



Audit Business Case NDOV

In opdracht van Ministerie Verkeer en Waterstaat

Op weg naar een Nationale Databank Openbaar Vervoer

www.rebelgroup.com
KvK 24 40 42 27
Rabobank 12.44.25.348

T 010 275 59 95
F 010 275 59 99
rge@rebelgroup.com

Auteur
Rebel in samenwerking met:

accenture VanDorner



Datum
24.03.10

Status
definitief

Klant
In opdracht van
Ministerie Verkeer en Waterstaat

Rebel Group Executives bv
Wijnhaven 3-0
3011 WG Rotterdam

Inhoudsopgave

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Samenvatting | 5 |
| 2 | Inleiding | 13 |
| 2.1 | Vertrekpunt bij Aanpak Multimodale Reisinformatie | 13 |
| 2.2 | Centrale vraagstelling, deelvragen en opzet rapportage | 13 |
| 3 | Achtergrond | 15 |
| 3.1 | Huidige situatie reisinformatie | 15 |
| 3.2 | Gewenste situatie reisinformatie | 17 |
| 3.3 | Uitgangspunten overheden is basis voor audit | 18 |
| 4 | Aanpak audit | 19 |
| 4.1 | Inleiding | 19 |
| 4.2 | Uitgangspunten audit en gehanteerde werkwijze | 19 |
| 4.3 | Onderzoeksvragen | 19 |
| 4.4 | Referentiekader | 20 |
| 4.5 | Processtappen in de audit | 21 |
| 5 | De Business Case | 22 |
| 5.1 | Inleiding | 22 |
| 5.2 | Originele Business Case | 22 |
| 5.3 | Scopewijzigingen | 22 |
| 5.4 | Aangepaste scope van de Business Case | 23 |
| 6 | Onderzoeksvraag 1; juridische audit | 24 |
| 6.1 | Inleiding op onderzoeksvragen. | 24 |
| 6.2 | Aanbestedingsrechtelijk kader | 25 |
| 6.3 | Biedt de Wp 2000 een mogelijkheid tot onderhandse gunning? | 26 |
| 6.4 | Is het verlenen van een subsidie een overheidsopdracht? | 27 |
| 6.5 | Uitzonderingen op de aanbestedingsplicht | 28 |
| 6.6 | Alleenrecht | 29 |
| 6.7 | Inbesteding | 30 |
| 6.8 | Op welke wijze dient te worden gewaarborgd dat bij onderhandse gunning geen ongeoorloofde staatssteun wordt verstrekt? | 32 |
| 6.9 | Wanneer is er sprake van databankrechtelijke bescherming en wie is rechthebbende op een databank? | 35 |
| 6.10 | In hoeverre moet rekening worden gehouden met andere intellectuele eigendomsrechten? | 36 |
| 6.11 | Moet rekening worden gehouden met andere juridische aandachtspunten, bijvoorbeeld op het gebied van het mededingingsrecht? | 36 |
| 6.12 | Voldoet de Business Case aan de overige juridische uitgangspunten die de overheden hebben geformuleerd in de brief van 18 mei 2009? | 37 |

| | | |
|------------------|--|-----------|
| 7 | Onderzoeksvraag 2; functioneel technische audit | 41 |
| 7.1 | Inleiding | 41 |
| 7.2 | Resultaten functioneel technische audit Business Case | 41 |
| 7.3 | Conclusie toetsingscriteria | 49 |
| 7.4 | Overwegingen en aanbevelingen op basis van vergelijkbare casus | 50 |
| 8 | Onderzoeksvraag 3; financiële audit | 52 |
| 8.1 | Inleiding | 52 |
| 8.2 | De business case | 52 |
| 8.3 | Effect scopeverandering op business case | 54 |
| 8.4 | Resultaten audit business case | 56 |
| 8.5 | Conclusie financiële audit | 57 |
| 9 | Onderzoeksvraag 4; organisatorische audit | 59 |
| 9.1 | Inleiding | 59 |
| 9.2 | De Business Case | 59 |
| 9.3 | Effect scopeverandering op Business Case | 61 |
| 9.4 | Resultaten audit Business Case | 61 |
| 9.5 | Conclusie en aanbevelingen | 63 |
| 10 | Conclusies | 64 |
| Bijlage 1 | Brondocumenten | 69 |
| Bijlage 2 | Geïnterviewde personen | 70 |
| Bijlage 3 | Auditteam | 71 |
| Bijlage 4 | Overzicht uitgangspunten overheden bij Business Case NDOV | 72 |

1 Samenvatting

1. De combinatie RebelGroup, Accenture en Van Doorne Advocaten (hierna; het onderzoeksteam) heeft in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de decentrale overheden een audit uitgevoerd op de Business Case Nationale Databank Openbaar Vervoer (NDOV).
2. Deze Business Case is onder regie van de Raad van Commissarissen van de Reisinformatiegroep bv (hierna 92920v) uit naam van de thans in Nederland actief zijnde openbaar vervoerbedrijven op verzoek van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de decentrale overheden (DO's) in 2009 opgesteld.
3. De audit is uitgevoerd in de periode januari – maart 2010. De hoofdvraag van de audit luidt; kan met de Business Case van de vervoerders worden voldaan aan de publieke doelstellingen om een NDOV te realiseren?
4. Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden formuleert het onderzoeksteam vier onderzoeksvragen die vanuit drie invalshoeken zijn beantwoord;
 - Een juridische audit, die antwoord geeft op de vraag of het vanuit de optiek van marktwerking en aanbestedingsrecht mogelijk is om rechtstreeks te gunnen aan 92920v.
 - Een functioneel technische audit, die antwoord geeft op de vraag of het in de Business Case geformuleerde systeem functioneel en technisch zodanig gespecificeerd is dat bij realisatie aan de publieke doelstellingen wordt voldaan.
 - Een financieel en organisatorische audit, die antwoord geeft op de vragen of de Business Case voldoende zekerheid biedt voor een marktconforme prijszetting voor de bouw en het beheer van de NDOV inclusief een voor de overheden acceptabele verdeling van risico's. Tevens beantwoordt dit deel van de audit de vraag of 92920v in staat is om de bouw en het beheer van de NDOV ter hand te nemen.
5. De antwoorden op deze onderzoeksvragen dienen beoordeeld te worden vanuit het door het onderzoeksteam aangetroffen speelveld. Mogelijkheden en onmogelijkheden blijken afhankelijk van de specifieke context van het dossier NDOV. De antwoorden op de onderzoeksvragen laat het onderzoeksteam dan ook vooraf gaan door een korte beschrijving van de context.
6. Context; historie
 - a. Het verstrekken van reisinformatie wordt door overheden en vervoerders beoordeeld als een belangrijk instrument dat bijdraagt aan (de groei van) het gebruik van het openbaar vervoer. Om goed gebruik te kunnen maken van de samenhangende netwerken op de weg en in het openbaar vervoer is kwalitatief goede en makkelijk toegankelijke reisinformatie onmisbaar¹.
 - b. Sinds 1992 is 92920v expert in reisinformatie over het openbaar vervoer in Nederland. Het is de missie van 92920v om mensen prettig en efficiënt de weg te wijzen van-deur-tot-deur. Hiertoe beheert 92920v een database met daarin informatie over het totale openbaar vervoer (dus trein, tram, bus, en metro). 92920v is in 1992 met publieke middelen opgericht op initiatief van de NS.
 - c. 92920v is eigendom van de NS (42%), Connexxion (32%) en de stadsvervoerders RET, HTM, en GVBA (samen 26%).

¹ Mobiliteitsaanpak Vlot en veilig van deur tot deur, Ministerie Verkeer en Waterstaat, oktober 2008

- d. Met de invoering van de Wet Personenvervoer 2000 (WP 2000) is het dekken van de exploitatiekosten van 92920v overgedragen aan de vervoerders. Op basis van artikel 14 WP 2000 dragen vervoerders bij aan de exploitatiekosten van 92920v. Naast de bijdrage van de vervoerders genereert 92920v inkomsten uit telefonische reisadviezen en advertentie-inkomsten.
 - e. Momenteel beheert 92920v een database met statische en dynamische (geplande wijzigingen) reisinformatie. Dit betekent dat informatie over wegomleidingen of stremmingen worden opgenomen in de reisadviezen die voornamelijk via internet en ook via de telefoon worden verstrekt. Hiermee combineert 92920v op dit moment zowel het beheer van een 'datafabriek' met het verlenen van service aan reizigers (serviceprovider). Naast 92920v zijn nog meerdere serviceproviders in Nederland actief als het gaat om het verstrekken van reisinformatie. Deze serviceproviders, zoals de ANWB, maken gebruik van de data van 92920v. Tevens verzorgen vervoerders reisinformatie van hun eigen lijnen aan de reiziger.
7. Context 2; aanleiding voor de Business Case
- a. In de aanpak Multimodale Reisinformatie heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat zich ten doel gesteld dat actuele, betrouwbare en landsdekkende multimodale reisinformatie van deur tot deur voor de reizigers beschikbaar komt.
 - b. Hiertoe is het wenselijk te komen tot een databank die continu gevoed blijft met actuele informatie over aankomst- en vertrektijden van alle OV-modaliteiten in Nederland.
 - c. Deze databank heeft als werktitel de Nationale Databank Openbaar Vervoer gekregen.
 - d. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft begin 2009 samen met de decentrale overheden aan alle vervoerders gevraagd om een Business Case op te stellen voor de oprichting en exploitatie van de NDOV.
 - e. De vervoerders hebben dit verzoek van de overheden ingewilligd en een Business Case NDOV (versie 3 september 2009) opgesteld.
 - f. Per brief van 18 mei 2009 hebben het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de decentrale overheden elf uitgangspunten geformuleerd waar de Business Case in ieder geval inzicht in moet geven.
 - g. Eén van de uitgangspunten uit deze brief betreft de splitsing tussen dataproviderstaken aan de ene kant en serviceproviderstaken aan de andere kant. 'In vergelijking met het huidige 92920v staat ons voor ogen dat de NDOV als dataprovider een afzonderlijke juridische entiteit is en los staat van de informatievoorziening naar de reiziger. NDOV biedt uitsluitend producten en diensten aan derden en dus niet rechtstreeks aan reizigers', aldus de brief van 18 mei 2009.
 - h. Dit uitgangspunt is wezenlijk in de beoordeling via de uitgevoerde audit, omdat hiermee de scope en daarmee de context van de NDOV worden bepaald. De overheden wensen te komen tot één loket, waar data over al het openbaar vervoer in Nederland kan worden geleverd aan partijen die daar reisinformatie van willen maken te behoeve van de reizigers. Ten opzichte van de huidige situatie bij 92920v betekent dit het organisatorisch van elkaar losmaken van de databankactiviteiten en de serviceprovidersactiviteiten.
 - i. Op 12 november 2009 heeft de Vaste Kamercommissie Verkeer en Waterstaat overleg gevoerd met de toenmalige staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. Tijdens dit overleg geeft de staatssecretaris aan overtuigd te zijn dat de overheid de opdrachtgever moet zijn om de NDOV vorm te geven.

8. Het vertrekpunt van de audit is hiermee dat:
 - a. De vervoerders conform artikel 14 WP 2000 jo. artikel 10 Bp2000 verplicht zijn om informatie aan te leveren aan de op te richten NDOV. De vervoerders mogen hiervoor uitsluitend de verstrekingskosten in rekening brengen.
 - b. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de decentrale overheden de opdrachtgever worden voor het vormgeven van de NDOV.
 - c. De NDOV beschouwd dient te worden als een datafabriek waarin alle vervoerders continu actuele informatie over aankomst- en vertrektijden op gestandaardiseerde wijze aanleveren. NDOV bundelt deze data en stelt deze data op gestandaardiseerde wijze beschikbaar aan marktpartijen waaronder vervoerders die op basis van de data uit de NDOV door middel van eigen (ontwikkelde) applicaties reisadviezen gaan verstrekken aan reizigers.
 - d. Gratis reisinformatie aan de reizigers blijft gegarandeerd.
 - e. Er (uiteindelijk) een integratie komt tussen het NDW en NDOV in één spreekwoordelijk gebouw.
9. Eerste beoordeling van de aangetroffen documenten.
 - a. Het onderzoeksteam heeft zich gebogen over de vraag namens wie de Business Case NDOV is opgesteld. Duidelijk wordt dat deze uit naam van alle vervoerders en onder regie van de Raad van Commissarissen van 92920V is opgesteld zonder dat het resultaat expliciet door alle vervoerders wordt onderschreven.
 - b. De Raad van Commissarissen van 92920V beschouwt de Business Case 92920V als een eerste richting gevend document dat ruimte biedt voor nadere specificatie en detaillering. De Business Case moet niet als een commercieel bod in de richting van overheden worden beschouwd. Wel maakt de Business Case duidelijk dat de bouw en exploitatie van de NDOV tot kosten leiden die niet door de vervoerders alleen gedragen kunnen worden.
 - c. Deze nadere uitwerking wordt van belang door de scopewijzigingen die in het dossier NDOV zijn opgetreden nadat het verzoek aan de vervoerders om een Business Case op te stellen. De belangrijkste scopewijzigingen betreffen: aansturing en productscope;
 - i. Aansturing; de opdrachtgevende rol voor de bouw en exploitatie van de NDOV die van de vervoerders naar de overheid is overgegaan.
 - ii. Productscope; de door overheden in hun brief van 18 mei 2009 geuite wens om de NDOV te beperken tot uitsluitend een datafabriek. De Business Case van vervoerders gaat nog uit van een geïntegreerde aanpak van datafabriek en serviceprovideractiviteiten.
10. Bij deze audit zijn de principes transparant, objectief en betrouwbaar gehanteerd. De audit is uitgevoerd in drie stappen die de verschillende fasen van het onderzoek aangeven. In fase 1 is het referentiekader opgesteld. Fase 2 bestond uit het uitvoeren van het onderzoeken in fase 3 is de eindrapportage opgesteld.
11. Hoofdlijn advies NDOV. De hoofdvraag uit de audit op de Business Case van de vervoerders luidt of met de Business Case van de vervoerders kan worden voldaan aan de publieke doelstellingen om een NDOV te realiseren.

Hoofdconclusie van de audit is dat met de huidige opzet en inhoud van de Business Case *onvoldoende zekerheid* gegeven wordt dat er een NDOV gerealiseerd wordt die aan de publieke doelstellingen voldoet.

Ter onderbouwing van deze hoofdconclusie staan hieronder de hoofdconclusies van de vier deelonderzoeken, waarna een advies volgt.

11. Juridische audit; Is het vanuit de optiek van marktwerking en aanbestedingsrecht mogelijk om rechtstreeks te gunnen aan g2920v?

Resultaten van de juridische audit:

- Het ministerie van Verkeer en Waterstaat dient overheidsopdrachten, die de terzake toepasselijke drempel voor diensten van EUR 125.000 (excl. BTW) overschrijden, in beginsel aan te besteden. Het verleggen van een aanbestedingsverplichting is volgens het Hof van Justitie EG in beginsel niet toegestaan. Dit betekent dat ook ingeval de op te richten entiteit de bouw van het ICT-systeem via een Europese aanbestedingsprocedure gunt, dit het ministerie van Verkeer en Waterstaat in beginsel niet ontslaat van haar aanbestedingsplicht terzake.
- Artikel 14 WP 2000 voorziet erin dat, indien geen enkele ondernemer geïnteresseerd zou zijn in het opzetten van een landelijk dekkend reisinformatiesysteem, tot aanwijzing van een exploitant kan overgaan. Aangezien er wel degelijk meerdere marktpartijen (waaronder in ieder geval g2920v en GOVI) geïnteresseerd zijn in het opzetten van een landelijk dynamisch reisinformatiesysteem, lijkt voor toepassing van dit artikel in beginsel geen aanleiding. Voorover al tot aanwijzing zou worden overgegaan, geldt dat een dergelijke aanwijzing in beginsel niet zonder aanbesteding mag geschieden. Artikel 14 Wp2000 betreft immers geen uitzondering op de ingevolge de Europese aanbestedingsrichtlijnen geldende aanbestedingsverplichting.
- Ook als het ministerie van Verkeer en Waterstaat het verstrekken van gelden bestempelt als het verlenen van een subsidie, betekent dit *niet* dat de verlening van deze gelden aan de aanbestedingswetgeving wordt onttrokken.
- De uitzondering van onderhandse gunning op grond van een alleenrecht aan de terzake op te richten entiteit, is lastig te onderbouwen vanwege het feit dat privaat kapitaal deelneemt en de werking en houdbaarheid van deze uitzondering niet onomstreden is.
- De organisatie zoals deze wordt voorgesteld in de Business Case NDOV, *voldoet*, alleen al door de participatie van de vervoerders hierin, dat *niet* aan de vereisten wordt voldaan om tot inbesteding over te kunnen gaan.
- Als geen aanbestedingsprocedure wordt gevolgd, *lijkt niet uitgesloten* dat – indien en voor zover de overheid een financiële bijdrage levert- sprake is van een steunmaatregel die een voordeel verstrekt aan de op te richten onderneming. Afhankelijk van de vraag of het opzetten van een reisinformatiesysteem kan worden gekwalificeerd als een met het begrip “openbare dienst” verbonden, verplichte dienstverrichtingen zal al dan niet een melding dienen plaats te vinden bij de Europese Commissie. Terzake is nader onderzoek vereist.

Samenvattend kan gesteld worden dat indien het ministerie van Verkeer en Waterstaat zelf de opdracht wil geven tot het realiseren van de bouw en de exploitatie van een NDOV en daarvoor zelf financiële middelen ter beschikking wil stellen een aanbestedingsprocedure onvermijdelijk lijkt.

Deze conclusies is van bepalende invloed geweest over de rest van de uitgevoerde audit. Om ook de positie van g2920v richting een eventuele aanbesteding te 'beschermen' heeft het onderzoeksteam zich gebaseerd op openbare informatie. Aanvullend gedetailleerd onderzoek bij g2920v zelf naar achterliggende onderbouwingen is in overleg met de opdrachtgever achterwege gebleven. Uit de aangereikte schriftelijke informatie die is aangevuld met informatie uit de interviews is het mogelijk een oordeel te vellen over de functioneel technische, de financiële en de organisatorische hardheid van de door vervoerders opgestelde Business Case. De ervaring van het audit team aangevuld met inzichten uit diverse referentieprojecten leiden tot de volgende conclusies.

12. Functioneel technische audit; Kernvraag is of het in de Business Case geformuleerde systeem functioneel en technisch zodanig gespecificeerd is dat bij realisatie aan de publieke doelstellingen wordt voldaan.

Resultaten van de functioneel technische audit

- Conclusie is dat de Business Case zowel functioneel als technisch *onvoldoende diepgang* heeft om aan de criteria uit het referentiekader te voldoen.
- Met betrekking tot de techniek is de Business Case, bijlagen en verwijzingen naar aanvullende documentatie (e.g. BISON) *onvoldoende specifiek en niet dekkend* voor de gehele NDOV keten. Zo is er voor de modaliteit 'trein' nog geen BISON koppelvlak en vraagt de gegevensuitwisseling voor met name actuele data om nadere toelichting.
- Functioneel is de Business Case onduidelijk over welke kwaliteitscriteria gebruikt dienen te worden (bijvoorbeeld als het gaat om het begrip data).
- Een aantal uitgangspunten worden in de Business Case aangehaald zonder vervolgens aan te geven hoe hieraan wordt voldaan.

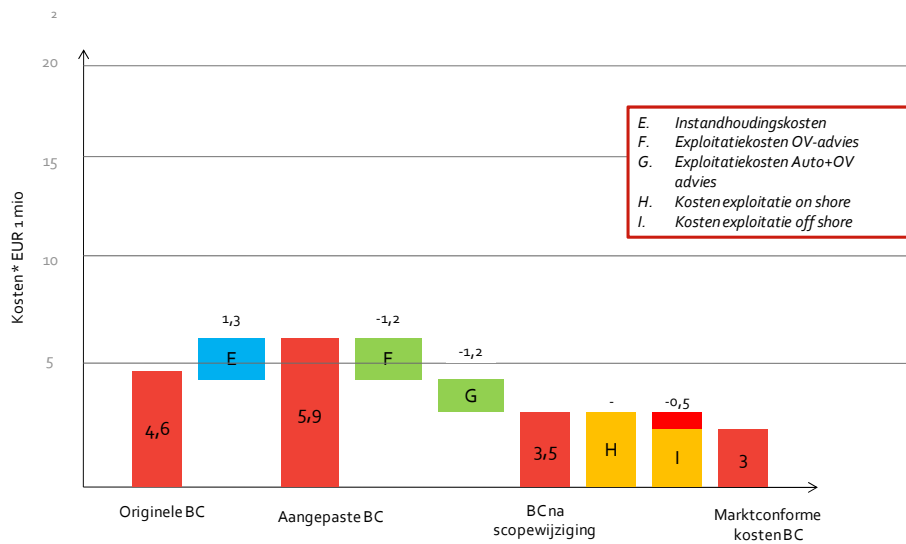
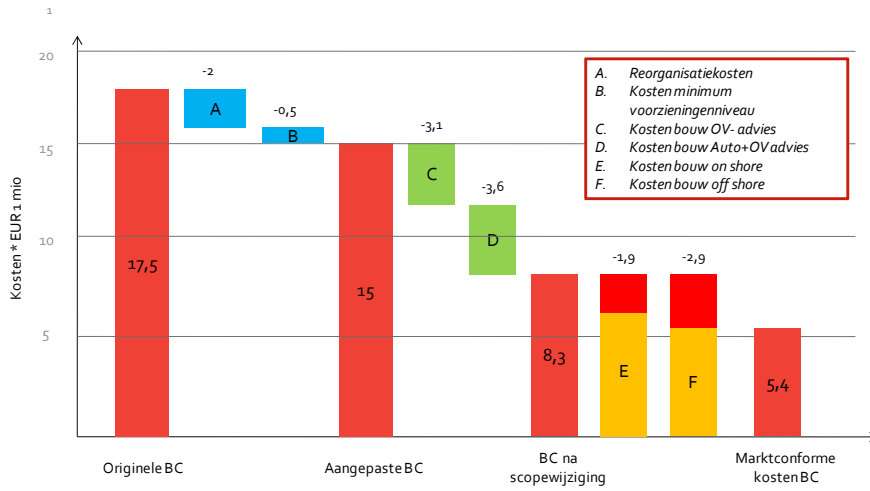
Samenvattend kan gesteld worden dat de Business Case een eerste aanzet is en de daarin gekozen formuleringen een hoog abstractieniveau kennen. De vraag is of er functionele als technische diepgang kan worden verwacht van een Business Case. De Business Case is een eerste aanzet voor een nadere stap om de functionele en technische eisen uit te werken. Voorwaarde voor het uitwerken van deze eisen is dat de taken, rollen en verantwoordelijkheden in het openbaar vervoer speelveld helder worden afgestemd en vastgelegd. Met de functionele en technische eisen kan vervolgens objectief naar de reeds ontwikkelde en beschikbare faciliteiten worden gekeken waarmee een aantal oplossingsalternatieven wordt voorgedragen.

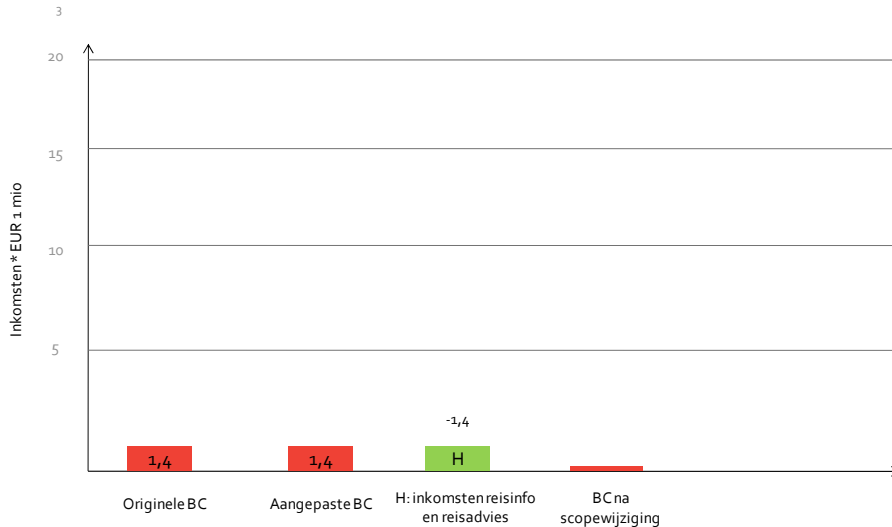
13. Financieel en organisatorische audit; Biedt de Business Case voldoende zekerheid voor een marktconforme prijszetting voor de bouw en het beheer van de NDOV inclusief een voor de overheden acceptabele verdeling van risico's. Tevens beantwoordt dit deel van de audit de vraag of g2920v in staat is om de bouw en het beheer van de NDOV ter hand te nemen.

Resultaten van de financieel en organisatorische audit

- De scopeverandering die is opgetreden nadat de Business Case is opgeleverd heeft een groot effect op de Business Case. Na de scopeverandering worden in de bouwfase alleen nog kosten gemaakt voor het zorgen dat reisinformatie verstrekt kan worden. De kosten hiervoor in de bouwfase bedragen na scopewijziging EUR 8.3 mln. en in de exploitatiefase EUR 3.5 mln.

De scopewijzigingen leiden tot het bijna geheel wegvallen van de inkomsten van de NDOV. (zie onderstaande figuur).





- De conclusie is dat de Business Case *onvoldoende zekerheid* biedt voor een marktconforme prijszetting voor de bouw en het beheer van de NDOV. De ter beschikking gestelde documentatie is niet voldoende onderbouwd waarop zowel de aannames voor kosten als inkomsten in de Business Case zijn gebaseerd.
- Op basis van vergelijkbare projecten in het buitenland, de gevoerde gesprekken en expert opinion blijkt dat de kosten in zowel de bouwfase als de exploitatiefase zich aan de bovenkant van de bandbreedte van marktconforme kosten bevindt. De bandbreedte is gebaseerd op een in de markt gangbare samenstelling van een projectteam en doorlooptijd voor een opdracht van deze omvang. De in de business case gehanteerde doorlooptijd van 3,5 jaar voor de start-up fase is een van de redenen waarom de kosten zich boven de bandbreedte bevinden.
- Op basis van de Business Case *kan niet goed worden* vastgesteld of sprake is van een voor de overheid acceptabele verdeling van risico's. Uit de Business Case blijkt *onvoldoende* van welke risico's de overheid de financiële gevolgen draagt en hoe deze risico's zijn gewaardeerd. Ten slotte omvat de risicoanalyse ook niet alle belangrijke projectrisico's (bijvoorbeeld het onvoldoende scherp definiëren van de technische requirements aan de NDOV, waardoor de publieke doelstelling onvoldoende wordt gerealiseerd).
- De Business Case gaat er van uit dat g2920v voor de bouw van de nieuwe ICT architectuur (databases & applicaties) een externe ICT-leverancier inschakelt. g2920v neemt niet zelf de bouw van de NDOV ter hand. De 15 FTE die gedurende de start-up fase bij de NDOV werkzaam zijn, hebben als taak de ontwikkeling van de NDOV aan te sturen, de externe relaties te onderhouden en de aanbesteding te organiseren. Gegeven deze opgave lijkt dit aantal aan de hoge kant, veel is afhankelijk van de kwaliteit van het team dat de genoemde werkzaamheden ter hand zou nemen. De Business Case maakt onvoldoende inzichtelijk of het huidige team binnen de huidige g2920v organisatie over de juiste competenties beschikt. De Business Case gaat er van uit dat g2920v het beheer van de NDOV in eigen hand neemt.

- De Business Case maakt de migratie van de huidige 92920v naar de toekomstige situatie *onvoldoende* inzichtelijk. De Business Case gaat uit van een bezetting van 28 FTE in de exploitatie fase die afkomstig zijn uit de huidige 92920v organisatie. De personele bezetting van de NDOV organisatie is gebaseerd op een andere scope van werkzaamheden dan de huidige opdrachtformulering vanuit de overheden. Door de scopewijzigingen kan het aantal benodigde FTE's van 28 dalen tot 21. Op basis van onze ervaringen zijn voor de start up 15 FTE's en in de exploitatiefase 16 FTE's afdoende. Dit is inclusief de projectorganisatie.

2 Inleiding

De audit op de Business Case NDOV past in de ambitie van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat om te komen tot actuele, betrouwbare en landsdekkende multimodale reisinformatie van deur tot deur. De audit is uitgevoerd in de periode van januari – maart 2010. Dit rapport bevat de resultaten van de audit.

2.1 Vertrekpunt bij Aanpak Multimodale Reisinformatie

- 2.1.1 Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is gestart met de Aanpak Multimodale Reisinformatie. Doel hiervan is om in uiterlijk 2015 actuele multimodale reisinformatie in heel Nederland beschikbaar te hebben, ook als het gaat om reizen met fiets en informatie over P+R. Eén van de elementen die bijdraagt aan dit doel is de bouw en het beheer van de Nationale Databank Openbaar Vervoergegevens. Met de NDOV wordt het voor serviceproviders mogelijk reizigers op real time basis de actuele reisinformatie te verstrekken, dus inclusief vertragingen.
- 2.1.2 In 2009 is een aantal acties in gang gezet om dit doel te bereiken. Overheden hebben in een notitie aangegeven wat in hun ogen uitgangspunten zijn bij de vormgeving van de NDOV, vervoerders hebben op verzoek van de overheden een Business Case opgesteld om de NDOV te gaan bouwen en beheren.
- 2.1.3 Betrokken overheden en vervoerders hebben de Business Case van de vervoerders besproken. Hieruit zijn een aantal besluiten gevolgd, onder andere op het punt dat de overheden zullen fungeren als opdrachtgever voor de NDOV. Tevens is besloten om de Business Case van de vervoerders te onderwerpen aan een audit, die zal worden uitgevoerd door een extern bureau.

2.2 Centrale vraagstelling, deelvragen en opzet rapportage

- 2.2.1 Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft RebelGroup en haar partners Accenture en Van Doorne Advocaten gevraagd een audit op de Business Case van de vervoerders uit te voeren. Centrale vraag in de audit is of met de Business Case van de vervoerders kan worden voldaan aan de publieke doelstellingen om een NDOV te realiseren?
- 2.2.2 Onderliggende vragen zijn:
 - I. Is het vanuit de optiek van marktwerking en aanbestedingsrecht mogelijk om rechtstreeks te gunnen aan de 92920v?
 - II. Is het systeem functioneel en technisch zodanig gespecificeerd dat bij realisatie aan de publieke doelstellingen wordt voldaan?
 - III. Biedt de Business Case voldoende zekerheid voor een marktconforme prijszetting voor de bouw en het beheer van de NDOV inclusief een voor de overheid acceptabele verdeling van risico's?
 - IV. Is 92920v organisatorisch in staat om de bouw en het beheer van de NDOV ter hand te nemen?

- 2.2.3 De audit is uitgevoerd in de periode januari – maart 2010. Deze rapportage bevat de resultaten van de audit en geeft daarmee antwoord op de onderzoeksvragen. De opbouw van deze rapportage is als volgt. Hoofdstuk 3 schetst de achtergronden rondom de wens te komen tot de NDOV. Hoofdstuk 4 beschrijft de aanpak van de audit en hoofdstuk 5 geeft de kern van de door vervoerders opgestelde Business Case weer. Daarna volgen in hoofdstuk 6, 7, 8 en 9 achtereenvolgens de resultaten van de juridische, de functioneel technische, de financiële en de organisatorische audit. Hoofdstuk 10 ten slotte schetst te conclusies en aanbevelingen die uit deze audit volgen.

3 Achtergrond

De in 1992 opgerichte 92920v levert landelijk dekkende reisinformatie. 92920v beheert hiertoe een database en geeft het reisadvies via internet en per telefoon. De informatie is dynamisch, dat wil zeggen dat geplande omléidingen en stremmingen in het reisadvies worden verwerkt. Actuele informatie over storingen en vertragingen zijn thans nog niet in het reisadvies verwerkt. Hieruit volgt de wens te komen tot een NDOV, die actuele, betrouwbare en landsdekkende reisinformatie van deur tot deur wel mogelijk maakt. De overheden worden opdrachtgever voor de NDOV.

3.1 Huidige situatie reisinformatie

- 3.1.1 Het verstrekken van reisinformatie wordt door overheden en vervoerders beoordeeld als een belangrijk instrument dat bijdraagt aan (de groei van) het gebruik van het openbaar vervoer. Om goed gebruik te kunnen maken van de samenhangende netwerken op de weg en in het openbaar vervoer is kwalitatief goede en makkelijk toegankelijke reisinformatie onmisbaar². De vervoerbedrijven hebben daartoe in 1992 het initiatief genomen om gezamenlijk 92920v op te richten, die een landsdekkende inwinning, bewerking en distributie van reisinformatie verzorgt.
- 3.1.2 92920v is in 1992 met publieke middelen opgericht op initiatief van de NS en in eigendom van de NS (42%), Connexxion (32%) en de stadsvervoerders RET, HTM, en GVBA (samen 26%).
- 3.1.3 92920v verzorgt voor de reizigers in het openbaar vervoer landelijk dekkende reisadviezen. Deze reisadviezen zijn gedeeltelijk gebaseerd op actuele reisinformatie en houden thans geen rekening met actuele storingen en vertragingen.
- 3.1.4 Met de invoering van de Wet Personenvervoer 2000 (WP 2000) is het dekken van de exploitatiekosten van 92920v overgedragen aan de vervoerders. Op basis van artikel 14 Wp2000 dragen vervoerders bij aan de exploitatiekosten van 92920v. Naast de bijdrage van de vervoerders genereert 92920v inkomsten uit telefonische reisadviezen en advertentieinkomsten.

Van belang is het onderscheid tussen reisinformatie en reisadvies. In deze audit worden hiervoor de volgende definities gehanteerd:

A. Reisinformatie:

Betreft de reisdata zoals gespecificeerd in het Besluit Personenvervoer artikel 10:

1. Een vervoerder die openbaar vervoer verricht, verstrekt aan een exploitant van een reisinformatiesysteem op diens verzoek ten minste gegevens inzake:
 - a) De door de vervoerder gehanteerde dienstregeling met de geldigheidsduur daarvan,
 - b) De door de vervoerder gegarandeerde overstapmogelijkheden binnen de dienstregeling,
 - c) De wijzigingen van de dienstregeling als gevolg van geplande werkzaamheden ten behoeve van aanleg van en onderhoud aan de door de vervoerder benodigde infrastructuur,
 - d) De wijzigingen van de dienstregeling die ten minste 24 uur van tevoren bekend zijn, gerekend vanaf de eerste dienst die op een dag wordt verzorgd en

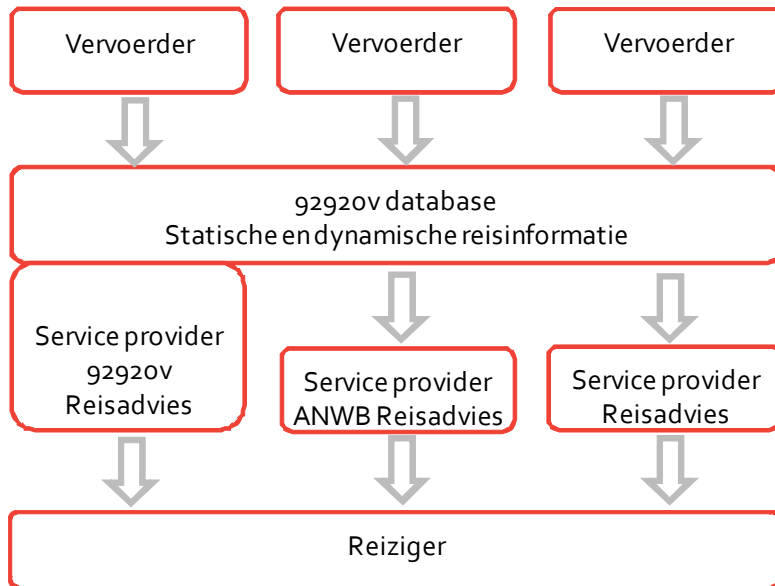
² Mobiliteitsaanpak Vlot en veilig van deur tot deur, Ministerie Verkeer en Waterstaat, oktober 2008

- e) De door de vervoerder gehanteerde tarieven en de daarbij behorende zone-indeling.
- 2. Een vervoerder die vervoer verricht als bedoeld in artikel 6, eerste lid, verstrekt aan de exploitant van een reisinformatiesysteem op diens verzoek ten minste gegevens inzake:
 - a) Het gebied waarbinnen en de tijdstippen waartussen vervoer wordt verricht;
 - b) Het telefoonnummer voor het bestellen van de ritten;
 - c) De vooraanmeldingstijd;
 - d) De ophaal- of aankomstmarge;
 - e) De door de vervoerder gehanteerde tarieven en de daarbij behorende zone-indeling;
 - f) De mate van toegankelijkheid van het vervoer voor reizigers met een handicap.

B. Reisadvies:

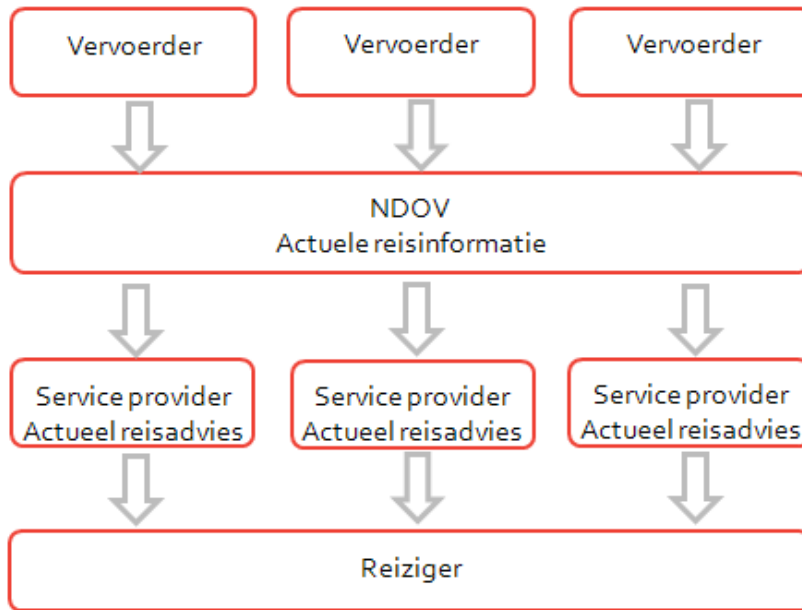
Betreft een advies om van vertrekpunt naar aankomstpunt te reizen. Op basis van de beschikbare reisinformatie (zie A) en eventuele voorkeuren (goedkoopst, snelst, kortst etc), wordt met reisplanner functionaliteit een reisadvies berekend.

3.1.5 Momenteel beheert 92920v een database met statische en dynamische (geplande wijzigingen) reisinformatie. Dit betekent dat informatie over wegomleidingen of stromingen worden opgenomen in de reisadviezen die voornamelijk via internet en ook via de telefoon worden verstrekt. Hiermee combineert 92920v op dit moment zowel het beheer van een 'datafabriek' met het verlenen van service aan reizigers (serviceprovider). Naast 92920v zijn nog meerdere serviceproviders in Nederland actief als het gaat om het verstrekken van reisinformatie. Deze serviceproviders, zoals de ANWB, maken gebruik van de data van 92920v (zie onderstaand figuur van de huidige informatieketen). Tevens verzorgen vervoerders reisinformatie van hun eigen lijnen aan reizigers.



3.2 Gewenste situatie reisinformatie

3.2.1 In de aanpak Multimodale Reisinformatie heeft het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zich ten doel gesteld actuele, betrouwbare en landsdekkende multimodale reisinformatie van deur tot deur ter beschikking te stellen aan de reizigers. Hiertoe is het wenselijk te komen tot een databank die continu gevoed blijft met actuele informatie over aankomst- en vertrektijden van alle OV-modaliteiten in Nederland. Deze databank heeft als werktitel de Nationale Databank Openbaar Vervoer gekregen. Zie onderstaand figuur voor de gewenste informatieketen.



3.2.2 In de brief aan de Tweede Kamer van 2 juli 2009 geeft het Ministerie hierover aan dat “verbeterde bereikbaarheid ontstaat mede door goede reisinformatie voor reizigers, doordat zij – op ieder moment van de dag en op iedere plaats – een optimale en bewuste keuze kunnen maken op basis van (a) actuele, (b) betrouwbare en (c) landsdekkende multimodale reisinformatie van deur tot deur. Dergelijke reisinformatie is momenteel nog niet in voldoende mate beschikbaar zodat een kwaliteitsslag dient te worden gemaakt in de beschikbaarheid en kwaliteit van data, resulterend in multimodale reisinformatie die zowel voorafgaand aan als tijdens de reis beschikbaar is. Het doel is dat uiterlijk in 2015 multimodale reisinformatie beschikbaar is.”

3.2.3 “Wij willen de openbaar vervoerbedrijven – in samenspraak met (decentrale) overheden – de ruimte bieden zelf de NDOV te bouwen en beheren. De concessieverlenende overheden zien toe op de voortgang en kwaliteit van de NDOV. De NDOV komt los te staan van de organisatie(s) die reisadviezen aan de reizigers aanbieden (o.a. 92920v). Hierdoor willen wij marktpartijen, vervoerders en decentrale overheden kansen bieden om reisinformatieproducten te ontwikkelen en aan te bieden. Om de markt voldoende ruimte te bieden, maar ook de openbaar vervoerbedrijven voldoende te beschermen, stellen de overheden samen met de vervoerbedrijven eenduidige gebruiks- en leveringsvoorwaarden

voor de NDOV en de marktpartijen op. Daarnaast wordt aan de vervoerbedrijven de eisen opgelegd om gegevens te verstrekken zodat actuele reisinformatie aan de reizigers kan worden aangeboden. Wij leggen deze eisen vast door aanpassing van artikel 10 van het Besluit personenvervoer 2000. Concessieverlenende overheden spreken met elkaar af dat zij in hun concessie met de openbaar vervoerbedrijven voorschrijven dat de actuele data in ieder geval aan de op te richten NDOV zullen worden geleverd. Vooruitlopend hierop maken openbaar vervoerbedrijven en concessieverlenende overheden afspraken met elkaar over het opstellen van standaarden voor actuele data. Dit gebeurt via het platform BISON (Beheervereniging Informatie Standaarden Openbaar vervoer Nederland) dat eind 2008 is opgezet. VenW draagt tot eind 2010 –met decentrale overheden – financieel bij aan BISON. Wij streven ernaar dat de NDOV in 2011 operationeel is.³

- 3.2.4 In het overleg met de vaste Kamercommissie Verkeer en Vervoer op 12 november 2009 geeft de toenmalige staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aan “anders dan ik aanvankelijk in mijn brief aan de Kamer heb gemeld ervan overtuigd ben dat de overheid opdrachtgever moet zijn” voor de NDOV.

3.3 Uitgangspunten overheden is basis voor audit

- 3.3.1 Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft begin 2009 samen met de decentrale overheden aan alle vervoerders gevraagd om een Business Case op te stellen. De op te stellen Business Case betrof de oprichting en exploitatie van de NDOV.
- 3.3.2 Per brief van 18 mei 2009 hebben Verkeer en Waterstaat en de decentrale overheden elf uitgangspunten geformuleerd waar de Business Case in ieder geval inzicht in moet geven. De doelstelling van de “NDOV voorziet in het integraal beschikbaar komen van de benodigde data voor statische en actuele reisinformatie. Deze data van hoogwaardige kwaliteit wordt geleverd op basis van afgesproken standaarden (BISON).
- Met deze data kunnen door overheden, vervoerders en serviceproviders producten en diensten ontwikkeld worden voor de reizigers”.
- 3.3.3 De brief van 18 mei geeft aan dat langs vier sporen aan de NDOV wordt gewerkt; 1) het ministerie van Verkeer en Waterstaat werkt aan een aanpassing van BP 2000, ii) de OV- autoriteiten werken aan een bestuursafpraak, iii) overheden en bedrijven werken samen aan een Business Case NDOV en iv) bedrijven werken aan voorzieningen voor reisinformatie.
- 3.3.4 De brief van 18 mei geeft verder een overzicht van 11 uitgangspunten die de overheden hebben geformuleerd. De Business Case zal in ieder geval inzicht moeten geven in deze 11 uitgangspunten. Bijlage 4 geeft een gedetailleerd overzicht van deze 11 uitgangspunten die zijn gerubriceerd langs de in het vorige punt genoemde vier sporen.
- 3.3.5 De door de overheden geformuleerde uitgangspunten vormen het vertrekpunt voor de uitgevoerde audit. De uitgangspunten dienen als input voor het referentiekader waarmee de Business Case van de vervoerders is beoordeeld. Hoofdstuk 4 geeft aan hoe audit is uitgevoerd.

³ Brief aan de Tweede Kamer van 2 juli 2009, Aanpak Multimodale Reisinformatie, Ministerie van Verkeer en Waterstaat

4 Aanpak audit

De audit is gebaseerd op de uitgangspunten transparant, objectief en betrouwbaar. Speciaal voor deze audit is een referentiekader ontwikkeld waarmee de Business Case van vervoerders wordt vergeleken.

4.1 Inleiding

4.1.1 Dit hoofdstuk beschrijft de wijze waarop invulling is gegeven aan de audit. Paragraaf 4.2 geeft de uitgangspunten en principes weer die zijn gehanteerd bij het uitvoeren van de audit. Paragraaf 4.3 gaat in op de inhoudelijke onderzoeks aanpak en paragraaf 4.4 beschrijft het voor deze audit opgestelde referentiekader. Het doorlopen proces staat beschreven in paragraaf 4.5.

4.2 Uitgangspunten audit en gehanteerde werkwijze

4.2.1 Bij deze audit zijn de principes transparant, objectief en betrouwbaar gehanteerd. Uitgangspunt bij de audit is dat bevindingen gebaseerd zijn op traceerbare informatie, die verkregen wordt uit interviews en uit dossieronderzoek. Deze bevindingen worden gebruikt om antwoord te geven op de hoofdvraag en de daaruit afgeleide onderzoeksvragen. Daarbij hanteert het onderzoeksteam een helder gedefinieerd referentiekader en past het team het principe van "hoor en wederhoor" toe.

4.2.2 De formele opdrachtgever voor deze audit is het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het Ministerie heeft aangegeven dat in de praktijk ook de vertegenwoordigers van de decentrale overheden als opdrachtgever aangemerkt zullen worden. De opdrachtgevers hebben een begeleidingscommissie ingesteld. Het onderzoeksteam is in overleg met de begeleidingsgroep gekomen tot een lijst met brondocumenten. Deze lijst geeft aan op welke documenten het onderzoeksteam zich kan baseren. Tevens is in overleg met de begeleidingscommissie een lijst met te interviewen personen vastgesteld. Hetzelfde geldt voor het voor deze audit ontwikkelde referentiekader.

4.3 Onderzoeksvragen

4.3.1 De hoofdvraag van het onderzoek is: "Kan met de Business Case van de vervoerders worden voldaan aan de publieke doelstellingen om een NDOV te realiseren?"

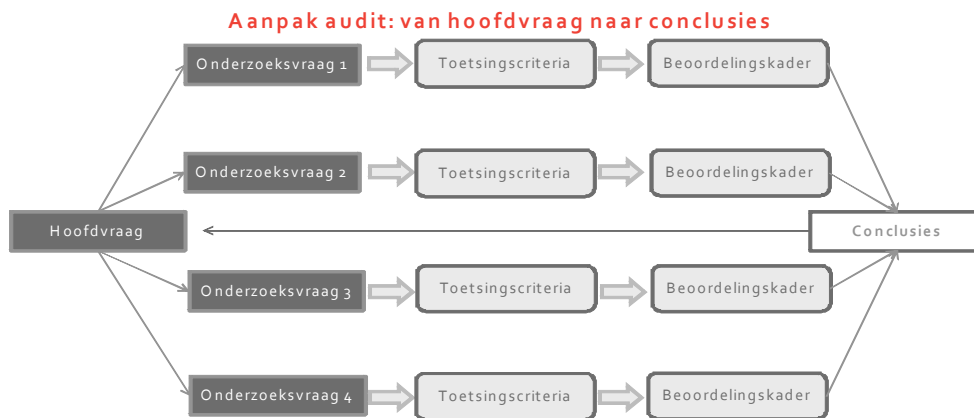
4.3.2 Op basis van de hoofdvraag zijn vier onderzoeksvragen afgeleid:

- I. is het vanuit de optiek van marktwerking en aanbestedingsrecht mogelijk om rechtstreeks te gunnen aan de 92920v?
- II. is het systeem functioneel en technisch zodanig gespecificeerd dat bij realisatie aan de publieke doelstellingen wordt voldaan?
- III. biedt de Business Case voldoende zekerheid voor een marktconforme prijszetting voor de bouw en het beheer van de NDOV inclusief een voor de overheid acceptabele verdeling van risico's?

- IV. is g2920v organisatorisch in staat om de bouw en het beheer van de NDOV ter hand te nemen?
- 4.3.3 De eerste vraag is van juridische aard. De kwestie die voorligt is of de overheden de opdracht van de bouw en beheer van een ict-kennisinformatiesysteem onderhands kan gunnen aan de juridische entiteit g2920v. Ook beantwoordt de audit de vraag is of de Business Case voldoet aan de juridische uitgangspunten zoals gedefinieerd in de brief van 18 mei 2009. Hoofdstuk 6 gaat in op deze onderzoeksvraag.
- 4.3.4 De tweede vraag is van functioneel technische aard. Dit deel van de audit beantwoordt de vraag of de NDOV oplossing zoals beschreven in de Business Case, functioneel en technisch voldoet aan de uitgangspunten zoals genoemd door de overheden in de brief van 18 mei 2009. In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op de functioneel-technische audit.
- 4.3.5 De derde en vierde onderzoeksvraag zijn van financiële en van organisatorische aard. Hierbij speelt vooral de vraag of de Business Case als een marktconforme aanbieder kan worden beschouwd en of zij organisatorisch in staat zijn om de bouw en het beheer van de NDOV ter hand te nemen. Hoofdstuk 8 gaat in op de financiële audit. Hoofdstuk 9 beantwoordt het organisatorische deel van de audit.

4.4 Referentiekader

- 4.4.1 Om de hoofdvraag en de onderliggende onderzoeksvragen te beantwoorden is een referentiekader opgesteld. Het referentiekader vertaalt de hoofdvraag en onderliggende onderzoeksvragen naar concrete toetsingscriteria. Deze toetsingscriteria zijn gebaseerd op de brief met uitgangspunten Business Case NDOV van 18 mei 2009. Het voorstel van de Business Case NDOV is afgezet tegen het beoordelingskader van het onderzoeksteam. Dit beoordelingskader is opgesteld op basis van (inter)nationale referentieprojecten en expertkennis van het onderzoeksteam.
- 4.4.2 Op basis van de conclusies op alle toetsingscriteria beoordeelt het onderzoeksteam de hoofdvraag en de onderliggende onderzoeksvragen. Een schematische weergave van de relatie tussen hoofdvragen, onderzoeksvragen en toetsingscriteria is hierna weergegeven.



4.5 Processtappen in de audit

4.5.1 De audit is uitgevoerd in drie stappen die de verschillende fasen van het onderzoek aangeven.

4.5.2 Fase 1: Vaststellen referentiekader. In deze fase is het referentiekader opgesteld. In fase 1 is tevens de lijst met de te interviewen personen (zie bijlage 1) en de lijst met documenten die dienen als basis voor de audit (zie bijlage 2) vastgesteld met de opdrachtgever.

4.5.3 Fase 2: Uitvoeren van het onderzoek. In fase 2 hebben de gesprekken met de betrokken partijen plaats gevonden. Bijlage 2 biedt inzicht in de lijst met geïnterviewde personen.

In de gesprekken is aan de hand van het referentiekader de inhoud van de door vervoerders opgestelde Business Case besproken. Van de gesprekken is een verslag gemaakt om zo vast te kunnen stellen of het onderzoeksteam tot een juiste interpretatie van feiten is gekomen. Het verslag is ter goedkeuring aan de gesprekspartners toegestuurd. Daar waar noodzakelijk zij via email aanvullende vragen gesteld aan de gesprekspartners.

4.5.4 Fase 3: Opstellen eindrapportage. Op basis van de beschikbare gegevens uit fase 2 is deze eindrapportage opgesteld. Deze eindrapportage geeft antwoord op de hoofdvraag en de vier onderzoeksvragen.

5 De Business Case

Op verzoek van de overheden hebben de vervoerders een Business Case NDOV opgesteld. De Business Case is gebaseerd op diverse uitgangspunten. Gedurende 2009 zijn er enkele wijzigingen opgetreden in deze uitgangspunten, onder andere op het punt dat NDOV uitsluitend de datafabriektaken gaat uitvoeren en niet het verstrekken van reisadviezen. Door de opgetreden scopewijzigingen sluit de door de vervoerders opgestelde Business Case niet op alle punten aan op de uitgangspunten van de overheden. Het onderzoeksteam heeft de scope van de Business Case van de vervoerders moeten aanpassen aan de meest actuele uitgangspunten van de overheden.

5.1 Inleiding

5.1.1 Centraal in deze audit staat de Business Case van de vervoerders. Voordat in de navolgende hoofdstukken de resultaten van de audit worden gepresenteerd, beschrijft dit hoofdstuk op hoofdlijnen de inhoud en opzet van de Business Case.

5.2 Originele Business Case

5.2.1 De Business Case van vervoerders bestaat uit twee documenten. Het gaat om een 2.0 versie van het eerste concept van de Business Case NDOV van 3 september 2009 en een power point presentatie met nadere detaillering van de financiële paragraaf van 15 oktober 2009.

5.2.2 De Business Case is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- De vervoerders worden de opdrachtgever voor de NDOV.
- De NDOV krijgt als taken het verstrekken van Reisinformatie (datafabriek) en reisadviezen (niet de distributie van reisadvies aan de reiziger).
- Als mogelijke additionele producten van NDOV worden genoemd de Auto+OV en P+R-planner.
- De inkomsten van NDOV komen uit afnemers die een redelijk en objectief tarief (licentievergoeding) betalen dat verhoogd wordt met de verstrekingskosten voor de producten en diensten van de NDOV.

5.2.3 De Business Case is opgesteld onder de verantwoordelijkheid van de Raad van Commissarissen van 92920v. De 92920v organisatie is bij de totstandkoming van de Business Case ingeschakeld als facilitator, model en kritische meelezer. Uit de interviewronde is gebleken dat niet bij alle vervoerders de perceptie leeft dat de Business Case uit naam van alle vervoerders is opgesteld. De Raad van Commissarissen beschouwt de Business Case als een eerste richtinggevend document dat in een sterk dynamisch speelveld is opgesteld.

5.3 Scopewijzigingen

5.3.1 In het Nationaal Mobiliteitsberaad van 14 december 2009 geeft de toenmalige Staatssecretaris van het ministerie van Verkeer en Waterstaat aan dat "...na enkele gesprekken met vervoerders ben ik tot het standpunt gekomen dat de overheid, met name de ov-autoriteiten, opdrachtgever moet worden van de NDOV... De vervoerders hebben een

voorstel gemaakt en een aanbieding gedaan voor het geval zij, in opdracht van de overheid, de NDOV zouden gaan bouwen. (...)”. De Business Case NDOV van vervoerders is aanleiding geweest voor de in de regiegroep OVR vertegenwoordigde overheden om het opdrachtgeverschap voor de NDOV op zich te nemen. Aanleiding hiervoor was dat de Business Case NDOV op een aantal principiële punten afweek van de uitgangspuntennotitie”.

- 5.3.2 Ook hebben de overheden in hun brief van 18 mei 2009 de wens geuit om de NDOV te beperken tot uitsluitend de bouw en het beheer van de datafabriektaken. Zogenaamde serviceproviderstaken (het verstrekken van reisadviezen aan reizigers) zou aan de markt overgelaten kunnen worden. De Business Case van de vervoerders gaat wel uit van een combinatie van de zogenaamde datafabriek en de serviceproviderstaken.

5.4 Aangepaste scope van de Business Case

- 5.4.1 Bij het uitvoeren van de audit is uitgegaan van een aangepaste scope van de Business Case. De belangrijkste scopewijzigingen zijn in onderstaande tabel weergegeven. Van belang hierbij zijn de gehanteerde definities zoals in 3.1.5 zijn toegelicht.

| | Scope Business Case vervoerders | Scope van de audit |
|----------------------------|---|---|
| Opdrachtgever NDOV | Vervoerders | Overheden |
| Taken NDOV | Reisinformatie (datafabriek) en reisadviezen (niet de distributie van reisadvies aan de reiziger) | Reisinformatie (datafabriek) |
| Additionele producten NDOV | Auto+OV en P+R planner | Geen reisadviezen |
| Inkomsten NDOV | Afnemers betalen een redelijk en objectief tarief (licentievergoeding) verhoogd met de verstrekkingkosten voor de producten en diensten van de NDOV | Reisinformatie gratis ter beschikking van de serviceproviders. Serviceproviders dragen de kosten voor de dataverbindingen met NDOV. |

- 5.4.2 Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft de vervoerders in de gelegenheid gesteld om een aangepaste versie van de Business Case omdat het speelveld aan verandering onderhevig is. De vervoerders hebben kenbaar gemaakt het gesprek met het ministerie te willen blijven voeren op basis van de reeds ingeleverde Business Case.
- 5.4.3 Het onderzoeksteam heeft daarmee de Business Case als uitgangspunt genomen en deze beoordeeld vanuit de gewijzigde scope. De gewijzigde scope is van invloed op de omvang en reikwijdte van de beoogde taken van de NDOV. Uiteraard is over de doorgevoerde wijzigingen uitgebreid overleg gevoerd met de opstellers van de Business Case.

6 Onderzoeksvraag 1; juridische audit

6.1 Inleiding op onderzoeksvragen.

6.1.1 In het onderzoek hebben bij de juridische audit de volgende vragen centraal gestaan.

- a) Is het vanuit de optiek van marktwerking en aanbestedingsrecht mogelijk om rechtstreeks te gunnen aan een door 92920v? Indien onderhandse gunning thans rechtens niet is toegestaan, onder welke omstandigheden is dit rechtens wel toegestaan?
- b) Indien onderhandse gunning thans rechtens niet is toegestaan, onder welke omstandigheden is dit rechtens wel toegestaan?
- c) Op welke wijze dient gewaarborgd te worden dat bij onderhandse gunning mogelijk rechtens ontoelaatbare staatssteun wordt verstrekt ?
- d) Wanneer is er sprake van databankrechtelijke bescherming en wie is rechthebbende op een databank?
- e) In hoeverre moet er rekening worden gehouden met andere intellectuele eigendomsrechten?
- f) Moet rekening worden gehouden met andere juridische aandachtspunten, bijvoorbeeld op het gebied van het mededingingsrecht?
- g) Voldoet de Business Case aan de overige juridische uitgangspunten die de overheden hebben geformuleerd in de brief van 18 mei 2009?

6.2 Aanbestedingsrechtelijk kader

- 6.2.1 Het aanbestedingsrechtelijk kader wordt gevormd door Richtlijn 2004/18/EG (de "**Richtlijn**"), zoals in Nederland geïmplementeerd in het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (het "**Bao**").
- 6.2.2 Op grond van de Richtlijn en het Bao dient een aanbestedende dienst opdrachten, die de terzake toepasselijke drempelwaarden overschrijden, in beginsel aan te besteden.
- 6.2.3 Uitgangspunt van deze audit is, anders dan ten tijde van het schrijven van de Business Case NDOV het geval was, dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat opdrachtgever is voor de bouw en exploitatie van NDOV. De drempel voor opdrachten voor diensten betreft thans voor het ministerie EUR 125.000 (excl. BTW).
- 6.2.4 De Richtlijn maakt onderscheid tussen zogenaamde 2A- en 2B-diensten. Voor bepaalde categorieën diensten, genoemd in onderdeel A van bijlage 2 bij de Richtlijn, geldt het volledige aanbestedingsregime van de Richtlijn. Voor andere soorten diensten, genoemd in onderdeel B van bijlage 2, geldt een verlicht aanbestedingsregime.
- 6.2.5 Of een dienst een 2A of een 2B dienst betreft kan worden opgemaakt uit de CPV-verordening. Deze CPV-verordening kent onder meer een classificatie voor "*Diensten voor ontwikkeling van software voor dienstregelingen en productiviteit*". Dergelijke diensten vallen onder de categorie "Diensten in verband met computers" van bijlage 2A bij de Richtlijn. Ook "*IT-diensten: adviezen, softwareontwikkeling, internet en ondersteuning*", "*Diensten in verband met informatietechnologie*", "*Helpdesk- en ondersteuningsdiensten*", "*Beheerdiensten in verband met computers*" vallen allemaal onder deze categorie.
- 6.2.6 De Business Case NDOV gaat ervan uit dat "*voor de bouw van de ICT architectuur en infrastructuur, na aanbesteding, een (externe) ICT-leverancier [zal] worden ingeschakeld*".⁴
- 6.2.7 Het verleggen van een aanbestedingsverplichting is volgens het Hof van Justitie EG in beginsel niet toegestaan.⁵ Dit betekent dat ook ingeval de op te richten entiteit de bouw van het ICT-systeem via een Europese aanbestedingsprocedure gunt, dit het ministerie van Verkeer en Waterstaat in beginsel niet ontslaat van haar aanbestedingsplicht terzake.
- 6.2.8 Indien dit al zou zijn toegestaan, dienen - ter bepaling van de omvang van de waarde van het resterende deel van de opdracht (bijvoorbeeld voor de begeleiding van de aanbestedingsprocedure) - in elk geval ook de mogelijk uit het wel aanbestede deel van de opdracht voortvloeiende, opbrengsten worden meegenomen. Voorzover de terzake toepasselijke drempel van EUR 125.000 wordt overschreden, kan niet worden overgegaan tot onderhandse gunning.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat dient een overheidsopdracht voor diensten, zoals bouw en exploitatie van de NDOV, die de terzake toepasselijke drempel van EUR 125.000 overschrijdt, in beginsel volgens het volledige aanbestedingsregime aan te besteden.

⁴ Business Case NDOV, p. 24.

⁵ Zie Hof van Justitie EG, zaak C-220/05, *Jean Auroux*.

Het verleggen van een aanbestedingsverplichting is volgens het Hof van Justitie EG in beginsel niet toegestaan. Dit betekent dat ook ingeval de op te richten entiteit de bouw van het ICT-systeem via een Europese aanbestedingsprocedure gunt, dit het ministerie van Verkeer en Waterstaat in beginsel niet ontslaat van haar aanbestedingsplicht terzake.

6.3 Biedt de Wp 2000 een mogelijkheid tot onderhandse gunning?

- 6.3.1 Op grond van artikel 14, lid 1 Wp 2000 dienen vervoerders om reisinformatie te verschaffen ten behoeve van het voeden en actualiseren van een reisinformatiesysteem. De verplichting is nader uitgewerkt in artikel 10 van het Bp 2000. Het leveren van deze reisinformatie staat in beginsel los van het exploiteren van een reisinformatiesysteem.
- 6.3.2 Op grond van artikel 14, lid 2 jo. lid 3 Wp2000 kan de minister in bepaalde gevallen een exploitant van een landelijk reisinformatiesysteem aanwijzen. Artikel 14 van de Wp 2000 bepaalt:

2. Vervoerders die openbaar vervoer verrichten dragen op zodanige wijze financieel bij aan een door Onze Minister aan te wijzen exploitant van een reisinformatiesysteem met een landelijk bereik, dat daardoor de instandhouding van dat systeem is gewaarborgd.

3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de aard van gegevens als bedoeld in het eerste lid, de gevallen waarin Onze Minister een exploitant aanwijst, en over de wijze waarop aan het tweede lid toepassing wordt gegeven.

- 6.3.3 Uit de memorie van toelichting terzake volgt dat artikel 14 Wp2000 ervan uit gaat dat er meerdere aanbieders zijn van een landelijk dekkend systeem van reisinformatie. In de memorie van toelichting wordt aangegeven:

" In het geval er meer aanbieders zijn, is het niet nodig om een exploitant bij of krachtens wet aan te wijzen. Dit zou alleen maar marktversturend werken. Slechts voor het geval de situatie dreigt te ontstaan dat een landelijk dekkend netwerk ontbreekt, biedt artikel 14 Wp2000 een vangnet."⁶

⁶ Kamerstukken 26 456, p. 80.

- 6.3.4 Indien en voorzover een dergelijke situatie zich voor zou doen, waarin geen enkele exploitant bereid blijkt te zijn een landelijk dekkend reisinformatiesysteem op te zetten, dient ingevolge artikel 14, lid 3 Wp2000, bij amvb te worden bepaald hoe aan de mogelijkheid tot aanwijzing van een exploitant uitvoering moet worden gegeven. Zelfs als er aanleiding zou zijn om een exploitant aan te wijzen, dan betekent dit echter niet dat terzake geen aanbestedingsverplichting te gelden heeft. De Richtlijn bepaalt immers niet dat het bepaalde in artikel 14 Wp2000 een uitzondering op de aanbestedingsverplichting zoals voorgeschreven in de Richtlijn.
- 6.3.5 Tot op heden is er geen uitvoering gegeven aan de mogelijkheid tot aanwijzen van een exploitant aangezien de markt voldoende voorziet in reisinformatiesystemen. Vervoerders hebben uit eigen beweging invulling gegeven aan hun taak door middel van oprichting van 92920v. Daarnaast hebben zich inmiddels diverse andere initiatieven zich ontwikkeld, waaronder GOVI (een afkorting voor "Grenzeloze Openbaar Vervoer Informatie, een samenwerkingsverband van (momenteel) 10 van de 18 concessieverleners) en Infoplus (een initiatief van NS en ProRail).
- 6.3.6 Thans wordt overwogen de Wp 2000 en Bp 2000 aan te passen in die zin dat vervoerders ook voorzien in actuele, dynamische reisinformatie. Op dit moment is er nog geen landelijk reisinformatiesysteem dat dergelijke reisinformatie kan verwerken.
- 6.3.7 92920v geeft aan geïnteresseerd te zijn hiervoor zorg te dragen. Uit voorliggende audit blijkt echter dat ook andere marktpartijen geïnteresseerd zijn, waaronder in elk geval GOVI. Dat GOVI thans nog geen entiteit is met rechtspersoonlijkheid lijkt hierbij niet van belang aangezien dit op korte termijn gerealiseerd kan worden. Er lijkt derhalve geen grond om terzake de Artikel 14 Wp 2000 om 92920v. als exploitant aan te wijzen zonder daartoe een Europese aanbestedingsprocedure te hebben gehouden.

Artikel 14 Wp 2000 voorziet erin dat, indien geen enkele ondernemer geïnteresseerd zou zijn in het opzetten van een landelijk dekkend reisinformatiesysteem, tot aanwijzing van een exploitant kan worden overgegaan. Aangezien er wel degelijk meerdere marktpartijen (waaronder in elk geval 92920v en GOVI) geïnteresseerd zijn in het opzetten van een landelijk dynamisch reisinformatiesysteem, lijkt voor toepassing van dit artikel in beginsel geen aanleiding. Voorover al tot aanwijzing zou worden overgegaan, geldt dat een dergelijke aanwijzing in beginsel niet zonder aanbesteding mag geschieden. Artikel 14 Wp2000 betreft immers geen uitzondering op de ingevolge de Europese aanbestedingsrichtlijnen geldende aanbestedingsverplichting.

6.4 Is het verlenen van een subsidie een overheidsopdracht?

- 6.4.1 De definitie van een subsidie die in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt gehanteerd, lijkt de werking van de Richtlijn uit te sluiten. Artikel 4:21 van de Awb definieert een subsidie als een "aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten (onderstreping toegevoegd)".

- 6.4.2 Uit een materiële beoordeling van een subsidierelatie kan blijken dat er bijvoorbeeld sprake is van een vergoeding voor bepaalde door de subsidieontvanger verleende diensten, waardoor de betreffende financiële relatie aangemerkt dient te worden als een overheidsopdracht als bedoeld in de Richtlijn.
- 6.4.3 De Richtlijn definieert een overheidsopdracht namelijk als een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel die betrekking heeft op - kort gezegd - het verrichten van een werk, de aankoop van goederen of het verrichten van diensten. Artikel 4:36 van de Awb lijkt hierbij aan te sluiten; dit artikel bepaalt dat "*ter uitvoering van de beschikking tot subsidieverlening een overeenkomst kan worden gesloten*" (lid 1). In een dergelijke overeenkomst kan bovendien worden bepaald "*dat de subsidieontvanger verplicht is de activiteiten te verrichten waarvoor de subsidie is verleend*" (lid 2).
- 6.4.4 Voorzover in onderhavig geval een overeenkomst wordt gesloten waarbij een (nog op te richten) entiteit zich verplicht tegen betaling de NDOV te bouwen en te exploiteren, lijkt niet uit te sluiten dat de daartoe verleende subsidie als overheidsopdracht aangemerkt kan worden. Daarbij moet ook bedacht worden dat het HvJ EG doorgaans een ruime toepassing toekent aan de Richtlijn, teneinde de effectieve werking ervan te garanderen. Het enkele feit dat een bepaalde financiële relatie door het betreffende overheidsorgaan als subsidie wordt bestempeld, betekent dus niet dat deze financiële relatie per definitie aan de werking van de Richtlijn onttrokken is.

Het feit dat het Ministerie het verstrekken van gelden bestempelt als het verlenen van een subsidie, betekent niet dat de verlening van deze gelden aan aanbestedingswetgeving wordt onttrokken.

6.5 Uitzonderingen op de aanbestedingsplicht

- 6.5.1 Op de aanbestedingsplicht bestaan enkele uitzonderingen. In het navolgende gaan wij in op enkele terzake relevante opties om opdrachten onderhands te gunnen, namelijk:
- Alleenrecht; en
 - Inbesteding.

6.6 Alleenrecht

- 6.6.1 Artikel 18 van de Richtlijn bepaalt dat de Richtlijn niet van toepassing is op (i) overheidsopdrachten voor diensten die (ii) door een aanbestedende dienst worden gegund aan een andere aanbestedende dienst (of aan een samenwerkingsverband van aanbestedende diensten) (iii) op basis van een alleenrecht dat deze laatste aanbestedende dienst uit hoofde van bekendgemaakte wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen geniet, (iv) op voorwaarde dat deze bepalingen verenigbaar zijn met het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (ex EG-Verdrag).
- 6.6.2 Uitgaande van de opzet van de juridische entiteit zoals vermeld in de Business Case NDOV zoals beschreven in hoofdstuk 12 van de Business Case NDOV, zal het lastig zijn die entiteit als aanbestedende dienst in de zin van de Richtlijn⁷ aan te merken.
- 6.6.3 Een aanbestedende dienst in de zin van de Richtlijn betreffen de staat, de territoriale lichamen, publiekrechtelijke instellingen en verenigingen gevormd door een of meer van deze lichamen of een of meer van deze publiekrechtelijke instellingen. Nagegaan dient te worden of de op te richten entiteit is aan te merken als een publiekrechtelijke instelling.
- 6.6.4 Een publiekrechtelijke instelling is in de Richtlijn gedefinieerd als een instelling:
- Die is opgericht met het specifieke doel te voorzien in behoeften van algemeen belang die niet van industriële of commerciële aard zijn,
 - Die rechtspersoonlijkheid bezit, en
 - Waarvan ofwel de activiteiten in hoofdzaak door de staat, de territoriale lichamen of andere publiekrechtelijke instellingen worden gefinancierd, ofwel het beheer onderworpen is aan toezicht door deze laatste, ofwel de leden van het bestuursorgaan, het leidinggevend of het toezichthoudend orgaan voor meer dan de helft door de staat, de territoriale lichamen of andere publiekrechtelijke instellingen zijn aangewezen.

⁷ De Richtlijn stelt niet expliciet dat sprake moet zijn van een aanbestedende dienst in de zin van de Richtlijn. In de oude Richtlijn Diensten (Richtlijn 92/50/EEG) werd wel expliciet verwezen naar een aanbestedende dienst in de zin van de betreffende richtlijn. Uit de wetsgeschiedenis ter zake blijkt dat dit artikel ongewijzigd is gebleven in de Richtlijn.

- 6.6.5 De terzake betrokken (deels private) vervoerders zijn naar ons oordeel niet als publiekrechtelijke instellingen aan te merken. Dit laat onverlet dat mede door zeggenschap en deelname van de betrokken DO's de entiteit wellicht toch nog als aanbestedende dienst kan worden vorm gegeven. Hierbij dient met de doelstelling van de op te richten entiteit een algemeen belang te dienen dat anders is dan van commerciële of industriële aard. Daarnaast dienen de DO's meer dan 50% zeggenschap/financiering te hebben/verzorgen.
- 6.6.6 Als derde voorwaarde geldt dat sprake moet zijn van een alleenrecht dat is gebaseerd op een bekendgemaakte wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling. Een dergelijke wettelijke basis zou kunnen worden gevormd door uitvoering te geven aan artikel 14, lid 3 Wp2000, in die zin dat bij of in een algemene maatregel van bestuur wordt bepaald dat de op te richten organisatie de betreffende dienstverlening verricht.
- 6.6.7 Het is onduidelijk wat precies bedoeld wordt met de vierde voorwaarde. In een recente uitspraak oordeelt rechtbank Den Haag⁸ dat het feit dat een alleenrecht kan worden gegund, impliceert dat in dat geval sprake is van discriminatie. De rechtbank stelt vast dat discriminatie, dat in beginsel in strijd is met artikel 12 en mitsdien de artikelen 43 en 49 EG-Verdrag, kennelijk onder bepaalde voorwaarden door de Europese regelgever is toegestaan. De rechtbank legt de vierde voorwaarde uit als dat hiermee wordt bedoeld "dat de aanbestedende dienst aan wie een uitsluitend recht is verleend zich dient te houden aan de overige bepalingen van het EG-Verdrag, zoals de mededingingsbepalingen van artikel 81 e.v. EG-Verdrag."
- 6.6.8 Overigens lijkt het strijdig met de geest van de Richtlijn dat deze uitzondering een aanbestedende dienst de onbepaalde vrijheid geeft om de aanbestedingsregels te ontlopen door alleenrechten te verlenen.⁹

De uitzondering van onderhandse gunning op grond van een alleenrecht aan de terzake op te richten entiteit is gunnen, is lastig te onderbouwen vanwege het feit dat privaats kapitaal deelneemt en de werking en houdbaarheid van deze uitzondering niet onomstreden is.

6.7 Inbesteding

- 6.7.1 De Richtlijn is uitsluitend van toepassing op overheidsopdrachten. Artikel 1, lid 2, sub a, van de Richtlijn definieert overheidsopdrachten als:

"(...) schriftelijke overeenkomsten onder bezwarende titel die tussen een of meer ondernemers en een of meer aanbestedende diensten zijn gesloten en betrekking hebben op de uitvoering van werken, de levering van producten of de verlening van diensten (...)"

⁸ Zie rechtbank Den Haag, 25 augustus 2009, AVR Afvalverwerking tegen gemeente Westland, LJN: BJ5981, r.o. 5.12.

⁹ Zie in die zin HvJ EG 9 juni 2009, zaak C-480/06 (*Commissie tegen Duitsland*), r.o. 48.

- 6.7.2 Er is dus slechts sprake van een overheidsopdracht indien er een overeenkomst aanwezig is tussen één of meer ondernemers en één of meer aanbestedende diensten.
- 6.7.3 Met betrekking tot deze definitie is in de rechtspraak van het HvJ EG het leerstuk van de inbesteding ontwikkeld. Het HvJ EG maakt gebruik van een tweeledige toets om te bepalen of sprake kan zijn van inbesteding: zelfs wanneer een opdracht wordt verleend aan een lichaam dat juridisch van de aanbestedende dienst is onderscheiden, is er geen sprake is van een overheidsopdracht in de zin van de Richtlijn indien:
- i. de aanbestedende dienst op dat lichaam toezicht uitoefent zoals op zijn eigen diensten (het toezichtscriterium); én
 - ii. dit lichaam tegelijkertijd het merendeel van zijn werkzaamheden verricht voor de aanbestedende dienst/diensten die hem beheerst/beheersen (het werkzaamhedencriterium).

- **Toezichtcriterium**

- 6.7.4 Uitgangspunt is dat het afgescheiden lichaam onder toezicht staat van aanbestedende dienst(en). Deze aanbestedende dienst(en) dien(en) een doorslaggevende invloed te hebben op zowel de strategische doelstellingen als de belangrijke beslissingen van het juridisch afgescheiden lichaam.¹⁰ In recente rechtspraak is bevestigd dat de participatie van een particuliere onderneming hoe dan ook uitsluit dat op het afgescheiden lichaam toezicht kan worden uitgeoefend als op een eigen dienst.¹¹
- 6.7.5 Dit betekent dat indien een private onderneming deelneemt in het kapitaal van het afgescheiden lichaam niet voldaan is aan het toezichtscriterium.¹² De deelname van de vervoerders, lijkt dan ook de voornaamste reden waarom het leerstuk van inbesteding niet kan worden toegepast op de Business Case NDOV.
- 6.7.6 Andere negatieve indicaties die er, ingevolge rechtspraak van het Hof van Justitie EG, op duiden dat geen sprake kan zijn van inbesteding, zijn:
- Wanneer het betreffende lichaam opereert als een marktgerichte onderneming.¹³
 - Naarmate het maatschappelijk doel van het betreffende lichaam ruimer is;
 - Naarmate het geografische werkgebied van het lichaam groter is;
 - Naarmate het bestuur/de directie ruimere bevoegdheden heeft;
 - Indien de statuten van het lichaam de aanbestedende dienst(en) geen bijzondere controlebevoegdheid of bijzonder stemrecht geeft;
 - Indien het toezicht van de aanbestedende dienst(en) wordt verzwakt door de holdingstructuur van het afgescheiden lichaam.

¹⁰ HvJ EG 13 oktober 2005, C-458/03 (*Parking Brixen*), r.o. 65; zie ook HvJ EG 11 mei 2006, C-340/04 (*Carbotermo*), r.o. 36.

¹¹ HvJ EG 10 september 2009, C-573/07 (*SEA*), r.o. 46.

¹² HvJ EG 11 januari 2005, C-26/03 (*Stadt Halle*), r.o. 49.

¹³ HvJ EG 13 oktober 2005, C-458/03 (*Parking Brixen*), r.o. 67.

- **Werkzaamhedencriterium**

- 6.7.7 Uit het arrest ASEMFO/Tragsa blijkt dat aan het werkzaamhedencriterium in ieder geval is voldaan wanneer het betreffende lichaam 90% van zijn werkzaamheden verricht voor de aanbestedende diensten die hem controleren.¹⁴

De organisatie zoals deze wordt voorgesteld in de Business Case NDOV, voldoet, alleen al door de participatie van de vervoerders hierin, niet aan de vereisten om tot inbesteding over te kunnen gaan.

Ad a) Tussenconclusies en vervolgtraject

- 6.7.8 Uit het voorgaande volgt dat onderhandse gunning niet mogelijk is in de huidige opzet van de Business Case NDOV. Dit betekent dat thans de volgende scenario's voorliggen:

Scenario 1: het ministerie van Verkeer en Waterstaat organiseert een aanbestedingsprocedure. 92920v kan inschrijven op deze aanbesteding.

Scenario 2: het ministerie van Verkeer en Waterstaat gaat over tot inbesteding van de opdracht, waarbij bepaalde activiteiten die niet door de entiteit zelf kunnen worden uitgevoerd, door middel van een Europese aanbestedingsprocedure, worden gegund aan (een) derde(n).

Mogelijk kan hiervoor worden aangesloten bij reeds bestaande initiatieven, zoals ontplooid door de Nationale Databank Wegverkeersgegevens. In dit scenario is het raadzaam dit in een entiteit te gieten die flexibel is met betrekking tot het organisatieproces en schaalbaarheid in overheidsdeelname mogelijk maakt. In een dergelijk geval is het uitgesloten dat 92920v participeert.

Scenario 3: Het ministerie van Verkeer en Waterstaat bemoeit zich in het geheel niet met het opzetten van een NDOV. Zij gaat slechts over tot een aanpassing van de Wp2000 en Bp2000 en laat het aan de markt over om hieraan uitvoering te geven. Het is echter de vraag in hoeverre dit in de praktijk een oplossing biedt.

6.8 Op welke wijze dient te worden gewaarborgd dat bij onderhandse gunning geen ongeoorloofde staatssteun wordt verstrekt?

- 6.8.1 In de Business Case NDOV wordt aangestipt dat voorkomen dient te worden dat staatssteun wordt verstrekt.¹⁵ Er wordt echter niet inhoudelijk ingegaan op de vraag hoe kan dit kan worden voorkomen.
- 6.8.2 Op grond van artikel 107, lid 1 VWEU (ex artikel 87, lid 1 EG-Verdrag) geldt dat sprake is van een van een verboden steunmaatregel indien:
- a) Het betreft een maatregel die met staatsmiddelen is bekostigd;
 - b) De maatregel slechts ten goede komt aan een selectieve groep ondernemingen;
 - c) De maatregel verschaft de begunstigde(n) een voordeel; en
 - d) De maatregel heeft een (ongunstige) invloed op de mededinging en het interstatelijk handelsverkeer.

¹⁴ HvJ EG 19 april 2007, C-295/05 (ASEMFO/Tragsa), r.o. 63.

¹⁵ Business Case NDOV, p. 19.

- 6.8.3 Ervan uitgaande dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat een subsidie zou verstrekken aan de op te richten entiteit, staat vast dat aan de eerste voorwaarde is voldaan. Immers, er is sprake van het verstrekken van gelden door de staat (het ministerie van V&W).
- 6.8.4 De maatregel komt slechts ten goede aan (de deelnemers in) de NDOV, zodat ook aan de tweede voorwaarde, selectiviteit, wordt voldaan.
- 6.8.5 Aan de vierde voorwaarde lijkt ook te worden voldaan aangezien de markt voor het bouwen van IT-systemen niet kan worden beschouwd als een nationale markt en ook andere - buitenlandse - partijen dergelijke diensten zouden kunnen leveren. Overigens geldt dat steun waarvan het bedrag over een periode van drie jaar een plafond van EUR 200.000 niet overschrijdt, het handelsverkeer tussen de lidstaten niet ongunstig beïnvloedt en/of de mededinging niet vervalst of dreigt te vervalsen, zodat deze steun ook niet onder artikel 107, lid 1, VWEU valt. Ten aanzien van ondernemingen die actief zijn in het wegvervoer geldt overigens een verlaagde drempel van EUR 100.000. Het lijkt derhalve afhankelijk van de entiteit aan wie de subsidie wordt verleend welke drempel van toepassing is.
- 6.8.6 Of aan de derde voorwaarde wordt voldaan vergt een nadere analyse. Op grond van het arrest *Altmark*¹⁶ is geen sprake van een voordeel indien de maatregel te beschouwen is als een compensatie die de tegenprestatie vormt voor de prestaties die de begunstigde onderneming heeft verricht om een dienst van algemeen economisch belang uit te voeren. Een compensatie impliceert dat de begunstigde in werkelijkheid geen voordeel heeft ontvangen en hem dus niet in een gunstigere positie ten opzichte van concurrerende ondernemingen heeft geplaatst.
- 6.8.7 DAEB's worden omschreven als diensten waarmee een publiek algemeen belang is gemoeid en waarin door de markt zelfstandig niet, of onvoldoende wordt voorzien. Kort gezegd: een DAEB zou niet of op voor de overheid onbevredigende wijze worden uitgevoerd als de overheid niet zou ingrijpen (er is sprake van 'marktfalen'). De overheid hecht zo veel belang aan bijvoorbeeld de beschikbaarheid, kwaliteit en toegankelijkheid van dergelijke activiteiten dat ze als het ware wil garanderen (via 'overheidssturing' of 'specifiek overheidsingrijpen') dat deze activiteiten op haar voorwaarden worden aangeboden. Daarmee onderscheidt deze dienst zich van andere, reguliere economische activiteiten.¹⁷ Het is in elk geval niet voldoende dat een gemeente een exclusief of bijzonder recht om een DAEB te verrichten, verleent.
- 6.8.8 Het is de vraag of onderhavige opdracht voor de exploitatie van NDOV kan worden beschouwd als een DAEB. Op het eerste gezicht lijkt dit niet het geval aangezien deze activiteit naar zijn aard te weinig onderscheidend is van andere economische activiteiten en er juist wel spelers in de markt zijn die de NDOV willen ontwikkelen.
- 6.8.9 Nu waarschijnlijk niet van de in de rechtspraak gecreëerde mogelijkheid geprofiteerd kan worden, dient te worden onderzocht of de op te richten entiteit een voordeel ontvangt. Er is geen sprake van een voordeel indien de vergoeding die de op te richten entiteit ontvangt een marktconforme prijs betreft. Er wordt vanuit gegaan dat de prijs marktconform is als deze prijs tot stand is gekomen via een aanbestedingsprocedure.

¹⁶ Zie zaak C-280/00, *Altmark*

¹⁷ Zie zaak C-179/90, *Porto di Genova*.

Als geen aanbestedingsprocedure wordt gehouden, is niet uit te sluiten dat de vergoeding niet marktconform is.

- 6.8.10 In dat geval kan worden nagegaan of de vergoeding, op grond van artikel 93 VWEU (ex artikel 73 van het EG-Verdrag), verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. Ingevolge artikel 93 VWEU zijn steunmaatregelen die (i) beantwoorden aan de behoeften van de coördinatie van het vervoer of die (ii) overeenkomen met de vergoeding van bepaalde met het begrip "openbare dienst" verbonden, verplichte dienstverrichtingen verenigbaar met het Verdrag.
- 6.8.11 Ter uitvoering van artikel 93 van het VWEU geldt vanaf 3 december 2009 de PSO-Verordening.¹⁸ De PSO-Verordening bepaalt op welke wijze kan worden voorkomen dat sprake is van overcompensatie. Als aan de betreffende voorwaarden wordt voldaan, hoeft geen melding plaats te vinden. De PSO-Verordening heeft slechts betrekking op maatregelen betreffende openbare dienstverplichtingen. Onder openbare dienstverplichtingen moet worden verstaan de verplichtingen die de vervoersonderneming, indien zij haar eigen commercieel belang in aanmerking zou nemen, niet of niet in dezelfde mate, noch onder dezelfde voorwaarden op zich zou nemen. Dit omvat onder meer de exploitatieplicht. Uit - de inmiddels ingetrokken - Verordening 1191/69 kan worden afgeleid dat hieronder ook bepaalde verplichting om aanvullende diensten te exploiteren, wordt verstaan. Uit de memorie van toelichting blijkt dat het verschaffen van reisinformatie a priori een taak is van de vervoerders. Het is echter de vraag of het opzetten van een reisinformatiesysteem ook hiertoe behoort. Vervoerders zijn, ingevolge artikel 14, lid 2 Wp 2000 verplicht een bijdrage te leveren aan de instandhouding van een reisinformatiesysteem; er geldt echter als zodanig geen verplichting om tot het opzetten van een dergelijk reisinformatiesysteem over te gaan.
- 6.8.12 Voorzover het opzetten van een reisinformatiesysteem niet als een met het begrip "openbare dienst" verbonden, verplichte dienstverrichtingen kan worden aangemerkt, zou steunverlening mogelijk nog geoorloofd zijn als compensatie voor behoeften van de coördinatie van het vervoer. Voorzover onderhavige diensten onder die titel vallen, betekent dit dat compensaties voor dergelijke maatregelen dienen te worden gemeld bij de Europese Commissie. De Europese Commissie zal vervolgens nagaan of de steunmaatregel geoorloofd is. Uit de opsomming in - de inmiddels ingetrokken - Verordening 1107/70 blijkt niet dat de NDOV als een maatregel kan worden aangemerkt die beantwoordt aan de behoeften van coördinatie van het vervoer.
- 6.8.13 Ten slotte bevat artikel 107, lid 3 VWEU nog een aantal andere uitzonderingen. Voorshands is onduidelijk of financiering van de NDOV daaronder te brengen valt. Ook hier geldt dat de Europese Commissie beslist of deze uitzondering toepasselijk is; met andere woorden die steunmaatregel dient bij de Europese Commissie te worden aangemeld.

¹⁸ Verordening 1370/2007 van de Commissie van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad en Verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad 9 (de "PSO-Verordening").

Als geen aanbestedingsprocedure wordt gevolgd, lijkt niet uitgesloten dat - indien en voorzover de overheid een financiële bijdrage levert - sprake is van een steunmaatregel die een voordeel verstrekt aan de op te richten onderneming. Afhankelijk van de vraag of het opzetten van een reisinformatiesysteem kan worden gekwalificeerd als een met het begrip "openbare dienst" verbonden, verplichte dienstverrichtingen zal al dan niet een melding dienen plaats te vinden bij de Europese Commissie. Terzake is nader onderzoek vereist.

6.9 Wanneer is er sprake van databankrechtelijke bescherming en wie is rechthebbende op een databank?

- 6.9.1 Een databank betreft, ingevolge artikel 1 van de Databankenwet een verzameling van werken, gegevens of andere zelfstandige elementen die systematisch of methodisch geordend en afzonderlijk met elektronische middelen of anderszins toegankelijk zijn en waarvan de verkrijging, de controle of de presentatie van de inhoud in kwalitatief of kwantitatief opzicht getuigt van een substantiële investering.
- 6.9.2 Uit Europese rechtspraak terzake volgt dat voor de vraag of sprake is van een substantiële investering is relevant dat de investeringen die de producent van databanken heeft gedaan in zijn hoofdactiviteit niet mogen meetellen voor de vereiste investeringen in de databank, als het maken van de databank niet de hoofdactiviteit is. Dit kan in onderhavig geval bijvoorbeeld betekenen dat het opstellen van de reizigersinformatie als zodanig voor de vervoerders geen aanvullende investering vergt zodat indien de vervoerders overgaan tot de bouw van NDOV, de betreffende investeringen niet mogen worden meegeteld bij de vraag of een databankenrecht wordt gecreëerd.
- 6.9.3 Volgens het Europese Hof sluit de omstandigheid dat de samensteller van de databank tevens degene is die de in deze databank opgenomen elementen heeft gecreëerd, overigens niet uit dat zijn databank door het databankenrecht kan worden beschermd, op voorwaarde dat hij aantoonbaar dat de verkrijging van deze elementen of de controle dan wel de presentatie daarvan, een substantiële investering heeft geleverd, los van het creëren van deze elementen. De vraag of sprake is van een substantiële investering zal aldus afhangen van de feiten.
- 6.9.4 Voorzover een databankenrecht wordt gecreëerd geldt dat de rechthebbende op deze databank de producent van de databank is. Producent van de databank is degene die het risico draagt van de voor de databank te maken investering. Wie dit zal zijn is mede afhankelijk van de wijze waarop NDOV zal worden vormgegeven.
- 6.9.5 De producent van een databank heeft, gedurende 15 jaar, het uitsluitende recht om toestemming te verlenen voor het opvragen of hergebruiken van (een substantieel deel van) de inhoud van de databank.

Of sprake is van de creatie van een databankenrecht is sterk afhankelijk van de feitelijke omstandigheden. Indien dit wenselijk wordt geacht, kunnen wij hiernaar in een later stadium nader onderzoek naar doen.

6.10 In hoeverre moet rekening worden gehouden met andere intellectuele eigendomsrechten?

6.10.1 De Business Case NDOV geeft thans geen aanleiding om in deze audit in te gaan op andere mogelijk bestaande of gecreëerde intellectuele eigendomsrechten. Of hiervan sprake is, is sterk afhankelijk van de wijze waarop uiteindelijk uitvoering gegeven zal worden aan de NDOV.

6.11 Moet rekening worden gehouden met andere juridische aandachtspunten, bijvoorbeeld op het gebied van het mededingingsrecht?

6.11.1 De Mededingingswet ("Mw") is slechts van toepassing op economische activiteiten. Zowel het bouwen van een databank als het beschikbaar stellen van reizigersinformatie lijkt als zodanig te kunnen worden gekwalificeerd.

6.11.2 In de Business Case NDOV wordt kort aangestipt dat het ondernemingen met een economische machtspositie verboden is misbruik te maken van die positie.¹⁹ In de Business Case NDOV wordt niet uitgewerkt in hoeverre van het bestaan van een economische machtspositie sprake zou kunnen zijn.

6.11.3 Uit de wetsgeschiedenis van de Wp2000 volgt dat mogelijk sprake is van een economische machtspositie van de vervoerders bij het leveren van gegevens. Artikel 14, lid 1 Wp2000 bevat een waarborg om misbruik van een eventuele machtspositie te voorkomen, namelijk door te bepalen dat de vervoeder onder redelijke en objectief gerechtvaardigde voorwaarden gegevens verstrekt. Op basis van de Business Case NDOV is er geen aanleiding om te veronderstellen dat de positie van vervoerders terzake zal veranderen en er aldus de mogelijkheid zal ontstaan dat de vervoerders misbruik zouden kunnen maken van een eventuele machtspositie.

6.11.4 Anderzijds kan gedacht worden aan het feit dat een (aan te wijzen) exploitant van de NDOV een economische machtspositie verwerft. Dit lijkt het geval te zijn indien de NDOV, met uitsluiting van anderen, het enige loket zal zijn waarin reisinformatie mag worden verzameld.

6.11.5 Zeker ingeval andere marktpartijen niet in de gelegenheid worden gesteld deze positie te verwerven (lees: geen aanbestedingsprocedure wordt georganiseerd) kan niet worden uitgesloten dat concurrenten in rechte zullen betogen dat terzake een economische machtspositie wordt gecreëerd. Immers, in een dergelijk geval zullen alle investeringen die andere partijen hebben gedaan in het beschikbaar stellen van soortgelijke systemen teniet worden gedaan. Het creëren van een dergelijke positie is overigens op zich niet verboden, tenzij bij voorbaat vast staat dat de exploitant zijn positie zal misbruiken.

6.11.6 Het hebben van een economische machtspositie is op zichzelf niet verboden. Een overtreding van artikel 24 Mw zou ontstaan indien de betreffende onderneming misbruik maakt van deze machtspositie.

¹⁹ Business Case NDOV, p. 19.

- 6.11.7 Van misbruik zou bijvoorbeeld sprake kunnen zijn indien NDOV onredelijk hoge tarieven zou vragen voor de afname van gegevens. Aangezien het huidige, gewijzigde uitgangspunt echter is dat de informatie gratis wordt verstrekt, lijkt dit gevaar niet langer reëel. Niettemin kan het verstrekken van informatie beneden kostprijs wel misbruikelijk zijn wanneer andere aanbieders van reizigersinformatie daardoor hun diensten niet meer rendabel kunnen aanbieden. Het risico bestaat dat concurrenten die op dit moment zelf een reisinformatiesysteem beheren, of in een vergevorderd stadium zijn van de ontwikkeling van een dergelijk systeem, zullen stellen dat zij nadeel ondervinden indien de informatie gratis wordt verstrekt.
- 6.11.8 Ook zou mogelijk misbruik gelegen kunnen zijn in de weigering gegevens te verstrekken, of hiertoe discriminatoire of anderszins onredelijke eisen te stellen. De Business Case NDOV geeft op het eerste gezicht geen aanleiding om dergelijke vormen van misbruik te veronderstellen. Terzake zou nader onderzoek moeten worden verricht naar de voorwaarden zoals neergelegd in de leveranciersovereenkomsten.
- 6.11.9 Overigens zouden concurrenten een dergelijke claim ook neer kunnen leggen indien wordt overgegaan tot investering. Immers, ook in dat geval ondervinden concurrenten mogelijk een concurrentienadeel van deze door de overheid gecreëerde entiteit.²⁰
- 6.11.10 Voornoemde bezwaren kunnen mogelijk gedeeltelijk worden weggenomen door terzake een aanbestedingsprocedure te houden.
- 6.11.11 Tot slot zullen waarborgen worden ingebouwd ten aanzien van de doeleinden waarvoor de informatie gebruikt mag worden. Ingevolge artikel 3, lid 2 van het concept voor de model leveringsovereenkomst terzake wordt bepaald dat NDOV "afdoende veiligheidsmaatregelen" zal nemen om te voorkomen dat de data onrechtmatig bij derden terecht. Afhankelijk van wie de beheerder van NDOV wordt, zal nader moeten worden bezien welke beschermingsmaatregelen noodzakelijk zijn.
- 6.11.12 Naar wij begrijpen zullen mogelijke mededingingsrechtelijke implicaties van de Business Case NDOV tevens worden voorgelegd aan de NMa.

Niet uit te sluiten is dat door het opzetten van de NDOV een economische machtspositie wordt gecreëerd, zeker indien de NDOV als enig loket zal gelden. Bij het gratis (of onder kostprijs) verstrekken van gegevens door de NDOV bestaat het risico op misbruik van de gecreëerde economische machtspositie.

6.12 Voldoet de Business Case aan de overige juridische uitgangspunten die de overheden hebben geformuleerd in de brief van 18 mei 2009?

- 1. In de Business Case wordt inzicht gegeven in de organisatiestructuur, de rechtsvorm, het commitment van vervoerders en hoe vervoerders de rol van overheden zien.**

²⁰ Vergelijk bezwaar van onder meer Falkplan Andes tegen gegevensverzameling door Adviesdienst Verkeer&Vervoer in Grootchalige Basiskaart Nederland (GBKN).

- 6.12.1 In de Business Case NDOV wordt voorgesteld een separate juridische entiteit met rechtspersoonlijkheid op te richten. Hierbij wordt aangegeven dat een privaatrechtelijk lichaam de voorkeur heeft boven een publiekrechtelijk lichaam vanwege de deelname van de vervoerders in deze entiteit.
- 6.12.2 De Business Case NDOV gaat ervan uit dat de entiteit geen winstoogmerk zal hebben, zodat een stichting of een vereniging het meest geschikt wordt geacht. Er wordt in de Business Case NDOV geopteerd voor een vereniging vanwege het feit dat het bestuur van een stichting (relatief gezien) op meer afstand staat.
- 6.12.3 In de Business Case NDOV wordt voorgesteld dat de financiers van NDOV de leden vormen. Dit betreffen de vervoerders en overheden. De Business Case NDOV maakt een onderscheid tussen decentrale overheden en het ministerie van Verkeer en Waterstaat, waarbij de decentrale overheden deelnemen op structurele basis en het ministerie op incidentele basis. Uit de Business Case NDOV blijkt niet hoe dit verschil in lidmaatschap in de praktijk zou moeten worden vormgegeven.
- 6.12.4 De Business Case NDOV gaat ervan uit dat financiële tekorten worden opgevangen door de leden. De Business Case NDOV geeft niet aan hoe in concrete gevallen met een optredend tekort zal worden omgegaan.
- 6.12.5 Lidmaatschap van de vereniging staat open voor andere marktpartijen. Eventueel kan een onderscheid worden gemaakt naar verschillende typen leden.
- 6.12.6 De Business Case NDOV stelt dat de vereniging één bestuurder heeft. Deze directeur wordt benoemd door de algemene ledenvergadering op voordracht van een raad van toezicht. Hij is "eindverantwoordelijk voor het reilen en zeilen van de NDOV" en legt daarover verantwoording af aan de ALV. Voor nader te bepalen besluiten heeft de bestuurder goedkeuring nodig van de raad van toezicht.
- 6.12.7 Tot slot gaat de Business Case NDOV ervan uit dat een klantenraad ingesteld waarin alle partijen vertegenwoordigd zijn die een operationeel belang hebben bij de NDOV.

In de Business Case NDOV wordt - op hoofdlijnen - inzicht gegeven in de organisatiestructuur en de gewenste rechtsvorm (een vereniging). Business Case NDOV geeft geen inzicht of een vereniging met volledige of beperkte rechtsbevoegdheid zal worden opgericht. De rechtsvorm van een vereniging lijkt in beginsel passend voor de opzet zoals verwoord in de Business Case NDOV waarbij geen winstoogmerk bestaat. Het zal nader moeten worden onderzocht in hoeverre het ministerie van Verkeer en Waterstaat dit ook een passende rechtsvorm acht indien bijvoorbeeld zou worden overgegaan tot inbesteding.

De Business Case NDOV gaat ervan uit dat leden eventuele tekorten opvangen. Hoe het (financiële) commitment van vervoerders terzake wordt gewaarborgd, blijkt niet uit de Business Case NDOV.

De Business Case NDOV geeft op hoofdlijnen inzage op de vraag hoe vervoerders de rol van overheden zien door hen een plaats te geven in de ALV en de Raad van Toezicht.

2. Vervoerders en overheden hebben een plaats in de Raad van Advies of Toezicht.

- 6.12.8 Business Case NDOV bepaalt dat de raad van toezicht bestaat uit ten minste vijf leden, die een afspiegeling vormen van de algemene ledenvergadering.

De Business Case NDOV gaat ervan uit dat vervoerders en overheden worden vertegenwoordigd in een raad van toezicht.

3. De Business Case maakt duidelijk dat de NDOV een afzonderlijke juridische entiteit is en welke waarborgen daarvoor zijn ingebouwd.

- 6.12.9 Een voorwaarde die in de Business Case NDOV wordt gehanteerd, is dat de diverse belanghebbenden (OV-bedrijven, overheden en marktpartijen) voldoende invloed moeten kunnen uitoefenen over de op te richten entiteit. Op basis van de veronderstelling dat een stichting een relatief onafhankelijk opererend bestuur heeft, wordt de voorkeur uitgesproken voor een vereniging.

De Business Case NDOV gaat ervan uit dat een vereniging wordt opgericht en dat de NDOV dus een afzonderlijke juridische entiteit vormt. Anderzijds wordt wel gekozen voor een entiteit die zo min mogelijk onafhankelijk opereert.

4. De Business Case voldoet aan de Wet en Besluit Personenvervoer 2000.

- 6.12.10 Business Case NDOV lijkt ervan uit dat aan wetgeving terzake wordt voldaan. de Business Case NDOV benoemt in bijlage II enkele relevante paragrafen uit de Wp 2000 en Bp2000.
- 6.12.11 De Business Case NDOV beschrijft dat het Bp 2000 dient te worden aangepast in die zin dat het wordt aangevuld met de voor een actueel reisadvies benodigde reisinformatie.

De Business Case NDOV hanteert als uitgangspunt dat aan Wp 2000 en Bp2000 zal worden voldaan. Het bevat hiertoe geen specifieke waarborgen. Er is echter geen reden om aan te nemen dat niet aan genoemde wet- en regelgeving zal worden voldaan.

5. De Business Case voldoet aan criterium dat landelijke dekking geborgd is en blijft, zoals voorzien in wetgeving./ NDOV voorziet in leveringsplicht van vervoerder.

- 6.12.12 De Business Case NDOV geeft aan dat "een landelijke dekking bepalend is voor het succes van NDOV". ²¹ De Business Case NDOV gaat er dan ook vanuit dat deze landelijke dekking geborgd blijft via wetgeving.
- 6.12.13 Daarnaast gaat de Business Case NDOV ervan uit dat bestuursafspraken zullen worden gemaakt tussen OV-autoriteiten waarin wordt geregeld dat alle vervoerders via concessies verplicht worden om actuele reisinformatie in gestandaardiseerde vorm aan te leveren.
- 6.12.14 In Bijlage VII bij de Business Case NDOV is een model leveringsovereenkomst opgenomen, waarin is bepaald welke informatie OV-bedrijven, tijdig en 'om niet', dienen aan te leveren. Daarnaast is in Bijlage IIX een Service Level Agreement opgenomen die nadere voorwaarden stelt aan de te leveren informatie.

De Business Case NDOV gaat uit van een landelijke dekking en vereist daartoe dat dit geborgd is en blijft via wetgeving en in concessieafspraken tussen vervoerders en OV-autoriteiten.

²¹ Business Case NDOV, p. 11.

7 Onderzoeksvraag 2; functioneel technische audit

7.1 Inleiding

Centraal in de functioneel technische audit staat de vraag of het systeem functioneel en technisch zodanig is gespecificeerd in de Business Case, dat bij realisatie aan de publieke doelstellingen wordt voldaan.

Om deze vraag te beantwoorden zijn voor de functioneel technische audit de volgende toetsingscriteria in het referentiekader vastgelegd en gehanteerd:

1. De Business Case legt de relatie met BISON en specificeert de voor actueel advies benodigde (en gestandaardiseerde) data.
2. De Business Case voorziet in een landelijke dekking van actuele reisinformatie.
3. De Business Case verschaft inzicht hoe NDOV de rol van de service providers van data ziet.
4. De beschreven infrastructuur en BISON standaard faciliteert de volledige, tijdige, kwalitatieve en herleidbare gegevensuitwisseling tussen vervoerders, NDOV en service providers.
5. De Business Case voorziet erin dat data aan service providers ten behoeve van reisinformatiesystemen worden verstrekt.
6. De Business Case hanteert als uitgangspunt dat zo min mogelijk beperkingen worden opgelegd aan afnemers van data.
7. De Business Case gaat er van uit dat bewerking van data niet tot de werkzaamheden van de NDOV vallen.
8. De NDOV voorziet in een loket, waar data over al het OV in Nederland kan worden doorgeleverd aan partijen.
9. De Business Case maakt inzichtelijk welke data het loket precies verzamelt.
10. De Business Case bevat een productencatalogus (welke is afgestemd met de doelgroepen), een toespitsing op doelgroepen en geeft inzicht in de prijsopbouw.
11. De Business Case maakt inzichtelijk op welke platforms data beschikbaar komen, wat levertijden en overige condities zijn die betrekking hebben op de dataoverdracht.
12. De Business Case voorziet in een basisniveau aan statische reisinformatie. De Business Case maakt inzichtelijk of het huidige basisniveau wordt uitgebreid met actuele informatie.

7.2 Resultaten functioneel technische audit Business Case

Voor de toetsingscriteria worden hieronder de Business Case feiten, de aanvullende (bron)documentatie en interviews, en conclusie en aanbeveling behandeld. Waar mogelijk worden een aantal toetsingscriteria gebundeld. Conclusies en aanbevelingen zijn mede gebaseerd op het beoordelingkader / de casus die in paragraaf 7.4 zijn benoemd:

1. De Business Case legt de relatie met BISON en specificeert de voor actueel advies benodigde (en gestandaardiseerde) data.
en
2. De Business Case maakt inzichtelijk welke data het loket precies verzamelt.

Business Case

In de Business Case wordt de BISON standaard meerdere malen genoemd. Bijlage V van de Business Case bevat een beknopte schematische toelichting; voor de details wordt verwezen naar de BISON-documentatie als ook bij de schematische weergave van de reisinformatie (pagina 10).

De Business Case geeft aan dat de BISON standaard (nog) niet dekkend is voor de benodigde gegevensuitwisseling. De standaard dient te worden aangevuld (pagina's 3, 11, 17 en 20) bijvoorbeeld voor de modaliteit trein. De benodigde aanpassing van het Besluit Personenvervoer 2000 om vervoerders reisinformatie gestandaardiseerd aan te laten leveren, wordt benoemd (pagina 20).

Ten aanzien van de, voor actueel advies benodigde en gestandaardiseerde, data, wordt verwezen naar bijlage II, Besluit Personenvervoer 2000; art. 10 en bijlage V. Daarnaast benoemt de Model Service Level Agreement (SLA) NDOV en dataprovider (Bijlage VIII) statische en dynamische (niet actuele) dataleveringen.

Aanvullende (bron)documentatie en interviews

Uit de gesprekken met Prorail, GOVI en BISON wordt duidelijk dat de bestaande koppelvlakken vooral zijn ingesteld op halte-informatie en gericht op stads- en streekvervoer.

Wat nog ontbreekt is trein & netwerkinformatie (Brainstorm NDOV 27-nov-2009, blz 1), tariefinformatie en halte toegankelijkheidsinformatie.

Bij de ontwikkeling van een BISON koppelvlak van concept tot pre-release moet rekening worden gehouden met een looptijd van minimaal 1 jaar (zie BISON werkprogramma 2010 connekt.bison.nl). De huidige BISON planning voor de ontwikkeling van koppelvlakken loopt door in 2011. Daarnaast kwam in het gesprek met BISON naar voren dat de eisen aan vervoerders over gegevensuitwisseling momenteel wordt afgedekt in concessies.

Conclusie & aanbeveling

Voor dit toetsingscriterium/uitgangspunt is de Business Case onvoldoende specifiek om aan te geven dat bij realisatie aan de publieke doelstellingen wordt voldaan.

De Business Case legt meerdere malen de relatie met BISON. Welke gegevens BISON exact moet dekken is nog in ontwikkeling. Het is van belang dat exact wordt aangegeven welke datadefinities en BISON-koppelvlakken worden gebruikt dan wel geïmplementeerd en welke aanvullende informatie nog dient te worden geformaliseerd in koppelvlakken. Hieronder valt ook de levering van gestandaardiseerde data aan serviceproviders door het loket.

De Business Case specificeert niet de voor actueel advies benodigde (en gestandaardiseerde) data of voorstel voor aanpassing van het Besluit Personenvervoer 2000. Gezien de planning van BISON is de gestandaardiseerde wijze van leveren actuele reis informatie voor 1 januari 2011 (pagina 3, Business Case) blz 3) niet haalbaar.

Om aan de publieke doelstelling te voldoen is een aanpassing van het besluit personenvervoer nodig waarbij data voor actuele reisinformatie expliciet wordt benoemd met éénduidige definities en dat deze conform BISON standards wordt aangeleverd door vervoerders. Hiermee vervalt de afhankelijkheid van concessie afspraken. Toekomstige (door BISON te ontwikkelen) standards en definities vallen ook onder het besluit waarbij voor vervoerders een adoptietijd van bijvoorbeeld 6 maanden kan worden gehanteerd.

Om de brede besluitvorming en acceptatie van definities en standaarden te faciliteren is het raadzaam met kleinschalige projecten en/of pilots te starten.

3. De Business Case voorziet in een landelijke dekking van actuele reisinformatie.

Business Case

De landelijke dekking van reisinformatie is en blijft geborgd via de wetgeving (pagina 11). Het uitgangspunt b 'landelijk dekking' is letterlijk overgenomen in de Business Case; er wordt verwezen naar een op te stellen bestuursafpraak tussen OV-autoriteiten om alle vervoerders via de concessies te verplichten gestandaardiseerde actuele reisinformatie te leveren aan de NDOV.

Aanvullende (bron) documentatie en interviews

In het gesprek met NS en Prorail wordt aangegeven dat het huidige InfoPlus systeem dekkend is voor de modaliteit trein. Voor Bus Tram en Metro biedt GOVI (nog) geen landelijke dekking doordat niet alle overheden zijn aangesloten. BISON geeft aan dat landelijke dekking nu nog afhankelijk is van de afspraken die zijn opgenomen in de concessies.

Conclusie & aanbeveling

Voor dit toetsingscriterium/uitgangspunt is de Business Case onvoldoende specifiek om aan te geven dat bij realisatie aan de publieke doelstellingen wordt voldaan.

In de Business Case is het uitgangspunt b 'landelijke dekking' overgenomen en wordt verwezen naar wetgeving en concessies zonder detaillering. De inhoud van de op te stellen bestuursafpraak en/of concessietekst dient helder omschreven te worden met specifieke eisen aan de landelijke dekking en het gestandaardiseerd aanleveren van data.

Pas het besluit personenvervoer aan zoals benoemd in de aanbeveling bij toetsingcriterium 1. Hiermee wordt landelijke dekking geborgd.

4. De Business Case verschaft inzicht hoe NDOV de rol van de service providers van data ziet.
en
5. De Business Case voorziet erin dat data aan service providers ten behoeve van reisinformatiesystemen worden verstrekt.

Business Case

De rol van service providers en de licenties tussen service providers en de NDOV worden in BC benoemd op pagina's 11 en 15. Hierbij wordt uitgegaan van een NDOV die reisadviezen (Geplande reisinformatie) geeft naast (ongeplande) reisinformatie.

Voor de details wordt verwezen naar bijlagen IX (reisinformatie), X (reisadvies) en XI (Management informatie) waarbij deze laatste bijlage XI ontbreekt. De service provider betaalt de NDOV een vergoeding (licentie van €100.000 per jaar plus verstrekkingkosten). De service provider is niet afhankelijk van goedkeuring door de dataprovider.

Feiten aanvullende (bron) documentatie en interviews

Zowel NS als 92920v geven, op basis van ervaring, aan dat service providers niet zullen betalen voor reisinformatie. Service providers als Google en TomTom beschouwen reisinformatie als iets waar zij en de reiziger recht op heeft. Reizigers gaan niet betalen voor een reisadvies.

Reisinformatie moet worden gezien als een marketing middel om reizigers in het openbaar vervoer te krijgen.

Conclusie & aanbeveling

Voor het toetsingscriterium 3 met betrekking tot de rol is de Business Case specifiek; voor toetsingscriterium 5 ontbreekt de technische haalbaarheid. Er wordt in de Business Case uitgegaan van een NDOV die naast reisinformatie ook reisadviezen levert aan de service providers. Gezien de aangegeven scope wijziging is de rol van de NDOV teruggebracht naar het verstrekken van reisinformatie. Hiermee is ook de SLA met Service Providers voor reisadvies (bijlage X) niet meer in scope is van de NDOV.

De technische haalbaarheid en datavolumes voor dataverstrekking aan de service providers is niet uitgewerkt. De Business Case geeft geen inzicht over de wijze van dataoverdracht (pull/push, mail, queue of ftp) en gedefinieerd geen security eisen of mechanisme voor serviceproviders.

Stel de rollen, taken en verantwoordelijkheden voor Multi Modaal Reisadvies vast aan de hand van de laatste inzichten. Met de beoogde rolverdeling tussen data providers, NDOV, service providers, kan een aantal alternatieven voor invulling van de toekomstige situatie worden uitgewerkt mede op basis van hetgeen nu reeds beschikbaar is (92920v, GOVI, BISON, InfoPlus etc)

4. **De beschreven infrastructuur en BISON standaard faciliteert de volledige, tijdige, kwalitatieve en herleidbare gegevensuitwisseling tussen vervoerders, NDOV en service providers.**

Business Case

Op pagina 12 zijn 3 kwaliteitscriteria voor de NDOV omschreven: tijdigheid, volledigheid en juistheid. Hoe deze criteria worden bewaakt/gefaciliteerd wordt niet beschreven anders dan een periodiek overleg tussen NDOV en Dataprovider over opgetreden incidenten qua hoeveelheid en inhoud.

Het waarborgen van datakwaliteit wordt in de SLA met dataproviders (bijlage VIII) omschreven en wordt uitgedrukt in het aantal incidenten dat de NDOV constateert.

Aanvullende (bron) documentatie en interviews

Uit het gesprek met GOVI komt naar voren dat de BISON standaarden (nog) niet voorzien in deze kwaliteitscriteria voor gegevens uitwisseling. De BISON standaarden zijn primair opgezet om vanuit de vervoerders eenduidige koppelvlakken voor het verschaffen van actuele reisinformatie op halteniveau aan te bieden.

In BISON koppelvlakken worden geen kwaliteitscriteria vastgelegd. Bijvoorbeeld bij koppelvlak 19 zijn de gegevens niet toetsbaar, cq. herleidbaar tot bron. BISON geeft aan dat de BISON een standaard is die de kwaliteit kan faciliteren maar zelf niet controleert. Dit zou onderdeel moeten zijn van de dataverwerking door de NDOV. GOVI bewaakt de kwaliteit doormiddel van validatie bij ontvangst van de gegevens bijvoorbeeld om te bewaken of elk voertuig elke minuut een signaal verstuurd.

Conclusie & aanbeveling

Voor dit toetsingscriterium/uitgangspunt is de Business Case onvoldoende specifiek om aan te geven dat bij realisatie aan de publieke doelstellingen wordt voldaan.

De BISON standaarden kunnen een bijdrage leveren aan de kwaliteitscriteria. Daarbij komt dat verschillende dataformaten van dataproviders nog moet worden omgezet in de BISON standaard. De validatie van kwaliteitsnormen zoals beschreven in de Business Case gebeurt op basis van incidenten achteraf. Hoe de validatie plaats vindt, wordt niet duidelijk.

Op basis van onze ervaring op het gebied van kwalitatieve gegevensuitwisseling zoals bij KLM, bevelen we aan de input vooraf, bij aanlevering aan de NDOV, te verifiëren ter voorkoming van vervuiling van de NDOV data.

Specificeer de kwaliteitscriteria volledig, kwalitatief, herleidbaar en tijdig en stel deze vast. Neem deze specificatie mee als input voor de BISON standaarden, wetgeving, Leveringsovereenkomsten en voor de technische uitwerking (technische requirements) van de NDOV. Op basis van de ervaring op het gebied van kwalitatieve gegevensuitwisseling bevelen we aan de input vooraf, bij aanlevering aan de NDOV, te verifiëren ter voorkoming van vervuiling van de NDOV data.

6. De Business Case hanteert als uitgangspunt dat zo min mogelijk beperkingen worden opgelegd aan afnemers van data.

Business Case

De Business Case bevat een generiek concept SLA voor service providers (bijlage IX). Hierin wordt het gebruikersrecht van data van deze reisinformatie beperkt door de ter zake relevante wetgeving. De NDOV wordt een beperkte opening geboden om aanvullende gebruiksaanwijzingen c.q. beperkingen op te nemen binnen de kaders van de wet. Daarnaast is de service provider is niet afhankelijk van goedkeuring door de dataprovider.

Feiten aanvullende (bron) documentatie en interviews

Bij de bespreking van de service provider rol is in de interviews met name stilgestaan bij de commerciële en technische aspecten van het 'level playing field'. Zo zouden service providers niet bereid zijn te betalen voor reisinformatie. Zie hiervoor tevens de uitwerking van uitgangspunten 4 en 6.

Conclusie & aanbeveling

Voor dit toetsingscriterium/uitgangspunt is de Business Case voldoende specifiek. De businesscase geeft inzicht in de te hanteren gebruiks- en leveringsvoorwaarden middels bijlage IX. Aandachtspunt is dat het 'level playing field' uitgangspunt een prijs op basis van verstrekkingkosten benoemd terwijl de Business Case uitgaat van een (aanvullende) licentievergoeding van €100.000,- op jaarbasis.

Gebruik als uitgangspunt in de Business Case dat service providers verstrekingskosten betalen, geen licentiekosten.

7. De Business Case gaat er van uit dat bewerking van data niet tot de werkzaamheden van de NDOV vallen.

Business Case

Genoemd worden de verrijking ten behoeve van CO₂ en emissie berekening (pagina 5 en in bijlage V) en bewerking van data (pagina's 9/10/11). Op pagina 17 wordt de bewerking onder verwerking nader uitgewerkt. De Business Case gaat tevens uit van het verwerken van data tot een reisadvies (geplande reisinformatie).

Feiten aanvullende (bron) documentatie en interviews

Na de bespreking met de klankbordgroep lijkt beperkte bewerking en verrijking van data toegestaan. Hier moet onder worden verstaan het combineren van de diverse databronnen/informatie zoals halte en geo informatie om tot reisinformatie te komen. Verwerking tot reisadviezen valt niet onder de scope van de NDOV.

Conclusie & aanbeveling

Ondanks dat de bewerking en verrijking van data meerdere malen wordt genoemd in de Business Case lijkt dit niet in strijd met het uitgangspunt 'level playing field'. NDOV levert (in strijd met de scopewijziging) tevens reisadviezen en zelf planner functionaliteit (pagina 9). Dit heeft ook financiële consequenties (Pagina 24).

Stel expliciet vast welke databewerking en verrijking de NDOV mag doen om de gewenste reisinformatie (niet reisadvies) te verstrekken.

8. De NDOV voorziet in één loket, waar data over al het OV in Nederland kan worden doorgeleverd aan partijen.

Business Case

Het uitgangspunt 'loket' is letterlijk terug te vinden in de Business Case: de landelijke databank leidt tot één loket, waar reisinformatie en/of reisadviezen over al het OV in Nederland worden doorgeleverd aan partijen, die dit op hun beurt distribueren naar reizigers.

De mogelijke samenwerking met GOVI om tot één loket te komen wordt beschreven vanaf pagina 21. Voor meer consistentie naar de reiziger en één aanspreekpunt voor OV-bedrijven lijkt een integratie tot één loket wenselijk. De schema's op pagina 21 en 22 zijn overigens inconsistent met de beschrijving van het (NDOV) loket in de Business Case.

Aanvullende (bron) documentatie en interviews

In het gesprek met BISON is de loket functie van de NDOV besproken. Deze functie van de NDOV is essentieel: wat er achter het loket gebeurt, hoe de data wordt verzameld en het loket bereikt, is van ondergeschikt belang zolang de levering van reisinformatie aan derden als service providers, overheden en infrabeheerders voldoet aan de daaraan gestelde criteria.

In de gesprekken met GOVI kwam naar voren dat GOVI voor stad- en streekvervoer een basis heeft voor actuele reisinformatie:

- Gestandaardiseerde statische data (Koppelvlak 1) wordt door vervoerders aangeleverd, door GOVI op consistentie gecheckt en verwerkt tot operationele (dag)dienstregelingen.
- Met actuele data (Koppelvlak 6, 15 en 17) wordt deze dienstregeling gemuteerd om actueel te blijven
- De actuele data (en data met betrekking tot de realisatie/historie) wordt in een database opgeslagen en conform Koppelvlakken 7 en 8 naar de DRIS palen verzonden

Prorail beoogt met InfoPlus een gelijkwaardige informatievoorziening voor het treinverkeer te ondersteunen. Dit is momenteel nog in ontwikkeling.

In het gesprek met 92920v kwam naar voren dat in de huidige 92920v opzet, de service provider functie en NDOV functie verweven zijn. Voor de splitsing van 92920v provider en loket activiteiten is een aanvullende inspanning nodig.

Conclusie & aanbeveling

Voor dit toetsingscriterium/uitgangspunt is de Business Case voldoende specifiek. De loket functie wordt expliciet benoemd en ligt aan de basis van de SLA met afnemers.

De benodigde informatie ten behoeve van het loket is reeds gedeeltelijk aanwezig of in ontwikkeling (92920v, InfoPlus, GOVI). Een loket wat gebruik maakt van deze bestaande databanken, wellicht aangevuld met het NDW, lijkt de meest pragmatische oplossing om multimodale reisinformatie te ontsluiten.

Onderzoek onder welke voorwaarden de huidige databanken (92920v, InfoPlus, GOVI) ontsloten kunnen worden door één loket zonder een nieuwe databank te introduceren. Het loket zou onder onafhankelijke regie van de overheid moeten vallen. Zie tevens de aanbeveling bij toetsingscriteria 3 en 5.

10. De Business Case bevat een productencatalogus (welke is afgestemd met de doelgroepen), een toespitsing op doelgroepen en geeft inzicht in de prijsopbouw.

Business Case

De producten catalogus wordt benoemd op pagina's 9 en 10. De kosten voor producten worden op pagina 33 toegelicht.

De onderstaande tabel bevat een samenvatting op hoofdlijnen:

| Product | Dekking | Doelgroep | Prijsopbouw |
|---------------------------------|--|---|--|
| OV reisinformatie | 100% | Vervoerders en serviceproviders | €100k per jaar + (beperkte) verstrekingskosten |
| Regionale reisinformatie | <100% | wegbeheerders (en DO's) in het openbaar vervoer | |
| gestandaardiseerde reisadviezen | | Service providers | €150k + hostingskosten €10k per 10 Mio reisadviezen. |
| management informatie | zoals overeengekomen tussen vervoerder en OV-autoriteit* | OV-autoriteit | |

*Hierbij is het wenselijk dat een protocol wordt overeengekomen tussen vervoerder en DO waarlangs de management informatie door de NDOV wordt opgesteld en verstrekt.

In aanvulling op de Business Case benoemt bijlage V aanvullende reisadviesproducten of onderdelen daarvan (auto+OV planner, Milieubelasting calculator).

Aanvullende (bron) documentatie en interviews

In het kader van de productencatalogus en de gehanteerde aannames voor de prijs van de producten geldt de opmerking die ook bij toetsingcriteria 4 en 6 is benoemd. Zowel NS als 92920V geven, op basis van ervaring, aan dat service providers niet zullen betalen voor reisinformatie. Service providers als Google en TomTom beschouwen reisinformatie als iets waar zij en de reiziger recht op heeft. Reizigers gaan niet betalen voor een reisadvies. Reisinformatie moet worden gezien als een marketing middel om reizigers in het openbaar vervoer te krijgen.

Conclusie & aanbeveling

Voor dit toetsingscriterium/uitgangspunt is de Business Case onvoldoende specifiek. De afstemming met doelgroepen en het realisme van de prijsopbouw zijn niet onderbouwd. De herziene scope was bij oplevering van de Business Case nog niet bekend, de producten catalogus zal gecorrigeerd moeten worden voor het product reisadvies: verwerking tot reisadviezen valt niet onder de scope van de NDOV. Een detaillering van de management informatie ontbreekt (bijlage XI). Gezien de mogelijke afwijking per concessie is het nauwelijks haalbaar hiervoor een generieke SLA vast te stellen.

Er is nadere afstemming van producten en prijsopbouw met de doelgroepen nodig. Stel daarbij een standaard vast voor managementinformatie waardoor de afhankelijkheid van concessies en afwijking per concessie (en dus product) wordt ondervangen.

- 11. De Business Case maakt inzichtelijk op welke platforms data beschikbaar komen, wat levertijden en overige condities zijn die betrekking hebben op de dataoverdracht.

Business Case

Op pagina 19 worden een aantal uitvoeringscriteria beschreven en aannames gedaan over leveringstijden.

Aanvullende (bron) documentatie en interviews

In het gesprek met de NS is de eis ten aanzien van levertijd via InfoPlus besproken; vanaf het moment dat een bericht over vertraging wordt verstuurd naar infoplus, dient dit bericht binnen 9 seconden in de reisplanner te zijn opgenomen.

Conclusie & aanbeveling

Technische platforms en performance aspecten zijn niet benoemd. Leveringstijden en condities zijn niet expliciet beschreven of opgenomen in de verschillende leveringsovereenkomsten/SLA's.

Stel de performance/leverings eisen en condities vast. De performance eisen als lever- en responsetijden zijn van belang voor de technische oplossing voor de NDOV.

12. De Business Case voorziet in een basisniveau aan statische reisinformatie. De Business Case maakt inzichtelijk of het huidige basisniveau wordt uitgebreid met actuele informatie.

Business Case

Het reisinformatieproces wordt vanaf pagina 16 beschreven en omvat statische, dynamische en actuele reisinformatie.

Aanvullende (bron) documentatie en interviews

Momenteel worden statische reisinformatie en reisadvies verzorgd door 92920v. In het gesprek met 92920v werd aangegeven dat 92920v graag de eindgebruiker (reiziger) bedient. Daarnaast werd aangegeven dat de techniek die 92920v momenteel gebruikt voor reisinformatie en advies dusdanig geïntegreerd is, dat scheiding van deze functies technisch moeilijk is.

Conclusie & aanbeveling

Het basis niveau lijkt nu als reisadvies gepositioneerd te worden zonder dat 92920v expliciet als service provider wordt benoemd. Hierdoor lijkt het basisniveau niet gegarandeerd. De NDOV heeft geen controle over de reisadviezen die de reiziger ontvangt. De laatste schakel wordt overgelaten aan de markt.

Continueer voorlopig de service provider / reisadvies taken van 92920v zodat het basisniveau gegarandeerd blijft.

7.3 Conclusie toetsingscriteria

De algehele conclusie is dat de Business Case zowel functioneel als technisch onvoldoende diepgang heeft om aan de criteria uit het referentiekader te voldoen:

- Met betrekking tot de techniek is de business, bijlagen en verwijzingen naar aanvullende documentatie (e.g. BISON) onvoldoende specifiek en niet dekkend voor de gehele NDOV

keten. Zo is er voor de modaliteit 'trein' nog geen BISON koppelvlak en vraagt de gegevens uitwisseling voor met name actuele data om nadere toelichting.

- Functioneel is de Business Case onduidelijk over kwaliteitscriteria (bijvoorbeeld als het gaat om het begrip tijdigheid)
- Een aantal uitgangspunten worden in de Business Case aangehaald zonder vervolgens aan te geven hoe hieraan wordt voldaan. Andere uitgangspunten.

Samenvattend kan gesteld worden dat de Business Case een eerste aanzet is en de daarin gekozen formuleringen een hoog abstractieniveau kennen. De vraag is of er functionele als technische diepgang kan worden verwacht van een Business Case. De Business Case is een eerste aanzet voor een nadere stap om de functionele en technische eisen uit te werken. Voorwaarde voor het uitwerken van deze eisen is dat de taken, rollen en verantwoordelijkheden in het openbaar vervoer speelveld helder worden afgestemd en vastgelegd. Met de functionele en technische eisen kan vervolgens objectief naar de reeds ontwikkelde en beschikbare faciliteiten worden gekeken waarmee een aantal oplossingsalternatieven wordt voorgedragen.

7.4 Overwegingen en aanbevelingen op basis van vergelijkbare casus

7.4.1 Introductie casus

South African National Department of Transport – National Transport Register

De Zuid-Afrikaanse National Department of Transport is verantwoordelijk voor het vaststellen van het vervoersbeleid en het werken met negen provinciale- en lokale overheden om te komen tot een betaalbaar, veilig en duurzaam nationaal vervoersysteem. Nationale Transport Register integreert informatie over taxi registraties, vergunningendata van lokale weg- en transportboards en bussubsidies. Relevantie is de integratie van uiteenlopende systemen met verschillende koppelingen en interfaces, consolideren van verschillende data in een centrale en provinciale database en toegankelijk maken via een web-gebaseerd systeem.

Airline Industrie – KLM

De elektronische booking tool (eBT, www.klm.com) zorgt ervoor dat on-line vluchten kunnen worden geboekt gecombineerd met producten zoals hotels, verzekeringen en auto's. EBT wordt grofweg 120.000 maal bezocht door online klanten. eBT is gebaseerd op Service Oriented Architecture en consumeert data uit meer dan 20 verschillende interne/externe data providers. Daarnaast levert eBT data aan verschillende service consumers. EBT leest, verwerkt en slaat significante volumes aan statische-, batch- en real-time data op in zijn eigen database.

Ministerie van Transport –Fare Card System (classified international client)

Regionaal ingevoerde vervoerskaarten gebaseerd op contactloze smartcard technologie waarmee kaarthouders toegang hebben tot negen transit service providers zoals trein, metro en bussen. Kaarthouders kunnen de uniforme vervoerskaarten automatisch opwaarderen. Relevantie is de real time data verwerking en de integratie met verschillende partijen/data providers.

NFL.com

NFL.com is de site van prestigieuze National Football League die per maand bezocht wordt door 15M unieke on-line bezoekers en 70M+ pageviews afhandelt op een willekeurige speeldag. Relevantie is het opslag, verwerking en beschikbaarstelling van significante datavolume, het principe van het tijdig leveren van live data-feeds en real-time data aan on-line klanten.

Resources Industrie - BP Chemicals Rail Telematics

BP gebruikt Rail Telematics om de spoortransportkosten te verlagen en het vervoer van gevaarlijke materialen verder te verbeteren. Real-time data zoals gewicht, temperatuur en geografische positie worden uit verschillende sensoren (i.e. GPS, RFID) ingelezen, verwerkt en opgeslagen in database en datawarehouse wat weer als input gebruikt voor rapportage doeleinden.

Resource Industrie - Enterprise Hazmat Tracking Solution

Asset-tracking systeem die gebruikmaakt van gespecialiseerde sensoren, RFID en satelliet communicatie waarmee de klant zijn sensitieve goederen wereldwijd kan opsporen en de efficiency van goederengebruik verder kan verbeteren. Data uit sensoren worden real-time verwerkt en gerapporteerd.

7.4.2 Overwegingen en aanbevelingen

Met het oog op de techniek en kosten zijn er meerdere oplossingen mogelijk die voordeliger kunnen uitpakken dan aangegeven in de Business Case en TNO onderzoeksrapport denk aan:

Het inzetten van OpenSource voor hardware en software. OpenSource software/framework (i.e. Spring, Hibernate en Ajax) en hardware (i.e. Redhat Linux en JBoss) kunnen significante besparingen opleveren voor wat betreft aanschaf van hardware- en software licenties. Reële besparingen van circa 30% kunnen worden gerealiseerd ten opzichte van de commerciële producten.

Het gebruikmaken van Cloud Computing in combinatie met Service Oriented Architecture (SOA). NDOV wordt dan niet on-premis gehost maar in de 'cloud' door leveranciers zoals Amazon, Google en Microsoft. Voordelen hiervan zijn de significante lage TCO (i.e. kostenreductie door lage infrastructuur-, onderhoud- en energiekosten), elastisch/schaalbaarheid (i.e. capaciteitgebruik naar behoefte, omgaan met onverwachte veranderingen in hoeveelheid data en verhogen van business flexibiliteit) en high performance computing (pay-as-you-go dus niet betalen voor hardware capaciteit wat niet wordt gebruikt, capaciteit oneindig schaalbaar naar behoefte).

Het gebruikmaken van mixed teams zoals onshore-, nearshore- en offshore resources. NDOV ontwikkel-, onderhoud-, infrastructuur(configuratie)- en testwerkzaamheden zouden nearshore (binnen Europa) danwel offshore (buiten Europa) kunnen worden uitgevoerd. Bij offshore kunnen personeelskosten worden gereduceerd met meer dan 35% procent.

8 Onderzoeksvraag 3; financiële audit

8.1 Inleiding

Centraal in de financiële audit staat de vraag of de business case voldoende zekerheid biedt voor een marktconforme prijszetting voor de bouw en het beheer van de NDOV, inclusief een voor de overheid acceptabele verdeling van risico's.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn in de financiële audit de volgende toetsingscriteria gehanteerd:

1. De business case geeft een gedetailleerd inzicht in de kosten, baten en financiering van NDOV;
2. De schattingen van kosten, baten en financiering van de NDOV is voldoende onderbouwd en zijn reëel;
3. Financiële stromen van de NDOV zijn transparant;en
4. De business case biedt voldoende zekerheid voor een marktconforme prijssetting voor de bouw en het beheer van NDOV, inclusief een voor de overheid acceptabele verdeling van risico's.

Deze criteria worden in dit hoofdstuk getoetst. In paragraaf 8.2 wordt de business case samengevat. Vervolgens wordt het effect van de scope verandering – zie paragraaf 5.3 - op de business case in paragraaf 8.3 weergegeven. De audit vindt plaats op de business case na de scopeverandering. De resultaten van de audit zijn weergegeven in paragraaf 8.4. Het hoofdstuk eindigt met conclusies en aanbevelingen in paragraaf 8.5.

8.2 De business case

In de ontwikkeling van de NDOV worden -na het opstellen van de business case- twee fasen onderscheiden:

1. De opzet van de NDOV ("bouwfase"); en
2. De exploitatie van de NDOV ("exploitatiefase")

Hieronder wordt per fase ingegaan op de kosten, inkomsten en financiering van de NDOV en op de geïdentificeerde risico's in de business case. De business case geeft aan dat de financiële uitwerking ervan als een eerste aanzet gezien moet worden.

8.2.1 De bouwfase

De belangrijkste kosten zijn i) de kosten voor het bouwen van een nieuwe ICT architectuur (data en software) en infrastructuur (hardware) en ii) organisatiekosten om de ontwikkeling van de NDOV aan te sturen.

De bouw van de *ICT infrastructuur en architectuur* wordt na aanbesteding door een ICT-leverancier gerealiseerd. Deze kosten bedragen EUR 6,6 miljoen.

De *organisatiekosten* om de ontwikkeling van de NDOV aan te sturen bedragen EUR 8,4 miljoen en omvatten in de bouwfase het organiseren van de aanbesteding, het onderhouden van externe relaties van de NDOV en het begeleiden van de bouw van de ICT infrastructuur en architectuur. Medewerkers van g2920v verlenen ondersteuning bij het komen tot een functioneel ontwerp voor de ICT.

Daarnaast zijn er EUR 2 miljoen reorganisatiekosten in de bouwfase opgenomen, evenals 0,5 miljoen kosten voor het minimale voorzieningenniveau. Het minimale voorzieningenniveau zijn de uitgaven voor het investeren in distributiekkanalen naar de reiziger op het moment dat NDOV de exploitatiefase ingaat. Reorganisatiekosten zijn de kosten voor de medewerkers die als gevolg van het opzetten van de NDOV boventallig worden.

De totale kosten in de bouwfase bedragen EUR 17,5 miljoen. De kosten in de bouwfase zijn daarna door de NDOV in een *update* van de business case aangepast. De kosten voor het bereiken van een minimum voorzieningenniveau en de reorganisatie kosten zijn uit de business case gehaald. Daarmee bedragen de kosten in de bouwfase in de aangepaste business case EUR 15 miljoen.

In de bouwfase worden geen inkomsten gegenereerd. De business case gaat er vanuit dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat de kosten in de bouwfase voor zijn rekening neemt, in de vorm van subsidieverstrekking.

8.2.2 De exploitatiefase

De kosten in de exploitatiefase bestaan uit organisatiekosten. De *organisatiekosten* zijn gerelateerd aan de gekozen organisatiestructuur in de exploitatiefase. De organisatiekosten in de exploitatiefase zijn geschat door een analyse te maken van de gerealiseerde kosten in 2008 en verwachte kosten in 2009 van het verkrijgen, verwerken en verstrekken van reisinformatie door de huidige g2920v. Hierbij is vervolgens een splitsing gemaakt van kosten die in de toekomst door de NDOV worden verricht en kosten van de distributieactiviteiten van de serviceprovider g2920v. De organisatiekosten bedragen EUR 4,6 miljoen.

De exploitatiekosten verminderen naar verwachting met EUR 1,5 miljoen als wordt besloten het integreren met de regionale server (project GOVI). In de business case is geen rekening gehouden met kosten voor kennisoverdracht van g2920v naar de NDOV.

De kosten in de exploitatiefase zijn vervolgens in een update van de business case aangepast. Toegevoegd zijn instandhoudingskosten van EUR 1,3 miljoen. Als *instandhoudingskosten* is in de business case opgenomen de jaarlijkse afschrijvingskosten voor de ICT infrastructuur en architectuur. Ter berekening van deze kosten is er vanuit gegaan dat de ICT infrastructuur en architectuur na vijf jaar wordt vervangen. De totale kosten in de exploitatiefase bedragen daarmee in de aangepaste business case EUR 5,9 miljoen.

De totale inkomsten in de exploitatiefase bedragen EUR 4,6 miljoen. Een beperkt deel van de kosten - EUR 1,4 miljoen - wordt gedekt door inkomsten uit de verkoop van reisinformatie en reisadvies. De resterende kosten worden in de business case gedekt door financiering in de vorm van bijdragen van de vervoerders, decentrale overheden en Verkeer en Waterstaat.

8.2.3 Risico's

Er is in de business case een aantal risico's in kaart gebracht die invloed hebben op financiële aspecten in de business case, waaronder:

1. De auto+OV en P+R planner behoren niet tot de dienstverlening van de NDOV;
2. Overheden zijn niet bereid c.q. niet in staat om bij te dragen aan eenmalige en structurele uitgaven NDOV;
3. Redelijk en objectief tarief wordt niet geaccepteerd door overheden en/of marktpartijen;
4. Er zijn geen of onvoldoende afnemers voor producten/diensten van NDOV;
5. Planning is niet realistisch waardoor tijds- en kostenoverschrijding dreigt;
6. Er is geen rekening gehouden met een vergoeding richting 92920V voor de overdracht van kennis;en
7. Aannames over organisatie, uitgaven, kosten en opbrengsten zijn niet realistisch, waardoor een kostenoverschrijding dreigt;

De Business Case omvat tevens een inschatting van de omvang (kans * risico van optreden risico) van het risico en beheersmaatregelen.

8.3 Effect scopeverandering op business case

De scopeverandering heeft een grote invloed op de kosten, opbrengsten en financiering in de bouwfase en de exploitatiefase. Het effect van de scopeverandering is tweeledig. Ten eerste vervallen alle in de Business Case opgenomen kosten en inkomsten van adviesdiensten. Ten tweede leidt de scope verandering ertoe dat er weinig tot geen inkomsten worden gegenereerd, omdat de NDOV alleen de kosten voor het aanleggen van de dataverbinding met serviceproviders in rekening mag brengen.

Na de scopeverandering worden in de bouwfase alleen nog kosten gemaakt voor het verstrekken van reisinformatie. Hierdoor dalen de kosten van EUR 15 miljoen naar EUR 8,3 miljoen. De kosten in de exploitatiefase bedragen na de scopeverandering in totaal nog EUR 3,5 miljoen (was in de aangepaste business case EUR 5,9 miljoen).

Zowel de aanpassingen in de business case door de NDOV als de scopeverandering hebben dus geleid tot een flinke wijziging ten opzichte van de originele door de NDOV opgestelde business case. In onderstaand overzicht zijn deze wijzigingen weergegeven.

| | Originele business case | | | Actualisatie business case | | | Aangepaste scope | | |
|-----------------------------|-------------------------|--------------------|------------|----------------------------|--------------------|------------|------------------|--------------------|-----------|
| | Kosten bouw | Kosten exploitatie | Inkomsten | Kosten bouw | Kosten exploitatie | Inkomsten | Kosten bouw | Kosten exploitatie | Inkomsten |
| Reisinformatie | | | | | | | | | |
| Architectuur | 2,6 | | | 2,6 | | | 2,6 | | |
| Infrastructuur | 0,7 | | | 0,7 | | | 0,7 | | |
| Organisatiekosten | 5 | 2,8 | | 5 | 2,8 | | 5 | 2,8 | |
| Instandhoudingskosten | | | | | 0,7 | | | 0,7 | |
| Totaal kosten | 8,3 | 2,8 | | 8,3 | 3,5 | | 8,3 | 3,5 | |
| Inkomsten vervoerders | | | 0,1 | | | 0,1 | | | |
| Inkomsten DO's | | | 0,5 | | | 0,5 | | | |
| Inkomsten derden | | | 0,2 | | | 0,2 | | | |
| Totaal inkomsten | | | 0,8 | | | 0,8 | | | |
| OV-advies | | | | | | | | | |
| Architectuur | 1 | | | 1 | | | | | |
| Infrastructuur | 0,3 | | | 0,3 | | | | | |
| Organisatiekosten | 1,8 | 1 | | 1,8 | 1 | | | | |
| Instandhoudingskosten | | | | | 0,2 | | | | |
| Totaal kosten | 3,1 | 1 | | 3,1 | 1,2 | | | | |
| Inkomsten vervoerders | | | 0,6 | | | 0,6 | | | |
| Inkomsten DO's | | | 0 | | | 0 | | | |
| Inkomsten derden | | | 0 | | | 0 | | | |
| Totaal inkomsten | | | 0,6 | | | 0,6 | | | |
| Auto + OV advies | | | | | | | | | |
| architectuur | 2 | | | 2 | | | | | |
| Organisatiekosten | 1,6 | 0,8 | | 1,6 | 0,8 | | | | |
| Instandhoudingskosten | | | | | 0,4 | | | | |
| Totaal | 3,6 | 0,8 | | 3,6 | 1,2 | | | | |
| Inkomsten vervoerders | | | | | | | | | |
| Inkomsten DO's | | | | | | | | | |
| Inkomsten derden | | | | | | | | | |
| Totaal inkomsten | | | | | | | | | |
| Overig | | | | | | | | | |
| reorganisatiekosten | 2 | | | | | | | | |
| Minimum voorzieningenniveau | 0,5 | | | | | | | | |
| Totale kosten | 17,5 | 4,6 | | 15 | 5,9 | | 8,3 | 3,5 | |
| Totale inkomsten | | | 1,4 | | | 1,4 | | | |

8.4 Resultaten audit business case

Bij de audit op de Business Case dient in ogenschouw te worden genomen dat de Business Case een "high level" karakter heeft, waarbij gebruik is gemaakt van ruime schattingen. Dit betekent dat de Business Case in zijn aard al een redelijk grote mate van onzekerheid meebrengt over de uitkomsten van de schattingen. Het betekent ook dat er geen gedetailleerde financiële analyse is uitgevoerd. Zo wordt er bijvoorbeeld geen rekening gehouden met het effect van de tijds waarde van geld (inflatie) in de Business Case en is er geen gevoeligheidsanalyse verricht op de business case.

Voor wat betreft de toetsingscriteria "de mate van detailinzicht in kosten van baten en financiering van de NDOV" en "de mate van onderbouwing van kosten, baten en financiering en het realiteitsgehalte van de schattingen" is vooral beoordeeld of de prognoses op een juiste wijze zijn gebaseerd op de aannames in de business case en alle belangrijke aannames toereikend zijn toegelicht.

Op dit punt heeft de audit een aantal belangrijke aandachtspunten opgeleverd. Zo wordt in de door ons ter beschikking gestelde documentatie niet voldoende onderbouwd waarop zowel de aannames voor kosten als inkomsten in de Business Case zijn gebaseerd. Verder is er geen financieel model beschikbaar, zodat we niet kunnen verifiëren of de uitkomsten van het model op een juiste wijze zijn gebaseerd op de aannames in de Business Case. De business case is daarmee vanuit het financiële perspectief onvoldoende onderbouwd.

Het derde criterium in de audit is of financiële stromen transparant zijn. Hierbij wordt vooral gekeken of het transparant is welke partijen bijdragen aan de bekostiging van de NDOV. Nadat de business case is opgesteld is de scope van de opdracht echter verandert. Dit leidt ertoe dat de business case op dit punt niet meer overeenkomt met de huidige inzichten op het gebied van bekostiging.

Het vierde en laatste criterium is of de Business Case voldoende zekerheid biedt voor een marktconforme prijssetting voor de bouw en het beheer van de NDOV inclusief een voor de overheid acceptabele verdeling van risico's.

Op basis van vergelijkbare projecten in het buitenland, de gevoerde gesprekken en expert opinion blijkt dat de kosten in zowel de bouw fase als de exploitatiefase zich aan de bovenkant van de bandbreedte van marktconforme kosten bevindt. De bandbreedte is gebaseerd op een in de markt gangbare samenstelling van een projectteam en doorlooptijd voor een opdracht van deze omvang.

De in de Business Case gehanteerde doorlooptijd van 3,5 jaar voor de bouw fase is de belangrijkste reden waarom de kosten zich boven de bandbreedte bevinden. De doorlooptijd van de bouw fase voor een opdracht van deze omvang is door het onderzoeksteam ingeschat op 2 jaar. Mede doordat de personele bezetting in de organisatie lager is, komen de kosten lager uit. Uitgaande van de bouw van de ICT infrastructuur en architectuur in Nederland gaan we uit van marktconforme kosten van EUR 6,4 miljoen. In geval van off-shore bouw van de ICT bedragen de kosten EUR 5,4 miljoen. Ook in de exploitatiefase liggen de marktconforme kosten gelijk of lager dan in de business case. Een lagere organisatorische bezetting leidt, doordat we uitgaan van hogere salariskosten dan waar in de business case vanuit gaan, ook tot EUR 3,5 miljoen exploitatiekosten bij uitvoering in Nederland, in geval van off shore exploitatie dalen de kosten tot EUR 3,0 miljoen.

Op basis van de Business Case kan tenslotte niet goed worden vastgesteld of sprake is van een voor de overheid acceptabele verdeling van risico's. Er is weliswaar een risicoanalyse uitgevoerd, een financiële waardering van de risico's ontbreekt echter. Ook is onvoldoende helder aan wie het risico is gealloceerd, ofwel welke risico's de overheid op zich neemt.

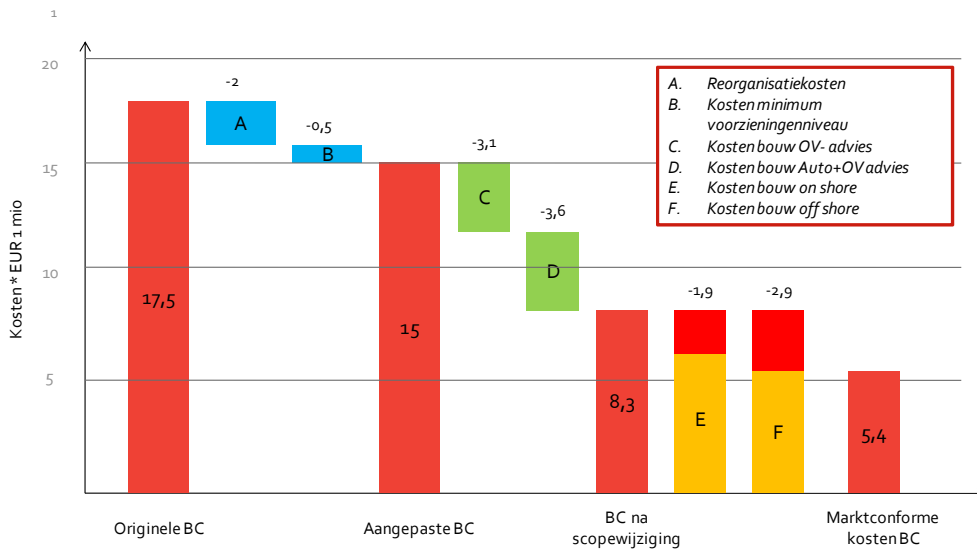
8.5 Conclusie financiële audit

Centraal in de financiële audit staat de vraag of de Business Case voldoende zekerheid biedt voor een marktconforme prijszetting voor de bouw en het beheer van de NDOV, inclusief een voor de overheid acceptabele verdeling van risico's.

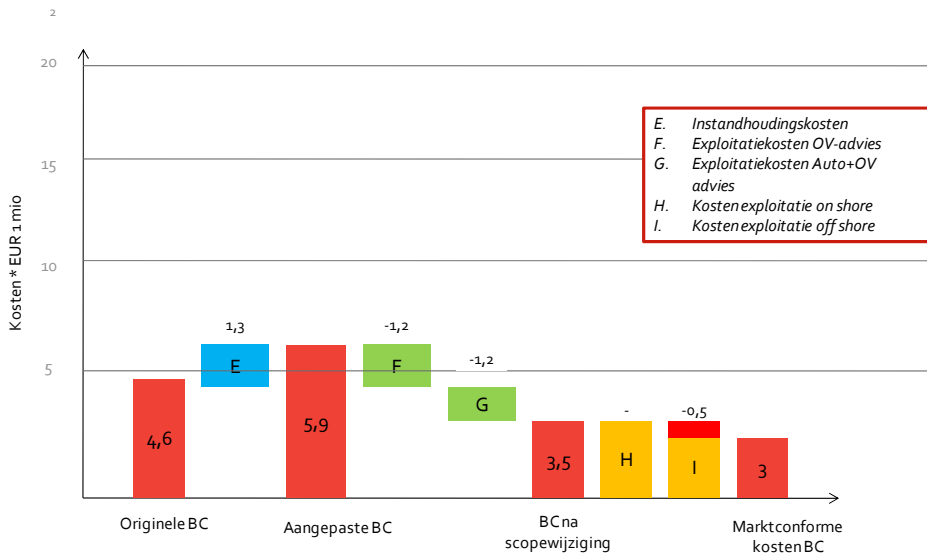
De conclusie is dat de Business Case *onvoldoende* zekerheid biedt voor een marktconforme prijszetting voor de bouw en het beheer van de NDOV. In de door ons ter beschikking gestelde documentatie is niet voldoende onderbouwd waarop zowel de aannames voor kosten als inkomsten in de Business Case zijn gebaseerd. Verder is er geen financieel model beschikbaar, zodat we niet kunnen verifiëren of de uitkomsten van het model op een juiste wijze zijn gebaseerd op de aannames in de Business Case.

Op basis van vergelijkbare projecten in het buitenland, de gevoerde gesprekken en expert opinion blijkt dat de kosten in zowel de bouwfase als de exploitatiefase zich aan de bovenkant van de bandbreedte van marktconforme kosten bevindt. Onderstaande overzichten geven weer wat het effect op kosten en inkomsten is van aanpassing van de business case door NDOV, van de scope wijziging en van de toets op marktconformiteit door het onderzoeksteam.

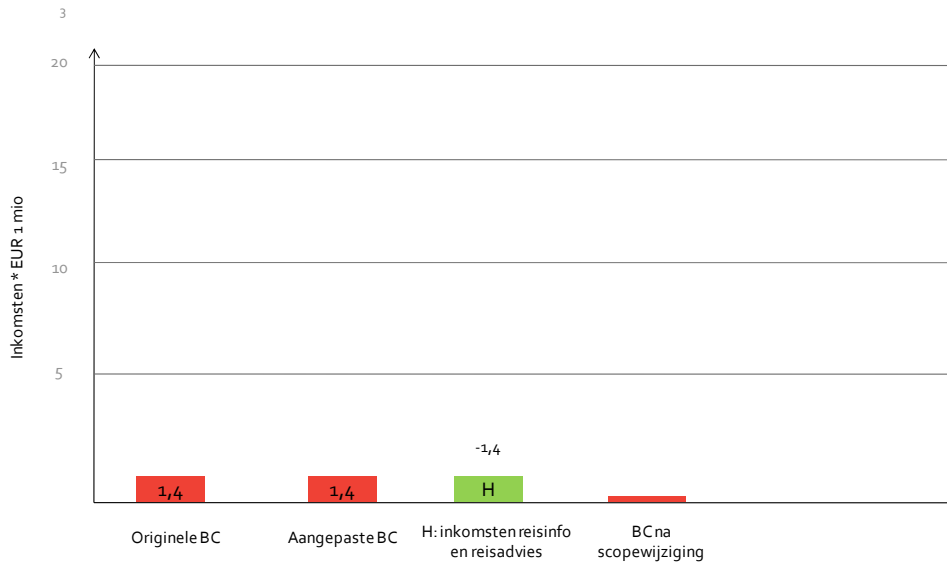
Kosten in de bouwfase: van originele business case tot marktconforme kosten business case



Kosten in de exploitatiefase: van originele business case tot marktconforme kosten business case



Inkomsten in de exploitatiefase: van originele business case tot scope wijziging



Op basis van de business case kan *niet* goed worden vastgesteld of sprake is van een voor de overheid acceptabele verdeling van risico's. Uit de business case blijkt namelijk onvoldoende van welke risico's de overheid de financiële gevolgen draagt en hoe deze risico's zijn gewaardeerd. Ten slotte omvat de risicoanalyse ook niet alle belangrijke projectrisico's.

9 Onderzoeksvraag 4; organisatorische audit

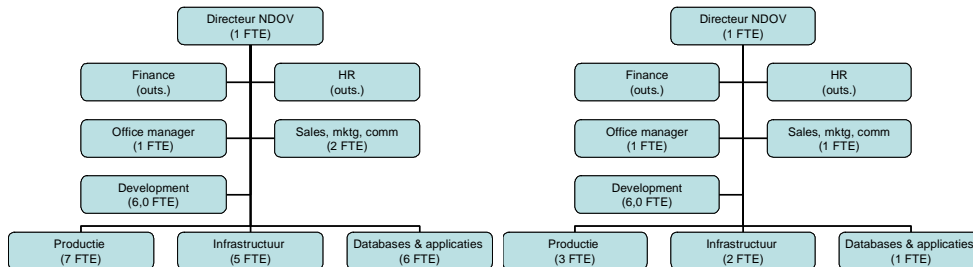
9.1 Inleiding

- 9.1.1 Centraal in de organisatorische audit staat de vraag of g2g2ov organisatorisch in staat is om de bouw en het beheer van de NDOV ter hand te nemen.
- 9.1.2 Om deze vraag te kunnen beantwoorden is in de organisatorische audit het volgende toetsingscriterium gehanteerd
1. **De Business Case geeft duidelijkheid over de migratie van het huidige g2g2ov naar de toekomstige situatie en de consequenties voor het voorzieningenniveau naar de reiziger.**
- 9.1.3 Om ook de positie van g2g2ov richting een eventuele aanbesteding te 'beschermen' heeft het onderzoeksteam zich gebaseerd op openbare informatie. Aanvullend gedetailleerd onderzoek bij g2g2ov zelf naar achterliggende onderbouwingen is in overleg met de opdrachtgever achterwege gebleven. Uit de aangereikte schriftelijke informatie die is aangevuld met informatie uit de interviews is het mogelijk een oordeel te vellen over de organisatorische hardheid van de door vervoerders opgestelde Business Case.

9.2 De Business Case

- 9.2.1 De business case splitst de activiteiten van de NDOV in 3 deelprocessen:
1. Inwinnen reisinformatie (= inkoop)
 2. Verwerken (= samenvoegen, bewerken en opslaan)
 3. Publiceren (= verstrekken c.q. leveren)
- Aan de activiteiten van de NDOV worden strikte kwaliteitseisen gesteld. De processen van de NDOV zullen gecertificeerd moeten zijn conform een vooraanstaande standaard in de IT-sector (bijv. ISO of ITIL).
- 9.2.2 Binnen de NDOV de NDOV moeten een aantal belangrijke competenties, niet limitatief, aanwezig zijn:
- Communicatie met dataleveranciers over onder meer bestandsformaten en periodiciteit van aanlevering;
 - Snel en flexibel aanpassen van de informatieketen bij veranderingen in de OV-sector (bijvoorbeeld concessiewisselingen);
 - Beheer van databases en (reisplanner) software (ICT-architectuur);
 - Beheer van ICT-infrastructuur: virtuele en fysieke servers, storage en netwerk. Belangrijke aspecten hierbij zijn de beschikbaarheid, uitwijkmogelijkheden en recovery plannen;
 - Contacten met leveranciers van ICT-systemen en hosting leveranciers;
 - Projectmanagement kwaliteiten.

9.2.3 Organisatiestructuur NDOV in start-up fase (15 FTE) en exploitatiefase (28FTE)



In de organisatiestructuur zijn de volgende aannames verwerkt:

1. De directeur (en bestuurder van de vereniging) NDOV is eindverantwoordelijk voor het functioneren van de NDOV en legt verantwoording af aan de ALV. De directeur heeft inkoop in zijn portefeuille (de contacten en contracten met afnemers);
2. Finance & HR diensten worden afgenomen van een externe organisatie;
3. Verkoop, Marketing, Communicatie is verantwoordelijk voor alle contacten met afnemers, marketing en verkoop van producten en externe en interne communicatie (1 FTE). Hiernaast is er een product/release manager (1 FTE) die in technische zin producten en diensten van de NDOV bewaakt en (nader) specificceert in contracten met afnemers;
4. De afdeling Development bestaat uit een manager (1); projectmanager (2) en applicatieontwikkelaars/-testers (3).
5. De functionaris office manager is verantwoordelijk voor alle interne kantoorangelegenheden waaronder secretariaat en facilitaire zaken;
6. Een drietal clusters, geleid door teamleiders, rapporteren aan de manager NDOV te weten: Productie, Infrastructuur, Databases en Applicaties.

9.2.4 De NDOV kent 3 lijnafdelingen (productie, infrastructuur en databases & applicaties) en 1 stafafdeling (Development).

De kernactiviteiten van Productie zijn:

- Contacten met dataproviders onderhouden;
- Importeren c.q. invoeren van toegeleverde data (c.q. toezien op geautomatiseerde import data);
- Bewerken data;
- Kwaliteitscontrole data;
- Publiceren data.

De kernactiviteiten van Infrastructuur zijn:

- Beschikbaarheid garanderen infrastructuur conform overeengekomen service levels;
- Implementeren van wijzigingen in de ICT-infrastructuur;
- Opleveren en bijhouden beheerdocumentatie conform in de markt geldende standaarden.

De kernactiviteiten van Databases & Applicaties zijn:

- Beschikbaarheid garanderen van databases en applicaties conform overeengekomen service levels;

- Implementeren van nieuwe applicaties en databases en de wijzigingen daarop;
- Opleveren en bijhouden beheerdocumentatie conform in de markt geldende standaarden.

De kernactiviteiten van Development zijn:

- Bepalen van de architectuur van de NDOV IT-organisatie;
 - Managen van de product-life cycle van applicaties en releasemanagement;
 - Het laten ontwikkelen van nieuwe software of grote wijzigingen in bestaande software;
 - Uitvoeren van changes op bestaande software.
- 9.2.5 De Business Case gaat uit van een organisatiekosten van 8,5 miljoen euro. De kosten voor boventaligheid bedragen 2 miljoen euro, het aantal medewerkers dat als gevolg van het opzetten van de NDOV boventalig wordt, bedraagt ongeveer 20 FTE (à € 100.000 per FTE).
- 9.2.6 Integratie met GOVI is punt van aandacht, Business Case gaat uit van een jaarlijkse additionele kostenpost van 1,5 miljoen euro. Dit bedrag is nog niet opgenomen in de Business Case.
- 9.2.7 Tijdens de start-up periode van 3,5 jaar zal, na aanbesteding, een externe ICT leverancier de nieuwe ICT-architectuur (databases & applicaties) en ICT-infrastructuur (hardware) bouwen.
- 9.2.8 Het bestuur van de vereniging bestaat uit één bestuurder. De directeur / manager (in loondienst) van de NDOV vervult de rol van bestuurder. Hij is eindverantwoordelijk voor het reilen en zeilen van de NDOV en legt daarover verantwoording af aan de ALV.
- 9.2.9 Bij het overdragen van kennis van RIG naar NDOV moet er voor worden gewaakt dat er geen inbreuk wordt gepleegd op intellectueel eigendom met betrekking tot de plannersoftware en de data van de huidige leveranciers van RIG.

9.3 Effect scopeverandering op Business Case

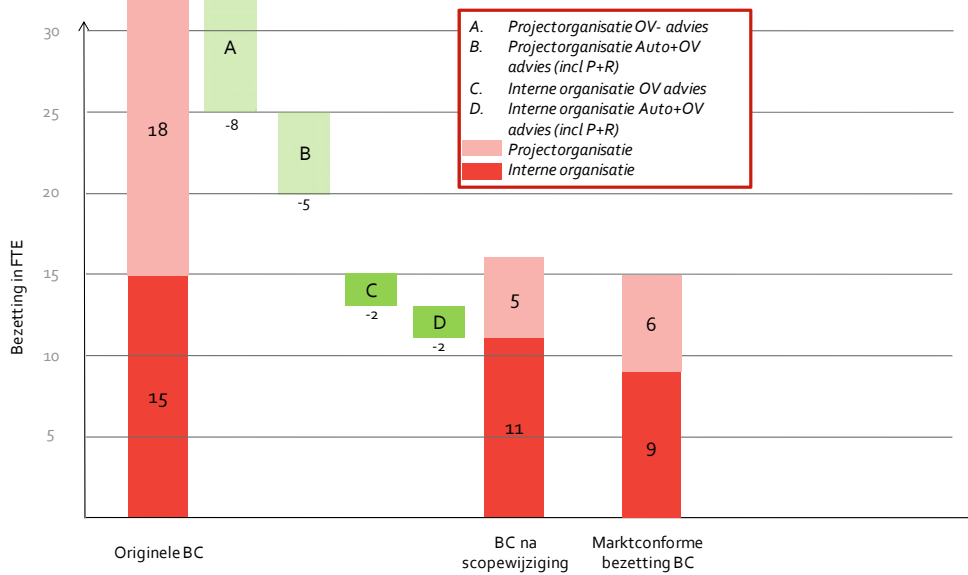
- 9.3.1 De scopeveranderingen van het wegvallen van het OV-advies en het Auto+OV advies hebben consequenties voor de omvang van zowel de interne als de projectorganisatie. De impact van de scopewijziging op de bezetting van de 92920v organisatie in de bouwfase en de exploitatiefase is getoond in paragraaf 9.4.
- 9.3.2 In de bouwfase is de bezetting van de interne organisatie gereduceerd van 15 naar 11 FTE. De projectorganisatie is gereduceerd van 18 FTE naar 5 FTE, waarbij aangetekend dient te worden dat de Business Case uitgaat van verschillende periodes waarbinnen de projectleden hun werkzaamheden uitvoeren. Na scopewijziging vallen volgens de Business Case 4 ontwikkelaars voor 2 jaar en 1 projectmanager voor 2,5 jaar binnen scope.
- 9.3.3 In de exploitatiefase is de bezetting van de interne organisatie door scopewijzigingen gereduceerd van 27,9 FTE naar 21,3 FTE.

9.4 Resultaten audit Business Case

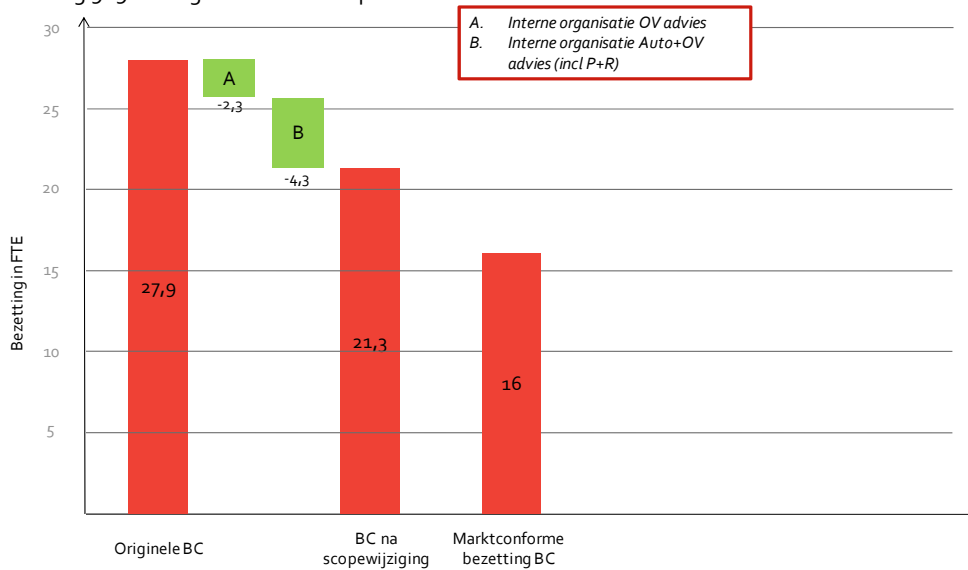
- 9.4.1 Op basis van vergelijkbare projecten in het buitenland en expert opinion concludeert het onderzoeksteam dat voor de bouwfase 15 FTE, inclusief een projectorganisatie van 6 FTE, en in de exploitatiefase 16 FTE afdoende zijn. De doorlooptijd van de bouwfase voor een

opdracht van deze omvang is ingeschat op 2 jaar. Concreet betekent dit dat de bezetting in de Business Case te hoog is ingeschat en dat dus ook de organisatiekosten te hoog zijn. Met betrekking tot de samenstelling van het team gaat het onderzoeksteam uit van een architect / functional lead, naast de in de business case genoemde project manager en ontwikkelaars.

Bezetting 92920v organisatie in de bouwfase:



Bezetting 92920v organisatie in de exploitatiefase:



9.5 Conclusie en aanbevelingen

- 9.5.1 De Business Case gaat er van uit dat g2920v voor de bouw van de nieuwe ICT architectuur (databases & applicaties) een externe ICT-leverancier inschakelt. g2920v neemt niet zelf de bouw van de NDOV ter hand. De 15 FTE, gereduceerd tot 11 FTE na scopewijzigingen, die gedurende de bouwfase bij de NDOV werkzaam zijn, hebben als taak de ontwikkeling van de NDOV aan te sturen, de externe relaties te onderhouden en de aanbesteding te organiseren. Gegeven deze opgave lijkt dit aantal aan de hoge kant, veel is afhankelijk van de kwaliteit van het team dat de genoemde werkzaamheden ter hand zou nemen. De Business Case maakt onvoldoende inzichtelijk of het huidige team binnen de huidige g2920v organisatie over de juiste competenties beschikt. De Business Case gaat er van uit dat g2920v het beheer van de NDOV in eigen hand neemt.
- 9.5.2 De Business Case maakt de migratie van de huidige g2920v organisatie naar de toekomstige situatie onvoldoende inzichtelijk. De Business Case gaat uit van een bezetting van 28 FTE in de exploitatie fase die afkomstig zijn uit de huidige g2920v organisatie. De personele bezetting van de NDOV organisatie is gebaseerd op een andere scope van werkzaamheden dan de huidige opdrachtformulering vanuit de overheden. Door de scopewijzigingen kan het aantal benodigde FTE van 28 dalen tot 21. Op basis van onze ervaringen zijn voor de start up 15 FTE, inclusief de projectorganisatie van 6 FTE, en in de exploitatiefase 16 FTE afdoende. Het onderzoeksteam hanteert een doorlooptijd van de bouwfase van 2 jaar.

10 Conclusies

1. De hoofdvraag uit de audit op de Business Case van de vervoerders luidt of met de Business Case van de vervoerders kan worden voldaan aan de publieke doelstellingen om een NDOV te realiseren.

Hoofdconclusie van de audit is dat met de huidige opzet en inhoud van de Business Case *onvoldoende zekerheid* gegeven wordt dat er een NDOV gerealiseerd wordt dat aan de publieke doelstellingen voldoet.

Ter onderbouwing van deze hoofdconclusie staan hieronder de hoofdconclusies van de vier deelonderzoeken, waarna een advies volgt.

2. **Juridische audit; Is het vanuit de optiek van marktwerking en aanbestedingsrecht mogelijk om rechtstreeks te gunnen aan 92920v?**

Resultaten van de juridische audit:

- Het ministerie van Verkeer en Waterstaat dient overheidsopdrachten, die de terzake toepasselijke drempel voor diensten van EUR 125.000 (excl. BTW) overschrijden, in beginsel aan te besteden. Het verleggen van een aanbestedingsverplichting is volgens het Hof van Justitie EG in beginsel niet toegestaan. Dit betekent dat ook ingeval de op te richten entiteit de bouw van het ICT-systeem via een Europese aanbestedingsprocedure gunt, dit het ministerie van Verkeer en Waterstaat in beginsel niet ontslaat van haar aanbestedingsplicht terzake.
- Artikel 14 WP 2000 voorziet erin dat, indien geen enkele ondernemer geïnteresseerd zou zijn in het opzetten van een landelijk dekkend reisinformatiesysteem, tot aanwijzing van een exploitant kan overgaan. Aangezien er wel degelijk meerdere marktpartijen (waaronder in ieder geval 92920v en GOVI) geïnteresseerd zijn in het opzetten van een landelijk dynamisch reisinformatiesysteem, lijkt voor toepassing van dit artikel in beginsel geen aanleiding. Voorover al tot aanwijzing zou worden overgegaan, geldt dat een dergelijke aanwijzing in beginsel niet zonder aanbesteding mag geschieden. Artikel 14 Wp2000 betreft immers geen uitzondering op de ingevolge de Europese aanbestedingsrichtlijnen geldende aanbestedingsverplichting.
- Ook als het ministerie van Verkeer en Waterstaat het verstrekken van gelden bestempelt als het verlenen van een subsidie, betekent dit *niet* dat de verlening van deze gelden aan de aanbestedingswetgeving wordt onttrokken.
- De uitzondering van onderhandse gunning op grond van een alleenrecht aan de terzake op te richten entiteit, is lastig te onderbouwen vanwege het feit dat privaat kapitaal deelneemt en de werking en houdbaarheid van deze uitzondering niet onomstreden is.
- De organisatie zoals deze wordt voorgesteld in de Business Case NDOV, *voldoet*, alleen al door de participatie van de vervoerders hierin, dat *niet* aan de vereisten wordt voldaan om tot inbesteding over te kunnen gaan.

- Als geen aanbestedingsprocedure wordt gevolgd, *lijkt niet uitgesloten* dat – indien en voor zover de overheid een financiële bijdrage levert- sprake is van een steunmaatregel die een voordeel verstrekt aan de op te richten onderneming. Afhankelijk van de vraag of het opzetten van een reisinformatiesysteem kan worden gekwalificeerd als een met het begrip “openbare dienst” verbonden, verplichte dienstverrichtingen zal al dan niet een melding dienen plaats te vinden bij de Europese Commissie. Terzake is nader onderzoek vereist.

Samenvattend kan gesteld worden dat indien het ministerie van Verkeer en Waterstaat zelf de opdracht wil geven tot het realiseren van de bouw en de exploitatie van een NDOV en daarvoor zelf financiële middelen ter beschikking wil stellen een aanbestedingsprocedure onvermijdelijk lijkt.

Deze conclusies is van bepalende invloed geweest over de rest van de uitgevoerde audit. Om ook de positie van g2920v richting een eventuele aanbesteding te ‘beschermen’ heeft het onderzoeksteam zich gebaseerd op openbare informatie. Aanvullend gedetailleerd onderzoek bij g2920v zelf naar achterliggende onderbouwingen is in overleg met de opdrachtgever achterwege gebleven. Uit de aangereikte schriftelijke informatie die is aangevuld met informatie uit de interviews is het mogelijk een oordeel te vellen over de functioneel technische, de financiële en de organisatorische hardheid van de door vervoerders opgestelde Business Case. De ervaring van het audit team aangevuld met inzichten uit diverse referentieprojecten leiden tot de volgende conclusies.

3. **Functioneel technische audit; Kernvraag is of het in de Business Case geformuleerde systeem functioneel en technisch zodanig gespecificeerd is dat bij realisatie aan de publieke doelstellingen wordt voldaan.**

Resultaten van de functioneel technische audit

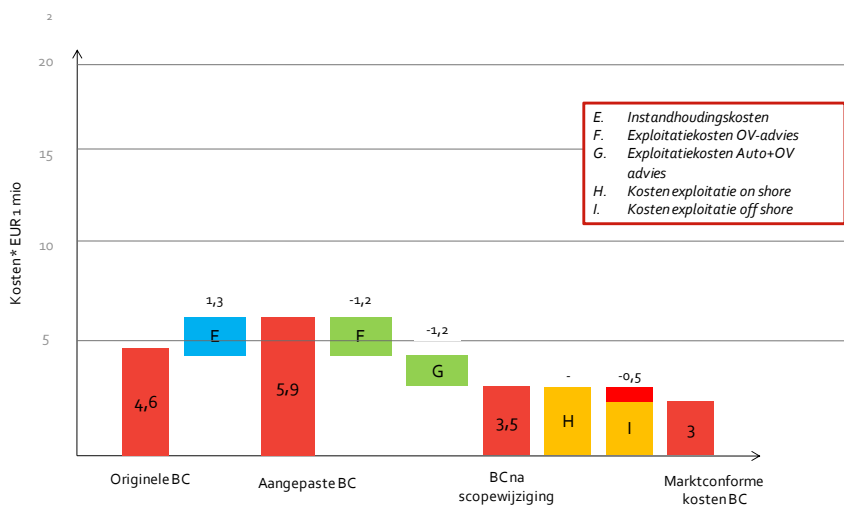
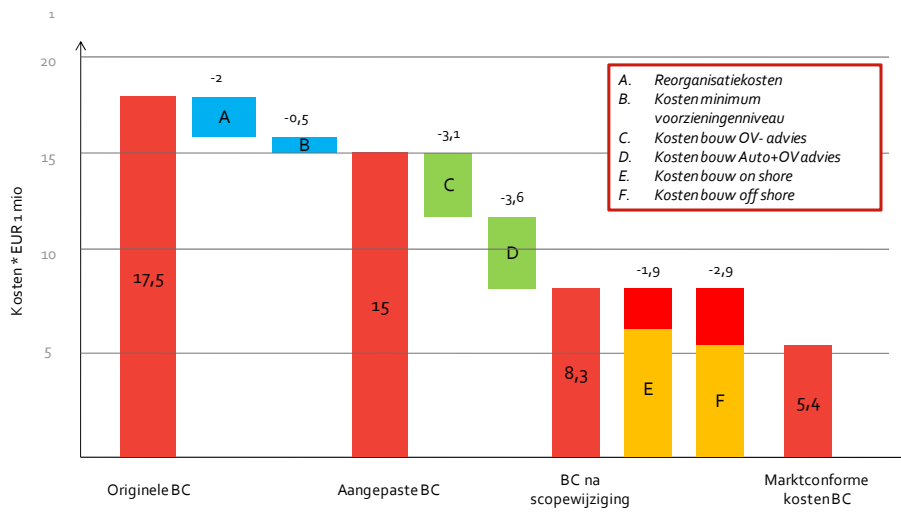
- Conclusie is dat de Business Case zowel functioneel als technisch *onvoldoende diepgang* heeft om aan de criteria uit het referentiekader te voldoen.
- Met betrekking tot de techniek is de Business Case, bijlagen en verwijzingen naar aanvullende documentatie (e.g. BISON) *onvoldoende specifiek en niet dekkend* voor de gehele NDOV keten. Zo is er voor de modaliteit ‘trein’ nog geen BISON koppelvlak en vraagt de gegevensuitwisseling voor met name actuele data om nadere toelichting.
- Functioneel is de Business Case onduidelijk over welke kwaliteitscriteria gebruikt dienen te worden (bijvoorbeeld als het gaat om het begrip data).
- Een aantal uitgangspunten worden in de Business Case aangehaald zonder vervolgens aan te geven hoe hieraan wordt voldaan.

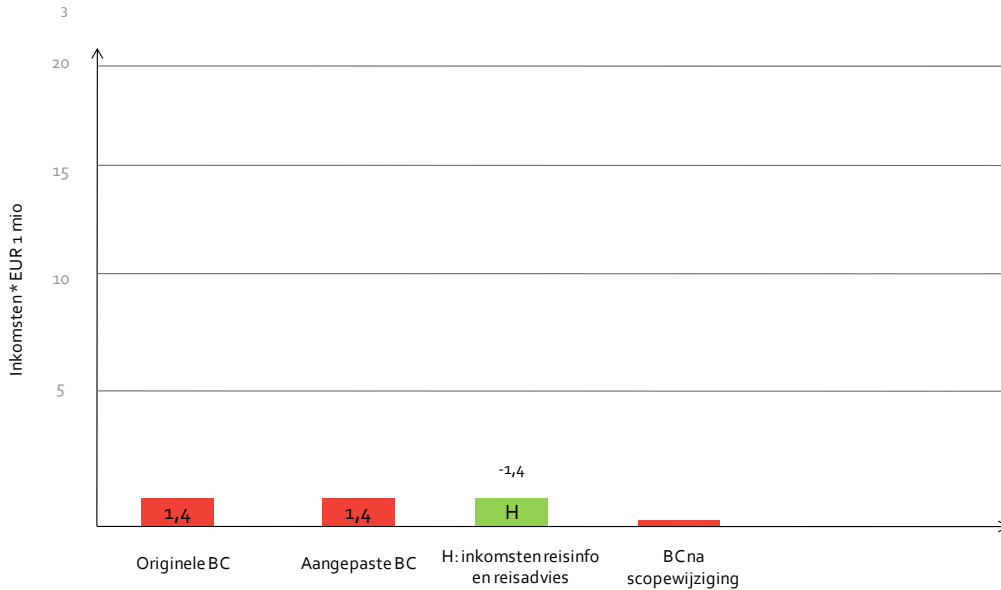
Samenvattend kan gesteld worden dat de Business Case een eerste aanzet is en de daarin gekozen formuleringen een hoog abstractieniveau kennen. De vraag is of er functionele als technische diepgang kan worden verwacht van een Business Case. De Business Case is een eerste aanzet voor een nadere stap om de functionele en technische eisen uit te werken. Voorwaarde voor het uitwerken van deze eisen is dat de taken, rollen en verantwoordelijkheden in het openbaar vervoer speelveld helder worden afgestemd en vastgelegd. Met de functionele en technische eisen kan vervolgens objectief naar de reeds ontwikkelde en beschikbare faciliteiten worden gekeken waarmee een aantal oplossingsalternatieven wordt voorgedragen.

4. Financieel en organisatorische audit; Biedt de Business Case voldoende zekerheid voor een marktconforme prijszetting voor de bouw en het beheer van de NDOV inclusief een voor de overheden acceptabele verdeling van risico's. Tevens beantwoordt dit deel van de audit de vraag of 92920v in staat is om de bouw en het beheer van de NDOV ter hand te nemen.

Resultaten van de financieel en organisatorische audit

- De scopeverandering die is opgetreden nadat de Business Case is opgeleverd heeft een groot effect op de Business Case. Na de scopeverandering worden in de bouwfase alleen nog kosten gemaakt voor het zorgen dat reisinformatie verstrekt kan worden. De kosten hiervoor in de bouwfase bedragen na scopewijziging EUR 8.3 mln en in de exploitatiefase EUR 3.5 mln. De scopewijzigingen leiden tot het bijna geheel wegvallen van de inkomsten van de NDOV. (zie onderstaande figuur)





- De conclusie is dat de Business Case *onvoldoende zekerheid* biedt voor een marktconforme prijszetting voor de bouw en het beheer van de NDOV. De ter beschikking gestelde documentatie is niet voldoende onderbouwd waarop zowel de aannames voor kosten als inkomsten in de Business Case zijn gebaseerd.
- Op basis van vergelijkbare projecten in het buitenland, de gevoerde gesprekken en expert opinion blijkt dat de kosten in zowel de bouwfase als de exploitatiefase zich aan de bovenkant van de bandbreedte van marktconforme kosten bevindt. De bandbreedte is gebaseerd op een in de markt gangbare samenstelling van een projectteam en doorlooptijd voor een opdracht van deze omvang. De in de business case gehanteerde doorlooptijd van 3,5 jaar voor de start-up fase is een van de redenen waarom de kosten zich boven de bandbreedte bevinden.
- Op basis van de Business Case *kan niet goed worden* vastgesteld of sprake is van een voor de overheid acceptabele verdeling van risico's. Uit de Business Case blijkt *onvoldoende* van welke risico's de overheid de financiële gevolgen draagt en hoe deze risico's zijn gewaardeerd. Ten slotte omvat de risicoanalyse ook niet alle belangrijke projectrisico's (bijvoorbeeld het onvoldoende scherp definiëren van de technische requirements aan de NDOV, waardoor de publieke doelstelling onvoldoende wordt gerealiseerd).
- De Business Case gaat er van uit dat g2920v voor de bouw van de nieuwe ICT architectuur (databases & applicaties) een externe ICT-leverancier inschakelt. g2920v neemt niet zelf de bouw van de NDOV ter hand. De 15 FTE die gedurende de start-up fase bij de NDOV werkzaam zijn, hebben als taak de ontwikkeling van de NDOV aan te sturen, de externe relaties te onderhouden en de aanbesteding te organiseren. Gegeven deze opgave lijkt dit aantal aan de hoge kant, veel is afhankelijk van de kwaliteit van het team dat de genoemde werkzaamheden ter hand zou nemen. De Business Case maakt onvoldoende inzichtelijk of het huidige team binnen de huidige g2920v organisatie over de juiste competenties

beschikt. De Business Case gaat er van uit dat 92920V het beheer van de NDOV in eigen hand neemt.

- De Business Case maakt de migratie van de huidige 92920V naar de toekomstige situatie *onvoldoende* inzichtelijk. De Business Case gaat uit van een bezetting van 28 FTE in de exploitatie fase die afkomstig zijn uit de huidige 92920V organisatie. De personele bezetting van de NDOV organisatie is gebaseerd op een andere scope van werkzaamheden dan de huidige opdrachtformulering vanuit de overheden. Door de scopewijzigingen kan het aantal benodigde FTE's van 28 dalen tot 21. Op basis van onze ervaringen zijn voor de start up 15 FTE's en in de exploitatiefase 16 FTE's afdoende. Dit is inclusief de projectorganisatie.

Bijlage 1 Brondocumenten

| # | brondocumentatie status 1 februari 2010 | auditbron | datum | afzender | relevantie/opmerkingen |
|------|--|-------------|-----------|--------------|---|
| 1 | 090518 Definitieve brief opdracht BC NDOV.doc (* zie ook nummer 10) | ja | 18-mei-09 | V&W | De 11 uitgangspunten die de overheden stellen aan de Business Case NDOV. |
| 2 | 090518 Definitieve bijlage 1.doc | ja | 18-mei-09 | V&W | Schema met samenhang tussen verschillende sporen. |
| 3 | 090907_begeleidend schrijven BuCa VenW.doc | ja | 7-sep-09 | Aad Verveld | Begeleidend schrijven 1e Concept Business Case Nationale Databank Openbaar Vervoer (NDOV), toelichting over afstemming BC met partijen. |
| 4 | Business Case NDOV v2.0 opm RvC verwerkt.doc | grotendeels | 3-sep-09 | Aad Verveld | 1e Concept Business Case NDOV, primair brondocument voor de audit, echter VenW als opdrachtgever NDOV |
| 4.1 | BC bijlage 1 Aanpak Multimodale reisinformatie (* zie ook nummer 10) | grotendeels | 3-sep-09 | Aad Verveld | |
| 4.2 | BC bijlage 2 Bijlage II: Relevante paragrafen uit Wp2000 en Bp2000 | ja | 3-sep-09 | Aad Verveld | |
| 4.3 | BC bijlage 3 Opdrachtformulering NDOV (= aan nummer 1) | ja | 3-sep-09 | Aad Verveld | |
| 4.4 | BC bijlage 4 concept onderzoeksvragen andere opzet reisinformatieketen | ja | 3-sep-09 | Aad Verveld | |
| 4.5 | BC bijlage 5 nadere specificering van inhoud en kenmerken van reisinformatie en reisadviezen | ja | 3-sep-09 | Aad Verveld | |
| 4.6 | BC bijlage 6 preadvies inrichting juridische structuur | ja | 3-sep-09 | Aad Verveld | |
| 4.7 | BC bijlage 7 model leveringsovereenkomst reisinformatie NDOV en dataprovider | ja | 3-sep-09 | Aad Verveld | |
| 4.8 | BC bijlage 8 model service level agreement NDOV en dataprovider | ja | 3-sep-09 | Aad Verveld | |
| 4.9 | BC bijlage 9 model gebruiksrechtsovereenkomst reisinformatie en afnemer | ja | 3-sep-09 | Aad Verveld | |
| 4.10 | BC bijlage 10 model gebruiksrechtsovereenkomst reisadvies NDOV en afnemer | ja | 3-sep-09 | Aad Verveld | |
| 4.11 | BC bijlage 11 model leveringsovereenkomst managementinformatie NDOV en afnemer | nee | 3-sep-09 | Aad Verveld | niet bijgevoegd |
| 5 | 091016_detail financiële paragraaf buca v3.ppt | ja | 15-okt-09 | Aad Verveld? | Nadere detaillering financiële paragraaf |
| 6 | Rapportage update nov09 vs 2.doc | nee | nov-09 | DynaVision | Ontwikkeling OV informatiediensten; quick scan service providers, schets samenhang partijen: data- serviceproviders en ndov |
| 7 | ND OV eindpresentatie.ppt | ja | 19-jun-08 | TNO | Verkenning Structuur en Kostenindicatie |
| 8 | opdrachtomschrijving V&W uitvoeren audit | ja | 16-dec-09 | V&W | |
| 9 | offerte_NDOV_9292.pdf | nee | 23-dec-09 | Rebel | Offerte audit business case nationale databank openbaar vervoer |
| 10 | * Nieuw op te stellen memo V&W met wijzigingen ten opzichte van definitieve opdrachtbrief BC NDOV (zie nummer 1) | ja | nrb | V&W | nog op te stellen door V&W |
| 11 | Verlag Algemeen Overleg Staatssecretaris V&W en Tweede Kamer over NDOV | ja | nrb | V&W | nog aan te leveren door V&W |
| 12 | Versie aangepaste tekst WP 2000 + ministeriële regeling | ja | nrb | V&W | nog aan te leveren door V&W |

Bijlage 2 Geïnterviewde personen

| | |
|---------------------------|---|
| Gert Staal | Directeur g2920v Reisinformatiegroep |
| Albert Quarles van Ufford | Financiële manager g2920v Reisinformatiegroep |
| Aad Verveld | Opsteller Business Case van de vervoerders |
| Pedro Peters | RET, namens stadsvervoerders |
| Rob van Holten | VZ Raad van Commissarissen g2920v Reisinformatiegroep |
| Lisette van Herk | NS, hoofd afdeling reisinformatie |
| Anne-Marie Hendrikx | Prorail |
| Mattieu Nuijten | TNO |
| Joost Boor | Govi |
| Paul Potters | ITS Connect (BISON) |
| Martijn van Aartrijk | Bison |
| Michele Blom | Ministerie Verkeer en Waterstaat vz regiegroep |
| Chris de Vries | IPO, provincie Noord Holland |
| Willem Benschop | SkVV, stadsgewest Haaglanden |

Bijlage 3 Auditteam

De audit is uitgevoerd door:

- drs. L.J.W. van Klink MBA, RebelGroup
- ir. K. Kerstens, RebelGoup
- drs. F. Van der Veen, RebelGroup
- mr. G. Verberne, Van Doorne N.V.
- mw mr. M.M. Ottes, Van Doorne N.V.
- D.J.C. Geertsema MBA, Accenture
- ir. A. Yuksel, Accenture

Bijlage 4 Overzicht uitgangspunten overheden bij Business Case NDOV

AANPASSING BP 2000

- a) **Principes Wet en Besluit Personenvervoer 2000:** De Wet Personenvervoer verplicht vervoerders in artikel 14 om tegen redelijke en objectieve gerechtvaardigde voorwaarden gegevens te verstrekken omtrent het door hem te verrichten vervoer aan een ieder die hierom verzoekt voor het voeden en actualiseren van een reisinformatiesysteem. Dit principe blijft gehandhaafd. Het Besluit Personenvervoer specificeert in artikel 10 de data, waarover het gaat. In 2009 zal het besluit worden aangevuld met de voor een actueel advies benodigde (en gestandaardiseerde) data. Tevens zal de relatie met BISON worden gelegd en zal de betreffende data worden gespecificeerd. De businesscase dient uit te gaan van deze principes. De Minister heeft en houdt de bevoegdheid een exploitant van een reisinformatiesysteem aan te wijzen, waaraan vervoerders zodanig bijdragen dat instandhouding van dat systeem gewaarborgd is.

BESTUURSAFSPRAAK

- b) **Landelijke dekking:** Een landelijke dekking is bepalend voor het succes van NDOV. De landelijke dekking van data is en blijft geborgd via de wetgeving. Een op te stellen bestuursafpraak tussen OV-autoriteiten regelt in aanvulling daarop dat alle vervoerders via de concessies verplicht worden om data gestandaardiseerd te leveren aan NDOV. Het verplicht leveren van data aan NDOV laat onverlet concessieafspraken tussen OV-autoriteiten en vervoerders over het leveren van data.

BUSINESSCASE NDOV

- c) **Governance:** Uw businesscase dient ervan uit te gaan dat vervoerders NDOV bouwen en deze ook besturen. In de businesscase wordt inzicht gegeven in de organisatiestructuur, de rechtsvorm van NDOV, hoe het commitment van vervoerders geborgd wordt en hoe vervoerders de rol van overheden zien. Alle vervoerders kunnen toetreden tot NDOV. In een Raad van Advies of Toezicht hebben vervoerders en overheden een plaats. Tevens vragen wij u aan te geven hoe u de rol van de gebruikers van de data ziet.
- d) **Kwaliteit van de data:** De data, die ter beschikking worden gesteld door NDOV, moeten volledig en tijdig zijn. NDOV maakt gebruik van standaarden op basis van BISON. De transparantie van de totale keten is inzichtelijk ten behoeve van overheden en afnemers; gegevens zijn herleidbaar tot de bron. De businesscase geeft aan hoe de kwaliteit van data gewaarborgd wordt.
- e) **Gebruik data:** De landelijke databank verstrekt data aan derden ten behoeve van reisinformatiesystemen.
- f) **Helder level-playing-field:** NDOV kan voorzien in de leveringsplicht van vervoerders om data beschikbaar te stellen. De data dienen te worden verstrekt tegen redelijke en objectieve voorwaarden. Dit houdt in dat een prijs op basis van de verstrekingskosten voor de data gerekend wordt en dat voor iedereen dezelfde gebruiks- en leveringsvoorwaarden gelden. De gebruiks- en leveringsvoorwaarden dienen misbruik van de data alsmede een economische machtspositie van de eigenaar van de data te voorkomen. Als overheden zullen wij hierop een toets vragen door de NMa. De NDOV krijgt over de data in ieder geval het beschikkingsrecht.

- g) In de gebruiks- en leveringsvoorwaarden wordt beschreven waarvoor de data gebruikt mag worden en welke bewerkingen door de afnemers mogelijk en toegestaan zijn. Het uitgangspunt is dat voor het gebruik van de data voor een reisinformatiesysteem zo min mogelijk beperkingen worden opgelegd aan afnemers van de data. Eventuele bewerking van de data tot reisinformatie valt niet onder de werkzaamheden van NDOV. De businesscase geeft inzicht in de te hanteren gebruiks- en leveringsvoorwaarden.
- h) **Loket:** De landelijke databank leidt tot één loket, waar data over al het OV in Nederland kan worden doorgeleverd aan partijen, die daar reisinformatie van willen maken ten behoeve van de reizigers. Het gaat hier nadrukkelijk niet over managementinformatie. Daarover maken OV-autoriteiten afzonderlijk afspraken met concessiehouders indien zij dat wensen. In de businesscase wordt aangegeven om welke data het exact gaat. De businesscase dient een productencatalogus te bevatten, een toespitsing op doelgroepen (in ieder geval serviceproviders en OV-autoriteiten) en inzicht te geven in de (opbouw van de) prijs. Bij het opstellen van de catalogus zijn de verschillende doelgroepen nadrukkelijk geraadpleegd en is tevens gekeken naar de behoeften van de consumenten.
- i) **Financiën:** Financiële stromen van de landelijke databank zijn transparant. De businesscase geeft een gedetailleerd inzicht in de kosten, baten en financiering van NDOV.
- j) **Performance:** In de businesscase wordt aangegeven op welke platforms de data beschikbaar komt, wat de levertijden zijn en overige condities, die betrekking hebben op de data-overdracht.

VOORZIENINGEN REISINFORMATIE

- k) **Splitsing data- en serviceproviderstaken:** In vergelijking met het huidige 92920v staat ons voor ogen dat de NDOV als dataprovider een afzonderlijke juridische entiteit is en los staat van de informatievoorziening naar de reiziger. NDOV biedt uitsluitend producten en diensten aan derden en dus niet rechtstreeks aan reizigers. In de businesscase wordt duidelijk gemaakt hoe NDOV een zelfstandige juridische entiteit is en welke waarborgen daarvoor zijn ingebouwd.
- l) **Minimaal voorzieningniveau moet zijn gewaarborgd (monitoren):** 92920v biedt momenteel een basisniveau aan statische reisinformatie. Voor de continuïteit en voor de kwaliteit van het OV-product in de brede zin van het woord is het gewenst dat dit basisniveau voor de reiziger beschikbaar blijft. Wanneer hiervan geen sprake is, kan een aanwijzing overwogen worden, zoals beschreven in de WP2000 (artikel 14, lid 2). Het is aan u te bezien of u het huidige en door ons gewenste basisniveau wilt uitbreiden met actuele informatie. Tevens vragen wij u om duidelijkheid te geven over de migratie van het huidige 92920v naar de toekomstige situatie en de consequenties voor het voorzieningenniveau naar de reiziger.