

Council Member Inquiry Form
Demande de renseignement d'un membre du Conseil

Subject: LRT Stage 2 Transparency

Objet : Transparence pour l'Étape 2 du TLR

Submitted at: City Council

Présenté au: Conseil municipal

From/Exp.:

Date: February 12, 2020

File/Dossier : OCC 20-8

Councillor/Conseillère :

Date: le 12 février 2020

C. A. Meehan

To/Destinataire:

General Manager, Transportation Services

Inquiry:

To ensure that the residents and taxpayers of Ottawa have complete confidence in the transparency and integrity of Stage 2 LRT, could staff please provide the following information:

- 1. On what basis was the decision made not to partner with Infrastructure Ontario for Stage 2 LRT? Please include the business case used to make this decision.**
- 2. Who authored the procurement documents for Stage 2 LRT? Please provide the specific staff name(s).**
- 3. Why was the RFP for Stage 2 LRT not made public, despite this being standard practice in Ontario (with redactions)?**
- 4. Why did staff not fully explain to Council that unlike other Delegations of Authority they regularly sign with staff, the Delegation of Authority on Stage 2 LRT would severely limit our ability to provide oversight?**
- 5. Why was it not made clear to Council that a DISCRETIONARY CLAUSE was included in the RFP for Stage 2 LRT?**

6. How were the services of the Law Firm Norton, Rose Fulbright obtained? What specifically was their role in the procurement process? Who was their client, City Staff with Delegation of Authority or Council?
7. On what basis did the City Manager exercise the discretionary clause to allow, TNEXT's bid, to continue in the procurement process despite its failing technical score?
8. What was the rationale behind Norton, Rose Fulbright's advice that the City of Ottawa was at risk of litigation if the TNEXT bid was disqualified?
9. Did the Executive Steering Committee have the expertise needed to properly assess the accuracy and specificity of TNEXT remediation solutions to its technically deficient bid? Please outline their specific technical qualifications.

Demande de renseignement:

Afin de nous assurer que les résidents et contribuables d'Ottawa ont entièrement confiance en la transparence et l'intégrité de l'Étape 2 du TLR, je demande au personnel de fournir l'information suivante :

1. Sur quoi la décision de ne pas s'associer à Infrastructure Ontario dans le cadre de l'Étape 2 du TLR a-t-elle été fondée? Veuillez inclure l'analyse de rentabilité qui a mené à cette décision.
2. Qui a écrit les documents d'approvisionnement de l'Étape 2 du TLR? Veuillez fournir le nom des employés.
3. Pourquoi la demande de propositions pour l'Étape 2 du TLR n'a-t-elle pas été rendue publique malgré le fait que ce soit pratique courante en Ontario (avec caviardage)?
4. Pourquoi les employés n'ont-ils pas expliqué au Conseil que contrairement à d'autres délégations de pouvoirs que ses membres leur accordent souvent, la délégation de pouvoir pour l'Étape 2 du TLR limiterait grandement notre capacité de surveillance?
5. Pourquoi n'a-t-il pas été spécifié auprès du Conseil qu'une CLAUSE

DISCRÉTIONNAIRE était incluse dans la demande de propositions pour l'Étape 2 du TLR?

- 6. Comment les services du cabinet d'avocats Norton Rose Fulbright ont-ils été retenus? Quel a été son rôle précis dans le processus d'approvisionnement? Son client était-il le personnel municipal détenant le pouvoir délégué ou le Conseil?**
- 7. Sur quelle base le directeur municipal a-t-il exercé la clause discrétionnaire pour permettre à la soumission de TNEXT de poursuivre le processus d'approvisionnement malgré sa note technique insuffisante?**
- 8. Quel a été le raisonnement derrière le conseil de Norton Rose Fulbright selon lequel la Ville d'Ottawa risquait une poursuite judiciaire si la soumission de TNEXT était rejetée?**
- 9. Le Comité directeur de l'orientation avait-il l'expertise requise pour évaluer l'exactitude et la spécificité des solutions proposées par TNEXT pour remédier à sa soumission insuffisante? Veuillez résumer ses compétences techniques spécifiques.**

Response (Date: 2020-Mar-02)

- 1. On what basis was the decision made not to partner with Infrastructure Ontario for Stage 2 LRT? Please include the business case used to make this decision.**

The Stage 2 LRT Implementation Report – Project Definition and Procurement Plan ([ACS2017-TSD-OTP-0001](#)), approved by City Council on March 8, 2017, under the heading “Infrastructure Ontario”, indicated that, while the City had initially engaged with Infrastructure Ontario (IO) early in the procurement planning process for the Stage 2 Project, IO was not in a position at the time of the report drafting to confirm what support it was offering to municipalities. Specifically, the report identified the following:

“Infrastructure Ontario has advised the City that it is in the midst of determining what services it will offer municipal projects going forward. Once IO has clarified and received a mandate from the Ministry of Infrastructure on a role they are willing to provide the City, staff will review. It is recommended that the City

Manager be given delegated authority to negotiate, finalize and execute an agreement if it is deemed to be an advantage for the project” (p. 63, [ACS2017-TSD-OTP-0001](#)).

Staff provided an update on its work with Infrastructure Ontario in the Stage 2 LRT Project and Procurement Update report ([ACS2017-TSD-OTP-0002](#)), adopted by City Council on September 13, 2017.

As noted in that report, “[t]he Infrastructure Ontario P3/AFP model has many advantages, however it is not designed to accommodate significant scope changes. The model provides lenders with consent rights on any major variation, such as for extensions; and in these cases where significant change is required, lenders can demand additional amounts of private financing. While the City has benefited from the effective discipline the model has imposed on the Confederation Line project to date, it was not designed to accommodate large scale expansions, and in this case, the extensions of Confederation Line that Stage 2 seeks to implement.” (p.119 of the Finance and Economic Development Committee report to the September 13, 2017 meeting of Council).

Given that, and as noted later in the same report, “[s]taff have consulted with Infrastructure Ontario (IO) and both parties have confirmed that the City does not require IO services as part of Stage 2. IO has been highly effective and supported the City throughout Stage 1 and their work will cease once Stage 1 is in revenue service” (p. 29, [ACS2017-TSD-OTP-0002](#)).

The City procured Financial and Legal advisors for Stage 2 (Deloitte and Norton Rose Fulbright, respectively) who are world-renowned experts on P3 procurements. In addition, City staff secured an Owner’s Engineering technical consultant team known as Capital Transit Partners 2 (CTP2) comprised of experts from STV, URS Canada, Aecom, Jacobs Associates and Morrison Hershfield) to ensure that the best possible technical solutions were being procured.

2. Who authored the procurement documents for Stage 2 LRT? Please provide the specific staff name(s).

The procurement documents for the Stage 2 Project are comprised of three principle documents: the Request for Proposal (RFP), the Project Agreement and the Output Specifications. All three documents used the latest version of the Infrastructure Ontario template as their baseline.

There were dozens of drafters on the RFP and the Project Agreement, including

lawyers from Norton Rose Fulbright on the legal aspects of the procurement documents, staff from Deloitte on the financial aspects of the procurement documents, and staff from the owner's engineers on the technical schedules. The Output Specifications were drafted primarily by the owner's engineering consortia (CTP2) and would have had over 100 different drafters covering a variety of technical expertise.

3. Why was the RFP for Stage 2 LRT not made public, despite this being standard practice in Ontario (with redactions)?

It was not standard practice in Ontario to release the RFP during the in-market period until recently. Given that the practice by Infrastructure Ontario and Partnerships BC to publish the principal RFP documents, redacted as necessary, was recent at the time City issued its RFP for Stage 2, there was not enough precedent at the time for staff to be confident this was best practice. At the conclusion of the Stage 2 procurement process (following Financial Close), the redacted RFP for the Trillium Line extension and Confederation Line extension were made public and posted on the City of Ottawa website. In addition, as indicated in the management response on the City of Ottawa's Auditor General's report on the Stage 2 LRT Procurement Process, staff has committed to publish the principal RFP document, redacted as necessary, in the future, in accordance with the Auditor General's recommendations.

4. Why did staff not fully explain to Council that unlike other Delegations of Authority they regularly sign with staff, the Delegation of Authority on Stage 2 LRT would severely limit our ability to provide oversight?

The Stage 2 LRT Implementation Report – Project Definition and Procurement Plan ([ACS2017-TSD-OTP-0001](#)), approved by City Council on March 8, 2017, based the recommended delegation of authorities for the Stage 2 procurement on those that Council has provided on many procurements, including the Stage 1 LRT procurement.

The staff report did not recommend a single 'delegation of authority' for the Procurement. Rather, there were 17 separate and distinct recommendations related to specific delegated authorities in the staff report, with a rationale and explanation for each articulated in the body of the report.

City staff made each individual delegation recommendation in order to build an appropriate and strong governance structure to ensure that the RFP process would be conducted in a manner that would select the best proponent for the LRT projects and protect the City from legal challenges in connection with that process.

5. Why was it not made to clear to Council that a DISCRETIONARY CLAUSE was included in the RFP for Stage 2 LRT?

The discretionary clause is a standard clause in many procurements managed by the City of Ottawa and almost all procurements managed by Infrastructure Ontario. The same clause was included in the Stage 1 procurement documents which, as mentioned above, were the template for these documents.

6. How were the services of the Law Firm Norton, Rose Fulbright obtained? What specifically was their role in the procurement process? Who was their client, City Staff with Delegation of Authority or Council?

Norton Rose Fulbright was selected as the legal advisors for the Stage 2 Project by way of a competitive procurement process administered by the City's Supply Services in January and February of 2016. Norton Rose Fulbright's client was the City of Ottawa and they received instructions from staff at the City of Ottawa.

7. On what basis did the City Manager exercise the discretionary clause to allow, TNEXT's bid, to continue in the procurement process despite its failing technical score?

See the Inquiry Response to OCC 20-4 and Norton Rose Fulbright's legal opinion, dated October 23, 2018 and titled, "Trillium DBFM RFP-Technical Evaluation Bid Evaluation Steering Committee [BESC] Discretion and Re-evaluation".

8. What was the rationale behind Norton, Rose Fulbright's advice that the City of Ottawa was at risk of litigation if the TNEXT bid was disqualified?

See the Inquiry Response to OCC 20-4 and Norton Rose Fulbright's legal opinion, dated October 23, 2018 and titled, "Trillium DBFM RFP-Technical Evaluation Bid Evaluation Steering Committee [BESC] Discretion and Re-evaluation".

9. Did the Executive Steering Committee have the expertise needed to properly assess the accuracy and specificity of TNEXT remediation solutions to its technically deficient bid? Please outline their specific technical qualifications.

The Executive Steering Committee was not involved in assessing the specific technical responses from TransitNEXT as part of the First Negotiations Proponent (FNP) discussions. Members of Stage 2 Planning, Rail Construction Program, and the Owner's Engineer (CTP) team worked through the various bid issues in order to bring clarity to specific issues and add specificity to the contract to avoid future disputes during the design, construction, and maintenance period.

The negotiations focused on issues noted by the technical evaluation team and the conformance evaluation team that were noted as part of their review. The full list of

issues that were resolved during this process are captured in Schedule A of Trillium Line First Negotiation Proponents Letter #1, which is available as part of the Stage 2 procurement documents. It should be noted that this exercise would have been undertaken by any Proponent that had been selected, as there were issues of non-conformance in all of the Bid Submissions evaluated.

The negotiations addressed a variety of concerns including but not limited to specific scheduling requirements, incomplete information on rehabilitation requirements for existing structures, clarification on specific design requirements for new structures, incomplete information on specific maintenance obligations during the construction period with respect to the existing infrastructure, missing or incomplete details on systems and systems integration issues, incorrect interpretation of station design requirements, and concern with the qualification of some Key Individuals. As mentioned, the full and complete list of issues and their resolution is captured in Schedule A, attached to Inquiry Response OCC 20-4.

All of these technical concerns were resolved to the satisfaction of the City's technical experts involved in the discussions in the TransitNEXT prior to bringing forward TransitNEXT as the Preferred Proponent.

Réponse (Date: le 2 mars 2020)

1. Sur quoi la décision de ne pas s'associer à Infrastructure Ontario dans le cadre de l'Étape 2 du TLR a-t-elle été fondée? Veuillez inclure l'analyse de rentabilité qui a mené à cette décision.

À la rubrique « Infrastructure Ontario » du rapport de Mise en œuvre de l'Étape 2 du train léger sur rail - Définition du projet et plan d'approvisionnement ([ACS2017-TSD-OTP-0001](#)), approuvé par le Conseil municipal le 8 mars 2017, il est indiqué que, bien que la Ville avait communiqué avec Infrastructure Ontario (IO) au début du processus de planification de l'approvisionnement pour l'Étape 2 du projet, IO n'était pas en mesure, au moment de la rédaction du rapport, de confirmer les services qu'il offrait aux municipalités. Plus précisément, le rapport stipulait :

« Infrastructure Ontario a avisé la Ville qu'il est en train de déterminer les services qu'il offrira pour les projets municipaux à l'avenir. Une fois qu'IO aura clarifié et reçu son mandat du ministère de l'Infrastructure concernant les services qu'il est prêt à fournir, le personnel de la Ville examinera le dossier. On recommande de déléguer au directeur municipal le pouvoir de négocier, finaliser

et conclure une entente si elle est jugée avantageuse pour le projet. » (p. 70, [ACS2017-TSD-OTP-0001](#)).

Le personnel a fourni une mise à jour sur son travail avec Infrastructure Ontario dans le rapport sur la Mise à jour sur l'Étape 2 du projet de train léger sur rail et le plan d'approvisionnement ([ACS2017-TSD-OTP-0002](#)), adopté par le Conseil municipal le 13 septembre 2017.

Comme mentionné dans le rapport : « Le modèle DMFA/PPP d'Infrastructure Ontario présente de nombreux avantages, cependant, il n'est pas conçu pour s'adapter aux changements de portée importants. Le modèle accorde aux prêteurs des droits de consentement sur toute modification majeure, comme les prolongements, et dans les cas où une modification importante est nécessaire, les prêteurs peuvent exiger des montants supplémentaires de financement privé. Bien que la Ville ait bénéficié de la discipline efficace que le modèle a imposée au projet de la Ligne de la Confédération jusqu'à ce jour, ce modèle n'était pas conçu pour s'adapter à des extensions de grande échelle, et dans ce cas-ci, aux prolongements de la Ligne de la Confédération que l'on désire mettre en œuvre par le biais de l'Étape 2. » (p. 9 du rapport du Comité des finances et du développement économique au Conseil le 13 septembre 2017)

Par conséquent, et comme mentionné plus loin dans le même rapport : « Le personnel a consulté Infrastructure Ontario (IO), et les deux parties ont confirmé que la Ville n'avait pas besoin des services d'IO dans le cadre de l'Étape 2. IO a été très efficace et a appuyé la Ville tout au long de l'Étape 1, et son travail cessera une fois que l'Étape 1 sera en service » (p. 32, [ACS2017-TSD-OTP-0002](#))

La Ville a fait appel à des conseillers financiers et juridiques pour l'Étape 2 (Deloitte et Norton Rose Fulbright, respectivement), qui sont des experts de renommée mondiale en matière d'approvisionnement en PPP. De plus, le personnel de la Ville a retenu les services d'une équipe de conseillers techniques en ingénierie du secteur privé connue sous le nom de Capital Transit Partners 2 (CTP2) composée d'experts de STV, URS Canada, Aecom, Jacobs Associates et Morrison Hershfield) afin de s'assurer d'obtenir les meilleures solutions techniques possible.

2. Qui a écrit les documents d'approvisionnement de l'Étape 2 du TLR? Veuillez fournir le nom des employés.

Les documents d'approvisionnement de l'Étape 2 du projet sont composés de trois documents principaux : la demande de proposition (DP), l'entente de projet et les devis descriptifs. Les trois documents ont été rédigés en se fondant sur la plus récente version du modèle d'Infrastructure Ontario.

Il y a eu des dizaines de rédacteurs de la DP et de l'entente de projet, y compris des avocats de Norton Rose Fulbright pour les aspects juridiques des documents d'approvisionnement, du personnel de Deloitte pour les aspects financiers des documents d'approvisionnement et des ingénieurs de l'équipe du secteur privé pour les calendriers techniques. Les devis descriptifs ont été élaborés principalement par le consortium d'ingénierie du secteur privé (CTP2), et plus de 100 rédacteurs y ont participé couvrant une variété d'expertises techniques.

3. Pourquoi la demande de propositions pour l'Étape 2 du TLR n'a-t-elle pas été rendue publique malgré le fait que ce soit pratique courante en Ontario (avec caviardage)?

Ce n'était pas une pratique courante en Ontario de publier la DP pendant la période de demande de propositions jusqu'à récemment. Étant donné que la pratique d'Infrastructure Ontario et de Partnerships BC de publier les principaux documents de DP, caviardés au besoin, était récente au moment où la Ville a émis sa DP pour l'Étape 2, il n'y avait pas assez de précédents à l'époque pour que le personnel soit sûr que c'était la meilleure pratique. À la fin du processus d'approvisionnement de l'Étape 2 (à la suite de la clôture financière), les DP caviardées pour le prolongement de la Ligne Trillium et de la Ligne de Confédération ont été rendues publiques et affichées sur le site Web de la Ville d'Ottawa. De plus, comme l'indique la réponse de la direction au rapport du vérificateur général de la Ville d'Ottawa sur le processus d'approvisionnement de l'Étape 2 du TLR, le personnel s'est engagé à l'avenir à publier le principal document de DP, caviardé au besoin, conformément aux recommandations du vérificateur général.

4. Pourquoi les employés n'ont-ils pas expliqué au Conseil que contrairement à d'autres délégations de pouvoirs que ses membres leur accordent souvent, la délégation de pouvoir pour l'Étape 2 du TLR limiterait grandement notre capacité de surveillance?

Le rapport de Mise en œuvre de l'Étape 2 du train léger sur rail - Définition du projet et plan d'approvisionnement ([ACS2017-TSD-OTP-0001](#)), approuvé par le Conseil municipal le 8 mars 2017, fondait les délégations de pouvoir pour l'approvisionnement de l'Étape 2 sur celles que le Conseil avait fournies pour de nombreux approvisionnements, y compris l'approvisionnement de l'Étape 1 du TLR.

Le rapport du personnel ne recommandait pas une « délégation de pouvoir » unique pour l'approvisionnement. Il y avait plutôt 17 recommandations distinctes concernant des délégations de pouvoirs précises dans le rapport du personnel, avec une justification et une explication pour chacune des recommandations formulées dans le

rapport.

Le personnel de la Ville a fait chaque recommandation de délégation individuelle afin d'élaborer une structure de gouvernance appropriée et solide pour s'assurer que le processus de DP serait mené de manière à sélectionner le meilleur promoteur pour les projets du TLR et à protéger la Ville des contestations juridiques associées à ce processus.

5. Pourquoi n'a-t-il pas été spécifié auprès du Conseil qu'une CLAUSE DISCRÉTIONNAIRE était incluse dans la demande de propositions pour l'Étape 2 du TLR?

La clause discrétionnaire est une disposition standard dans de nombreux approvisionnements gérés par la Ville d'Ottawa et dans presque tous les approvisionnements gérés par Infrastructure Ontario. La même clause était incluse dans les documents d'approvisionnement de l'Étape 1 qui, comme mentionné ci-dessus, ont servi de modèle aux documents de l'Étape 2.

6. Comment les services du cabinet d'avocats Norton Rose Fulbright ont-ils été retenus? Quel a été son rôle précis dans le processus d'approvisionnement? Son client était-il le personnel municipal détenant le pouvoir délégué ou le Conseil?

Le cabinet Norton Rose Fulbright a été choisi comme conseiller juridique pour l'Étape 2 du projet à la suite d'un appel d'offres lancé en régime de concurrence administré par les Services de l'approvisionnement de la Ville en janvier et février 2016. Le client de Norton Rose Fulbright était la Ville d'Ottawa, et le cabinet recevait ses instructions du personnel de la Ville d'Ottawa.

7. Sur quelle base le directeur municipal a-t-il exercé la clause discrétionnaire pour permettre à la soumission de TNEXT de poursuivre le processus d'approvisionnement malgré sa note technique insuffisante?

Voir la réponse à la demande de renseignements OCC 20-4 et l'opinion juridique de Norton Rose Fulbright, datée du 23 octobre 2018 et intitulée « Trillium DBFM RFP- Technical Evaluation Bid Evaluation Steering Committee [BESC] Discretion and Re-evaluation ».

8. Quel a été le raisonnement derrière le conseil de Norton Rose Fulbright selon lequel la Ville d'Ottawa risquait une poursuite judiciaire si la soumission de TNEXT était rejetée?

Voir la réponse à la demande de renseignements OCC 20-4 et l'opinion juridique de Norton Rose Fulbright, datée du 23 octobre 2018 et intitulée « Trillium DBFM RFP- Technical Evaluation Bid Evaluation Steering Committee [BESC] Discretion and Re-evaluation ».

9. Le Comité directeur de l'orientation avait-il l'expertise requise pour évaluer l'exactitude et la spécificité des solutions proposées par TNEXT pour remédier à sa soumission insuffisante? Veuillez résumer ses compétences techniques spécifiques.

Le Comité directeur de l'orientation n'a pas participé à l'évaluation des réponses techniques précises de TransitNEXT dans le cadre des discussions avec le Premier promoteur de la négociation (PPN). Des membres du Bureau de planification de l'Étape 2 et du Programme de construction du train léger ainsi que l'équipe d'ingénieurs du secteur privé (CTP) ont travaillé sur les diverses questions de la soumission afin de clarifier certains points et de rendre le contrat plus précis pour éviter les conflits futurs pendant la période de conception, de construction et d'entretien.

Les négociations ont porté sur les questions soulevées par l'équipe d'évaluation technique et l'équipe d'évaluation de la conformité qu'elles avaient notées dans le cadre de leur examen. La liste complète des problèmes résolus au cours de ce processus est présentée à l'Annexe A de la Première lettre au Premier promoteur de la négociation visant la Ligne Trillium, qui est incluse avec les documents d'approvisionnement de l'Étape 2. Il convient de noter que cet exercice aurait été entrepris pour tout promoteur qui aurait été choisi, car il y avait des problèmes de non-conformité dans toutes les soumissions évaluées.

Les négociations ont porté sur une foule de préoccupations, y compris, mais sans s'y limiter, des exigences spécifiques en matière d'échéancier, des renseignements incomplets sur les exigences de réfection des structures existantes, des éclaircissements sur certaines exigences de conception pour les nouvelles structures, des renseignements incomplets sur certaines obligations en matière d'entretien pendant la période de construction en ce qui a trait à l'infrastructure existante, des détails manquants ou incomplets sur les systèmes et des problèmes d'intégration des systèmes, une interprétation incorrecte des exigences de conception des stations et des préoccupations concernant la qualification de certains principaux responsables. Comme mentionné précédemment, la liste complète des problèmes et leur résolution est indiquée à l'Annexe A, jointe à la réponse à la demande de renseignements OCC 20-4.

Toutes ces préoccupations techniques ont été résolues à la satisfaction des experts techniques de la Ville participant aux discussions avec TransitNEXT avant de choisir TransitNEXT comme promoteur privilégié.

Council Inquiries

Demande de renseignements du Conseil:

Response to be listed on the Finance and Economic Development Committee Agenda of March 9, 2020 and the Council Agenda of March 25, 2020

La réponse devrait être inscrite à l'ordre du jour de la réunion du Comité des finances et du développement économique prévue le 9 mars 2020 et à l'ordre du jour de la réunion du Conseil prévue le 25 mars 2020.