

Provinciale Staten van de provincie Flevoland

Datum	Bijlage(n)	Uw kenmerk	Ons kenmerk
30 november 2021			2021/AH/100

*Onderwerp*  
Uitkomsten vooronderzoek intrekking OV-concessie IJssel-Vecht

Geachte leden van Provinciale Staten,

De Randstedelijke Rekenkamer heeft een vooronderzoek uitgevoerd naar de intrekking van de OV-concessie IJssel-Vecht. Dit vooronderzoek richtte zich alleen op het besluitvormingsproces en het besluit van intrekken door de provincie Flevoland. Met deze brief informeren wij u over de uitkomsten van het vooronderzoek.

#### Geheimhouding

In het dossier van het vooronderzoek rust op veel stukken geheimhouding vanwege de bedrijfsbelangen van de inschrijver en de financiële belangen van de provincie. De Rekenkamer heeft alle voor haar onderzoek gewenste geheime stukken kunnen raadplegen en kunnen betrekken bij het vooronderzoek. De geheimhouding was geen belemmering voor de inhoud van deze brief en de resultaten van ons vooronderzoek zijn openbaar.

#### Aanleiding en achtergrond

De OV-concessie IJssel-Vecht is tot stand gekomen door een samenwerking van drie provincies, namelijk de provincies Flevoland, Gelderland en Overijssel.<sup>1</sup> In de uitgevoerde aanbestedingsprocedure hebben de drie samenwerkende provincies op 24 september 2019 de OV-concessie gegund aan Keolis Nederland (hierna: Keolis).<sup>2</sup>

Tijdens de implementatiewerkzaamheden van de OV-concessie IJssel-Vecht werd in maart 2020 binnen Keolis geconstateerd dat zich onregelmatigheden hebben voorgedaan bij de inschrijving. Keolis heeft hierop een intern onderzoek uitgevoerd. Op grond van de bevindingen van dit interne onderzoek heeft Keolis vervolgens zelfstandig melding gemaakt van de onregelmatigheden op 19 mei 2020 bij de provincie Overijssel, de penvoerder in de provinciale samenwerking. Keolis meldt dat zich onregelmatigheden hebben voorgedaan tijdens de aanbestedingsprocedure. Individuele personen, werkzaam bij Keolis, zouden gebruik hebben gemaakt van 'side letters' met leveranciers.

---

<sup>1</sup> Provincie Flevoland (2019), *Samenwerkingsovereenkomst Aanbesteding OV-concessie IJssel-Vecht* (eDocs: 2757241)

<sup>2</sup> Provincie Overijssel (2019), *Verlening concessie IJssel-Vecht* (eDocs: 2490055) i.c.m. Provincie Flevoland (2019), *Ondertekeningsmandaat concessie IJssel-Vecht* (eDocs: 2476859)

Na melding van de onregelmatigheden is door de drie provincies, onder leiding van de penvoerder Overijssel, een onderzoek uitgevoerd naar deze onregelmatigheden. Dit onderzoek heeft ertoe geleid dat op 4 augustus 2020 de OV-concessie aan Keolis is ingetrokken door de drie provincies.<sup>3</sup>

#### Onderzoeksvraag en uitvoering

Het vooronderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer richt zich op het intrekingsproces en -besluit van de provincie Flevoland ten aanzien van de OV-concessie IJssel-Vecht. De Randstedelijke Rekenkamer heeft ten aanzien van de twee andere provincies geen onderzoeksbevoegdheid. De onderzoeksperiode omvat de periode van de melding van onregelmatigheden op 19 mei 2020 tot aan het intrekingsbesluit van 4 augustus 2020.

Met het vooronderzoek hebben wij onderzocht hoe het intrekingsbesluit van de provincie Flevoland inzake de OV-concessie IJssel-Vecht tot stand is gekomen, welke afwegingen er zijn gemaakt en welke alternatieven er waren. Daarbij is nagegaan of het intrekingsproces goed is verlopen en welke leerpunten er zijn voor de toekomst. Kort samengevat wilden wij een antwoord op de volgende vragen:

1. Is er sprake geweest van zorgvuldige besluitvorming?
2. Hoe verhoudt het intrekingsbesluit zich tot de vereisten van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid?

Het vooronderzoek is uitgevoerd in de periode januari tot en met juni 2021. Hiervoor is het dossier inzake de besluitvorming geanalyseerd en is op basis daarvan een procesreconstructie gemaakt. In aanvulling hierop zijn gesprekken gevoerd met ambtelijk betrokkenen, de verantwoordelijk gedeputeerde en de provinciesecretaris.

#### Besluitvorming in de context van interprovinciale samenwerking

Voor een goed begrip van het besluitvormingsproces, inzake de intrekking van de OV-concessie, is het van belang om te benoemen dat de Flevolandse besluitvorming heeft plaatsgevonden in de context van de samenwerkingsovereenkomst tussen de provincies Flevoland, Gelderland en Overijssel. De drie provincies hebben in deze samenwerking verschillende inbreng. Zo is er qua financiële bijdrage een verdeling van respectievelijk 60% (Gelderland), 30% (Overijssel) en 10% (Flevoland).<sup>4</sup> Deze verdeelsleutel is in het proces rondom de intrekking ook gehanteerd.<sup>5</sup>

Daarnaast was de uitgangspositie voor de drie provincies bij de intrekking verschillend. De intrekking voor de provincie Flevoland had, toen het proces speelde, geen directe consequenties voor haar reizigers. Ook na december 2020 zou er openbaar vervoer zijn in die delen van het concessiegebied die in de provincie Flevoland liggen.<sup>6</sup> Daarentegen zou voor de provincies Gelderland en Overijssel een acuut probleem ontstaan bij het intrekken van de OV-concessie als er geen alternatief voorhanden was. Hiermee zat de provincie Flevoland in een andere 'risicopositie' ten aanzien van reizigers- en bereikbaarheidsbelangen dan de provincies Gelderland en Overijssel.

<sup>3</sup> Provincie Overijssel (2020), *Intrekking concessiebeschikking IJssel-Vecht* (eDocs: 2741918) i.c.m. Provincie Flevoland (2020), *Mandaat en machtigingenbesluit intrekking concessie IJssel-Vecht en noodconcessie* (eDocs: 2647833)

<sup>4</sup> Provincie Flevoland (2019), *Samenwerkingsovereenkomst Aanbesteding OV-concessie IJssel-Vecht* (eDocs: 2757241)

<sup>5</sup> Provincie Flevoland (2020), *GS nota voorgenomen besluit Keolis* (eDocs: 2634352)

<sup>6</sup> Provincie Flevoland (2020), *GS nota voorgenomen besluit Keolis* (eDocs: 2634352)

Verder waren de uitgangsposities van de provincies Flevoland en Gelderland qua informatie en kennis anders dan die van de penvoerder, provincie Overijssel. De penvoerder liep in kennis, middelen en informatievoorziening voorop. Dit past enerzijds bij de rol als penvoerder, anderzijds betekent dit wel dat de schifting en eerste beoordeling van informatie hier plaatsvindt. De andere twee provincies hebben hierdoor een meer volgende rol.

Uit de interviews met de ambtelijke betrokkenen en de gedeputeerde constateren wij dat de samenwerking op bestuurlijk en ambtelijk niveau tussen de provincies onderling, ondanks de verschillen in bijdragen en uitgangsposities, als gelijkwaardig werd ervaren. Onder meer omdat men dezelfde opvattingen (visie) had over het wel of niet intrekken. Er werd, zo blijkt uit de interviews, vooral op bestuurlijk en juridisch niveau veel afgestemd gedurende het proces dat leidde tot de intrekking.

De afstemming vond plaats onder hoge tijdsdruk en in een kort tijdsbestek. Gesteld kan worden dat er sprake was van een hectisch proces en dat er enigszins is geïmproviseerd. Dat is goed te begrijpen vanuit de plotselinge en onvoorziene aanleiding voor het intrekkingproces en het unieke karakter van de intrekking (geen dagelijkse routine). Daarnaast speelde de tijdsdruk met het oog op het borgen van de continuïteit van het openbaar vervoer voor de provincies Gelderland en Overijssel na december 2020. Verder zorgden de COVID-19 pandemie en het zomerreces voor de nodige organisatorische druk in relatie tot informatievergaring en -beoordeling, advisering en besluitvorming. Het totale proces vond namelijk plaats in een periode van ca. elf weken, tussen 19 mei en 4 augustus 2020.

#### Uitkomsten van het vooronderzoek

In het vooronderzoek zijn geen aanwijzingen naar voren gekomen dat de besluitvorming inzake de intrekking van de concessie onzorgvuldig was en/of de intrekking ondoelmatig, ondoeltreffend en/of onrechtmatig is geweest. De intrekking van de concessie heeft geleid tot vervolprocessen, zoals de verlenging van de huidige concessie Lelystad, het verlenen van een noodconcessie voor delen van de provincies Gelderland en Overijssel, en de schadeafwikkeling van de intrekking. Naar deze vervolprocessen, die plaatsvonden na het intrekkingbesluit, heeft de Randstedelijke Rekenkamer (nog) geen onderzoek gedaan.

Er is sprake van gelijklopende besluiten van de drie samenwerkende provincies, waarbij de nodige juridische en inhoudelijke belangen zijn verzameld en gewogen. De drie provincies waren unaniem van mening dat de integriteitskwestie hierin het zwaarst woog.<sup>7</sup> Gedurende onze procesreconstructie werd duidelijk dat integriteit het dominante uitgangspunt was. Kort gezegd was de lijn: “*een beetje integer bestaat niet*”. Integriteit, en daarmee een betrouwbare overheid, stond steeds voorop en vormde een randvoorwaarde voordat de drie provincies toekwamen aan het wegen van andere belangen, zoals die van reizigers, werknemers en het milieu. Wij constateren wel dat er in de gezamenlijke besluitvorming een expliciete integrale afweging van verschillende belangen heeft plaatsgevonden. Dat de integriteitskwestie hierin zwaar heeft gewogen, en andere belangen minder uitvoerig belicht zijn, doet daar niet aan af. Een andere hoofdoverweging achter het intrekkingbesluit was dat het belang van eerlijke aanbestedingen moest worden bewaakt. Met het besluit is recht gedaan aan het belang van de andere inschrijvers.

---

<sup>7</sup> Provincie Flevoland (2020), *GS nota voorgenomen besluit Keolis* (eDocs: 2634352) i.c.m. Provincie Flevoland (2020), *Definitieve intrekking concessie IJssel-Vecht* (eDocs: 2647423), en Provincie Overijssel (2020), *Intrekking concessiebeschikking IJssel-Vecht* (eDocs: 2741918)

Het resultaat is dat het intrekingsbesluit een gezamenlijk besluit is van de drie provincies. Om de continuïteit van het openbaar vervoer tot aan een nieuwe aanbesteding te waarborgen is door GS van Overijssel en Gelderland voor het gebied Midden Overijssel en Veluwe besloten tot het verlenen van een noodconcessie.<sup>8</sup> Voor provincie Flevoland speelt de noodconcessie niet, omdat de huidige concessies of doorlopen tot december 2023 (concessie IJsselmond) of een verlengingsoptie bieden van twee jaar bieden (concessie Stadsvervoer Lelystad). Door de concessie Stadsvervoer Lelystad te verlengen met twee jaar kunnen beide Flevolandse concessies, Lelystad en IJsselmond, min of meer vloeiend instromen in de nog te gunnen nieuw ov-concessie IJssel-Vecht per december 2023.

#### Leerpunten

Onderdeel van het vooronderzoek was ook om na te gaan of er “leerpunten” zijn voor de toekomst. Een terugkerend punt in het vooronderzoek was het niet snel en/of volledig beschikbaar hebben van schriftelijke informatie, zowel in het interne provinciale documentatiesysteem, als in de vorm van degelijke verslaglegging van bestuurlijke en ambtelijke overleggen.

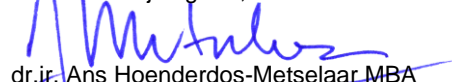
Een verklaring is dat vanwege onder meer bedrijfsgevoelige informatie van betrokken private partijen een deel van de informatie en documentatie “geheim” is verklaard. Vanuit de vakafdeling kan alleen de opsteller bij de geheime stukken en kunnen andere medewerkers ook niet zien dát er geheime stukken zijn. Aangezien de opstellers van diverse geheime stukken niet meer werkzaam waren bij de provincie, konden deze stukken niet (zomaar) worden teruggehaald uit het interne documentmanagementsysteem. Een andere verklaring is dat vanwege de samenwerkingsconstructie, tussen de drie provincies, het merendeel van de informatie en documentatie in eerste instantie de penvoerder bereikt. Ook lijkt de hectiek van het proces hier van betekenis te zijn geweest. Veel gebeurde in het proces via mondelinge afstemming.

De geconstateerde leerpunten hebben betrekking op de gebruikelijke werkwijze van documenteren bij de provincie Flevoland én de formele en informele samenwerkings- en overlegstructuren tussen de drie provincies onderling in dit samenwerkingsverband. Deze leerpunten kunnen worden opgepakt binnen een regulier verbeter- en professionaliseringstraject. De Rekenkamer denkt daarbij aan:

1. Het maken van heldere afspraken over samenwerking, overlegstructuren en taakverdeling in de samenwerking tussen de drie provincies;
2. Het verbeteren van de werkwijzen over het gebruik van het documentatiesysteem en verslaglegging bij de provincie Flevoland zowel ten behoeve van de archivering als voor de informatiedeling tussen medewerkers (wie heeft welke informatie wanneer);
3. Het opstellen van een procedure bij de provincie Flevoland om de toegang tot geheime stukken beter te faciliteren voor de vakafdelingen.

Dit zijn echter algemene leerpunten ten aanzien van de samenwerking tussen de drie provincies, dan wel intern voor de provincie Flevoland en niet ten aanzien van het intrekingsbesluit en het proces daarnaartoe.

Met vriendelijke groet,



dr. ir. Ans Hoenderdos-Metselaar MBA

bestuurder/directeur

Randstedelijke Rekenkamer

<sup>8</sup> Provincie Gelderland (2020), *Noodconcessie IJssel-Vecht* (Openbare bron geraadpleegd op 6 juli 2021 met [link](#))