IPR•NORMAG

In samenwerking met

EVERSHEDS SUTHERLAND

Gemeente Altena, Gorinchem en Hardinxveld-Giessendam

Onderzoek veerverbindingen over de Boven Merwede

Rapport

20 april 2021



Gemeente Altena

GEMEENTE GORINCHEM

Gemeente Hardinxveld-Giessendam

● *Strategie* ● *Beleid* ● *Organisatie*

BEZOEKADRES: Waarderweg 33 kantoor b10, 2031 bn Haarlem

POSTADRES: postbus 2016, 2002 ca Haarlem

t 023 531 91 41, **e** info@iprnormag.nl, **i** www.iprnormag.nl

]IPR•NORMAG[

In opdracht van:	Gemeente Altena, Gorinchem en Hardinxveld-Giessendam
Opsteller(s):	Drs. R. Schouten (Robert) Drs. Ing. P.M.J. de Bruin (Paul) R.H.F. Oldenhof MSc (Ruben)
Projectnummer IPR Normag:	101260
Aantal pagina's:	40

Status	**Datum**	**Toegestuurd naar**
Concept	31 maart 2021	Projectgroep Riveer
Definitief concept	2 april 2021	Stuurgroep Riveer
Definitief	20 april 2021	Stuurgroep Riveer

Inhoudsopgave

Bestuurlijke samenvatting **6**

1 Inleiding **9**

1.1 Achtergrond 9
1.2 Opdrachtformulering 9
1.3 Leeswijzer 11

2 Chronologie Elektrificatie Riveer **12**

2.1 Inleiding 12
2.2 Aanloopperiode (2010-2012) 12
2.3 Tegenvallers in eerste jaren (2012-2016) 13
2.4 Beëindiging subsidie en onderzoek toekomst (2017-2018) 14
2.5 Aanbesteding en bijstelling businesscase (2018-2021) 15

3 Bevindingen huidige situatie **17**

3.1 Inleiding 17
3.2 Wat is Riveer? 17
3.3 Wat is de meerwaarde van de veerdienst? 17
3.4 Hoe heeft de businesscase zich ontwikkeld? 18
3.5 Wat is de scope van de businesscase? 20
3.6 Wat zijn de risico's in de businesscase? 20
3.7 Welke juridische afspraken zijn er gemaakt? 21
3.8 Welke subsidiemogelijkheden zijn er? 22
3.9 Zijn er mogelijkheden voor een concessie? 22
3.10 Welke andere mogelijkheden zijn onderzocht? 23
3.11 In hoeverre zijn er risico's verbonden aan de gunning? 24
3.12 Wat zijn de mogelijkheden van (opnieuw) aanbesteden? 24
3.13 Wat als partijen niet tot overeenstemming komen? 25

4 Voorstel voor besluitvorming **26**

4.1 Inleiding 26
4.2 Vraagstuk financieringstekort 26
4.3 Beoordeling vraagstuk 27
4.4 Advies kansrijke variant 28
4.5 Uitwerking advies 30
4.6 Vervolgstappen 32

Bijlage 1. Bronnenlijst **34**

Bijlage 2. Beschrijving dienstverlening **37**

Bijlage 3. Toelichting financieringsvarianten **38**

BESTUURLIJKE SAMENVATTING

Achtergrond

Gemeenten Altena, Gorinchem en Hardinxveld-Giessendam zijn buurgemeenten in een waterrijk gebied. De gemeenten Altena, Gorinchem en Hardinxveld-Giessendam werken samen in de twee lijnen, die deze gemeenten verbinden.

In 2020 hebben de gemeenten de samenwerking versterkt en nieuwe afspraken gemaakt om de veerdienst te verduurzamen (door elektrisch varen) en exploitatievoordeel te realiseren. Inmiddels blijkt de benodigde investering fors hoger uit te vallen. De gemeente Gorinchem heeft hiervoor niet het benodigde investeringsbudget. De gemeenten hebben besloten tot een onafhankelijk onderzoek naar de mogelijke additionele financiering voor elektrificatie.

Terugblik

De samenwerking tussen gemeenten is formeel gestart in 2010. Sindsdien heeft de exploitatie van de veerdiensten meerdere keren tot bestuurlijke behandeling geleid. Er is onderscheid te maken in vier periodes:

- De aanloopperiode (2010-2012), waarbij de Provincie Zuid Holland en Noord Brabant bereid waren om de eerste 5 jaar een exploitatiesubsidie te verstrekken. Per 2012 zijn beide trajecten in gebruik genomen.
- De eerste exploitatieperiode (2012-2016), waarbij de prognoses van de veerdiensten niet uitkwamen én sprake was van een economische crisis. Vooruitlopend op de beëindiging van de provinciale subsidie zijn verschillende verbetervoorstellen onderzocht. Besloten wordt tot kostenbesparing door minder en langzamer te varen.
- De eerste periode zonder subsidiëring (2017-2018), waarbij sprake is van een extra tekort van € 290k en gemeente Gorinchem verschillende toekomstscenario's onderzoekt. Gezien het maatschappelijk belang besluiten de gemeenten om samen door te gaan. De gemeenten kiezen samen voor elektrisch varen.
- De periode van aanpassing businesscase en aanbesteding (2018-2021). In deze periode wordt de business case meerdere keren aangepast en verbeterd. Ook zijn er problemen met de aanbesteding. Uiteindelijk is een tweede aanbesteding doorlopen en blijkt de benodigde investering fors hoger te zijn.

Op dit moment is er voldoende zekerheid over de aanbestedingsresultaten en de te verwachten exploitatie. Het belangrijkste obstakel vormt de hogere financiering. De financiële impact hiervan is dat het exploitatievoordeel van elektrisch varen afneemt van € 267k tot € 187k.

Bevindingen

Door de roerige voorgeschiedenis is het lastig om een totaaloverzicht te behouden. In het onderzoek zijn daarom diverse aspecten apart belicht. Voor colleges en raden zijn de volgende bevindingen in ieder geval van belang:

- De meerwaarde van de veerdiensten staat niet ter discussie. Er is sprake van een

verkeerskundig, economisch en maatschappelijk belang. De mate waarin de drie gemeenten dit belang ervaren, is vertaald naar een verdeling van het exploitatietekort.
- De businesscase is meerdere keren aangepast. Dit heeft het vertrouwen geen goed gedaan; ook al zijn er goede verklaringen voor. De huidige businesscase is gebaseerd op realistische aannames en de risico's zijn goed in beeld gebracht (en de gevoeligheid is bekend).
- Naar aanleiding van de resultaten van de businesscase 2019 hebben de drie oevergemeenten nieuwe samenwerkingsafspraken gemaakt, waarbij sprake is van een gezamenlijke exploitatie en een langduriger commitment naar elkaar. Nu het exploitatievoordeel minder is dan (in 2019) voorzien, moeten gemeenten met elkaar in overleg. Dit onderzoek vormt hiervoor de basis.
- Diverse (ook vergaande) varianten zijn verkend. Uiteindelijk zijn vooral varianten overgebleven, waarbij het mogelijk is om op korte termijn de aanbesteding definitief te maken. Dit vraagt vooral om aanpassing van enkele samenwerkingsafspraken.

De drie gemeenten zien het belang van de veerverbindingen in. Dit heeft ook geleid tot de huidige samenwerkingsafspraken. Indien gemeenten niet tot overeenstemming komen dan resteren slechts twee opties: doorgaan tegen hogere exploitatiekosten (€ 187k per jaar) of staken van de veerdiensten.

Advies

Er is een financieringstekort van € 4.239.000, waardoor de gemeente Gorinchem niet in staat is om te gunnen. Het financieringsvraagstuk is méér dan een technisch-financieel vraagstuk. Het gaat hierbij ook om draagvlak. Om de mate van draagvlak voor een variant te sonderen, hebben wij een bestuurlijke gespreksronde uitgevoerd. In de afweging van varianten komen wij tot de volgende beoordeling:
- Elektrificatie biedt substantieel financieel voordeel. Daartegen over staat ook een lange termijn investering van ca. € 9 miljoen. Daarom is het van belang om goede afspraken te maken over zeggenschap, commitment en risico's.
- In de huidige situatie hebben de gemeenten al afspraken gemaakt over looptijd, gezamenlijke exploitatie en invloed. Deze afspraken kunnen verbeterd worden; in het belang van alle partijen.

Het uiteindelijk advies is gebaseerd op de gemaakte keuze voor samenwerking. Daarbij erkennen partijen dat er een verschil in (mate van) belang aanwezig is én dat hierop aansluitende afspraken over risico's redelijk zijn. De financiële kostenverdeling staat niet ter discussie. Het gaat vooral om gebruikelijke uitwerking van samenwerkingsafspraken bij lange termijninvesteringen.

Mede op grond hiervan achten wij de volgende variant kansrijk:
1. De gemeente Altena én de gemeente Gorinchem financieren ieder een deel van de opdrachtsom. Altena financiert het tekort van € 4.239.000 (vergelijkbaar met één vaartuig en een deel van de walstroominrichting). Gorinchem stelt het huidige investeringsbudget beschikbaar.

2. De gemeente Altena, Gorinchem en Hardinxveld-Giessendam maken nieuwe afspraken (in de SOK). Deze afspraken bevatten een frictiekostenregeling, een bijpassende invloed bij Altena en Hardinxveld-Giessendam én afspraken over de wijze van (huidige en toekomstige) kostenallocatie.
3. De verdeelsleutels tussen gemeenten blijven ongewijzigd. Dit betekent dat – per saldo – de financiële verhoudingen tussen gemeenten gelijk blijven.

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond

Context

Gemeenten Altena, Gorinchem en Hardinxveld-Giessendam zijn buurgemeenten in een waterrijk gebied. Voor veel inwoners zijn de veerverbindingen tussen Boven Hardinxveld – Werkendam - Gorinchem – Sleeuwijk en Gorinchem – Woudrichem – Loevestein en Fort Vuren de belangrijkste openbare vervoerslijnen voor woon-werk verkeer en/of recreatieverkeer. Door de veerverbinding worden de provincies Noord-Brabant, Gelderland en Zuid-Holland met elkaar verbonden. De veerdienst is een toegankelijk alternatief voor autoverkeer op de drukke snelwegen. (Zie ook bijlage 2 voor een nadere toelichting op de veerverbindingen.)

De samenwerking tussen de gemeenten Altena, Gorinchem en Hardinxveld-Giessendam betreft de twee lijnen, die deze gemeenten verbinden. In 2020 hebben de gemeenten de samenwerking versterkt en nieuwe afspraken gemaakt om onder andere de veerdienst te verduurzamen door over te stappen van diesel op elektrisch varen. Dit wordt gezien als een innovatief 'koploperproject' gericht op leefbaarheid en mobiliteit zonder CO_2-emissie. De elektrificatie moet daarnaast ook kostenvoordelen voor de exploitatie opleveren.

De veerdienst 'Riveer' is een uitvoerend onderdeel (één van de teams) van de gemeente Gorinchem. Naast de bovenstaande veerverbindingen voert Riveer ook havendiensten en watertaxi-diensten uit.

Inmiddels blijkt de aanbesteding (voor twee schepen en bijbehorende walvoorzieningen) fors hoger uitgevallen dan het geraamde budget en het bij Gorinchem beschikbare investeringsbudget. Om de aanbesteding te kunnen doorzetten, moet hiervoor een oplossing worden gevonden.

Vraagstelling onderzoek

De gemeenten willen buiten én binnen de gemeenten naar extra financiering zoeken ten behoeve van het slagen van de aanbesteding van de veerboten en daarbij bepalen onder welke voorwaarden mogelijke extra financiering kansrijk is.

Voor een gedragen besluit is het bovendien van belang dat alle oevergemeenten dezelfde informatiepositie hebben over de dienstverlening, exploitatie van Riveer en de overwogen alternatieven voor de huidige aanbesteding. Deze informatie is al grotendeels voorhanden binnen Riveer/Gorinchem, en moet op een heldere manier inzichtelijk worden gemaakt voor de drie gemeenten.

1.2 Opdrachtformulering

De gemeenten Altena, Gorinchem en Hardinxveld-Giessendam hebben besloten tot een onafhankelijk onderzoek naar de mogelijke additionele financiering voor elektrificatie. IPR Normag heeft dit onderzoek uitgevoerd.

Het onderzoek richt zich op het vinden van een goede balans tussen een eventuele investering van oevergemeenten, de zeggenschap die daarbij hoort, een zo compact/licht en eenduidig mogelijke aansturingsvorm en voldoende politiek-bestuurlijk draagvlak in de betrokken gemeenten.

Het onderzoek heeft zich gericht op de volgende vragen:

1. Beschrijf de huidige organisatie en wijze van bekostiging van de veerdienstlijnen naar Werkendam en Woudrichem en de samenwerking tussen de drie gemeenten.
2. Beschrijf de kansen, mogelijkheden en risico's van de elektrificatie van de genoemde veerponten. Inclusief de alternatieven die bij aanbesteding zijn overwogen om lagere exploitatiekosten (en als afgeleide daarvan verduurzaming) van de veerdiensten te realiseren.
3. De financieringsmogelijkheden (varianten), waarbij ook inzicht wordt geboden in de voorwaarden bij financiering van de additionele investering (intern en extern) die ervoor zorgen dat de opdracht van de aanbesteding kan worden gegund. Dit betreft o.a.: financiering, risico's, zeggenschap, commitment en aansturing/governance.
4. Het geadviseerde kansrijke scenario.

De rapportage is bedoeld ter ondersteuning van de bestuurlijke besluitvorming in de colleges van de drie gemeenten en (indien gewenst en voor zover vereist in beslotenheid) ter consultatie met de verschillende gemeenteraden.

Uitgangspunten onderzoek

De volgende uitgangspunten zijn meegegeven voor dit onderzoek:

- Deze verkenningsopdracht beperkt zich tot de benodigde aanvullende investering door deelnemende oevergemeenten en/of externe (markt)partijen en wat daarvoor voorwaarden en vormen zijn. Dit binnen de kaders van de lopende aanbesteding. De opdracht is gericht op het vinden van een oplossing voor het laten slagen van de huidige aanbesteding.
- Het verkennen van subsidiemogelijkheden is een apart spoor dat parallel aan deze verkenning loopt en dat door de ambtelijke werkgroep zelf getrokken wordt. De stand van zaken (en mogelijk impact) van dit spoor wordt toegelicht in de onderzoekrapportage.
- De focus ligt op het onderzoeken en adviseren van een scenario, waarin sprake is van een haalbare en toekomstbestendige gezamenlijke exploitatie. Het uitwerken van de benodigde financieringsconstructie en governance is – in deze verkenning – beperkt tot kaderstelling en bijbehorende randvoorwaarden. Nadere uitwerking van de financieringsconstructie is niet onderdeel van dit onderzoek (= vervolgtraject na besluit).
- De uitkomsten van dit onderzoek moeten vóór dinsdag 20 april 2021 beschikbaar zijn; in de vorm van een integraal kansrijk voorstel, eventueel met meerdere scenario's ('stip op de horizon') dat (indien gewenst en voor zover vereist in beslotenheid) ook ter consultatie met de verschillende gemeenteraden kan worden gedeeld.

1.3 Leeswijzer

Het document is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 1 bevat een toelichting op de achtergrond, vraagstelling en uitgangspunten.
- Hoofdstuk 2 beschrijft de feiten en gebeurtenissen vanaf eerste initiatief tot en met heden. De meest relevante bronnen zijn hier vermeld.
- Hoofdstuk 3 gaat in op een aantal vraagstukken rondom elektrificatie. Deze informatie is van belang voor de oordeelsvorming inzake de huidige situatie.
- Hoofdstuk 4 beschrijft het voorstel voor besluitvorming. Het advies wordt gemotiveerd en de kansrijke variant wordt kaderstellend uitgewerkt.
- Bijlage 1 is de bronnenlijst. Apart zijn er nog bijlagen beschikbaar (per gemeente) met een samenvattende chronologie en brondocumenten.
- Bijlage 2 geeft een uitgebreidere beschrijving van de twee onderzochte veerdiensten.
- Bijlage 3 geeft inhoudelijke toelichting op de mogelijke financieringsvarianten en enkele varianten die niet haalbaar zijn gebleken.

2 CHRONOLOGIE ELEKTRIFICATIE RIVEER

2.1 Inleiding

In de afgelopen jaren heeft het onderwerp veerverbindingen Riveer diverse keren op de agenda van colleges en raden van de drie gemeenten gestaan. In de loop der jaren is een veelvoud aan informatie verstrekt, waarbij het lastig is om het totaaldossier te overzien.

In dit hoofdstuk geven wij een feitelijke toelichting op de voorgeschiedenis. De inhoud is gebaseerd op brondocumentatie en interviews. Per periode vatten wij de belangrijkste feiten samen. In aparte bijlagen is de chronologie per gemeente uitgewerkt.

Het traject wordt beschreven in vier periodes. In paragraaf 2.2 gaan wij in op de aanloopperiode (2010-2012). In paragraaf 2.3 wordt ingegaan op de eerste uitvoeringsperiode (2012-2016. In paragraaf 2.4 lichten wij het proces toe van beëindiging subsidies tot en met besluit elektrificatie. In paragraaf 2.5 gaan wij tot slot in op de aanbesteding en de daaruit volgende consequenties.

2.2 Aanloopperiode (2010-2012)

Toelichting

Rond 2010 heeft de gemeente Gorinchem o.a. te maken met bezuinigingen en kerntaakdiscussie. In 2010 heeft de gemeente Gorinchem twee trajecten van Zaltbommel overgenomen (autoveren Brakel-Herwijnen en Aalst-Veen). Ook zijn gesprekken gevoerd met andere oevergemeenten om uitbreiding van het veernetwerk en de doelmatigheid hiervan te kunnen vergroten (zoals Tiel).

Een businesscase (2008) vormt de basis voor het aangaan van samenwerking met Werkendam en Hardinxveld-Giessendam. Op dat moment is vervanging noodzakelijk van het schip, waarmee de veerverbinding Werkendam – Boven Hardinxveld werd uitgevoerd. Dit schip (1936) is op dat moment 80 jaar oud. Uit de businesscase blijkt dat de exploitatie in de eerste jaren niet sluitend is. Voor het afdekken van het grootste deel van het exploitatietekort stellen de provincies Zuid-Holland en Noord-Brabant exploitatiesubsidies ter beschikking (ca. € 1,5 miljoen voor de eerste vijf jaar).

Gemeenten hebben voor de veerdienst een samenwerkingsovereenkomst voor vijf jaar (hierna: SOK) gesloten (deels vergelijkbaar met de SOK met Zaltbommel[1]). Gorinchem exploiteert en investeert. Onderhoudskosten komen ten laste van exploitatie. Na de eerste vijf jaren is sprake van een stilzwijgende jaarlijkse verlenging. Hardinxveld en Werkendam betalen een geïndexeerde vaste bijdrage. Vanaf 2013 is sprake van een (tot € 150.000) gemaximeerde risicobijdrage door Hardinxveld (10% van tekort) en Werkendam (45% van tekort).

De implementatie van de veerdienst was vertraagd vanwege juridische en organisatorische redenen. In 2011 heeft gemeente Gorinchem een snelle veerboot aangeschaft (de Gorinchem

[1] In deze situatie bleef gemeente Zaltbommel eigenaar van de veerdiensten en voerde gemeente Altena de exploitatie. Dit in het kader van de bijdrage van het Geldersverenfonds.

XI) en in 2012 is het traject Werkendam in gebruik genomen. Daarbij is ook de Gorinchem X (calamiteitenbestrijdingsvaartuig) in de exploitatie opgenomen (kosten blusinrichting voor kosten van de VHR Zuid Holland Zuid). In 2012 is ook getoetst op Staatssteun en zijn de activiteiten aangewezen als een Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB). Vervolgens is hier door een particuliere partij bezwaar tegen aangetekend. Na een eerste 'vernietiging' van het besluit is in de loop van 2013 het DAEB-besluit voldoende gemotiveerd en bekrachtigd.

Bronnen (selectie)

- Businesscase veerdienst Gorinchem – Werkendam – Hardinxveld-Giessendam – Sleeuwijk (april 2010).
- Samenwerkingsovereenkomst tussen gemeenten Hardinxveld, Werkendam en Gorinchem (ca. april 2010).
- Vernietiging DAEB-besluit door rechtbank Rotterdam (april 2013). Voldoende motivering volgens Rechtbank (juni 2013).

2.3 Tegenvallers in eerste jaren (2012-2016)

Toelichting

Per april 2012 is de nieuwe veerdienst gestart. In deze periode zijn de economische omstandigheden (kredietcrisis) flink verslechterd (t.o.v. de uitgangspunten van de oorspronkelijke businesscase 2008).

Na start blijkt een aantal kosten- en opbrengsten factoren anders uit te pakken: met name de noodzaak voor een tweemans-bediening (i.p.v. eenmansbediening) en de lage passagiersaantallen. Ook blijkt de businesscase van 2008 niet herzien bij de start in 2012 (geen inflatie en indexatie van kosten). Dit heeft geleid tot diverse onderzoeken naar de veerdiensten:

- In 2012 is een SWOT-analyse uitgevoerd, waarbij ook is gekeken naar de optie van verzelfstandiging. Kernpunten: de veerdienst voorziet in een maatschappelijke behoefte. Exploitatie blijft negatief. Verzelfstandiging zou kunnen leiden tot meer zakelijke relatie met de gemeente en meer ondernemerschap. Binnen de huidige structuur is voornamelijk meer visie en creativiteit gewenst om rendabeler te worden.
- In 2013 zijn verbetervoorstellen onderzocht, waarbij men zocht naar een (meer) sluitende begroting. Verschillende scenario's zijn doorgerekend: o.a. aanpassing frequentie, aansluitschema half en heel uurdienst, uniformering tarieven, aanpassingen dienstverlening routes.

In 2014 is besloten om de uitvoeringsorganisatie binnen de gemeentelijke organisatie Gorinchem een herkenbaarder en meer regionale merknaam te geven: Riveer. Dit moet bijdragen aan de uitstraling en de samenwerking.

Per april 2015 worden gemeenten geïnformeerd over de stand van zaken. De veerverbinding is actief sinds 2012 (op basis van een businesscase uit 2008). De passagiersaantallen 2014 vielen tegen en er is sprake van een flink tekort op de exploitatie. Hoewel de provincies nog bijdragen met een subsidie, is bekend dat deze bijdragen eindigen per 2017. Uiteindelijk

besluiten de gemeenten tot aanpassing van de dienstverlening, waarbij het tekort wordt verminderd door minder en langzamer varen (en geen tweede bemanningslid tijdens daluren).

Bronnen (selectie)

- Quickscan verzelfstandiging Veerdiensten Gorinchem (november 2012).
- Verbetervoorstellen veerdienst Gorinchem (oktober 2013).
- Raadsinformatiebrief (Werkendam, april 2015).

2.4 Beëindiging subsidie en onderzoek toekomst (2017-2018)

Toelichting

Per 2017 eindigt de provinciale subsidie en is sprake van een fors gat in de exploitatiebegroting. Na aftrek van de vaste bijdrage en de gemaximeerde risicobijdrage (€ 150k) moet de gemeente Gorinchem ook € 290k aan inkomstenverlies (subsidies) opvangen. De gemeente Gorinchem onderzoekt daarom verschillende toekomstscenario's.

Dit onderzoek toont aan dat verregaande besparingen alleen te bereiken zijn door één of meer verbindingen te staken. Dit is vooralsnog niet de keuze, omdat het strijdig is met de ambitie om te komen tot een breed samenhangend (OV) systeem over water. De beste optie lijkt elektrisch varen; indicatief is sprake van 25% besparing op de exploitatiekosten. Deze optie is verder uitgewerkt in een businesscase (oktober 2017). In deze businesscase rekent men nog op een subsidie van de provincies.

In deze periode hebben de gemeenten ook een nieuwe toekomstvisie onderschreven, waarbij Riveer vanaf 2020 duurzaam vaart. Gezamenlijk is het mogelijk om 1.900 ton CO_2 te besparen in 2020. De visie gaat er ook van uit dat op langere termijn deze veerverbinding onderdeel kan uitmaken van een openbaar vervoer vervoersnetwerk over water met een sterk toeristisch karakter tussen Slot Loevestein/Gorinchem en Rotterdam.

In december 2017 is een intentieovereenkomst gesloten tussen CoCo-Yachts (voor ontwerp), Damen (voor bouw) en de gemeente Gorinchem (opdrachtgever). Later bleek dat deze samenwerkingsconstructie juridisch niet waterdicht is, waardoor in een later stadium andere marktpartijen in bezwaar zouden kunnen gaan. Om dit te voorkomen worden uiteindelijk afzonderlijke procedures doorlopen voor ontwerp en bouw. Dit heeft geleid tot vertraging en langer doorlopen van de hoge exploitatielasten. Gemeente Gorinchem neemt de meerkosten door vertraging voor 2019 voor haar rekening genomen: ca. € 130k.

Per juni 2018 is de businesscase bijgesteld, waarbij niet langer rekening wordt gehouden met een provinciale subsidie[2]. De provincie ziet de veerverbinding niet als een openbaar vervoersnetwerk.

Per juni 2018 stelt de gemeenteraad van Gorinchem het investeringsbudget beschikbaar (€ 4,2 miljoen schepen, € 0,8 miljoen stijgers en walstroomvoorzieningen). Planning was om de aanbesteding te starten per juni 2018 en twee veerponten begin 2020 in gebruik te nemen.

[2] Uitkomst businesscase 2018 (zonder subsidie): bijdrage van de drie oevergemeenten is ca. € 754k.

Bronnen (selectie)

- Informatienota Stand van Zaken, brief vanuit Gorinchem naar de andere gemeenten (april 2017). In bijlage: Onderzoek maatschappelijke kosten en baten van veerverbinding Mobycon: per lijn uitgewerkt (april 2017).
- Intentieovereenkomst CoCo-Yachts, Damen en Gorinchem (december 2017)
- Informatienota stand van zaken (februari 2018).
- Raadsvoorstel (Gorinchem) beschikbaarstelling krediet voor 2 elektrische veerboten en aanpassing van 2 aanlegsteigers (juni 2018).

2.5 Aanbesteding en bijstelling businesscase (2018-2021)

Toelichting

In 2018 is de aanbestedingsprocedure doorlopen. Dit leverde geen inschrijvers op. In december 2018 communiceert Gorinchem dit met de andere oevergemeenten. Belangrijkste redenen voor het niet inschrijven (b)lijken de volgende:

- De geschiktheidseisen werden te zwaar bevonden. Deze bleken voor tweeërlei uitleg vatbaar.
- Marktpartijen hadden de indruk dat de uitkomst vooraf vast stond wegens het voortraject met Damen Shipyards.
- Enkele verplichtingen waren (te) zwaar: acceptatie inruil dieselboten en onderhoud voor 10 jaar.
- Vooraf is een plafondprijs gesteld, waardoor deelnemers bij overschrijden direct werden uitgesloten.

In februari 2019 stelt Gorinchem een nieuwe projectleider aan. Deze actualiseert de businesscase; mede o.b.v. de realisatie van de voorafgaande 5 jaren. De businesscase 2019 verschilt o.a. op de volgende punten:

- Andere kostenbasis: nu exclusief kosten voor watertaxi, Brakel-Herwijnen, Aalst-Veen blussen en Zaltbommel;
- Twee schepen in plaats van vier;
- Het prijspeil is aangepast;
- Het resultaat van de verkoop van de oude veerschepen wordt niet meegenomen;
- Kapitaallasten opgenomen van de benodigde laadvoorziening.

Ook wordt de aanbestedingsprocedure aangepast, waarbij de markt o.a. ook een eigen ontwerpkeuze mag maken (binnen voorwaarden). Werven hebben meerdere inschrijvingsmogelijkheden, aanbesteding betreft het integrale systeem voor elektrische veerponten, gunning is op basis van EMVI.

Gorinchem presenteert eind 2019 de nieuwe businesscase aan de raden van Altena en Hardinxveld-Giessendam. Gemeente Gorinchem vraagt langjarig commitment van de gemeenten Altena en Hardinxveld-Giessendam voordat een nieuwe aanbestedingsprocedure kan starten. Besluitvorming hierover in de raden van Altena en Hardinxveld-Giessendam is begin 2020 afgerond. Men besluit tot voortzetten van de elektrificatie o.b.v. de herziene businesscase 2019.

Per begin 2020 verloopt het DAEB-besluit voor Riveer. In maart 2020 wordt een nieuwe DAEB-besluit genomen voor de periode 2020-2024. Hierop zijn geen zienswijzen ingediend.

Per april 2020 sluiten de colleges van de gemeenten Altena, Gorinchem en Hardinxveld-Giessendam (voorheen Werkendam en Woudrichem als voorganger van de per 1-1-2019 ontstane gemeente Altena vanuit een fusie van Aalburg, Werkendam en Woudrichem) een nieuwe SOK, waarbij de drie gemeenten gezamenlijk risicodragend zijn, zich minimaal 10 jaar committeren aan de exploitatie en de verdeelsleutels worden herzien (tussen Gorinchem en Altena).

Per januari 2021 worden gemeenten geïnformeerd over de aanbestedingsresultaten. Twee partijen hebben ingeschreven. Eén partij voldoet aan de criteria. Geconstateerd wordt dat de inschrijving fors hoger is dan de eerdere ramingen[3]. Hierdoor neemt het exploitatievoordeel van elektrificatie af met ca. € 80.000 (van ca. € 267k naar € 187k)). Het tekort aan financiering bedraagt circa € 4,2 miljoen. De oevergemeenten starten een bestuursopdracht om aanvullende financiering te onderzoeken.

Bronnen (selectie)

- Melding mislukte aanbesteding van Gorinchem naar overige gemeenten (december 2018). Evaluatie aanbesteding (december 2018).
- Informatiebrieven inzake aanbesteding en consequenties naar raad Gorinchem (februari 2019 en april 2019).
- Raadsinformatiebrief Gorinchem (december 2019)
- Raadsbesluit (Hardinxveld-Giessendam, december 2019).
- Raadsvoorstel (Altena) continuering veerverbindingen boven-Merwede (januari 2020).
- Vernieuwing DEAB Besluit Gorinchem (maart 2020).
- Informatienota (H-G) stand van zaken: Marktconsultatie nieuwe aanbesteding gaat starten (april 2020).
- Raadsinformatiebrief: marktconsultatie afgerond, aanbesteding gestart (juli- september 2020).
- Raadsinformatiebrief(-ven) (januari 2021).

[3] Ook de tweede partij zat fors boven de eerdere raming met hun inschrijving.

3 BEVINDINGEN HUIDIGE SITUATIE

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de huidige situatie, waarbij we een toelichting geven op een aantal vraagstukken in het dossier 'elektrificatie Riveer'. De vragen gaan over: meerwaarde (paragraaf 3.2), businesscase (paragraaf 3.3-3.6), governance (paragraaf 3.7), concessie (paragraaf 3.8) en besluitvorming (paragraaf 3.9).

3.2 Wat is Riveer?

Riveer is een handelsnaam, waarbij deze is gekozen (in overleg met en door alle deelnemende oevergemeentes) om een meer regionale én op samenwerking gerichte uitstraling te bereiken. De veerdienst 'Riveer' is onderdeel van de gemeente Gorinchem. De uitvoering van Riveer valt onder Team Veerdienst en Haven van de gemeente Gorinchem.

In het team werken gemiddeld 50 mensen, waarvan vijf medewerkers op kantoor. Naast de twee veerverbindingen voert Riveer ook andere veerverbindingen, havendiensten en watertaxi-diensten uit. Verder is Riveer ook inzetbaar voor calamiteitenbestrijding (24/7) voor Woudrichem, rondom het land van Heusden en Altena, Verder vallen de passanten Lingehaven, recreatiesluis, historische haven en de cruisevaartsteigers hieronder. Vanuit het kantoor worden de regionale en nationale evenementen zoals de Open Havendag, Botenbeurs en Lingehavenconcert verzorgd.

Riveer exploiteert verschillende veerverbindingen. De veervloot vaart het hele jaar door naar negen verschillende plaatsen in drie provincies - van Brakel tot Werkendam. Riveer verbindt noord en zuid en biedt een netwerk van openbaar vervoer over water tussen de vijf verschillende oevergemeenten in het gebied. Ook exploiteert Riveer een watertaxi in het gebied van Werkendam tot Brakel. Deze vaart 365 dagen per jaar, volgens een vast tarief en buiten de dienstregeling van de veren.

Een separate samenwerking is opgezet tussen de gemeenten Altena, Gorinchem en Hardinxveld Giesendam, waarmee gezamenlijk in de exploitatie van twee veerlijnen wordt voorzien.

3.3 Wat is de meerwaarde van de veerdienst?

De maatschappelijke meerwaarde van de twee veerdiensten is in de afgelopen jaren onderzocht. Daarbij gaat het om de verkeerskundige, maatschappelijke en economische waarde. De veren dragen bewezen bij aan bereikbaarheid, leefbaarheid, milieu, maatschappelijk belang en economisch belang voor de hele regio. De komende verbouwing van rijksweg A27 (o.a. de Merwedebrug) in de periode 2022-2030 versterkt het belang van de veerdiensten in de komende jaren.

De meerwaarde is te bezien vanuit de volgende punten:

Verkeerskundig belang

- Verbinden van steden, dorpen en toeristische gebieden;
- Voor bovenlokaal vervoer voor toeristen,

winkelbezoekers, forenzen en scholieren;
- Door combinatie fiets en veer ontstaan allerlei mogelijke fietsverbindingen;
- Een goed alternatief om de congestie op A27 te vermijden.

Economisch belang
- Biedt werkgelegenheid;
- Stimulans voor toerisme met bijbehorende regionale bestedingen;
- Draagt bij aan aantrekkelijk vestigingsklimaat voor personen, bedrijven en instellingen;
- Unique Selling Point: onderscheidend t.o.v. andere gebieden: in één dag meerdere plaatsen in de regio te bezichtigen; door te verbinden over water).

Maatschappelijk belang
- Maatschappelijk belang: nut (tijdwinst, mogelijkheid gebruik fiets);
- Sociaal belang: tegemoet komen aan behoefte tot verbinding kunnen leggen;
- Hoge mate van sociale interactie tijdens gebruik veerdienst;
- Een langzame vorm van vervoer biedt de mogelijkheid tot ontspanning;
- Een rondje-pontje biedt de mogelijkheid tot fysieke inspanning ;
- Milieuvriendelijk: Besparen van omrij-kilometers, dus reduceren van CO_2;
- Verkeersveiligheid van fietsers door vermijden fietsen over dijken;
- Verbinden van cultuur en historie;
- Calamiteitenbestrijding (rescue, blusboot).

Beleidsmatig passen de veerdiensten goed in het mobiliteitsbeleid, vanwege het stimuleren van (gezond) fietsgebruik, ontlasting van het wegennet, duurzaamheid en het recreatieve gebruik van de veerverbindingen.

Het belang van de veerdiensten verschilt per gemeente. Dit hangt samen met de omvang en aard van het vervoer per veerdienst. De gekozen verdeling van het exploitatietekort tussen gemeenten weerspiegelt dit ook (zie ook paragraaf 3.7).

3.4 Hoe heeft de businesscase zich ontwikkeld?

De businesscase geeft financieel inzicht in de benodigde investering en exploitatielasten bij keuze voor elektrisch varen. Sinds 2017 is de businesscase voor elektrificatie meerdere keren aangepast. In onderstaande tabel is de situatie mét en zónder subsidie vergeleken met de verschillende businesscases onderling vergelijkbaar gemaakt.

Bijdrage per gemeente	A. Varen op diesel met subsidie	B. Varen op diesel zonder subsidie	C. Elektrificatie BC 2019	D. Elektrificatie BC 2021
Referentiejaar	**Jaar 2016**	**Jaar 2019**	**Jaar 2022**	**Jaar 2023**
Gorinchem	321.000	457.000	292.000	330.000
Hardinxveld	63.000	93.000	73.000	78.000
Altena/Werkendam	126.000	261.000	167.000	190.000
Altena/Woudrichem	49.000	49.000	61.000	75.000
Lingewaal	17.000	17.000	17.000	17.000
Subsidie	290.000	nvt	nvt	nvt
Totaal	865.000	876.000	609.000	689.000
*afronding op € 1.000			€ -267.000	€ -187.000

Nota bene: De bijdrage van Altena is gestegen t.o.v. de startsituatie (kolom A). In de kolom B draagt Altena 45% van de beëindigde subsidievergoeding extra bij. Per 2019 wijzigt de verdeelsleutel voor de lijn 'Gorinchem-Woudrichem': Altena draagt 50% (in plaats van 27%) van het exploitatietekort bij.

Geconcludeerd kan worden dat de huidige businesscase leidt een voordeel van € 187.000 per jaar ten opzichte van het 'doorvaren met dieselboten'. Dit voordeel is circa € 80.000 minder dan geraamd in de businesscase van 2019. In de businesscase is gerekend met gelijkblijvende passagiersaantallen. We lichten de ontwikkeling van de businesscase verder toe.

Varen op diesel (kolom A en B)
Al vanaf 2012 dragen de oevergemeenten bij aan de exploitatie van de veerdienst. In de eerste vijf jaren was de dekking samengesteld uit de volgende componenten.

1. Inkomsten uit kaartverkoop;
2. Standaard exploitatie bijdragen van oevergemeenten;
3. Bijdrage gemeente Lingewaal (inmiddels gemeente West Betuwe);
4. Gemaximeerde risicobijdrage van €150.000: Gorinchem en Werkendam (als voorloper van Altena elk 45%, Hardinxveld-Giessendam 10%. Dit wordt na het sluiten van het boekjaar gefactureerd, bij meevallende inkomsten uit de kaartverkoop is deze risicobijdrage lager[4].
5. De provinciale subsidie van €290.000 vanuit Zuid-Holland en Noord-Brabant. Vanaf 2017 valt deze weg en wordt dit gedekt door de gemeenten Gorinchem en Altena (elk 45%) en Hardinxveld (10%).

Door het wegvallen van de provinciale subsidie neemt de bijdrage van de drie oevergemeenten toe van € 559.000 naar € 860.000.

Businesscase 2019 en 2021 (kolom C en D)
De businesscase werd in 2019 herzien. In deze versie is aangesloten op realisatiecijfers van de voorafgaande vijf jaren (per lijn). Hierdoor geeft de businesscase een realistischer beeld van de exploitatielasten van de twee veerdiensten. De effecten van elektrificatie zijn doorgerekend op basis van een wereldwijde marktconsultatie (zoals China) en de directieraming (€ 2 miljoen per schip), normen voor onderhoud & verzekering en de mogelijke besparingen op brandstof en personeel. Uiteindelijk is gekozen voor aanschaf van twee vaartuigen[5].

Het resultaat van de aanbesteding in 2020 heeft geleid tot andere variabelen in dezelfde businesscase. Na de aanbesteding is de businesscase opnieuw bijgesteld, waarbij de hogere investeringen en de veranderde brandstofprijzen zijn doorgerekend. Ter illustratie, in onderstaande tabel zijn enkele veranderde variabelen weergegeven.

[4] Verliezen boven dit maximum worden gedragen door Gorinchem. Hier zijn vanaf 2017 telkens jaarafspraken over gemaakt.

[5] De techniek van acus was inmiddels sterk verbeterd. Bij inzet van twee vaartuigen op de langere trajecten blijkt sprake van een financieel optimum.

Uitgangspunten	BC 2019	BC 2021
Investering kosten per schip	2.000.000	3.750.000
Afschrijvingstermijn schip	50	50
Afschrijvingstermijn accu's	10	10
Besparing personeel	30%	30%
Diesel	0,5000	0,5000
KWh	0,0700	0,0405

3.5 Wat is de scope van de businesscase?

De businesscase gaat in op alle relevante directe exploitatielasten die verband houden met de dienstverlening. De toegerekende overhead van de gemeente Gorinchem naar Riveer is bescheiden. De steigerkosten en de restwaarde van de huidige vaartuigen zijn buiten de businesscase gehouden. Dit lichten wij kort toe:

Overhead: Riveer is een team binnen de gemeente Gorinchem en maakt krijgt daarom ook overhead toegerekend (indirect, direct ondersteuning en leiding). Op basis van de gemeentelijke overheadtoerekening krijgt Riveer (en daarbinnen de twee lijnen) een deel hiervan toegerekend. Met ca. € 45.000 is dit een relatief beperkt aandeel (ca. 4%) van de totale kosten.

Steigerkosten: Afspraak is dat elke gemeente (voor haar eigen steigers) de eventuele kosten draagt voor herstel, renovaties, vervanging, uitbreiding en aanpassing als gevolg van elektrisch varen. Volgend uit de aanbesteding is sprake van de volgende gemeentelijke investering per gemeente: Gorinchem € 111k, Hardinxveld-Giessendam € 125k en Altena € 275k.

Opbrengstwaarde: De opbrengstwaarde van de huidige dieselvaartuigen valt toe aan Gorinchem (als de risicodragende exploitant tot 2020). De opbrengstwaarde dient als dekking voor de resterende boekwaarde bij Gorinchem.

3.6 Wat zijn de risico's in de businesscase?

In de businesscase is gewerkt met verschillende aannames. Dit is onvermijdelijk vanwege het gebrek aan inzicht in de toekomstige ontwikkeling van sommige variabelen. De belangrijkste aannames zijn:

- Gelijkblijvende inkomsten uit kaartverkoop;
- Gelijkblijvende rente op vreemd vermogen;
- Gelijkblijvende brandstofprijzen o.b.v. de huidige situatie.

De businesscase is daarmee ook een prognose van de toekomstige exploitatie. Gemeenten moeten er rekening mee houden dat diverse ontwikkelingen van invloed zijn op de exploitatieresultaten. Daarom is het gebruikelijk om een aantal gevoeligheidsanalyses uit te voeren op de exploitatie. In onderstaande tabel is de gevoeligheid van de meest relevante variabelen (van de BC 2021) opgenomen[6].

[6] Nota bene: het renterisico van Gorinchem is < 10% (norm = max. 20%). Deze norm betreft het jaarlijks aandeel aflossingen en renteherzieningen en heeft als doel het toekomstig renterisico te beperken.

Gevoeligheidsanalyse	Aanname BC	What-if	Impact op exploitatie
Personeelsreductie	30%	20%	€ 75.000 nadeel
Dieselprijs	€ 0,50	€ 0,60	€ -51.000 voordeel
Elektriciteit	€ 0,0405	€ 0,06	€ 29.000 nadeel
Kapitaalsrente	1,1%	2,0%	€ 77.400 nadeel

3.7 Welke juridische afspraken zijn er gemaakt?

Naar aanleiding van de resultaten van de businesscase 2019 hebben de drie oevergemeenten nieuwe samenwerkingsafspraken gemaakt, waarbij sprake is van een gezamenlijke exploitatie en een langduriger commitment naar elkaar. Namens de drie gemeenten voert Gorinchem de exploitatie. Gorinchem investeert en is werkgever.

De nieuwe afspraken zijn vastgelegd in een (privaatrechtelijke) samenwerkingsovereenkomst. De overeenkomst is aangegaan voor tenminste 10 jaar vanaf 1 januari 2020, met een optie tot verlenging met een periode van tenminste 10 jaar.

De samenwerkingsovereenkomst bevat de volgende bepalingen:

- Wijzigingen in de dienstregeling (frequentie) vergt schriftelijke goedkeuring van de drie gemeenten.
- Tariefstelling voor vervoer van personen en voertuigen bepalen de drie gemeenten gezamenlijk.
- De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de eigen aanmeerinrichtingen. (Dit is niet opgenomen in het resultaat van de businesscase).
- Gorinchem egaliseert de kosten voor groot onderhoud via een voorziening. De kosten van groot onderhoud maken onderdeel uit van de gezamenlijke exploitatie.
- De oevergemeenten betalen een vaste jaarlijkse bijdrage (met CPI-indexatie). De bijdragen zijn (prijspeil januari 2020): € 59.854 (Altena), € 124.277 (Gorinchem), € 48.736 (Hardinxveld-Giessendam).
- Het resterende exploitatietekort wordt opgevangen door jaarlijkse vaste gemeentelijke bijdragen. Het resterende exploitatietekort van de lijn Hardinxveld-Werkendam-Gorinchem-Sleeuwijk wordt verdeeld over de partijen volgens een vaste verhouding: Altena en Gorinchem elk 45%, Hardinxveld 10%. Het exploitatietekort van de lijn Gorinchem-Woudrichem-Loevestein wordt door Altena en Gorinchem gefinancierd (beiden 50%).
- Gemeenten ontvangen tweemaal per jaar tussentijdse informatie over de stand van zaken. Verder is sprake van een eindverantwoording per uiterlijk 15 februari.

Deze overeenkomst voorziet ook in twee evaluatiemomenten. Na twee jaar wordt geëvalueerd op de invoering van elektrisch varen en de exploitatie. Na vijf jaar wordt geëvalueerd op de exploitatie, marktomstandigheden en samenwerking.

De samenwerkingsovereenkomst bevat ook een afspraak bij niet voorziene wijziging van omstandigheden. In dat geval treden partijen met elkaar in overleg over wijziging, aanvulling of ontbinding van de overeenkomst. Indien (één of meer) partijen na overleg besluiten tot ontbinding van de overeenkomst dan is een opzegtermijn van 24 maanden van toepassing. Partijen zijn elkaar geen schadevergoeding verschuldigd.

3.8 Welke subsidiemogelijkheden zijn er?

Beide provincies (Noord-Brabant en Zuid-Holland) verstrekken op dit moment geen subsidie. In de afgelopen maanden heeft de ambtelijke werkgroep de mogelijkheid van subsidieverstrekking onderzocht. Dit traject is (op het moment van oplevering van dit onderzoeksrapport) nog niet volledig afgerond. De gesprekken lopen nog met de provincie Zuid-Holland en de provincie Noord-Brabant.

Vooralsnog is duidelijk dat niet moet worden gerekend op een substantiële provinciale subsidieverstrekking. Hoogstens gaat het om beperkte investeringssubsidies voor de steigervoorzieningen (ca. € 200k totaal) en de laadconstructie (ca. € 250k). Er is tot dusverre geen aanleiding voor de provincie om een exploitatiesubsidie te verstrekken. Een investeringssubsidie van € 250k leidt tot ± € 8.000 minder exploitatietekort.

De verkenning naar subsidiemogelijkheden gaat nog verder. Een gespecialiseerd subsidiebureau (Imcosa) is ingeschakeld op basis van "no cure-no pay". Imcosa kijkt naar mogelijkheden binnen Europa en Nederland (RVO). Vooralsnog levert dit geen nieuwe mogelijkheden op. Ook wordt overlegd met de te gunnen partij (Holland Shipyards) over mogelijke directe subsidie naar de scheepsbouwer[7]. Deze mogelijkheden zijn echter juridisch beperkt tot een 'korting' minder dan € 214k.

3.9 Zijn er mogelijkheden voor een concessie?

Wat is een concessie?

Gemeenten kunnen een concessie verlenen voor een (openbaar) werk of een dienst. Het verschil met een reguliere opdracht is dat de tegenprestatie voor de uitvoering van het werk of de dienst niet bestaat uit betaling, maar uit het verlenen van een exploitatierecht.

Kenmerkend is dat het exploitatierisico ligt bij de exploitant. Als dit laatste niet het geval is, dan is geen sprake van een concessie, maar van een gewone overheidsopdracht. De looptijd van concessies wordt beperkt tot de maximale looptijd waarin van een concessiehouder redelijkerwijs verwacht mag worden de investeringen die hij heeft gemaakt voor de exploitatie (samen met een rendement op geïnvesteerde vermogen) terug te verdienen.

Ter illustratie: de gemeente Altena en Dordrecht hebben een concessieovereenkomst gesloten voor de verbinding met Kop van 't Land. Deze overeenkomst is aangegaan voor 12 jaar (met maximaal 6 jaar verlenging).

Hoe haalbaar is een concessie op dit moment?

Op dit moment hebben de gemeenten gekozen voor het (via gemeente Gorinchem) zelf exploiteren van een veerdienst. Binnen de gemeente Gorinchem is sprake van een schaalvoordeel door de combinatie van meerdere veerdiensten en Lingehaven, een lage toerekening van overhead en geen toepassing van een winstmarge.

[7] Via de (na gunning te sluiten) overeenkomst kunnen mogelijk nadere afspraken worden gemaakt over het teruggeven van subsidies aan de opdrachtgever zonder dat sprake is van een wezenlijke wijziging indien deze korting lager is dan 10% van de waarde van de opdracht en lager is dan € 214k.

Het apart in een concessie onderbrengen van de twee veerdiensten leidt naar verwachting tot desintegratiekosten, waarbij het achterblijvende deel van Riveer onder druk komt te staan. Verder zijn er geen signalen dat er marktpartijen geïnteresseerd zijn in een eventuele concessie. Aanleiding hiervoor is het gebrek aan reacties op het recente DAEB-besluit voor de twee veerlijnen.

Een eventuele keuze voor een concessie vergt instemming van alle betrokken partijen en voldoende marktinteresse. Vooralsnog moet worden geconstateerd dat een concessie op korte termijn niet haalbaar is. De mogelijkheid om een concessie te verlenen en de daarbij behorende voorwaarden kan wel bij de evaluatie worden opgenomen als onderwerp van onderzoek.

3.10 Welke andere mogelijkheden zijn onderzocht?

In het onderzoek zijn verschillende varianten onderzocht. De meest kansrijke varianten hebben betrekking op een wijziging in financieringsafspraken tussen de drie gemeenten. Er zijn ook andere varianten (naast concessie) ingebracht en overwogen. Deze varianten zijn om diverse redenen afgevallen. Wij lichten deze volledigheidshalve toe:

- **Een aparte entiteit (BV of CV) voor aanschaf en verhuur van vaartuigen.**
  In deze constructie schaft gemeente Gorinchem de vaartuigen aan en draagt deze (gelijktijdig) over aan de vennootschap. De andere gemeente(-n) 'koopt zich in' voor een aanmerkelijk belang. Via de vennootschap wordt het vaartuig 'verhuurd' aan Riveer.

  Dit is een complexe constructie, want hier komen ook diverse fiscale en juridische aspecten bij kijken. Bovendien leidt dit tot ongewenste meerkosten: bij oprichting én bij jaarlijkse verantwoording.

- **Omzetten naar een gemeenschappelijke regeling (centrumgemeente-constructie)**
  In deze constructie worden afspraken omtrent het gezamenlijk exploiteren in een bestaand bestuursrechtelijk kader ondergebracht. Dit betekent dat de drie gemeenten bereid moeten zijn om de (zwaardere) minimum vereisten van de gemeenschappelijke regeling te accepteren.

  Deze constructie is niet haalbaar binnen de beschikbare doorlooptijd. Ook betekent dit een relatief zwaar (en nog niet geconsulteerd) bestuurlijk traject, waarop de gemeenten (college en raad) niet zijn voorbereid.

- **Verzelfstandiging van Riveer**
  In deze constructie worden de twee veerdiensten óf heel Riveer verzelfstandigd in een overheidsvennootschap. Gezien de context is alleen verzelfstandiging van geheel Riveer aannemelijk. Voor besluitvorming over verzelfstandiging is nader onderzoek nodig; gericht op meerwaarde, randvoorwaarden en consequenties. Dit is (nog) niet beschikbaar.

  Deze keuze heeft impact op de organisatie van gemeente Gorinchem. Ook is – vergelijkbaar met de vorige constructie – een lang voortraject noodzakelijk. Tot slot vergt dit een relatief zwaar besluitvormingstraject (inclusief de wensen en bedenkingenprocedure

langs de raden).

3.11 In hoeverre zijn er risico's verbonden aan de gunning?

De winnende marktpartij (Holland Shipyards) heeft een aanbieding gedaan op basis van de door de gemeente Gorinchem opgestelde aanbestedingsstukken, de belangrijkste aanbestedingsstukken betreffen: (i) de conceptovereenkomst voor de koop van de veerponten inclusief walstroomsysteem, (ii) het beschrijvend document en (iii) de algemene inkoopvoorwaarden van de gemeente Gorinchem. Wij sommen de belangrijkste garanties en risico's op die uit de aanbestedingsstukken naar voren:

- Op basis van de overeenkomst is de opdrachtnemer verplicht zich adequaat te verzekeren. Andere risico's op schade als gevolg van de opdracht zijn voldoende afgedekt in de overeenkomst.
- De gemeente Gorinchem heeft voldoende mogelijkheden om de overeenkomst te beëindigen indien de opdrachtnemer tekortschiet in de nakoming van de overeenkomst.
- Termijnen voor betaling zijn duidelijk en uitgebreid omschreven in de aanbestedingsstukken, hetgeen risico's op discussies over betalingen vermindert.
- Inspectie, proefvaarten en goedkeuring van de schepen is in voldoende mate beschreven in de aanbestedingsstukken hetgeen risico's op non-conformiteit mitigeert.
- Opdrachtnemer biedt garantie op de schepen, inclusief walstroomsysteem (zie hiervoor). Deze garantieregeling is uitgebreid omschreven en biedt voldoende waarborgen voor de gemeente Gorinchem.
- Indien er vertragingen ontstaan, is opdrachtnemer onder voorwaarden verplicht om boetes te betalen, waardoor de financiële positie van de gemeente Gorinchem bij vertragingen beschermd wordt.

Over het algemeen zien wij geen specifieke risico's op basis van de aanbestedingsstukken en zijn de belangen van de gemeente Gorinchem (en de andere twee gemeenten) voldoende gewaarborgd in de aanbestedingsstukken.

3.12 Wat zijn de mogelijkheden van (opnieuw) aanbesteden?

Inmiddels is de aanbestedingsprocedure voor een tweede keer doorlopen. De aanbesteding voor de elektrificatie van twee schepen kwam fors hoger uit dan het geraamde budget. Oorzaken hiervoor zijn drieledig: het in de prijs afdekken van de kinderziekten (zoals deze inmiddels elders bekend zijn met elektrische veerdiensten), de algehele prijsontwikkeling en corona.

Aan één marktpartij is inmiddels gegund onder voorbehoud. Dat houdt in dat de gemeente Gorinchem niet hoeft te gunnen indien het niet lukt om aanvullende financiering te verkrijgen. Dit biedt de juridische mogelijkheid om de gunning niet door te zetten.

Bij niet gunnen blijft (vooralsnog) Riveer varen met dieselboten. Niet aanbesteden leidt daarmee direct tot een kostennadeel. Dit betekent dat de exploitatietekorten jaarlijks ± € 187k hoger liggen dan in geval van gunning. Ter illustratie: met het jaarvoordeel van

elektrisch varen worden ± 4 jaren aan rente op de benodigde aanvullende financiering bekostigd.

Het opnieuw aanbesteden biedt overigens geen zekerheden op een beter aanbestedingsresultaat. In ieder geval moet rekening worden gehouden met: a) autonome prijsontwikkeling, b) strategisch inschrijfgedrag van marktpartijen[8] en c) herhaling van aanbestedingskosten en -capaciteit. Een keuze tot uitstel lijkt vooral zinvol indien men wenst in te spelen op de kans van voortschrijdende innovatie. Dit betekent uitstel van meerdere (denk aan: 5) jaren.

3.13 Wat als partijen niet tot overeenstemming komen?

In de huidige samenwerkingsovereenkomst is het volgende opgenomen: "Bij afwijkingen op het exploitatieresultaat als gevolg van de aanbesteding van de elektrische veren groter dan 10% treden Partijen met elkaar in overleg". Met dit artikel wordt juridisch de mogelijkheid geboden om – indien Partijen na overleg niet tot overeenstemming komen – de overeenkomst te ontbinden.

Deze bepaling is in werking getreden, omdat sprake is van circa 13% afwijking[9] op het exploitatieresultaat als gevolg van aanbesteding. Het voorliggende onderzoek heeft tot doel om een kansrijke variant in besluitvorming te brengen. Daarbij wordt uiteraard ook beoordeeld in hoeverre sprake moet zijn van wijziging van of aanvulling op de samenwerkingsovereenkomst.

Indien partijen – ook na dit onderzoek – niet besluiten tot financiering dan kunnen partijen het volgende besluiten:

- Doorzetten van de huidige exploitatie met dieselboten. Hierdoor moeten gemeenten rekening houden met het wegvallen van het geraamde exploitatievoordeel (totaal circa € 187k o.b.v. businesscase 2021).
- Staken met de veerdiensten (en daarvoor ook de SOK ontbinden). In dat geval treedt de opzegtermijn van 24 maanden in werking.

De vraag is uiteraard in hoeverre gemeenten (individueel of gezamenlijk) bereid zijn tot één van beide alternatieve opties. Het is de intentie van de Stuurgroep Riveer om tot een oplossing voor financiering te komen. Het alternatief is bedrijfseconomisch en/of maatschappelijk ongewenst.

[8] Marktpartijen kennen de uitvraag, de gunningsprijs en de beoordelingswijze en kunnen zich daarop aanpassen.

[9] 13% = nieuw t.o.v. oorspronkelijk exploitatietekort (€ 689k/€ 609k)

4 VOORSTEL VOOR BESLUITVORMING

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen wij tot een advies. Voor ons advies baseren wij ons enerzijds op een inhoudelijke beoordeling van de situatie, waarbij wij aanbevelingen doen om de afspraken te verbeteren. Anderzijds houden wij rekening met de aanwezige belangen en het daarmee verband houdende bestuurlijk draagvlak voor een financieringsvariant.

In paragraaf 4.2 vatten wij de problematiek samen. In paragraaf 4.3 beoordelen wij de ontstane situatie. In paragraaf 4.4 geven wij ons advies, waarbij wij dit puntsgewijs motiveren. In paragraaf 4.5 werken wij het advies uit. In paragraf 4.6 lichten wij het benodigde vervolgtraject toe.

4.2 Vraagstuk financieringstekort

In de huidige omstandigheden is sprake van een financieringstekort, waardoor de gemeente Gorinchem niet in staat is om te gunnen. Om definitief de gunning te kunnen bevestigen, is additionele financiering nodig. Het financieringstekort bedraagt € 4.239.000. Zie onderstaande tabel voor specificatie van dit bedrag.

Stand van zaken Investeringsbudget Gorinchem	
Raadsbesluit 2018:	
2 schepen	4.000.000
Ontwerp	200.000
Raadsbesluit laadinfra en steigers	800.000
Af: ontwerp is reeds besteed	-200.000
Af: begeleidingskosten aanbesteding	-150.000
Af: kosten steiger Gorinchem na subsidie	-50.000
Beschikbaar:	4.600.000

Inschrijving Holland Shipyards	9.350.000
Af: steiger Gorinchem	-111.000
Af: steiger Hardinxveld	-125.000
Af: steigers Altena	-275.000
Inschrijving excl. steigerkosten	8.839.000
Budget Gorinchem	4.600.000
Tekort	-4.239.000

Tabel: specificatie van benodigd investeringsbudget (opgenomen in begroting Gorinchem)

Het financieringstekort kan naar verwachting nog € 250k lager uitvallen indien de provinciale subsidie voor (een deel van) de walstroominrichting doorgaat.

De huidige afspraak is dat de gemeente Gorinchem optreedt als investeerder in de schepen. Voor de aanschaf van twee vaartuigen is een te laag investeringsbudget geraamd. Aanvullende financiering is lastig, omdat de gemeenteraad Gorinchem – wegens een hoge schuldenlast - heeft besloten tot een investeringsplafond. De gemeente zit inmiddels (vrijwel) aan dit investeringsplafond.

Verder moet de te adviseren financieringsvariant passen binnen de – inmiddels doorlopen – aanbestedingsprocedure. De gemeente Gorinchem is de aanbestedende dienst en is daarmee

ook de partij die kan gunnen. Een 'wezenlijke wijziging' van de opdracht moet worden voorkomen.

4.3 Beoordeling vraagstuk

Op basis van de feiten en omstandigheden komen wij tot de volgende beoordeling:

Elektrificatie biedt financieel voordeel

De businesscase van elektrificatie geeft een duidelijk inzicht. Bij keuze voor elektrificatie ontstaat een jaarlijks terugkerend voordeel van € 187.000. Ondanks dat het financieel voordeel lager is dan in oorspronkelijke businesscases betreft dit alsnog ruim 20% reductie van het exploitatietekort bij inzet van dieselvaartuigen.

Tegenover een substantieel jaarlijks kostenvoordeel staat ook een lange termijn investering. De keuze voor elektrificatie vergt een investering van circa € 9 miljoen, welke in de komende 50 jaar moet worden afgeschreven. Met name het kapitaalrisico bij eerdere beëindiging is hierbij van belang. Dit vergt aandacht.

Uiteraard zijn er ook risico's verbonden aan de exploitatie (en daarmee keuze voor elektrificatie). Immers, de drie gemeenten zijn afhankelijk van de ontwikkeling in passagiersaantallen, brandstofprijzen, et cetera. Deze risico's zijn echter onderdeel van de strategische keuze om deze veerdiensten samen te organiseren. Keuze om niet te elektrificeren is hiervoor geen oplossing: ook dan hebben gemeenten te maken met deze (of vergelijkbare) risico's.

Aanpassing afspraken nodig

Omdat sprake is van een fors hogere lange termijn investering, moet kritisch worden gekeken naar de bestaande afspraken. Het besloten uitgangspunt hierbij is dat de drie gemeenten samen verantwoordelijk zijn voor de exploitatie. Dit vraagt om voldoende commitment, invloed en transparantie bij de drie oevergemeenten.

In de huidige samenwerkingsovereenkomst constateren wij enerzijds dat het kapitaalrisico bij beëindiging volledig ligt bij gemeente Gorinchem en anderzijds dat de gemeenten Altena en Hardinxveld-Giessendam weliswaar een betere informatiepositie hebben, maar dat de gebruikelijke invloed die passend is bij het exploitatierisico dat zij dragen, verbeterd kan worden.

In het belang van alle partijen kan het afsprakenkader nog worden verbeterd. Dit vergt een aanpassing van de samenwerkingsovereenkomst. Overigens, hiermee is niet aangegeven dat de samenwerking op ambtelijk en bestuurlijk niveau in de praktijk onvoldoende is. In de praktijk zijn alle betrokkenen gericht op een constructieve samenwerking.

Samenwerking vraagt om solidariteit

Geconstateerd mag worden dat de veerdiensten voorzien in een maatschappelijk, economisch en vervoerskundig belang. Dit belang verschilt per gemeente bij het voortzetten van de veerdiensten. Een korte typering:

- De gemeente Altena heeft vooral belang bij het woon-school verkeer, woon-werk verkeer en toerisme. Dit laatste belang is mede de reden geweest voor een aanpassing van

de verdeelsleutel op de lijn Gorinchem-Woudrichem.

- De gemeente Gorinchem heeft een maatschappelijk-economische regiofunctie. De veerverbindingen zijn vooral wenselijk voor de bereikbaarheid van het centrumgebied en (vervoerskundig) voor woon-school verkeer. Ook heeft Gorinchem een organisatorisch belang. Immers, de twee veerdiensten zijn (binnen de gemeentelijke organisatie) geïntegreerd met andere veerdiensten van Riveer.
- Het belang van gemeente Hardinxveld-Giessendam ligt vooral bij de waterverbinding met Werkendam. Voor de verbinding met Gorinchem heeft de gemeente juist geïnvesteerd in de Merwede-Lingelijn (treinverbinding).

De afgesproken verdeelsleutels tussen gemeenten weerspiegelen deze belangen. Ook in een bestuurlijke gespreksronde is het verschil in belangen duidelijk naar voren gekomen. Het is van belang om deze verschillen te onderkennen, maar tegelijkertijd ook een aantal basiskeuzen gezamenlijk te blijven maken. Samenwerking vraagt vooral om solidariteit bij verdere uitwerking van commitment en invloed. Een verschil kan wel worden gemaakt in de wijze van financiering.

Bestuurlijke bereidheid bepaalt het advies

Gedurende dit onderzoek zijn verschillende financieringsvarianten onderzocht. Geconstateerd wordt dat er (financieel-technisch) voldoende varianten mogelijk zijn om de financiering te regelen. Het vraagstuk gaat echter vooral over de bereidheid van de drie oevergemeenten om (al dan niet) te financieren en het bijbehorende afsprakenkader aan te passen.

Voor dit vraagstuk zijn drie varianten te overwegen:

1. *Gorinchem financiert*
   In deze variant wordt uitgegaan van voldoende bereidheid bij de gemeente Gorinchem (op basis van duidelijke en overzichtelijke informatie) om alsnog volledig te investeren.
2. *Aanpassen samenwerkingsafspraken*
   In deze variant is Gorinchem onder voorwaarden bereid tot volledige investering. De gemeente Altena en Hardinxveld-Giessendam tonen voldoende hard commitment en krijgen voldoende invloed op de begroting.
3. *Mede-financieren*
   In deze variant investeren de drie gemeenten een proportioneel deel van de benodigde investering. Financieel-juridisch kan dit als een 'bijdrage aan activa in eigendom van derden' worden geregeld. Hiervoor maken zij onderling afspraken t.a.v. commitment en invloed.

In bijlage 3 zijn de relevante varianten verder beschreven. In alle varianten blijft de benodigde juridische constructie beperkt: het betreft vooral (raads-)besluitvorming en eventuele aanpassing van de SOK. De bovenstaande varianten geven verder vooral aan dat de bereidheid van gemeenten bepalend is.

4.4 Advies kansrijke variant

Afwegingen

De afgelopen jaren zijn de drie oevergemeenten meerdere keren geconfronteerd met tegenvallers, welke telkens hebben geleid tot een vermindering of vertraging van de beloofde financiële voordelen. Dit heeft geleid tot een verminderd vertrouwen in de keuze voor elektrificatie.

Het financieringsvraagstuk is daarmee méér dan een technisch-financieel vraagstuk. Het gaat hierbij ook om draagvlak. Om de mate van draagvlak voor een variant te sonderen, hebben wij een bestuurlijke gespreksronde uitgevoerd. Mede op grond hiervan houden wij rekening met het volgende:

- Het niet definitief gunnen van de aanbesteding is een voor alle partijen onwenselijke uitkomst. Enerzijds vanwege het jaarlijkse voordeel hiervan in de exploitatiebegroting. Anderzijds omdat het staken van dit traject kan leiden tot een (ongewenste) discussie over het continueren of staken van de twee veerverbindingen.
- Uit voorafgaande bestuurlijke sondering blijkt dat het (mede) financieren voor gemeente Altena en Gorinchem onder voorwaarden haalbaar lijkt. Voor de gemeente Hardinxveld-Giessendam is dit – mede gelet op het beperkte belang – niet aan de orde en niet doorslaggevend.
- Voor alle partijen geldt dat er begrip is voor een wijziging in de samenwerkingsovereenkomst om tegemoet te komen aan het ongewenste kapitaalrisico bij beëindiging (geheel of op één der veerverbindingen) door één der partijen.
- Het aangaan van een frictiekostenregeling is redelijk en billijk én vormt een bescherming voor iedere gemeente. Een frictiekostenregeling bevat duidelijke afspraken over de verrekening van frictiekosten. Ter illustratie: in het geval van de twee nieuwe vaartuigen kan dit gaan over eventuele boekwaardeverliezen (na aftrek verkoopopbrengst).
- De huidige keuze van elektrificatie laat onverlet dat er op termijn veranderende omstandigheden kunnen zijn: in markt, technologie, organisatie en wet- en regelgeving. Om hierop tijdig in te kunnen spelen, hebben gemeenten er belang bij dat goede tussentijdse evaluaties worden uitgevoerd. Naar aanleiding van evaluatie kunnen partijen in gezamenlijkheid besluiten over positionering en functioneren van deze veerdiensten.

Advies

Wij achten de volgende variant kansrijk:

4. De gemeente Altena én de gemeente Gorinchem financieren ieder een deel van de opdrachtsom. Altena financiert het tekort van € 4.239.000 (vergelijkbaar met één vaartuig en een deel van de walstroominrichting). Gorinchem stelt het huidige investeringsbudget beschikbaar.
5. De gemeente Altena, Gorinchem en Hardinxveld-Giessendam maken nieuwe afspraken (in de SOK). Deze afspraken bevatten een frictiekostenregeling, een bijpassende invloed bij Altena en Hardinxveld-Giessendam én afspraken over de wijze van (huidige en toekomstige) kostenallocatie.
6. De verdeelsleutels tussen gemeenten blijven ongewijzigd. Dit betekent dat – per saldo – de financiële verhoudingen tussen gemeenten gelijk blijven.

4.5 Uitwerking advies

Wij lichten de voorgestelde constructie toe. Ook geven wij hierbij de kaders aan, waarbinnen verdere uitwerking van het advies kan plaatsvinden.

Financieringsconstructie

De gemeenten Altena en Gorinchem financieren ieder een deel van de benodigde investering. De gemeente Gorinchem blijft, vanuit aanbestedingsrechtelijk perspectief, de opdrachtgever. Om mede financiering mogelijk te maken, wordt gekozen voor een 'bijdrage aan activa in eigendom van derden'. Zie onderstaand kader voor een beknopte toelichting

Kader: bijdrage aan activa in eigendom van derden

In het Besluit Begroting en Verantwoording staat deze mogelijkheid beschreven. Bijdragen aan activa in eigendom van derden kunnen worden geactiveerd, indien:

- sprake is van een investering door een derde;
- de investering bijdraagt aan de publieke taak;
- de derde zich heeft verplicht tot het daadwerkelijk investeren, op een wijze zoals is overeengekomen en;
- de bijdrage kan worden teruggevorderd, indien de derde in gebreke blijft of de provincie onderscheidenlijk gemeente anders recht kan doen gelden op de activa die samenhangen met de investering.

Met deze constructie blijft de gemeente Gorinchem eigenaar van de activa. Gemeente Altena activeert haar bijdrage (als immateriële vaste activa) en schrijft deze af. De kapitaalslasten bij Altena worden opgevoerd in de exploitatiebegroting en onderling verrekend.

Binnen de gemeente Gorinchem wordt de bijdrage in mindering gebracht op de geactiveerde waarde (vergelijkbaar met een investeringssubsidie). Hierdoor worden de kapitaallasten (met eenzelfde waarde) verlaagd.

De bovenstaande constructie moet worden verwerkt in de afspraken tussen gemeenten (zie de voorwaarden in het kader).

Aanpassing samenwerkingsovereenkomst

De basis van de huidige samenwerkingsovereenkomst (zie paragraaf 3.7) blijft in stand. Wel stellen wij voor om, in verband met deze wijze van financiering, aanvullende of gewijzigde afspraken op te nemen in de samenwerkingsovereenkomst.

Wij stellen de volgende kaders voor:

- Een (nog) duidelijke(r) positie van de Stuurgroep Riveer (de wethouders van de oevergemeenten) als het orgaan, waar oordeelsvorming en besluitvorming plaatsvindt inzake de twee veerdiensten.
- Het versterken van de invloed en zeggenschap bij de drie oevergemeenten. Dit is door te voeren door het toekennen van een goedkeuringsbevoegdheid bij de Stuurgroep Riveer op de (deel-)begroting Riveer voor de twee veerdiensten, de tussenrapportages en de eindverantwoording.
- Het goedkeuren van wijzigingen in de kostenallocatie door de stuurgroep, welke van

toepassing is op de exploitatie van de twee veerdiensten. Deze goedkeuring leidt tot een stabiele kostentoerekening. Met name toerekening van indirecte kosten is hierdoor voorspelbaar gemaakt.

- Het opnemen van een informatierecht, waarbij de portefeuillehouders uit de stuurgroep de mogelijkheid hebben om nadere informatie op te vragen bij Riveer (voor zover dit de twee veerdiensten betreft). Dit informatierecht is mede van belang voor portefeuillehouders om hun gemeenteraden goed te kunnen blijven informeren.
- Het opnemen van een frictiekostenregeling, die de verrekening van eventuele frictiekosten bij beëindiging door (minstens) één der gemeenten regelt. Deze regeling moet ook voorzien in gezamenlijke beëindiging.
- Het opnemen van een strategische evaluatiemomenten. Een evaluatiemoment dient om gezamenlijk tot heroriëntatie te komen.
- Het opnemen van een *algemene* opzegtermijn van 24 maanden. In de huidige overeenkomst is de opzegtermijn juridisch alleen van toepassing bij bijzondere omstandigheden.
- Het verruimen van de mogelijkheid van stilzwijgende verlenging, waarbij partijen a) uiterlijk één jaar voor einde looptijd moeten opzeggen en b) meerdere periodes kan worden verlengd. In de huidige overeenkomst kan worden geïnterpreteerd dat slechts éénmaal kan worden verlengd.

Introductie frictiekostenregeling

Een frictiekostenregeling vormt een aanvullende drempel voor gemeenten om besluiten te nemen, die in het nadeel kunnen zijn voor de samenwerking en de andere deelnemende gemeenten.

Advies is om een frictiekostenregeling op te nemen in de SOK, waarbij de drie gemeenten afspraken maken over (gehele of gedeeltelijke) beëindiging van dienstverlening en daarmee de samenwerking. Deze situaties hebben tot gevolg dat Riveer wordt geconfronteerd met een sterke afname aan benodigde capaciteit, waarop zij zich moet aanpassen. De kosten om zich hierop (als uitvoeringsorganisatie) aan te passen, noemen wij frictiekosten.

Frictiekosten zijn incidentele kosten die het gevolg zijn van eenzijdige gekozen afname of beëindiging van dienstverlening. Voor Riveer is onderscheid naar de volgende kostensoorten van belang:

- Arbeid (direct): uitvoeringscapaciteit (± 46% van de kosten)
- Productiemiddelen: vaartuigen en walstrominrichting (± 30% van de kosten)
- Overige kosten o.a. brandstof/elektra, onderhoud (± 20% van de kosten)
- Algemene kosten: dit betreft leiding, ondersteuning en overhead (± 4% kosten)

Per categorie is de afbouwbaarheid van de kosten apart te bepalen. Zo is arbeid gekoppeld aan de (mate van) vaste contracten en minstens de bijbehorende transitievergoeding. Vaartuigen zijn gekoppeld aan de leeftijd, afschrijvingsperiode en restwaarde. En algemene kosten zijn sterk te koppelen aan de (beperktere) afbouwbaarheid van PIOFACH-kosten.

Advies is om minstens de kapitaallasten in de frictiekostenregeling onder te brengen. Het is

gebruikelijk om ook voor de andere kostensoorten afspraken te maken. Wij adviseren een kwalitatieve frictiekostenregeling. Een kwalitatieve regeling definieert de omstandigheden, waarin sprake is van (verrekenbare) frictiekosten. Vervolgens zijn er harde afspraken over het te doorlopen proces. Het proces beschrijft de stappen die moeten worden doorlopen om te komen tot frictiekostenbepaling en -verrekening. Hierbij is geen sprake van het vaststellen van rekenregels.

Evaluatiekader

In de huidige SOK is afgesproken dat na twee jaar (na de start van elektrisch varen) een eerste evaluatie plaatsvindt van het elektrisch varen. Na vijf jaar zal een bredere evaluatie plaatsvinden naar de exploitatie, marktomstandigheden en de samenwerking.

Advies is om deze afspraken te wijzigen naar een periodieke brede evaluatie. De eerste evaluatie is drie jaar na start van elektrisch varen en de tweede evaluatie is dan na 7 jaar na start elektrisch varen. Redenen hiervoor zijn:

- Na drie jaar is een goed inzicht in de exploitatie als gevolg van elektrisch varen. De gevolgen van corona zijn dan (naar verwachting) verwerkt.
- Dit moment valt samen met het einde van de volgende raadsperiode (eind 2026). Dit betekent dat het 'oude' college kan evalueren en het 'nieuwe' collega de inzichten eventueel kan gebruiken bij het opstellen van het collegeprogramma.
- De tweede evaluatie is gekoppeld aan de raadsperiode én aan de afloop van de eerste samenwerkingsperiode.
- Vevolgens wordt elke vier jaar geëvalueerd; gekoppeld aan de aflopende raadsperiode.

Kaderstelling voor de evaluatie: De evaluatie gaat minstens in op:

- De resultaten van elektrisch varen in relatie tot de meest recente businesscase;
- Het functioneren en presteren van (de twee veerdiensten van) Riveer;
- De samenwerking tussen de drie gemeenten: zowel op inhoud als ook op constructie;
- De financiële afspraken en de wijze van verrekening tussen partijen.
- Omgevingsanalyse: de technologische, beleidsmatige en andere marktontwikkelingen;
- Verkenning toekomstperspectief: een strategische SWOT-analyse van Riveer, waarbij tijdens de eerste evaluatie ook kan worden gekeken naar de positie in en de mogelijkheden van de markt, om eventueel de veerdienst "op afstand te zetten".

Tot slot: uitgangspunt van de evaluatie is dat deze in gezamenlijkheid wordt uitgevoerd. De evaluatie is dienend aan de (ontwikkeling van de) onderlinge samenwerking. Dit betekent dat bij aanvang van de evaluatie de drie partijen nog aanvullende gezamenlijke afspraken kunnen maken over de inhoud van de evaluatie.

4.6 Vervolgstappen

Om het advies te implementeren is rekening te houden met de volgende vervolgstappen:

Gemeentelijke besluitvorming

- Collegebesluiten bij drie gemeenten inzake financiering en kaders
- Raadsbesluiten bij drie gemeenten: inzake financiering en budgetverhoging. Ter

informatie: toelichting op de businesscase en het advies.

Gunning en start bouw

- Uitwerken financieringsafspraken: conform BBV;
- Definitieve gunning;
- Start bouw (en volgen van afgesproken betalingschema).

Uitwerking samenwerkingsovereenkomst

- Uitwerking frictiekostenregeling: afstemming via Stuurgroep Riveer
- Aanpassing Samenwerkingsovereenkomst, inclusief juridische toets
- Bestuurlijke toets: via Stuurgroep Riveer
- Vaststellen samenwerkingsovereenkomst: collegebesluit (informatie naar Raad)

-0-0-0-

BIJLAGE 1. BRONNENLIJST

Onderstaand overzicht bevat alle ontvangen bronnen van de gemeenten, waarop de analyse in deze rapportage is gebaseerd. Per gemeente is ook een 'leidraad chronologie documentatie' waarin per bron de inhoud zeer beknopt wordt samengevat.

Onderwerp	Brondocumenten (bestandsnaam)	Datum	Aangeleverd door
Subsidieaanvraag richting Noord-Brabant en Zuid-Holland	Subsidieaanvraag PNB incl. staatssteun 27-04 Subsidieaanvraag PZH incl. staatssteun 27-04 Rapportage 2012, voorschot 2013. Bestand: SVeerdienst13030814200 cijfers 2012	April 2010	Altena
Collegevoorstel Veerverbinding en eerste Samenwerkingsovereenkomst (SOK)	Advies College iz Veerdiensten 2904 Businesscase veerdienst definitief 02 MJ begroting Veerdienst DAEB versie 27-4 Samenwerkingsovk VeerdienstGorinchem_concept 03-05-10	Mei 2010	Altena
Quickscan verzelfstandiging 2012	Quick Scan verzelfstandiging Veerdiensten Gorinchem Aanbiedingsbrief Quick Scan verzelfstandiging Veerdiensten Gorinchem	November 2012	Gorinchem
Besluit DAEB	DAEB besluit Gorinchem juni 2013.pdf Aankondiging DAEB Gorcumse veerdienst blijft varen	Juli 2013	Altena
Verbetervoorstellen veerdienst Gorinchem	Sveerdienst16042609060.pdf	Oktober 2013	Altena
Raadsinformatiebrief Werkendam - stand van zaken veerverbindingen.	2015-04-28 Raadsinformatiebrief veerverbindingen Merwede	April 2015	Altena
Twee interne ambtelijke stukken: Calculaties gebruik veerdienst (2016) memo van interne brainstorm (2017)	2017-10-15 Financiële marktoriëntatie Quick Scan gebruik veerdienst Werkendam – Gorinchem	2016 en 2017	Altena
Informatiebrief aan raad evaluatie en toekomstvisie Riveer na 2017	2017-1815 Informatiebrief Stand van zaken studie toekomst veerverbindingen Bijlage 3 Mobycon eindrapport G-Wooud Bijlage 4 Mobycon eindrapport HWSH Bijlage 5 Samenvatting bij brief aan raden	April 2017	Gorinchem
Informatienota voor raad: Stand van zaken Riveer	Informatienota stand van zaken Riveer Raadsinformatiebrief van Gorinchem aan Hardinxveld-Giessendam d.d. Samenvatting bij brief aan raden (inclusief bijlagen 1 t/m 3) Bijlage 4: Evaluatie veerverbinding Werkendam-Hardinxveld-Sleeuwijk – Gorinchem 2012-2015 Bijlage 5: Eindrapport Onderzoek veerverbinding Werkendam- Hardinxveld-Sleeuwijk - Gorinchem- Bijlage 6: Eindrapport onderzoek veerverbinding Woudrichem – Gorinchem Bijlage 7: Klantevredenheidsonderzoek 2016	April 2017	Hardinxveld-Giessendam
Informatienota aan raad: Stand van zaken businesscase Riveer en	Informatienota stand van zaken Riveer en FIC def	Februari	Hardinxveld-

Ferry Innovation Center		2018	Giessendam
Raadsvoorstel Beschikbaarstelling krediet Gorinchem	2018-2110 Raadsvoorstel gsteigers.aangepast versie.doc	Juni 2018	Gorinchem
Informatiebrief van het college, stand van zaken aanbesteding veerponten	2018-2266 Informatiebrief Veerdienst stand van zaken en aanbesteding elektrische veerponten. 2018-2266 Bijlage bij informatiebrief Veerdienst samenvatting evaluatie aanbesteding elektrische veerpont	December 2018	Gorinchem
Informatienota aan raad: Stand van zaken aanbesteding elektrische veerponten.	Besluit college d.d. 18 december 2018 RIB2266 Raad Evaluatie aanbesteding alle rapporten 18-12-2018	December 2018	Hardinxveld-Giessendam
Informatiebrief van het college aan raad - voortgang	2019-2317 informatiebrief aanbesteding elektrische boten veerdienst	Februari 2019	Gorinchem
Informatiebrief van het college aan raad - voortgang	2019-2359 Informatiebrief Uitvoering investeringen in de veerdienst	April 2019	Gorinchem
Informatiebrief van het college aan raad - voortgang	2019-674752 RIB uitvoering investeringen in de veerdienst	December 2019	Gorinchem
Raadsbesluit Hardinxveld-Giessendam herziene businesscase elektrisch varen	Besluit goedgekeurd. Pdf (ontvangen HG) Diverse bijlagen met fin. onderbouwing bijlage 1 uitkomst exploitatieberekening elektrisch varen.pdf bijlage 2 samenvatting exploitatieberekening elektrisch varen.pdf bijlage 3 verdeling nadelig resultaat.pdf bijlage 4 Verschillenverklaring.pdf bijlage 5 Uitgangspunten en exploitatieberekening veerdienst variant exclusief gcum wdam.pdf	December 2019	Hardinxveld-Giessendam
Raadsvoorstel Altena: Continuering veerverbindingen Boven-Merwede	2020-02-05 Raadsvoorstel Veerverbindingen Altena 2020-01-23 Bijlage raadsvoorstel continuering veerverbindingen Altena 2020-02-21 Presentatie Altenatafel continuering veerverbindingen Altena	Januari 2020	Altena
Vernieuwing DAEB besluit	DAEB besluit 2020.pdf	Maart 2020	Gorinchem
Informatiebrief van het college aan raad – SOK ondertekened	2020-686864 RIB uitvoering investeringen in de veerdienst Getekende Samenwerkingsovereenkomst AGH 050620 Dienstregelingper2019	Maart 2020	Gorinchem
Collegebesluit informatienota voortgang aanbesteding	Vastgesteld Voorstel Informatienota voortgang aanbesteding Riveer	April 2020	Hardinxveld-Giessendam
Informatiebrief van het college aan raad – Start aanbesteding	2020-699925 RIB Start Europese aanbesteding 2 elektrische veerponten Bijlage 7 Samenvatting marktconsultatie Elektrische veerponten Deel A - Beschrijvend document EA OP Veerponten 22 juli 2020	Juli 2020	Gorinchem
Informatiebrief van college: Start Europese Aanbesteding voor 2 elektrische veerponten (opgesteld door Gemeente Gorinchem)	Raadsinformatiebrief Gorinchem Start Aanbestedingsprocedure 23 juli 2020.pdf	Juli 2020	Hardinxveld-Giessendam
Raadsinformatiebrief – start aanbesteding	CV 3.6 RIB stand van zaken aanbesteding elektrische veren	September 2020	Altena
Exploitatieberekeningen	20210108 exploitatieberekening nav aanbesteding Holland	Q4 2019 en	Gorinchem

Businesscases 2019 en herzien in 2021	Shipyards incl batt laad en steigers def nw rente en nw stroomprijs 20191003 DEFINITIEF exploitatieberekening elektrisch varen tbc raad Hardinxveld	Q1 2021	
Raadsinformatiebrief - besluit bestuursopdracht en interne memo hierover	CV bestuursopdracht Riveer (boven merwede).pdf Memo def. Wethouder Tanis 25-1-2021	Januari 2021	Altena
Raadsbesluit bestuursopdracht en mededeling aanbestedingen	Concept bestuursopdracht t.b.v. BW AAN DE GEMEENTERAAD Besluit bestuursopdracht januari 2021	Januari 2021	Hardinxveld-Giessendam
Mobiliteitsvisie Altena	20210219_Team Verkeer	Februari 2021	Altena

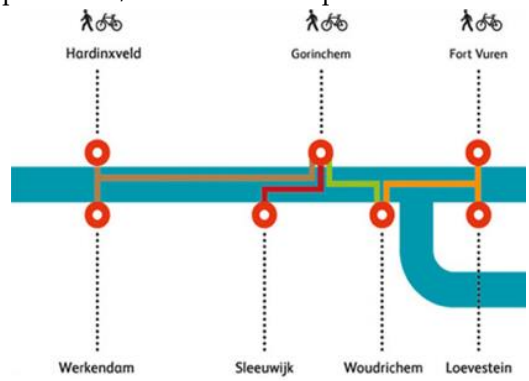
BIJLAGE 2. BESCHRIJVING DIENSTVERLENING

Voor de gemeente Altena, Hardinxveld-Giessendam en Gorinchem gaat het over twee specifieke veerdiensten:

A. Hardinxveld-Werkendam-Gorinchem-Sleeuwijk;
B. Gorinchem-Woudrichem- Fort Vuren – Loevestein.

In de periode 2016-2019 hebben de twee veerdiensten gemiddeld 385.000 passagiers vervoerd. Het aantal passagiers fluctueert jaarlijks (gemiddeld 5%). De tevredenheid onder de gebruikers van de veerdiensten scoort zeer goed (beoordeling: >7).

Over 2020 is (door corona) tijdelijk sprake van een terugloop van ca 1/3 van het aantal passagiers. In relatie tot het openbaar vervoer (70% daling) is dit beperkt.



De twee veerdiensten zijn verkeerskundig als volgt te typeren:

A. Hardinxveld-Werkendam-Gorinchem-Sleeuwijk

Deze lijn vormt een relatief sterke functionele en maatschappelijke verbinding tussen de kernen Werkendam en Gorinchem. Dit blijkt onder andere uit de bestaande vervoersvraag en de locatie van de verschillende diensten.
Ook speelt het veer een belangrijke rol in het recreatieve (fiets)netwerk. Een meerderheid van de passagiers op het veer Werkendam – Gorinchem is recreatief van aard.

De veerverbinding moet kunnen concurreren met de overige modaliteiten om aantrekkelijk te blijven (o.a. op snelheid en frequentie) voor reizigers. Voor recreatieve bezoekers is de snelheid en frequentie minder van belang, hier speelt de beleving een grotere rol.

B. Gorinchem-Woudrichem-Fort Vuren-Loevestein.

Deze lijn vormt een belangrijke schakel in het agglomeratieve (en in mindere mate het regionale) wandel- en fietsnetwerk. Het veer wordt in verhouding tot andere veren in het netwerk vaak gebruikt. Met een totaal aantal van circa 190.000 passagiers per jaar is het een zeer belangrijke verbinding te noemen. De rol van het veer in het recreatieve netwerk lijkt relatief laag in vergelijking tot de overige veren.

Het veer heeft een aandeel van zo'n 19% in de totale doordeweekse vervoersvraag tussen Gorinchem en Woudrichem. Dit hoge aandeel wordt deels verklaard door de reistijdwinst die behaald wordt door het reizen met het veer. Fietsen over de Merwedebrug is een aantal minuten trager, maar het verschil is niet heel groot. Zeker in verhouding tot de overige verbindingen in het netwerk heeft het veer een zeer hoog aandeel.

BIJLAGE 3. TOELICHTING FINANCIERINGSVARIANTEN

Inleiding

In deze bijlage beschrijven wij de meest relevante financieringsvarianten. De beschreven variant moet financiering van de vaartuigen mogelijk maken. Bij de selectie van de varianten is getoetst op de volgende "harde voorwaarden":

- *Aanbesteding*: De gekozen constructie mag niet leiden tot aanbestedingsproblemen, waardoor de gunning in gevaar komt. Met name het risico op een wezenlijke wijziging is hierbij van belang. Ook is het verplaatsen van de gunning naar een andere aanbestedende dienst niet toegestaan.
- *Doorlooptijd*: De gekozen constructie moet haalbaar zijn binnen de verleende uitstelltermijn voor gestanddoening van de gunning. Dit betekent dat de gekozen constructie niet mag leiden tot een (noodzakelijke) lange voorbereidingsperiode en besluitvormingsprocedure.

Per variant lichten wij de zwaarte van de constructie en de impact op de bestaande afspraken toe. Wij beschrijven drie relevante varianten. In de laatste paragraaf gaan wij tot slot in op een aantal varianten die niet passen binnen de genoemde "harde voorwaarden".

Variant 1. "Gorinchem financiert"

In deze variant blijft de gemeente Gorinchem volledig verantwoordelijk voor de financiering en zal de Gemeenteraad overtuigd moeten worden over het belang van de hogere investering.

Financiering

Deze variant richt zich vooral op een goede informatieverstrekking, waarbij de gemeenteraad van Gorinchem het (nog steeds relevante) jaarlijkse kostenvoordeel doorslaggevend acht en – op grond hiervan – een verhoging van het investeringsbudget toestaat.

Een alternatief voor het verhogen van het investeringsbudget is het gebruiken van de bestemmingsreserve mobiliteit. Naar de aard en inhoud van deze reserve kan deze worden ingezet om de additionele investering te doen. Hiermee voldoet men aan het (met de raad afgesproken) investeringsplafond.

Constructie

In deze variant blijft het afsprakenkader (de SOK) tussen de drie gemeenten in stand. De meerkosten als gevolg van de aanbesteding worden – conform bestaande verdeelsleutels – verdeeld tussen de drie gemeenten. Bij keuze voor inzet van de bestemmingsreserve moet dit administratief wél mee worden gerekend in de jaarlijkse exploitatie (om te voorkomen dat alleen de gemeente Gorinchem dit deel bekostigd).

In deze constructie is er geen wijziging in de invloed en zeggenschap of de mate van commitment. De gemeente Altena en Hardinxveld-Giessendam blijven zich houden aan de gemaakte afspraken, waarbij zij zich hieraan voor minimaal 10 jaar verbinden.

Juridische aandachtspunten
Er zijn geen specifieke juridische aandachtspunten die spelen bij variant 1. De nieuwe veerponten worden immers volledig gefinancierd door Gorinchem zoals reeds omschreven in de SOK, alleen vallen de investeringen voor Gorinchem hoger uitvallen dan verwacht, vanwege het resultaat van de aanbestedingsprocedure. De kosten worden gezamenlijk gedragen.

Vanuit een aanbestedingsrechtelijk perspectief zijn er ook geen obstakels om deze variant toe te passen aangezien op geen enkele manier een wijziging plaatsvindt van de aanbestede opdracht.

Type besluitvorming
In deze variant moet rekening worden gehouden met een lastige besluitvorming binnen de gemeente Gorinchem. De gemeenteraad wordt gevraagd om een lange termijn investering (50 jaar) te doen namens drie gemeenten op basis van een commitment voor 10 jaar zonder frictiekostenregeling. Dit betekent dat de gemeente Gorinchem het kapitaalrisico bij beëindiging zelfstandig draagt.

De gemeenten Altena en Hardinxveld hebben te maken met een relatief licht besluitvormingstraject. Hier is slechts sprake van een (marginale) verhoging van het benodigde budget voor Riveer; te regelen via kadernota of meerjarenbegroting.

Variant 2. "Aanpassen samenwerkingsafspraken"

In deze variant blijft Gorinchem verantwoordelijk voor de financiering, waarbij de afspraken (SOK) tussen gemeenten worden aangepast om daarmee meer balans aan te brengen tussen commitment, invloed en zeggenschap en transparantie.

Financiering
In deze variant financiert Gorinchem, waarbij de overige gemeenten meer zekerheid bieden voor het kapitaalrisico. Verder blijft de financieringswijze ongewijzigd t.o.v. variant 1.

Constructie
In deze variant wijzigt de samenwerkingsovereenkomst. De drie partijen maken nadere afspraken over: commitment, invloed en zeggenschap en transparantie. Een goede samenwerking vergt een adequate balans tussen deze drie begrippen.

Commitment: In de huidige SOK is het mogelijk voor partijen om na 10 jaar de samenwerking te beëindigen, waarbij de gemeente Gorinchem achterblijft met de eventuele frictiekosten. In een samenwerking is het gebruikelijk dat partijen afspraken maken, waarbij de financiële gevolgen van een beëindiging van dienstverlening door één gemeente op redelijke en billijke wijze kan worden verrekend tussen de samenwerkende partijen. Dit kan door het verlengen van de looptijd en/of het invoeren van een frictiekostenregeling[10].

[10] Frictiekosten zijn incidentele kosten die het gevolg zijn van eenzijdige gekozen beëindiging van dienstverlening. Een frictiekostenregeling bevat afspraken over de wijze waarop deze kunnen worden bepaald (omvang) en verrekend (allocatie tussen gemeenten).

Invloed en zeggenschap: Bij het regelen van (meer) commitment hoort ook voldoende invloed en zeggenschap. In de huidige SOK zijn gemeenten Altena en Hardinxveld-Giessendam risicodragend (conform de afgesproken verdeelsleutel), maar hebben feitelijk zeer beperkte invloed op de exploitatiebegroting. Door in de SOK ook een goedkeuringsbevoegdheid op de jaarbegroting op te nemen, wordt hiervoor gecorrigeerd.

Transparantie: In de huidige SOK zijn al goede afspraken over informatievoorziening opgenomen. Eén relevant aspect is weliswaar goed georganiseerd en bekend, maar niet afgesproken: de interne kostenallocatie van Gorinchem. Een goede verankering van de wijze van kostenallocatie is nodig om de gemeente Altena en Hardinxveld-Giessendam niet (in latere jaren) te verrassen met kostenwijzigingen.

Bij keuze voor deze variant wordt de SOK op deze drie punten aangepast.

Juridische aandachtspunten
In juridisch opzicht betekent een wijziging van de SOK dat de gemeenten het met elkaar eens moeten worden over de inhoud van de aanvullende afspraken, aangezien het (uiteraard) niet mogelijk is om een andere partij te binden aan nieuwe afspraken zonder instemming van deze partij. Wijziging van afspraken in de SOK is een collegebevoegdheid.

Vanuit een aanbestedingsrechtelijk perspectief zijn er geen obstakels om deze variant toe te passen aangezien op geen enkele manier een wijziging plaatsvindt van de aanbestede opdracht. De wijzigingen die plaatsvinden, hebben te maken met de SOK en de juridische verhoudingen tussen de gemeenten, maar niet met de aanbestede opdracht, zodat er in dat opzicht geen knelpunten zijn.

Type besluitvorming
Deze variant maakt besluitvorming binnen de gemeente Gorinchem gemakkelijker, omdat tegenover de investering ook meer zekerheden staan. Dit vergt nog steeds een raadsbesluit. Binnen de gemeenten Altena en Hardinxveld-Giessendam is het van belang om de raden te consulteren over de voorgestelde wijzigingen in mate van commitment (et cetera). Bij Altena en Hardinxveld-Giessendam is een begrotingsaanpassing nodig (zie variant 1). Op basis van de consultatie kunnen vervolgens de colleges de samenwerkingsovereenkomst aanpassen en vaststellen.

Variant 3. “Mede-financieren”

In deze variant tonen gemeente Altena en/of Hardinxveld-Giessendam zich bereid tot medefinanciering. Voor de wijze van financiering zijn diverse opties beschikbaar. De bereidheid tot medefinanciering is de belangrijkste wijziging t.o.v. variant 2.

Financiering
Bij bereidheid tot medefinanciering moet de verdeling tussen partijen worden besloten. Een proportionele verdeling o.b.v. de afgesproken verdeelsleutels ligt voor de hand. In dat geval is sprake van de volgende benodigde financiering per gemeente:

Investering	
Omschrijving	**Bedrag (€)**
Inschrijving excl. steigerkosten	8.839.000
Ontwerp	200.000
Begeleidingskosten aanbesteding	150.000
Totaal	9.189.000

Allocatie financiering		Lijn 1	Lijn 2
Altena	4.365.000	45%	50%
Gorinchem	4.365.000	45%	50%
Hardinxveld-Giessendam	459.000	10%	-

* afronding op € 1.000

Ook andere verdeelsleutels in de financiering zijn mogelijk.

Constructie

In deze variant wijzigt de samenwerkingsovereenkomst, zoals beschreven in variant 2. Aanvullend moet ook een constructie worden gekozen voor de financiering door de andere gemeente(n). Hiervoor zijn enkele opties beschikbaar:

- Bijdrage aan activa in eigendom van derden (conform BBV, artikel 34 en artikel 61);
- Voorschot op exploitatiebedragen (privaatrechtelijke titel, aanpassing in SOK);
- Doorverkoop vaartuig na aanschaf (overdracht roerend goed en terug verhuur aan exploitant Gorinchem).

De meest eenvoudige en fiscaal overzichtelijke keuze is een bijdrage aan activa in eigendom van derden. De gemeenten kunnen voldoen aan de voorwaarden[11] voor deze keuze. Mocht er om welke reden dan ook een andere juridische titel noodzakelijk zijn voor het mede financieren dan kan ook voor een privaatrechtelijke titel worden gekozen. De andere gemeente kan dan bijvoorbeeld de investering doen als voorschot op de exploitatiebijdragen die zij moet betalen voor de exploitatie van Riveer.

De keuze voor doorverkoop wordt afgeraden. Hoewel fiscaal haalbaar, bevat deze constructie de grootste BTW-complexiteit. Ook biedt dit de minste flexibiliteit in de allocatie van de financiering.

Juridische aandachtspunten

Ook in deze variant is wijziging van de SOK noodzakelijk. Zie voorgaande varianten. Hoe de mede financiering wordt vormgegeven, kan relevant zijn vanuit aanbestedingsrechtelijk perspectief. Indien de mede financierende gemeente rechtstreeks een betaling doet aan de opdrachtnemer, wordt de opdrachtnemer betaald door een andere entiteit dan waar de opdrachtnemer de overeenkomst mee heeft gesloten. Indien deze wijziging zou kunnen worden gekwalificeerd als een wezenlijke wijziging, dan is deze niet toegestaan.

[11] Bijdragen aan activa in eigendom van derden kunnen worden geactiveerd, indien sprake is van een investering door een derde, de investering bijdraagt aan de publieke taak, de derde zich heeft verplicht tot het daadwerkelijk investeren, op een wijze zoals is overeengekomen en de bijdrage kan worden teruggevorderd, indien de derde in gebreke blijft of de provincie onderscheidenlijk gemeente anders recht kan doen gelden op de activa die samenhangen met de investering.

Voor een wezenlijke wijziging is het echter nodig dat:

1. zij voorwaarden invoert die, wanneer zij in de oorspronkelijke aanbestedingsprocedure waren toegelaten zouden hebben geleid tot
   a. toelating van andere inschrijvers dan die welke oorspronkelijk waren toegelaten; of
   b. de keuze voor een andere offerte dan die waarvoor oorspronkelijk was gekozen;
2. zij de markt in belangrijke mate uitbreidt tot diensten die oorspronkelijk niet waren opgenomen; of zij het economisch evenwicht van de overeenkomst wijzigt in het voordeel van de opdrachtnemer op een wijze die door de voorwaarden van de oorspronkelijke opdracht niet was bedoeld.

De hierboven genoemde gevolgen zijn niet van toepassing op de situatie dat men een gedeelte van de aankoopsom direct (bevrijdend) betaald voor de gemeente Gorinchem, waardoor geen sprake is van een wezenlijke wijziging. Uiteraard dienen de gemeenten wel onderling goed vast te leggen (in de SOK) welke voorwaarden er gelden in verband met het mede financieren door de gemeente Altena. Ook is het van belang dat de mede financierende gemeente geen partij wordt in de overeenkomst met de winnende inschrijver, aangezien dat wel tot een wezenlijke wijziging zou leiden.

Type besluitvorming

Bij deze variant is de besluitvorming binnen de gemeente Gorinchem beperkt, waarbij de raad wordt geïnformeerd over de wijze waarop het financieringstekort aanbesteding wordt gefinancierd door de andere oevergemeenten. De raad wordt gevraagd om in te stemmen met de nieuwe besteding van het beschikbaar gestelde investeringsbudget (nodig vanuit rechtmatigheid).

Bij de mede financierende gemeente is een raadsbesluit benodigd om het investeringsbudget beschikbaar te stellen en tot een beperkte begrotingswijziging te besluiten. Verdere uitwerking van de afspraken (via de SOK of anderszins) is een collegebevoegdheid.