REKENKAMER ZEELAND

18928706

Bestuurlijke Nota

Westerschelde Ferry

Onderzoek naar de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de aanbesteding, inbesteding en exploitatie van de veerdienst Vlissingen-Breskens

Colofon

De Rekenkamer Zeeland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de Provincie Zeeland.

De bestuursleden van de Rekenkamer Zeeland zijn de heer mr. C.M. de Graaf (voorzitter) en de heer drs. H.J.W. Verdellen en mevrouw T. Groenendijk-de Vos MA. Portefeuillehouder binnen het bestuur van de Rekenkamer Zeeland voor het onderzoek naar de Westerschelde Ferry is de heer De Graaf.

Dit rapport is voorbereid door een onderzoeksteam. De Rekenkamer Zeeland heeft samengewerkt met - en input verkregen van - onderzoeks- en adviesbureau Significant bv. Namens de Rekenkamer Zeeland zijn betrokken: de heer drs. A. Maas QC, de heer drs. ing. M.L.M. Dobbelaer (onderzoeker) en mevrouw E. Dombi (onderzoeksassistente). Namens Significant bv zijn betrokken: de heer mr. E.N. Lopulalan (Projectleider-onderzoeker), de heer R. Tuinman (onderzoeker) en de heer dr. ir. F. Schotanus (onderzoeker).

Externe toetsing is uitgevoerd door de heer prof. dr. J. Telgen, emeritus hoogleraar Universiteit Twente en de heer dr. mr. W.A. Janssen, universitair docent Universiteit Utrecht.

VOORWOORD

Met genoegen bied ik hierbij ons onderzoek naar de Westerscheldeverbinding aan.

Zeeland afficheert zich als *Land in Zee!* en Zeeland bestaat inderdaad ook uit land omringd door zee. Waar tegenwoordig dammen, bruggen en tunnels de Zeeuwse eilanden met elkaar en met het Zeeuws-Vlaamse, Hollandse en Brabantse vasteland verbinden, werden daar in het verleden de boten van de PSD voor ingezet.

'Anna Jacobapolder-Zijpe', 'Kruiningen-Perkpolder', 'Vlissingen-Breskens'. Nog niet eens zo heel lang geleden waren dit bekende begrippen wanneer storm en mist het weerbeeld bepaalden. De veerdiensten waren gestremd, zo hoorden de Nederlandse radioluisteraars dan ieder uur.

Het gereedkomen van de Deltawerken en de aanleg van de Westerscheldetunnel maakte dat deze autoveren overbodig werden en verdwenen. En daar waar iets verdwijnt, daar ontstaat nostalgie. Het wachten op het veerplein en de erwtensoep en worstenbroodjes aan boord. Het is allemaal diep verankerd in het collectieve Zeeuwse geheugen.

Sinds 2003 zijn er geen autoveren meer in Zeeland. Wel is de verbinding Vlissingen-Breskens als fiets-voetveer in stand gebleven. Twee veerboten, zonder auto's, zonder erwtensoep en worstenbroodjes en zonder 'beleving' zetten studenten, werknemers en dagjesmensen dagelijks de Westerschelde over.

In 2014 bleek in een aanbesteding dat de markt niet langer in wilde springen op de eisen en wensen van Gedeputeerde Staten als concessieverlener voor het openbaar vervoer op dit traject. Daarop werd besloten zelf de exploitatie van de veerdienst ter hand te nemen.

Het niet slagen van die aanbesteding is opmerkelijk, het inbesteden van een dergelijke ov-dienst over water is zelfs uniek te noemen. Met het binnenkort verstrijken van de huidige ov-concessie staat de Provincie Zeeland opnieuw voor keuzes. Voor de korte termijn moet er besloten worden of er op dezelfde voet doorgevaren wordt of dat de dienstregeling en dienstverlening worden aangepast. Voor de wat langere termijn moeten Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten zich uitspreken over een eventuele teruggang naar de markt en over de vervangingsvraag wanneer de huidige schepen afgeschreven zijn.

Al met al aanleiding voor de Rekenkamer Zeeland om procesmatig na te gaan hoe de aanbestedingsprocedure destijds verlopen is, hoe tot de oprichting van de Westerschelde Ferry BV gekomen werd en hoe Provinciale Staten van Zeeland daar sinds die tijd bij betrokken worden.

Namens het bestuur van de Rekenkamer Zeeland,

mr. C.M. de Graaf

VOORWOORD ..... **- 3 -**

INLEIDING EN LEESWIJZER ..... **- 5 -**

Inleiding ..... - 5 -

Leeswijzer ..... - 5 -

1. ONDERZOEKSRESULTAAT ..... **- 6 -**

Centrale vraagstelling ..... - 6 -

marktverkenning en aanbestedingsprocedure ..... - 6 -

Oprichting WSF ..... - 6 -

Exploitatie WSF ..... - 7 -

Tijdlijn ..... - 7 -

2. ANALYSE VAN DE ONDERZOEKSBEVINDINGEN ..... **- 9 -**

Analyse van de rechtmatigheid ..... - 9 -

Analyse van de doeltreffendheid ..... - 9 -

Analyse van de betrokkenheid van Provinciale Staten ..... - 12 -

3. CONCLUSIES ..... **- 14 -**

Conclusies thema 1: Marktverkenning en aanbesteding ..... - 14 -

Conclusies thema 2: Oprichting WSF ..... - 16 -

Conclusies thema 3: Exploitatie WSF ..... - 17 -

4. AANBEVELINGEN ..... **- 18 -**

Risicomanagement ..... - 18 -

Kennisborging ..... - 18 -

Marktverkenning en dialoog met de markt ..... - 18 -

Evaluatie ..... - 19 -

REACTIE VAN GEDEPUTEERDE STATEN ..... **- 20 -**

NAWOORD REKENKAMER ZEELAND ..... **- 22 -**

BIJLAGEN ..... **- 23 -**

Bijlage I: Nota van Bevindingen ..... - 23 -

Bijlage II: Bevindingen vanuit externe toetsing ..... - 24 -

Bijlage III: Het gehanteerde normenkader ..... - 25 -

Normenkader ..... - 25 -

Beoordeling van de betrokkenheid van Provinciale Staten ..... - 26 -

Bijlage IV: Scoring op het normenkader ..... - 27 -

INLEIDING EN LEESWIJZER

INLEIDING

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, werden geen offertes ingediend op de openbare aanbesteding van de Provincie Zeeland (hierna: de Provincie). Dit vormde een probleem, het fiets-voetveer is namelijk een wettelijke verplichting voor de Provincie op grond van de Tunnelwet. In 2017 maakten ongeveer 560.000 passagiers gebruik van de verbinding.

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

Per 1 januari 2015 is de Westerschelde Ferry bv (hierna: WSF) opgericht, een overheids-bv waarvan de Provincie enig aandeelhouder is.

De Rekenkamer Zeeland (hierna: de Rekenkamer) analyseert het proces dat voorafging aan, en ten tijde van, de aanbesteding van het fiets-voetveer Vlissingen-Breskens, de oprichting van de overheids-bv en de daaropvolgende 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. Buiten de scope van het onderzoek ligt de inhoudelijke (aanbestedingsrechtelijke) beoordeling van de rechtmatigheid.

LEESWIJZER

In de Nota van Bevindingen (bijlage I) wordt verslag gedaan van het uitgevoerde onderzoek, de opzet daarvan en de bevindingen die op grond daarvan gedaan zijn door de Rekenkamer.

In hoofdstuk 1 van deze Bestuurlijke Nota worden de bevindingen samengevat weergegeven ten behoeve van de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag.

In hoofdstuk 2 wordt het verloop van de marktverkenning, de aanbesteding, de oprichting en de exploitatie van de WSF geanalyseerd aan de hand van het normenkader dat de Rekenkamer heeft opgesteld ten behoeve van dit onderzoek.

In hoofdstuk 3 worden de conclusies van de Rekenkamer gepresenteerd.

In hoofdstuk 4 worden de aanbevelingen die de Rekenkamer op grond van dit onderzoek doet aan Provinciale Staten van de Provincie aangeboden. Met deze aanbevelingen kan Provinciale Staten haar kaderstellende en controlerende rol versterken om daarmee de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het beleid met betrekking tot de WSF te verbeteren.

De bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten van de Provincie, naar aanleiding van de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer, is ook opgenomen in deze Bestuurlijke Nota.

1. ONDERZOEKSRESULTAAT

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 Westerschelde Ferry BV tot stand gekomen, hoe verloopt de exploitatie van de veerverbinding en welke lessen zijn daaruit te trekken?

Ter beantwoording van deze centrale vraag zijn drie onderzoeksthema's benoemd:

- Thema 1 Marktverkenning en aanbestedingsprocedure
- Thema 2 Oprichting WSF
- Thema 3 Exploitatie WSF

In de volgende paragrafen wordt themagewijs de centrale vraag beantwoord.

MARKTVERKENNING EN AANBESTEDINGSPROCEDURE

Binnen de Provincie wordt de ov-verbinding tussen Vlissingen en Breskens gezien als een belangrijke verbinding waar geen afbreuk aan gedaan mag worden. Hiertoe hebben Gedeputeerde Staten in 2003 twee SWATH-schepen aangeschaft. De schepen werden geëxploiteerd door BBA Fast Ferries, wat later Veolia Transport Fast Ferries werd.

In maart 2013 zijn Gedeputeerde Staten en Veolia Transport met elkaar in gesprek gegaan over de voorwaarden waaronder de verlenging van de concessie zou plaatsvinden. Echter, Veolia Transport gaf aan een hogere exploitatiebijdrage nodig te hebben dan dat ter beschikking gesteld werd. Dit betekende dat de exploitatie door Veolia Transport per 31 december 2014 zou eindigen.

Gedeputeerde Staten hebben daarom een marktverkenning en aanbesteding uitgevoerd. Tijdens de aanbesteding is een beperkt aantal vragen gesteld door marktpartijen, met daarin een aantal vragen over onder andere risico's en mogelijk stijgende onderhoudskosten voor de vervoerder. Zowel tijdens de marktverkenning als de aanbestedingsprocedure (tot sluiting van de inschrijftermijn)[1] was er binnen het aanbestedingsteam vertrouwen dat er door marktpartijen ingeschreven zou worden. Daarbij was er geen aanleiding om Provinciale Staten anders dan regulier te informeren over het verloop van de marktverkenning of de aanbestedingsprocedure.

OPRICHTING WSF

Nadat geconstateerd werd dat geen inschrijvingen ontvangen waren, zijn Gedeputeerde Staten snel diverse alternatieven die de Provincie tot zijn beschikking had in kaart gaan brengen. Gelet op de beschikbare tijd om de continuïteit van de dienstverlening aan de reizigers per 1 januari 2015 te waarborgen werd gekozen voor een pragmatische werkwijze waarbij meerdere alternatieven parallel onderzocht werden. Een alternatief waarbij de concessie aan Connexxion gegund zou kunnen worden kaatste af op financiële voorwaarden. Connexxion gaf aan een hogere exploitatiebijdrage nodig te hebben dan Gedeputeerde Staten ter beschikking wilden stellen.

[1] Zie observatie 1 uit de externe toetsing.

Gedeputeerde Staten hebben Provinciale Staten voorts op formele wijze op de hoogte gehouden van de voortgang en resultaten van de gekozen werkwijze.[2] Daar waar een bevoegdheid bestond voor Provinciale Staten hebben Gedeputeerde Staten ruimte geboden aan Provinciale Staten om die bevoegdheid uit te oefenen. Provinciale Staten hebben gelegenheid gehad om kennis te nemen van het ontwerpbesluit tot oprichting van de WSF en hebben daarbij wensen en bedenkingen kunnen uiten. Zij het dat hierbij minder tijd beschikbaar was dan gebruikelijk is. Het besluit tot oprichting van de WSF en de daadwerkelijke uitvoering daarvan zijn daarbij door de geïnterviewde leden van Provinciale Staten ervaren als een voldongen feit.

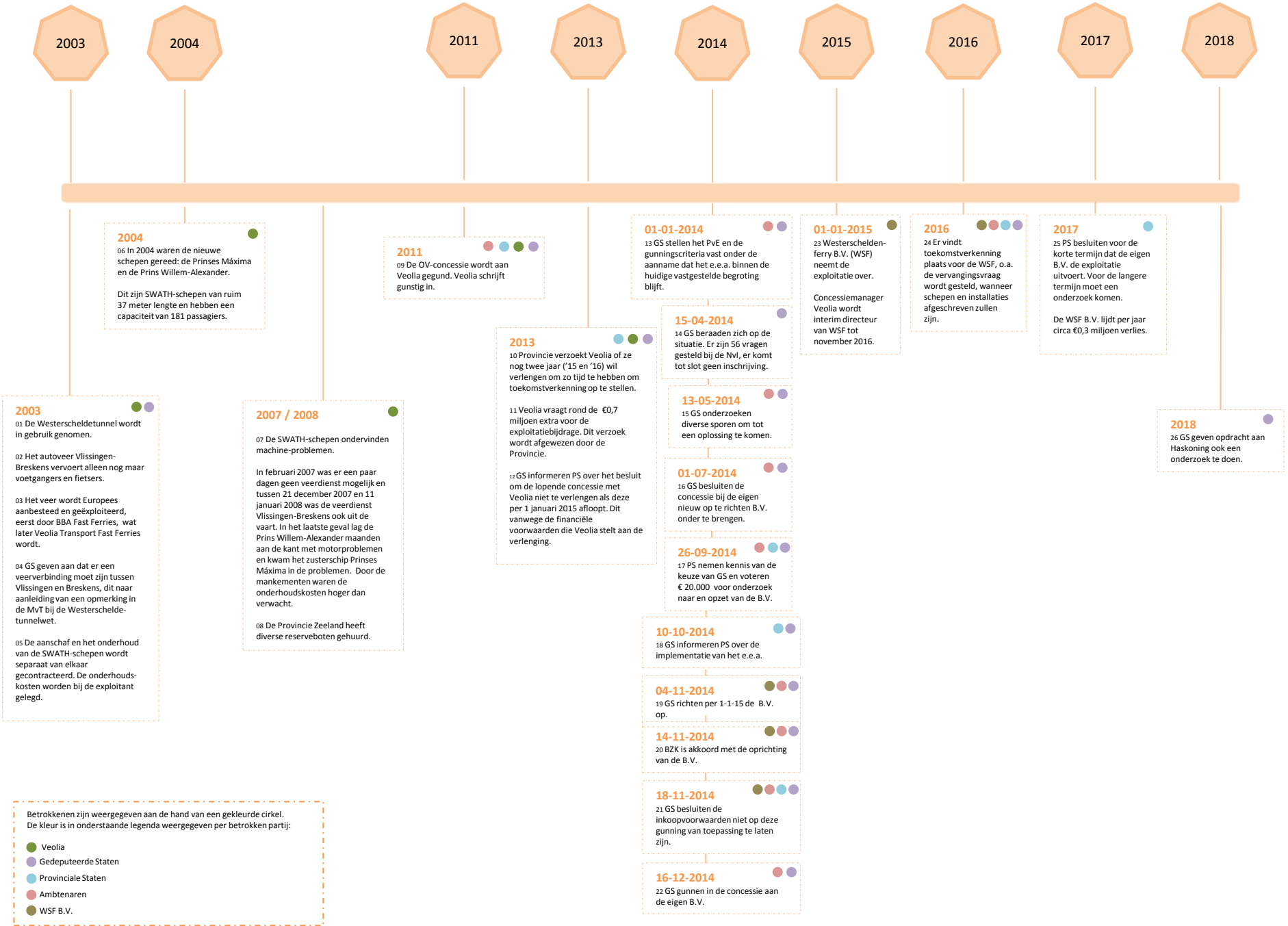
EXPLOITATIE WSF

Ten aanzien van de exploitatie voert Gedeputeerde Staten de aan de Provincie toekomende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden uit. Provinciale Staten hebben over het algemeen tijdig en uitgebreid informatie van Gedeputeerde Staten ontvangen, bijvoorbeeld over de uitvoeringskwaliteit en de verliezen die worden geleden door WSF. Echter, Gedeputeerde Staten zijn volgens de geïnterviewde Statenleden niet altijd in staat de juiste informatie te verstrekken of informatie afkomstig uit de media overtuigend te weerleggen. Daarnaast hebben de geïnterviewde leden van Provinciale Staten aangegeven dat Provinciale Statenleden zich soms in vergaande mate bezig houden met details waarover Gedeputeerde Staten hen informeert (bijvoorbeeld over de beschikbaarheid van toiletten op locatie van de walvoorzieningen van de ov-verbinding).

TIJDLIJN

Een tijdslijn met het verloop van het proces van de marktverkenning, aanbesteding, inbesteding en exploitatie van de WSF door de Provincie, gebaseerd op de geraadpleegde documentatie en op de interviews met betrokkenen wordt weergegeven op de volgende pagina.

[2] Zie observaties 2 en 3 van de externe toetsing.


2003
2004
2011
2013
2014
2015
2016
2017
2018
2003
01 De Westerscheldetunnel wordt in gebruik genomen.
02 Het autoveer Vlissingen-Breskens vervoert alleen nog maar voetgangers en fietsers.
03 Het veer wordt Europees aanbesteed en geëxploiteerd, eerst door BBA Fast Ferries, wat later Veolia Transport Fast Ferries wordt.
04 GS geven aan dat er een veerverbinding moet zijn tussen Vlissingen en Breskens, dit naar aanleiding van een opmerking in de MvT bij de Westerschelde-tunnelwet.
05 De aanschaf en het onderhoud van de SWATH-schepen wordt separaat van elkaar gecontracteerd. De onderhouds-kosten worden bij de exploitant gelegd.
2004
06 In 2004 waren de nieuwe schepen gereed: de Prinses Máxima en de Prins Willem-Alexander.
Dit zijn SWATH-schepen van ruim 37 meter lengte en hebben een capaciteit van 181 passagiers.
2007 / 2008
07 De SWATH-schepen ondervinden machine-problemen.
In februari 2007 was er een paar dagen geen veerdienst mogelijk en tussen 21 december 2007 en 11 januari 2008 was de veerdienst Vlissingen-Breskens ook uit de vaart. In het laatste geval lag de Prins Willem-Alexander maanden aan de kant met motorproblemen en kwam het zusterschip Prinses Máxima in de problemen. Door de mankementen waren de onderhoudskosten hoger dan verwacht.
08 De Provincie Zeeland heeft diverse reserveboten gehuurd.
2011
09 De OV-concessie wordt aan Veolia gegund. Veolia schrijft gunstig in.
2013
10 Provincie verzoekt Veolia of ze nog twee jaar ('15 en '16) wil verlengen om zo tijd te hebben om toekomstverkenning op te stellen.
11 Veolia vraagt rond de €0,7 miljoen extra voor de exploitatiebijdrage. Dit verzoek wordt afgewezen door de Provincie.
12 GS informeren PS over het besluit om de lopende concessie met Veolia niet te verlengen als deze per 1 januari 2015 afloopt. Dit vanwege de financiële voorwaarden die Veolia stelt aan de verlenging.
01-01-2014
13 GS stellen het PvE en de gunningscriteria vast onder de aanname dat het e.e.a. binnen de huidige vastgestelde begroting blijft.
15-04-2014
14 GS beraaden zich op de situatie. Er zijn 56 vragen gesteld bij de NvI, er komt tot slot geen inschrijving.
13-05-2014
15 GS onderzoeken diverse sporen om tot een oplossing te komen.
01-07-2014
16 GS besluiten de concessie bij de eigen nieuw op te richten B.V. onder te brengen.
26-09-2014
17 PS nemen kennis van de keuze van GS en voteren € 20.000 voor onderzoek naar en opzet van de B.V.
10-10-2014
18 GS informeren PS over de implementatie van het e.e.a.
04-11-2014
19 GS richten per 1-1-15 de B.V. op.
14-11-2014
20 BZK is akkoord met de oprichting van de B.V.
18-11-2014
21 GS besluiten de inkoopvoorwaarden niet op deze gunning van toepassing te laten zijn.
16-12-2014
22 GS gunnen in de concessie aan de eigen B.V.
01-01-2015
23 Westerschelden-ferry B.V. (WSF) neemt de exploitatie over.
Concessiemanager Veolia wordt interim directeur van WSF tot november 2016.
2016
24 Er vindt toekomstverkenning plaats voor de WSF, o.a. de vervangingsvraag wordt gesteld, wanneer schepen en installaties afgeschreven zullen zijn.
2017
25 PS besluiten voor de korte termijn dat de eigen B.V. de exploitatie uitvoert. Voor de langere termijn moet een onderzoek komen.
De WSF B.V. lijdt per jaar circa €0,3 miljoen verlies.
2018
26 GS geven opdracht aan Haskoning ook een onderzoek te doen.
Betrokkenen zijn weergegeven aan de hand van een gekleurde cirkel.
De kleur is in onderstaande legenda weergegeven per betrokken partij:
Veolia
Gedeputeerde Staten
Provinciale Staten
Ambtenaren
WSF B.V.

2. ANALYSE VAN DE ONDERZOEKSBEVINDINGEN

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de analyse van de onderzoeksvragen aan de hand van het normenkader dat de Rekenkamer heeft opgesteld ten behoeve van dit onderzoek. Dit normenkader en de toetsing van de onderzoekbevindingen door de Rekenkamer daaraan treft u aan in bijlage III.

ANALYSE VAN DE RECHTMATIGHEID

De Rekenkamer heeft bevonden dat het door Gedeputeerde Staten ingestelde aanbestedingsteam deskundig was omdat diverse expertisegebieden in het aanbestedingsteam vertegenwoordigd waren inclusief juridische deskundigheid. Het aanbestedingsteam is derhalve in staat geweest beleidsdocumenten, aanbestedingsdocumenten en Statenvoorstellen op te stellen die aansluiten bij Europese, landelijke en provinciale wet- en regelgeving.

Ten aanzien van juridische onderbouwingen met betrekking tot de marktverkenning en aanbesteding, oprichting van de WSF en de exploitatie daarvan, heeft de Rekenkamer bevonden dat in het projectteam dat gewerkt heeft aan het Westerschelde Ferry dossier telkens juridische deskundigheid vertegenwoordigd was. Bovendien heeft de Provincie, voorafgaand aan de oprichting van de WSF, afstemming gehad met het Rijk met betrekking tot de ruimte die de aanbestedingsregels boden voor elk van de alternatieven die Gedeputeerde Staten onderzocht hebben nadat geconstateerd werd dat geen inschrijvingen waren gedaan in het kader van de aanbesteding. Zo zijn de keuzes voor oprichting van de WSF en inbesteding van de exploitatie van de ov-verbinding onderbouwd door een juridisch deskundig ambtenaar van de Provincie, én is sprake geweest van betrokkenheid van onafhankelijke juridische en fiscale deskundigheid bij wezenlijke keuzes door de Provincie, onder andere door het inwinnen van advies bij adviesbureau Deloitte.

ANALYSE VAN DE DOELTREFFENDHEID

Bestuurlijk samenspel

De Rekenkamer heeft op basis van de uitgevoerde interviews en documentatie die ambtelijk beschikbaar is gesteld bevonden dat Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten in beeld hebben wat hun taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn op het gebied van openbaar vervoer over water. Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten hebben ten tijde van de marktverkenning en aanbesteding gewerkt op basis van een generieke bevoegdheidsverdeling. De Rekenkamer heeft bevonden dat er in die fase van het Westerschelde Ferry dossier geen redenen zijn geweest voor Gedeputeerde Staten om Provinciale Staten anders dan regulier te informeren.

Met betrekking tot het oprichten van deelnemingen van de Provincie is het samenspel tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten vastgelegd in de beleidsnota ‘Verbonden Partijen Provincie Zeeland 2016’. Voordat de desbetreffende bevoegdheidsverdeling door Provinciale Staten vastgelegd werd in deze beleidsnota werkten Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten op basis van een generieke bevoegdheidsverdeling welke op 28 september 2010 is vastgesteld in een brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten. De Rekenkamer heeft daarom bevonden dat Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten helder in beeld hebben wat hun taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn met betrekking tot het oprichten van een overheids-bv en dat dit vastgelegd is in beleid. Echter, in het kader van dit onderzoek hebben leden van Provinciale Staten aangegeven dat leden van Provinciale Staten zich soms in verregaande mate bezighouden met de exploitatie van de WSF. Terwijl op basis van de eerder genoemde beleidsnota bepaald is dat leden van Provinciale Staten geen rol dienen te spelen bij de aansturing van verbonden partijen omdat dit de objectieve uitvoering van de controlerende rol van Provinciale Staten bemoeilijkt.

Deskundigheid

Met betrekking tot het speelveld waarop aanbieders van openbaar vervoer over water acteren heeft de Rekenkamer bevonden dat Gedeputeerde Staten de bestaande markt in beeld hebben gehad. Relevante ondernemingen zijn ten tijde van de marktverkenning benaderd om antwoord te geven op de vragen van Gedeputeerde Staten. Daarbij hebben Gedeputeerde Staten bij de uitvoering van de marktverkenning wel weinig achtergrondinformatie verstrekt (bijvoorbeeld geen gedetailleerde informatie over de onderhoudskosten, vervoersopbrengsten en het programma van eisen, met specifieke vragen of de eisen in hoge mate kostenophogend zijn). Dit biedt in beperkte mate houvast om strategische keuzes in de aanbesteding op te baseren. Gedeputeerde Staten hadden de belangen en interesses van aanbieders van openbaar vervoer over water scherper in beeld kunnen krijgen door gebruik te maken van: een formele marktverkenning met openbare aankondiging, schriftelijke specifieke vragen over het programma van eisen en het financiële kader (inclusief uitgebreide achtergrondinformatie), gesprekken met geïnteresseerde marktpartijen en tot slot een openbaar marktconsultatierapport.

De Rekenkamer heeft bevonden dat Gedeputeerde Staten zich tijdens de uitvoering van de marktverkenning en de aanbesteding, het onderzoek naar de diverse onderzochte sporen, voorafgaand en tijdens de oprichting van de WSF en bij aanvang van de exploitatie van de WSF hebben laten bijstaan. Zo hebben Gedeputeerde Staten, daar waar dat op basis van eigen inzicht nodig gevonden werd, gebruik gemaakt van vervoerkundige, juridische, financiële / fiscale, technische en aanbestedingsrechtelijke expertise van partijen of personen die onafhankelijk zijn van de Provincie. Echter, geen van deze externen heeft kunnen voorkomen of - voor zover bekend bij de onderzoekers op basis van alle onderzochte documenten - expliciet ter discussie gesteld dat de risico's, eisen en condities voor de verbinding niet in lijn zijn met de benodigde exploitatiebijdrage.

Proportionaliteit

Ten aanzien van de proportionaliteit van de gestelde (selectie-)eisen en exploitatiebijdrage heeft de Rekenkamer bevonden dat Gedeputeerde Staten tijdens de aanbesteding in 2014 een bestek hebben gebruikt waarvan de condities door geïnteresseerde marktpartijen niet aantrekkelijk gevonden werd. De risico's voor de markt waren te groot in vergelijking met de mogelijkheden om de ov-verbinding rendabel te kunnen exploiteren. Daarbij was de looptijd te kort voor marktpartijen om te willen investeren en om eventuele tegenvallende resultaten terug te kunnen verdienen. Ook de verdeling van verantwoordelijkheden was onduidelijk en de verplichte huur van de schepen van de Provincie werd als ongebruikelijk opgevat. Bovendien heeft Veolia Transport voorafgaand aan de aanbesteding in 2014 aangegeven dat de toenmalige exploitatiebijdrage verhoogd moest worden om de exploitatie van de ov-verbinding door Veolia Transport te verlengen. Daarnaast zijn tijdens de aanbesteding vragen gesteld door marktpartijen om het contract financieel aantrekkelijker te maken, iets waar niet aan tegemoet werd gekomen door een hogere exploitatiebijdrage te verstrekken[3]. Ook Connexxion gaf ten tijde van het onderzoek naar Spoor 1) aan dat de exploitatiebijdrage van de Provincie verhoogd moest worden, wilde Connexxion de exploitatie van de ov-verbinding op zich nemen. Ten slotte kan gewezen worden op de bevinding van de Rekenkamer dat ook ten tijde van de exploitatie van de ov-verbinding door de WSF de exploitatiebijdrage vanuit de Provincie niet hoog genoeg is. Gelet op het voorgaande kan gezegd worden dat de (selectie-)eisen en de exploitatiebijdrage vanuit de Provincie

[3] Hoewel aan meerdere vragen van marktpartijen tegemoet is gekomen, zijn er ook kritische vragen gesteld over een te korte concessieduur, een te lage indexering, eisen die zouden leiden tot een grote mate van inefficiënte bedrijfsuitvoering en een ongunstige risicoverdeling met betrekking tot de onderhoudskosten. Aan deze vragen is niet tegemoet gekomen in de beantwoording.

niet proportioneel zijn. Ten aanzien van de vormgeving van de exploitatie heeft de Rekenkamer bevonden dat Gedeputeerde Staten adequaat kunnen sturen op de exploitatie van de WSF. Immers Gedeputeerde Staten is bevoegd en in staat de aandeelhoudersrechten in de WSF namens de Provincie uit te oefenen. Als enig aandeelhouder van de WSF levert dit Gedeputeerde Staten adequate mogelijkheden op om het beheer en de exploitatie van de WSF te kunnen sturen.

Dossier

De Rekenkamer heeft bij de uitvoering van dit onderzoek bevonden dat (aanbestedings)documenten, contract, voortgangsrapporten en motivatie/afweging voor gemaakte keuzes, afdoende zijn vastgelegd in het projectdossier en/of mondeling kunnen worden toegelicht door betrokken ambtenaren van de Provincie. De Rekenkamer heeft bij de uitvoering van dit onderzoek interviews gehouden met diverse betrokken ambtenaren welke bovendien op verschillende wijzen en op verschillende momenten betrokken zijn geweest bij het Westerschelde Ferry dossier. Elk van de geïnterviewde betrokken ambtenaren is volgens de Rekenkamer in staat geweest een toelichting te geven op relevante documenten en/of keuzes, al dan niet door te verwijzen naar documentatie of andere betrokken ambtenaren.

Kennis en deskundigheid

De Rekenkamer heeft bevonden dat in de uitvoering van de marktverkenning, aanbesteding en de inbesteding gebruik gemaakt is van kennis en expertise die beschikbaar was binnen de provinciale organisatie. Daarbij zijn ambtenaren betrokken die naast het Westerschelde Ferry dossier betrokken zijn geweest bij andere marktverkenningen, aanbestedingen en deelnemingen van de Provincie. De Rekenkamer heeft daarbij bevonden dat evaluaties van eerdere aanbestedingen en inbestedingen bekend of toegankelijk zijn voor betrokken afdelingen. Wel constateert de Rekenkamer dat de hoogte van de exploitatiebijdrage niet is aangepast (als resultaat van een evaluatie of naar aanleiding van gestelde vragen door marktpartijen) gedurende de contractverlenging, marktverkenning, aanbesteding en vervolgens inbesteding.

Onderzoeken alternatief scenario

Op basis van de ervaring van de onderzoekers met (vervoers)aanbestedingen zijn het budgettekort van Veolia Transport, in combinatie met de beperkt geuite interesse tijdens de marktverkenning, het aantal vragen van slechts 15 in de eerste vragenronde tijdens de aanbesteding en enkele kritische vragen van marktpartijen in latere vragenrondes een indicatie dat de markt mogelijk geen interesse heeft in het bestek. Ondanks deze indicaties zijn er geen proactieve maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat de aanbesteding tot een inschrijving zou leiden. Er is bijvoorbeeld geen aanpassing gedaan aan de hoogte van de exploitatiebijdrage of aan de risicoverdeling voor de onderhoudskosten.

Onder andere de verplichte huur en de verantwoordelijkheid voor het onderhoud van de SWATH-schepen Dit waren belangrijke risico’s voor marktpartijen, zeker omdat de onderhoudskosten verder kunnen stijgen naarmate de schepen ouder worden. Deze risico’s zijn mede een gevolg van de keuze van Gedeputeerde Staten in 2003 om de aanschaf van de schepen niet te combineren met een onderhoudscontract. Daardoor was er voor de schepenbouwer niet een directe incentive om de onderhoudskosten van de schepen zo laag mogelijk te houden.

Het gebrek aan interesse vanuit de markt voor de aanbesteding had duidelijker geuit kunnen worden door marktpartijen door expliciet aan te geven dat het budget niet voldoende zou zijn en dat dit zou kunnen leiden tot niet-inschrijven. Overigens had het aanbestedingsteam van de Provincie hier rekening mee kunnen houden door alert te zijn op signalen vanuit de markt dat het bestek beperkt aantrekkelijk was. Op basis van de ervaring van de onderzoekers met vervoersaanbestedingen is het verstandig om in geval van complexe aanbestedingen vroegtijdig alternatieve scenario’s in kaart te

brengen.[4] Een relevant alternatief is de mogelijkheid om over te gaan tot heraanbesteding van de opdracht met gewijzigde condities.

Evaluatie

Nadat Veolia Transport kenbaar maakte dat zij de exploitatie van de ov-verbinding niet wilde verlengen is in feite de noodzaak ontstaan voor Gedeputeerde Staten om te bepalen hoe de continuïteit gewaarborgd kon worden van de ov-verbinding. Vanwege het unieke karakter van de verbinding had het volgens de onderzoekers voor de hand gelegen om op diverse momenten in het aanbestedingsproces te evalueren hoe het traject verloopt. Momenten die zich hiervoor hadden geleend zijn bijvoorbeeld de afronding van de marktverkenning samen met de vaststelling van de aanbestedingsstrategie, de inlichtingenrondes en na afronding van de aanbestedingsprocedure. Ook wanneer een aanbesteding niet leidt tot inschrijvingen is het volgens de onderzoekers zinvol te evalueren hoe het traject verlopen is en waarom er geen inschrijvingen zijn ingediend.[5]

Op basis van dit onderzoek heeft de Rekenkamer bevonden dat er geen evaluatie van de marktverkenning en de aanbesteding gedocumenteerd is. Ook uit de gevoerde interviews is gebleken dat Gedeputeerde Staten in de eerste plaats de continuïteit van de ov-verbinding heeft willen garanderen. Het aanbestedingsteam heeft derhalve alle beschikbare tijd benut om daaraan tegemoet te komen.

ANALYSE VAN DE BETROKKENHEID VAN PROVINCIALE STATEN

Marktverkenning en aanbesteding

De Rekenkamer heeft bevonden dat Provinciale Staten voorafgaand aan de aanbesteding in 2014 voldoende in staat is gesteld door Gedeputeerde Staten om de kaders voor het beleid ten aanzien van de aanbestedingsprocedure vast te stellen. In juli 2013 is Gedeputeerde Staten door betrokken ambtenaren geïnformeerd over de mogelijkheden om de ov-verbinding in stand te houden toen bleek dat Veolia Transport niet wilde verlengen. Provinciale Staten zijn per brief van 20 augustus 2013 op reguliere wijze geïnformeerd door Gedeputeerde Staten. Daarbij is er geen aanleiding geweest voor Gedeputeerde Staten om Provinciale Staten op andere dan reguliere wijze te betrekken bij het Westerschelde Ferry dossier. Bovendien verliep het samenspel tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten destijds in overeenstemming met de toepasselijke bevoegdheidsverdeling zoals eerder in de analyse op basis van het normenkader is toegelicht. Bovendien heeft Provinciale Staten voorafgaand aan de aanbesteding in 2014 vastgesteld dat in de aanbesteding een korte looptijd gehanteerd diende te worden zodat het fietsvoetveer in 2014 mogelijk integraal aanbesteed kon worden met het busvervoer binnen de provincie.

De Rekenkamer heeft bevonden dat Provinciale Staten door Gedeputeerde Staten steeds op de juiste momenten conform de hierover gemaakte afspraken goed en volledig geïnformeerd is over het verloop van de aanbestedingsprocedure. Bovendien is Provinciale Staten door Gedeputeerde Staten geïnformeerd toen het aanbestedingsteam constateerde dat er geen inschrijvingen waren ingediend op de aanbesteding in 2014.

Oprichting en inbesteding

Ten aanzien van de mogelijkheden voor Provinciale Staten om kaders te stellen voor de oprichting van de overheids-bv heeft de Rekenkamer bevonden dat Gedeputeerde Staten Provinciale Staten conform

[4] Zie observatie 1 van de externe toetsing.

[5] Zie observaties 2 en 3 van de externe toetsing.

de bevoegdheidsverdeling tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten en conform de Provinciewet in de gelegenheid hebben gesteld kennis te nemen van het ontwerpbesluit tot oprichting van de WSF én wensen en bedenkingen te uiten. Echter, uit het onderzoek van de Rekenkamer is gebleken dat Provinciale Staten hiervoor minder tijd beschikbaar heeft gehad dan gebruikelijk is waardoor er minder tijd was voor Provinciale Staten om een standpunt te bepalen. Geïnterviewde leden van Provinciale Staten hebben aangegeven dat Provinciale Staten de oprichting van de WSF ervaren hebben als een voldongen feit. De Rekenkamer heeft voorts bevonden dat Gedeputeerde Staten Provinciale Staten conform de gemaakte afspraken goed en volledig geïnformeerd heeft over het verloop van de oprichting van de WSF.

Exploitatie

De Rekenkamer heeft bevonden dat Gedeputeerde Staten Provinciale Staten op de juiste momenten conform de hierover gemaakte afspraken, te weten de beleidsnota Verbonden Partijen Provincie Zeeland 2016 en daarvoor de reguliere bevoegdheidsverdeling, goed en volledig hebben geïnformeerd over de exploitatie van de fietsvoetveer en de ontwikkelingen binnen de WSF. Hierbij dient opgemerkt te worden dat Gedeputeerde Staten bevoegd zijn de aandeelhoudersrechten in de WSF uit te oefenen en Provinciale Staten te informeren over de begroting en jaarrekeningen van de WSF. Bovendien leggen Gedeputeerde Staten verantwoording af over het gevoerde beleid van de WSF via de integrale jaarrekening van de Provincie.

3. CONCLUSIES

De conclusies van de Rekenkamer zijn onderverdeeld in de drie thema's die zijn onderzocht en gerelateerd zijn aan de onderzoeksvragen. De conclusies zijn gebaseerd op de Nota van Bevindingen inclusief het Westerschelde Ferry dossier dat de ambtelijke organisatie van de Provincie beschikbaar heeft gesteld aan de Rekenkamer. Per thema worden de conclusies in de rest van dit hoofdstuk achtereenvolgens uitgewerkt.

CONCLUSIES THEMA 1: MARKTVERKENNING EN AANBESTEDING

Goed doorlopen aanbestedingsprocedure

De aanbestedingsprocedure is conform de (aanbestedings)regels aangekondigd. Daarnaast is er als onderdeel van de aanbestedingsprocedure een schouw georganiseerd en zijn meerdere vragenrondes gehouden waarin marktpartijen konden reageren op de aanbestedingsdocumenten. De gestelde vragen zijn beantwoord en er zijn geen kort gedingprocedures aanhangig gemaakt door marktpartijen.

CONCLUSIE 1: DE AANBESTEDINGSPROCEDURE IS TECHNISCH GOED UITGEVOERD.

Competenties aanwezig in het aanbestedingsteam

De aanbestedingsprocedure is uitgevoerd door medewerkers vanuit de ambtelijke organisatie van de Provincie, aangevuld met externe deskundigheid. Binnen dit aanbestedingsteam waren de benodigde competenties op financieel, technisch, juridisch, inkooptechnisch en vervoerkundig gebied vertegenwoordigd.

CONCLUSIE 2: IN HET AANBESTEDINGSTEAM WAREN DE DIVERSE BENODIGDE COMPETENTIES VERTEGENWOORDIGD.

Beperkte toegevoegde waarde marktverkenning

Aanleiding voor de aanbesteding van de ov-concessie 2015-2018 van het fiets-voetveer Vlissingen was dat de toenmalige exploitant Veolia Transport het contract niet wilde verlengen wegens exploitatietekorten.

Voorafgaand aan de aanbesteding zijn tijdens de marktverkenning enkele marktpartijen informeel bevraagd met een aantal vragen. Aan de marktpartijen is daarbij weinig achtergrondinformatie verstrekt (bijvoorbeeld zonder gedetailleerde informatie over de onderhoudskosten, vervoersopbrengsten en het programma van eisen, met vragen over eventuele kostenophogende eisen). Dit biedt beperkt houvast om strategische keuzes in de aanbesteding op te baseren. Een formele marktverkenning met een openbare aankondiging, schriftelijke specifieke vragen over het programma van eisen en het financiële kader (inclusief uitgebreide achtergrondinformatie), vervolgens gesprekken met geïnteresseerde marktpartijen en tot slot een openbaar marktconsultatierapport had beduidend meer houvast kunnen geven voor de inrichting van de aanbesteding en financiering van het nieuwe contract.

Dat drie van de zes marktpartijen, die informeel benaderd zijn voor deelname aan de marktverkenning, geen inhoudelijke reactie hebben gegeven had tevens opgevat kunnen worden als tweede signaal dat de uitgangspunten voor de aanbesteding niet of beperkt interessant waren (het eerste signaal was dat de toenmalige exploitant het contract niet wilde verlengen). Om hier meer zekerheid over te krijgen hadden deze marktpartijen actief bevraagd kunnen worden waarom zij niet inhoudelijk hebben gereageerd.

CONCLUSIE 3: DE UITGEVOERDE MARKTVERKENNING HEEFT BEPERKT TOEGEVOEGDE WAARDE GEHAD.

Geen alternatief scenario

Het gebrek aan interesse vanuit de markt voor de aanbesteding had duidelijker geuit kunnen worden door marktpartijen. Bijvoorbeeld door expliciet aan te geven dat het budget niet voldoende zou zijn en dat dit zou kunnen leiden tot niet inschrijven. Desalniettemin had het aanbestedingsteam alerter om kunnen gaan met indicaties dat er beperkte interesse was vanuit de markt. Ondanks diverse indicaties zijn er geen proactieve maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat de aanbesteding tot een inschrijving zou leiden. Er is bijvoorbeeld geen aanpassing gedaan aan de hoogte van de exploitatiebijdrage. Ook zijn er in het onderzochte dossier geen alternatieven aangetroffen die tijdens de uitvoering van de aanbesteding in kaart gebracht hadden kunnen worden ter bepaling van wat te doen indien er geen inschrijvingen gedaan worden. Een alternatief was geweest, om in kaart te brengen of heraanbesteden een reëel alternatief was. Ook had onderzocht kunnen worden of toepassing van een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking tot de mogelijkheden behoorde zoals vermeld in Bijlage II waarin de bevindingen vanuit de externe toetsing worden weergegeven.

CONCLUSIE 4: ER IS NIET AFDOENDE GEACTEERD OM ERVOOR TE ZORGEN DAT ER INGESCHREVEN ZOU WORDEN OP DE AANBESTEDING EN ER WAS GEEN GOEDE VOORBEREIDING OP EEN SCENARIO WAARIN ER GEEN INSCHRIJVINGEN ZOUDEN ZIJN.

AFDOENDE BETROKKENHEID PROVINCIALE STATEN

Tijdens de voorbereiding van het aanbestedingstraject zijn Provinciale Staten in de gelegenheid gesteld de uitgangspunten voor de aanbesteding in 2014 vast te stellen. Bij een reguliere aanbesteding hebben Provinciale Staten (als kadersteller) in beginsel geen formele rol te vervullen. Omdat er vertrouwen was bij de betrokken ambtenaren dat door marktpartijen ingeschreven zou worden – en er geen bijzonderheden zouden zijn met de aanbesteding – bestond er tijdens de marktverkenning en de aanbesteding geen concrete aanleiding om Provinciale Staten proactief te informeren over het verloop van de marktverkenning en de aanbestedingsprocedure.

CONCLUSIE 5: PROVINCIALE STATEN HEBBEN DE KADERS VOOR DE AANBESTEDING VASTGESTELD. ER WAS GEEN AANLEIDING OM PROVINCIALE STATEN PROACTIEF TE INFORMEREN OVER DE AANBESTEDING ZELF.

Geen evaluatie

Het aanbestedingsproces dat feitelijk startte met de mededeling van Veolia Transport in 2013 dat zij de bestaande concessie niet wilden verlengen en eindigde met een aanbesteding zonder gunningsresultaat was in ieder geval ongebruikelijk te noemen. Een evaluatie van dit proces of onderdelen daarvan is echter niet vastgelegd in het dossier.

CONCLUSIE 6: HET AANBESTEDINGSPROCES DAT NIET LEIDDE TOT EEN GUNNING AAN EEN MARKTPARTIJ WERD NIET FORMEEL GEËVALUEERD.

CONCLUSIES THEMA 2: OPRICHTING WSF

Beperkte invloed Provinciale Staten

Gedeputeerde Staten hebben Provinciale Staten op formele wijze op de hoogte gehouden van de voortgang en resultaten van de inbesteding. Daar waar een bevoegdheid bestond voor Provinciale Staten hebben Gedeputeerde Staten ruimte geboden aan Provinciale Staten om die bevoegdheid uit te oefenen zij het dat hierbij minder tijd beschikbaar was dan gebruikelijk is. Het besluit tot oprichting van de WSF en de werkelijke uitvoering daarvan zijn daarbij echter door de geïnterviewde leden van Provinciale Staten ervaren als een voldongen feit.

CONCLUSIE 7: PROVINCIALE STATEN ZIJN GOED GEÏNFORMEERD OVER DE INBESTEDING VAN DE WESTERSCHELDE FERRY, MAAR HEBBEN DOOR GEBREK AAN TIJD BEPERKT INVLOED UIT KUNNEN OEFENEN OP DE INRICHTING VAN DE INBESTEDING.

Vaststelling van te onderzoeken alternatieven

Op basis van de beschikbare stukken blijkt dat al na vijf dagen nadat de inschrijftermijn van de aanbesteding was verstreken diverse alternatieven geïdentificeerd waren. Deze alternatieven zijn onderzocht, nader uitgewerkt en tegen elkaar afgewogen.

Uit de onderzochte documenten blijkt echter niet of uitgebreid is onderzocht of heraanbesteden een realistisch scenario was. Er zijn daarnaast ook geen aanwijzingen gevonden dat inbesteden tot minder exploitatiekosten zou leiden dan wanneer er zou worden heraanbesteed. Dit is ook niet te verwachten omdat van marktpartijen verwacht zou mogen worden dat zij over schaalvoordelen en meer kennis beschikken voor vervoer over water.

Heraanbesteden met een verhoogde exploitatiebijdrage - en eventueel met enkele afgezwakte eisen die kostenverhogend waren - had binnen de wettelijke minimale termijn van 40 kalenderdagen mogelijk wel tot één of meerdere inschrijvingen kunnen leiden.

CONCLUSIE 8: ER ZIJN IN KORTE TIJD DIVERSE ALTERNATIEVEN TEGEN ELKAAR AFGEWOGEN NAAR AANLEIDING VAN DE AANBESTEDING ZONDER GUNNINGSRESULTAAT MAAR ER IS NIET AFDOENDE ONDERZOCHT OF HERAANBESTEDEN MET ANDERE CONDITIES EEN REALISTISCH SCENARIO WAS.[6]

In aanvulling op voorgaande conclusie wordt verwezen naar Bijlage II waarin de bevindingen vanuit de externe toetsing zijn weergegeven. Een van de bevindingen vanuit de externe toetsing betreft de toepassing van een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking.

Geen evaluatie

Het proces van de oprichting van een overheids-BV is een uniek proces. Niet vaak wordt door een overheid een deelneming opgericht. Een inbesteding van een openbaar vervoerdienst, zeker over water, is helemaal een unieke situatie. Een evaluatie van dit proces of onderdelen daarvan zijn echter niet vastgelegd in het dossier.

CONCLUSIE 9: HET OPRICHTINGSPROCES VAN DE WESTERSCHELDFERRY BV EN DE INBESTEDING VAN DE OV-VERBINDING OVER DE WESTERSCHELDE WERDEN NIET FORMEEL GEËVALUEERD.

[6] Zie observatie 2 van de externe toetsing.

CONCLUSIES THEMA 3: EXPLOITATIE WSF

Betrokkenheid Provinciale Staten bij exploitatie WSF

Provinciale Staten ontvangen over het algemeen tijdig en uitgebreid informatie van Gedeputeerde Staten over de WSF. Echter, de geïnterviewde leden van Provinciale Staten geven aan dat Gedeputeerde Staten niet altijd in staat zijn de juiste informatie te verstrekken. Daarnaast worden Provinciale Staten soms geïnformeerd met een te grote mate van detail volgens de geïnterviewde Statenleden.

CONCLUSIE 10: PROVINCIALE STATEN WORDEN GOED BETROKKEN EN GEDETAILLEERD GEÏNFORMEERD OVER DE EXPLOITATIE VAN DE WESTERSCHELDE FERRY.

Financiële informatie niet afdoende benut

De ambtelijke organisatie van de Provincie heeft tijdens de aanbesteding en bij het onderzoeken van de alternatieven voor de exploitatie van de Westerscheldeverbinding informatie ontvangen en diverse inzichten opgedaan over de exploitatie. Bij het onderzoek van Spoor 1 (exploitatie door Connexxion) en Spoor 3 (Exploitatie door een overheids-bv) is gebleken dat sprake zou zijn van een begrotingstekort. Desondanks is de WSF niet zodanig uitgerust dat zij het begrotingstekort kon opvangen noch de exploitatie zodanig kon vormgeven dat kosten beperkt zouden worden. Hoewel dit pas ten gevolge van een neerwaartse indexering van de exploitatiebijdrage tot een negatief resultaat leidde, had de WSF bij aanvang van de exploitatie meer eigen middelen mee gegeven kunnen worden.

CONCLUSIE 11: DE BESCHIKBARE FINANCIËLE INFORMATIE OVER DE EXPLOITATIE VAN DE WESTERSCHELDEVERBINDING IS NIET AFDOENDE BENUT.

4. AANBEVELINGEN

Gebaseerd op de conclusies uit het vorige hoofdstuk hebben wij een aantal aanbevelingen geformuleerd die tot verbetering van de continuïteit en een eventuele nieuwe aanbesteding van de Westerscheldeverbinding moeten leiden. Net als de conclusies in het voorgaande hoofdstuk zijn de aanbevelingen gebaseerd op de Nota van Bevindingen en het Westerschelde Ferry dossier dat ter beschikking is gesteld aan de Rekenkamer.

RISICOMANAGEMENT

Voorafgaand aan de aanbesteding in 2014 zijn geen beheersmaatregelen uitgewerkt en voorgelegd aan Gedeputeerde Staten over wat de Provincie zou kunnen doen als er kritische vragen van marktpartijen zouden zijn over de hoogte van de exploitatiebijdrage of als er geen inschrijvingen zouden worden ingediend. Met dergelijke beheersmaatregelen had voorkomen kunnen worden dat er geen inschrijvingen waren en/of dat Provinciale Staten de oprichting van de WSF als een voldongen feit zouden ervaren.

Door meer aandacht aan risicomanagement en scenario-analyses te geven, kan de Provincie zich beter voorbereiden op diverse scenario's die zich in de toekomst kunnen voordoen bij een eventuele aanbesteding en/of inbesteding van het fietsvoetveer. Dit voorkomt dat Provinciale Staten bepaalde keuzes die onder tijdsdruk gemaakt moeten worden als een voldongen feit ervaren. Ook kan beter risicomanagement bijdragen aan proactieve communicatie richting Provinciale Staten, bijvoorbeeld door Provinciale Staten te informeren als blijkt dat bij een volgende aanbesteding een bepaald scenario zich voor gaat doen.

AANBEVELING 1: GEEF MEER AANDACHT AAN RISICOMANAGEMENT BIJ TOEKOMSTIGE KEUZES OVER DE INRICHTING VAN DE WESTERSCHELDE FERRY.

KENNISBORGING

Voor het Westerschelde Ferry dossier is het van belang om de kwaliteit van kennisborging hoog te houden. Het gaat om een complex en specifiek dossier waarvan de kennis en ervaring bij een klein aantal mensen is belegd. Kennisborging kan bewerkstelligd worden door onder andere:

- Helder voor ogen te hebben welke kennis de Provincie moet behouden en welke kennis beschikbaar is bij vervoerders, schepenbouwers en andere externe partijen.
- Een strakke bewaking op kennisoverdracht bij ambtelijke wisselingen en bij het aflopen van contracten met externen. Dit bijvoorbeeld door de betreffende ambtenaar of externe een overdrachtstraining te (laten) geven.
- Betrokkenheid van externen te verzekeren. Dit kan bijvoorbeeld door kennisoverdracht expliciet onderdeel van de opdracht van de externe te maken.
- Borging van overgedragen kennis in het digitale dossier van de Westerscheldeverbinding.
- Vastlegging van wezenlijke handelingen en keuzes van de Provincie en de WSF inclusief relevante achtergrondinformatie.

AANBEVELING 2: BORG DE KWALITEIT VAN KENNIS VOOR HET WESTERSCHELDE FERRY DOSSIER.

MARKTVERKENNING EN DIALOOG MET DE MARKT

Een of twee formele marktverkenningen met een openbare aankondiging voorafgaand aan een eventuele nieuwe aanbesteding, kunnen beduidend meer houvast geven voor de inrichting van de Westerscheldeverbinding en de aanbesteding dan nu het geval is geweest.

Ruim voorafgaand aan een eventuele nieuwe aanbesteding kan reeds een marktverkenning gedaan worden die gericht is op algemene vraagstukken en de strategische inrichtingsmogelijkheden voor de Westerscheldeverbinding. Tijdens een tweede meer gedetailleerde marktverkenning kunnen schriftelijke specifieke vragen worden gesteld over risicobeperking, bereidheid tot inschrijven, eventuele kostenverhogende eisen in het programma van eisen en het financiële kader (inclusief uitgebreide achtergrondinformatie). Vervolgens kunnen gesprekken met geïnteresseerde marktpartijen worden gevoerd en tot slot zou hier een openbaar marktconsultatierapport over gepubliceerd moeten worden.

Voor de aanbestedingsprocedure zou een concurrentiegerichte dialoog (Artikel 2.28 Aanbestedingswet) overwogen kunnen worden in plaats van de openbare procedure (Artikel 2.26 Aanbestedingswet) die in de vorige aanbesteding is gehanteerd. De procedure van de concurrentiegerichte dialoog biedt meer mogelijkheden om met geselecteerde marktpartijen risico's te bespreken en verschillende oplossingen inhoudelijk, juridisch en financieel uit te werken om de Westerscheldeverbinding te verbeteren in financieel en exploitatief opzicht.

AANBEVELING 3: CREËER MEER DIALOOG MET DE MARKT DOOR EEN FORMELE EN UITGEBREIDERE MARKTVERKENNING EN OVERWEEG VERVOLGENS EEN CONCURRENTIEGERICHTE DIALOOG UIT TE VOEREN BIJ EVENTUELE NIEUWE AANBESTEDINGEN.

EVALUATIE

Zowel het aanbestedingsproces dat niet leidde tot gunning aan een marktpartij als de daaropvolgende oprichting van WSF en de inbesteding werden niet formeel geëvalueerd. Het evalueren van een project, zeker wanneer dat een bijzonder verlopen of uniek project is, stelt de Provincie in staat te leren van zaken die goed gingen en van zaken die minder goed gingen of anders verliepen dan de verwachting vooraf was.

AANBEVELING 4: MAAK EEN FORMELE EVALUATIE EEN VAST ONDERDEEL VAN PROCESSEN EN PROJECTEN.

REACTIE VAN GEDEPUTEERDE STATEN

Provincie Zeeland

Gedeputeerde Staten

Rekenkamer Zeeland
T.a.v. drs. A. Maas QC
Postbus 6001
4330 LA Middelburg

onderwerp	kenmerk	behandeld door	verzonden
Bestuurlijke reactie op rapport rekenkamer Westerschelde Ferry	18927568	drs. A.W. Wissekerke +31 118 631167	

Middelburg, 6 november 2018

Geachte voorzitter,

Begin oktober hebben wij het concept rapport ontvangen van het onderzoek van de Rekenkamer naar de aanbesteding, inbesteding en exploitatie van de veerdienst Vlissingen-Breskens. Wij waarderen het onderzoek en gelet op de korte doorlooptijd is er een kwalitatief hoogwaardig resultaat opgeleverd. Een aantal conclusies onderschrijven we, bij een aantal conclusies merken we op dat dit achteraf inderdaad een te verdedigen conclusie is, maar destijds met de kennis van dat moment de gemaakte keuze afdoende onderbouwd was, en bij een aantal conclusies plaatsen we enige nuancering. De aanbevelingen uit het rapport nemen we van harte aan. Wij hebben ons voorstel aan Provinciale Staten over de toekomst van de Westerschelde Ferry mede gebaseerd op het onderzoek van de Rekenkamer.

Binnen het eerste thema, de marktverkenning en aanbesteding, concludeert u dat de aanbesteding technisch goed uitgevoerd is en dat binnen het aanbestedingsteam de juiste competenties vertegenwoordigd waren.

De informele marktverkenning is uitgevoerd, vooral om de uitgangspunten op hoofdlijnen te toetsen. Een soortgelijke concessie was destijds reeds meerdere malen succesvol aanbesteed, de basisuitgangspunten bleven ongewijzigd en signalen dat de markt sterk gewijzigd was, ontbraken. Met de kennis die op dat moment voorhanden was, was onze overtuiging dat de omstandigheden afdoende waren om tot een succesvolle gunning van de concessie te kunnen komen. Dat maakt ook dat er géén rekening is gehouden met het uitblijven van inschrijvingen en de optie tot heraanbesteden.

De conclusie met betrekking tot het informeren van Provinciale Staten over de aanbesteding onderschrijven wij. In lijn met de rolverdeling tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten bestond er geen aanleiding om Provinciale Staten te informeren over het proces van de aanbesteding. Zodra duidelijk was dat er geen gunning plaats zou vinden, zijn PS uiteraard wel geïnformeerd. Op 1 juli 2014 namen we het besluit om de WSF BV op te richten. We hebben Provinciale Staten meegenomen in onze afwegingen en ze gelegenheid geboden om wensen en bedenkingen te uiten. De tijdsdruk was groot, waardoor er minder ruimte was voor het betrekken van Provinciale Staten buiten de reguliere vergaderingen om. Dat kan zijn ervaren als 'een voldongen feit', maar dat was zeker niet de bedoeling.

Provinciehuis Abdij 6 4331 BK Middelburg | Postbus 6001 4330 LA Middelburg | 0118 - 63 10 11 www.zeeland.nl | KvK 20168636 IBAN NL08 BNGH 0285010557

Het uitblijven van een formele evaluatie van het niet slagen van de aanbesteding en het oprichten van de WSF BV is een terechte constatering. Hoewel op dat moment logisch te verklaren (alle zeilen moesten worden bijgezet om vervolgstappen te nemen om de continuïteit van de dienstverlening van de veerdienst te waarborgen), levert het evalueren van een aanbestedingsprocedure nuttige en waardevolle informatie op.

Met vriendelijke groet,

gedeputeerde staten,

Drs. J.M.M. Polman, voorzitter

A.W. Smit, secretaris

NAWOORD REKENKAMER ZEELAND

De Rekenkamer dankt het college van Gedeputeerde Staten voor hun reactie bij ons onderzoeksrapport. Het is goed te lezen dat dat het college haar waardering voor ons onderzoek uitspreekt en dat onze conclusies en aanbevelingen worden ondersteund. Wij begrijpen de nuancering die het college bij sommige van onze conclusies aanbrengt. Deze nuancering sluit goed aan bij de strekking van onze aanbevelingen en bevestigt de waarde daarvan.

Op onze beurt spreken wij onze erkentelijkheid uit voor de medewerking die wij gedurende ons onderzoek kregen. Ambtenaren, ondernemers en extern betrokkenen namen goed voorbereid deel aan de interviewgesprekken en toonden daarin een grote mate van openheid naar ons onderzoeksteam en betrokkenheid bij het Westerschelde Ferry dossier. Diezelfde waardering gaat uit naar de leden van Provinciale Staten die wij in het kader van dit onderzoek mochten interviewen.

De behandeling van het rapport in Provinciale Staten zien we met belangstelling tegemoet.

BIJLAGEN

BIJLAGE I: NOTA VAN BEVINDINGEN

De Nota van Bevindingen van dit rekenkameronderzoek is als separate bijlage toegevoegd aan deze Bestuurlijke Nota.

BIJLAGE II: BEVINDINGEN VANUIT EXTERNE TOETSING

De Nota van Bevindingen 'Westerschelde Ferry. Onderzoek naar de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de aanbesteding, inbesteding en exploitatie van de veerdienst Vlissingen-Breskens (versie 2.2)' is aan ondergetekenden voorgelegd door de Rekenkamer Zeeland voor een externe toetsing, nadat ambtelijke wederhoor en input van het bestuur van de Rekenkamer had plaatsgevonden.

De Nota van Bevindingen betreft een onderzoek, waarbij hoofdzakelijk bezien is of het proces van informatie vergaren, betrekken van deskundigheden en informeren van diverse betrokkenen alsmede de besluitvorming aangaande de veerdienst Vlissingen-Breskens in de onderzochte periode rechtmatig en doeltreffend is verlopen. De externe toetsing heeft door ondergetekenden op onafhankelijke wijze plaatsgevonden, waarbij benadrukt moet worden dat alleen de nota zelf is bestudeerd. Er is geen aanvullende documentatie overlegd op basis waarvan de bevindingen uit deze nota zijn gebaseerd. Evenmin hebben wij zelf onafhankelijk onderzoek uitgevoerd. Wij kunnen dus niet toetsen of in de Nota van Bevindingen met name alle relevante feiten zijn opgenomen. Wel kunnen we aannemen dat datgene wat wel is opgenomen door een zorgvuldig proces van hoor en wederhoor een juiste weergave zal zijn.

Op basis van de Nota van Bevindingen hebben wij een viertal observaties:

1. Tijdens de aanbestedingsprocedure hebben drie inlichtingenrondes plaatsgevonden, waarin 56 vragen zijn gesteld (Nota van Bevindingen, p. 15). Blijkens de toelichtende zinnen zijn vragen gesteld door inschrijvende partijen over enerzijds de te hanteren tarieven en de hoogte van de exploitatie bijdrage voor de toekomstige uitvoerder van de veerdienst en anderzijds over allerlei kosten en de verdeling van de risico's over provincie en exploitant.
Wij observeren dat dit kennelijk onterecht is afgedaan als normaal commercieel gedrag, waar dit een indicatie voor het aanbestedingsteam had moeten zijn dat de aanbesteding kon gaan mislukken. Ook het feit dat één partij schriftelijk en gemotiveerd (ons is de inhoud van de motivatie niet bekend) liet weten niet te zullen inschrijven op de aanbesteding is in dit verband een teken.

2. Na het verlopen van de inschrijftermijn van de aanbesteding op 10 april 2014 zijn in een ambtelijke nota een viertal alternatieve 'sporen' voorgelegd aan Gedeputeerde Staten (Nota van Bevindingen, p. 16). Daarin werd door het betrokken projectteam inbesteding als het meest kansrijke alternatief beschreven. Wij observeren dat een – in de praktijk gangbaar - alternatief niet is opgenomen in deze ambtelijke nota. Er was ruimte om een mededingingsprocedure met onderhandelingen op basis van artikel 2.30 Aanbestedingswet 2012 te starten. Een voorwaarde voor het mogen starten van een dergelijke procedure is juist dat een eerdere openbare of niet-openbare procedure is mislukt. Deze procedure had de mogelijkheid geboden om door middel van onderhandelingen met marktpartijen tot een goede oplossing te komen voor de behoefte van de Provincie Zeeland. Zelfs als dat niet gelukt was, had deze aanpak tenminste duidelijk kunnen maken waar volgens de potentiele inschrijvers de pijn lag, een punt dat dan ook bij de verdere besluitvorming betrokken had kunnen worden.

3. Ook zonder deze overweging is niet duidelijk of de aarzelingen van deskundig te achten potentiele inschrijvers bij de financiële aspecten van de aanbesteding voldoende is meegenomen in de besluitvorming t.a.v. de financiële haalbaarheid van de inbesteding aangezien er alleen wordt verwezen naar het feit dat 'het aantal afvaarten en de kaartprijs binnen de marges van het bestek' zouden worden aangepast (Nota van Inlichtingen, p. 17).

4. Ten aanzien van de rechtmatigheid observeren wij tot slot dat op basis van de Nota van Bevindingen niet valt vast te stellen of alle stukken juridisch correct zijn. Wel lijkt er op basis van de methodologie en definiëring van rechtmatigheid in dit onderzoek, en op basis van hetgeen beschreven wordt in de Nota van Bevindingen, geen aanleiding te zijn om vast te stellen dat er onrechtmatigheden hebben plaatsgevonden in het proces van de aanbesteding, inbesteding en exploitatie van de veerdienst Vlissingen-Breskens.

Prof. dr. Jan Telgen
Emeritus hoogleraar, Universiteit Twente

mr. dr. Willem Janssen
Universitair Onderzoeker & Docent, Universiteit Utrecht

8 oktober 2018

BIJLAGE III: HET GEHANTEERDE NORMENKADER

In deze bijlage wordt ingegaan op de analyse van de onderzoeksvragen aan de hand van het normenkader dat de Rekenkamer heeft opgesteld ten behoeve van dit onderzoek. Wegens de kwalitatieve aard van dit onderzoek worden niet alle onderzoeksvragen getoetst aan de hand van het normenkader.

NORMENKADER

Beoordeling van de rechtmatigheid

De bevindingen van de Rekenkamer inzake rechtmatigheid zijn getoetst aan de volgende normen:

- Beleidsdocumenten, aanbestedingsdocumenten en Statenvoorstellen zijn aan landelijke en Europese wet- en regelgeving getoetst door een juridisch deskundig persoon.
- Beleidsdocumenten, aanbestedingsdocumenten en Statenvoorstellen zijn aan provinciale interne regelgeving getoetst door een juridisch deskundig persoon.
- Juridische onderbouwingen worden opgesteld door, of in afstemming met, een juridisch deskundig persoon.
- Juridische onderbouwingen voor wezenlijke keuzes (bijvoorbeeld: inbesteding) worden opgesteld door, of in afstemming met, een juridisch deskundig persoon en er wordt een onafhankelijke (externe) jurist betrokken bij de onderbouwing.

Beoordeling van de doeltreffendheid

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 het gebied van Openbaar Vervoer over water en hebben deze vastgesteld in beleid.
- Gedeputeerde Staten kennen het speelveld waarop aanbieders van Openbaar Vervoer over water acteren.
- Gedeputeerde Staten laten zich bijstaan door onafhankelijke deskundige partijen of personen (in ieder geval inhoudelijk, financieel (raming en budgettering), juridisch, inkooptechnisch) op gebied van Openbaar Vervoer over water.
- Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten hebben helder in beeld wat hun onderscheidenlijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn op gebied van het oprichten van een overheids-bv en hebben deze vertaald in beleid.
- Gedeputeerde Staten laten zich bijstaan door onafhankelijke deskundige partijen of personen op gebied van het oprichten van een overheids-bv.
- De gestelde (selectie-)eisen en exploitatiebijdrage zijn proportioneel.
- De exploitatie is zodanig vorm gegeven dat Gedeputeerde Staten adequaat kunnen sturen op beheer en exploitatie.
- (Aanbestedings)documenten, contract, voortgangsrapporten en motivatie/afweging voor gemaakte keuzes (in ieder geval inrichting aanbesteding en inbesteding) zijn duidelijk vastgelegd in het projectdossier en kunnen waar nodig mondeling worden toegelicht (toetsing in diepte-interviews).

- Evaluaties van eerdere aanbestedingen en eventuele inbestedingen zijn bekend en toegankelijk voor betrokken afdelingen en zijn gebruikt bij de marktverkenning, aanbesteding en inbesteding.

BEOORDELING VAN DE BETROKKENHEID VAN PROVINCIALE STATEN

- Provinciale Staten werden door Gedeputeerde Staten in staat gesteld de kaders voor het beleid ten aanzien van de aanbestedingsprocedure vast te stellen.
- Provinciale Staten werden door Gedeputeerde Staten steeds op de juiste momenten conform de hierover gemaakte afspraken goed en volledig geïnformeerd over het verloop van de aanbestedingsprocedure.
- Provinciale Staten werden door Gedeputeerde Staten in staat gesteld de kaders voor het beleid ten aanzien van de oprichting van de overheids-bv vast te stellen.
- Provinciale Staten werden door Gedeputeerde Staten steeds op de juiste momenten conform de hierover gemaakte afspraken goed en volledig geïnformeerd over het verloop van de oprichting van de overheids-bv.
- Provinciale Staten werden door Gedeputeerde Staten steeds op de juiste momenten conform de hierover gemaakte afspraken goed en volledig geïnformeerd over de exploitatie van de fiets-voetveer en de ontwikkelingen binnen de WSF.

BIJLAGE IV: SCORING OP HET NORMENKADER

Onderzoeksvragen	Normenkader
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?	Kwalitatieve onderzoeksvraag, geen toetsing aan een norm.
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?	Rechtmatig Niet van toepassing. Doeltreffend • Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden GS en PS. • Interne deskundigheid ov, ov over water en aanbestedingen. • Externe deskundigheid ov, ov over water en aanbestedingen. • Proportionaliteit pakket van eisen. • Sturing door GS. • Dossiervorming. • Evaluaties. Betrokkenheid PS • Kaderstelling door PS aanbesteding. • Informatie aan PS aanbesteding.
3. Hoe werd door Gedeputeerde Staten de marktverkenning van de ov-concessie in 2014 uitgevoerd?	Rechtmatig • Getoetst aan landelijke en Europese wet- en regelgeving. • Getoetst aan provinciale interne regelgeving. • Interne juridische deskundigheid. • Externe juridische deskundigheid. Doeltreffend • Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden GS en PS. • Interne deskundigheid ov, ov over water en aanbestedingen. • Externe deskundigheid ov, ov over water en aanbestedingen. • Proportionaliteit pakket van eisen. • Sturing door GS. • Dossiervorming. • Evaluaties. Betrokkenheid PS • Kaderstelling door PS aanbesteding. • Informatie aan PS aanbesteding.

4. Hoe werd door Gedeputeerde Staten de aanbesteding van de ov-concessie in 2014 uitgevoerd?	Rechtmatig • Getoetst aan landelijke en Europese wet- en regelgeving. • Getoetst aan provinciale interne regelgeving; • Interne juridische deskundigheid. • Externe juridische deskundigheid. Doeltreffend • Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden GS en PS. • Interne deskundigheid ov, ov over water en aanbestedingen. • Externe deskundigheid ov, ov over water en aanbestedingen. • Proportionaliteit pakket van eisen. • Sturing door GS. • Dossiervorming. • Evaluaties. Betrokkenheid PS • Kaderstelling door PS aanbesteding. • Informatie aan PS aanbesteding.
5. Hoe werden Provinciale Staten door Gedeputeerde Staten betrokken bij de marktverkenning en aanbestedingsprocedure en hoe werden zij geïnformeerd over het verloop?	Rechtmatig • Getoetst aan landelijke en Europese wet- en regelgeving. • Getoetst aan provinciale interne regelgeving. Doeltreffend • Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden GS en PS. • Proportionaliteit pakket van eisen. • Sturing door GS. • Dossiervorming. • Evaluaties. Betrokkenheid PS • Kaderstelling door PS aanbesteding. • Informatie aan PS aanbesteding.
6. Welke lessen zijn uit de marktverkenning en aanbesteding te trekken en met welke aanbevelingen kan Provinciale Staten van Zeeland haar kaderstellende en controlerende rol versterken?	Kwalitatieve onderzoeksvraag, geen toetsing aan een norm.
Thema 2: Oprichting WSF	
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?	Kwalitatieve onderzoeksvraag, geen toetsing aan een norm.
8. Welke provinciale en wettelijke doelstellingen en kaders waren verbonden aan de oprichting van een overheids-bv?	Kwalitatieve onderzoeksvraag, geen toetsing aan een norm.
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?	Rechtmatig • Getoetst aan provinciale interne regelgeving. Doeltreffend • Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden GS en PS. Betrokkenheid PS • Kaderstelling PS oprichting WSF. • Informatie PS oprichting WSF.

10. Hoe werden Provinciale Staten van Zeeland betrokken bij de keuze voor en de oprichting van de WSF en hoe werden zij daarover geïnformeerd door Gedeputeerde Staten?	Rechtmatig • Getoetst aan landelijke en Europese wet- en regelgeving. • Getoetst aan provinciale interne regelgeving. • Interne juridische deskundigheid. • Externe juridische deskundigheid. Doeltreffend • Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden GS en PS. • Sturing door GS. • Dossiervorming. Betrokkenheid PS • Kaderstelling PS oprichting WSF. • Informatie PS oprichting WSF.
11. Welke lessen zijn uit de oprichting van de WSF te trekken en met welke aanbevelingen kan Provinciale Staten van Zeeland haar kaderstellende en controlerende rol versterken?	Kwalitatieve onderzoeksvraag, geen toetsing aan een norm.
Thema 3: Exploitatie WSF	
12. Hoe is de exploitatie van de WSF verlopen en hoe heeft Gedeputeerde Staten deze bijgestuurd?	Kwalitatieve onderzoeksvraag, geen toetsing aan een norm.
13. Hoe werden Provinciale Staten betrokken bij de exploitatie van de WSF en hoe werden ze daarover geïnformeerd door Gedeputeerde Staten?	Rechtmatig • Getoetst aan provinciale interne regelgeving. Doeltreffend • Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden GS en PS. • Sturing door GS. Betrokkenheid PS • Informatie PS exploitatie WSF.
14. Welke lessen zijn 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?	Kwalitatieve onderzoeksvraag, geen toetsing aan een norm.

REKENKAMER ZEELAND

Nota van Bevindingen

Westerschelde Ferry

Onderzoek naar de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de aanbesteding, inbesteding en exploitatie van de veerdienst Vlissingen-Breskens

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING ..... - 3 -
Aanleiding ..... - 3 -
Doelstelling ..... - 3 -
Scope en afbakening ..... - 3 -
Vraagstelling ..... - 3 -
Onderzoeksmethodiek ..... - 5 -
Normenkader ..... - 5 -
Verhouding tussen rekenkameronderzoek en onderzoek Royal HaskoningDHV ..... - 7 -
Leeswijzer ..... - 8 -
2. CHRONOLOGISCH VERLOOP VAN HET WSF -DOSSIER ..... - 9 -
Voortraject ..... - 11 -
Marktverkenning ..... - 13 -
Aanbesteding ..... - 14 -
Inbesteding ..... - 16 -
Exploitatie ..... - 18 -
3. THEMA I: MARKTVERKENNING EN AANBESTEDINGSPROCEDURE ..... - 21 -
Beantwoording van onderzoeksvragen ..... - 21 -
Samenvatting ..... - 23 -
4. THEMA II: OPRICHTING VAN DE WSF ..... - 24 -
Samenvatting ..... - 27 -
5. THEMA III: EXPLOITATIE VAN DE WSF ..... - 28 -
Samenvatting ..... - 30 -
6. BIJLAGEN ..... - 31 -
Bijlage I: Overzicht toetsing aan het normenkader ..... - 31 -
Bijlage II: Geraadpleegde documenten ..... - 32 -
Bijlage III: Geïnterviewde personen ..... - 34 -

1. INLEIDING

AANLEIDING

De Europese aanbesteding (hierna aanbesteding) voor de concessie van het fiets-voetveer Vlissingen-Breskens vanaf 1 januari 2015 bleek in april 2014 niet tot inschrijvingen van marktpartijen te leiden. Ondanks de marktverkenning vooraf, werden geen offertes ingediend op de openbare aanbesteding van de Provincie. Dit vormde een probleem, het fiets-voetveer is namelijk een wettelijke verplichting voor de Provincie op grond van de Tunnelwet. In 2017 maakten ongeveer 560.000 passagiers gebruik van de verbinding.

Nadat bleek dat de aanbestedingsprocedure niet tot een gunning zou leiden werden mogelijke alternatieven onderzocht en werd door Provincie Zeeland uiteindelijk besloten tot oprichting van een overheids-bv waarvan de Provincie Zeeland (hierna de Provincie) enig aandeelhouder is. Per 1 januari 2015 is de WSF (hierna WSF) opgericht.

DOELSTELLING

De Rekenkamer Zeeland (hierna de Rekenkamer) analyseert het proces dat voorafging aan, en ten tijde van, de aanbesteding van het fiets-voetveer Vlissingen-Breskens, de oprichting van de overheids-bv en de daaropvolgende 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.

SCOPE EN AFBAKENING

Het onderzoek richt zich op het proces van de marktverkenning en de aanbestedingsprocedure voor de OV-concessie fiets-voetveer Vlissingen-Breskens 2015-2018, de keuze voor, en oprichting van de WFS en de exploitatie daarvan. De Rekenkamer wil daarmee inzicht geven in: de kaders en organisatie, het procesverloop, welke alternatieven voor inbesteding zijn overwogen (en waarom), de sturing door Gedeputeerde Staten en de wijze waarop Provinciale Staten hierin werden meegenomen.

Het onderzoek bestrijkt met name de jaren 2013 tot 2018. In 2013 werd een aanvang gemaakt met de marktverkenning en aanbestedingsprocedure. In 2014 werd de aanbestedingsprocedure afgesloten en werd gekomen tot de oprichting van WSF. Vervolgens werd in de periode 2015-2018 het fiets-voetveer door de WSF geëxploiteerd.

Buiten de scope van dit onderzoek vallen de meer strategische afwegingen en keuzes voor de periode na 2024.

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 WSF tot stand gekomen? Hoe verloopt de exploitatie van de veerverbinding? Hoe is Provinciale Staten hierbij en bij de exploitatie betrokken en welke lessen zijn daaruit te trekken?

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 fiets-voetveer 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 daarvan?
6) Welke lessen zijn 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 WSF**

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 WSF en hoe werden zij daarover geïnformeerd door Gedeputeerde Staten?
11) Welke lessen zijn uit de oprichting van de WSF te trekken en met welke aanbevelingen kan Provinciale Staten van Zeeland haar kaderstellende en controlerende rol versterken?

Thema 3: **Exploitatie WSF**

12) Hoe verhouden zich de onderscheidenlijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van Gedeputeerde Staten en van Provinciale Staten tot elkaar waar het de exploitatie van een overheids-bv betreft?
13) Hoe werden Provinciale Staten betrokken bij de exploitatie van de Westerschelde BV en hoe werden ze daarover geïnformeerd door Gedeputeerde Staten?
14) Welke lessen zijn uit de exploitatie van de WSF te trekken en met welke aanbevelingen kan Provinciale Staten van Zeeland haar kaderstellende en controlerende rol versterken?

ONDERZOEKSMETHODIEK

Extern bureau

De Rekenkamer voerde dit onderzoek uit in samenwerking met Significant BV. Het onderzoeksteam bestond uit: mr. E.N. Lopulalan, R. Tuinman en dr. ir. F. Schotanus van Significant BV en drs. ing. M.L.M. Dobbelaer, drs. A. Maas QC en mevr. E.E.I.A. Dombi van de Rekenkamer Zeeland.

Externe Toetsing

Externe toetsing van de onderzoeksbevindingen in en de conclusies en aanbevelingen uit de Bestuurlijke Nota zal worden uitgevoerd door prof. dr. J. Telgen, emeritus-hoogleraar Universiteit Twente. De expertise van de heer Telgen ligt op het gebied van publieke inkoop, waarnaar hij meer dan 30 jaar onderzoek heeft gedaan en onderwijs over heeft gegeven. De heer Telgen is managing director van het Public Procurement Research Centre.

Daarnaast zal externe toetsing worden uitgevoerd door dr. mr. W.A. Janssen, als universitair docent werkzaam aan het departement Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Utrecht. De heer Janssen is recent gepromoveerd op Europees aanbestedingsrecht en zelforganisatie van overheden en als onderzoeker tevens verbonden aan het Public Procurement Research Centre.

Als bijlage bij de Bestuurlijke Nota wordt een beknopt verslag van de bevindingen uit de externe toetsing toegevoegd.

Documentstudie

De onderzoekers bestudeerden de relevante documenten uit het aanbestedingsdossier en uit het oprichtingsdossier van de overheids-bv, ook zijn in de analyse diverse besluiten die Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten hebben genomen betrokken.

Interviews

In het kader van dit onderzoek zijn interviews uitgevoerd met leden van Provinciale Staten, ambtenaren, deskundigen en anderen die destijds betrokken waren bij de marktverkenning en aanbesteding van de OV-verbinding en bij de exploitatie van de WSF.

Normenkader

De verschillende bevindingen zijn aan een vooraf vastgesteld normenkader getoetst. Gelet op het kwalitatieve karakter van het onderzoek kan niet in alle gevallen een goed of fout antwoord gegeven worden wanneer de bevinding getoetst wordt aan de toepasselijke norm. In voorkomende gevallen heeft toetsing daarom plaatsgevonden op basis van de expert opinion van de onderzoekers aan de hand van combinaties van bevindingen. De toetsing van de bevindingen aan de hand van het normenkader levert hoe dan ook een beeld op van hetgeen goed gaat en waar verbetering mogelijk is. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op het toegepaste normenkader.

NORMENKADER

Descriptief

De onderzoeksvragen zijn per thema gecategoriseerd, waarbij het eerste thema ingaat op de marktverkenning en aanbestedingsprocedure, het tweede thema ingaat op de oprichting van de WSF en het derde en laatste thema ingaat op de exploitatie van de WSF. De eerste onderzoeksvragen per thema zijn steeds beschrijvend van aard en worden niet aan een norm getoetst. De laatste onderzoekvraag bij elk thema is steeds gericht op het komen tot aanbevelingen en wordt daarom ook niet aan een norm getoetst.

Normenkader: Rechtmatig

De bevindingen van de Rekenkamer inzake rechtmatigheid zijn getoetst aan de volgende normen:

- Of beleidsdocumenten, aanbestedingsdocumenten en Statenvoorstellen conform landelijke en Europese wet- en regelgeving zijn getoetst door een juridisch deskundig persoon;
- Of beleidsdocumenten, aanbestedingsdocumenten en Statenvoorstellen conform provinciale interne regelgeving zijn getoetst door een juridisch deskundig persoon;
- Juridische onderbouwingen worden opgesteld door, of in afstemming met, een juridisch deskundig persoon;
- Juridische onderbouwingen voor wezenlijke keuzes (bijvoorbeeld: inbesteding) worden opgesteld door, of in afstemming met, een juridisch deskundig persoon en er wordt een onafhankelijke (externe) jurist betrokken bij de onderbouwing.

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 het gebied van Openbaar Vervoer over water en hebben deze vastgesteld in beleid;
- Gedeputeerde Staten kennen het speelveld waarop aanbieders van Openbaar Vervoer over water acteren;
- Gedeputeerde Staten laten zich bijstaan door onafhankelijke deskundige partijen of personen (in ieder geval inhoudelijk, financieel (raming en budgettering), juridisch (inkoop technisch) op gebied van Openbaar Vervoer over water);
- Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten hebben helder in beeld wat hun onderscheidenlijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn op gebied van het oprichten van een overheids-bv en hebben deze vertaald in beleid;
- Gedeputeerde Staten laten zich bijstaan door onafhankelijke deskundige partijen of personen op gebied van het oprichten van een overheids-bv;
- De gestelde (selectie-)eisen en exploitatiesubsidie zijn proportioneel;
- De exploitatie is zodanig vormgegeven dat Gedeputeerde Staten adequaat kunnen sturen op beheer en exploitatie;
- (Aanbestedings)documenten, contract, voortgangsrapporten en motivatie/afweging voor gemaakte keuzes (in ieder geval inrichting aanbesteding en inbesteding) zijn duidelijk vastgelegd in het projectdossier en kan waar nodig mondeling worden toegelicht (toetsing in diepte-interviews);
- Evaluaties van eerdere aanbestedingen en eventuele inbestedingen zijn bekend en toegankelijk voor betrokken afdelingen en zijn gebruikt bij de marktverkenning, aanbesteding en inbesteding.

Normenkader: Betrokkenheid Provinciale Staten

- Provinciale Staten werden door Gedeputeerde Staten in staat gesteld de kaders voor het beleid ten aanzien van de aanbestedingsprocedure vast te stellen;
- Provinciale Staten werden door Gedeputeerde Staten steeds op de juiste momenten conform de hierover gemaakte afspraken goed en volledig geïnformeerd over het verloop van de aanbestedingsprocedure;
- Provinciale Staten werden door Gedeputeerde Staten in staat gesteld de kaders voor het beleid ten aanzien van de oprichting van de overheids-bv vast te stellen;
- Provinciale Staten werden door Gedeputeerde Staten steeds op de juiste momenten conform de hierover gemaakte afspraken goed en volledig geïnformeerd over het verloop van de oprichting van de overheids-bv;
- Provinciale Staten werden door Gedeputeerde Staten steeds op de juiste momenten conform de hierover gemaakte afspraken goed en volledig geïnformeerd over de exploitatie van het fiets-voetveer en de ontwikkelingen binnen de WSF.

Bij dit normenkader is een overzicht voor toetsing aan het normenkader opgesteld waarin per deelvraag is aangegeven of de bevindingen met betrekking tot die deelvraag binnen dit onderzoek getoetst worden aan het hierboven weergegeven normenkader. Dit overzicht is als Bijlage I opgenomen in de bijlage bij deze Nota van Bevindingen.

VERHOUDING TUSSEN REKENKAMERONDERZOEK EN ONDERZOEK ROYAL HASKONINGDHV

Binnen de Programmaraad van de Rekenkamer werd aangegeven dat gehecht wordt aan een onafhankelijk onderzoek door de Rekenkamer naar de Westerschelde Ferry, in het bijzonder de aanbesteding zonder gunningsresultaat uit 2014. Mede hierom heeft de Rekenkamer een onderzoek naar de Westerschelde Ferry in het Onderzoeksprogramma 2018 opgenomen. Dat onderzoek zou de mogelijke lessen als gevolg van de inbesteding sinds 2015 en het proces dat hieraan voorafging, in beeld moeten brengen. Op 28 december 2017 werden Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten hierover door de Rekenkamer geïnformeerd.

In november 2016 werd een toekomstverkenning voor het fiets-voetveer tussen Vlissingen en Breskens door Provinciale Staten van Zeeland vastgesteld. Naar aanleiding van de toekomstverkenning 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 onderzoek dat Royal HaskoningDHV uitvoert gaat in op de periode van de inbesteding en de daaropvolgende exploitatie, maar niet expliciet op de aanbesteding in 2014. Het eerste deel van dit onderzoek werd inmiddels door Royal HaskoningDHV opgeleverd. In deze eerste fase werd door Royal HaskoningDHV een onderzoek uitgevoerd waarbij in beeld werd gebracht hoe de exploitatie van de OV-verbinding door WSF is verlopen en welke lessen daaruit te trekken zijn voor de toekomst. Daarbij bevat de rapportage van Royal HaskoningDHV aanbevelingen voor zowel '*kansrijke optimalisaties*' van de WSF in de eerstkomende periode 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. De Statencommissie Economie besprak het eerste tussenrapport in haar vergadering van vrijdag 15 juni 2018. Hoewel besluitvorming in Provinciale

Staten pas in het najaar aan de hand van een Statenvoorstel over beide rapporten zal plaatsvinden gingen de diverse fracties al wel uitgebreid in op de bevindingen van Royal HaskoningDHV. In die zin vormde deze commissievergadering een opmaat naar de behandeling van het voorstel van Gedeputeerde Staten wanneer de volledige rapportage beschikbaar is. Ook toonde de uitgebreide behandeling aan dat de veerverbinding tussen Vlissingen en Breskens een onderwerp is dat de volle aandacht van Provinciale Staten heeft.

LEESWIJZER

Deze Nota van Bevindingen wordt een bijlage van de Bestuurlijke Nota. Deze Nota van Bevindingen bevat een beschrijving van het onderzoek en de bevindingen die de onderzoekers gedaan hebben op basis van het onderzoek. De conclusies en aanbevelingen die de Rekenkamer doet op basis van het onderzoek worden uitgewerkt in de Bestuurlijke Nota.

Deze Nota van Bevindingen is als volgt opgebouwd:

Hoofdstuk 2 gaat in op het chronologische verloop van de marktverkenning, aanbesteding, inbesteding en uiteindelijke exploitatie van de WSF in de periode 2015 - 2018. Hierbij is het feitelijke verloop van het proces uitgewerkt en schematisch weergegeven op basis van de informatie die de Provincie aan de Rekenkamer beschikbaar heeft gesteld.

Hoofdstuk 3 gaat nader in op de marktverkenning en de aanbestedingsprocedure die zijn uitgevoerd door de Provincie (Thema 1).

Hoofdstuk 4 gaat in op de oprichting van de WSF door de Provincie (Thema 2).

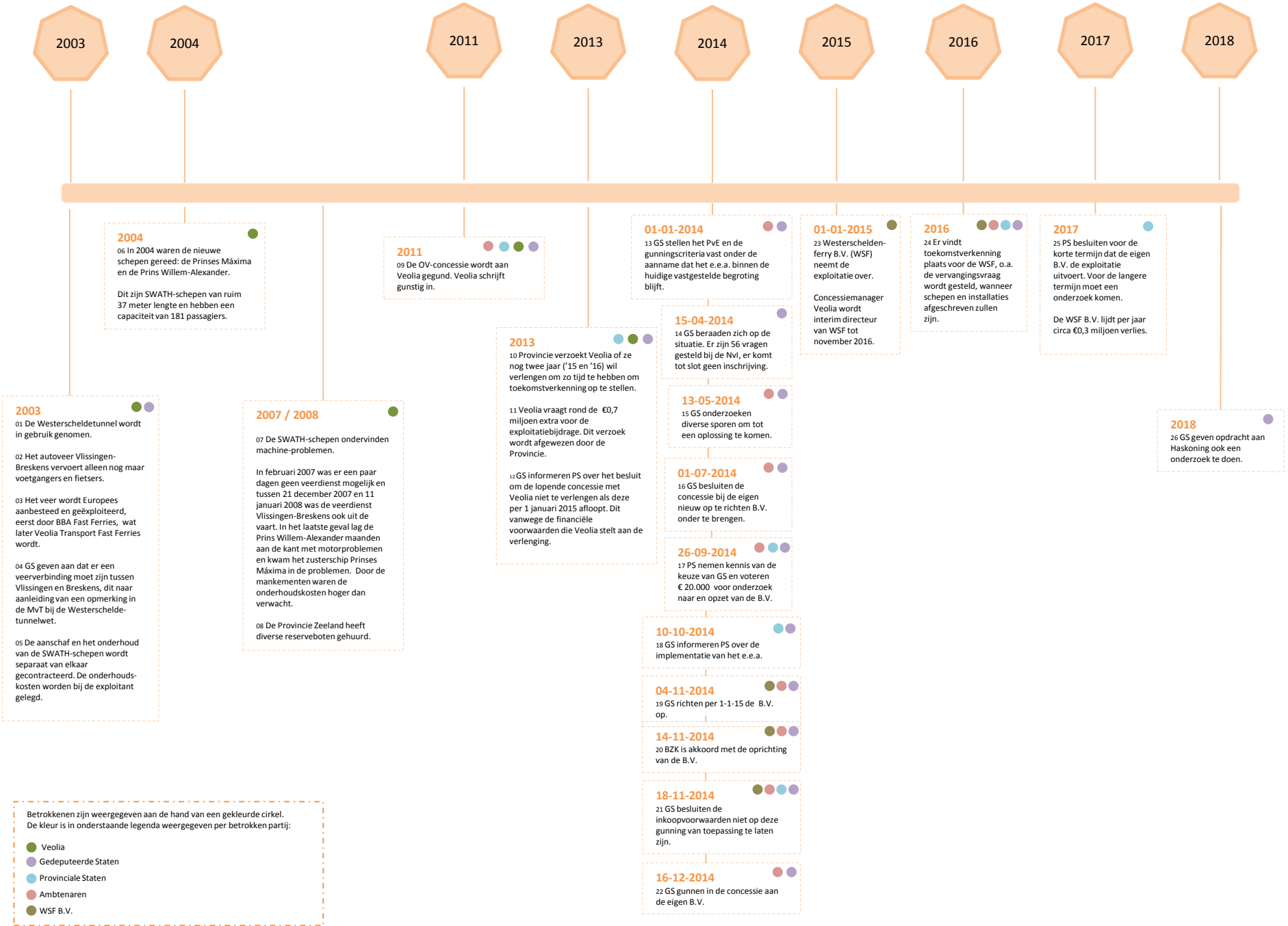
Hoofdstuk 5 gaat in op de exploitatie van de WSF (Thema 3).

Hoofdstuk 6 bevat een weergave van de geraadpleegde documenten.

Na hoofdstuk 6 zijn de bijlagen behorende bij deze Nota van Bevindingen toegevoegd.

2. CHRONOLOGISCH VERLOOP VAN HET WSF -DOSSIER

Dit hoofdstuk beschrijft het chronologische verloop van het proces van de marktverkenning, aanbesteding, inbesteding en exploitatie van de WSF door de Provincie, gebaseerd op de geraadpleegde documentatie en op de interviews met betrokkenen.


2003
2004
2011
2013
2014
2015
2016
2017
2018
2003
01 De Westerscheldetunnel wordt in gebruik genomen.
02 Het autoveer Vlissingen-Breskens vervoert alleen nog maar voetgangers en fietsers.
03 Het veer wordt Europees aanbesteed en geëxploiteerd, eerst door BBA Fast Ferries, wat later Veolia Transport Fast Ferries wordt.
04 GS geven aan dat er een veerverbinding moet zijn tussen Vlissingen en Breskens, dit naar aanleiding van een opmerking in de MvT bij de Westerschelde-tunnelwet.
05 De aanschaf en het onderhoud van de SWATH-schepen wordt separaat van elkaar gecontracteerd. De onderhouds-kosten worden bij de exploitant gelegd.
2004
06 In 2004 waren de nieuwe schepen gereed: de Prinses Máxima en de Prins Willem-Alexander.
Dit zijn SWATH-schepen van ruim 37 meter lengte en hebben een capaciteit van 181 passagiers.
2007 / 2008
07 De SWATH-schepen ondervinden machine-problemen.
In februari 2007 was er een paar dagen geen veerdienst mogelijk en tussen 21 december 2007 en 11 januari 2008 was de veerdienst Vlissingen-Breskens ook uit de vaart. In het laatste geval lag de Prins Willem-Alexander maanden aan de kant met motorproblemen en kwam het zusterschip Prinses Máxima in de problemen. Door de mankementen waren de onderhoudskosten hoger dan verwacht.
08 De Provincie Zeeland heeft diverse reserveboten gehuurd.
2011
09 De OV-concessie wordt aan Veolia gegund. Veolia schrijft gunstig in.
2013
10 Provincie verzoekt Veolia of ze nog twee jaar ('15 en '16) wil verlengen om zo tijd te hebben om toekomstverkenning op te stellen.
11 Veolia vraagt rond de €0,7 miljoen extra voor de exploitatiebijdrage. Dit verzoek wordt afgewezen door de Provincie.
12 GS informeren PS over het besluit om de lopende concessie met Veolia niet te verlengen als deze per 1 januari 2015 afloopt. Dit vanwege de financiële voorwaarden die Veolia stelt aan de verlenging.
01-01-2014
13 GS stellen het PvE en de gunningscriteria vast onder de aanname dat het e.e.a. binnen de huidige vastgestelde begroting blijft.
15-04-2014
14 GS beraaden zich op de situatie. Er zijn 56 vragen gesteld bij de NvI, er komt tot slot geen inschrijving.
13-05-2014
15 GS onderzoeken diverse sporen om tot een oplossing te komen.
01-07-2014
16 GS besluiten de concessie bij de eigen nieuw op te richten B.V. onder te brengen.
26-09-2014
17 PS nemen kennis van de keuze van GS en voteren € 20.000 voor onderzoek naar en opzet van de B.V.
10-10-2014
18 GS informeren PS over de implementatie van het e.e.a.
04-11-2014
19 GS richten per 1-1-15 de B.V. op.
14-11-2014
20 BZK is akkoord met de oprichting van de B.V.
18-11-2014
21 GS besluiten de inkoopvoorwaarden niet op deze gunning van toepassing te laten zijn.
16-12-2014
22 GS gunnen in de concessie aan de eigen B.V.
01-01-2015
23 Westerschelden-ferry B.V. (WSF) neemt de exploitatie over.
Concessiemanager Veolia wordt interim directeur van WSF tot november 2016.
2016
24 Er vindt toekomstverkenning plaats voor de WSF, o.a. de vervangingsvraag wordt gesteld, wanneer schepen en installaties afgeschreven zullen zijn.
2017
25 PS besluiten voor de korte termijn dat de eigen B.V. de exploitatie uitvoert. Voor de langere termijn moet een onderzoek komen.
De WSF B.V. lijdt per jaar circa €0,3 miljoen verlies.
2018
26 GS geven opdracht aan Haskoning ook een onderzoek te doen.
Betrokkenen zijn weergegeven aan de hand van een gekleurde cirkel.
De kleur is in onderstaande legenda weergegeven per betrokken partij:
Veolia
Gedeputeerde Staten
Provinciale Staten
Ambtenaren
WSF B.V.

VOORTRAJECT

Door middel van een integrale Europese aanbestedingsprocedure voor een periode van 10 jaar probeerde de Provincie de exploitatie van de verbinding tussen Vlissingen en Breskens in 2000 onder te brengen bij de markt. Deze poging is volgens een auditrapport niet gelukt wegens de combinatie van kostenverhogende eisen en een te korte afschrijvingstermijn.[1] Omstreeks maart 2003 is opnieuw een aanbesteding uitgevoerd omdat op dat moment de Westerschelde Tunnel gereed was.

In 2002 heeft de Provincie twee veerboten laten ontwikkelen en bouwen door Damen Shipyards in Vlissingen met de bedoeling deze in te (laten) zetten voor het personenvervoer over water tussen Vlissingen en Breskens. De wijze waarop de Provincie aan Damen Shipyards de opdracht heeft verstrekt tot ontwikkeling en bouw van de twee schepen is onder tijdsdruk tot stand gekomen.[2] Damen Shipyards had de laagste prijs en kortste levertijd aangeboden ten opzichte van één andere geldige inschrijving. Het was overigens een bewuste keuze van de Provincie om deze schepen lokaal aan te schaffen en daar was destijds politiek draagvlak voor. De door Damen Shipyards ontwikkelde en gebouwde schepen betreffen passagiersschepen van het type SWATH (Small Waterplane Area Twin Hull) die in 2004 in dienst kwamen. De twee schepen zijn op verzoek van de Provincie op maat gemaakt voor de verbinding tussen Vlissingen en Breskens en worden gekenmerkt door bijvoorbeeld de lage maximumsnelheid en het vermogen om bij hoge windkracht stabiel te kunnen blijven varen. De ontwikkeling en bouw van de twee schepen werd separaat van het onderhoud tot 2033 gecontracteerd. De voorziene economische levensduur van de schepen bedroeg dertig jaar.

Door middel van een aanbestedingsprocedure heeft de Provincie de exploitatie van de OV-verbinding tussen Vlissingen en Breskens in 2003 ondergebracht bij de markt.[3] Deze concessie is gegund aan BBA Fast Ferries en had een looptijd van zes jaar met een verlengingsmogelijkheid van twee jaar, hierdoor zou deze concessie aflopen in 2011. De schepen en walvoorzieningen bleven bij deze concessie in eigendom van de Provincie maar werden verhuurd aan de concessiehouder BBA Fast Ferries. De verantwoordelijkheid voor het onderhoud aan de twee schepen werd ook neergelegd bij BBA Fast Ferries.

In de beginfase waren er veel storingen bij de schepen met als gevolg dat een interne audit uitgevoerd is naar het verloop van het proces. Geconcludeerd werd dat de SWATH-schepen de juiste keuze waren en dat er geen structureel probleem was omdat de storingen het gevolg waren van een constructiefout.[4]

In 2011 werd de exploitatie van de OV-verbinding opnieuw ondergebracht bij de markt. Op basis van een nieuwe aanbestedingsprocedure hebben Gedeputeerde Staten destijds de concessie voor de Westerschelde Ferry verleend aan Veolia Transport, inmiddels de rechtsopvolger van BBA Fast Ferries. De desbetreffende concessie is door Veolia Transport eveneens uitgevoerd met gebruikmaking van de

[1] Bron: Presentatie AAC Mobiliteit van 1 juni 2016; Eindrapportage Audit besluitvormingsproces Fast Ferry 2008.

[2] Bron: Eindrapportage Audit besluitvormingsproces Fast Ferry 2008.

[3] Bron: Presentatie AAC Mobiliteit van 1 juni 2016 en Interviews.

[4] Bron: Presentatie AAC Mobiliteit van 1 juni 2016; Eindrapportage Audit besluitvormingsproces Fast Ferry 2008.

schepen van de Provincie en zou aflopen op 31 december 2014.[5] Deze concessie was bewust van korte duur, omdat Gedeputeerde Staten wilden inzetten op een geïntegreerde concessie voor het bus- en bootvervoer per 2015. Overigens stelden Gedeputeerde Staten uiteindelijk vast dat sprake was van onvoldoende synergie en verschillende markten waardoor er door de Provincie geen uitvoering gegeven is aan een integrale aanbesteding voor bus- en bootvervoer[6].

In het najaar van 2012 hebben Gedeputeerde Staten een besluit genomen gebruik te maken van de verlengingsoptie in het contract met Veolia Transport. Daarmee werd beoogd het contract met Veolia Transport, conform het bestek van de voorafgaande aanbesteding, te verlengen met twee jaar. Door middel van de verlenging van het contract met Veolia Transport voor de jaren 2015 en 2016 beoogden Gedeputeerde Staten voldoende tijd te winnen om een toekomstvisie voor het fiets-voetveer tussen Vlissingen en Breskens te ontwikkelen.[7] De uitkomsten van de toekomstvisie zou dan worden meegenomen in de aanbesteding van concessie die in 2017 beoogd werd.

In maart 2013 zijn Gedeputeerde Staten en directie en management van Veolia Transport met elkaar in gesprek gegaan over de voorwaarden waaronder de verlenging van de concessie zou plaatsvinden. Echter, de gesprekken tussen de Provincie en Veolia Transport bleven zonder resultaat omdat de Provincie en Veolia Transport het niet eens werden over de financiële voorwaarden. Gedurende de uitvoering van dit onderzoek zijn door geïnterviewde betrokkenen diverse bedragen genoemd ten aanzien van de extra exploitatiebijdrage die Veolia Transport nodig zou hebben ten behoeve van voortzetting van de dienstverlening. Bedragen die genoemd zijn variëren van circa € 0,2 à € 0,3 miljoen tot circa € 0,7 à € 0,8 miljoen. Hierbij zou Veolia Transport bovendien, volgens geïnterviewde betrokkenen, aanpassingen in de dienstregeling hebben voorgesteld. Vanuit aanbestedingsrechtelijk perspectief was het niet mogelijk voor de Provincie om in te stemmen met het verzoek van Veolia Transport in verband met de juridische grenzen aan het wijzigen van wezenlijke voorschriften van een concessie. Op 27 juni 2013 heeft Veolia Transport per brief aan de Provincie kenbaar gemaakt niet te willen verlengen omdat de concessie verlieslatend was.[8] Dit betekende dat de exploitatie van de OV-verbinding tussen Vlissingen en Breskens door Veolia Transport per 31 december 2014 zou eindigen.

In juli 2013 zijn Gedeputeerde Staten door de ambtenaren geïnformeerd over mogelijke vervolgstappen, te weten:

1) De OV-verbinding aanbesteden op basis van de nog op te stellen toekomstvisie.
2) De OV-verbinding te integreren in de aanbesteding van de busconcessie.
3) De OV-verbinding aanbesteden op basis van bestaand beleid voor vier jaar.
4) Alleen de exploitatie van de OV-verbinding voor 2015 en 2016 aanbesteden en.
5) Exploitatie van de OV-verbinding onderbrengen bij de Provincie zelf.[9]

---

[5] Bron: Presentatie AAC Mobiliteit van 1 juni 2016 en interviews.

[6] Bron: Presentatie AAC Mobiliteit van 1 juni 2016.

[7] Bron: Interviews.

[8] Bron: Presentatie Ontwikkelingen Westerschelde Ferry Gedeputeerde Statenbijeenkomst 9 mei 2018 en Feitenrelaas; welke acties zijn tot op heden ondernomen.

[9] Bron: Een overzicht van feiten dat destijds door betrokken ambtenaren gebruikt is ter informatie van Gedeputeerde Staten, maar geen formeel ambtelijk document is. (Feitenrelaas; welke acties zijn tot op heden ondernomen).

Gedeputeerde Staten hebben op 20 augustus 2013 per brief aan Provinciale Staten laten weten dat de OV-verbinding op basis van bestaand beleid voor vier jaar aanbesteed zou worden, zodat ondertussen gewerkt kon worden aan de toekomstvisie voor het fiets-voetveer. De vijfde optie (inbesteden) werd destijds gepresenteerd als noodscenario dat ''aanbestedingstechnisch'' weinig realistisch geacht werd.[10]

Gedurende het voorjaar en de zomer van 2013 is door Gedeputeerde Staten (parallel) onderzoek gedaan naar (versnelde) vervanging van de veerboten. Dit onderzoek heeft wegens de toenmalige boekwaarde en de geschatte marktwaarde van de veerboten niet geleid tot daadwerkelijke vervanging van de veerboten. Onder andere vanwege de lange afschrijftermijn van dertig jaar zou dit destijds leiden tot een groot boekverlies.[11] Ter illustratie, de boekwaarde van de schepen bedroeg per 1 januari 2015 circa € 8,5 miljoen per schip.[12]

MARKTVERKENNING

Onder begeleiding van een (aanbestedings)team bestaande uit diverse medewerkers van de Provincie aangevuld met externe expertise, is in het najaar van 2013 een marktverkenning uitgevoerd om te bepalen welke eisen in de aanbesteding gesteld konden worden door de Provincie.

Het aanbestedingsteam dat de Provincie heeft samengesteld bestond uit medewerkers die elk bepaalde kennis/expertise inbrachten waardoor binnen het team tenminste vervoerkundige, financiële, juridische en inkooptechnische kennis beschikbaar was.[13]

Gelet op de beschikbare tijd om de aanbesteding van de OV-concessie voor te bereiden en uit te voeren, is ervoor gekozen de marktverkenning informeel uit te voeren.[14] Daarbij zijn zes vooraf geselecteerde marktpartijen bevraagd over enkele uitgangspunten, zoals: de dienstregeling, looptijd van de overeenkomst, budget en in te zetten voertuigen. Er werd beknopt informatie gedeeld over de scope van de opdracht in de marktverkenning door de Provincie. Er werd daarnaast in beperkte mate informatie gedeeld over de (exploitatie) risico's van de OV-verbinding. Volgens het vertrouwelijke verslag dat gemaakt is van de conclusies van de marktverkenning zijn in totaal vijf vragen gesteld en bleken drie van de zes bevraagde marktpartijen een inhoudelijke reactie te hebben gegeven op de gestelde vragen. De vragen hadden betrekking op de mate van interesse van de markt om in te schrijven en de kans dat marktpartijen in zouden schrijven, of de bevraagde marktpartijen zichzelf in staat achten het vervoer te organiseren en welke uitgangspunten een beletsel vormden, kritisch waren en bij voorkeur aangepast dienden te worden. Op basis van de marktverkenning zijn enkele wijzigingen doorgevoerd in het beoogde bestek van de Provincie.[15]

---

[10] Bron: Een overzicht van feiten dat destijds door betrokken ambtenaren gebruikt is ter informatie van Gedeputeerde Staten, maar geen formeel ambtelijk document is. (Feitenrelaas; welke acties zijn tot op heden ondernomen).

[11] Bron: Interviews.

[12] Bron: Navraag van de boekwaarde per 1 januari 2015 bij een betrokken medewerker van de Provincie.

[13] Bron: Interviews.

[14] Bron: Interviews.

[15] Bron: Interviews en Conclusies marktconsultatie aanbesteding fiets-voetveer.

Onder de marktpartijen die geselecteerd waren voor deelname aan de informele marktverkenning bevonden zich de marktpartijen waarvan volgens de Provincie verwacht kon worden dat zij niet alleen in staat zouden zijn om de verbinding te exploiteren maar daar ook daadwerkelijk interesse in zouden hebben.

Op basis van de marktverkenning en het aanbestedingsdossier van 2011 is een bestek[16] opgesteld waarin onder meer de volgende keuzes zijn vastgelegd:[17]

- De vervoerbijdrage (exploitatiesubsidie) vanuit de Provincie is destijds vastgezet om budgetoverschrijding te minimaliseren;[18]
- De dienstregeling is variabel gemaakt, met behoud van een ondergrens, om ondernemers ruimte te geven bij het bepalen van het aantal afvaarten dat aangeboden kon worden tegen de vaste vervoerbijdrage. Hoe meer afvaarten een ondernemer zou aanbieden, hoe meer punten dit zou opleveren in de beoordeling van zijn aanbieding;[19]
- De looptijd van de concessie is vastgesteld op vier jaar, waarbij de Provincie een mogelijkheid voorbehouden hield om het laatste concessiejaar af te kopen tegen een vooraf vastgestelde som;
- De concessiehouder diende de veerboten die in eigendom van de Provincie waren van de Provincie te huren en met uitsluiting van andere vaartuigen, in te zetten in de verbinding tussen Vlissingen en Breskens.[20]

Gedeputeerde Staten hebben vervolgens op 21 januari 2014 het opgestelde bestek goedgekeurd.[21]

AANBESTEDING

Op 31 januari 2014 is de 'Europese aanbesteding Concessie fiets-voetveer 2015 -2018' door Gedeputeerde Staten gepubliceerd. Volgens paragraaf 1.3 van het bestek werd beoogd met ingang van donderdag 1 januari 2015 de nieuwe concessie in te laten gaan tot en met maandag 31 december 2018.[22]

[16] Bron: Bestek Europese Aanbesteding Concessie fiets-voetveer Zeeland 2015 - 2018, zoals vastgesteld door Gedeputeerde Staten van Provincie Zeeland op 21 januari 2014 en gepubliceerd op 31 januari 2014.

[17] Bron: Bestek Europese Aanbesteding Concessie fiets-voetveer Zeeland 2015 - 2018 en Beslisnota Gedeputeerde Staten Aanbesteding Concessie fiets-voetveer 2015 - 2018 van 21 januari 2014.

[18] Bron: Interviews.

[19] Bron: Interviews en Gunningscriterium G1: Aanbod Afvaarten Bestek Europese Aanbesteding Concessie fiets-voetveer Zeeland 2015 - 2018.

[20] Bron: Artikel 2 lid 1 en artikel 3 lid 1 Programma van Eisen behorende bij het Bestek Europese Aanbesteding Concessie fiets-voetveer Zeeland 2015 - 2018.

[21] Bron: Beslisnota GS Aanbesteding Concessie fiets-voetveer 2015 - 2018 van 21 januari 2014.

[22] Bron: Bestek Europese Aanbesteding Concessie fiets-voetveer Zeeland 2015 - 2018.

Het team dat belast was met de uitvoering van de aanbesteding was in grote mate gelijk aan het team dat betrokken was bij de voorbereiding van de aanbesteding en uitvoering heeft gegeven aan de marktverkenning.[23]

Als onderdeel van de aanbestedingsprocedure heeft op vrijdag 21 februari 2014 een schouw plaatsgevonden. Doel van deze schouw was de geïnteresseerde marktpartijen in de vorm van een rondleiding in de gelegenheid te stellen één van de veerboten te bekijken.

Daarnaast waren bij aanvang van de aanbestedingsprocedure twee inlichtingenrondes ingepland zodat geïnteresseerde marktpartijen vragen over de aanbesteding konden stellen. Gaandeweg de aanbestedingsprocedure is besloten een derde inlichtingenronde te laten plaatsvinden om ook de laatste vragen van marktpartijen te kunnen behandelen. In totaal zijn in alle inlichtingenrondes zesenvijftig (56) vragen gesteld door marktpartijen. De Provincie heeft tweemaal herziene versies van het bestek gepubliceerd naar aanleiding van de in de inlichtingenrondes gestelde vragen.[24]

De vragen die door geïnteresseerde marktpartijen gesteld werden hadden betrekking op onder meer de tarieven en tariefgrondslag, onderhouds- en brandstofkosten van de SWATH-schepen, de gestelde ervaringseisen, de dienstregeling, vervoerplicht en alternatief vervoer, de personele bezetting en cao, de exploitatiebijdrage, concessieduur en de geëiste bankgarantie. Aan een deel van de door marktpartijen gevraagde aanpassingen in het bestek is tegemoetgekomen. De exploitatiebijdrage is overigens niet bijgesteld en de allocatie van de onderhoudskosten voor de SWATH-schepen heeft de Provincie bij de concessiehouder gelaten.

Conform de laatst gepubliceerde (herziene) versie van het bestek, dienden geïnteresseerde marktpartijen hun inschrijvingen uiterlijk donderdag 10 april 2014, 12:00 uur in te dienen. Met het verstrijken van dat tijdstip constateerde het aanbestedingsteam dat geen enkele marktpartij een inschrijving had ingediend. Slechts één van de marktpartijen die deelnamen aan de aanbestedingsprocedure heeft op dat moment schriftelijk en gemotiveerd aan de Provincie laten weten niet te zullen inschrijven.

Doordat er geen inschrijvingen waren ingediend terwijl per 1 januari 2015 de exploitatie van de veerdienst gecontinueerd diende te worden, ontstond volgens het aanbestedingsteam van de Provincie tijdsdruk om een alternatief te vinden en de voortzetting van de dienstverlening aan de reizigers te realiseren. Vanwege de ervaren tijdsdruk heeft het aanbestedingsteam alle aandacht gericht op het in kaart brengen van alternatieven en zijn de marktpartijen die deelnamen aan de marktverkenning en aanbesteding niet formeel bevraagd waarom zij niet inschreven.[25]

In het kader van dit onderzoek hebben geïnterviewde vervoerders aangegeven dat de condities van de aanbesteding in 2014 niet aantrekkelijk waren voor de markt. De risico's voor de markt waren te groot in vergelijking met de mogelijkheden om de OV-verbinding rendabel te kunnen exploiteren. De looptijd was te kort voor marktpartijen om te willen investeren en om eventuele tegenvallende resultaten terug te kunnen verdienen. Ook de verdeling van verantwoordelijkheden, bijvoorbeeld ten aanzien van het onderhoud van de schepen, was onduidelijk. De verplichte huur van de schepen van de Provincie werd als ongebruikelijk opgevat.[26]

---

[23] Bron: Interviews.

[24] Bron: Bestek Europese Aanbesteding Concessie fiets-voetveer Zeeland 2015 - 2018 en Nota's van Inlichtingen 1,2 en 3 behorende bij het bestek.

[25] Bron: Interviews.

[26] Bron: Interviews.

INBESTEDING

Gelet op het feit dat het lopende contract tussen de Provincie en Veolia Transport op 31 december 2014 zou aflopen, ontstond op het moment van het sluiten van de aanbestedingsprocedure zonder enige inschrijving op 10 april 2014 de noodzaak een alternatief te bedenken. Op 15 april 2014 zijn Gedeputeerde Staten door het aanbestedingsteam via een opiniërende nota op de hoogte gesteld dat er geen inschrijvingen ontvangen waren in het kader van de aanbesteding. Daarbij is het tijdelijk inbesteden van de exploitatie als meest kansrijke alternatief beschreven, omdat deze optie volgens een ambtelijke nota aan Gedeputeerde Staten de meeste aanknopingspunten zou bieden gelet op de beschikbare tijd, de financiële en de juridische positie.[27]

Overigens werden door het projectteam in totaal vier alternatieve sporen beschreven, te weten:

- Spoor 1) Het fiets-voetveer laten exploiteren door Connexxion (de op dat moment zijnde vervoerder voor de lokale busconcessie).
- Spoor 2) Het quasi inbesteden van het fiets-voetveer bij de Westerscheldetunnel NV.
- Spoor 3) De exploitatie van het fiets-voetveer tijdelijk inbesteden door dit onder te brengen bij een nieuw op te richten rechtspersoon.
- Spoor 4) Initiatieven uit de omgeving van lokale bedrijven voor vervoer over water.

Gedeputeerde Staten hebben het aanbestedingsteam vervolgens verzocht om de sporen 1) en 2) nader te onderzoeken. Daarbij heeft het aanbestedingsteam met name spoor 3) als noodscenario achter de hand gehouden aangezien Gedeputeerde Staten in de vergadering van Provinciale Staten van 25 april 2014 bevestigden dat voortzetting van de verbinding na 31 december 2014 een gegeven was. Spoor 4) werd formeel achter de hand gehouden, maar werd door betrokkenen als beperkt kansrijk gezien wegens het ontbreken van ervaring met openbaar vervoer bij de lokale partijen.

Het aanbestedingsteam is vervolgens gestart met het verder in kaart brengen en uitwerken van de alternatieven. Daarbij is specialistische kennis ingehuurd bij adviesbureau Deloitte onder meer met betrekking tot de fiscale aspecten rondom de inbesteding.[28] Ook zijn gesprekken gevoerd met het Rijk om juridische bevestiging te verkrijgen over de ruimte in de aanbestedingsregels per alternatief.

In de Beslisnota Gedeputeerde Staten van 13 mei 2014 zijn Gedeputeerde Staten op de hoogte gesteld van de voor- en nadelen van elk van de vier sporen die het aanbestedingsteam heeft onderzocht. Hierbij is ingegaan op diverse kenmerken per spoor zoals: de doorlooptijd, borging van financiële en juridische risico's, zekerheid voor het personeel en mate van aansluiting bij de voorafgaande aanbesteding.
Spoor 1) werd daarbij gepresenteerd als het meest wenselijke alternatief, maar werd mede afhankelijk gesteld van de uitkomst van de aanbesteding van de busconcessie die zich op dat moment in de eindfase bevond. Ook werd aangegeven dat uiterlijk eind juni 2014 duidelijkheid moest zijn over de slagingskans van sporen 1) en 2) omdat anders spoor 3) in gang gezet zou worden door het aanbestedingsteam om hier voldoende tijd voor te hebben.

Op 10 juni 2014 informeerde het aanbestedingsteam, ondertussen omgevormd tot projectteam, Gedeputeerde Staten via een opiniërende nota over de stand van zaken. Daarbij bleek dat de parallelle verkenning van sporen 1) en 2) enerzijds vruchtbaar bleken en anderzijds complicerende factoren aan het licht brachten.

---

[27] Bron: Opiniërende nota Gedeputeerde Staten 'Aanbesteding Fast Ferry: geen inschrijvers' van 15 april 2014.

[28] Bron: Interviews.

Gedeputeerde Staten en Connexxion hebben onder de vlag van spoor 1) gesprekken gevoerd over de exploitatie van de OV-verbinding door Connexxion. Connexxion zou bereid geweest zijn de exploitatie van de OV-verbinding op zich te nemen, mits de exploitatiebijdrage vanuit de Provincie verhoogd zou worden. Respondenten hebben in het kader van dit onderzoek verschillende bedragen genoemd waarmee de exploitatiebijdrage vanuit de Provincie op verzoek van Connexxion destijds verhoogd had moeten worden. De genoemde bedragen variëren van circa € 0,3 miljoen per jaar tot circa € 0,8 miljoen per jaar. In het Statenvoorstel van 20 augustus 2014 is aangegeven dat Connexxion de Provincie verzocht om de exploitatiebijdrage te verhogen met € 0,7 miljoen per jaar.

Onder de vlag van spoor 2) hebben de Gedeputeerde Staten en de directie van Westerschelde Tunnel NV gesprekken gevoerd over de exploitatie van de OV-verbinding door de Westerschelde Tunnel NV. In deze gesprekken heeft de directie van de Westerschelde Tunnel NV aangegeven dat de exploitatie van de OV-verbinding over water niet paste bij de exploitatie van de Westerschelde Tunnel. Vanwege het afwijkende karakter van de WSF ten opzichte van de Westerschelde Tunnel NV werd spoor 2) niet haalbaar geacht. [29]

Op 1 juli 2014 heeft het projectteam Gedeputeerde Staten in een beslisnota geïnformeerd over de uitkomsten van de verkenning van sporen 1) en 2). Daarbij heeft het projectteam aangegeven dat spoor 1) gelet op de resterende beschikbare tijd qua haalbaarheid onzeker geworden was. Ook heeft de projectgroep aangegeven dat men ondertussen voor de keuze tussen spoor 2) en het op dat moment nog niet nader onderzochte spoor 3) stond. Bij deze keuze zou het met name gaan om het verschil tussen het implementeren bij een bestaande organisatie (te weten de Westerschelde Tunnel NV) versus het oprichten van een geheel nieuwe organisatie en medezeggenschap versus volledige zeggenschap. [30]

In de beslisnota van 1 juli 2014 werd Gedeputeerde Staten erop gewezen dat de Provincie in geval van inbesteding volledig risicodragend zou worden. Daarbij werd voorts ingeschat dat door het aantal afvaarten en de kaartprijs binnen de marges van het bestek aan te passen, een dekkende exploitatie gerealiseerd kon worden. Maar dat daarbij nog geen rekening was gehouden met de risico's van ongepland onderhoud en teruglopende passagiersaantallen.[31]

Uiteindelijk hebben Gedeputeerde Staten op 20 augustus 2014 door middel van een Statenvoorstel Provinciale Staten geïnformeerd over haar overwegingen om de verbinding voor personenvervoer over water tussen Vlissingen en Breskens te continueren door middel van een overheids-bv waarvan de Provincie enig aandeelhouder zou worden. Voordat het ministerie van Binnenlandse Zaken door Gedeputeerde Staten gevraagd zou worden om conform artikel 158 Provinciewet toestemming te verlenen de overheids-bv op te richten, werden Provinciale Staten in de gelegenheid gesteld wensen en bedenkingen te uiten met betrekking tot de vraag of het oprichten van een bv het juiste middel was om de dienstverlening aan de reizigers te continueren.

In het Statenvoorstel van 20 augustus 2014 informeerden Gedeputeerde Staten Provinciale Staten niet alleen over het voorgenomen besluit de dienstverlening van de veerdienst te continueren door middel

[29] Bron: Interviews en Statenvoorstel Provinciale Staten fiets-voetveer Vlissingen-Breskens ('Fast Ferry') van 20 augustus 2014.

[30] Bron: Beslisnota Gedeputeerde Staten Vervolgtraject fiets-voetveer van 1 juli 2014.

[31] Bron: Beslisnota Gedeputeerde Staten Vervolgtraject fiets-voetveer van 1 juli 2014, beschrijving van de consequenties van het besluit.

van de oprichting van een eigen rechtspersoon, maar ook over de financiële consequenties. Gedeputeerde Staten beschreven in het Statenvoorstel dat de financiële risico's van de inbesteding gelijk waren aan die van de optie om de exploitatie onder te brengen bij de Westerschelde Tunnel NV, namelijk dat sprake zou zijn van een tekort van circa € 0,3 miljoen per jaar. Ook beschreven Gedeputeerde Staten dat uit de gemaakte businesscase bleek dat reizigersgroei tijdens de exploitatiefase geen realistische verwachting was en dat rekening gehouden moest worden met onzekere kosten voor de nieuw af te sluiten brandstof- en onderhoudscontracten.[32]

De Statengriffie heeft bij brief van 26 september 2014 aan Gedeputeerde Staten kenbaar gemaakt wat de wensen en bedenkingen van Provinciale Staten waren. Het betrof de volgende wensen en bedenkingen:

- Er diende zo spoedig mogelijk gesproken te worden over de invulling van de bv, waarvoor een ondernemings-/businessplan moest komen;
- De rechtspositie van de bv was nog onvoldoende duidelijk;
- Er moest zorggedragen worden voor een goede exit-strategie;
- De bv moest zo kort mogelijk bestaan.[33]

Vervolgens hebben Gedeputeerde Staten bij brief van 13 oktober 2014 aan Provinciale Staten kenbaar gemaakt dat ondertussen gewerkt werd aan de oprichting van de WSF, om de exploitatie van de veerverbinding voor maximaal vier jaar over te nemen. Daarbij werd aangegeven dat het bestek van de aanbesteding als uitgangspunt diende. Ook werd aangegeven dat gesprekken gevoerd werden met Veolia Transport over het hanteren van een uitgroeimodel, zodat alle voor de bedrijfsvoering en exploitatie benodigde systemen beschikbaar zouden blijven en gereed konden komen. Ten slotte werd het traject tot en met 31 december 2014 geschetst.

Bij brief van 4 november 2014 hebben Gedeputeerde Staten minister Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verzocht de Provincie goedkeuring te verlenen tot oprichting van de WSF. De goedkeuring werd snel na het verzoek verleend.[34]

EXPLOITATIE

Op 4 november 2014 hebben Gedeputeerde Staten het besluit genomen over te gaan tot oprichting van de WSF voor een periode van maximaal vier jaar. In de beslisnota van Gedeputeerde Staten van 4 november 2014 werden Gedeputeerde Staten geïnformeerd over het feit dat de toenmalige concessiemanager van Veolia Transport, een belangrijke rol speelde bij de overgang van de exploitatie van Veolia Transport naar de WSF. Gedeputeerde Staten werden geadviseerd die concessiemanager met ingang van 2015 aan te stellen als bestuurder van de WSF voor een periode van één jaar.

[32] Bron: Statenvoorstel Provinciale Staten fiets-voetveer Vlissingen-Breskens ('Fast Ferry') van 20 augustus 2014.

[33] Bron: Wensen en bedenkingen bij Statenvoorstel Fast Ferry Vlissingen Breskens, van 26 september 2014

[34] Bron: Brief van Gedeputeerde Staten aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 4 november 2014 en interviews.

Daarnaast werden Gedeputeerde Staten geadviseerd om ten aanzien van de interne bevoegdheidsverdeling tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten inzake de deelneming in de WSF, de 'Beleidsnota verbonden partijen Provincie Zeeland' te hanteren. In januari 2015 zou die nota aan Gedeputeerde Staten worden voorgelegd en daarna ter besluitvorming worden voorgelegd aan Provinciale Staten.[35]

Met de oprichting van de WSF ontstonden verschillende relaties tussen de Provincie en de WSF. De Provincie was niet alleen enig aandeelhouder in de bv, maar de Provincie was ook concessieverlener tegenover de bv die concessiehouder was. Bovendien was de Provincie eigenaar van de schepen die door de bv gehuurd werden van de Provincie. Door het ontstaan van deze verschillende relaties ontstonden ook verschillende kanalen waarlangs de Provincie invloed kon uitoefenen op de WSF.

Gaandeweg de opstartfase van de WSF hebben tussen de Provincie (ambtelijk) en de bv enkele zogenaamde concessie-overleggen plaatsgevonden. Via deze overleggen kan de concessiehouder onder meer verantwoording afleggen aan de concessieverlener. Maar doordat de WSF volgens het toepasselijke beleidsreglement ook diende te rapporteren aan de algemene vergadering van aandeelhouders is het concessieoverleg al snel beëindigd, immers, Provinciale Staten krijgen van de WSF via Gedeputeerde Staten de relevante documenten (Begroting en Jaarrekening).[36]

De eerder bedoelde concessiemanager werd vervolgens conform het besluit van Gedeputeerde Staten aangesteld als bestuurder van de WSF en heeft langer dan de vooraf ingeschatte termijn van één jaar de functie van bestuurder van de WSF bekleed. Daarna is de bestuursfunctie van de WSF overgedragen aan de huidige bestuurder. Per 1 januari 2015 startte de WSF met de exploitatie van de OV-verbinding tussen Vlissingen en Breskens. Per 1 januari 2015 heeft Veolia Transport de WSF ondersteund door onder andere het OV-Chipkaart betaalsysteem en enkele andere voorzieningen in stand te houden bij de overgang van de exploitatie van de OV-verbinding door Veolia Transport naar de WSF. In het voorjaar van 2018 is de WSF overgestapt op een betaalsysteem vergelijkbaar met dat van de Westerschelde Tunnel NV, te weten de zogenaamde B-tag.

Gedurende de exploitatie heeft de WSF gehandeld op grond van, en binnen de kaders van de concessie zoals die in de aanbesteding in 2014 neergelegd waren. Dit betekende onder andere dat de exploitatiebijdrage vanuit de Provincie vast stond, dat de SWATH-schepen van de Provincie gehuurd moesten worden, dat het minimumaantal afvaarten zoals neergelegd in het bestek van de aanbesteding gehandhaafd moest worden, enzovoorts. Zodoende is geen sprake (geweest van) een aanzienlijke wijziging van de voorwaarden waaronder de OV-verbinding geëxploiteerd diende te worden.[37] Ten aanzien van de financiële positie van de WSF hebben diverse respondenten in het kader van dit onderzoek aangegeven dat de oprichting van de WSF met een eigen vermogen van € 1,- van meet af aan geleid heeft tot een kwetsbare positie.

[35] Bron: Beslisnota Gedeputeerde Staten Verzoek minister om toestemming oprichting "Westerschelde Ferry B.V." van 27 oktober 2014.

[36] Bron: Interviews.

[37] Bron: Interviews.

Daarbij is de WSF niet in staat geweest tegenvallende resultaten zelfstandig op te vangen. In de jaarstukken van de Provincie over het jaar 2017 wordt dit bevestigd. Daar staat onder de noemer 'Risico's' beschreven: "*onvoldoende eigen vermogen als buffer om een slecht seizoen (met minder reizigers en meer onderhoudskosten) op te kunnen vangen.*"[38]

Ook is aangegeven dat de Provincie het begrotingstekort van de WSF vooraf kende en ingecalculeerd had, maar dat hiervoor destijds geen dekking geregeld is. Volgens betrokken ambtenaren van de Provincie heeft het begrotingstekort van de WSF zich verwezenlijkt door een combinatie van factoren. Factoren die genoemd worden en mogelijk bijgedragen hebben aan de verwezenlijking van het begrotingstekort zijn, de neerwaartse bijstelling van de vervoerbijdrage vanuit de Provincie op grond van een negatieve indexering welke plaatsvond op een moment waarop kosten stegen terwijl dat nog niet tot uitdrukking kwam in de indexcijfers, onverwachte onderhoudskosten en kosten van ziekteverzuim.[39]

[38] Bron: Jaarstukken 2017 Provincie Zeeland, paragraaf 2.6 Verbonden Partijen, pagina 141.

[39] Bron: Navraag bij een betrokken medewerker van de Provincie.

3. THEMA I: MARKTVERKENNING EN AANBESTEDINGSPROCEDURE

BEANTWOORDING VAN ONDERZOEKSVRAGEN

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de beantwoording van onderzoeksvragen zoals die zijn uitgewerkt en weergegeven in hoofdstuk 1 van deze Nota van bevindingen. De vragen met betrekking tot welke lessen getrokken kunnen worden uit de onderzochte vragen voor thema's 1 tot en met 3 worden uitgewerkt in de Bestuurlijke Nota.

1) Welke provinciale en wettelijke doelstellingen en kaders waren verbonden aan de OV-concessie voor het fiets-voetveer Vlissingen-Breskens 2015 - 2018?

Op zowel wettelijk als provinciaal niveau was een belangrijke doelstelling met betrekking tot de OV-concessie dat de veerdienst in stand zou blijven. Zo bevat de Tunnelwet een verplichting voor de Provincie om een veerdienst voor fietsers en voetgangers in stand te houden tussen Vlissingen en Breskens. Daarnaast is de OV-verbinding van belang om West-Zeeuws-Vlaanderen te ontsluiten, een belang dat zowel maatschappelijk en politiek erkend wordt door respondenten in het kader van dit onderzoek. Een andere doelstelling van de OV-concessie is dat de concessiehouder een ontwikkeltaak zou dragen om met de dienstverlening van de veerboten optimaal aan te sluiten op de vraag naar openbaar vervoer van scholieren en studenten, forenzen, vervoersarmen, verblijfstoeristen en mensen met een lichte zorgvraag en lichamelijke beperking. Deze doelstelling is neergelegd in het Programma van Eisen dat onderdeel is van het bestek bij de OV-concessie. Deze doelstelling is op provinciaal niveau vastgelegd in het beleidsplan 'Nieuwe Lijnen', waarin verwezen wordt naar de toekomstvisie die de Provincie uitwerkt voor de toekomst van het fiets-voetveer.

Andere doelstellingen en kaders die van toepassing waren bij de OV-concessie zijn onder meer neergelegd in het bestek bij de OV-concessie, waaronder de verplichting van de concessiehouder om de SWATH-schepen te huren van de Provincie en daarbij de verantwoordelijkheid te dragen voor het onderhoud van de SWATH-schepen, tenminste een door de Provincie vastgesteld minimumaantal afvaarten te realiseren tegen een eveneens door de Provincie vastgestelde exploitatiebijdrage. Tot slot is geopereerd onder de wettelijke kaders die onder andere worden gesteld in de aanbestedingsregels en de Wet en het Besluit Personenvervoer 2000.

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?

Conform de Provinciewet hebben Provinciale Staten een verordenende bevoegdheid. Gedeputeerde Staten hebben de taak en bevoegdheid het dagelijks bestuur van de Provincie te voeren. Zodoende kunnen Provinciale Staten de kaders voor de OV-concessie zoals bedoeld bij vraag 1 hierboven vaststellen en is het aan Gedeputeerde Staten om er bijvoorbeeld op toe te zien dat bij de uitvoering van de aanbesteding van de OV-concessie uitgangspunten en condities worden gehanteerd die beantwoorden aan de kaders en doelstellingen die Provinciale Staten hebben vastgesteld. Dit uit zich onder meer in het vereiste om als aanbestedingsteam goedkeuring te verkrijgen van Gedeputeerde Staten alvorens het bestek van de OV-concessie te publiceren. In geval van verlening van een concessie naar aanleiding van een aanbestedingsprocedure of verlening van een concessie op grond van inbesteding is het aldus gebruikelijk dat Gedeputeerde Staten goedkeuring verlenen namens de Provincie om een concessie te verlenen.[40]

[40] Bron: Artikel 143, lid 1 Provinciewet en artikel 158, lid 1 Provinciewet.

3) Hoe werd door Gedeputeerde Staten de marktverkenning van de OV-concessie in 2014 uitgevoerd?

De marktverkenning die voorafging aan de aanbesteding van de OV-concessie in 2014 werd op informele wijze uitgevoerd door het (aanbestedings)team dat vanuit de ambtelijke organisatie van de Provincie was samengesteld. Daarbij werden zes vooraf geselecteerde marktpartijen benaderd met het verzoek antwoord te geven op een vijftal vragen. In reactie op dat verzoek hebben drie van de zes marktpartijen destijds laten weten geen interesse te hebben in de OV-concessie, de overige drie marktpartijen hebben inhoudelijk gereageerd op de gestelde vragen. Vervolgens heeft het (aanbestedings)team enkele wijzigingen doorgevoerd in het bestek naar aanleiding van de inhoudelijke reacties van de marktpartijen zoals aanpassing van de looptijd van de concessie.

4) Hoe werd door Gedeputeerde Staten de aanbesteding van de OV-concessie in 2014 uitgevoerd?

De aanbesteding van de OV-concessie werd in 2014 uitgevoerd door een aanbestedingsteam dat bestond uit medewerkers vanuit de ambtelijke organisatie van de Provincie, aangevuld met externe deskundigheid op vervoerkundig gebied. Binnen dit aanbestedingsteam was deskundigheid op financieel, technisch, juridisch, inkooptechnisch en vervoerkundig gebied vertegenwoordigd. Dit aanbestedingsteam gebruikte de uitkomsten van de informele marktverkenning en het bestek van de aanbesteding van de OV-concessie uit 2011 om te komen tot het bestek voor de aanbesteding in 2014.

De aanbesteding werd uitgevoerd met inachtneming van de Wet en het Besluit Personenvervoer 2000 en de aanbestedingsregels. Daarbij werd het gunningscriterium van de economisch meest voordelige inschrijving gehanteerd om te bepalen welke inschrijver in aanmerking zou komen voor gunning van de concessie. De aanbesteding heeft plaatsgevonden volgens de voorschriften van een Europese openbare aanbestedingsprocedure. Onderdeel van de procedure waren één schouw en drie Nota's van Inlichtingen, waarin 56 vragen zijn gesteld door marktpartijen.

Publicatie van de aanbesteding heeft plaatsgevonden na vaststelling van het bestek door Gedeputeerde Staten.[41]

5) Hoe werden Provinciale Staten door Gedeputeerde Staten betrokken bij de marktverkenning en aanbestedingsprocedure en hoe werden zij geïnformeerd over het verloop daarvan?

Tijdens de voorbereiding van het aanbestedingstraject is Provinciale Staten in de gelegenheid gesteld door Gedeputeerde Staten de uitgangspunten voor de aanbesteding in 2014 vast te stellen. Dat heeft ertoe geleid dat gekozen is voor een concessie met een korte looptijd, zodat het fiets-voetveer in 2014 mogelijk integraal aanbesteed kon worden met het busvervoer binnen de provincie. Respondenten hebben in het kader van dit onderzoek aangegeven, dat ten tijde van de marktverkenning en de uitvoering van de aanbesteding, geen concrete aanleiding bestond om Provinciale Staten actief te informeren over het verloop van de marktverkenning en de aanbestedingsprocedure omdat er vertrouwen was dat door marktpartijen ingeschreven zou worden.

[41] Bron: Bestek Europese aanbesteding concessie fiets-voetveer Zeeland 2015 - 2018.

SAMENVATTING

Binnen de Provincie wordt de OV-verbinding tussen Vlissingen en Breskens gezien als een belangrijke verbinding waar geen afbreuk aan gedaan mag worden. Continuïteit van de veerdienst wordt zowel wettelijk, politiek als maatschappelijk van groot belang gevonden. Het belang (van de continuïteit) van de veerdienst is door Gedeputeerde Staten uitgedrukt in een bestek, dat mede gebaseerd is op uitkomsten van een marktverkenning en eerder door de Provincie gehanteerde condities. Gedeputeerde Staten hebben zich bij de aanbesteding van de OV-concessie in 2014 bediend van een aanbestedingsteam waarin de relevante expertisegebieden, al dan niet door derden, vertegenwoordigd waren. In de interviews met de betrokken medewerkers werd aangegeven dat dit team goed functioneerde. Daarbij is op procedureel vlak het nodige gedaan om marktpartijen gelegenheid te bieden een inschrijving te kunnen voorbereiden, zoals: het toepassen van een schouw, het uitvoeren van een marktverkenning en het organiseren van meerdere inlichtingenrondes.

Door het verloop van zowel de marktverkenning als de aanbestedingsprocedure (tot sluiting van de inschrijftermijn) was er binnen het aanbestedingsteam vertrouwen dat door marktpartijen ingeschreven zou worden, ondanks dat Veolia Transport geen contractverlenging wenste (tenzij meer budget ter beschikking zou worden gesteld) en het aantal vragen dat werd gesteld door marktpartijen tijdens de aanbesteding.

Als onderdeel van het ambtelijke wederhoor bij dit onderzoek is aangegeven dat het aantal afvaarten waar Veolia Transport vanuit wilde gaan bij eventuele contractverlening, door Veolia Transport bij voorkeur beperkt zou worden ten opzichte van de initiële contractvoorwaarden en dat Veolia Transport een verhoging van de exploitatiebijdrage wenste. Daarnaast is aangegeven dat in de aanbesteding uitgegaan werd van een vaste exploitatiebijdrage en dat het aantal afvaarten onderwerp was van het gunningscriterium. Het verschil in deze uitgangspunten heeft het vertrouwen van het aanbestedingsteam dat door marktpartijen ingeschreven zou worden evenmin beïnvloed.

Door de mate van vertrouwen van het aanbestedingsteam dat door marktpartijen ingeschreven zou worden, is er geen aanleiding geweest om Provinciale Staten anders dan regulier te informeren over het verloop van de marktverkenning of de aanbestedingsprocedure.

4. THEMA II: OPRICHTING VAN DE WSF

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de beantwoording van onderzoeksvragen behorende bij Thema 2 zoals die zijn uitgewerkt en weergegeven in hoofdstuk 1 van deze Nota van Bevindingen.

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?

Na de constatering dat er geen inschrijvingen waren ingediend heeft het projectteam Gedeputeerde Staten binnen vijf dagen een opiniërende nota toegestuurd waarin vijf alternatieven geschetst werden. Daarbij heeft het projectteam Gedeputeerde Staten verzocht in te stemmen met de werkwijze om de verschillende alternatieven te onderzoeken. Gedeputeerde Staten hebben ingestemd met die werkwijze en het projectteam opdracht gegeven om met name de sporen 1) en 2) (respectievelijk een samenwerking met Connexxion en een samenwerking met de Westerschelde Tunnel NV) als eerste te onderzoeken en het inbestedingsspoor 3) als noodscenario achter de hand te houden.

Gedeputeerde Staten hebben Provinciale Staten hierover geïnformeerd en daarbij aangegeven dat waar nodig aanvullend geïnformeerd zou worden. Dat hebben Gedeputeerde Staten vervolgens ook gedaan in het kader van de voortgang van de gesprekken met Connexxion en de Westerschelde Tunnel NV.

Bij het in beeld brengen van de alternatieven hebben Gedeputeerde Staten gebruik gemaakt van de expertise vanuit de ambtelijke organisatie en daar waar nodig expertise van derden betrokken. Zodoende is volgens het projectteam gewerkt met een team dat beschikte over de kennis en kunde die voor het in kaart brengen van ieder van de alternatieven benodigd was. Gedeputeerde Staten hebben bij het in beeld brengen van de alternatieven bijvoorbeeld advies ingewonnen bij het Rijk over de ruimte binnen de aanbestedingsregels en bij adviesbureau Deloitte over de fiscale aspecten bij inbesteden.

Het projectteam dat de alternatieven in beeld bracht, was zich bewust van de beperkte beschikbare tijd om de alternatieven nader te onderzoeken en uit te werken en heeft hier daarom parallel aan gewerkt. Zodoende kon de factor tijd, die een gevaar vormde voor de continuïteit van de veerdienst per 1 januari 2015, die door Gedeputeerde Staten als gegeven beschouwd werden, zo goed mogelijk beheerst worden.

8) Welke provinciale en wettelijke doelstellingen en kaders waren verbonden aan de oprichting van een overheids-bv?

Op wettelijk niveau was artikel 158, lid 2 Provinciewet van toepassing. Op grond van dit artikel zijn Gedeputeerde Staten slechts bevoegd te besluiten tot de oprichting van en de deelneming in een rechtspersoon indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. En nadat Provinciale Staten een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld hun wensen en bedenkingen te uiten.[42]

[42] Bron: Artikel 158 lid 2 Provinciewet.

Daarnaast kan gewezen worden op de juridische kaders omtrent inbesteding, zoals die uit de toenmalige Europese aanbestedingsrichtlijnen[43] voortvloeiden en met name in jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie uitgewerkt waren, thans vastgelegd in de artikelen 2.24a tot en met 2.24c Aanbestedingswet 2012.[44] Overigens moet hierbij opgemerkt worden dat het (toenmalige) kader met betrekking tot inbesteding niet toeziet op de oprichting van een overheids-bv sec, maar wel relevant is voor de wijze waarop de relatie tussen de Provincie en de op te richten rechtspersoon zich tot elkaar verhouden. Die verhouding is bijvoorbeeld relevant voor de vraag of de Provincie in voldoende mate toezicht uitoefent op de op te richten rechtspersoon, en is zodoende relevant om te kunnen voldoen aan de juridische voorwaarden waaronder inbesteed mocht en mag worden.

Op provinciaal niveau werd gewerkt op basis van deze generieke bevoegdheidsverdeling tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten welke op 28 september 2010 is vastgesteld in een brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten. Op 8 juli 2016, ruim anderhalf jaar na de oprichting van de WSF, werd het deelnemingenbeleid van de Provincie vastgelegd in een beleidsnota, de beleidsnota Verbonden Partijen Provincie Zeeland.

Ten aanzien van de wensen en bedenkingen van Provinciale Staten geldt dat vanuit Provinciale Staten hoofdzakelijk vier wensen en bedenkingen geuit zijn. Te weten:

- Er diende zo spoedig mogelijk gesproken te worden over de invulling van de bv, waarvoor een ondernemings-/businessplan moest komen;
- De rechtspositie van de bv was nog onvoldoende duidelijk;
- Er moest zorggedragen worden voor een goede exit-strategie;
- De bv moest zo kort mogelijk bestaan.[45]

Daarnaast heeft een lid van Provinciale Staten in de Statencommissie Economie en Mobiliteit, zienswijzen ingebracht met betrekking tot de oprichting van de overheids-bv en Gedeputeerde Staten daarbij gewezen op een volgens hem formeel gebrek in de gevolgde procedure. Volgens het Statenlid ontbrak het ontwerpbesluit dat op grond van artikel 158, lid 2 Provinciewet vereist is voordat Gedeputeerde Staten bevoegd zijn te besluiten tot oprichting van een deelneming in een rechtspersoon. In het Statenvoorstel Fiets-voetveer Vlissingen Breskens met kenmerk 14010864 is destijds echter een ontwerp besluit opgenomen. Gedeputeerde Staten gaven bovendien aan in overleg met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, besloten te hebben hoe zowel pragmatisch als juridisch correct omgegaan kon worden met de te volgen procedure om de continuïteit van de veerdienst te waarborgen.[46]

[43] Zie bijvoorbeeld Richtlijn 2004/18/EG, de voorganger van de huidige Europese richtlijn 2014/24/EU betreffende de plaatsing van overheidsopdrachten.

[44] Zie bijvoorbeeld het 'Teckal'-arrest van het HvJ EU, vindplaats (HvJ EU 28-11-99, C107/98).

[45] Bron: Wensen en bedenkingen bij Statenvoorstel Fast Ferry Vlissingen Breskens, van 26 september 2014.

[46] Bron: Gedeputeerde Staten-brief van 23 september 2014 met betrekking tot de zienswijze van dhr. V.d. Dool (PVV) inzake werkwijze oprichten bv voor exploitatie Fast Ferry.

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?

Zoals beschreven bij de beantwoording van onderzoeksvraag 8, gold dat Gedeputeerde Staten bevoegd waren te besluiten tot oprichting van en deelneming in een rechtspersoon nadat Provinciale Staten een ontwerpbesluit daartoe was toegezonden en in de gelegenheid was gesteld wensen en bedenkingen te uiten. Daarbij komt dat de oprichting van en deelneming in een rechtspersoon in het bijzonder aangewezen moest worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Dit hield in dat de minister toestemming moest geven aan de Provincie om over te gaan tot oprichting van de WSF.

Het behoorde derhalve tot de taken van Gedeputeerde Staten om het besluit tot oprichting van de WSF voor te bereiden en een ontwerpbesluit te maken en om Provinciale Staten in de gelegenheid te stellen hierbij wensen en bedenkingen te uiten. In overleg met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft Gedeputeerde Staten een pragmatisch en juridisch correct proces doorlopen. Provinciale Staten heeft gelegenheid gehad wensen en bedenkingen te uiten en in het Statenvoorstel van Gedeputeerde Staten Fiets-voetveer Vlissingen Breskens met kenmerk 14010864 was het voorgeschreven ontwerpbesluit opgenomen.

Hoewel Provinciale Staten bevoegd was en ook daadwerkelijk gelegenheid heeft gehad om wensen en bedenkingen te uiten, hebben geïnterviewde leden van Provinciale Staten aangegeven dat Provinciale Staten in feite voor een voldongen feit gesteld werden door Gedeputeerde Staten.[47] Gelet op de beperkte beschikbare tijd tussen het besluit van Gedeputeerde Staten om de WSF op te richten van 4 november 2014 en de aanvang van de exploitatie van de veerdienst door de WSF op 1 januari 2015 heeft het reguliere politieke besluitvormingsproces niet kunnen plaatsvinden met gebruikmaking van de gebruikelijke aanlevertermijnen voor stukken richting Provinciale Staten. Hierdoor hebben Provinciale Staten minder tijd gehad om de relevante stukken te lezen en een standpunt te bepalen, desondanks is het gevolgde besluitvormingsproces juridisch juist verlopen volgens de betrokkenen. De toepasselijke verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn daarbij in acht genomen.

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

Gedeputeerde Staten hebben Provinciale Staten eerst geïnformeerd over het feit dat er geen inschrijvingen waren ontvangen in het kader van de aanbestedingsprocedure. Daarbij zijn Provinciale Staten door Gedeputeerde Staten op de hoogte gesteld van de werkwijze die door het projectteam gehanteerd zou worden om de alternatieven te verkennen en uit te werken.

Gedeputeerde Staten hebben Provinciale Staten vervolgens geïnformeerd over de voortgang van de gesprekken met Connexxion en de Westerschelde Tunnel NV en ook over de resultaten die deze gesprekken opleverden.

Provinciale Staten zijn daarna geïnformeerd over de keuze om spoor 3), de oprichting van de WSF uit te werken, aangezien de gesprekken met Connexxion ertoe geleid hadden dat spoor 1 onzeker werd. Waardoor de continuïteit van de dienstverlening aan de reizigers per 1 januari 2015 in het geding kwam.

[47] Bron: Interviews.

Uiteindelijk zijn Provinciale Staten op de hoogte gesteld dat Gedeputeerde Staten de WSF wilde oprichten en zijn Provinciale Staten in de gelegenheid gesteld om wensen en bedenkingen te uiten bij de keuze om de WSF op te richten.

Op diverse momenten hebben Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten op formele wijze informatie verschaft over de voortgang van het proces en de resultaten van de werkwijze die gehanteerd werd, waarbij verschillende alternatieven parallel onderzocht werden. Daar waar een bevoegdheid bestond voor Provinciale Staten hebben Gedeputeerde Staten ruimte geboden aan Provinciale Staten om die bevoegdheid uit te oefenen.

SAMENVATTING

Nadat geconstateerd werd dat geen inschrijvingen ontvangen waren op de aanbesteding van de OV-concessie in 2014 zijn Gedeputeerde Staten snel diverse alternatieven die de Provincie tot zijn beschikking had, in kaart gaan brengen. Gelet op de beschikbare tijd om de continuïteit van de dienstverlening aan de reizigers per 1 januari 2015 te waarborgen, hebben Gedeputeerde Staten gekozen voor een pragmatische werkwijze waarbij alternatieven parallel onderzocht werden. Het alternatief waarbij de concessie aan Connexxion gegund zou kunnen worden kaatste af op financiële voorwaarden. Connexxion gaf aan een hogere exploitatiebijdrage nodig te hebben om de concessie uit te kunnen voeren dan de Provincie ter beschikking wilde stellen.

De oprichting van de WSF heeft plaatsgevonden in overleg met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Provinciale Staten hebben daarbij gelegenheid gehad wensen en bedenkingen te uiten, maar beschikten daarbij over minder tijd om een standpunt in te nemen dan gebruikelijk is.

Gedeputeerde Staten hebben Provinciale Staten voorts op formele wijze op de hoogte gehouden van de voortgang en resultaten van de gekozen werkwijze. Daar waar een bevoegdheid bestond voor Provinciale Staten hebben Gedeputeerde Staten ruimte geboden aan Provinciale Staten om die bevoegdheid uit te oefenen, zij het dat hierbij minder tijd beschikbaar was dan gebruikelijk is. Het besluit tot oprichting van de WSF en de werkelijke uitvoering daarvan zijn daarbij door de geïnterviewde leden van Provinciale Staten ervaren als een voldongen feit.

5. THEMA III: EXPLOITATIE VAN DE WSF

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de beantwoording van onderzoeksvragen behorende bij Thema 3 zoals die zijn uitgewerkt en weergegeven in hoofdstuk 1 van deze Nota van Bevindingen.

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

Ten aanzien van de exploitatie van de WSF kan in algemene zin worden opgemerkt dat de Provincie en de WSF tenminste drie verschillende relaties met elkaar hebben. In de eerste plaats is de Provincie enig aandeelhouder in de WSF. In de tweede plaats is de Provincie concessieverlener ten gunste van de WSF die concessiehouder is. En ten derde is de Provincie eigenaar van de SWATH-schepen die door de WSF verplicht gehuurd worden van de Provincie ten behoeve van de uitvoering van de OV-verbinding. Op grond van elk van deze relaties draagt de Provincie taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Zo komen op grond van artikel 217 Burgerlijk Wetboek, binnen de door de wet en de statuten van de WSF gestelde grenzen, alle bevoegdheden die niet aan het bestuur of aan anderen toegekend zijn toe aan de algemene vergadering van aandeelhouders. Daarnaast gelden tussen de Provincie en de WSF de afspraken die vastgelegd zijn in de huurovereenkomst van de schepen. Ook beschikt de Provincie over de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden die op grond van het concessiebesluit en het bestek van de aanbesteding aan de Provincie als concessieverlener toekomen.

Naast deze aanduiding van de verhouding tussen de WSF en de Provincie geldt dat op grond van artikel 158, lid 1 sub e Provinciewet, Gedeputeerde Staten bevoegd zijn om tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de Provincie te besluiten. Daarmee kunnen Gedeputeerde Staten de aandeelhoudersrechten uitoefenen die aan de Provincie toekomen in het kader van deelnemingen zoals de WSF.

Ten aanzien van de financiële aspecten geldt op grond van artikel 193, lid 1 Provinciewet dat Provinciale Staten voor alle taken en activiteiten, jaarlijks de bedragen die zij daarvoor beschikbaar stellen en de financiële middelen die zij naar verwachting kunnen aanwenden, op de begroting brengen. Volgens artikel 194, lid 1 Provinciewet bieden Gedeputeerde Staten ieder jaar tijdig vóór vaststelling van de begroting, aan Provinciale Staten een ontwerp aan van de begroting, met daarbij een toelichting van de Provincie en een meerjarenraming met toelichting voor tenminste de drie volgende jaren. Op grond van artikel 195 Provinciewet zijn Provinciale Staten bevoegd om de begroting vast te stellen in het jaar voorafgaande aan het jaar waarvoor de begroting bedoeld is, en versturen Gedeputeerde Staten de begroting naar de minister. Gedeputeerde Staten hebben dus de bevoegdheid een ontwerpbegroting te maken op basis van de informatie die Provinciale Staten beschikbaar stelt, maar de bevoegdheid tot vaststelling van de begroting komt toe aan Provinciale Staten.

Voorts is de beleidsnota ‘Verbonden Partijen Provincie Zeeland 2016’ van toepassing op de bevoegdheidsverdeling tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten voor wat betreft deelnemingen van de Provincie. In de beleidsnota ‘Verbonden Partijen Provincie Zeeland 2016’ is beschreven hoe het samenspel tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten in geval van een deelneming vormgegeven is binnen de Provincie. Het uitgangspunt daarbij is dat leden van Provinciale Staten geen rol spelen in de aansturing van verbonden partijen, omdat dit een objectieve uitvoering van de controlerende rol van Provinciale Staten bemoeilijkt volgens de beleidsnota. Uit de beleidsnota blijkt dat Provinciale Staten een kaderstellende bevoegdheid hebben en Gedeputeerde Staten kunnen mandateren om uitwerking te geven aan de gestelde doelen en activiteiten.

Ook geldt dat Provinciale Staten gehoord dient te worden als uitoefening van de aandeelhoudersrechten verregaande consequenties heeft voor de Provincie. In het kader van verantwoording geldt dat Gedeputeerde Staten een integrale verantwoording aflegt via de jaarrekening van de Provincie en dat de jaarrekening na vaststelling ter kennisgeving aan Provinciale Staten wordt verzonden.

Ten aanzien van wijzigingen in en beëindiging van de deelnemingen van de Provincie zijn Gedeputeerde Staten op grond van de beleidsnota bevoegd voorstellen te doen, waarbij Provinciale Staten vooraf in de gelegenheid dienen te worden gesteld om wensen en bedenkingen kenbaar te maken. Daarnaast rust er op Gedeputeerde Staten een actieve informatieplicht.

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

Provinciale Staten werden voorafgaand aan de oprichting van de WSF in de gelegenheid gesteld wensen en bedenkingen te uiten zoals beschreven in hoofdstuk vier van deze Nota van Bevindingen. Ten aanzien van de exploitatie vervullen Gedeputeerde Staten de aan de Provincie toekomende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden uit. Volgens de geïnterviewde medewerkers van de Provincie verloopt dit conform de toepasselijke kaders.

Ten aanzien van de informatieverstrekking door Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten hebben geïnterviewde leden van Provinciale Staten aangegeven dat Gedeputeerde Staten over het algemeen tijdig informatie verstrekken aan Provinciale Staten (door bijvoorbeeld tijdig informatie te verstrekken over de uitvoeringskwaliteit van de concessie en de verliezen die worden geleden door WSF). Geïnterviewde leden van Provinciale Staten hebben daarbij ook aangegeven dat Gedeputeerde Staten niet altijd in staat lijken de juiste informatie te verstrekken (door bijvoorbeeld te gedetailleerde informatie voor te leggen).[48] Daarnaast hebben de geïnterviewde leden van Provinciale Staten aangegeven dat Provinciale Staten zelf, zich soms in vergaande mate bezig houdt met details waarover Gedeputeerde Staten hen informeert, al dan niet naar aanleiding van detailvragen die Provinciale Staten daaraan voorafgaand stelt (bijvoorbeeld de beschikbaarheid van toiletten op locatie van de walvoorzieningen van de OV-verbinding). Het toepasselijke uitgangspunt is echter dat Provinciale Staten geen rol spelen in de aansturing van verbonden partijen om de objectieve uitvoering van de controlerende rol van Provinciale Staten niet te bemoeilijken, zoals verwoord in de beleidsnota Verbonden Partijen Provincie Zeeland 2016.[49]

[48] Ten aanzien van deze berichtgeving geldt dat geïnterviewde leden van Provinciale Staten dit voorbeeld aanhaalden ter toelichting van de dynamiek tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten. Uit het ambtelijke wederhoor dat heeft plaatsgevonden bij het opstellen van deze Nota van Bevindingen is gebleken dat dit specifieke voorbeeld feitelijk in de context van de toekomstverkenning aan de orde is geweest.

[49] Bron: Interviews en Beleidsnota 'Verbonden Partijen Provincie Zeeland 2016' van 15 april 2016.

Ook andere geïnterviewde ambtenaren hebben in het kader van dit onderzoek aangegeven dat Provinciale Staten over het algemeen uitgebreid worden geïnformeerd door Gedeputeerde Staten. Dit hangt volgens hen samen met de complexiteit en gevoeligheid van het WSF-dossier. Bovendien werd hierbij door diverse geïnterviewde ambtenaren en Statenleden aangegeven dat het verloop en de gevolgen van het Sloeweg-dossier in 2015 (naar aanleiding waarvan een gedeputeerde is afgetreden) mogelijk een rol spelen bij de wijze waarop door Gedeputeerde Staten omgegaan wordt met de informatieverstrekking richting Provinciale Staten sindsdien.[50]

SAMENVATTING

Ten aanzien van de exploitatie voert Gedeputeerde Staten de aan de Provincie toekomende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden uit. Provinciale Staten ontvangen over het algemeen tijdig en uitgebreid informatie van Gedeputeerde Staten, bijvoorbeeld over de uitvoeringskwaliteit en de verliezen die worden geleden door WSF. Echter, Gedeputeerde Staten lijken niet altijd in staat de juiste informatie te verstrekken. Daarnaast hebben de geïnterviewde leden van Provinciale Staten aangegeven dat Provinciale Staten zich soms in vergaande mate bezig houdt met details waarover Gedeputeerde Staten hen informeert, al dan niet naar aanleiding van detailvragen die Provinciale Staten daaraan voorafgaand stelt (bijvoorbeeld: de beschikbaarheid van toiletten op locatie van de walvoorzieningen van de OV-verbinding).

[50] Bron: Interviews.

6. BIJLAGEN

BIJLAGE I: OVERZICHT TOETSING AAN HET NORMENKADER

Onderzoeksvraag (Thema en vraagnummer)	Toetsing aan het normenkader?
Thema 1: Marktverkenning en aanbestedingsprocedure	
1. Welke provinciale en wettelijke doelstellingen en kaders waren verbonden aan de OV-concessie voor het fiets-voetveer Vlissingen-Breskens 2014-2018?	Nee
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?	Ja
3. Hoe werd door Gedeputeerde Staten de marktverkenning van de OV-concessie in 2014 uitgevoerd?	Ja
4. Hoe werd door Gedeputeerde Staten de aanbesteding van de OV-concessie in 2014 uitgevoerd?	Ja
5. Hoe werden Provinciale Staten door Gedeputeerde Staten betrokken bij de marktverkenning en aanbestedingsprocedure en hoe werden zij geïnformeerd over het verloop?	Ja
6. Welke lessen zijn uit de marktverkenning en aanbesteding te trekken en met welke aanbevelingen kan Provinciale Staten van Zeeland haar kaderstellende en controlerende rol versterken?	Nee
Thema 2: Oprichting WSF	
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?	Nee
8. Welke provinciale en wettelijke doelstellingen en kaders waren verbonden aan de oprichting van een overheids-bv?	Nee
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?	Ja
10. Hoe werden Provinciale Staten van Zeeland betrokken bij de keuze voor en de oprichting van de WSF en hoe werden zij daarover geïnformeerd door Gedeputeerde Staten?	Ja
11. Welke lessen zijn uit de oprichting van de WSF te trekken en met welke aanbevelingen kan Provinciale Staten van Zeeland haar kaderstellende en controlerende rol versterken?	Nee
Thema 3: Exploitatie WSF	
12. Hoe is de exploitatie van de WSF verlopen en hoe heeft Gedeputeerde Staten deze bijgestuurd?	Nee
13. Hoe werden Provinciale Staten betrokken bij de exploitatie van de WSF en hoe werden ze daarover geïnformeerd door Gedeputeerde Staten?	Ja
14. Welke lessen zijn 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?	Nee

BIJLAGE II: GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN

- 1997 - 1998 Nr.3 Memorie van Toelichting Voorzieningen betreffende de totstandbrenging en de exploitatie van een vaste oeververbinding onder de Westerschelde door een naamloze vennootschap (Tunnelwet Westerschelde), kamerstukken 25 675, vergaderjaar 1997 - 1998;
- 10 januari 2008 Auditrapport Audit Besluitvormingsproces Fast Ferry geen golf te hoog en toch uit de vaart;
- 28 september 2010 Gedeputeerde Staten Brief aan Provinciale Staten Bevoegdheidsverdeling bij deelnemingen van de Provincie als aandeelhouder;
- 2013 Plan van Aanpak Totstandkoming nieuwe exploitatieovereenkomst;
- 2013 Input marktconsultatie;
- 2013 Conclusies marktconsultatie aanbesteding fiets-voetveer;
- 3 januari 2013 Statenvoorstel Rekenkamerrapport aanbesteding OV-concessie;
- 6 juni 2013 Statenvoorstel Beleidsplan openbaar vervoer Zeeland 2015 - 2025;
- 21 januari 2014 Beslisnota Gedeputeerde Staten Aanbesteding Concessie fiets-voetveer 2015 - 2018;
- 31 januari 2014 Bestek Europese Aanbesteding Concessie fiets-voetveer Zeeland 2015 - 2018, inclusief Nota's van Inlichtingen 1,2 en 3 en Herziene documentatie;
- 23 april 2014 Gedeputeerde Staten Brief aan Provinciale Staten Europese Aanbesteding concessie openbaar vervoer over de wet 2015 - 2024;
- 1 juli 2014 Beslisnota Gedeputeerde Staten Vervolgtraject fiets-voetveer;
- 21 augustus 2014 Statenvoorstel fiets-voetveer Vlissingen-Breskens (Fast Ferry);
- 8 september 2014 Verslag Statencommissie Economie en Mobiliteit;
- 23 september 2014 Gedeputeerde Staten Brief met betrekking tot de zienswijze van de heer V.d. Dool (PVV) inzake werkwijze oprichten bv voor exploitatie Fast Ferry;
- 7 oktober 2014 Plan van Aanpak Implementatie Fast Ferry conform spoor 3: 'bv onder Provincie';
- 13 oktober 2014 Gedeputeerde Staten Brief aan Provinciale Staten Implementatietraject WSF ;
- 27 oktober 2014 Beslisnota Gedeputeerde Staten Verzoek minister om toestemming oprichting "WSF ";
- 31 oktober 2014 Provinciale Staten Notulen van 26 september 2014 (38e vergadering Provinciale Staten zittingsperiode 2011 - 2015);
- 4 november 2014 Brief aan ministerie BZK Verzoek om goedkeuring oprichting "WSF ";
- 11 november 2014 Beslisnota Gedeputeerde Staten Dienstregeling en Tarieven Fast Ferry 2015;
- 14 november 2014 Beslisnota Gedeputeerde Staten Bijlagen Verzoek minister om toestemming oprichting "WSF ";
- 31 december 2015 WSF publicatiestukken van 19 november 2014 tot en met 31 december 2015;
- 15 januari 2016 Presentatie commissie Economie Toekomstvisie fiets-voetveer;
- 26 april 2016 Statenvoorstel Beleidsnota Verbonden Partijen Provincie Zeeland 2016;
- 1 juni 2016 AAC Mobiliteit veerdienst Vlissingen-Breskens een trilogie;
- 28 september 2016 Statengriffie Statenvoorstel Toekomstverkenning fiets-voetveer DIO-M&S-093;
- 6 december 2016 Gedeputeerde Staten Jaarplan WSF 2017;
- 16 januari 2018 Gedeputeerde Staten Brief aan Provinciale Staten Financiële situatie WSF ;
- 16 januari 2018 Brief van Gedeputeerde Staten aan Rekenkamer Zeeland Onderzoeksprogramma 2018;

- 19 januari 2018 Statengriffie Brief Gedeputeerde Staten van 16 januari 2018 over de financiële situatie van de WSF;
- 19 januari 2018 Westerschelde Tunnel NV Zicht op Beleid;
- 1 maart 2018 Gedeputeerde Staten Brief aan Provinciale Staten Financiën WSF ;
- 20 maart 2018 Brief van Rekenkamer aan Gedeputeerde Staten Afstemmen onderzoek WSF;
- 9 mei 2018 Gedeputeerde Staten Bijeenkomst Ontwikkelingen WSF;
- 29 mei 2018 Rapport Royal HaskoningDHV Advies toekomstbestendigheid en exploitatie WSF;
- 16 augustus 2018 Startnotitie WSF Onderzoek naar de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de aanbesteding van de OV-concessie Vlissingen-Breskens 2015 - 2018;
- Factsheet toekomstvisie fiets-voetveer.

BIJLAGE III: GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

Arriva Personenvervoer NL bv/ Aqualiner bv

- Gerbrand Schutten (Directeur)

Connexxion Holding nv

- Jan Kees Korteweg (Directeur)

Rederij Dijkhuizen vof

- Marinus Dijkhuizen (Directeur)

Groen Licht Verkeersadviezen bv

- Floris Visser (Vervoerkundig adviseur)

Ottevanger OV Exploitatie bv

- Boy Ottevanger (Directeur)

Provincie

- Francois Babijn (Statenlid, fractievoorzitter Partij voor Zeeland)
- Kees Bierens (Statenlid, fractievoorzitter VVD)
- Ferry Chervet (Adviseur Mobiliteit)
- Martijn Hoosemans (Adviseur Mobiliteit)
- Annemieke Lobik (Commissiegriffier)
- Martin Scherpenisse (Adviseur Inkoop)
- Ton Veraart (Statenlid, fractievoorzitter D66)
- Jan Henk Verburg (Statenlid, fractievoorzitter Christen Unie)
- Ronald Verdurmen (Adviseur Financiën)
- Martin Wissekerke (Adviseur Financiën)

WSF

- Willem Jan Lenselink (Directeur)