REKENKAMER ZEELAND

Startnotitie

Westerscheldeferry

Onderzoek naar de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de aanbesteding van de OV-concessie Vlissingen-Breskens 2015-2018

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING ..... - 3 -

1.1 Aanleiding ..... - 3 -

1.2 Onderzoek Royal HaskoningDHV ..... - 3 -

1.3 Waarom dit onderzoek door de Rekenkamer ..... - 3 -

2. DOELSTELLING ..... - 4 -

3. VRAAGSTELLING ..... - 4 -

3.1 Centrale vraagstelling ..... - 4 -

3.2 Onderzoeksvragen ..... - 4 -

4. CONCEPT-NORMENKADER ..... - 5 -

5. SCOPE EN AFBAKENING ..... - 6 -

6. ONDERZOEKSAANPAK ..... - 6 -

7. OPZET EINDRAPPORTAGE ..... - 7 -

8. COMMUNICATIE ..... - 7 -

9. PLANNING ..... - 8 -

1. INLEIDING

1.1 AANLEIDING

De aanbesteding voor de concessie van het fiets-voetveer Vlissingen-Breskens vanaf 1 januari 2015 bleek in april 2014 niet succesvol te zijn. Ondanks de marktverkenning vooraf, deed geen enkele marktpartij een inschrijving op de openbare aanbesteding van de Provincie. Dit vormde een probleem, het fiets-voetveer is immers een wettelijke verplichting voor de Provincie op grond van de Tunnelwet. Jaarlijks maken er ongeveer 600.000 passagiers gebruik van de verbinding.

Nadat bleek dat de aanbestedingsprocedure niet tot een gunning zou leiden werden mogelijke alternatieven onderzocht en werd uiteindelijk besloten tot oprichting van een eigen veerdienst.

Per 1 januari 2015 is de Westerschelde Ferry B.V. (WSF) opgericht, een overheids-BV waarvan de Provincie Zeeland enig aandeelhouder is. Zeeland is, voor zover bekend, de enige Provincie die een dergelijke grote OV-concessie heeft inbesteed.

1.2 ONDERZOEK ROYAL HASKONINGDHV

In november 2016 werd een toekomstverkenning voor het fietsvoetveer tussen Vlissingen en Breskens door Provinciale Staten van Zeeland vastgesteld. Naar aanleiding daarvan is besloten om tot 2024 de huidige exploitatie via de WSF met de huidige twee schepen te handhaven.

In maart 2018 hebben Gedeputeerde Staten van Zeeland aan Royal HaskoningDHV gevraagd een studie uit te voeren naar de toekomstbestendigheid van de WSF na 2018, wanneer de bestaande concessie afloopt. Daarnaast is aan Royal HaskoningDHV gevraagd om aanbevelingen te doen die gericht zijn op het vervolgproces en implementatie van de toekomstverkenning en begeleiding naar een voorkeursvariant voor een kansrijke exploitatievorm ná 2024.Het eerste deel van dit onderzoek werd inmiddels door Royal HaskoningDHV opgeleverd. De Statencommissie Economie besprak het 1e tussenrapport in haar vergadering van vrijdag 15 juni 2018.

In deze eerste fase werd door Royal HaskoningDHV een onderzoek uitgevoerd waarbij in beeld werd gebracht hoe de uitvoering van de OV-verbinding door WSF is verlopen en welke lessen daaruit te trekken zijn voor de toekomst . Daarbij bevat de rapportage aanbevelingen voor zowel '*kansrijke optimalisaties*' van de WSF in de eerstkomende concessieperiode als voor de langere termijn, wanneer de huidige schepen afgeschreven zijn en vervangen moeten worden.

Het tweede deel van de rapportage van Royal HaskoningDHV zal volgens planning in oktober 2018 worden gepubliceerd.

1.3 WAAROM DIT ONDERZOEK DOOR DE REKENKAMER

Binnen de Programmaraad van de Rekenkamer Zeeland werd aangegeven dat gehecht wordt aan een onafhankelijk onderzoek door de Rekenkamer naar de Westerscheldeferry, in het bijzonder de aanbesteding uit 2014 die niet tot gunning aan een marktpartij leidde. Mede hierom heeft de Rekenkamer Zeeland een onderzoek naar de Westerscheldeferry in het onderzoeksprogramma 2018 opgenomen. Dat onderzoek zou de mogelijke lessen als gevolg van de inbesteding sinds 2015 en het proces dat hieraan vooraf ging, in beeld moeten brengen.

Het onderzoek dat Royal HaskoningDHV momenteel in opdracht van Gedeputeerde Staten uitvoert gaat in op de periode van de inbesteding, maar niet expliciet op de aanbesteding in 2014 en de overwegingen die daarna geleid hebben tot de oprichting van Westerscheldeferry BV. Ook wordt in het onderzoek door Royal HaskoningDHV niet ingegaan op de sturing door Gedeputeerde Staten van

de exploitatie van de Westerscheldeferry BV en de wijze waarop Provinciale Staten daarbij in staat gesteld werden de kaderstellende en controlerende rol uit te oefenen. De Rekenkamer is van mening dat ook uit die aspecten van het proces belangrijke lessen zijn te trekken voor Provinciale Staten.

2. DOELSTELLING

De Rekenkamer Zeeland analyseert het proces dat vooraf ging aan- en ten tijde van de aanbesteding van het fiets-voetveer Vlissingen-Breskens, de oprichting van de overheids-BV en de daarop volgende exploitatie van de OV-verbinding door de Provincie. De Rekenkamer voert dit onderzoek uit teneinde de rechtmatigheid en de doeltreffendheid van dit proces vast te stellen. De Rekenkamer voert deze procesanalyse uit door inzicht te geven in de kaders en organisatie, het procesverloop, de sturing door Gedeputeerde Staten en de wijze waarop Provinciale Staten hierin werden meegenomen.

3. VRAAGSTELLING

3.1 CENTRALE VRAAGSTELLING

De centrale vraagstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

Hoe is de aanbestedingsprocedure van de OV-concessie 2015-2018 van het fiets-voetveer Vlissingen-Breskens verlopen, hoe is de keuze voor en de oprichting van de Westerscheldeferry-BV tot stand gekomen, hoe verloopt de exploitatie van de veerverbinding en welke lessen zijn daaruit te trekken?

3.2 ONDERZOEKSVRAGEN

De centrale vraagstelling is uitgewerkt in de volgende onderzoeksthema's en vragen:

Thema 1: Marktverkenning en aanbestedingsprocedure

1) Welke provinciale en wettelijke doelstellingen en kaders waren verbonden aan de OV-concessie voor het fietsvoetveer Vlissingen-Breskens 2014-2018?
2) Hoe verhouden zich de onderscheidenlijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van Gedeputeerde Staten en van Provinciale Staten tot elkaar waar het de concessieverlening voor een dergelijke OV-verbinding betreft?
3) Hoe werd door Gedeputeerde Staten de marktverkenning van de OV-concessie in 2014 uitgevoerd?
4) Hoe werd door Gedeputeerde Staten de aanbesteding van de OV-concessie in 2014 uitgevoerd?
5) Hoe werden Provinciale Staten door Gedeputeerde Staten betrokken bij de marktverkenning en aanbestedingsprocedure en hoe werden zij geïnformeerd over het verloop?
6) Welke lessen zijn er uit de marktverkenning en aanbesteding te trekken en met welke aanbevelingen kan Provinciale Staten van Zeeland haar kaderstellende en controlerende rol versterken?

Thema 2: Oprichting Westerscheldeferry BV

7) Hoe werden door Gedeputeerde Staten de alternatieven in beeld gebracht en onderzocht toen bleek dat de aanbestedingsprocedure in 2014 niet tot een gunning leidde?
8) Welke provinciale en wettelijke doelstellingen en kaders waren verbonden aan de oprichting van een overheids-BV?

9) Hoe verhouden zich de onderscheidenlijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van Gedeputeerde Staten en van Provinciale Staten tot elkaar waar het de oprichting van een overheids-BV betreft?

10) Hoe werden Provinciale Staten van Zeeland betrokken bij de keuze voor en de oprichting van de Westerscheldeferry BV en hoe werden zij daarover geïnformeerd door Gedeputeerde Staten?

11) Welke lessen zijn er uit de oprichting van de Westerscheldeferry BV te trekken en met welke aanbevelingen kan Provinciale Staten van Zeeland haar kaderstellende en controlerende rol versterken?

Thema 3: **Exploitatie Westerscheldeferry BV**

12) Hoe is de exploitatie van de Westerscheldeferry BV verlopen en hoe heeft Gedeputeerde Staten deze bijgestuurd?

13) Hoe werden Provinciale Staten betrokken bij de exploitatie van de Westerscheldeferry BV en hoe werden ze daarover geïnformeerd door Gedeputeerde Staten?

14) Welke lessen zijn er te trekken uit de wijze waarop de exploitatie is verlopen en bijgestuurd en de wijze waarop Provinciale Staten is betrokken bij de exploitatie en met welke aanbevelingen kan Provinciale Staten van Zeeland haar kaderstellende en controlerende rol versterken?

4. CONCEPT-NORMENKADER

De normen in dit normenkader fungeren als de meetlat waaraan de bevindingen bij de diverse onderzoeksvragen getoetst.

Gedurende het onderzoek wordt dit normenkader nog verder aangescherpt!

Omdat het hier een onderzoek met een deels kwalitatief karakter betreft kan niet in alle gevallen een goed/fout antwoord worden gegeven wanneer de bevinding wordt afgezet tegen de norm. Wel geeft toetsing aan het normenkader een onderbouwd beeld van wat van goed ging en wat beter had gemoeten.

Descriptief

De eerste onderzoeksvragen per thema zijn steeds beschrijvend van aard en worden niet aan een norm getoetst. De laatste onderzoekvraag bij ieder thema is steeds gericht op het trekken van lessen en het komen tot aanbevelingen en wordt daarom ook niet aan een norm getoetst.

Normenkader: Rechtmatig

De bevindingen inzake rechtmatigheid worden getoetst aan de volgende normen:

- Beleidsdocumenten en Statenvoorstellen zijn conform landelijke en Europese wet- en regelgeving.
- Beleidsdocumenten en Statenvoorstellen zijn conform provincie interne regelgeving.
- Juridische onderbouwingen worden opgesteld door, of in afstemming met, een juridisch deskundig persoon.

Normenkader: Doeltreffend

De bevindingen inzake doeltreffendheid worden getoetst aan de volgende normen:

- Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten hebben helder in beeld wat hun onderscheidenlijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn op gebied van Openbaar Vervoer en hebben deze vertaald in beleid.
- Gedeputeerde Staten kent het speelveld waarop aanbieders van Openbaar Vervoer acteren.
- Gedeputeerde Staten laten zich bijstaan door onafhankelijke deskundige partijen of personen op gebied van Openbaar Vervoer.
- Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten hebben helder in beeld wat hun onderscheidenlijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn op gebied van het oprichten van een overheidsBV en hebben deze vertaald in beleid.
- Gedeputeerde Staten laten zich bijstaan door onafhankelijke deskundige partijen of personen op gebied het oprichten van een overheidsBV.

Normenkader: Betrokkenheid Provinciale Staten

- Provinciale Staten werden door Gedeputeerde Staten steeds in staat gesteld de kaders voor het beleid vast te stellen.
- Provinciale Staten werden door Gedeputeerde Staten steeds op de juiste momenten goed en volledig geïnformeerd over het verloop van de diverse procedures.
- Provinciale Staten werden door Gedeputeerde Staten steeds op de juiste momenten goed en volledig geïnformeerd over de exploitatie van de fiets-voetveer en de ontwikkelingen binnen de Westerscheldeferry BV.

5. Scope en afbakening

Het onderzoek richt zich op de marktverkenning en de aanbestedingsprocedure voor de OV-concessie fiets-voetveer Vlissingen-Breskens 2015-2018, de keuze voor en oprichting van de Westerscheldeferry BV en de exploitatie daarvan.

Het onderzoek bestrijkt de jaren 2013 tot 2018. In 2013 werd een aanvang gemaakt met de marktverkenning en aanbestedingsprocedure. In 2014 werd de aanbestedingsprocedure (niet succesvol) afgesloten en werd gekomen tot de oprichting van Westerscheldeferry BV. Vervolgens werd in de periode 2015-2018 de fietsvoetveer door de Westerscheldeferry BV geëxploiteerd.

Buiten de scope van dit onderzoek vallen de meer strategische afwegingen en keuzes voor de periode na 2024, wanneer beide huidige schepen zijn afgeschreven.

6. Onderzoeksaanpak

Extern bureau

De Rekenkamer Zeeland voert dit onderzoek samen uit met adviesbureau Significant, een bureau dat ruime ervaring heeft met het uitvoeren van marktverkenningen en aanbestedingen op het gebied van mobiliteit én onderzoeken voor private en publieke organisaties.

Onderzoeksteam

Het onderzoeksteam bestaat uit E.N. Lopulalan LL.M (projectleider), dr. ir. F. Schotanus en M.E. van Rijn van Significant en drs. A. Maas QC en drs. ing. M.L.M. Dobbelaer van de Rekenkamer Zeeland.

Klankbordgroep

Alvorens de eindrapportage wordt aangeboden zullen de onderzoeksbevindingen en conclusies worden voorgelegd aan een klankbordgroep bestaande uit prof. dr. J. Telgen en dr. mr. W.A. Janssen. Deze gerenommeerde wetenschappers zullen meedenken over de betekenis van dit onderzoek voor Provinciale Staten van Zeeland en over de aanbevelingen die daaruit voort moeten vloeien.

Documentstudie

De onderzoekers bestuderen onder andere de relevante documenten uit het aanbestedingsdossier en uit het oprichtingsdossier van de overheidsBV. Het in juni uitgebrachte eerste tussenrapport van Royal HaskoningDHV dient, samen met jaarstukken en (financiële) rapportages van zowel de Provincie als van de Westerscheldeferry BV als belangrijke bron voor een oordeel over exploitatie van de Westerscheldeferry BV. Ook worden de diverse besluiten die Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten hebben genomen in de analyse betrokken en wordt inzicht gegeven in de informatievoorziening van Gedeputeerde aan Provinciale Staten .

Interviews

In het kader van dit onderzoek zal gesproken worden met ambtenaren, deskundigen en anderen die betrokken waren of zijn bij de:

- Marktverkenning en aanbesteding van de OV-verbindingen van het fietsvoetveer uit 2014.
- Oprichting van de Westerscheldeferry BV in 2014.
- Exploitatie van de Westerscheldeferry BV in de afgelopen jaren.

Ook medewerkers van de Statengriffie en van Westerscheldeferry BV zullen worden geïnterviewd in het kader van dit onderzoek.

Gedurende het onderzoek kan worden besloten dat ook met andere betrokkenen en deskundigen gesproken moet worden in het kader van dit onderzoek.

7. Opzet eindrapportage

De Rekenkamer staat een beknopte bestuurlijke nota voor ogen, die de kern van de analyse bevat inclusief de conclusies en aanbevelingen. Een uitgebreider rapport van bevindingen vormt de basis voor de bestuurlijke nota en wordt als bijlage opgenomen.

8. Communicatie

Gedurende de looptijd van het onderzoek, bij de publicatie en tijdens de bestuurlijke behandeling onderhoudt de voorzitter van de Rekenkamer Zeeland, mr. C.M. de Graaf, hierover de contacten met de leden van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten van Zeeland. Ook de woordvoering naar de pers geschiedt door de voorzitter.

De secretaris-onderzoeker van de Rekenkamer Zeeland, drs. A. Maas QC treedt op als de intern projectleider. De communicatie met de ambtenaren van de provincie Zeeland, medewerkers van de Westerscheldeferry BV en eventuele andere betrokken en deskundigen, voor zover deze communicatie betrekking heeft op het verrichten van het onderzoek, verlopen via hem.

Startnotitie

- Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten ontvangen de definitieve startnotitie van het bestuur van de Rekenkamer.
- Een afschrift van de startnotitie wordt gestuurd aan de Westerscheldeferry BV.

Nota van bevindingen

- Gedeputeerde Staten ontvangen de concept nota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor na het bespreken daarvan in de bestuursvergadering van de Rekenkamer Zeeland.
- Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten ontvangen de definitieve nota van bevindingen als bijlage bij de bestuurlijke nota.

Eindrapport (Bestuurlijke nota)

- Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten ontvangen de definitieve bestuurlijke nota na vaststelling in de bestuursvergadering van de Rekenkamer Zeeland.
- De bestuurlijke nota wordt verstuurd aan alle geïnterviewde personen.

Externe communicatie

Na vaststelling van het eindrapport door het bestuur van de Rekenkamer Zeeland, zal een persbericht worden opgesteld en wordt door het bestuur van de Rekenkamer Zeeland, in overleg met de externe persadviseur, een definitieve communicatielijn vastgesteld.

9. PLANNING

Datum	Mijlpaal
Donderdag 16 augustus 2018	Startnotitie door bestuur Rekenkamer vastgesteld
Donderdag 16 augustus 2018	Startnotitie in procedure, ter info aan Programmaraad, PS en GS
Donderdag 16 augustus 2018	Startgesprek met gedeputeerde van der Maas
Augustus / september 2018	Onderzoeksuitvoering
Vrijdag 7 september 2018	Concept nota van bevindingen vaststellen door bestuur
Maandag 8 september 2018	Ambtelijk wederhoor (drie weken, vijftien werkdagen)
September 2018	Opstellen concept bestuurlijke nota
Donderdag 20 september 2018	Bespreken bestuurlijke nota in bestuursvergadering
Vrijdag 5 oktober 2018	Vaststellen volledige rapportage door bestuur
Maandag 8 oktober 2018	Bestuurlijke commentaar GS (vier weken, twintig werkdagen)
Maandag 5 november 2018	Rapportage aanbieden aan PS
Vrijdag 16 november 2018	Behandeling in Statencommissie Economie