigens geen invloed op de conclusies en aanbevelingen van het rapport van de rekenkamer.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1
PLAN VAN AANPAK

PLAN VAN AANPAK REKENKAMER ONDERZOEK OPENBAAR VERVOER

Halverwege de jaren negentig zijn aanzetten gegeven voor herstructurering van het openbaar vervoer. Aanvankelijk zou via openbare aanbesteding tot een nieuw contract voor het stadsvervoer worden gekomen. In 1999 is besloten een vernieuwd contract te sluiten met de vervoerder die in Zwolle reeds voor dit vervoer verantwoordelijk was zonder dat daarbij sprake was van openbare aanbesteding. In de vergadering van de gemeenteraad van 26 maart 2001 heeft de raad de rekenkamer opdracht gegeven tot een onderzoek naar het openbaar vervoer. De motie hiertoe inclusief toelichting is als bijlage bij dit plan van aanpak gevoegd. In die vergadering is gesteld dat de motie als volgt moet worden uitgelegd:

"In algemene zin kijken naar openbaar vervoer (hoe is het beleid over de afgelopen jaren totstandgekomen en hoe wordt het uitgevoerd?) en in het bijzonder kijken naar de aanbesteding".

De rekenkamer heeft deze opdracht uitgewerkt in het navolgende plan van aanpak. Aan de orde komen:

- a. "wat" te onderzoeken: probleemstelling en te stellen vragen
- b. "hoe" en "wanneer" en door "wie": onderzoeksmethode.

PROBLEEMSTELLING EN VRAGEN

Probleemstelling

- I. Zijn de voorbereiding op en het geheel van de procedures die geleid hebben tot het contract met de huidige vervoerder Connexxion consistent en doorzichtig geweest?
- II. Zijn de gezette stappen voldoende en bieden ze nog voldoende mogelijkheden om tot de wettelijke verplichte openbare aanbesteding te komen?
- III. Heeft het proces tot en het huidige contract met Connexxion geleid tot de beste dienstverlening tegen de laagste kosten?
- IV. Zijn er verbeterpunten in te bouwen in het huidige contract?
- V. Welke meer algemene leereffecten zijn er ten aanzien van het in de toekomst bereiken van een goede prijs-kwaliteitverhouding bij de aanbesteding van publieke diensten?

Aandachtspunten:

1. In de besluitvorming ten aanzien van het niet openbaar aanbesteden moet niet worden getreden: de raad was daarbij betrokken. Wel in de vraag hoe de procedure was en of de gemeente op de goede weg is. Leereffecten zijn immers het belangrijkste. Als startpunt van het onderzoek aanhouden: de datum van de switch van aanbesteding naar verzakelijking. Indien relevant, eventueel teruggaan in de tijd.
2. Het is een tussentijds oordeel (de procedure tot aanbesteding moet nog volgen) en de GRK doet niet aan beleidsvorming. Ze geeft geen organisatieadvies, ze kan wel suggesties geven.

Hoofdonderzoeksvragen

Ad. I.

- a. Hoe is de procedure precies gegaan? Bijvoorbeeld: ten aanzien van opstelling PvE, besprekingen met Connexxion, besluitvorming B. en W.
- b. Wat had idealiter moeten? Bijvoorbeeld: waren risico's voldoende in kaart gebracht, was er een kostenraming?

Ad. II.

- c. Welke stappen zijn reeds gezet?
- d. Wat moet er nog gebeuren?
- e. Zijn er geen belemmeringen ontstaan?

Ad. III.

- f. Hoe is de stand ten aanzien van de kwaliteit van de dienstverlening? Bijvoorbeeld: wat was beoogd? Wat is gerealiseerd? Wat zijn ervaringen? Wat zijn knelpunten?
- g. Hoe is de financiële stand? Bijvoorbeeld: wat was beoogd? Wat is gerealiseerd? Wat zijn de verwachtingen?
- h. Zijn er knelpunten ten aanzien van de organisatie, zowel bij gemeente als bij vervoerder? Bijvoorbeeld: voldoende capaciteit, communicatie gemeente – Connexxion, vastlegging gegevens.

Ad. IV.

- i. Is het volgens het contract mogelijk om verbetervoorstellen in te bouwen in het huidige contract?
- j. Welke verbetervoorstellen moeten worden ingebracht ?

Ad. V.

- k. Welke meer algemene leereffecten zijn er ten aanzien van het in de toekomst bereiken van een goede prijs-kwaliteitverhouding bij de aanbesteding van publieke diensten? Bijvoorbeeld: welke diensten kunnen daarvoor in aanmerking komen? Welke voorwaarden zijn daarbij van belang?

CONCRETE ONDERZOEKSVRAGEN TER BEANTWOORDING VAN DE HIERVOOR GENOEMDE HOOFDVRAGEN

Het volgende overzicht beoogt een beeld te geven van te stellen vragen; het zal zeker niet uitputtend zijn en aan de hand van nadere analyse zullen zeker nieuwe vragen kunnen ontstaan.

Kwaliteit dienstverlening

1. Heeft de gemeente voorafgaand aan de onderhandelingen goed nagedacht over de vraag welke kwaliteit het vervoersbedrijf zou moeten leveren?
2. Hoe zijn burgers/klanten vooraf bij het bepalen van het gewenste niveau van dienstverlening betrokken, en welke eisen stelden zij?
3. Hoe is de gemeenteraad vooraf bij het formuleren van het streefbeeld betrokken?
4. Heeft dit geleid tot een duidelijk "programma van eisen", waarbij de criteria ten aanzien van de te leveren kwaliteit ook *meetbaar* zijn gemaakt?
5. Hoe zijn deze eisen in de onderhandelingen met het vervoersbedrijf naar voren gebracht?
6. Zijn de eisen van de gemeente uiteindelijk vertaald in een concrete dienstverleningsovereenkomst?
7. Welke risico's loopt de gemeente ten aanzien van de daadwerkelijk geleverde kwaliteit (bijvoorbeeld het schrappen van diensten op minder rendabele routes en tijdstippen)? Met andere woorden: kan het bedrijf binnen de contractuele voorwaarden zodanig processen "optimaliseren" dat dit ten koste gaat van de kwaliteit?

8. Welke waarborgen heeft de gemeente ten aanzien van het daadwerkelijk realiseren van de gewenste kwaliteit?
9. Hoe wordt de daadwerkelijk geleverde kwaliteit gemonitord?
10. Hoe kan de vervoerder worden aangesproken op het niet-nakomen van afspraken?

Financieel

1. Welke jaarlijkse financiële bijdrage aan het vervoersbedrijf had de gemeente in gedachten, voorafgaand aan de onderhandelingen met het vervoersbedrijf, zowel in absolute zin (het totaalbedrag) als in relatieve zin (verhouding tot eigen inkomsten vervoersbedrijf)?
2. Beschikte de gemeente over financiële gegevens van Connexxion en waren die verifieerbaar?
3. Beschikte de gemeente vooraf over referentiemateriaal ten aanzien van de financiële bijdrage (cijfermateriaal vergelijkbare steden)?
4. Voor welk jaarlijks bedrag is de dienstverlening uiteindelijk aanbesteed (absoluut/relatief)?
5. Is dit bedrag relatief hoog of laag, als het wordt vergeleken met de bijdragen in steden van vergelijkbare omvang?
6. Zijn er in de overeenkomst eisen gesteld aan de groei van de omzet en het kostenaandeel van het vervoersbedrijf?
7. Welke financiële gevolgen heeft een eventuele niet-sluitende exploitatie van het vervoersbedrijf voor de gemeente?
8. Hoe wordt omgegaan met eventuele winsten?
9. Welke overige financiële risico's zijn er voor de gemeente (schade, kwaliteit ingezet materiaal, ...)?
10. Zijn er indicaties dat uitbesteding in concurrentie zou hebben geleid tot dezelfde kwaliteit tegen een lagere prijs?
11. Welke effecten hebben rijksregelingen (bonus, De Boer-gelden)?

Procedure/consistentie in traject tot nieuw contract

1. Wat zijn de relevante notities/beleidsdocumenten?
2. Waarom is de notitie "Herstructurering openbaar vervoer" van januari 1998 nooit in de raad behandeld?
3. Waarom is de concessieverlening vertraagd tot 2001, terwijl dit (volgens de notitie "Herstructurering openbaar vervoer") eerder kon dan 2000?
4. Hoe moet de brief aan Connexxion (mei 1999) gezien worden in het licht van de later verschenen notitie "Verlenging exploitatieovereenkomst" (september 1999)?

5. Wat is de precieze gang van zaken geweest tussen februari 1998 en september 1999?
6. Welke rol heeft de raad gehad in het proces van het nieuwe contract?
7. Waar is het verslag van de besloten vergadering van de Commissie Ruimte van 28 september 1999?

Zeggenschap en organisatie

1. Wat voor zeggenschap heeft de gemeente?
2. Heeft de gemeente (te veel) zeggenschap ingeleverd?
3. Hoe en op welk niveau verloopt de communicatie gemeente - Connexxion?
4. Hoe is de relatie ten opzichte van het collectief vervoer?

Wettelijk openbaar aanbestedingstraject

1. Welke stappen zijn in het traject van openbare aanbesteding verplicht voorgeschreven?
2. Welke stappen heeft de gemeente feitelijk al gezet?
3. Zijn er belemmeringen/obstakels ontstaan voor het later in de tijd openbaar aanbesteden door stappen vermeld onder 2?

ONDERZOEKSMETHODE

Te onderscheiden activiteiten

1. Oriëntatie/dossieronderzoek: in kaart brengen van doelstellingen, afspraken, contracten, procesgang, middelen, signalen omtrent taakuitvoering (bestuderen raadsvoorstellen en bijlagen, verslagen commissiebehandeling, dienstverleningsovereenkomst, achterhalen vergelijkingsmateriaal).
2. Voorlopige oordeelsvorming/opstellen oriëntatieverslag: rapporteren over oriëntatieresultaten, aangeven van onderwerpen die in vervolgfases moeten worden uitgediept.
3. Externe oriëntatie: opvattingen van betrokkenen inventariseren: oude en huidige wethouder, ambtelijke adviseurs, Connexxion, Rover, andere gebruikersgroepen. Tevens ervaringen van andere steden met contracten inventariseren.
4. Analyse en oordeelsvorming: externe opvattingen (ad 3) koppelen aan eigen oordeelsvorming (ad 2). Oriëntatieverslagen (ad 2) aanpassen.

5. Hoor en wederhoor: de eigen oordeelsvorming (ad 4) toetsen aan externe oordelen (opnieuw bespreken), zeker wanneer gebleken is dat die tegenstrijdig zijn. Oriëntatieverslagen (ad 4) eventueel aanpassen.
6. Opstellen rapportage met bevindingen, conclusies en aanbevelingen.

Fasering activiteiten

1. Juni.
2. Juli/augustus.
3. September.
4. September/oktober.
5. Oktober.
6. November.

BIJLAGE: AANGENOMEN MOTIE OPENBAAR VERVOER

Bij dit onderwerp gaat de rekenkamer in het bijzonder na:

- of de voorbereiding op en het geheel van de procedure die geleid heeft tot het contract met de huidige vervoerder Connexxion consistent en doorzichtig geweest is
- of het gesloten contract het voor de burger beoogde vervoersresultaat oplevert (voldoende aanbod, bereikbaarheid) en waaruit dat kan worden afgeleid
- of het gesloten contract het voor de gemeente beoogde financiële resultaat oplevert en waaruit dat kan worden afgeleid
- of het gesloten contract voldoende mogelijkheden blijft bieden om na expiratie eventueel via de weg van openbare aanbesteding te komen tot een keuze voor een vervoerder en welke voorwaarden daarbij in acht moeten worden genomen
- of vanuit de casus "openbaar vervoer" leereffecten zijn te benoemen met het oog op bestaande of - in de toekomst - te sluiten vergelijkbare contracten (al dan niet totstandgekomen via de weg van openbare aanbesteding), met name in geval van meerjarige contracten die een effect hebben op de publieke dienstverlening.

Toelichting

Het voorgestelde onderwerp kent een geschiedenis waarbij aanvankelijk via de weg van openbare aanbesteding tot een contract zou worden gekomen. Deze route is na de collegewisseling in 1998 verlaten. Het nu gekozen contractmodel is het gevolg van direct overleg met de vervoerder die reeds in Zwolle voor dit vervoer verantwoordelijk was. Er is derhalve geen vergelijk gemaakt op basis van meerdere offertes. Aan de hand van overlegverslagen kan onder andere nagegaan worden in hoeverre het nu gesloten contract voldoet aan vooraf gestelde eisen en hoe die eisen totstandgekomen zijn.

Het contract vraagt meerjarige bijdragen van de gemeente die ten laste gaan van de beschikbare reservemiddelen. Nagegaan dient te worden welk effect dit onder andere heeft op de situatie na expiratie van het contract. In het bijzonder is het daarbij interessant in hoeverre de gemeente na de contractperiode voldoende - ook financiële - mogelijkheden heeft om eventueel door openbare aanbesteding met een andere vervoerder in zee te gaan.

De hiervoor aangegeven route die tot het contract geleid heeft, bergt ook leereffecten in zich met betrekking tot de vraag aan welke voorwaarden voldaan moet worden om het traject van openbare aanbesteding wel te volgen.

Hierbij gaat het onder andere om:

- toetsingscriteria voor openbare aanbesteding (naast plan van eisen ook plan van toetsen)
- tijdigheid in de voorbereiding
- het formuleren van heldere randvoorwaarden
- financiële effecten.

Een ander leereffect betreft de meer algemene vraag naar het effect van meerjarige contracten die de publieke dienstverlening raken, in het bijzonder wanneer ze totstandkomen door openbare aanbesteding.

Welke diensten kunnen daarvoor in aanmerking komen en welke voorwaarden zijn daarbij van belang?

BIJLAGE 2
LIJST VAN GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

LIJST VAN GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

Wethouders, raadsleden en ambtenaren gemeente Zwolle

- De heer Van Dooremolen, wethouder.
- De heer Kunnen, voormalig wethouder.
- Mevrouw Van Nieukerken, voormalig voorzitter Commissie Ruimte.
- De heer Van Lindert, beleidsmedewerker Openbaar Vervoer.
- Mevrouw Van der Staay, beleidsmedewerker Openbaar Vervoer.
- De heer Looyenstein, beleidsmedewerker Juridische Zaken.
- De heer Zillen, beleidsmedewerker Financiële Zaken.

Betrokkenen bij uitvoeringsproces

- De heren Vos, Bakker en Takman, Connexxion.

Belangenorganisaties

- Mevrouw Scholing, de heer Van Halem, mevrouw De Jong, mevrouw Van 't Land, de heer Van Dijk, de heer De Wit, Zwolse Gehandicaptenraad.
- Mevrouw Bos en de heren Nijmeijer en Korteweg, Stichting Welzijn Ouderen.
- De heer De Boer, ROVER.

BIJLAGE 3

REACTIE VAN HET COLLEGE VAN B. EN W.

Geachte heer Mr. A.C.M. Smits,

In reactie op uw bovenvermelde brief waarbij u het conceptrapport van de Gemeentelijke Rekenkamer betreffende het Openbaar Vervoer hebt bijgesloten geven wij hieronder aan welke feitelijkheden en waarnemingen in dit rapport ons inziens niet of onvoldoende zijn vermeld en van belang zijn voor de afronding van de rapportage.

Op de inhoudelijke kant van het rapport, waaronder de argumentatie en de lijn in de conclusies en aanbevelingen, zullen wij ingaan nadat het rapport definitief aan de gemeenteraad is aangeboden.

Allereerst willen wij graag toevoegen dat gedurende 1998 en 1999 diverse malen gesprekken – ambtelijk en bestuurlijk – zijn gevoerd met concurrerende vervoersbedrijven zoals Arriva en HTM. Omdat deze bedrijven geen beter of goedkoper produkt aanboden, hebben wij geen aanleiding gezien deze contacten door te zetten. Het sterkte ons in de overtuiging dat aanbesteding nog een stap te ver was en dat gelet op de goede relatie met ConneXXion en het door hen geboden produkt, beter was een zakelijker overeenkomst met hen af te sluiten.

Ook is in VOC-verband (VOC is de vereniging van vervoersautoriteiten openbaar vervoer centrumsteden) zowel ambtelijk als bestuurlijk diverse malen over aanbesteden dan wel verzakelijken van het openbaar vervoer gesproken. Daarin is wel getracht marktvergelijkingen te maken tussen het openbaar vervoer in de verschillende gemeenten, maar dit bleek te complex, omdat uitgegaan wordt van verschillende gegevens en parameters. Ook met de provincie Overijssel is hierover op ambtelijk niveau diverse malen overleg gevoerd.

Bovendien is in 1998 in een ambtelijke werkgroep vanuit de gemeenten Amersfoort, Tilburg en Zwolle ingesteld om de aanbesteding van het openbaar vervoer nader uit te werken. Deze werkgroep hield op toen Tilburg met de aanbesteding stopte (om redenen buiten de aanbesteding om) en omdat de invoering van de Wet Personenvervoer 2000 met een jaar werd uitgesteld. Ook werden in 1999 en 2000 nog steeds wijzigingen in de wetgeving voorgesteld, ondermeer over de positie van de werknemers. Daardoor werd het starten van de aanbesteding per 1-1-2000 niet meer mogelijk.

Wat de loop van de onderhandelingen betreft, willen wij er graag op wijzen dat wij nadat ConneXXion met een voorstel voor een nieuw contract kwam, op een rijtje hebben gezet aan welke voorwaarden een nieuw contract eventueel zou moeten voldoen, om het voldoende aantrekkelijk te maken voor de gemeente Zwolle om af te zien van de aanbesteding. Deze lijst is door de wethouder Openbaar Vervoer als inzet voor de eerste onderhandelingen gebruikt (zie bijlage).

Gaandeweg bleek dat deze lijst uitgebreid en geformaliseerd moest worden en de vorm moest krijgen van een programma van eisen, ook omdat het de bedoeling

was zoveel mogelijk alvast de aanbestedingsprocedure te volgen, als leerproces voor de aanbesteding. De aanbestedingsprocedure was overigens – voor zover op dat moment bekend - al beschreven in de notitie Herstructurering Openbaar Vervoer van februari 1998.

Najaar 1999 (niet begin 2000) hebben wij opdracht gegeven aan het externe adviesbureau Goudappel Coffeng voor een advies over een Programma van Eisen voor de stadsdienst van Zwolle met als geplande einddatum 1 januari 2000. Helaas was dit niet haalbaar. Voor ons en voor Goudappel Coffeng was het maken ervan onbekend terrein. Het bureau had er net in één geval ervaring mee opgedaan. Hierdoor werd de behandeling van het Programma van Eisen later dan de gepland.

Overigens is het Programma van Eisen geen onderhandelingsresultaat. Het is niet in die zin voorgelegd aan ConneXXion. Wij wilden een zo objectief mogelijk Programma van Eisen aan de gemeenteraad en de inspraak voorleggen. Omdat het wel van belang was om te weten of ConneXXion aan de eisen zou kunnen voldoen is het concept wel met in die zin aan de vervoerder voorgelegd. Achteraf zou het misschien beter geweest zijn om ook dat pas te doen na de inspraak en de besluitvorming door de gemeenteraad .

In het concept-rapport spreekt u over de wethouder Verkeer en Vervoer. Het Openbaar Vervoer valt niet onder de portefeuille van deze wethouder, maar van een andere wethouder, tot en met zomer 1998 de heer F. van de Vegte en daarna de heer G.J.M. Van Dooremolen.

Op de inhoud van de conclusies en waarnemingen zullen we reageren wanneer het definitieve rapport wordt aangeboden.

Hoogachtend,

College van burgemeester en wethouders,

Burgemeester,

Secretaris,

BIJLAGE BIJ BRIEF B. EN W.

STADSDIENST GEMEENTE ZWOLLE CONTRACTSVOORWAARDEN GEMEENTE ZWOLLE

Uitgangspunt: de gemeente Zwolle wil een partnershipovereenkomst met Connexxion sluiten als er een duidelijke meerwaarde voor de gemeente aan zit. Zo niet, dan is het voor de gemeente aantrekkelijker om over te gaan tot aanbesteding, mede gelet op de vereiste stijging van de kostendeckingsgraad (KDG) en de wens van het Rijk om tot aanbesteding en marktwerking te komen.

VOORWAARDEN

1. Vanaf 01-01-1999 tot en met 31-12-2004 een cumulerende gegarandeerde korting van in totaal 20%
1999: 4%,
2000: 4%,
2001: 4%,
2002: 4%,
2003: 2%,
2005: 2%.
2. Huidige dienstregeling als minimumpakket waaronder tien lage vloerbussen op LPG, die regelmatig verspreid en herkenbaar worden ingezet en adviesuren
3. Bonus-malusregeling op basis van prestatie-indicatoren, bijvoorbeeld:
"als er 10% meer reizigers worden vervoerd, ontvangt Connexxion 75% van het surplus aan rijksbijdrage dat de gemeente Zwolle hiervoor ontvangt"

REDENEN

- KDG moet omhoog
- Rijksbijdrage daalt fors
- Overhead VSN is gedaald in 1999:
- Winst VSN in 1998: 68 miljoen
- Connexxion kan zorgen voor een efficiënte exploitatie
- Onderzoeken in buitenland tonen aan dat aanbesteding tot 20% korting leidt
- Onderzoek door Ministerie van Financiën zal een zelfde korting aantonen
- Andere VOC-steden krijgen kortingen aangeboden tussen 10% tot ruim 20%
Zo niet: accountantsonderzoek open boeken Connexxion (uiteraard vertrouwelijk)
- Behouden kwaliteit stadsdienst
- KDG moet omhoog
- Meer reizigers in OV: minder auto's, past in GVVP
- 75% is afhankelijk van het risico en de korting die Connexxion op zich neemt

VOORWAARDEN

4. Kwaliteitseisen:

- Investeren in nieuwe bussen LVB-LPG
- Oude bussen vervangen
- Schone en onderhouden bussen
- Geen reclame op en in de bus

5. Regelmatig overleg over DR-aanpassingen en afspraken over kosten busuur

(Bij omleidingen, eventueel uitbreidingen en vervallen lijnen of haltes)

6. Transparantie vervoersmarkt

Aanleveren databestanden, zoals:

- Aantallen reizigers per lijn
- Vervoerskundige gegevens
- Aantallen instappers per halte
- Jaarlijkse enquête tevredenheid klant
- Jaarlijkse enquête wat wil klant

7. Afspraken over marketing

- Piektarief
- Wijkfolders

8. Afspraken over OVR

9. Afspraken over chipkaart/smartcard en toekennen reizigersopbrengsten

REDENEN

- Verhogen kwaliteit stadsdienst

- Klantgericht OV

- KDG omhoog

- Kwaliteit OV omhoog

- Afdekken grote tekorten in opbrengsten en v.v.

Afspraken die nu nog niet hard kunnen worden vastgelegd maar waar de gemeente Zwolle en Connexxion wel gezamenlijk naar kunnen streven, zogenaamde "inspanningsafspraken":

1. Tariefvrijheid:

Bijvoorbeeld: Connexxion mag tariefvrijheid binnen nader af te spreken marges gebruiken ten behoeve van B/M-regeling. Deze wordt dan uitgebreid.

2. Parkeertarieven:
Streven gemeente om in 2000 een verhoging te realiseren.
3. Doorstroming infrastructuur:
Afhankelijk van rijksbijdragen.
4. Systeemsynergie OV-WVG:
 - Afhankelijk van onderzoek en besluitvorming B. en W. en raad.
 - Levert een korting van 3% op volgens partnershipnotitie Midnet.
5. Looptijd overeenkomst:
 - In beginsel zes jaar bij 20% korting, drie jaar bij minder korting. Daarna dan aanbesteding.
 - Bij inwerkingtreding Wet Personenvervoer eindigt de overeenkomst.

Reden: Gemeente kan zich nu nog niet vastleggen op kaders Wet Personenvervoer. Stel dat V en W oplegt dat 35% moet worden aanbesteed, dan moet de gemeente daar de ruimte voor houden.