

Financiële consequenties externe inhuur:

Kostensoort:

Bedrag: € 0,00

Voorzitter PS	J.M.M. Polman	Vergadering PS: Nr: Agenda nr: Presidium Nr:	7 december 2018 18930320 26 november 2018
Onderwerp:	Statenvoorstel aanbevelingen rapport Rekenkamer 'Westerschelde Ferry'	Voorstel	

Aan de Provinciale Staten van Zeeland

Samenvatting:

In het onderzoeksrapport 'Westerschelde Ferry', trekt de Rekenkamer Zeeland conclusies en formuleert zij aanbevelingen voor Provinciale Staten aangaande de aanbesteding van de OV-concessie fietsvoetveer Vlissingen-Breskens 2015-2018, de oprichting van de overheids-BV, de inbesteding van de concessie en van de exploitatie.

Onderzoek

De Rekenkamer Zeeland heeft in zijn rapport de resultaten neergelegd van het onderzoek 'Westerschelde Ferry'. Dit onderzoek richt zich op de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de aanbesteding, inbesteding en oprichting van de overheids-BV en exploitatie van de veerdienst Vlissingen-Breskens. De hoofdvraag van het onderzoek is: *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?*

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden zijn er drie onderzoeksthema's benoemd: Marktverkenning en aanbestedingsprocedure, oprichting WSF en exploitatie WSF. In 2013 gaf Veolia Transport aan dat zij een hogere exploitatiebijdrage nodig hadden dan dat er ter beschikking gesteld werd. Dit leidde tot de beëindiging van de concessie. Vervolgens is er een marktverkenning en aanbesteding voor de concessie van het fiets-voetveer Vlissingen-Breskens uitgevoerd. Ondanks de marktverkenning werden er geen inschrijvingen ontvangen bij de openbare aanbesteding. Dit vormde een probleem, aangezien het fietsvoetveer een verplichting is voor de Provincie op grond van de Tunnelwet. Per 1 januari 2015 is de Westerschelde Ferry bv opgericht, een overheids-bv waarvan de Provincie enig aandeelhouder is. Ten aanzien van de exploitatie voert Gedeputeerde Staten de aan de Provincie toebedeelde taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden uit.

Bevindingen en conclusies in het Rekenkamerrapport

De bevindingen van de Rekenkamer aangaande de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de aanbesteding, inbesteding en exploitatie van de veerdienst Vlissingen-Breskens zijn onderverdeeld in de drie thema's.

Analyse van de rechtmatigheid

De Rekenkamer stelt met betrekking tot de rechtmatigheid van de marktverkenning en aanbesteding, oprichting van de WSF, dat in het projectteam telkens juridische deskundigheid vertegenwoordigd was. Voorafgaand aan de oprichting van de WSF, heeft de Provincie afstemming met het Rijk gehad, 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.

Analyse van de doeltreffendheid

Wat betreft de doeltreffendheid in het bestuurlijke samenspel heeft de Rekenkamer bevonden dat GS en PS in beeld hebben wat hun taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn op het gebied van openbaar vervoer over water. Een volgende bevinding is dat er geen redenen zijn geweest voor GS om PS anders dan regulier te informeren. Wat betreft de deskundigheid heeft GS zich laten bijstaan door deskundigen. Geen van deze deskundigen heeft echter -voor zover bekend bij de onderzoekers- expliciet ter discussie gesteld dat de risico's, eisen en condities voor de verbinding niet in lijn zijn met de benodigde exploitatiebijdrage. GS hebben tijdens de aanbesteding in 2014 een bestek gebruikt waarvan de condities voor geïnteresseerde marktpartijen niet aantrekkelijk gevonden werden. Er is afdoende sprake van dossiervorming. Voor de uitvoering van de marktverkenning, aanbesteding en inbesteding is gebruik gemaakt van de kennis en informatie die intern bij de Provincie aanwezig was. De Rekenkamer constateert dat de hoogte van de exploitatiebijdrage niet is aangepast. Ondanks de beperkt geuite interesse tijdens de marktverkenning, zijn er geen maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat de aanbesteding tot een inschrijving zou leiden. En volgende bevinding is aangaande de doeltreffendheid dat er geen evaluatie van de marktverkenning gedocumenteerd is. De laatste bevinding is dat GS in de eerste plaats de continuïteit van de ov-verbinding heeft willen waarborgen.

Analyse van de betrokkenheid van Provinciale Staten

Wat betreft de marktverkenning en aanbesteding stelt de Rekenkamer vast dat PS voldoende gelegenheid heeft gekregen van GS om de kaders voor het beleid ten aanzien van de aanbestedingsprocedure te bepalen. Wat betreft de oprichting en inbesteding is er tussen PS en GS conform de geldende bevoegdheidsverdeling en de Provinciewet gehandeld. Wel is er geconstateerd dat PS minder tijd heeft gehad dan gebruikelijk om een standpunt te bepalen. Wat betreft de exploitatie heeft GS conform de afspraken PS goed en volledig geïnformeerd.

De conclusies van de Rekenkamer aangaande de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de aanbesteding, inbesteding en exploitatie van de veerdienst Vlissingen-Breskens zijn onderverdeeld in de drie thema's.

Conclusies thema 1: marktverkenning en aanbesteding.

1. De aanbestedingsprocedure is technisch goed uitgevoerd
2. In het aanbestedingsteam waren de diverse benodigde competenties vertegenwoordigd.
3. De uitgevoerde marktverkenning heeft beperkt toegevoegde waarde gehad.
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.
5. Provinciale Staten hebben de kaders voor de aanbesteding vastgesteld. Er was geen aanleiding om Provinciale Staten proactief te informeren over de aanbesteding zelf.
6. Het aanbestedingsproces dat niet leidde tot een gunning aan een marktpartij werd niet formeel geëvalueerd.

Conclusie thema 2: Oprichting WSF

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.
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 opnieuw aanbesteden met andere condities een realistisch scenario was.
9. Het oprichtingsproces van de Westerscheldeferry BV en de inbesteding van de ov-verbinding over de Westerschelde werden niet formeel geëvalueerd.

Conclusie thema 3: Exploitatie WSF

10. Provinciale Staten worden goed betrokken en gedetailleerd geïnformeerd over de exploitatie van de Westerschelde Ferry.
11. De beschikbare financiële informatie over de exploitatie van de Westerscheldeverbinding is niet afdoende benut.

Aanbevelingen

1. Geef meer aandacht aan risicomanagement bij toekomstige keuzes over de inrichting van de Westerschelde Ferry.
2. Borg de kwaliteit van kennis voor het Westerschele Ferry dossier.
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.
4. Maak een formele evaluatie een vast onderdeel van processen en projecten

Bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten:

Het college van Gedeputeerde Staten kan zich vinden in de meeste van de getrokken conclusies. Wel wordt aangegeven dat deze gevolgtrekking met de huidige kennis valide is maar op dat op dat moment met de beschikbare inzichten op dat moment de keuzes afdoende onderbouwd waren. Bij een aantal conclusies wordt daarom een nuancering geplaatst. Ten aanzien van de gekozen wijze van aanbesteding geeft het college aan dat deze manier al meerde malen succesvol was uitgevoerd bij vergelijkbare concessies. Op grond van de beschikbare informatie was er geen rekening gehouden met het uitblijven van inschrijvingen en de optie tot opnieuw aanbesteden.

Gedeputeerde Staten onderschrijft de conclusie ten aanzien van het informeren van Provinciale Staten. Deze was passend bij de rolverdeling. Zodra duidelijk was dat er niet tot gunning kon worden overgegaan is PS hiervan op de hoogte gesteld. Begin juli 2014 heeft GS besloten tot oprichting van de WSF BV waarbij PS is meegenomen in de afwegingen. Door tijdsdruk kon Provinciale Staten alleen worden betrokken buiten de reguliere vergaderingen om. Het kan zijn dat dit is ervaren als een voldongen feit, maar dat was zeker niet de bedoeling. GS zijn van mening dat terecht wordt geconstateerd dat een formele evaluatie van de aanbesteding en het oprichten van de WSF BV niet is uitgevoerd. De aanbevelingen van de Rekenkamer worden door GS overgenomen.

Nawoord van Rekenkamer op reactie van Gedeputeerde Staten.

De Rekenkamer dankt het college van Gedeputeerde Staten voor hun reactie. De nuancering die het college aanbrengt bij de conclusies van de Rekenkamer sluit aan bij de aanbevelingen en bevestigt de waarde daarvan. Daarnaast spreekt de Rekenkamer de waardering uit voor de goede betrokkenheid en openheid van de betrokkenen bij dit onderzoek.

Het Presidium

Drs. J.M.M. Polman, voorzitter

S. de Visser, griffier

Ontwerpbesluit

De staten der provincie Zeeland,
gelezen het voorstel van het Presidium 26 november 2018, nr. 18930320

besluiten:

Gedeputeerde Staten op te dragen de onderstaande aanbevelingen van de Rekenkamer Zeeland over te nemen:

1. Geef meer aandacht aan risicomanagement bij toekomstige keuzes over de inrichting van de Westerschelde Ferry.
2. Borg de kwaliteit van kennis voor het Westerschele Ferry dossier.
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.
4. Maak een formele evaluatie een vast onderdeel van processen en projecten