



Verkenning overdracht concessieverlening Friese Waddenveren

Eindrapport MuConsult

Opgesteld in opdracht van:
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en Provincie Fryslân

Amersfoort, 14 februari 2019
Projectnr: IW014
Kenmerk: 31140231

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
S.1 Aanleiding, doelstelling en aanpak	2
S.2 Consequenties overdracht	2
S.3 Praktische zaken overdracht	5
1. Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Doelstelling	8
1.3 Onderzoeksaanpak	9
1.4 Leeswijzer	10
2. Situatieschets	11
2.1 Concessies Waddenveren	11
2.2 Rollen en betrokkenheid stakeholders	13
2.3 Relevante beleidsontwikkelingen/programma's in het Waddenzeegebied	15
3. Bereikbaarheid Waddeneilanden	20
3.1 Inleiding	20
3.2 Beschikbaarheid (tijden en frequenties)	20
3.3 Vaartijd	21
3.4 Betrouwbaarheid	22
3.5 Aansluiting Waddenveren op andere openbaar vervoersvormen	23
3.6 Tarieven	25
3.7 Informatievoorziening	27
4. Duurzame uitvoering Waddenveren	28
4.1 Duurzaamheid in huidige concessies	28
4.2 Overdracht productiemiddelen	29

5. Infrastructuur als randvoorwaarde	31
5.1 Vaargeulen	31
5.2 Haveninfrastructuur	32
5.3 Overige infrastructuur	33
6. Praktische zaken	35
6.1 Organisatorisch	35
6.2 Financieel	38
6.3 Juridisch	41
7. Conclusies	46
7.1 Effect decentralisatie op verdeling bevoegd- en verantwoordelijkheden	46
7.2 Consequenties decentralisatie	46
7.3 Praktische zaken decentralisatie	50
Bijlage 1 Geïnterviewde partijen	52
Bijlage 2 Kerncijfers Waddenveren	53

Samenvatting

S.1 Aanleiding, doelstelling en aanpak

Zowel vanuit het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat als de provincie Fryslân bestaat behoefte aan inzicht in de consequenties van een mogelijke overdracht van de concessieverlening van de Friese Waddenveren West en Oost van het ministerie naar de provincie (kortweg: 'decentralisatie' of 'overdracht' van de Friese Waddenveren). Aanleiding zijn afspraken in het coalitieakkoord van de provincie Fryslân en de motie van de Tweede Kamerleden Van Helvert en De Vries uit 2016 waarin wordt opgeroepen om te onderzoeken of en hoe de concessieverlening van de Friese Waddenveren kan worden overgedragen aan de provincie.

Op basis van deskresearch en gesprekken met vertegenwoordigers van de betrokken actoren heeft MuConsult de consequenties van een mogelijke overdracht van de concessieverlening van het ministerie aan de provincie voor de verschillende stakeholders in kaart gebracht.

Daarbij is vanuit de volgende invalshoeken naar de consequenties gekeken:

1. Effect op de bereikbaarheid van de Waddeneilanden
2. Effect op een duurzame uitvoering van de Waddenveren (duurzaamheid)
3. Omgeving en infrastructuur als externe factoren die de uitvoering van de Waddenveren beïnvloeden
4. Praktische zaken op financieel, organisatorisch en juridisch gebied

De overdracht omvat zowel het verlenen als het beheren van de vervoerconcessies Waddenveren West en Oost, waarbij tevens gekeken is naar het moment van overdracht, te weten bij start van de toekomstige concessies (vanaf 2029) of tijdens de looptijd van de huidige concessies (tot en met 2028). De overdracht omvat niet de verantwoordelijkheden met betrekking tot aanleg, beheer en onderhoud van infrastructuur en vastgoed ten behoeve van de veerdiensten; dit blijft de verantwoordelijkheid van Rijkswaterstaat in opdracht van het ministerie.

S.2 Consequenties overdracht

Het hoofddoel van de verkenning is om inzicht te krijgen in de consequenties (voor- en nadelen en eventuele risico's) van de overdracht van de concessies voor de Friese Waddenveren voor reizigers, het ministerie, de provincie en overige stakeholders. Tabel S1 bevat een overzicht van de verdeling van bevoegd- en verantwoordelijkheden in de huidige situatie en de situatie na decentralisatie van de Friese Waddenveren. Onder de tabel volgt een beknopte beschrijving van de mogelijke consequenties van wijzigingen in deze verdeling na decentralisatie voor de verschillende stakeholders.

Tabel S1 Overzicht bevoegdheden ministerie en provincie voor en na decentralisatie Friese Waddenveren

Thema	Onderwerp	Ministerie als concessieverlener	Provincie als concessieverlener
Bereikbaarheid	Beschikbaarheid (tijden en frequenties)	Ministerie kan eisen stellen t.a.v. beschikbaarheid, vaartijd en betrouwbaarheid	Provincie kan eisen stellen t.a.v. beschikbaarheid, vaartijd en betrouwbaarheid
	Vaartijd	Provincie heeft adviserende rol	Ministerie kan afspraken maken over adviserende rol
	Betrouwbaarheid	Provincie heeft adviserende rol	Ministerie kan afspraken maken over adviserende rol
	Aansluiting Waddenveren op andere OV-vormen	Scheiding concessieverlening van Friese Waddenveren (ministerie) en van aansluitende OV-vormen (provincie)	Concessieverlening van Friese Waddenveren en aansluitende OV-vormen ligt grotendeels bij één partij (provincie)
	Tarieven	Scheiding vaststelling tarieven voor Friese Waddenveren (ministerie) en voor aansluitende OV-vormen (provincie)	Vaststelling tarieven voor Friese Waddenveren en aansluitende OV-vormen ligt grotendeels bij één partij (provincie)
	Informatievoorziening	Ministerie kan eisen stellen t.a.v. informatievoorziening Friese Waddenveren Provincie kan eisen stellen t.a.v. informatievoorziening groot deel aansluitende OV-vormen	Provincie kan eisen stellen t.a.v. (integratie) van informatievoorziening Friese Waddenveren en groot deel aansluitende OV-vormen
Duurzaamheid		Ministerie kan eisen stellen t.a.v. duurzaamheid; provincie heeft adviserende rol	Provincie kan eisen stellen t.a.v. duurzaamheid; ministerie kan afspraken maken over adviserende rol
Infrastructuur	Vaargeulen	Concessieverlening en opdrachtgeverschap voor aanleg, beheer en onderhoud (haven)infrastructuur liggen bij één partij (ministerie)	Concessieverlening ligt bij provincie; opdrachtgeverschap voor aanleg, beheer en onderhoud (haven) infrastructuur bij ministerie
	Haveninfrastructuur	Concessieverlening en opdrachtgeverschap voor aanleg, beheer en onderhoud (haven)infrastructuur liggen bij één partij (ministerie)	Concessieverlening ligt bij provincie; opdrachtgeverschap voor aanleg, beheer en onderhoud (haven) infrastructuur bij ministerie
	Autobereikbaarheid veerhavens	Wegbeheerders, met name gemeenten, verantwoordelijk voor autobereikbaarheid	

Consequenties voor reizigers

Het algemene beeld is dat decentralisatie van de Friese Waddenveren waarschijnlijk weinig consequenties voor reizigers zal hebben. Beschikbaarheid en betaalbaarheid van het huidige vervoeraanbod op basis van de lopende concessies is op orde en ook de aansluitingen met andere openbaar vervoersvormen functioneren goed. Het enige verbeterpunt is de betrouwbaarheid van de veerdienst naar Ameland, waarvoor geldt dat op dit moment door alle betrokken partijen hard aan oplossingen gewerkt wordt. Veel geïnterviewden zijn wel bezorgd dat de provincie minder invloed op Rijkswaterstaat, de beheerder van de vaargeulen, kan uitoefenen dan het ministerie als het gaat om extra werkzaamheden ter verhoging van de betrouwbaarheid van de veerdiensten.

Decentralisatie van de Friese Waddenveren kan mogelijk wel leiden tot meer integratie van tarieven en kaartsoorten tussen de veerdiensten en het openbaar vervoer, omdat het opdrachtgeverschap voor de veerdiensten en een groot deel van het aansluitende openbaar vervoer bij één partij, de provincie, komt te liggen. Verder kan decentralisatie gepaard gaan met extra aandacht voor de autobereikbaarheid (parkeren op het vaste land en de doorstroming op toevoerwegen). Als de provincie concessieverlener wordt, voelt zij zich als ‘probleemeigenaar’ wellicht (meer) geroepen om een integrale verbetering van de autobereikbaarheid te stimuleren.

Consequenties voor ministerie en provincie

Decentralisatie vergroot de invloed van de provincie op het aanbod en de uitvoering van de Friese Waddenveren. Geïnterviewden noemen echter geen duidelijke verbetermogelijkheden als het gaat om het aanbod van de veerdiensten. Wel kan decentralisatie van de Friese Waddenveren voor de provincie een extra stimulans vormen om een verdere stap te zetten op het gebied van kaart- en tariefintegratie en/of een coördinerende rol te vervullen waar het gaat om de autobereikbaarheid van de havens. Daar staat tegenover dat de provincie wat betreft aanleg, beheer en onderhoud van de (haven)infrastructuur afhankelijk is van de afspraken die zij hierover met het ministerie kan maken.

Voor het ministerie neemt na decentralisatie de invloed op het aanbod en de uitvoering van de veerdiensten af, terwijl zij (i) opdrachtgever blijft voor aanleg, beheer en onderhoud van de (haven)infrastructuur en (ii) belang heeft bij goede prestaties van de veerdiensten met het oog op de bereikbaarheid van de Friese Waddeneilanden en duurzaamheid.

Gelet op de eerdere constatering dat decentralisatie beperkte consequenties voor de beschikbaarheid en betaalbaarheid van de Friese Waddenveren zal hebben, valt echter niet te verwachten dat decentralisatie de realisatie van landelijke of provinciale doelstellingen ten aanzien van de bereikbaarheid van de Waddeneilanden zal beïnvloeden. En als het gaat om de realisatie van doelstellingen op het gebied van duurzaamheid, zijn de grootste verbeteringen bij de aanschaf van nieuwe schepen te realiseren. Ongeacht de vraag wie concessieverlener is, worden de mogelijkheden hiervoor beperkt door een overnamerecht en –plicht in combinatie met de lange levensduur van de bestaande schepen.

Consequenties voor rederijen en overige stakeholders

Rederijen, gemeenten en consumentenorganisaties verwachten dat decentralisatie van de Friese Waddenveren er met name toe zal leiden dat contacten met de concessieverlener intensiever zullen zijn en gemakkelijker zullen verlopen; dit vanwege de nabijheid van en bestaande reguliere overleggen met de provincie. De rederijen verwachten daarnaast dat problemen met betrekking tot de bereikbaarheid van de haventerminals eerder bespreekbaar worden wanneer de provincie concessieverlener is. En de OV-bedrijven geven aan dat afstemming gemakkelijker verloopt wanneer concessies voor de veerdiensten en het openbaar vervoer door één partij worden verleend, te weten de provincie.

Daar staat tegenover dat veel geïnterviewden de zorg hebben dat in de huidige situatie infrastructurele problemen die de uitvoering van de veerdiensten beïnvloeden effectiever en/of efficiënter aangepakt worden dan in een situatie waarin de veerdiensten zijn gedecentraliseerd. In de huidige situatie is het ministerie zowel concessieverlener voor de veerdiensten als verantwoordelijke voor het beheer en onderhoud van de vaarwegen en haveninfrastructuur; in geval van decentralisatie komen deze taken en verantwoordelijkheden bij verschillende overheden te liggen. De zorg kan worden verminderd/weggenomen wanneer het ministerie en de provincie afspraken maken over de kwaliteit en beschikbaarheid van vaargeulen en haveninfrastructuur.

S.3 Praktische zaken overdracht

Organisatorisch

Decentralisatie van de Friese Waddenveren leidt tot een aantal organisatorische veranderingen bij de betrokken overheden. De provincie krijgt er taken en verantwoordelijkheden bij, terwijl de taken en verantwoordelijkheden voor de directie Openbaar Vervoer en Spoor van het ministerie verminderen maar niet volledig zullen wegvallen. Als het gaat om het beste moment van decentralisatie geldt dat de mogelijkheden voor de provincie om bij een tussentijdse overdracht van concessieverlening van de Friese Waddenveren zaken te veranderen, kleiner zijn dan bij de start van een nieuwe concessie waaraan de provincie zelf andere/nieuwe eisen kan verbinden.

Financieel

Hoewel ministerie en provincie ervoor hebben gekozen in het kader van deze verkenning geen analyse te laten uitvoeren naar de financiële situatie van de Friese Waddenveren, is er gelet op financiële bepalingen en zekerstellingen in de concessies geen reden om te veronderstellen dat decentralisatie van de concessies gevolgen zal hebben voor de continuïteit van de veerdiensten. De zekerstellingen en waarborgen brengen voor de concessieverlener echter ook verplichtingen mee, met name de overnamegarantie van de productiemiddelen, waaronder de schepen, aan het einde van de concessies.

Juridisch

Afhankelijk van het moment en de wijze waarop de overdracht van de Friese Waddenveren plaatsvindt, zijn meerdere juridische handelingen nodig:

- ▶ Aanpassing artikel 7a van het Besluit personenvervoer 2000 waarin de Minister van Infrastructuur en Waterstaat wordt aangewezen als concessieverlener voor de Friese Waddenveren (in alle gevallen);
- ▶ Aanpassing lopende Vervoerconcessies Waddenveren West en Waddenveren Oost (bij overdracht tijdens de lopende concessieperiode);

- ▶ Opstellen convenant tussen Rijk en provincie met afspraken over bijvoorbeeld beschikbaarheid en betaalbaarheid van de Friese Waddenveren, beschikbaarheid en kwaliteit van de (haven)infrastructuur en verantwoording en evaluatie (in alle gevallen).
- ▶ Opstellen mandateringsregeling (in geval de provincie vooruitlopend op de overdracht van de concessies de lopende concessies namens het ministerie gaat beheren).

1. Inleiding

IN HET COALITIEAKKOORD VAN DE PROVINCIE FRYSLÂN EN DE MOTIE VAN DE TWEDE KAMERLEDEN VAN HELVERT EN DE VRIES WORDT OPGEROEPEN OM TE ONDERZOEKEN OF EN HOE DE CONCESSIEVERLENING VAN DE FRIESE WADDENVEREN KAN WORDEN OVERGEDRAGEN VAN HET RIJK NAAR DE PROVINCIE FRYSLÂN. MUCONSULT IS GEVRAAGD OM DE CONSEQUENTIES (VOOR- EN NADELEN) VAN EEN EVENTUELE DECENTRALISATIE VAN DE CONCESSIEVERLENING IN KAART TE BRENGEN.

1.1 Aanleiding

Op 24 mei 2011 heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu¹ de vervoerconcessies Waddenveren West en Oost verleend aan respectievelijk Terschellinger Stoomboot Maatschappij BV (dochteronderneming van rederij Doeksen, vanaf nu: Doeksen) voor de verbindingen met Vlieland en Terschelling en Wagenborg Passagiersdiensten BV (vanaf nu: Wagenborg) voor de verbindingen met Ameland en Schiermonnikoog.² Deze concessies zijn belangrijke instrumenten voor het borgen van kwalitatief hoogwaardig personenvervoer tussen het vasteland en genoemde Waddeneilanden.

Zowel vanuit het ministerie (directie Openbaar Vervoer en Spoor) als de provincie Fryslân bestaat op dit moment behoefte aan inzicht in de consequenties van een mogelijke overdracht van de concessieverlening van de Friese Waddenveren van het ministerie naar de provincie Fryslân.³ Aanleiding zijn afspraken in het coalitieakkoord van de provincie Fryslân⁴ en de motie van de Tweede Kamerleden Van Helvert en De Vries⁵ waarin wordt opgeroepen om te onderzoeken of en hoe de concessieverlening van de Friese Waddenveren kan worden overgedragen aan de provincie.

Coalitieakkoord 2015-2019 'Mei elkenien foar elkenien', p. 30

We onderzoeken of wij de verantwoordelijkheid kunnen krijgen voor de aanbesteding van de veerdiensten naar onze eilanden. Dat doen we om een goede bereikbaarheid met de eilanden te garanderen en kansen voor een betere aansluiting van andere vormen van openbaar vervoer op de veerdiensten te benutten.

¹ Op dit moment zijn de bevoegdheden ten aanzien van de Friese Waddenveren bij de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat belegd (<https://wetten.overheid.nl/BWBR0040329/2017-12-09>).

² Staatscourant 2014, Nr. 13970, gepubliceerd op 15 mei 2014.

³ Brief aan Tweede Kamer d.d. 2 oktober 2017 over uitvoering vervoerconcessies waddenveren West en Oost. Kenmerk IENM/BSK-2017/186036

⁴ Coalitieakkoord 2015-2019 'Mei elkenien foar elkenien' p. 30.

⁵ Motie van de leden Van Helvert en De Vries, Kamerstuk 29684, nr.131, d.d. 7 april 2016,

Motie van de leden Van Helvert en De Vries, Kamerstuk 29684, nr.131, d.d. 7 april 2016.

De Kamer, gehoord de beraadslaging,
constaterende dat de rijksoverheid met concessies bepaalt wie de veerdiensten naar de Waddeneilanden mag verzorgen;
overwegende dat het logischer zou zijn indien provincies dergelijke concessies zouden verlenen aangezien zij reeds de ov-concessies op en naar de eilanden verzorgen;
overwegende dat het wenselijk is de bevoegdheid om concessies te verlenen zo dicht mogelijk bij de gebruikers te leggen;
verzoekt de regering om, spoedig te onderzoeken of en hoe de concessieverlening van de veerdiensten naar de Waddeneilanden overgelaten kan worden aan de betrokken provincies.

1.2 Doelstelling

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en de provincie Fryslân hebben MuConsult gevraagd een overzicht op te stellen van de consequenties (voor- en nadelen en eventuele risico's) van een overdracht van de concessieverlening van de Friese Waddenveren van het ministerie aan de provincie: de 'Verkenning overdracht concessieverlening Friese Waddenveren'. De verkenning moet bouwstenen geven ten behoeve van besluitvorming van het ministerie en de provincie over:

- ▶ het al dan niet overdragen van bevoegd- en verantwoordelijkheden ten aanzien van de Friese Waddenveren van het ministerie aan de provincie; en
- ▶ bij een besluit tot overdracht, het moment van overdracht, te weten bij verlening van de toekomstige concessies (vanaf 2029) of tijdens de looptijd van de huidige concessies (tot en met 2028).

Daartoe dient de verkenning antwoord te geven op de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat zijn de consequenties van de overdracht bij verlening van de *toekomstige concessies* (vanaf 2029) voor de verschillende stakeholders?
 - a. Wat zijn de voor- en nadelen voor de reizigers?
 - b. Wat zijn de voor- en nadelen voor de huidige en toekomstige concessieverlener?
 - c. Wat zijn de financiële, juridische en praktische consequenties voor de huidige en toekomstige concessieverlener?
 - d. Wat zijn de voor- en nadelen voor overige stakeholders?
 - e. Welke elementen horen in een mogelijk convenant thuis tussen het Rijk en de provincie Fryslân?
2. Wat zijn de consequenties van de overdracht tijdens de looptijd van de *huidige concessies* (tot en met 2028) voor de verschillende stakeholders? Hierbij zijn dezelfde deelvragen van toepassing als bij vraag 1.

1.3 Onderzoeksaanpak

Voor het onderzoek is een begeleidingsgroep ingesteld met vertegenwoordigers van het ministerie en de provincie. Als eerste stap is in samenspraak met de begeleidingsgroep een beoordelingskader opgesteld aan de hand waarvan de consequenties van en praktische zaken die spelen bij decentralisatie van de Friese Waddenveren op een systematische wijze in kaart zijn gebracht. Dit beoordelingskader is opgesteld vanuit de volgende invalshoeken:

1. Effect op de bereikbaarheid van de Waddeneilanden
2. Effect op een duurzame uitvoering van de Waddenveren (duurzaamheid)
3. Omgeving en infrastructuur als externe factoren die de uitvoering van de Waddenveren beïnvloeden
4. Praktische zaken op financieel, organisatorisch en juridisch gebied

Voor zover relevant zijn deze invalshoeken vanuit het perspectief van de verschillende groepen stakeholders (reizigers, ministerie, provincie, rederijen en overige stakeholders) bekeken. Daarbij hebben wij gebruik gemaakt van de volgende onderzoekstechnieken:

- ▶ **Deskresearch:** onderzoek op basis van wet- en regelgeving, rapporten en verslagen, gegevens over de uitvoering van de Friese Waddenveren en verdere gegevens die door stakeholders beschikbaar zijn gesteld;
- ▶ **Interviews:** persoonlijke, semigestructureerde gesprekken met vertegenwoordigers van 17 bij de concessies betrokken actoren (zie bijlage 1 voor een lijst met geïnterviewde partijen);
- ▶ **Teamanalyse:** interne groepsdiscussie met de begeleidingsgroep over de eerste uitkomsten van de deskresearch en de gesprekken. Een vertegenwoordiger van Rijkswaterstaat heeft deelgenomen aan deze teamanalyse.

Afbakening verkenning

- ▶ Zoals hierboven aangegeven hebben wij ons in deze verkenning gefocust op de consequenties van en praktische zaken die spelen bij decentralisatie van de concessieverlening van de Friese Waddenveren. Als wij in het verdere rapport spreken over 'decentralisatie' of 'overdracht' bedoelen wij de overdracht van de concessieverlening (waaronder ook het concessiebeheer) van de Waddenveren West en Oost van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat naar de provincie Fryslân.

De verkenning omvat derhalve geen evaluatie van de vervoersconcessies zelf noch van de afspraken en verantwoordelijkheden met betrekking tot aanleg, beheer en onderhoud van infrastructuur en vastgoed ten behoeve van de veerdiensten. Verder hebben het ministerie en de provincie in onderling overleg besloten in het kader van deze verkenning geen analyse te laten uitvoeren naar de financiële situatie van de Friese Waddenveren.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport bevat zoveel mogelijk een onderbouwing van de consequenties van de decentralisatie van de Friese Waddenveren ten behoeve van verdere besluitvorming door het ministerie en de provincie. In een aantal gevallen bleek het niet mogelijk om standpunten van geïnterviewden over mogelijke consequenties van de decentralisatie met feiten te onderbouwen. Wij hebben deze standpunten wel in het rapport opgenomen, omdat verwachtingen en zorgen van geïnterviewden⁶ invloed kunnen hebben op de besluitvorming over decentralisatie van de Friese Waddenveren.

Dit rapport is verder als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 geven we een korte schets van de huidige situatie rond de Friese Waddenveren, waaronder de omgeving waarbinnen de Friese Waddenveren opereren. Vervolgens beschrijven we mogelijke consequenties van decentralisatie van de Friese Waddenveren voor bereikbaarheid van de Waddeneilanden (hoofdstuk 3) en een duurzame uitvoering van de Friese Waddenveren (hoofdstuk 4). In hoofdstuk 5 staan we stil bij een aantal aspecten van de infrastructuur (vaargeulen en haveninfrastructuur) in relatie tot de uitvoering van de Friese Waddenveren. De praktische zaken op financieel, organisatorisch en juridisch gebied die spelen bij decentralisatie van de Friese Waddenveren zijn onderwerp van hoofdstuk 6. In het afsluitende hoofdstuk vatten we de consequenties van decentralisatie van de Friese Waddenveren samen en benoemen we een aantal mogelijke onderwerpen voor een convenant tussen ministerie en provincie bij een positief besluit over decentralisatie van de Friese Waddenveren.

⁶ In het rapport wordt onderscheid gemaakt tussen verwachtingen en zorgen die door een enkele geïnterviewde zijn ingebracht (bronvermelding in een voetnoot) en verwachtingen en zorgen die door meerdere geïnterviewden zijn ingebracht (geen bronvermelding).

2. Situatieschets

ALVORENS OP DE EVENTUELE CONSEQUENTIES VAN DECENTRALISATIE VAN DE FRIESE WADDENVEREN IN TE GAAN, BESCHRIJVEN WE IN DIT HOOFDSTUK HET SPEELVELD WAARBINNEN DE FRIESE WADDENVEREN OPEREREN.

2.1 Concessies Waddenveren

Van oudsher worden veerdiensten en veerponten vooral beschouwd als schakels in verkeersverbindingen (vergelijkbaar met bruggen) en daarmee als onderdeel van de verkeersinfrastructuur⁷. In 1985 heeft het toenmalige kabinet de veerdiensten tussen het vasteland en de Waddeneilanden aangemerkt als schakels in wegverbindingen met zowel een vervoersfunctie als een brugfunctie⁸. De vaargeul en de veerinrichtingen (laad- en losinrichtingen) voor de Friese Waddenveren worden gezien als onderdeel van het hoofdwegennet. De veerdiensten worden gezien als ‘schakel in de wegverbinding’.⁹ Zowel het handhaven van een adequate vervoervoorziening tegen redelijke tarieven naar de Waddeneilanden als het beheer en onderhoud van de vaargeulen en haveninfrastructuur waarvan de Friese Waddenveren gebruik maken valt op dit moment onder de verantwoordelijkheid van het Rijk.

Keuze concessiesystematiek

Sinds de tachtiger jaren heeft de Staat openbare-dienstcontracten (OD-contracten) afgesloten voor de uitvoering van de veerverbindingen naar de Friese Waddeneilanden. De laatste OD-contracten zijn in 2006 afgesloten en onder meer opgesteld ter overbrugging van een periode waarin werd toegewerkt naar een concessiesystematiek. In 2010 is de concessiesystematiek voor het personenvervoer van en naar de Waddeneilanden Vlieland, Terschelling, Ameland en Schiermonnikoog ingevoerd via een aanpassing van het Besluit Personenvervoer 2000.¹⁰ Voor deze systematiek is gekozen om te zorgen voor een toekomstvast zelfvoorzienendheid van deze veerdiensten, onafhankelijk van enige overheidssubsidie.

De concessies geven de concessiehouder (in de rest van dit document gebruiken wij de term ‘rederij’, waarmee wij hetzelfde bedoelen als concessiehouder) een exclusief recht tot het verrichten van de veerdiensten. De eisen die aan de concessies verbonden zijn borgen dat de rederijen ook op stille en onrendabele momenten varen, waarmee de continuïteit van het

⁷ *Wel-varend Het economisch en maatschappelijk belang van veerdiensten op de Nederlandse binnenwateren anno 2016.*

⁸ Nota zoute veren, Kamerstukken II 1984/85, 16 318, nr. 13, p. 5 e.v.

⁹ Beantwoording Kamervragen van de leden Von Martels en Van der Molen (beiden CDA) en het lid Van der Graaf (Christen Unie) over de veerverbinding Holwerd-Ameland. 20 maart 2018. Kenmerk ah-tk-20172018-1501.

¹⁰ Besluit van 23 december 2009 tot wijziging van het Besluit personenvervoer 2000 in verband met de invoering van concessies voor het personenvervoer van en naar de Waddeneilanden Vlieland, Terschelling, Ameland en Schiermonnikoog.

personenvervoer gedurende het jaar gegarandeerd is. De rederijen compenseren de verlieslatende diensten op onrendabele momenten met winstgevendende afvaarten op andere momenten. Zonder exclusief recht (zijnde concessies) zouden andere (markt)partijen concurrerende veerdiensten kunnen gaan aanbieden op (alleen) de rendabele momenten ('krenten uit de pap').

Concessies Waddenveren

De vervoerconcessie Waddenveren West (vanaf nu concessie West) bestaat uit het verrichten van personenvervoer op de verbinding tussen Harlingen en Vlieland en/of Terschelling. De vervoerconcessie Waddenveren Oost (vanaf nu concessie Oost) bestaat uit het verrichten van personenvervoer op de verbindingen tussen Holwerd en Ameland en Lauwersoog en Schiermonnikoog. De concessies bevatten een aantal eisen waaraan de veerdiensten moeten voldoen, deze zijn voor beide concessies vrijwel identiek.

De concessies geven de rederijen het exclusieve recht om voor een ieder openstaand personenvervoer met of zonder dienstregeling per passagierschip of veerboot te verrichten op de hierboven genoemde verbindingen. Met personenvervoer wordt hierbij tevens bedoeld het vervoer van personen die zich verplaatsen per motorrijtuig. Vanwege de Europese liberaliseringsrichtlijn binnenvaart hebben de concessies geen betrekking op goederenvervoer; dit is wel toegestaan maar niet voorbehouden aan de rederijen¹¹.

Beide concessies zijn in 2014 in werking getreden¹² en vervallen op een nader door het ministerie te bepalen datum in 2028 of 2029, het vijftiende jaar gerekend vanaf de datum van inwerkingtreding¹³. Daarbij is vastgelegd dat beide concessies in elk geval negen jaren na de datum van inwerkingtreding worden geëvalueerd.¹⁴

Het definitieve besluit om de concessie West aan Doeksen te verlenen, leidde tot een geschil met Rederij Eigen Veerdienst Terschelling (EVT) over de exclusieve uitvoering van de veerdienst naar Terschelling door Doeksen. EVT was sinds 18 augustus 2008 als tweede aanbieder van openbaar vervoer van en naar Terschelling actief. In het najaar van 2013 besloot de Minister de huur- en gebruiksovereenkomst met EVT voor de aanleginrichtingen per 1 februari 2014 op te zeggen omdat de continuïteit van veilige, betrouwbare, ongestoorde, structurele en het hele jaar dekkende veerverbindingen tussen het vaste land en Vlieland en Terschelling in het geding was.¹⁵ Het Gerechtshof bepaalde dat EVT in afwachting van de uitspraak in een door EVT gestarte bodemprocedure ongestoord gebruik moest blijven houden van deze aanleginrichtingen. Op 3 april 2014 werd bekendgemaakt dat Doeksen de MS

¹¹ Vervoerconcessie Waddenveren West en Vervoerconcessie Waddenveren Oost. Artikelsgewijze toelichting op de concessie (artikel 2).

¹² Artikel 25 lid 1 van de Vervoerconcessie Waddenveren West en de Vervoerconcessie Waddenveren Oost,.

¹³ Artikel 25 lid 2 van de Vervoerconcessie Waddenveren West en de Vervoerconcessie Waddenveren Oost.

¹⁴ Artikel 20 lid 2 van de Vervoerconcessie Waddenveren West en de Vervoerconcessie Waddenveren Oost,.

¹⁵ Brief van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Den Haag, 31 januari 2014, IENM/BSK-2014/34400.

Spathoek van EVT zou overnemen, EVT zou stoppen met varen en dat alle lopende rechtszaken gestaakt werden. .

Wijze van concessieverlening

De huidige concessies zijn onderhands gegund aan de rederijen Doeksen en Wagenborg die daarvoor ook al het personenvervoer naar Vlieland en Terschelling respectievelijk Ameland en Schiermonnikoog verzorgden. In het Besluit personenvervoer 2000 is opgenomen dat de opvolgende concessies na een openbare aanbesteding worden verleend.¹⁶ Dit is een gevolg van de keuze om voor de verlening van de concessies voor de Waddeneilanden aansluiting te zoeken bij Verordening (EG) 1370/2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg en onder meer de regels omtrent de gunning van deze vormen van vervoer zoals opgenomen in de verordening van toepassing te verklaren op het openbaar personenvervoer over binnenwateren.¹⁷

2.2 Rollen en betrokkenheid stakeholders

Naast het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en beide rederijen zijn er andere stakeholders, zoals Rijkswaterstaat, decentrale overheden, consumentenorganisaties en concessiehouders van het aansluitende openbaar vervoer betrokken bij de twee Waddenveerconcessies, zowel tijdens de fase van concessieverlening als tijdens de uitvoering van de concessies.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat vervult in de huidige situatie twee taken als het gaat om de veerdiensten naar de Waddeneilanden. Enerzijds is het ministerie concessieverlener van de concessies voor de Friese Waddenveren. De concessieverlening en het concessiebeheer is belegd bij de directie Openbaar Vervoer en Spoor en valt onder het takenpakket van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat.

Anderzijds is het ministerie ook verantwoordelijk voor de aanleg en het beheer en onderhoud van de vaargeulen in en haveninfrastructuur langs de Waddenzee, met Rijkswaterstaat als uitvoerend agentschap. Deze verantwoordelijkheid is binnen het ministerie belegd bij de directie Wegen en Verkeersveiligheid en valt onder het takenpakket van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Rederijen Doeksen en Wagenborg

De concessie West is door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat verleend aan rederij Doeksen; de concessie Oost aan rederij Wagenborg.

¹⁶ Besluit Personenvervoer 2000, artikel 7a lid 3.

¹⁷ Paragraaf 4.2 van de Nota van Toelichting bij het Besluit van 23 december 2009 tot wijziging van het Besluit personenvervoer 2000 in verband met de invoering van concessies voor het personenvervoer van en naar de Waddeneilanden Vlieland, Terschelling, Ameland en Schiermonnikoog.

Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat is als uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van de vaargeulen en de haveninfrastructuur. De rederijen melden problemen met de vaargeul en storingen en schades van de haveninfrastructuur bij Rijkswaterstaat. Baggerwerkzaamheden aan de vaargeulen die onder verantwoordelijkheid van Rijkswaterstaat worden uitgevoerd, vinden plaats in nauw overleg met de rederijen. Uitvoering van de werkzaamheden vindt plaats door marktpartijen op basis van aanbesteding en binnen het daartoe geldende wettelijke kader, specifiek de structuurvisie Waddenzee en de Natuurbeschermingswet.¹⁸

Decentrale overheden

Bij de concessies zijn verschillende decentrale overheden betrokken, te weten:

- ▶ De provincies Fryslân en Groningen, en namens laatstgenoemde provincie het OV-bureau Groningen Drenthe, als concessieverlener voor concessies voor aansluitend trein- en busvervoer;
- ▶ De gemeenten Harlingen, Terschelling en Vlieland als belanghebbenden bij de concessie West; en
- ▶ De gemeenten Ameland, De Marne, Noardeast-Fryslân en Schiermonnikoog als belanghebbenden bij de concessie Oost.

De decentrale overheden zijn op verschillende momenten betrokken bij de concessies. Zo zijn zij tijdens het proces van concessieverlening door het ministerie om advies gevraagd over het programma van eisen. In de concessie is aangegeven dat het ministerie in overleg treedt met decentrale overheden voordat de concessie wordt verleend of bij een wijziging van de concessie.

De rederijen dienen de decentrale overheden te betrekken bij de uitvoering van de concessie. De decentrale overheden hebben op grond van artikel 5 van de concessies de mogelijkheid om advies uit te brengen over het concept vervoerplan, waarin de concessiehouder ook onder meer een voorstel tot wijziging van de tarieven opneemt¹⁹. De rederijen dienen de decentrale overheden ook om advies te vragen als zij voornemens zijn een (nieuw) schip aan te schaffen.²⁰ De rederijen hebben in dat kader een periodiek overleg met decentrale overheden geïnitieerd, één voor de concessie West en één voor de concessie Oost. De concessieverlener is daarvoor ook uitgenodigd.

Consumentenorganisaties

Op grond van de Wp2000 dienen de rederijen de consumentenorganisaties verenigd in het Consumentenplatform Concessie Waddenveren West (CWW) en het Consumentenplatform Concessie Waddenveren Oost (CWO) te betrekken bij de uitvoering van de concessie.

¹⁸ Open Plan Proces vaarverbinding Ameland-Holwerd Eindadvies. Marc Jager en Jan Willem de Kleuver. 30 november 2016.

¹⁹ Bijlage 1, artikel 1.2 van de Vervoerconcessie Waddenveren West en de Vervoerconcessie Waddenveren Oost.

²⁰ Bijlage 4, artikel 1 sub i van de Vervoerconcessie Waddenveren West en de Vervoerconcessie Waddenveren Oost.

Daarnaast zijn er in 2014 de raden van advies op Terschelling en Vlieland geïnstalleerd, met als doel de inspraak van eilanders op veerdienst-gerelateerde zaken te versterken en te borgen.²¹

Jaarlijks dienen de rederijen het CWW en de raden van advies (concessie West) of het CWO (concessie Oost) onder meer advies te vragen en overleg te voeren over de uitvoering van de concessie en het concept vervoerplan. Bij de beoordeling van het vervoerplan beoordeelt de concessieverlener of:

- ▶ het vervoerplan tot stand is gekomen na voldoende advisering door en overleg met de consumentenorganisaties en de decentrale overheden,
- ▶ het vervoerplan de naar voren gebrachte zienswijzen weergeeft, en
- ▶ afwijkingen van de adviezen deugdelijk zijn gemotiveerd.

Aangrenzende concessiehouders

De rederijen moeten de dienstregeling zo goed mogelijk afstemmen op de dienstregeling van het aansluitende openbaar vervoer. Bij het maken en de uitvoering van de dienstregeling voeren zij overleg met aangrenzende concessiehouders om goede aansluitingen te realiseren. In geval van de busconcessie Zuidoost Fryslân en de Waddeneilanden Vlieland, Terschelling en Ameland, de busconcessie Noord- en Zuidwest Fryslân en Schiermonnikoog en de spoorconcessie Leeuwarden - Harlingen Haven (en Leeuwarden – Stavoren en Leeuwarden – Groningen) gaat het om Arriva. Qbuzz is de vervoerder in de busconcessie Groningen – Drenthe.

2.3 Relevante beleidsontwikkelingen/programma's in het Waddenzeegebied

De Waddenzee is een complexe fysieke omgeving om in te werken. Factoren als wind, getijden, seizoenen, klimaatverandering en zeespiegelstijging zijn van invloed op de bevaarbaarheid van routes op de Waddenzee en daarmee op de uitvoering van de veerdiensten. Deze paragraaf bevat een korte beschrijving van relevante beleidsontwikkelingen. Deze beleidsontwikkelingen vallen op zichzelf buiten de scope van de verkenning, maar zijn wel van invloed op de uitvoering van de veerdiensten en kunnen daarmee een rol spelen bij de besluitvorming over een eventuele decentralisatie van de Friese Waddenveren.

Waddenzee als Werelderfgoed

De Waddenzee is het grootste natuurgebied van ons land. De Waddenzee is in 2009 tot UNESCO Werelderfgoed verklaard. Het gebied is onderdeel van de internationale Waddenzee dat begint in Nederland en eindigt in Denemarken. Omdat in het Waddengebied wordt gewoond, gewerkt en gerecreëerd, is de opgave om deze activiteiten op zo'n manier te laten plaatsvinden dat de natuur en natuurlijke processen zo min mogelijk worden verstoord²². Dit

²¹ www.rederij-doeksen.nl.

²² Brief van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Den Haag, 22 januari 2018, IenW/BSK-2018/9412.

heeft onder meer implicaties voor de wijze van beheer en onderhoud van de vaargeulen waarvan de Friese Waddenveren gebruik maken.

Gebiedsagenda Wadden 2050

Provincies, gemeenten, het samenwerkingsverband De Waddeneilanden, de Coalitie Wadden Natuurlijk, de Raad van Advies Waddenzeehavens, het Regiecollege Waddengebied, Groningen Seaports, Rijkswaterstaat en de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Economische Zaken en Klimaat en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben de handen ineen geslagen om te komen tot een nieuwe gezamenlijke en integrale gebiedsagenda voor het Waddengebied: *Gebiedsagenda Wadden 2050*. De Gebiedsagenda Wadden 2050 vervangt de Structuurvisie Wadden waarvan de planperiode doorloopt tot de datum van in werking treden van de Omgevingswet, is een gemeenschappelijk kader waarin het gezamenlijk perspectief voor het Waddengebied in 2050 wordt geschetst. Omdat de Gebiedsagenda Wadden 2050 nog in voorbereiding is, is het niet mogelijk om in het kader van deze verkenning uitspraken te doen over de implicaties van de gebiedsagenda voor de uitvoering van de Friese Waddenveren.

Programma naar een Rijke Waddenzee

Het Programma naar een Rijke Waddenzee (PRW) werkt aan een duurzame Waddenzee van Werelderfgoedklasse. PRW brengt overheden, natuurorganisaties en (economische) gebruikers van het Waddengebied bij elkaar om de Waddenzee als natuurgebied sterker en veerkrachtiger te maken voor mens en de natuur.²³ De medewerkers van PRW zijn afkomstig van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de Coalitie Wadden Natuurlijk (samenwerkende natuurorganisaties), Rijkswaterstaat, de Waddenprovincies en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.²⁴

PRW omvat negen strategieën om het streefbeeld te bereiken. Eén van de strategieën richt zich op de verduurzaming van havens, scheepvaart en vaargeulmanagement. Onderdeel van deze strategie is een verkenning naar de mogelijkheden voor anders varen en innovaties in transport over water, teneinde een oplossing te zoeken voor het baggerprobleem. Dit kan implicaties hebben voor de routes van de Friese Waddenveren en de schepen die rederijen in de toekomst voor de uitvoering van de Friese Waddenveren mogen inzetten.

Daarnaast is in het kader van PRW door een aantal partijen in de regio een verkenning gestart naar een duurzame bereikbaarheid van de Waddeneilanden in 2030: **Duurzame bereikbaarheid Wadden**. In deze verkenning is duurzame bereikbaarheid meer dan alleen varen. De hele vervoersketen is meegenomen. In totaal zijn ruim 20 kansen voor een duurzame bereikbaarheid van het Waddengebied geïdentificeerd. De kansen zijn ingedeeld in vier groepen, te weten;

- ▶ zero-emissie vervoer
- ▶ vraaggestuurd Waddenreizen

²³ Rijkewaddenzee.nl

²⁴ <https://rijkwaddenzee.nl/het-programma/>.

- ▶ 1 loket, 1 vervoerketen
- ▶ beleving Werelderfgoedreis

De wensen en ideeën voor de bereikbaarheid van de Waddeneilanden zoals die uit de verkenning naar voren komen dienen als input voor de tussentijdse evaluatie van de huidige concessies en de inrichting van de volgende concessies vanaf 2028.²⁵

Open Plan Proces vaarverbinding Ameland – Holwerd

Mede op verzoek van de Tweede Kamer²⁶ is in opdracht van het Rijk, Wagenborg en de gemeente Ameland eind 2015 het zogenaamde Open Plan Proces vaarverbinding Holwerd – Ameland (OPP) opgestart om een breed gedragen oplossing voor een stabiele(re), betrouwbare verbinding te vinden. Het eindadvies van het OPP maakt een onderscheid tussen maatregelen voor de korte termijn (effect voor 2020 merkbaar), middellange termijn (effect voor 2028 merkbaar) en lange termijn (effect bij ingaan van de nieuwe concessie).²⁷

De korte termijn maatregelen zijn (tussen haakjes het (geplande) moment van realisatie)²⁸:

- ▶ Maatregelen met betrekking tot dienstregeling:
 - ▷ Knip in de dienstregeling: inbouw extra buffer van 30 minuten waardoor de vertraging die in de ochtend is opgelopen kan worden ingelopen (ingevoerd op 1 januari 2018)
 - ▷ Introductie van een sneldienst (ingevoerd op 1 april 2018)
 - ▷ Optimalisatie van het in- en uitlaadproces (ingevoerd in 2018)
- ▶ Maatregelen met betrekking tot de vaargeul:
 - ▷ Optimalisatie baggerregime (eerste onderzoek in 2018 uitgevoerd)
 - ▷ Realisatie van een bochtafsnijding in de Vloedgeul resulterend in een reistijdwinst van circa 6 minuten (voorzien medio 2019)
 - ▷ Onderzoek naar tweede bochtafsnijding in de Reegeul (eerste onderzoek in 2018 uitgevoerd).

Daarnaast is onder regie van Rijkswaterstaat een proces gestart om te komen tot een oplossing voor de bereikbaarheid van Ameland op de langere termijn (na 2029; **Verkenning Bereikbaarheid Ameland**).

Masterplan havens Harlingen – Vlieland – Terschelling

De gemeenten Harlingen, Terschelling en Vlieland en het Streekwerk Friese Waddeneilanden werken samen met Doeksen aan een Masterplan voor de havens in deze gemeenten.²⁹ Doel hiervan is om plannen en investeringen goed op elkaar af te stemmen. De focus ligt op de inrichting van de havengebieden van Harlingen, het veerhaventerrein Terschelling en de

²⁵ <https://rijkwaddenzee.nl/project/verkenning-watertransport/>.

²⁶ Brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Den Haag, 28 september 2015. 31409 Nr. 91.

²⁷ Open Plan Proces vaarverbinding Ameland-Holwerd Eindadvies. Marc Jager en Jan Willem de Kleuver. 30 november 2016.

²⁸ Brief van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Den Haag, 27 september 2018, IENW/BSK-2018/169392.

²⁹ Doeksen, Vervoerplan 2018.

Veerdam op Vlieland. Het masterplan moet onder meer bijdragen aan een verbetering van de inrichting en (auto)bereikbaarheid van de havens van de veerdiensten naar Vlieland en Terschelling.

Een door Sweco in 2018 opgeleverd Masterplan Havens is met de provincie besproken, waarbij de provincie de gemeenten heeft aangespoord tot meer ambitie. Naar aanleiding hiervan hebben de gemeenten aan Bostec opdracht gegeven voor een vervolgonderzoek naar een andere/betere manier van bagageafhandeling van huis/parkeerplaats naar (vakantie)bestemming. De provincie draagt financieel bij in de kosten van het onderzoek.

Beheerautoriteit Waddenzee

In het regeerakkoord “Vertrouwen in de toekomst” heeft het kabinet aangekondigd dat er één beheerautoriteit voor de Waddenzee komt die een integraal beheerplan uitvoert, waardoor betere bescherming van natuurgebieden gecombineerd wordt met beter visbeheer.³⁰ Begin 2018 is in opdracht van de Ministers van Infrastructuur en Waterstaat en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een verkenning gestart naar één beheerautoriteit voor de Waddenzee. Daarbij wordt ook het thema water betrokken aangezien natuur- en visbeheer in de Waddenzee daarmee onlosmakelijk zijn verbonden.³¹ Omdat de resultaten van de verkenning ten tijde van het opstellen van dit rapport nog niet beschikbaar zijn, is niet aan te geven welke implicaties het instellen van één beheerautoriteit voor de Waddenzee voor de uitvoering van de Friese Waddenveren zal hebben.

Klimaatakkoord

In december 2015 organiseerde de Verenigde Naties (VN) een klimaatop in Parijs resulterend in het ‘Akkoord van Parijs’ dat door 195 landen, waaronder Nederland, werd ondertekend. Doelstelling van het akkoord is de opwarming van de aarde te beperken tot ruim onder 2 graden Celsius, met een duidelijk zicht op 1,5 graden Celsius.

Om invulling te geven aan het ‘Akkoord van Parijs’ zijn in het voorjaar van 2018 op uitnodiging van het kabinet meer dan 100 organisaties onder leiding van de heer Nijpels, voorzitter van het Klimaatberaad, met elkaar een verkenning gestart wat er nodig is om gezamenlijk de uitstoot van broeikasgassen in Nederland met ten minste 49% te verminderen in 2030 ten opzichte van 1990. De besprekingen tussen Rijk, mede-overheden, maatschappelijke organisaties, vakbonden en het bedrijfsleven vinden plaats aan vijf sectortafels (klimaattafels): Gebouwde omgeving, Industrie, Landbouw en landgebruik, Mobiliteit en Elektriciteit. Op 10 juli 2018 presenteerde het Klimaatberaad de resultaten van deze verkenning. Op basis hiervan zijn 29 onderwerpen geselecteerd die verder worden uitgewerkt om te komen tot een **Klimaatakkoord** waarmee in 2030 49% minder CO2 wordt uitgestoten.³²

³⁰ Vertrouwen in de toekomst, Regeerakkoord 2017 – 2021, VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, p. 43 en 44.

³¹ Brief van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Den Haag, 22 januari 2018, IenW/BSK-2018/9412.

³² <https://www.klimaatakkoord.nl>.

De sectortafel Mobiliteit stelt de overgang van het gebruik van fossiele brandstoffen (benzine, diesel, aardgas) naar elektrisch aangedreven voer- en vaartuigen centraal. Daarnaast zet deze sectortafel in op het optimaliseren van verkeersstromen, beter benutten van vervoerscapaciteit over weg, water- en spoorwegen en het delen van voertuigen. Verwacht mag worden dat de nadere uitwerking van deze onderwerpen implicaties voor de uitvoering van de Friese Waddenveren zal hebben, waaronder in ieder geval het type schepen dat rederijen in de toekomst voor de uitvoering van deze veerdiensten mogen inzetten.

3. Bereikbaarheid Waddeneilanden

UIT DE TEKST IN HET COALITIEAKKOORD VAN DE PROVINCIE VOLGT DAT HET KUNNEN GARANDEREN VAN DE BEREIKBAARHEID VAN DE FRIESE WADDENEILANDEN EN HET KUNNEN VERBETEREN VAN DE KETENREIS NAAR EN VAN DE EILANDEN AANLEIDING KUNNEN ZIJN VOOR DECENTRALISATIE VAN DE FRIESE WADDENVEREN. DIT HOOFDSTUK BESCHRIJFT DE CONSEQUENTIES VAN DECENTRALISATIE VOOR DE BEREIKBAARHEID.

3.1 Inleiding

De concessies worden op dit moment naar tevredenheid van reizigers³³, het ministerie en de provincie uitgevoerd. Dit hoofdstuk bevat een analyse in hoeverre decentralisatie van de Friese Waddenveren kan bijdragen aan een verdere verbetering van de bereikbaarheid van de Waddeneilanden. Een goede bereikbaarheid bepaalt namelijk mede de aantrekkelijkheid van de Waddeneilanden als plek om te wonen, werken en recreëren. Of bewoners en bezoekers de bereikbaarheid van de Waddeneilanden als goed ervaren wordt door meerdere factoren bepaald. Factoren die direct van invloed zijn op de bereikbaarheid zijn bijvoorbeeld de beschikbaarheid (tijden en frequenties), de reistijd en de betrouwbaarheid (uitval en stiptheid) van de veerdiensten en de aansluiting op andere vervoersvormen, met name bus en trein. Daarnaast zijn er factoren die het beeld van mensen ten aanzien van de bereikbaarheid beïnvloeden, zoals tarieven en informatievoorziening.

3.2 Beschikbaarheid (tijden en frequenties)

Bijlage 1 bij het Programma van Eisen voor de concessies bevat per veerdienst het minimumaantal afvaarten per dag per richting, inclusief een verdeling van de afvaarten over de dag en in geval van de concessie West over sneldiensten en reguliere diensten. Dit minimumniveau komt overeen met de dienstregeling van 2010. Daarnaast hebben de rederijen een vervoerplicht. Dit houdt in dat een rederij reizigers die beschikken over een voor de verbinding geldig vervoerbewijs moet vervoeren³⁴, ook wanneer dit betekent dat zij (bij grote drukte) extra afvaarten moet inzetten.

Het aantal afvaarten per jaar is sinds de start van de concessies op de veerdiensten naar Terschelling en Ameland toegenomen en op de veerdiensten naar Vlieland afgenomen (zie bijlage 2 voor een nadere onderbouwing). In 2018 heeft Doeksen het aantal geplande afvaarten

³³ Het algemene klantoordeel uitgedrukt in rapportcijfers was in 2018 voor de vaarverbinding van en naar Vlieland, Terschelling, Ameland en Schiermonnikoog, 8,5, 8,2, 8,0 respectievelijk 8,0. Bron: Klanttevredenheidsonderzoek Waddenveren. Definitief eindrapport Goudappel Coffeng d.d. 14 september 2018.

³⁴ Artikel 2.1 sub a van Bijlage 1 (Programma van Eisen) bij de Vervoerconcessie Waddenveren West en de Vervoerconcessie Waddenveren Oost.

op jaarbasis naar Terschelling (+ ca. 135) en Vlieland (+ ca. 80) uitgebreid als gevolg van de toename van het aantal passagiers³⁵. Ook op de veerdienst naar Ameland is in 2018 sprake van een uitbreiding van het aanbod door de introductie van een nieuwe sneldienst die bovenop de reguliere dienst is gekomen.³⁶ Het betreft hier een korte termijn maatregel als resultaat van het Open Plan Proces vaarverbinding Holwerd – Ameland (OPP).

Consequenties decentralisatie

De verkenning geeft geen aanleiding om te veronderstellen dat decentralisatie specifieke voor- of nadelen oplevert als het gaat om de beschikbaarheid van de veerdiensten. De rederijen laten het aantal afvaarten op de vraag aansluiten en zetten extra afvaarten in als de vraag daar aanleiding toe geeft. De vervoerplicht garandeert daarbij een goede bediening van de reizigersstromen van en naar de eilanden, ook wanneer dat betekent dat de rederijen bij bijvoorbeeld een verlenging van het toeristenseizoen extra afvaarten moeten inzetten. Daardoor ontbreekt de noodzaak om hogere eisen aan de beschikbaarheid van de veerdiensten te stellen. Omgekeerd zijn er ook geen signalen dat partijen de beschikbaarheid van de veerdiensten op bepaalde dagen zouden willen verminderen.

3.3 Vaartijd

In de concessies zijn geen eisen opgenomen omtrent de vaartijd. In bijlage 1 bij het Programma van Eisen is weliswaar de vaartijd volgens de dienstregeling 2010 vermeld, maar de rederijen kunnen jaarlijks in het vervoerplan voorstellen opnemen voor aanpassing van de vertrek- en aankomsttijden en daarmee van de vaartijden van de veerdiensten. Na vaststelling van het vervoerplan zijn de aangepaste vertrek- en aankomsttijden leidend bij de beoordeling van de prestaties van de rederijen.

Anno 2018 zijn de vaartijden voor de meeste veerdiensten hetzelfde als in 2010.³⁷ Dit betreft de sneldienst en reguliere dienst naar Terschelling (vaartijd respectievelijk 45 minuten en 2 uur), de sneldienst naar Vlieland (vaartijd 45 minuten) en de veerdienst naar Schiermonnikoog (vaartijd 45 minuten). De reguliere veerdienst naar Vlieland (vaartijd 95 in plaats van 90 minuten) en de veerdienst naar Ameland (vaartijd 51 in plaats van 45 minuten) doen er in 2018 5 à 6 minuten langer over dan in 2010.

Per 1 april 2018 hebben bewoners en bezoekers van Ameland door de introductie van de sneldienst een snellere reismogelijkheid gekregen. De vaartijd van deze sneldienst bedraagt 20 minuten, hetgeen 30 minuten korter is dan de reguliere veerdienst. De sneldienst wordt uitgevoerd met een kleiner en sneller schip dat iets minder diep steekt en daardoor minder last heeft van vertragingen. Het betreft hier één van de korte termijn maatregelen die voortkomt uit het Open Plan Proces vaarverbinding Holwerd – Ameland (OPP). Wagenborg vaart deze

³⁵ Doeksen, Vervoerplan 2018.

³⁶ Wagenborg Vervoerplan 2019, blz. 20.

³⁷ Voor de vaartijden in 2018 zijn de websites van Doeksen en Wagenborg geraadpleegd.

sneldienst (net als de reguliere veerdienst) onder de concessie en voor eigen rekening en risico. Wel betalen reizigers een toeslag.

Tot slot kan als het gaat om een verkorting van de vaartijd nog worden opgemerkt dat Wagenborg de haalbaarheid van een sneldienst naar Schiermonnikoog gaat onderzoeken.³⁸

Consequenties decentralisatie

De toename van de vaartijden van enkele veerdiensten zijn terug te voeren op externe factoren; het is namelijk niet in het belang van de rederijen om de vaartijden te verlengen, omdat dit leidt tot langere reistijden voor passagiers en hogere kosten voor de rederijen. Er is daarom geen reden te veronderstellen dat decentralisatie tot langere vaartijden van de veerdiensten zal leiden.

Uit de introductie en verkenning van sneldiensten blijkt verder dat rederijen het vervoer naar en van de Waddeneilanden voor bewoners, forenzen en toeristen aantrekkelijker willen maken door de vaartijd en daarmee de reistijd te verkorten. De mogelijkheden hiertoe worden bepaald door de beschikbare infrastructuur en beschikbare schepen; decentralisatie van de Friese Waddenveren zal hier geen effect op hebben.

3.4 Betrouwbaarheid

Beide concessies schrijven voor dat maximaal 1% van de afvaarten mag uitvallen en dat ten minste 95% van de afvaarten binnen 10 minuten na het geplande vertrektijdstip moet vertrekken. Bij de toepassing van deze percentages wordt rekening gehouden met overmacht en vertraging vanwege het overnemen van aansluitingen van het openbaar vervoer. In de concessie is beschreven wanneer sprake is van overmacht. Het gaat onder andere om extreme weersomstandigheden, extreme waterstanden en het dichtslippen van de vaargeul.

Drie van de vier veerdiensten naar de Waddeneilanden hebben weinig last van vertragingen of uitval (zie ook bijlage 2). Op de veerverbinding Holwerd – Ameland en v.v. heeft bijna een op de drie afvaarten bij vertrek een vertraging van meer dan 10 minuten, waarbij de oorzaak in veel gevallen buiten de invloedssfeer van de concessieverlener en rederij ligt (zie hoofdstuk 5).

Om de betrouwbaarheid van de veerdienst naar Ameland te verbeteren heeft Wagenborg vanaf 1 januari 2018 de dienstregeling aangepast: de afvaarten in de ochtend vertrekken op het halve uur en de afvaarten in de middag op het hele uur (knip in de dienstregeling). Hierdoor ontstaat halverwege de dag een buffer van 30 minuten om vertragingen te kunnen inlopen. Wagenborg verwacht dat door deze beperkte aanpassing de effecten van eventuele vertragingen met ca. 30% worden verminderd³⁹. Door de knip in de dienstregeling samen te laten vallen met de ploegenwissel beperkt Wagenborg de meerkosten van de maatregel.

³⁸ Wagenborg Vervoerplan 2019, blz. 5.

³⁹ Wagenborg, Vervoerplan 2018.

Consequenties decentralisatie

Er is geen reden te veronderstellen dat decentralisatie consequenties voor de betrouwbaarheid van de vier veerdiensten zal hebben. Voor zowel het ministerie als de provincie is een betrouwbare uitvoering belangrijk gelet op het maatschappelijk belang van de veerdiensten. En onafhankelijk van de vraag welke partij concessieverlener is, hebben ook of vooral rederijen belang bij een goede betrouwbaarheid, omdat dit bijdraagt aan reizigerstevredenheid en daarmee mogelijk tot extra reizigers, alsmede aan een efficiënte(re) uitvoering van de veerdiensten omdat geen (of niet langer) buffers in de dienstregeling hoeven te worden ingebouwd om gevolgen van een onbetrouwbare uitvoering op te vangen.

Veel geïnterviewden uiten hun zorgen over de consequenties van decentralisatie van de Friese Waddenveren voor de betrouwbaarheid van de veerdienst naar Ameland. Zij verwachten dat de provincie minder invloed op Rijkswaterstaat kan uitoefenen om extra werkzaamheden uit te voeren ter verhoging van de betrouwbaarheid van deze veerdienst dan het ministerie. In hoofdstuk 5 gaan we nader op deze verwachting in.

3.5 Aansluiting Waddenveren op andere openbaar vervoersvormen

In het coalitieakkoord noemt de provincie het benutten van kansen voor een betere aansluiting van andere vormen van openbaar vervoer op de veerdiensten als één van de redenen voor de ‘Verkenning decentralisatie Friese Waddenveren’. Zowel de concessies voor de Friese Waddenveren als de door provincie Fryslân verleende concessies voor het openbaar vervoer per bus en trein op het vaste land en op de Waddeneilanden bevatten op dit moment al bepalingen die goede aansluitingen tussen de veerdiensten en het (openbaar) vervoer in aangrenzende gebieden moeten waarborgen.⁴⁰ Hetzelfde geldt voor de door het OV bureau Groningen Drenthe verleende concessie voor het busvervoer in beide provincies waarin is opgenomen dat de aansluiting op de veerdienst naar Schiermonnikoog gegarandeerd moet worden.

Het algemene beeld uit de interviews is dat rederijen en OV-bedrijven hun dienstregelingen zo goed mogelijk op elkaar proberen af te stemmen en hierover in het kader van het jaarlijkse dienstregelingproces met elkaar overleggen. Voor de bussen op de Waddeneilanden en de particuliere busverbinding met het parkeerterrein “Tjerk Hiddes” in Harlingen geldt dat de dienstregeling volledig is afgestemd op het vaarschema van de veren. Dat geldt ook voor de buslijnen Holwerd – Leeuwarden (lijn 66), Lauwersoog – Groningen (lijn 163) en Lauwersoog – Leeuwarden (lijn 155). Wat betreft de aansluiting van de veerdiensten op de trein in Harlingen Haven, gelden de volgende beperkingen:

⁴⁰ Busconcessie ZOWAD (Zuidoost Fryslân en Waddeneilanden Vlieland, Terschelling en Ameland) 2016-2022; Busconcessie Noord en Zuidwest Fryslân en Schiermonnikoog 2012 – 2020; Busconcessie Groningen Drenthe 2020; Concessie treindiensten Leeuwarden – Harlingen Haven en Leeuwarden – Stavoren 2006-2020; Concessies regionaal spoor 2020-2035 in de provincies Groningen en Fryslân en in Niedersachsen.

- ▶ De dienstregeling van de Hoofdrailnetconcessie van NS is leidend voor het maken van de dienstregeling van de treindienst Leeuwarden - Harlingen. Het is daardoor niet altijd mogelijk de treindienst Leeuwarden – Harlingen een goede aansluiting te geven op zowel de treinen in Leeuwarden als op de veerdiensten. Wanneer dit niet mogelijk is geeft de provincie in de treinconcessie prioriteit aan eerstgenoemde aansluiting.
- ▶ De spoorlijn Leeuwarden – Harlingen is enkelsporig waardoor tegemoetkomende treinen elkaar alleen bij stations kunnen passeren. Door deze beperking zijn de vertrektijden van de trein niet evenredig verdeeld over het uur. De dienstregeling van de veerdienst kan daardoor niet altijd goed aansluiten op die van de treindienst Leeuwarden – Harlingen.

In het Vervoerplan 2018 merkt Doeksen met betrekking tot het plannen van aansluitingen het volgende op: *aangezien de treinaansluitingen prevaleren en de tijden van de trein en de bus bovendien sterk variëren per dag en per periode, is het onmogelijk om alle afvaarten voldoende op de busverbindingen aan te kunnen laten sluiten.*

Een voorbeeld waar nog winst valt te behalen betreft de aansluiting van de veerdiensten in Harlingen op het openbaar busvervoer richting Noord-Holland. In haar zienswijze op het concept vervoerplan 2018 voor de Waddenveren West merkt de provincie Fryslân hierover het volgende op: *op basis van de voorlopige dienstregeling is het aansluitend vervoer goed geregeld, met uitzondering van lijn 71 (via een overstap op Qliner 350) naar Alkmaar. Wij vragen u hiervoor een passende oplossing te vinden*⁴¹. Vanwege de koppeling van deze buslijn met de boottijden van/naar Texel en de treinverbindingen in Noord-Holland, was aansluiting van de aankomst- en vertrektijden van buslijn 71 in Harlingen op die van de veerdiensten in 2019 niet mogelijk.⁴²

In de dagelijkse praktijk levert alleen het realiseren van de aansluitingen in Holwerd problemen op; als gevolg van de vertragingen van de reguliere veerdienst naar Ameland moeten de aansluitende bussen vaak wachten.⁴³ De aansluitingen op de sneldienst van en naar Ameland verlopen goed. Rederijen en OV-bedrijven informeren elkaar via de verkeersleiding wanneer een rit of afvaart vertraagd is waardoor een aansluiting gemist dreigt te worden.

Consequenties decentralisatie

Zowel concessieverleners als concessiehouders hebben belang bij een goede aansluiting van de veerdiensten op andere openbaar vervoersvormen. Alle veer-, bus- en treinconcessies bevatten op dit moment ook al bepalingen die goede aansluitingen moeten waarborgen. Er is geen reden om te veronderstellen dat decentralisatie van de Friese Waddenveren tot aanvullende of andere eisen ten aanzien van de kwaliteit van de aansluitingen zal leiden. Wel kan het feit dat, met uitzondering van de veerdienst naar Schiermonnikoog, één partij concessieverlener is voor alle drie de vervoersvormen ertoe leiden dat rederijen en OV-

⁴¹ Doeksen, Vervoerplan 2018, p. 45.

⁴² Doeksen, Vervoerplan 2019, p. 16.

⁴³ Interview Arriva.

bedrijven zich nog meer richten op optimalisatie van de aansluitingen tussen de verschillende vervoersvormen.

3.6 Tarieven

De concessie bevat voorschriften ten aanzien van de tarieven. Het doel van deze voorschriften is onder andere om de reizigers te beschermen tegen te grote tariefstijgingen. Het belang hiervan is voorts gelegen in de omstandigheid dat de reiziger geen alternatieve vervoerswijze heeft.⁴⁴

In de concessie is vastgelegd dat het maximumtariefniveau jaarlijks door het ministerie wordt vastgesteld (met het tariefniveau van 2010 als referentie).⁴⁵ De Concessiehouder mag maximaal één keer per jaar een wijziging voorstellen van de verschillende kaartsoorten en van de hoogte van de tarieven voor de verschillende kaartsoorten voor het eerstvolgende jaar en de bijbehorende dienstregeling.⁴⁶ Dit voorstel dient onderdeel te zijn van het jaarlijkse vervoerplan van de rederijen⁴⁷ en behoeft instemming van het ministerie⁴⁸. De rederijen hebben daarbij ruimte om het tarief van de ene kaartsoort meer te laten stijgen dan die van een andere kaartsoort, zolang de totale stijging binnen de grenzen van het door het vastgestelde maximumtariefniveau blijft⁴⁹. Ook moeten de rederijen in ieder geval een kaartsoort met kortingstarief voor frequente reizigers aanbieden⁵⁰. Deze kaartsoort is onder meer bedoeld voor eilandbewoners.

Beëindiging btw-vrijstelling

In het Belastingplan 2018 kondigde het kabinet aan dat de Nederlandse regeling voor het btw-nultarief van zeeschepen naar aanleiding van een aanwijzing van de Europese Commissie moest worden aangepast, met als gevolg dat vanaf 1 januari 2018 de rederijen geconfronteerd zouden worden met een heffing van 6% btw op de kosten voor de aanschaf en onderhoud van de schepen. De rederijen zouden ertoe kunnen besluiten om 'in de btw' te gaan. Dit zou betekenen dat de tarieven voor de veerdiensten naar de Waddeneilanden eveneens met 6% verhoogd zouden worden.⁵¹ Door middel van een amendement van de Tweede Kamer is de inwerkingtreding van deze aanpassing met een jaar uitgesteld tot 1 januari 2019.⁵² De zorg van

⁴⁴ Blz. 21 van de Vervoerconcessie Waddenveren West en de Vervoerconcessie Waddenveren Oost .

⁴⁵ Artikel 9 lid 1 van de Vervoerconcessie Waddenveren West en de Vervoerconcessie Waddenveren Oost.

⁴⁶ Artikel 9 lid 6 van de Vervoerconcessie Waddenveren West en de Vervoerconcessie Waddenveren Oost.

⁴⁷ Artikel 1.2 sub VI van Bijlage 1 (Programma van Eisen) bij de Vervoerconcessie Waddenveren West en de Vervoerconcessie Waddenveren Oost.

⁴⁸ Artikel 9 lid 15 van de Vervoerconcessie Waddenveren West en de Vervoerconcessie Waddenveren Oost.

⁴⁹ Artikel 9 lid 7 van de Vervoerconcessie Waddenveren West en de Vervoerconcessie Waddenveren Oost. Het maximumtariefniveau betreft een plafond voor de totale opbrengst van de kaartverkoop van de verschillende kaartsoorten bij een gelijk aantal reizigers. De voorgestelde prijs van een individuele kaartsoort mag maximaal 5% meer stijgen dan de index met dien verstande dat de totale stijging binnen de grenzen van het door de Concessieverlener vastgestelde maximumtariefniveau blijft.

⁵⁰ Artikel 9 lid 9 van de Vervoerconcessie Waddenveren West en de Vervoerconcessie Waddenveren Oost.

⁵¹ Kamerstukken 34785, nr. 24.

⁵² Kamerstukken 34785, nr. 28.

de Tweede Kamer zat vooral bij de consequenties voor de eilandbewoners die geen andere mogelijkheid hebben en de veerdiensten daarom regelmatig gebruiken.⁵³

De rederijen zijn verschillend met de btw-maatregel omgegaan. Wagenborg heeft van het uitstel gebruik gemaakt en is op 1 januari 2019 begonnen met de afdracht van btw, terwijl Doeksen per 1 januari 2018 is begonnen met afdracht van btw over de vervoerstickets, waardoor de rederij in aanmerking komt voor aftrek van voorbelasting. Doeksen heeft de tarieven niet aangepast naar aanleiding van de btw-maatregel, maar de netto-tarieven in 2018 zodanig verlaagd dat de tarieven die passagiers betalen in 2018 hetzelfde bleven.⁵⁴

Per 1 januari 2019 dragen de rederijen over alle vervoerstickets voor de veerdiensten btw af, waarbij het btw-percentages is verhoogd van 6% naar 9%. Wagenborg heeft de tarieven met de verschuldigde omzetbelasting van 9% verhoogd⁵⁵, maar tevens de netto-tarieven verlaagd, waardoor de tarieven met per saldo met circa 5% stijgen. Doeksen heeft de btw-verhoging van 6% naar 9% doorberekend in de tarieven⁵⁶. Het Rijk komt de bewoners van de Waddeneilanden tegemoet via een eenmalige tegemoetkoming aan gemeenten van € 1,5 miljoen.⁵⁷

Consequenties decentralisatie

Decentralisatie van de Friese Waddenveren kan mogelijk leiden tot een betere tariefintegratie tussen veerdiensten en aansluitende openbaar vervoersvormen. Uit het Programma van Eisen voor de nieuwe concessie voor de noordelijke treindiensten blijkt namelijk dat de provincie Fryslân belang hecht aan tariefintegratie met de *veerdiensten, bijvoorbeeld in de vorm van een trein-boot kaartje*⁵⁸. Deze bepaling gaat een stuk verder dan de verplichting voor de rederijen om tot tariefintegratie te komen. In de concessies West en Oost is alleen opgenomen dat de rederijen marketingactiviteiten moeten afstemmen met die van de concessiehouders regionaal (openbaar) vervoer in de provincies Fryslân en Groningen en met die van de concessiehouder(s) van het landelijke spoorwegnet.⁵⁹ Daarbij geldt tevens dat de rederijen zich dienen aan te sluiten bij en actief dienen te participeren in activiteiten van de provincies Fryslân en Groningen en/of de regionale vervoerders al dan niet met andere partners op het gebied van integrale of concessiegrensoverschrijdende marketing (zoals het Waddenbiljet).⁶⁰

De interviews geven geen aanleiding om te veronderstellen dat decentralisatie van de Friese Waddenveren consequenties voor de hoogte van de tarieven heeft. In de concessies West en Oost is de jaarlijkse tariefstijging gemaximeerd. De door de provincie Fryslân verleende OV-

⁵³ Kamerstukken 34785, nr. 24.

⁵⁴ Kamerstukken 34785, nr. 100.

⁵⁵ Wagenborg Vervoerplan 2019 blz. 20.

⁵⁶ Doeksen Vervoerplan 2019 blz. 29.

⁵⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/10/18/15-miljoen-voor-waddengemeenten>.

⁵⁸ Programma van eisen concessies regionaal spoorvervoer 2021 – 2035 in de provincies Groningen en Fryslân en in Niedersachsen.

⁵⁹ Artikel 7.2 lid b van Bijlage 1 (Programma van Eisen) bij de Vervoerconcessie Waddenveren West en de Vervoerconcessie Waddenveren Oost.

⁶⁰ Artikel 7.2 lid c van Bijlage 1 (Programma van Eisen) bij de Vervoerconcessie Waddenveren West en de Vervoerconcessie Waddenveren Oost.

concessies bevatten eveneens bepalingen ten aanzien van de jaarlijkse tariefstijging van het bus- en treinvervoer. In beide gevallen beogen de concessieverleners de reizigers te beschermen tegen grote tariefstijgingen.

3.7 Informatievoorziening

De rederijen dienen zowel de reizigers als de vervoerders die aansluitend (openbaar) vervoer verzorgen te informeren over onder meer dienstregelingwijzigingen en verstoringen. De rederijen zijn daarbij verplicht actuele reisinformatie te verstrekken aan de Nationale Databank OV (i.o.) en/of vergelijkbare initiatieven aan de Nationale Databank OV.⁶¹ Daarmee zijn de eisen die aan de rederijen gesteld worden vergelijkbaar met de eisen die door de wetgever⁶² en concessieverleners in het kader van OV-concessies gesteld worden. Doel van deze eisen is een verdere integratie van de informatievoorziening over (openbaar) vervoersvormen.

Uit het klanttevredenheidsonderzoek 2016 bleek dat Wagenborg op reisinformatie bij vertragingen slecht scoort. Op verzoek van het ministerie heeft Wagenborg een plan opgesteld gericht op verbetering van de communicatie bij vertragingen. Zo heeft Wagenborg in samenwerking met andere vervoerders een informatiesysteem ontwikkeld waarmee aan reizigers in bijvoorbeeld de bus, de verwachte afvaartijden en beschikbare plaatsen kan worden getoond.⁶³ Uit het vervoerplan voor 2019 blijkt dat het kwaliteitsoordeel ten aanzien van reisinformatie ook in 2019 nog een aandachtspunt is, waartoe Wagenborg voorstellen zal doen in het kader van het Verbeterplan Klanttevredenheid 2019.⁶⁴

Consequenties decentralisatie

Het feit dat er landelijk afspraken gemaakt zijn gericht op de beschikbaarheid en integratie van reisinformatie brengt met zich mee dat er geen aanleiding is om te veronderstellen dat decentralisatie van de Friese Waddenveren consequenties heeft voor de kwaliteit van de informatievoorziening richting reizigers.

⁶¹ Artikel 8.1 lid g van Bijlage 1 (Programma van Eisen) bij de Vervoerconcessie Waddenveren West en de Vervoerconcessie Waddenveren Oost.

⁶² Wet Personenvervoer 2000, artikel 14.

⁶³ Kamerbrief d.d. 2 oktober 2017 23645 nr. 649.

⁶⁴ Wagenborg Vervoerplan 2019 blz. 16.

4. Duurzame uitvoering Waddenveren

NAAST HET WAARBORGEN OF VERBETEREN VAN DE BEREIKBAARHEID SPEELT HET ASPECT DUURZAAMHEID EEN STEEDS BELANGRIJKERE ROL IN ZOWEL HET LANDELIJKE ALS PROVINCIALE MOBILITEITSBELEID (ZIE OOK PARAGRAAF 2.3). IN DIT HOOFDSTUK GAAN WE NA OF EN ZO JA WELKE CONSEQUENTIES DECENTRALISATIE VOOR DE DUURZAAMHEID VAN DE FRIESE WADDENVEREN KAN HEBBEN.

4.1 Duurzaamheid in huidige concessies

De concessies voor de Friese Waddenveren bevatten meerdere eisen ten aanzien van een duurzame uitvoering van de veerdiensten. Zo geldt een inspanningsverplichting voor de rederijen om een zo gering mogelijke uitstoot van CO₂, NO_x, fijnstof en andere schadelijke stoffen te bewerkstelligen en duurzame technologieën in te zetten.⁶⁵ Verder moeten de rederijen op milieuverantwoorde wijze varen conform de doelstellingen van het programma 'VoortVarend Besparen'.⁶⁶ En om de drie jaar moeten de rederijen in een milieuplan onder meer rapporteren over de milieubelasting in de voorgaande periode en een lijst met concrete maatregelen voor milieuvriendelijkere exploitatie opstellen.⁶⁷

De rederijen hebben dus een inspanningsverplichting om de duurzaamheid van de veerdiensten te verbeteren, maar verbeteringen zijn vanuit de lopende concessies niet af te dwingen. Daarbij geldt dat de grootste verbeteringen op het gebied van duurzaamheid zijn te behalen bij de instroom van nieuwe schepen. Sinds de start van de huidige concessies hebben Doeksen en Wagenborg de volgende keuzes gemaakt bij de aanschaf van nieuwe schepen:

- ▶ In 2017 is Doeksen gestart met de bouw van twee nieuwe schepen die op LNG (Liquefied Natural Gas, vloeibaar aardgas) zullen gaan varen. De nieuwe schepen zullen in 2019 in de vaart worden genomen. Doeksen verwacht daarmee een reductie van de netto CO₂-uitstoot door de totale vloot van ca. 13% te realiseren en de uitstoot van NO_x en andere schadelijke stoffen zal naar verwachting in 2019 meer dan halveren.⁶⁸ Doeksen heeft de wens dat de LNG op termijn uit hernieuwbare bronnen (biogas) wordt gewonnen.
- ▶ Wagenborg heeft in 2018 een snelboot in de vaart genomen die wordt aangedreven door dieselmotoren. Wagenborg heeft onderzocht of deze boot op GTL-brandstof (vloeibare brandstof gemaakt van aardgas die minder uitstoot produceert dan diesel) kon varen, maar heeft daar vanwege de hogere kosten vanaf gezien.⁶⁹

⁶⁵ Artikel 3.5 lid b van Bijlage 1 (Programma van Eisen) bij de Vervoerconcessie Waddenveren West en de Vervoerconcessie Waddenveren Oost.

⁶⁶ Artikel 3.5 lid c van Bijlage 1 (Programma van Eisen) bij de Vervoerconcessie Waddenveren West en de Vervoerconcessie Waddenveren Oost.

⁶⁷ Artikel 3.5 lid e van Bijlage 1 (Programma van Eisen) bij de Vervoerconcessie Waddenveren West en de Vervoerconcessie Waddenveren Oost.

⁶⁸ Doeksen Vervoerplan 2018 blz. 16.

⁶⁹ Wagenborg Vervoerplan 2019 blz. 40.

Consequenties decentralisatie

Gelet op de toenemende landelijke en regionale aandacht voor duurzaamheid in combinatie met de mogelijkheden tot verhoging van de duurzaamheid, mag verwacht worden dat, onafhankelijk van de vraag welke partij concessieverlener is, in de toekomst hogere eisen ten aanzien van een duurzame uitvoering van de Friese Waddenveren gesteld zullen gaan worden. Zoals aangegeven is de grootste slag op het gebied van duurzaamheid te maken bij de aanschaf van nieuwe schepen.

In de lopende concessies hebben de rederijen weliswaar een inspanningsverplichting om de duurzaamheid van de Friese Waddenveren te verbeteren, maar zij mogen bij de aanschaf van nieuwe schepen hun eigen bedrijfseconomische afwegingen maken. Dit kan ertoe leiden dat rederijen voor het honoreren van een eventuele wens tot versnelling van de transitie naar een duurzamere uitvoering van de veerdiensten een financiële bijdrage van de concessieverlener vragen op het moment dat de inzet van milieuvriendelijkere schepen gepaard gaat met hogere exploitatiekosten voor de rederijen. Dat dit niet per definitie het geval hoeft te zijn bewijst de keuze van Doeksen voor de aanschaf van LNG-schepen.

De aanbesteding van de nieuwe concessies kan gebruikt worden om een extra stap op het gebied van duurzaamheid te zetten door hogere duurzaamheidseisen ten aanzien van de in te zetten schepen te stellen, onafhankelijk van de vraag welke partij concessieverlener is. De mogelijkheden om voor de uitvoering van deze concessies (nieuwe) duurzamere schepen te eisen, worden evenwel beperkt door bepalingen in de lopende concessies ten aanzien van de verplichte overdracht van productiemiddelen (zie paragraaf 4.2) en de economische/ technische levensduur van de schepen.

4.2 Overdracht productiemiddelen

Tenzij de betrokken rederijen onderling anders overeenkomen, geldt bij (tussentijdse) overgang van de concessies een verplichte overdracht van een aantal voor de uitvoering van de Friese Waddenveren aan te wenden productiemiddelen⁷⁰ tegen de dan geldende waarde⁷¹. De verplichte overdracht betreft zowel productiemiddelen die door de rederijen zijn aangeschaft als productiemiddelen die door hen zijn geleast.

Bijlage 3 'Overdracht van de Productiemiddelen' bij de concessies bevat een overzicht van over te dragen productiemiddelen ten tijde van de concessieverlening in 2011 en de methode om de waarde van de productiemiddelen te bepalen. Het gaat hierbij niet alleen om de schepen (zie tabel 4.1), maar bijvoorbeeld ook om terminalgebouwen. In Bijlage 4 'Procedure aanschaf of Lease schepen' is de procedure beschreven die de rederijen moeten volgen in geval van

⁷⁰ Artikel 22 lid 1 van de Vervoerconcessie Waddenveren West en de Vervoerconcessie Waddenveren Oost.

⁷¹ Bijlage 3 (Overdracht van de Productiemiddelen) bij de Vervoerconcessie Waddenveren West en de Vervoerconcessie Waddenveren Oost bevat een overzicht van de productiemiddelen die overgedragen moeten worden en de methode om de waarde van de productiemiddelen te bepalen.

aanschaf, lease of (ver-)nieuwbouw van schepen. Eén van de bepalingen is dat rederijen hun voornemens om een schip aan te schaffen, te leasen en/of te (ver-)nieuwbouwen (waaronder refit van de motor wordt begrepen) ten minste vijf jaar voor het einde van de looptijd van de concessie aan het ministerie moeten melden, omdat de melding anders niet in behandeling wordt genomen, tenzij het ministerie en de rederij anders overeen komen.⁷²

Tabel 4.1 Over te dragen schepen bij start van de concessies

Schip	Rechten	Bouwjaar
<i>Concessie West</i>		
Friesland	Eigendom	1989
Koegelwieck	Eigendom	1992
Tiger	Eigendom	2008
Midsland	Eigendom	1974
Vlieland	Huur	2005
<i>Concessie Oost</i>		
Monnik	Gehuurd van Wagenborg Shipinvest II B.V.	1986
Rottum	Gehuurd van Wagenborg Shipinvest II B.V.	1985
Sier	Gehuurd van Wagenborg Shipinvest II B.V.	1995
Oerd	Gehuurd van Wagenborg Shipinvest II B.V.	2003

Bron: Bijlage 3 'Overdracht productiemiddelen' bij de concessie Waddenveren West en Oost.

Consequenties decentralisatie

In geval van decentralisatie van de Friese Waddenveren blijven de bepalingen in de lopende concessies ten aanzien van de verplichte overdracht van productiemiddelen van kracht, ongeacht het moment van decentralisatie. Deze verplichting in combinatie met de lange levensduur van schepen beperkt de mogelijkheden voor de concessieverlener om bij (tussentijdse) overgang van de concessie een verbetering op het gebied van duurzaamheid te realiseren, tenzij rederijen mogelijkheden zien om de bestaande schepen op andere veerdiensten in te zetten of de concessieverlener bereid is de kosten van vervroegde afschrijving van deze schepen voor haar rekening te nemen. Dit geldt ongeacht de vraag of het ministerie of de provincie concessieverlener is; met andere woorden, de decentralisatie van de Friese Waddenveren heeft hier geen invloed op.

⁷² Artikel 1 leden 1 en 2 van Bijlage 4 (Procedure aanschaf of Lease schepen) bij de Vervoerconcessie Waddenveren West en de Vervoerconcessie Waddenveren Oost.

5. Infrastructuur als randvoorwaarde

IN DE UITVOERINGSAGENDA BIJ HET COALITIEAKKOORD VAN DE PROVINCIE FRYSLÂN IS AANGEGEVEN DAT DE VERKENNING SPECIFIEK AANDACHT ZAL BESTEDEN AAN HET BAGGEREN VAN DE VAARGEULEN EN DE TOESTAND VAN DE VEERDAMMEN.⁷³ HOEWEL HET ONDERHOUD AAN VAARGEULEN EN HAVENINFRASTRUCTUUR GEEN ONDERDEEL VAN DE EVENTUELE DECENTRALISATIE IS, ZIJN DE KWALITEIT EN BESCHIKBAARHEID VAN DEZE INFRASTRUCTUUR VAN INVLOED OP DE UITVOERING VAN DE VEERDIENSTEN EN KUNNEN DAARMEE VAN INVLOED ZIJN OP EEN EVENTUEEL BESLUIT TOT DECENTRALISATIE VAN DE FRIESE WADDENVEREN.

5.1 Vaargeulen

Rijkswaterstaat is als uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van de vaargeulen naar de Waddeneilanden binnen het daartoe geldende wettelijke kader, specifiek de structuurvisie Waddenzee en de Natuurbeschermingswet. De uitvoering van de baggerwerkzaamheden vindt plaats door marktpartijen op basis van aanbesteding en binnen de kaders van de afgegeven Natuurbeschermingswetvergunning.⁷⁴ In het contract voor het vaargeulbeheer is opgenomen dat de vaargeulen op minimaal 50 meter breed en minimaal 3,80 meter diep (min NAP) moeten worden gehouden.⁷⁵ Rijkswaterstaat monitort nauwlettend op deze afmetingen. Knelpunten op de vaarroute moeten volgens het onderhoudscontract binnen 72 uur worden opgelost.⁷⁶

In paragraaf 3.2 merkten we op dat de oorzaak voor de vertragingen bij de veerverbinding Holwerd – Ameland in veel gevallen buiten de invloedssfeer van de concessieverlener en rederij ligt. De natuurlijke dynamiek maakt dat de vaargeul waarvan deze veerverbinding gebruik maakt continu aan verandering onderhevig is. Er wordt voortdurend slib afgezet, waardoor de breedte en de diepte van de vaargeul zonder ingrijpen afnemen. Ook is de loop van de vaargeul in de loop der jaren veranderd: de vaargeul is meer gaan meanderen, waardoor de veerboten (in de bochten) minder snel kunnen varen en de vaarroute sinds 1993 zo'n 10 procent langer is geworden.⁷⁷ Rijkswaterstaat moet steeds meer moeite doen om de vaargeul op de vereiste breedte en diepte te houden. Het zogenaamd baggerbezwaar is sinds de jaren negentig toegenomen van enige tienduizenden tot 700.000 m³/jaar in 2010, het jaar voordat de concessie Oost aan Wagenborg verleend is, en ongeveer 1,8 miljoen m³/jaar in

⁷³ Uitvoeringsagenda 2015-2019 'Mei elkenien foar elkenien' p. 39.

⁷⁴ Open Plan Proces vaarverbinding Ameland-Holwerd Eindadvies. Marc Jager en Jan Willem de Kleuver. 30 november 2016

⁷⁵ Beantwoording Kamervragen van de leden Von Martels en Van der Molen (beiden CDA) en het lid Van der Graaf (Christen Unie) over de veerverbinding Holwerd-Ameland. 20 maart 2018. Kenmerk ah-tk-20172018-1501.

⁷⁶ Beantwoording Kamervragen van de leden Von Martels en Van der Molen (beiden CDA) en het lid Van der Graaf (Christen Unie) over de veerverbinding Holwerd-Ameland. 20 maart 2018. Kenmerk ah-tk-20172018-1501.

⁷⁷ Brief aan Tweede Kamer d.d. 4 mei 2015 betreffende veerverbinding Ameland.

2015, het tweede jaar van de concessie.⁷⁸ Zonder aanvullende maatregelen zal het steeds moeilijker worden de vaargeul open te houden. Tegen deze achtergrond is het in paragraaf 2.3 genoemde OPP opgestart om met oplossingen te komen voor de vertragingen op de veerverbinding naar Ameland. Zoals daar ook al is aangegeven is de Waddenzee een complexe fysieke omgeving om in te werken. Factoren als wind, getijden, seizoenen, klimaatverandering en zeespiegelstijging zijn van invloed op de bevaarbaarheid van routes op de Waddenzee en daarmee op de uitvoering van de Waddenveren.

Diverse geïnterviewden hebben hun zorgen geuit over de impact van de kwaliteit van de vaargeulen op de veerdiensten en zien een overdracht van de concessieverlening naar de provincie in dit verband als een potentieel risico. Zij hebben het beeld dat er in de huidige situatie meer mogelijkheden zijn om de kwaliteit en beschikbaarheid van de vaargeulen te borgen, omdat het ministerie zowel opdrachtgever van Rijkswaterstaat als concessieverlener van de Friese Waddenveren is. Het ministerie heeft in haar rol van concessieverlener belang bij kwalitatief goede vaarverbindingen en kan daarbij als opdrachtgever van Rijkswaterstaat dit uitvoerende agentschap van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat directer aansturen. Geïnterviewden beschouwen het ministerie daarbij als één entiteit en niet, zoals feitelijk het geval is, als een organisatie waarin de rollen van concessieverlener van de Friese Waddenveren en opdrachtgever van Rijkswaterstaat bij verschillende directies zijn belegd die onder de verantwoordelijkheid van verschillende bewindslieden vallen (zie paragraaf 2.2).

Consequenties decentralisatie

Decentralisatie van de Friese Waddenveren leidt ertoe dat de verantwoordelijkheden voor de Friese Waddenveren en het beheer en onderhoud van de vaargeulen bij verschillende partijen komen te liggen. Veel geïnterviewden zijn bezorgd dat het ministerie na een overdracht van de concessies naar de provincie wellicht minder aandacht heeft voor de kwaliteit en beschikbaarheid van de vaargeulen en dat de provincie minder goed in staat is om te borgen dat de kwaliteit en beschikbaarheid van de vaargeulen op orde blijft. Hoewel het de vraag is in hoeverre deze zorg gegrond is, kan deze zorg worden verminderd/ weggenomen wanneer het ministerie en de provincie bij de decentralisatie afspraken maken over de kwaliteit en beschikbaarheid van de vaargeulen (zie ook paragraaf 6.3).

5.2 Haveninfrastructuur

Over het gebruik van de infrastructuur, aanleginrichtingen en walfaciliteiten is in de concessies opgenomen dat de rederijen verplicht zijn gebruik te maken van bestaande infrastructuur, aanleginrichtingen en walfaciliteiten.⁷⁹ De rederijen zijn zelf verantwoordelijk voor het sluiten van gebruiks- of huurovereenkomsten of het vestigen van de zakelijke rechten die nodig zijn voor de

⁷⁸ Open Plan Proces vaarverbinding Ameland-Holwerd Eindadvies. Marc Jager en Jan Willem de Kleuver. 30 november 2016, blz. 4

⁷⁹ Onder Ad 4 in Bijlage 3 (Overdracht Productiemiddelen) bij de Vervoerconcessie Waddenveren West en de Vervoerconcessie Waddenveren Oost is beschreven welke infrastructuur, aanleginrichtingen en walfaciliteiten dat zijn.

uitvoering van de concessie.⁸⁰ De rederijen dienen een marktconforme gebruiksvergoeding voor het gebruik van de infrastructuur te betalen.⁸¹

Veel geïnterviewden verwachten dat decentralisatie van de Friese Waddenveren dezelfde consequenties zal hebben voor het beheer van de haveninfrastructuur als voor het beheer en onderhoud van de vaargeulen. Daarbij hebben diverse geïnterviewden gebreken aan het beheer en onderhoud van de haveninfrastructuur aangestipt, waaronder de snelheid waarmee storingen worden opgelost (zoals een defect schuifhek en kapotte lampen) en de onderhoudsstaat van enkele bruggen. Het Consumentenplatform Waddenveren vindt dat er sprake is van achterstallig onderhoud aan de veerinrichtingen.⁸² Doeksen is van mening dat de onderhoudsstaat van de haveninfrastructuur is verslechterd nadat Rijkswaterstaat het beheer en onderhoud heeft ondergebracht in grote raamcontracten bij marktpartijen. De contacten met deze marktpartijen in de dagelijkse praktijk verlopen stroef omdat deze over veel schijven gaan.⁸³ Omdat de afspraken met betrekking tot het beheer en onderhoud van de infrastructuur buiten de scope van deze verkenning vallen (zie paragraaf 1.4), hebben wij niet kunnen vaststellen in hoeverre de door geïnterviewden genoemde gebreken aan de haveninfrastructuur geïsoleerde incidenten betreffen of dat sprake is van een bredere problematiek die te herleiden is tot (het niet naleven van) gemaakte afspraken.

Consequenties decentralisatie

Decentralisatie van de Friese Waddenveren leidt ertoe dat de verantwoordelijkheden voor de Friese Waddenveren bij een andere partij komt te liggen dan de verantwoordelijkheid voor de haveninfrastructuur. Veel geïnterviewden hebben hierover dezelfde zorgen als bij de scheiding van concessieverlening en opdrachtgeverschap voor beheer en onderhoud van de vaargeulen (paragraaf 5.1). Ook hier geldt dat afspraken tussen het ministerie en de provincie deze zorgen kunnen verminderen/wegnemen (zie ook paragraaf 6.3).

5.3 Overige infrastructuur

De veerdiensten genereren veel autoverkeer van en naar de havens van Harlingen, Holwerd en Lauwersoog. Voor een deel zijn dit automobilisten die de auto op de boot meenemen om naar één van de eilanden te gaan. Andere bezoekers van de eilanden parkeren hun auto in een van de havengemeenten en maken als passagier de overtocht. Ook is er autoverkeer als gevolg van passagiers die gehaald en gebracht worden. Het autoverkeer zorgt zeker op piekmomenten voor grote drukte bij de haventerminals en voor doorstromingsproblemen op de toeleidende wegen. In Harlingen wordt dit verergerd doordat bruggen en sluizen in de buurt van de haventerminal op gezette tijden open gaan om de scheepvaart door te laten. Uit de interviews is

⁸⁰ Artikel 12 van de Vervoerconcessie Waddenveren West en de Vervoerconcessie Waddenveren Oost .

⁸¹ Artikelsgewijze toelichting van de Vervoerconcessie Waddenveren West en de Vervoerconcessie Waddenveren Oost, p. 21.

⁸² Interview met Consumentenplatform Waddenveren West en Oost.

⁸³ Interview met Doeksen.

naar voren gekomen dat er winst valt te behalen als de openingstijden van de bruggen en sluisen beter worden afgestemd op de vaartijden van de Waddenveren.

Het parkeren zorgt ook voor de nodige overlast, met name in Harlingen. Om parkeeroverlast van eilandbezoekers die hun auto op straat parkeren tegen te gaan, heeft de gemeente in vrijwel heel Harlingen betaald parkeren ingevoerd. Voor eilandbezoekers is er vlak bij de haventerminal een parkeergarage beschikbaar. Iets verderop is het parkeerterrein Tsjerk Hiddes dat met pendelbussen bereikbaar is. In de toekomst komt er bij dit parkeerterrein extra capaciteit.

In Holwerd heeft Wagenborg twee parkeerterreinen in beheer. De eerste ligt op de pier naast de haventerminal. De tweede ligt iets verder van de pier af en geldt als uitlooplocatie in geval van grote drukte. In Holwerd is nauwelijks sprake van parkeerproblematiek, al parkeren steeds meer mensen de auto gratis in Holwerd (dorp) en gaan dan met fiets en bagage naar de boot. In de toekomst kan in Holwerd het parkeren een groter probleem worden wanneer Ameland autoluw wordt, iets wat mogelijk in de nieuwe visie van het eiland komt.⁸⁴

In Lauwersoog wordt het parkeerterrein beheerd door een commerciële partij. Hier zijn momenteel geen problemen, maar de ontwikkeling van het Werelderfgoedcentrum in Lauwersoog kan in de toekomst wellicht leiden tot toenemende parkeerdruk.⁸⁵

Consequenties decentralisatie

De autobereikbaarheid van en parkeermogelijkheden vallen buiten de scope van de concessies en daarmee van de decentralisatie van de Friese Waddenveren. Verschillende geïnterviewden hebben echter aangegeven dat er behoefte is aan een partij die de regie gaat voeren om de landzijdige bereikbaarheid van de havens in het algemeen en de haven van Harlingen in het bijzonder te verbeteren. Zij hebben het beeld dat de betrokken partijen op dit moment naar elkaar wijzen en zien een coördinerende rol voor de provincie weggelegd. Een mogelijk voordeel van decentralisatie van de Friese Waddenveren is dat de provincie als concessieverlener van de Friese Waddenveren een extra belang krijgt bij het verbeteren van de landzijdige bereikbaarheid van de havens en daardoor sneller bereid is om deze coördinerende rol, die zij nu ook al op zich zou kunnen nemen, te vervullen.

⁸⁴ Interview Wagenborg.

⁸⁵ Interview Wagenborg.

6. Praktische zaken

DIT HOOFDSTUK BESCHRIJFT PRAKTISCHE ZAKEN DIE BIJ DECENTRALISATIE VAN DE FRIESE WADDENVEREN KUNNEN SPELEN. DAARBIJ WORDT ONDERSCHIED GEMAAKT NAAR PRAKTISCHE ZAKEN OP ORGANISATORISCH, FINANCIËEL EN JURIDISCH GEBIED.

6.1 Organisatorisch

In geval van decentralisatie van de Friese Waddenveren worden taken en werkzaamheden rond het beheer en de verlening van concessies door het ministerie overgedragen aan de provincie. Daarbij kunnen de volgende scenario's⁸⁶ worden onderscheiden:

0. Geen overdracht van concessieverlening en/of concessiebeheer
1. Overdracht van concessiebeheer, maar niet van concessieverlening
2. Overdracht van concessieverlening en concessiebeheer.

Overdracht concessiebeheer (scenario's 1 en 2)

Het moment van decentralisatie, te weten tijdens de looptijd van de huidige concessies of bij de start van de opvolgende concessies, bepaalt in hoeverre de provincie bij de uitvoering van het concessiebeheer gehouden is aan bestaande afspraken met de rederijen. In geval van overdracht van de lopende concessies moet de provincie in ieder geval rekening houden met de volgende jaarlijks terugkerende taken:

- ▶ De concessieverlener neemt voor 1 oktober van elk jaar een (instemmings)besluit over het vervoerplan.⁸⁷ De concessieverlener controleert daarbij of het vervoerplan voldoet aan de concessievoorwaarden en of de vervoerders op een juiste manier zijn omgegaan met de adviezen van consumentenorganisaties en decentrale overheden op het concept vervoerplan. Daarnaast gaat de concessieverlener na of het vervoerplan voldoet aan de eis dat sprake is van optimalisatie voor de reiziger.
- ▶ De concessieverlener stelt jaarlijks, uiterlijk op 1 juli van elk jaar, het maximumtariefniveau vast voor het eerstvolgende dienstregelingjaar.⁸⁸ De methodiek is beschreven in de concessie.
- ▶ De concessieverlener toetst jaarlijks of de vervoerder een redelijk rendement op geïnvesteerd vermogen heeft behaald. De procedure en voorschriften zijn opgenomen in de concessie.

⁸⁶ In principe kan nog een vierde scenario onderscheiden worden, namelijk een scenario waarbij wel de concessieverlening, maar niet het concessiebeheer wordt overgedragen. Gelet op de constatering in de voorgaande hoofdstukken lijkt dit scenario niet plausibel en is dit scenario in dit hoofdstuk niet in beschouwing genomen.

⁸⁷ Artikel 5 van de Vervoerconcessie Waddenveren West en de Vervoerconcessie Waddenveren Oost .

⁸⁸ Artikel 9 van de Vervoerconcessie Waddenveren West en de Vervoerconcessie Waddenveren Oost.

Daarnaast dient de provincie op grond van de lopende concessies onder andere de volgende activiteiten te verrichten:

- ▶ Het voeren van periodiek overleg met de rederijen over de prestaties van de veerdiensten en actualiteiten;
- ▶ Het monitoren van de prestaties op basis van de periodieke verantwoordingsrapportages van de vervoerders en/of via eigen onderzoek;
- ▶ Indien daar aanleiding toe is handhavend optreden (bijvoorbeeld door een verbeterplan af te dwingen of een boete op te leggen).
- ▶ Het indien nodig voeren van periodiek overleg met decentrale overheden en andere stakeholders;
- ▶ Indien de situatie daarom vraagt het voeren van overleg met infrastructuurbeheerders.

Het ministerie heeft aangegeven dat het beheer van de concessies Oost en West in totaal ongeveer 1 fte per jaar aan capaciteit kost. Als de huidige capaciteit maatgevend is, zou de overdracht van de Waddenverenconcessies voor de provincie betekenen dat zij ongeveer 1 fte nodig heeft voor het concessiebeheer tegenover circa 0,1 fte op dit moment. De provincie verwacht evenwel dat het concessiebeheer haar meer capaciteit zal vergen dan het ministerie vanwege de nauwere banden met een aantal belangrijke stakeholders, zoals gemeenten en consumentenorganisaties en intern met Provinciale Staten.⁸⁹

Het ministerie verwacht zelf dat de directie Openbaar Vervoer en Spoor (OVS) ook na overdracht van de concessieverlening nog aandacht en tijd zal blijven besteden aan de Friese Waddenveren, net zoals dat nu ook het geval is als het gaat om het stads- en streekvervoer en regionaal spoorvervoer. Daarnaast blijft de directie Wegen en Verkeersveiligheid van het ministerie verantwoordelijk voor de aanleg en het beheer en onderhoud van de vaargeulen en haveninfrastructuur ten behoeve van de Friese Waddenveren.

Concessieverlening (scenario 2)

Bij concessies waarbij gebruik wordt gemaakt van productiemiddelen met een lange levertijd, zoals treinen en schepen, starten concessieverleners drie tot vier jaar voor de beoogde start van een nieuwe concessie met de voorbereidingen zo is onze ervaring. Voor de opvolgende concessies voor de Friese Waddenveren heeft het ministerie als uitgangspunt genomen dat de voorbereiding van een openbare aanbesteding van deze concessies ongeveer 3 jaar voor het einde van de looptijd van de concessies start.⁹⁰

De procedure van concessieverlening waarbij een openbare aanbestedingsprocedure gevolgd wordt, omvat in het algemeen de volgende stappen.⁹¹ De eerste stap bestaat uit het opstellen van een beleidskader, eventueel gevolgd door een nota van uitgangspunten voor de aanbesteding. Op basis hiervan stellen concessieverleners een (concept) programma van eisen

⁸⁹ Interview met de provincie Fryslân.

⁹⁰ Artikelsgewijze toelichting van de Vervoerconcessie Waddenveren West en de Vervoerconcessie Waddenveren Oost, p. 27.

⁹¹ CROW (2010) Toolbox Beter Bestek. Gereedschap voor aanbestedingen in het openbaar vervoer.

en andere besteksdocumenten op. Daarna volgt de aanbestedingsprocedure zelf en de implementatiefase. De ervaring is dat er gedurende deze periode ten minste 1 à 2 fte vanuit de concessieverlener ingezet wordt voor de concessieverlening. Vaak huren concessieverleners daarnaast nog specialistische kennis in om ze te ondersteunen bij het aanbestedingsproces. De benodigde capaciteit en externe ondersteuning hangt onder meer af van de vraag of de concessieverlener voor de opvolgende concessie uitgaat van bestaande documenten dan wel ervoor kiest de concessie opnieuw in te richten. In geval van de Friese Waddenveren is één van de vragen of net als nu voor twee concessies gekozen wordt of dat de concessies samengevoegd of gesplitst worden.

Aandachtspunt bij de verlening van de opvolgende concessies voor de Friese Waddenveren is dat de beide concessies (vrijwel) tegelijkertijd eindigen.⁹² Enerzijds kan dit voor een extra piekbelasting aan de zijde van de concessieverlener zorgen tijdens het verleningsproces van de nieuwe concessies. Anderzijds is dit een factor om rekening mee te houden bij de inrichting van de aanbesteding van de concessies. Wat dit laatste betreft is onze ervaring dat twee aanbestedingen die tegelijkertijd of net na elkaar worden uitgezet niet de voorkeur heeft vanwege de belasting voor concessieverleners en marktpartijen (bij gelijktijdige aanbestedingen) of het wegvallen van verschillen tussen biedingen van marktpartijen (bij aanbestedingen net na elkaar met een vergelijkbaar gunningsmodel, in welk geval rederijen kritiekpunten naar aanleiding van hun bieding voor de eerste aanbesteding verwerken in hun bieding voor de tweede aanbesteding).

Moment van overdracht

Er zijn meerdere momenten waarop de bevoegd- en verantwoordelijkheden ten aanzien van de concessies voor de Friese Waddenveren overgedragen kunnen worden van het ministerie naar de provincie, te weten:

- A. Zo snel mogelijk na een besluit tot decentralisatie;
- B. Bij de tussentijdse evaluatie van de lopende concessies; of
- C. Na beëindiging van de lopende concessies (= start van de opvolgende concessies).

Het eerste logische moment is om dit zo snel mogelijk te doen nadat het ministerie en de provincie een positief besluit hebben genomen over de overdracht (moment A). De wenselijkheid van een snelle opvolging van het besluit hangt daarbij af van (i) de verwachte voordelen van een overdracht, (ii) de vraag of deze voordelen (al) op korte termijn te behalen zijn, gegeven het feit dat de kaders voor een groot deel vastliggen, en (iii) de praktische mogelijkheden om een overdracht op korte termijn te regelen, bijvoorbeeld ten aanzien van de doorlooptijd van procedures m.b.t. juridische overdracht en de beschikbaarheid van menskracht, kennis en expertise bij de provincie om beheertaken op te pakken.

⁹² Volgens artikel 25 lid 2 van de Vervoerconcessie Waddenveren West en de Vervoerconcessie Waddenveren Oost eindigen beide concessies in het vijftiende jaar gerekend vanaf de datum van inwerkingtreding, hetgeen de concessieverlener ruimte biedt om beide concessies niet exact op hetzelfde moment te laten eindigen.

Een mogelijkheid is dat de provincie, vooruitlopend op de formele overdracht van concessieverlening, de lopende concessies alvast gaat beheren (scenario 1). Mocht hiervoor gekozen worden dan vereist dit goede afspraken over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen het ministerie als huidige concessieverlener en de provincie als concessiebeheerder; deze afspraken moeten ook duidelijk zijn voor rederijen en andere stakeholders. Omdat de afspraken tussen concessieverlener en concessiebeheerder in een overeenkomst moeten worden vastgelegd, is dit model juridisch gezien complexer (zie ook paragraaf 6.3), onder meer omdat dit raakt aan de ministeriële verantwoordelijkheid.

Een volgend logisch moment voor de overdracht is bij de tussentijdse evaluatie van de concessies (moment B; scenario's 1 en 2). In artikel 20 van de concessie is opgenomen dat de concessie in elk geval negen jaar nadat de concessie in werking is getreden wordt geëvalueerd (dus uiterlijk 2023, maar eerder is ook mogelijk). De rederijen moeten meewerken aan deze evaluatie en ook aan mogelijke concessiewijzigingen naar aanleiding van een dergelijke evaluatie. Eén van de wijzigingen zou een wijziging van concessieverlener kunnen zijn (scenario 2). In dat geval geeft dit evaluatie- en wijzigingsmoment de provincie (als nieuwe concessieverlener en -beheerder) de gelegenheid om door haar gewenste verbetermogelijkheden ten aanzien van de veerdiensten door te voeren.

Een laatste logisch moment voor overdracht is bij het einde van de huidige concessieperiode (moment C). Het ministerie blijft dan concessieverlener en -beheerder voor de huidige concessies (scenario 0) en de provincie wordt per 2029 formeel concessieverlener en -beheerder van de nieuwe concessie (scenario 2). De provincie zal het proces voor concessieverlening wel (ongeveer drie jaar) eerder moeten oppakken. Omdat het gaat om een nieuwe concessie, kan de provincie meer haar eigen stempel drukken op de vormgeving daarvan. Van belang is dat de provincie voorafgaand aan het aanbestedingsproces voldoende kennis en expertise op het gebied van de aanbesteding en uitvoering van de Friese Waddenveren opbouwt. Juridisch gezien is deze variant het meest eenvoudig.

6.2 Financieel

De concessie bevat een aantal financiële bepalingen en zekerstellingen die relevant kunnen zijn bij een besluit over een mogelijke overdracht van de concessieverlening.

Financiële bepalingen uit de concessie

In artikel 3 van de concessie is bepaald dat de rederijen de concessie uitvoeren voor eigen risico en rekening. De rederijen zijn geen prijs verschuldigd voor de concessie en ontvangen ook geen subsidies of andere betalingen van het ministerie.⁹³ Om te voorkomen dat met de concessieverlening een situatie ontstaat waarbij sprake is van ongeoorloofde staatssteun, is in de concessie bepaald dat de rederij een niet meer dan redelijk rendement op geïnvesteerd

⁹³ Artikel 10 van de Vervoerconcessie Waddenveren West en de Vervoerconcessie Waddenveren Oost.

vermogen mag behalen⁹⁴, dat is vastgesteld op basis van de WACC-methodiek (WACC= Weighted Average Cost of Capital)⁹⁵. De wijze van beoordeling of er sprake is van overschrijding van redelijk rendement is beschreven in bijlage 2 bij de concessies.

De rederij dient jaarlijks een financiële verantwoording (achteraf) en prognose (drie jaar vooruit) aan het ministerie te overleggen. Bij (dreiging van) overschrijding van de norm voor redelijk rendement zorgt de rederij dat de (verwachte) overwinst ten goede komt aan de reizigers door:

1. Aanpassing van de tarieven;
2. Aanpassing van het voorzieningenniveau, bijvoorbeeld door meer afvaarten aan te bieden;
3. Doen van investeringen in duurzaamheid en/of comfort voor de reiziger.⁹⁶

Na de helft van de looptijd van de concessies kan het ministerie, indien de marktomstandigheden substantieel zijn gewijzigd, besluiten een onderzoek te laten verrichten naar het redelijk rendement. Het redelijk rendement kan dan eventueel worden bijgesteld.⁹⁷

De in de concessie opgenomen norm voor redelijk rendement is niet openbaar en alleen bij het ministerie en de rederijen bekend. Ook de jaarlijkse financiële verantwoording wordt alleen aan het ministerie ter beschikking gesteld en is niet openbaar. Om die reden zijn in het kader van deze verkenning geen analyses op deze informatie uitgevoerd (zie ook paragraaf 1.3). Dit rapport bevat daarom geen uitspraken in hoeverre de provincie financiële risico's loopt bij decentralisatie van de Friese Waddenveren.

De uitvoering van de rendementstoets is voor de provincie mogelijk wel een nieuwe taak waarvoor specifieke financiële en bedrijfseconomische expertise nodig is. Deze taak speelt met name bij decentralisatie van de huidige concessies of eventueel wanneer de provincie de huidige concessies namens het ministerie gaat beheren. In het laatste geval kan er ook voor gekozen worden dat het ministerie deze specifieke taak blijft uitvoeren.

Voor de opvolgende concessies geldt dat het de vraag is of de rendementseis gehandhaafd moet blijven. De concurrentiedruk bij aanbesteding van deze concessies zoals vastgelegd in wet- en regelgeving⁹⁸, waarborgt dat er geen sprake is van ongeoorloofde staatssteun aan de betreffende rederijen waardoor het continueren van een rendementseis niet nodig is.

⁹⁴ Artikel 11 lid 1 van de Vervoerconcessie Waddenveren West en de Vervoerconcessie Waddenveren Oost .

⁹⁵ Artikelsgewijze toelichting van de Vervoerconcessie Waddenveren West en de Vervoerconcessie Waddenveren Oost, p. 22.

⁹⁶ Bijlage 2 (Financiële Bepalingen) bij de Vervoerconcessie Waddenveren West en de Vervoerconcessie Waddenveren Oost.

⁹⁷ Artikelsgewijze toelichting van de Vervoerconcessie Waddenveren West en de Vervoerconcessie Waddenveren Oost, p. 22.

⁹⁸ Besluit Personenvervoer 2000, artikel 7a.

Zekerstellingen en waarborgen

De concessies bevatten een aantal bepalingen die de continuïteit van de veerdiensten naar de Friese Waddeneilanden op de korte termijn (huidige concessieperiode) en de lange termijn (volgende concessieperiode) moet waarborgen.

Om de continuïteit van de uitvoering van de concessies te garanderen zijn de rederijen verplicht het ministerie te melden wanneer zich een situatie van (onder andere) surseance van betaling, faillissement of een beslaglegging op een substantieel deel van het vermogen van de rederij, dan wel op een of meer productiemiddelen voordoet of dreigt voor te doen.⁹⁹

Verder bevatten de concessies diverse verplichtingen die de continuïteit van de veerdiensten moet helpen borgen. Zo zijn de rederijen verplicht om zodanig te investeren in de productiemiddelen dat de continuïteit van de veerdiensten naar de Friese Waddeneilanden onder alle omstandigheden, ook na afloop van de concessieperiode, gewaarborgd is. Verder moeten de rederijen zorgen voor waardebehoud van de productiemiddelen, voldoende en goed onderhouden schepen inzetten en in alle redelijkheid meewerken aan een eventuele overdracht van de concessie naar een nieuwe rederij.¹⁰⁰

Ten slotte dienen de rederijen mee te werken aan de voorbereiding van een openbare aanbesteding van de nieuwe concessie.¹⁰¹ Die medewerking bestaat onder andere uit het verstrekken van de nodige informatie over de concessie en het kunnen schouwen van de schepen. Ook zijn de rederijen verplicht bij (tussentijdse) overgang van hun concessie de rechten en verplichtingen ten aanzien van de productiemiddelen (met name schepen, maar ook terminalgebouwen) over te dragen aan de opvolgende rederij tegen de op dat moment geldende waarde (zie ook paragraaf 4.2).

Gelet op de zekerstellingen en waarborgen die in beide concessies zijn opgenomen, is er niet of nauwelijks kans dat decentralisatie van de lopende concessies gevolgen zal hebben voor de continuïteit van de veerdiensten naar de Waddeneilanden. De zekerstellingen en waarborgen brengen voor de concessieverlener echter ook verplichtingen mee, met name de garantie aan de rederijen dat hun productiemiddelen door de opvolgende rederijen zullen worden overgenomen tenzij de betreffende rederijen onderling anders overeenkomen.¹⁰² Bij een eventuele decentralisatie van de Friese Waddenveren gaan deze verplichtingen over van het ministerie naar de provincie.

Overig

In geval van decentralisatie van de Friese Waddenveren moet de provincie rekening houden met het feit dat het ministerie op dit moment het jaarlijkse klanttevredenheidsonderzoek in het

⁹⁹ Artikel 24 van de Vervoerconcessie Waddenveren West en de Vervoerconcessie Waddenveren Oost.

¹⁰⁰ Artikel 23 van de Vervoerconcessie Waddenveren West en de Vervoerconcessie Waddenveren Oost.

¹⁰¹ Artikel 21 van de Vervoerconcessie Waddenveren West en de Vervoerconcessie Waddenveren Oost.

¹⁰² Artikel 22 van de Vervoerconcessie Waddenveren West en de Vervoerconcessie Waddenveren Oost, waarbij lid 2 stelt dat de artikelen 43a en 43b van de Wet personenvervoer 2000 van toepassing zijn op de veerdiensten; dit laatste is overeenkomstig artikel 7a van het Besluit personenvervoer 2000.

kader van de concessies betaald. Dit klanttevredenheidsonderzoek wordt in de toekomst onderdeel van de OV-klantenbarometer dat mede door de provincie wordt gefinancierd. Verder verstrekt het ministerie jaarlijks een subsidie aan het Rocov om haar adviesrol uit te kunnen voeren. De provincie zal met het ministerie en andere betrokken partijen afspraken moeten maken over de overname van deze financiële verplichtingen.

6.3 Juridisch

Afhankelijk van het moment en de wijze waarop, zijn voor de overdracht van bevoegd- en verantwoordelijkheden ten aanzien van de Friese Waddenveren van het ministerie naar de provincie meerdere juridische handelingen nodig. Deze handelingen variëren van het aanpassen van **bestaande** wet- en regelgeving en documenten tot het opstellen van **nieuwe** documenten, waaronder overeenkomsten tussen het ministerie en de provincie.

Wet personenvervoer 2000 (bestaand)

Met het besluit in 2009 tot wijziging van het Besluit personenvervoer 2000 in verband met de invoering van concessies voor het personenvervoer van en naar de Waddeneilanden Vlieland, Terschelling, Ameland en Schiermonnikoog is een aantal artikelen van de Wet personenvervoer 2000 en het Besluit personenvervoer 2000 van overeenkomstige toepassing verklaard op de Friese Waddenveren.¹⁰³ De Wet personenvervoer 2000 zelf bevat geen artikelen die bevoegd- en verantwoordelijkheden ten aanzien van de Friese Waddenveren bij de Minister van Infrastructuur en Waterstaat beleggen, waarmee aanpassing van de wet niet noodzakelijk is om tot decentralisatie van de Friese Waddenveren over te kunnen gaan.

Besluit personenvervoer 2000 (AMvB; bestaand)

In leden 3 en 4 van artikel 7a van het Besluit personenvervoer 2000 wordt de Minister¹⁰⁴ van Infrastructuur en Waterstaat aangewezen als concessieverlener voor de Friese Waddenveren. In geval van decentralisatie van de Friese Waddenveren zullen deze leden aangepast moeten worden. Daarbij kan aan de volgende aanpassingen worden gedacht:

- ▶ In lid 3 ‘Onze Minister verleent concessies ...’ vervangen door ‘Gedeputeerde staten van de provincie Fryslân verlenen concessies ...’.
Een overweging daarbij is om de formulering van lid 3 in lijn te brengen met de formulering van artikel 20 lid 2 van de Wet personenvervoer 2000, bijvoorbeeld door ‘Onze Minister verleent concessies ...’ te vervangen door ‘Gedeputeerde staten van de provincie Fryslân zijn bevoegd tot het verlenen, wijzigen of intrekken van concessies ...’.
- ▶ Voor de eerste volzin van lid 4 waarin de mogelijkheid is gecreëerd om de concessies voor de eerste maal te kunnen verlenen zonder dat daartoe een aanbesteding is gehouden is,

¹⁰³ Besluit van 23 december 2009 tot wijziging van het Besluit personenvervoer 2000 in verband met de invoering van concessies voor het personenvervoer van en naar de Waddeneilanden Vlieland, Terschelling, Ameland en Schiermonnikoog.

¹⁰⁴ Op dit moment zijn de verantwoordelijkheden ten aanzien van de Friese Waddenveren bij de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat belegd (<https://wetten.overheid.nl/BWBR0040329/2017-12-09>).

afhankelijk van het moment van overdracht van de concessieverlening, de overweging om dit lid:

- ▷ te laten vervallen wanneer de overdracht bij start van de opvolgende concessies plaatsvindt (scenario 2, moment C); of
 - ▷ aan te passen aan de nieuwe situatie wanneer de lopende door de Minister verleende concessies worden overgedragen aan Gedeputeerde Staten (scenario 2, momenten A of B).
- ▶ Verder valt te overwegen om de tweede volzin van lid 4 (Indien Onze Minister een concessie als bedoeld in de eerste volzin verleent, wordt het programma van eisen, bedoeld in artikel 44 van de wet, voorafgaand aan de concessieverlening gepubliceerd.) naar lid 3 te verplaatsen, omdat deze verplichting voor alle te verlenen concessies voor de Friese Waddenveren geldt.
- ▶ Met betrekking tot de eerste volzin van lid 4 kan nog worden opgemerkt dat indertijd de beleidsmatige keuze is gemaakt om alleen de eerste concessies voor de Friese Waddenveren te verlenen zonder dat daartoe een aanbesteding is gehouden. De keuze om opvolgende concessies aan te besteden wordt niet vanuit Europese wet- en regelgeving voorgeschreven.¹⁰⁵

Vervoerconcessies Waddenveren West en Waddenveren Oost (nieuw en eventueel bestand)

Wanneer besloten wordt tot overdracht van de concessieverlening aan het einde van de huidige concessieperiode, geeft dit geen reden om de lopende concessies te wijzigen. In de concessies is al geregeld dat de rederijen alle medewerking moeten verlenen aan een te houden openbare aanbesteding of andere wijze van overgang van deze concessies.¹⁰⁶

Anders is het wanneer de overdracht van de concessieverlening voor het einde van de huidige concessieperiode plaatsvindt (per direct of bij de tussentijdse evaluatie van de concessies). De concessies bevatten een bepaling dat de concessieverlener de concessies kan wijzigen¹⁰⁷, in welk geval de rederijen eventueel binnen vier dagen na bekendmaking van het voorgenomen besluit tot wijziging van de concessies kunnen aangeven dat zij de wijzigingen niet zonder voorbehoud aanvaarden.¹⁰⁸ Dit betekent dat bij overdracht van de huidige concessies de rederijen moeten instemmen met de wijziging van concessieverlener. Verwacht mag worden dat dit in ieder geval eenvoudiger gerealiseerd kan worden dan het alternatief waarbij het ministerie de lopende concessies voortijdig beëindigd en de provincie zelf onderhands nieuwe concessies voor de resterende concessieduur verleent, omdat hiervoor niet alleen een aanpassing van lid 4 van het Besluit personenvervoer 2000 voor nodig is, maar ook de kans bestaat dat (markt)partijen bezwaar zullen maken tegen de door het ministerie en/of provincie genomen besluiten.

¹⁰⁵ Besluit van 23 december 2009 tot wijziging van het Besluit personenvervoer 2000 in verband met de invoering van concessies voor het personenvervoer van en naar de Waddeneilanden Vlieland, Terschelling, Ameland en Schiermonnikoog, Nota van Toelichting, p. 11.

¹⁰⁶ Artikel 21 lid 1 van de Vervoerconcessie Waddenveren West en de Vervoerconcessie Waddenveren Oost .

¹⁰⁷ Artikel 20 lid 3 van de Vervoerconcessie Waddenveren West en de Vervoerconcessie Waddenveren Oost .

¹⁰⁸ Artikel 29a van de Wet personenvervoer 2000.

In het kader van deze verkenning hebben wij geen artikelsgewijze analyse uitgevoerd van wijzigingen in de concessies en de bijlagen bij de concessies die nodig zijn bij overdracht van de concessieverlening voor het einde van de huidige concessieperiode. Wij beschouwen dit als een gezamenlijke actie van (juristen van of namens) het ministerie en de provincie die na een positief besluit tot decentralisatie van de Friese Waddenveren kan plaatsvinden.

Aandachtspunten bij de artikelsgewijze analyse zijn daarbij in ieder geval:

- ▶ Consequent benoemen van gedeputeerde staten van de provincie Fryslân in plaats van de Minister (van Infrastructuur en Milieu) als concessieverlener;
- ▶ Aanpassen van de partijen die de rederijen bij de uitvoering van de concessies moeten betrekken. Na overdracht van de concessieverlening maakt de provincie Fryslân niet langer deel uit van de groep 'Decentrale overheden', en moeten afspraken worden gemaakt of en, zo ja, op welke wijze het ministerie bij de uitvoering van de concessies wordt betrokken.
- ▶ Updaten van het overzicht van productiemiddelen die voor overname in aanmerking komen (zie paragraaf 4.2).

Convenant tussen Rijk en provincie (nieuw)

Ingeval tot decentralisatie van de Friese Waddenveren besloten wordt, kunnen in een convenant (in geval het een convenant tussen overheden betreft ook wel bestuursakkoord genoemd) de doelstellingen en voorwaarden worden vastgelegd die bij de overdracht van de concessieverlening van het ministerie naar de provincie gelden. In hoeverre de afspraken (juridisch) afdwingbaar zijn, hangt niet af van het type document (convenant/bestuursakkoord of overeenkomst) waarin deze afspraken worden vastgelegd, maar van de formulering van de afspraken: hoe concreter de afspraken (= harde afspraken) hoe beter de naleving is te controleren en eventueel af te dwingen.

In het convenant tussen Rijk en de provincie Fryslân over de decentralisatie van de Friese Waddenveren zouden de volgende onderwerpen een plek kunnen krijgen:

- ▶ **Bereikbaarheid Waddeneilanden:** Omdat de Waddenveren de enige verbindingen van de Waddeneilanden met het vasteland zijn kan een overweging zijn om de doelstelling die het ministerie met de concessieverlening beoogde een plek in het convenant te geven. Die doelstelling is het personenvervoer tussen het vasteland en de Waddeneilanden in stand te houden op een zodanige wijze dat deze verbindingen voor het publiek en de eilandbevolking toereikend zijn. De toereikendheid van de verbinding is met name gelegen in reguliere, structurele, betaalbare, betrouwbare en financieel gezonde bootdiensten gedurende het hele jaar, ook in de perioden waarin het vervoeraanbod (vraag van de reiziger naar vervoer) gering en de exploitatie niet of nauwelijks rendabel is. Ter invulling van die doelstelling kunnen in het convenant afspraken worden opgenomen over bijvoorbeeld de minimale beschikbaarheid van de Friese Waddenveren en het waarborgen van de betaalbaarheid van het vervoer, met name voor bewoners van de Waddeneilanden.
- ▶ **Duurzaamheid:** Omdat de doelen van het ministerie en de provincie ten aanzien van duurzaamheid in elkaars verlengde liggen, lijkt er op zichzelf geen directe aanleiding om in het convenant aandacht aan het aspect duurzaamheid te besteden. Niettemin kan toch

overwogen worden dit element wel in het convenant op te nemen om daarmee een signaal te geven van het belang dat het ministerie en de provincie aan dit onderwerp hechten.

- ▶ **Infrastructuur:** Om de zorgen die geïnterviewden over dit onderwerp hebben geuit te ondervangen, kunnen in het convenant afspraken opgenomen worden over de beschikbaarheid en kwaliteit van de infrastructuur waarvan de Waddenveren gebruik maken inclusief escalatiemogelijkheden op het moment dat deze afspraken niet (kunnen) worden nagekomen.
- ▶ **Organisatie:** Wanneer besloten wordt om het beheer van de huidige concessies voor het einde van de lopende concessies aan de provincie Fryslân over te dragen, zullen in het convenant of eventueel in een aparte mandaatregeling (zie hieronder) afspraken vastgelegd moeten worden over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden rond het concessiebeheer.
- ▶ **Financiën:** Een ander mogelijk element van het convenant betreft eventuele financiële afspraken in het kader van de overdracht van de concessieverlening van de Friese Waddenveren. Het convenant kan daarbij ook aandacht besteden aan de garanties aan de rederijen als het gaat om de productiemiddelen die voor de uitvoering van de concessies worden ingezet, waaronder schepen, terminalgebouwen; bij overdracht van de lopende concessies is de provincie namelijk gehouden aan deze garantiebepalingen.
- ▶ **Verantwoording en evaluatie:** Een laatste mogelijk element van het convenant betreft afspraken over monitoring en evaluatie van de prestaties van de Friese Waddenveren en de wijze waarop de provincie informatie hierover met het ministerie deelt. Voor een goede evaluatie is het daarbij van belang de doelen die ministerie en provincie met (de evaluatie van) de decentralisatie nastreven duidelijk in het convenant vast te leggen.

Mandateringsregeling (nieuw)

Zoals in paragraaf 6.1 is aangegeven, kan ervoor gekozen worden dat de provincie, vooruitlopend op de formele overdracht van concessieverlening, de lopende concessies alvast gaat beheren. Er zijn verschillende opties om te regelen dat de provincie in dat geval ook de ten behoeve van het concessiebeheer noodzakelijke besluiten mag nemen:

- ▶ **Attributie:** Dit betreft een regeling waarbij aan een bestuursorgaan een nieuwe (regelgevende of bestuurs)bevoegdheid wordt toegekend. De decentralisatie van de Friese Waddenveren betreft echter de overdracht van bestaande bevoegdheden van het Rijk naar de provincie Fryslân en niet het creëren van nieuwe bevoegdheden.
- ▶ **Delegatie:** Hierbij draagt het Rijk haar bevoegdheid aan de provincie Fryslân over en oefent de provincie deze bevoegdheid op eigen naam en verantwoordelijkheid uit. Deze optie is alleen toegestaan wanneer de mogelijkheid tot delegatie in de wet is benoemd, hetgeen in de Wet en het Besluit personenvervoer 2000 niet het geval is.
- ▶ **Mandaat:** Bij deze optie is de provincie gerechtigd om namens het ministerie besluiten te nemen. Het ministerie blijft verantwoordelijk voor de door de provincie genomen besluiten en kan zelf ook besluiten blijven nemen.

Gelet op de voorwaarden waar in geval van attributie of delegatie aan voldaan moeten worden, lijkt de laatste optie de enige reële manier om taken en verantwoordelijkheden met betrekking

tot de lopende concessies voor de Friese Waddenveren van het ministerie naar de provincie over te dragen. Omdat het ministerie bij deze optie verantwoordelijk blijft voor de genomen besluiten, is het belangrijk om goede afspraken te maken over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen het ministerie als huidige concessieverlener en de provincie als concessiebeheerder. Deze afspraken kunnen dan een plek krijgen in het hiervoor genoemde convenant dan wel in een aparte mandaatregeling.

7. Conclusies

IN DE VOORGAANDE HOOFDSTUKKEN ZIJN DE RESULTATEN VAN DE VERKENNING VAN EEN MOGELIJKE OVERDRACHT VAN DE CONCESSIEVERLENING VAN DE FRIESE WADDENVEREN VAN HET MINISTERIE NAAR DE PROVINCIE BESCHREVEN. DIT HOOFDSTUK BEVAT DE BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN, WAARBIJ ONDERSCHIED WORDT GEMAAKT TUSSEN MOGELIJKE CONSEQUENTIES VOOR DE VERSCHILLENDE STAKEHOLDERS EN PRAKTISCHE ZAKEN DIE EEN ROL SPELEN BIJ DECENTRALISATIE VAN DE FRIESE WADDENVEREN.

7.1 Effect decentralisatie op verdeling bevoegd- en verantwoordelijkheden

Tabel 7.1 op de volgende pagina bevat een overzicht van de verdeling van bevoegd- en verantwoordelijkheden ten aanzien van de hoofdthema's rond de Friese Waddenveren (bereikbaarheid, duurzaamheid en infrastructuur) in de huidige situatie (scenario 0) en de situatie na decentralisatie (scenario 2). De tabel toont dat na decentralisatie het opdrachtgeverschap voor veerdiensten en aansluitende OV-vormen grotendeels bij één partij (de provincie) ligt, maar daar staat tegenover dat het opdrachtgeverschap voor de veerdiensten en voor aanleg, beheer en onderhoud van de (haven)infrastructuur over twee partijen (provincie respectievelijk ministerie) verdeeld wordt.

7.2 Consequenties decentralisatie

Drie van de vier onderzoeksvragen waarop de verkenning antwoord moet geven, betreffen de mogelijke consequenties (voor- en nadelen en eventuele risico's) van de overdracht de concessies voor de Friese Waddenveren voor reizigers (onderzoeksvragen 1a en 2a), ministerie en provincie (huidige toekomstige concessieverlener; onderzoeksvragen 1b en 2b) en overige stakeholders (onderzoeksvragen 1d en 2d). Deze paragraaf bevat een overzicht van deze consequenties onderverdeeld naar de hoofdthema's rond de Friese Waddenveren (bereikbaarheid, duurzaamheid en infrastructuur).

Bereikbaarheid Waddeneilanden

Factoren die direct van invloed zijn op de bereikbaarheid van de Waddeneilanden zijn de beschikbaarheid (tijden en frequenties), vaartijd en betrouwbaarheid (uitval en stiptheid) van de veerdiensten alsmede de aansluiting van de veerdiensten op andere vervoersvormen, met name bus en trein. Daarnaast zijn er factoren die het beeld van bewoners/reizigers ten aanzien van de bereikbaarheid kunnen beïnvloeden, zoals tarieven en informatievoorziening.

Tabel 7.1 *Overzicht bevoegdheden ministerie en provincie voor en na decentralisatie Friese Waddenveren*

Thema	Onderwerp	Ministerie als concessieverlener	Provincie als concessieverlener
Bereikbaarheid	Beschikbaarheid (tijden en frequenties)	Ministerie kan eisen stellen t.a.v. beschikbaarheid, vaartijd en betrouwbaarheid	Provincie kan eisen stellen t.a.v. beschikbaarheid, vaartijd en betrouwbaarheid
	Vaartijd	Provincie heeft adviserende rol	Ministerie kan afspraken maken over adviserende rol
	Betrouwbaarheid	Scheiding concessieverlening van Friese Waddenveren (ministerie) en van aansluitende OV-vormen (provincie)	Concessieverlening van Friese Waddenveren en aansluitende OV-vormen ligt grotendeels bij één partij (provincie)
	Tarieven	Scheiding vaststelling tarieven voor Friese Waddenveren (ministerie) en voor aansluitende OV-vormen (provincie)	Vaststelling tarieven voor Friese Waddenveren en aansluitende OV-vormen ligt grotendeels bij één partij (provincie)
	Informatievoorziening	Ministerie kan eisen stellen t.a.v. informatievoorziening Friese Waddenveren Provincie kan eisen stellen t.a.v. informatievoorziening groot deel aansluitende OV-vormen	Provincie kan eisen stellen t.a.v. (integratie) van informatievoorziening Friese Waddenveren en groot deel aansluitende OV-vormen
Duurzaamheid		Ministerie kan eisen stellen t.a.v. duurzaamheid; provincie heeft adviserende rol	Provincie kan eisen stellen t.a.v. duurzaamheid; ministerie kan afspraken maken over adviserende rol
Infrastructuur	Vaargeulen	Concessieverlening en opdrachtgeverschap voor aanleg, beheer en onderhoud (haven)infrastructuur liggen bij één partij (ministerie)	Concessieverlening ligt bij provincie; opdrachtgeverschap voor aanleg, beheer en onderhoud (haven) infrastructuur bij ministerie
	Haveninfrastructuur	Wegbeheerders, met name gemeenten, verantwoordelijk voor autobereikbaarheid	
	Autobereikbaarheid veerhavens		

Beschikbaarheid (tijden en frequenties)

Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat decentralisatie specifieke voor- of nadelen oplevert als het gaat om de beschikbaarheid van de veerdiensten. De rederijen laten het aantal afvaarten op de vraag aansluiten en zetten extra afvaarten in als de vraag daar aanleiding toe geeft. De vervoerplicht garandeert daarbij een goede bediening van de reizigersstromen van en naar de Waddeneilanden, ook wanneer dat betekent dat de rederijen bij bijvoorbeeld een verlenging van het toeristenseizoen extra afvaarten moeten inzetten. Daardoor ontbreekt de noodzaak om hogere eisen aan de beschikbaarheid van de veerdiensten te stellen. Omgekeerd zijn er ook geen signalen dat partijen de beschikbaarheid van de veerdiensten op bepaalde dagen zouden willen verminderen.

Vaartijd

Dat sinds de start van de huidige concessies de vaartijden van enkele veerdiensten langer zijn geworden, is terug te voeren op externe factoren. Het is namelijk niet in het belang van de rederijen om vaartijden te verlengen, omdat dit leidt tot langere reistijden voor passagiers en hogere kosten voor de rederijen. Uit de introductie en verkenning van sneldiensten blijkt verder dat rederijen het vervoer naar en van de Waddeneilanden voor bewoners, forenzen en toeristen aantrekkelijker willen maken door de vaartijd en daarmee de reistijd te verkorten. Al met al is er geen reden te veronderstellen dat decentralisatie tot langere vaartijden zal leiden, terwijl de mogelijkheden om de vaartijd te verkorten bepaald worden door de beschikbare infrastructuur en beschikbare schepen.

Betrouwbaarheid (uitval en stiptheid)

Er is geen reden te veronderstellen dat decentralisatie consequenties voor de betrouwbaarheid van de vier veerdiensten zal hebben. Voor zowel het ministerie als de provincie is een betrouwbare uitvoering belangrijk gelet op het maatschappelijk belang van de veerdiensten. En onafhankelijk van de vraag welke partij concessieverlener is, hebben ook of vooral rederijen belang bij een goede betrouwbaarheid. Wel uiten veel geïnterviewden hun zorgen over de consequenties van decentralisatie van de Friese Waddenveren voor de betrouwbaarheid van de veerdienst naar Ameland. Zij verwachten dat de provincie minder invloed op Rijkswaterstaat, de beheerder van de vaargeulen, kan uitoefenen dan het ministerie als het gaat om extra werkzaamheden ter verhoging van de betrouwbaarheid van de veerdiensten.

Aansluiting op andere OV-vormen

Zowel concessieverleners als concessiehouders hebben belang bij een goede aansluiting van de veerdiensten op andere openbaar vervoersvormen. Alle veer-, bus- en treinconcessies bevatten op dit moment al bepalingen die goede aansluitingen moeten waarborgen. Er is geen reden om te veronderstellen dat decentralisatie van de Friese Waddenveren tot aanvullende of andere eisen ten aanzien van de kwaliteit van de aansluitingen zal leiden. Wel kan het feit dat, met uitzondering van de veerdienst naar Schiermonnikoog, één partij concessieverlener is voor alle drie de vervoersvormen ertoe leiden dat rederijen en OV-bedrijven zich nog meer richten op optimalisatie van de aansluitingen tussen de verschillende vervoersvormen.

Tarieven

Decentralisatie van de Friese Waddenveren kan mogelijk leiden tot betere tariefintegratie tussen veerdiensten en aansluitende openbaar vervoersvormen. Uit het Programma van Eisen voor de nieuwe concessie voor de noordelijke treindiensten blijkt dat de provincie Fryslân belang hecht aan tariefintegratie met de veerdiensten, bijvoorbeeld in de vorm van een treinboot kaartje. Deze bepaling gaat verder dan de verplichtingen voor de rederijen om marketingactiviteiten af te stemmen met de concessiehouders van regionaal (openbaar) vervoer in de provincies Fryslân en Groningen en van het landelijke spoorweganet en aan te sluiten bij en actief te participeren in activiteiten op het gebied van integrale of concessiegrensoverschrijdende marketing (zoals het Waddenbiljet).

Er is geen reden om te veronderstellen dat decentralisatie van de Friese Waddenveren consequenties voor de hoogte van de tarieven heeft. Zowel het ministerie als de provincie beogen de reizigers te beschermen tegen grote tariefstijgingen door hierover bepalingen in de concessies op te nemen.

Informatievoorziening

Gelet op landelijke afspraken over de beschikbaarheid en integratie van reisinformatie is er geen reden te veronderstellen dat decentralisatie van de Friese Waddenveren consequenties heeft voor de kwaliteit van de informatievoorziening richting reizigers.

Duurzame uitvoering Waddenveren

Gelet op de toenemende landelijke en regionale aandacht voor duurzaamheid in combinatie met de mogelijkheden tot verhoging van de duurzaamheid, mag verwacht worden dat, onafhankelijk van de vraag welke partij concessieverlener is, er in de toekomst hogere eisen ten aanzien van een duurzame uitvoering van de Friese Waddenveren gesteld zullen gaan worden. De aanbesteding van de nieuwe concessies kan gebruikt worden om een extra stap op het gebied van duurzaamheid te zetten door hogere eisen aan de in te zetten schepen te stellen. De mogelijkheden hiertoe worden evenwel beperkt door overnamebepalingen in de lopende concessies in combinatie met de lange levensduur van de schepen. Deze bepalingen beperken tevens de mogelijkheden om bij (tussentijdse) overgang van de concessies een verbetering op het gebied van duurzaamheid te realiseren, tenzij rederijen mogelijkheden zien om bestaande schepen elders in te zetten of de concessieverlener bereid is de kosten van vervroegde afschrijving van de schepen te dragen.

Infrastructuur als randvoorwaarde

Hoewel het beheer en onderhoud van vaargeulen en haveninfrastructuur evenals de landzijdige infrastructuur geen onderdeel van de eventuele decentralisatie zijn, beïnvloeden de kwaliteit en beschikbaarheid van deze infrastructuur de uitvoering van de veerdiensten en kunnen daarmee een rol spelen bij een eventueel besluit tot decentralisatie van de Friese Waddenveren.

Decentralisatie van de Friese Waddenveren leidt ertoe dat de verantwoordelijkheden voor de Friese Waddenveren en het beheer en onderhoud van de vaargeulen en de haveninfrastructuur bij verschillende partijen komen te liggen. Veel geïnterviewden zijn bezorgd dat het ministerie na een overdracht van de concessies naar de provincie wellicht minder aandacht voor de kwaliteit en beschikbaarheid van de vaargeulen en haveninfrastructuur heeft en dat de provincie minder goed in staat is om te borgen dat de kwaliteit en beschikbaarheid op orde blijft. Wat betreft de landzijdige bereikbaarheid van de havens (autobereikbaarheid en parkeermogelijkheden) hebben verschillende geïnterviewden aangegeven dat er behoefte is aan een partij die hierover de regie gaat voeren. Zij zien daarbij een coördinerende rol voor de provincie weggelegd. Decentralisatie van de Friese Waddenveren geeft de provincie een extra belang bij het verbeteren van de landzijdige bereikbaarheid van de havens, waardoor de provincie mogelijk eerder bereid is om deze coördinerende rol op zich te nemen.

7.3 Praktische zaken decentralisatie

De vierde onderzoeksvraag waarop de verkenning antwoord moet geven, betreft de praktische zaken die een rol spelen bij decentralisatie van de Friese Waddenveren (onderzoeksvragen 1d en 2d). Daarbij is onderscheid gemaakt naar praktische zaken op organisatorisch, financieel en juridisch gebied.

Organisatorisch

Decentralisatie van de Friese Waddenveren leidt tot aantal organisatorische veranderingen bij de betrokken overheden. De provincie krijgt er taken en verantwoordelijkheden bij, waaronder navolgende jaarlijks terugkerende taken en activiteiten in het kader van het concessiebeheer:

- ▶ Nemen van een (instemmings)besluit over het vervoerplan;
- ▶ Vaststellen van de tarieven;
- ▶ Uitvoeren van een rendementstoets;
- ▶ Voeren van periodiek overleg met de rederijen, decentrale overheden, consumentenorganisaties en andere stakeholders;
- ▶ Monitoren van de prestaties en indien nodig handelend optreden;
- ▶ Indien de situatie daarom vraagt het voeren van overleg met infrastructuurbeheerders.

Voor de directie Openbaar Vervoer en Spoor van het ministerie verminderen de taken, maar zullen deze niet volledig wegvallen, zo leert de ervaring met decentralisatie van stads- en streekvervoer en regionaal spoorvervoer. Daarbij blijft de directie Wegen en Verkeersveiligheid van het ministerie verantwoordelijk voor de aanleg en het beheer en onderhoud van de vaargeulen en haveninfrastructuur.

Als het gaat om het moment van decentralisatie kunnen de volgende opties worden onderscheiden:

- A. Zo snel mogelijk na een besluit tot decentralisatie;
- B. Bij de tussentijdse evaluatie van de lopende concessies; of
- C. Na beëindiging van de lopende concessies (= start van de opvolgende concessies).

Ten aanzien van de opties A en B geldt dat de mogelijkheden die de provincie heeft om zaken te veranderen bij een tussentijdse overdracht van concessieverlening en/of concessiebeheer van de Friese Waddenveren kleiner zijn dan bij de start van een nieuwe concessie waaraan de provincie zelf andere/nieuwe eisen kan verbinden (optie C).

Financieel

Gelet op de financiële bepalingen en zekerstellingen die in de concessies West en Oost zijn opgenomen is er geen reden om te veronderstellen dat overdracht van de lopende concessies gevolgen zal hebben voor de continuïteit van de Friese Waddenveren. De zekerstellingen en waarborgen brengen voor de concessieverlener echter ook verplichtingen mee, met name de garantie aan de rederijen dat hun productiemiddelen, waaronder de schepen, door de opvolgende rederijen zullen worden overgenomen, tenzij de betreffende rederijen onderling

anders overeenkomen. Bij decentralisatie van de Friese Waddenveren gaan deze verplichtingen over van het ministerie naar de provincie.

Juridisch

Afhankelijk van het moment en de wijze waarop de overdracht van de Friese Waddenveren plaatsvindt, zijn meerdere juridische handelingen nodig:

- ▶ De Wet personenvervoer 2000 bevat geen artikelen die bevoegd- en verantwoordelijkheden ten aanzien van de Friese Waddenveren bij de Minister van Infrastructuur en Waterstaat beleggen, waarmee aanpassing van de wet niet nodig is.
- ▶ Artikel 7a van het Besluit personenvervoer 2000 die de Minister van Infrastructuur en Waterstaat aanwijst als concessieverlener voor de Friese Waddenveren behoeft, afhankelijk van het moment van decentralisatie, één of meerdere aanpassingen.
- ▶ De doelstellingen van en voorwaarden voor decentralisatie van de Friese Waddenveren kunnen worden vastgelegd in een convenant tussen Rijk en provincie. In het convenant kunnen afspraken worden vastgelegd over bijvoorbeeld beschikbaarheid en betaalbaarheid van de Friese Waddenveren, beschikbaarheid en kwaliteit van de (haven)infrastructuur, organisatie, financiën, en verantwoording en evaluatie.
- ▶ Wanneer besloten wordt tot overdracht van de lopende Vervoerconcessies Waddenveren West en Waddenveren Oost zullen deze concessies aangepast moeten worden noodzakelijk, waaronder in ieder geval het consequent benoemen van gedeputeerde staten van de provincie Fryslân in plaats van de Minister (van Infrastructuur en Milieu) als concessieverlener.
- ▶ Wanneer besloten dat de provincie vooruitlopend op de overdracht van de concessies de lopende concessies namens het ministerie gaat beheren, kunnen de afspraken hierover worden vastgelegd in een mandateringsregeling.

Bijlage 1 Geïnterviewde partijen

- ▶ Provincie Fryslân
- ▶ Provincie Groningen
- ▶ OV Bureau Groningen Drenthe
- ▶ Gemeente Terschelling
- ▶ Gemeente Vlieland
- ▶ Gemeente Ameland
- ▶ Gemeente Schiermonnikoog
- ▶ Gemeente Dongeradeel
- ▶ Gemeente De Marne
- ▶ Gemeente Harlingen
- ▶ Wagenborg
- ▶ Doeksen
- ▶ Consumentenplatform Waddenveren West en Oost
- ▶ Ministerie van IenW, directie Openbaar Vervoer en Spoor (OVS)
- ▶ Ministerie van IenW, directie Wegen en Verkeersveiligheid (WV)
- ▶ Rijkswaterstaat Noord-Nederland
- ▶ Arriva

Bijlage 2 Kerncijfers Waddenveren

Tabel B.1 Ontwikkeling aantal afvaarten 2014 - 2017

	2014 (per 18 april is concessie gestart)	2015	2016	2017
Harlingen – Vlieland				
aantal afvaarten	2.377	2.238	2.294	2.339
Index (2014=100)	100	94,2	96,5	98,4
Harlingen – Terschelling				
aantal afvaarten	4.788	4.827	4.937	5.090
Index (2014=100)	100	100,8	103,1	106,3
Holwerd – Ameland				
aantal afvaarten	5.944	6.054	6.270	6.278
Index (2014=100)	100	101,9	105,5	105,6
Lauwersoog – Schiermonnikoog				
Afvaarten	3.710	3.686	3.696	3.694
Index (2014=100)	100	99,4	99,6	99,6

Tabel B.2 Ontwikkeling betrouwbaarheid 2014 – 2017 (uitval = % verwijfbare uitgevallen afvaarten. Te laat = % afvaarten meer dan 10 minuten later vertrokken dan geplande vertrektijd als gevolg van de rederij verwijfbare oorzaak)

	2014 (per 18 april is concessie gestart)	2015	2016	2017
Harlingen – Vlieland				
Uitval	0,0%	0,09%	0,0%	0,0%
Te laat	0,26%	0,58%	0,26%	0,17%
Harlingen – Terschelling				
Uitval	0,07%	0,10%	0,0%	0,12%
Te laat	0,51%	0,75%	0,34%	0,57%
Holwerd – Ameland				
Uitval	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	25,5% (incl. overmacht)	14,3%	19,3%	11,8%
Te laat				
Lauwersoog – Schiermonnikoog				
Uitval	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	1,3% (incl. overmacht)	0,41%	0,2%	0,6%
Te laat				