

**LLOYD'S REGISTER**

Weena-Zuid 170
Postbus 701
3000 AS Rotterdam
Telefoon : 010-2014236
Telefax : 010-4045513
E-mail : LRinfra@lr.org

Audit Beoordelingsproces Biedingen Vervoerscontracten

INHOUD

1. Inleiding
2. Auditteam en werkwijze
3. Review opzet
beoordelingsprocedure
4. Toetsing uitvoering beoordeling

Bijlage 1

Opgesteld : Bruijn/Smolders

Geautoriseerd : E. Horvat

Documentnr. : HSLz/5-R-01166^a

Datum : 10-7-2001

Datum : 10-2001

Status : Definitief

Distributie : M. Bos, J. Jacobs, P. van Kleunen, W. Korf, L. van Os

1. Inleiding

Op verzoek van de deelprojectorganisatie Vervoerscontracten van HSL-Zuid (zie brief HSL 208878 van P. van Kleunen) is door Lloyd's Register (LR) een audit uitgevoerd op het beoordelingsproces van de biedingen dat een onderdeel vormt van de aanbesteding van de HSL-Zuid vervoerscontracten.

Het doel van de audit is om te beoordelen of en in hoeverre het beoordelingsproces vanaf de Invitation To Tender (ITT) tot en met de eindrapportage van het reviewteam, op eerlijke en non-discriminatoire wijze en conform de in het protocol neergelegde procedure heeft plaatsgevonden.

De in dit rapport opgenomen bevindingen en conclusies van LR zijn gebaseerd op (i) de aan auditor beschikbaar gestelde en ter inzage gegeven informatie (zie bijlage 1) en (ii) de gesprekken met M. Bos en P. van Kleunen.

De audit is uitgevoerd in het kader van de HSL deellovereenkomst DGP 2094-2 voor het jaar 2001.

2. Auditteam en werkwijze

De audit is uitgevoerd door LR Infraproject Services onder eindverantwoordelijkheid van E. Horvat. Het auditteam bestond uit F. Bruijn, B. Smolders en J. Wessels.

De volgende werkzaamheden zijn uitgevoerd:

- Kick off meeting op 19-06-2001 en ontvangst van enkele relevante documenten. Het merendeel van de documenten is, gezien de gevoeligheid van de informatie tijdens de documentenreviews en interviews ter plaatse aan LR ter inzage gegeven;
- Globale toetsing van de in het 'Internal Assessment Protocol' beschreven beoordelingsprocedure op compleetheid en eenduidigheid;
- Toetsen van het beoordelingsproces aan de hand van het 'Internal Assessment Protocol', met een steekproefsgewijze toets van naar de mening van LR mogelijk kritische correspondentie. Hiervoor zijn door F. Bruijn op 22-6-'01 en F. Bruijn en B. Smolders op 26-6-'01 en 3-7-'01 de documenten beoordeeld en hebben gesprekken plaatsgevonden met P. van Kleunen (26-6-'01) en M. Bos (3-7-'01);
- Opstellen conceptrapportage;
- De conceptrapportage is 9 juli 2001 besproken met de opdrachtgever waarna het definitieve rapport is opgesteld.

3. Review opzet beoordelingsprocedure

Alvorens het onderzoek met betrekking tot de door opdrachtgever gestelde vragen is gestart, is de opzet van de beoordelingsprocedure door LR op hoofdlijnen onderzocht vanwege de nauwe relatie hiervan met de aan LR gestelde vragen.

In het document 'Invitation to Tender' (ITT) d.d. 15-12-2000 is in hoofdstuk 3 ('The Tender Procedure') de beoordelingsprocedure voldoende toegelicht. In dit document is duidelijk aangegeven dat:

- a. Aan minimum eisen dient te worden voldaan;

Citaat uit ITT

The tender will proceed into the next phase, if at least two Tenderers have submitted a qualitative and financially sufficient Bid and the State is convinced that there will be sufficient competitive tension during the Negotiation Phase. A Bid will be found sufficient in terms of:

- Quality, if it has past the completeness and compliance check including the feasibility.
- Finance, if the Financial Bid for the Base Case amounts to at least 100 million Euro per year (with discounts in the first four years).

- b. Bij het beoordelingsproces een ranking wordt toegepast op basis van een in het document aangegeven scoringsmethode.
- c. Een verdere toelichting op de ITT is gegeven in Clarification 1 t/m 4 (d.d. 15-1-'01, 15-2-'01; 23-3-'01 en 20-4-'01) welke mede hebben geleid tot addendum 1 en 2 (d.d. 28-2-'01 en 23-3-'01). Deze documenten zijn volgens de projectorganisatie aan alle tenderers ter beschikking gesteld.
- d. In het 'Internal Assessment Protocol HSL-Zuid Transport Contracts – Evaluation Procedure' (kenmerk HSL-Zuid 209014, d.d. 1 mei 2001) is het beoordelingsproces in detail beschreven. Dit document blijkt voldoende te zijn afgestemd op de relevante onderdelen van de bovengenoemde ITT. Het document is onder nummer 364\5336686\depot3 gedeponeerd bij de notaris en is voldoende gedetailleerd van opzet, waardoor dit document het meest geschikt lijkt om als toetsingskader te fungeren bij de onderhavige audit.
- e. De voor de beoordeling gehanteerde organisatorische opzet, drie Assessment Teams (één Assessment Team (AT) voor de beoordeling van de compleetheid van alle biedingen en twee parallel, onafhankelijk van elkaar, werkende AT's voor de inhoudelijke beoordeling van alle biedingen met ondersteuning van een via het Review Team (RT) uitsluitend schriftelijk te raadplegen Back Office Team) rapporteren aan het zgn. Review Team welke rapporteert aan de Tenderboard, de Advisory Board (deze adviseert rechtstreeks aan Minister) en de Projectdirecteur, staat er borg voor dat in het proces voldoende checks zijn ingebouwd.
Hiernaast is het van belang dat bij het samenstellen van de diverse AT's rekening moet worden gehouden met de aan de beoordeling te stellen deskundigheids- en evenwichtigheidseisen en objectiviteit.

Het gebruik van de, speciaal voor de beoordeling gecreëerde, standaard formulieren welke in het 'Internal Assessment Protocol' zijn opgenomen, staat borg voor een uniforme werkmethode van de parallel werkende Assessment Teams AT 2A en AT 2B en maakt het op efficiënte wijze vergelijken van de bevindingen mogelijk.

4. Toetsing uitvoering beoordeling

De toetsing van de uitvoering van de beoordeling is voornamelijk op de procedure gericht waarbij steekproefsgewijs een inhoudelijke check is uitgevoerd op de rapportages van de AT's.

Aan de hand van de ter beschikking gestelde documenten heeft LR het volgende kunnen afleiden:

- a. Het document 'Assessment Bids HSL-Zuid Transport – Final report of Review Team' is helder van opzet, geeft een goede samenvatting van de verschillende stappen in het beoordelingsproces en verwijst per stap naar de documenten (clarifications, requests for clarification, besprekingsverslagen, rapporten, formulieren etc.) welke aantonen dat de 'Evaluation Procedure' in het Internal Assessment Protocol (IAP) vrijwel volledig (zie 4.e) is gevolgd. Deze documenten zijn opgenomen in de 18 bijlagen van het Final Report of RT.
- b. De biedingen van drie consortia (NS Reizigers BV – KLM, ConneXXion CGEA Connex en Arriva Nederland – DB Reise & Touristik Ag, ofwel codenamen Mississippi, Amazon en Nile) 2-5-2001 zijn blijkens de ontvangstbewijzen tussen 9.25 uur en 13.15 uur ontvangen. Een vierde consortium (Stagecoach Holding Plc, codenaam Donau) heeft niet ingeschreven.

AT 1 heeft de biedingen beoordeeld op compleetheid en heeft haar bevindingen door middel van het daartoe bestemde standaardformulier gerapporteerd. Twee bidders (Nile & Amazon) waarvan de aanbiedingen aanvankelijk niet als compleet waren beoordeeld, zijn per fax van 14 mei 2001 verzocht de aanvullend benodigde informatie mee te nemen naar de clarification meeting.
Het door Nile in aanbidding gemaakte voorbehoud (aanbidding was niet bindend) gaf later aanleiding tot een zgn. afhechttingsgesprek met Nile waarin de afwijzing is kenbaar gemaakt en onder andere afspraken zijn gemaakt over communicatie met derden. E.e.a. is in een besprekingsverslag vastgelegd

dat met een e-mail bericht is goedgekeurd door Nile.

AT 2A en AT 2B hebben bij hun evaluatie overigens wel de aanbidding van Nile meegenomen.

- c. De vragen van de AT's (via RT) aan bieders en Back Office Team en de bijbehorende antwoorden zijn allen schriftelijk vastgelegd. De aard van de vragen geeft de indruk van een systematische en degelijke analyse zodat sprake kan zijn van een ten opzichte van elk consortium gelijkwaardig onderzoek. Met Mississippi is één clarification meeting gehouden (14-5-'01), met Amazon twee (10-5-'01 en 22-5-'01) en één met Nile (14-5-'01; een geplande tweede meeting is door Nile afgezegd).
- d. AT 2A en AT 2B hebben elk na het afronden van hun activiteiten een rapport aan het RT overhandigd waarin onder andere de conclusies en de ranking van de 3 consortia voor de verschillende beoordelingscriteria zijn opgenomen. Beide rapporten zijn voldoende gelijk van opzet en bieden voldoende informatie om te kunnen stellen dat de 'Evaluation procedure' zoals beschreven in de ITT en het 'Internal Assessment Protocol – Evaluation Procedure' naar behoren zijn gevolgd.
- e. Het Review Team is in de periode 3-5-'01 tot 8-6-'01 vijftien keer bij elkaar gekomen. Gezien de coördinerende en controlerende taak van dit team is van elke bijeenkomst een verslag gemaakt. Deze verslagen geven aan dat de activiteiten van het RT in overeenstemming zijn met de aan hun toebedeelde taken als aangegeven in het 'Internal Assessment Protocol'. Tijdens de laatste bijeenkomst (6-6-'01) van het RT is op basis van de rapporten van AT 2A en AT 2B de ranking vastgesteld waarbij van de twee overgebleven consortia (Nile was inmiddels afgefallen) Mississippi als eerste in gerangschikt.

Aangezien Amazon in haar aanbidding niet voldoet aan het financiële criterium '> Euro 100 mln' voor de 'base case' (zie 3b) en zodoende slechts één gekwalificeerde aanbieder zou resterende (te weinig voor starten negotiation phase; zie 3b), is tijdens de beoordelingsfase op verzoek van het RT en aanvullend op het gestelde in ITT en IAP, door AT 2A en AT 2B een zgn. 'upward risk potential' (voor Amazon) en 'downward risk potential' (voor Mississippi) opgesteld.

Hieruit is te concluderen dat de aanbidding van Amazon (die kwalitatief compliant is) in potentie aan het financiële criterium zou kunnen voldoen (upward) maar dat het bedrag lager ligt dan de 'downward' bijgestelde aanbidding van Mississippi.

E.e.a. heeft geleid tot een advies aan de Projectdirecteur HSL-Zuid waarbij de aanbidding van Nile als 'non-compliant' wordt gekwalificeerd, de aanbidding van Amazon als 'potentially compliant' en de aanbidding van Mississippi als 'sufficiently compliant'.

Mede gezien het feit dat enigszins wordt afgeweken de ITT en IAP heeft RT aan de Landsadvocaat verzocht (het IAP biedt hiertoe de mogelijkheid) advies uit te brengen op de punten (i) is het aanbestedingsrechtelijk toegestaan de Negotiation Phase in te gaan met één Tenderer, (ii) is het mogelijk de Negotiation Phase anders in te richten dan in de ITT van 15 december 2000 voorzien en (iii) kan de andere overgebleven Tenderer vooralsnog in de 'wachtkamer' worden geplaatst, ervan uitgaande dat diens bod compliant is, behoudens het drempelbedrag van 100 miljoen Euro. De Landsadvocaat heeft op deze vragen per brief van 8 juni 2001 positief geadviseerd, waarbij het antwoord op vraag 3 gekoppeld is aan de resultaten van de onderhandeling met de Preferred Tenderer.

- f. Het voorlopig advies van de Advisory Board is opgenomen in bijlage 17 van het 'Final report of RT' en is in lijn met het advies van RT aan de Projectdirecteur HSL-Zuid. Tijdens het interview met M. Bos is aan LR medegedeeld dat het definitieve advies van de Advisory Board gelijklopend is.

Conclusie:

De vraag van de opdrachtgever of de beoordeling van de biedingen van de tenderers op eerlijke en non-discriminatoire wijze en conform de in het protocol neergelegde procedure heeft plaatsgevonden, kan met ja worden beantwoord.

Bijlage 1: Aan LR ter inzage gegeven informatie

Nr.	Auteur	Kenmerk HSL	Omschrijving	Datum
1	Bos	HSL Zuid 224171	Assessment Bids HSL Zuid Transport Contracts Final Report of Review Team	8-6-01
2			Appendix 1: Chronological List of Activities (2 pagina's)	
3	Vervoer		Appendix 2: Clarifications 1, January 2001 (10 pagina's)	15-1-01
4	Vervoer		Appendix 2: Clarifications 2, Februari 2001 (7 pagina's)	15-2-01
5	Vervoer		Appendix 2: Clarifications 3, Maart 2001 (9 pagina's)	23-3-01
6	Vervoer		Appendix 2: Clarifications 4, April 2001 (15 pagina's)	20-4-01
7	Vervoer		Appendix 2: Addenda 1 to ITT, Februari 2001 (4 pagina's)	28-2-01
8	Vervoer		Appendix 2: Addenda 2 to ITT, Maart 2001 (8 pagina's)	23-3-01
9	Landsadvocaat		Acte van Depot nr. 364\5336686\depot 3	1-5-01
10	Vervoer		Internal Assessment Protocol HSL-Zuid Transport Contracts Evaluation procedure	1-5-01
11			Appendix 4: Submission of Bid van Mississippi (09.25 uur), Nile (11.00 uur), Amazon (13.15 uur)	2-5-01
12	Vervoer		Confidentiality Statements Assessmentteams (12 *)	1-05-01
13	Vervoer	HSL N-RT-1 t/m 15	Notes of Review Team (15 *)	1-05-01
14	Startrac	TEN-RT-4	Aanbiedingsbrief	2-05-01
15	Startrac	TEN-RT-5	Aanbiedingsbrief met goedkeuring voorbehoud door Raad van Commissarissen	2-5-01
16	Vervoer	TEN-RT-6	Fax aan Startrac inzake voorbehoud goedkeuring	3-5-01
17	Startrac	TEN-RT-7	Fax van Startrac met terugtrekking voorbehoud	4-5-01
18	Vervoer	TEN-RT-8	Fax aan Startrac inzake bevestiging clarification meeting	10-5-01
19	Vervoer	TEN-RT-9	Fax aan NS inzake bevestiging clarification meeting	10-5-01
20	Vervoer	TEN-RT-10	Fax aan DB/Arriva inzake gemaakte voorbehoud	14-5-01
21	Vervoer	TEN-RT-11	Brief aan NS-KLM t.b.v. requests for clarification	16-5-01
22	Vervoer	TEN-RT-12	Brief aan Startrac t.b.v. requests for clarification	16-5-01
23	Vervoer	TEN-RT-13	Questions for Startrac t.b.v. clarification meeting van 10 mei 2001	
24	Vervoer	TEN-RT-14	Request for clarification inclusief antwoorden Startrac (14 pagina's)	23-5-01
25	Startrac	TEN-RT-15	Compliance Statement	2-5-01
26	NS-KLM	TEN-RT-16	Antwoorden op Request for Clarification voor NS (inclusief 6 bijlagen)	23-5-01
27	Vervoer	TEN-RT-17	Request for clarification 2 aan NS	30-5-01
28	Startrac	TEN-RT-18	Reactie van Startrac op Request for Clarification	23-5-01
29	NS-KLM	TEN-RT-19	Reactie van NS op Request for Clarification 2	1-6-01
30	Vervoer		Appendix 8: Form A1 NS-KLM	2-5-01
31	Vervoer		Appendix 8: Form A1 DB/Arriva	2-5-01
32	Vervoer		Appendix 8: Form A1 Startrac	2-5-01
33	Vervoer	212 771	Memo Meijs inzake toetsing digitale versie aanbiedingen	11-5-01
34	Vervoer	PR-AT1-2	E-mail Meis aan Van de Ven betreffende mutaties biedingen	
35	Vervoer		Standformulieren B1 van Nile, Amazon en Mississippi van AT2A	7-5-01
36	Vervoer	QAT2A-1 t/m 7	Vragen Assessment Team 2 A aan Back Office	
37	Vervoer	QAT2B-4	Vraag Assessment Team 2B aan Back Office (ook aan 2A gestuurd)	8-5-01
38	Vervoer	RC-AT2A-1	Clarification Questions van Assessment Team 2 A (8 pagina's)	7-5-01
39	Vervoer	RC-AT2A-2	Clarification Questions Round 2 van AT2A (3 pagina's)	11-5-01
40	Vervoer	RC-AT2A-3	Clarification Questions Round 3 van AT2A (2 pagina's)	28-5-01
41	Vervoer	PR-AT2B-1	Request for clarification (4 pagina's)	7-5-01
42	Vervoer	PR-AT2B-2	Vergelijking varianten (4 pagina's)	10-5-01
43	Vervoer	PR-AT2B-3	Comments to Review Team on Clarification Questions AT2 (2 pagina's)	
44	Vervoer	PR-AT2B-4	Formulier B1 Mississippi	23-5-01
45	Vervoer	PR-AT2B-5	Formulier B1 Amazon	23-5-01
46	Vervoer	Q1\m15-AT2B-1	Questions AT2B aan BOT	mei-01
47	Vervoer	RC-AT2B 1\m3	Request for Clarifications	22-5-01
48	Vervoer	RC-AT2B-4 t/m 9	Forms J	mei-01
49	Vervoer	I-AT2-1	Information RT aan AT2A en AT2B: eerste indrukken Rolling Stock Biedingen	7-5-01
50	Vervoer	I-AT2-2	Information RT aan AT2A en AT2B: format for report	23-5-01
51	Vervoer	FR-AT2A	Final Report AT2A	1-06-01
52	Vervoer		Report AT2B	mei-01
53	Vervoer	212 771	List of persons BOT	1-mei-01
54	Vervoer	I-Var-1	Information from RT to variants Taskforce	3-5-01
55	Vervoer	RT-I-VAR-002	Information from RT to variants Taskforce	4-5-01
56	Vervoer	Q-VAR-1	Toelichting Meijs op informatie aan Taskforce	
57	Vervoer	Q-VAR-2	Vragen varianten Taskforce	
58	Vervoer	Q-VAR-3	Vragen voor variantenteam	
59	Vervoer	Q-VAR-3	Antwoord Vraag Q-VAR-3	23-5-01
60	Vervoer	Q-VAR-4	Vraagje	7-5-01
61	Vervoer	Q-VAR-5	Antwoord RT aan variantenteam	28-5-01
62	Vervoer	Q-VAR-6	Antwoorden op vragen variantenteam	14-5-01
63	Adviesraad		Voorlopige bevindingen van Adviesraad aan Ministers V&W en FZ	31-5-01
64	Vervoer	Notulen TB (22-5-2001)	Notulen TB 22-5-2001	22-5-01
65	Vervoer	HSL-Zuid 224172	Recommendation Review Team aan projectdirecteur	8-6-01
66	Landsadvocaat	RvdK/sk/1368486	Advies inzake negotiation phase	8-6-01
67	Vervoer		Invitation To Tender	15-12-00
68	Van Os	HSL-Zuid 224170	Invitation To Direct Negotiation aan NS/KLM	16-jun-01
69	Van Os	HSL-Zuid 223287	Evaluation of your Bid aan Startrac	15-6-01
70	Van Os	HSL-Zuid 223286	Evaluation of your Bid aan DB - Arriva	15-6-01