

23 645 Openbaar vervoer

Nr. 851 Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur
en Waterstaat

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 mei 2025

Op dit moment bereidt het ministerie van IenW (hierna: IenW) de concessies voor de Friese Waddenveren vanaf 2029 voor. De huidige twee concessies lopen in 2029 af. Het gaat om de Concessie Waddenveren West voor de verbindingen van en naar Vlieland en Terschelling en de Concessie Waddenveren Oost voor de verbindingen van en naar Ameland en Schiermonnikoog. IenW beoogt eind 2026 twee nieuwe concessies te gunnen middels een Europese aanbesteding. Een belangrijke stap om te komen tot de nieuwe concessies is het opstellen van een Programma van Eisen (hierna: PvE). Het PvE bevat de minimeisen waaraan een vervoerder in ieder geval moet voldoen, onder andere op het gebied van de dienstregeling, kwaliteit en de tarieven.

Met deze brief wordt het ontwerp Programma van Eisen (hierna: ontwerp-PvE) voor de concessies voor de Friese Waddenveren vanaf 2029, inclusief enkele bijlagen, aan de Kamer aangeboden. Dit ontwerp-PvE is een uitwerking van de Nota van Uitgangspunten die op 8 oktober 2024 met de Kamer is gedeeld.¹ Het gaat hier om de consultatieversie van het PvE en nog niet om de definitie versie. Voor de totstandkoming van het ontwerp-PvE hebben er diverse adviesessies plaatsgevonden met decentrale overheden, consumentenorganisaties en diverse andere betrokkenen. Mede op basis van hun inbreng tijdens deze adviesessies is het ontwerp-PvE tot stand gekomen. Ook de eerder dit voorjaar aangenomen moties van de Kamer over de nieuwe concessies zijn in het ontwerp-PvE verwerkt. In deze brief worden de belangrijkste onderwerpen toegelicht. Daarbij wordt, zoals op 25 maart jl. aan de Kamer toegezegd², aangegeven op welke wijze de aangenomen moties in het ontwerp-PvE een plek hebben gekregen.

Het uitgangspunt voor het ontwerp-PvE is dat de veerverbindingen van en naar de Waddeneilanden een levensaderfunctie vervullen voor de eilandbewoners en bezoekers. Het kabinet wil met de

¹ Kamerstuk 23 645, nr. 830.

² Kamerstuk 23 645, nr. 836.

nieuwe concessies een frequente, comfortabele en betaalbare veerdienst borgen, vooral voor hen die in grote mate van de veerverbindingen afhankelijk zijn. De veerverbindingen zijn van groot belang voor de leefbaarheid van de Waddeneilanden, voor de bereikbaarheid van essentiële publieke voorzieningen als zorg en onderwijs en voor het onderhouden van sociale contacten. Dat alles vraagt om goede afspraken met de rederij(en) en om een zorgvuldig proces waarin de belangen van eilandbewoners, decentrale overheden, consumentenorganisaties, reizigers en ondernemers gehoord worden, zowel bij de totstandkoming van de nieuwe concessies als tijdens de nieuwe concessieperiode. Dit vormt voor het kabinet een belangrijke leidraad bij de totstandkoming van de nieuwe concessies. Daarnaast moet in de nieuwe concessies invulling worden gegeven aan de beleidsdoelen uit de eerder genoemde Nota van Uitgangspunten.

Het PvE bevat zoals gezegd de minimumeisen waaraan een vervoerder in ieder geval moet voldoen. In aanvulling hierop worden inschrijvers in de aanbesteding uitgedaagd om meer te bieden dan de minimumeisen, en zo maximaal bij te dragen aan de doelen die lenW met beide concessies nastreeft.

Toelichting op het ontwerp-PvE

Bereikbaarheid

In bijlage 3 bij het ontwerp-PvE is een minimale dienstregeling vastgelegd die recht doet aan de levensaderfunctie die de veerverbindingen voor de eilandbewoners en bezoekers van de Waddeneilanden vervullen. De minimale dienstregeling voorziet erin dat er het hele jaar door voldoende afvaarten zijn, ook op momenten met een lagere vervoervraag. Op die manier wordt geborgd dat de eilandbewoners en bezoekers, ook buiten het toeristische seizoen, kunnen rekenen op een frequente verbinding met het vasteland. In lijn met de motie-Aukje de Vries c.s.³ zorgt de minimale dienstregeling ervoor dat de bereikbaarheid niet verslechtert ten opzichte van de huidige dienstregeling.

In de minimale dienstregeling wordt, conform de motie-Soepboer c.s.⁴, niet op tij gevaren. Dit betekent dat er onafhankelijk van het getij een minimaal aanbod is. Aanvullend op de minimale

³ Kamerstuk 29 684, nr. 288.

⁴ Kamerstuk 29 684, nr. 280.

dienstregeling kan de rederij ervoor kiezen om extra afvaarten op te nemen in de dienstregeling. Deze moeten jaarlijks ter consultatie worden voorgelegd aan decentrale overheden en consumentenorganisaties. Bij de verbindingen van en naar Vlieland, Terschelling en Schiermonnikoog wordt op tij varen op dit moment niet voorzien. Het kabinet moet het voorbehoud maken dat op tij varen bij de verbinding van en naar Ameland in de toekomst niet kan worden uitgesloten. De MIRT-verkenning Bereikbaarheid Ameland⁵ (hierna: MIRT-verkenning) loopt op dit moment nog. In deze verkenning is op tij varen vooralsnog één van de mogelijkheden die op tafel ligt. In het ontwerp-PvE kan niet op de uitkomsten van de MIRT-verkenning vooruit worden gelopen.

De interinsulaire verbinding tussen Vlieland en Terschelling (de scholierenboot) maakt conform de motie-Soepboer c.s.⁶ onderdeel uit van de minimale dienstregeling. Concreet omvat dit de verplichting aan de concessiehouder van de nieuwe Concessie Waddenveren West om buiten de schoolvakanties in de regio Noord op doordeweekse dagen vier keer per dag te varen tussen Vlieland en Terschelling: twee keer per dag van Vlieland naar Terschelling (waarvan één afvaart aan het begin van de ochtend) en twee keer per dag van Terschelling naar Vlieland (waarvan één afvaart halverwege de middag). De vertrektijden moeten worden afgestemd op de start- en eindtijden van de scholieren. Het kabinet benadrukt dat dit een (aanvullende) verplichting is die conform de wens van de Kamer in het ontwerp-PvE is vastgelegd. Het betreft hier géén exclusief recht op deze verbinding. Dat komt omdat de Rijkstaak conform de wet is begrensd tot het vervoer tussen het vasteland en de Waddeneilanden.⁷

Tot slot is in het ontwerp-PvE opgenomen dat de rederij bij het opstellen van de dienstregeling moet overleggen met aanbieders van aansluitend openbaar vervoer. De rederij moet samen met aangrenzende vervoerders een afsprakenkader opstellen om het overleg over het opstellen en wijzigen van de dienstregeling te

⁵ Kamerstuk 36 600 A, nr. 17.

⁶ Kamerstuk 29 684, nr. 282.

⁷ Voor het vervoer tussen het vasteland en de Waddeneilanden is er op basis van de concessie sprake van een exclusief recht op het uitvoeren van de veerverbindingen daartussen, met schepen die geschikt zijn voor meer dan twaalf passagiers. Voor het interinsulaire vervoer, waarbij gebruik wordt gemaakt van schepen die geschikt zijn voor twaalf passagiers of minder, geldt dit exclusieve recht niet.

structureren. In lijn met de motie-Pierik⁸ wordt zo geborgd dat de concessiehouder duidelijke afspraken maakt met het busvervoer om een goede aansluiting en daarmee een soepele ketenreis te realiseren.

Betaalbaarheid en tarieven

Het ontwerp-PvE bevat conform de motie-Aukje de Vries c.s.⁹ afspraken over de betaalbaarheid van de Friese Waddenveren en biedt duidelijkheid over de jaarlijkse tariefstijgingen. Het kabinet wil de bestaande wijze waarop de tarieven jaarlijks worden geïndexeerd, voortzetten. Dit betekent concreet dat lenW ieder jaar, op basis van een in de concessie vastgelegde index, vaststelt met welk percentage de tarieven in het daaropvolgende jaar maximaal mogen stijgen. De concessiehouder moet zich aan die maximale tariefruimte houden. Deze tariefruimte geldt voor de zogenoemde beschermde reisrechten. Dit zijn de verreweg meest gebruikte tariefsoorten, waarvan de prijsontwikkeling vanuit de concessie wordt beschermd. Het gaat hier bijvoorbeeld om het tarief per volwassene, per kind, per auto, per fiets en per motor. De hoofdrailnetconcessie kent de systematiek van beschermde reisrechten ook. Ieder jaar doet de concessiehouder in het vervoerplan een voorstel voor de hoogte van de tarieven in het daaropvolgende kalenderjaar. Het vervoerplan wordt vervolgens ter consultatie voorgelegd aan decentrale overheden en consumentenorganisaties. Het tariefvoorstel mag pas worden uitgevoerd, nadat lenW als concessieverlener met het vervoerplan heeft ingestemd. Met deze in het ontwerp-PvE voorgestelde systematiek houdt het kabinet, in lijn met de motie-Heutink¹⁰, grip op de jaarlijkse tariefverhoging van de veerverbindingen en daarmee de betaalbaarheid.

De motie-Heutink vraagt bij tariefverhogingen van de Friese Waddenveren ook om een voorhang bij de Kamer. Het kabinet wil dit onderdeel van de motie uitvoeren door in het Programma van Eisen vast te leggen dat lenW de Kamer ieder voorjaar informeert over de maximale tariefruimte voor het daaropvolgende jaar. Het kabinet acht het inrichten van een jaarlijkse voorhangprocedure namelijk niet uitvoerbaar. Om een succesvolle aanbesteding mogelijk te maken, moet de concessiehouder erop kunnen rekenen dat de tarieven ieder jaar conform de afspraken in de concessie

⁸ Kamerstuk 23 645, nr. 848.

⁹ Kamerstuk 29 684, nr. 288.

¹⁰ Kamerstuk 29 684, nr. 287.

kunnen worden geïndexeerd. Een voorhangprocedure verzwaart de risico's die de concessiehouder loopt en kan een drempel vormen voor potentiële inschrijvers. Daarnaast zorgt een voorhangprocedure er ook in praktisch opzicht voor dat de concessiehouder te weinig tijd heeft om de adviesprocedures met de consumentenorganisaties en decentrale overheden ordentelijk te doorlopen, besluitvorming met lenW te organiseren en de reiziger tijdig over de nieuwe hoogte van de tarieven te informeren. Een politieke discussie over de tarieven van de Friese Waddenveren kan ook zonder voorhang worden gevoerd. Het kabinet beoogt de Kamer op dit punt te faciliteren door de Kamer ieder jaar actief over de maximale tariefruimte voor het jaar daarop te informeren.

Eilandbewoners kunnen op dit moment rekenen op een forse korting op de overtocht, zowel voor personen als voor voertuigen. Het kabinet wil dit in de nieuwe concessies voortzetten, zodat de betaalbaarheid van de veerverbindingen voor de eilandbewoners wordt geborgd. Daarom zijn de huidige (gereduceerde) tarieven voor eilandbewoners in het ontwerp-PvE vastgelegd. Dit vormt de basis voor de hoogte van de tarieven in het eerste nieuwe concessiejaar (2029) en de prijsontwikkeling gedurende de concessiejaren.

Gegarandeerde plaatsen aan boord voor eilandbewoners

Het is belangrijk dat eilandbewoners er zeker van kunnen zijn dat er voor hen een plaats aan boord is, met name voor de situaties dat zij onverhoopt met spoed van de veerdiensten gebruik moeten maken. Ook de motie-Aukje de Vries c.s.¹¹ vraagt hier aandacht voor. Daarom is in het ontwerp-PvE vastgelegd dat er voor eilandbewoners ten minste vier autoplekken tot 48 uur voor vertrek en twee autoplekken tot 24 uur voor vertrek vrij gehouden dienen te worden op de eerste afvaart van het Waddeneiland en laatste afvaart naar het Waddeneiland. In de Concessie Waddenveren West is dit al staande praktijk. Met de genoemde aantallen autoplekken heeft het kabinet gezocht naar een balans tussen enerzijds zekerheid voor eilandbewoners en anderzijds financiële haalbaarheid voor de rederij. Een groter aantal autoplekken vrij houden en het uitbreiden van deze verplichting naar meer afvaarten heeft namelijk grote financiële impact.

¹¹ Kamerstuk 29 684, nr. 288.

Voor personenplekken wil het kabinet geen verplichting opleggen om plekken vrij te houden, omdat de praktijk uitwijst dat er voor personen vrijwel altijd nog ruimte aan boord is op de reguliere veerdienst.

Inspraak voor belanghebbenden

Het kabinet heeft de inspraak voor belanghebbenden, zoals bewoners, decentrale overheden, ondernemersorganisaties en consumentenorganisaties, gedurende de nieuwe concessieperiode als volgt in het ontwerp-PvE vastgelegd. De betrokken decentrale overheden en consumentenorganisaties krijgen (net als nu het geval is) een adviesrol richting de rederij bij het opstellen van het jaarlijkse vervoerplan. In het vervoerplan zijn onder meer de dienstregeling, kwaliteitsafspraken en tarieven voor het daaropvolgende kalenderjaar vastgelegd. De rederij neemt de adviezen van de decentrale overheden en consumentenorganisaties over, en als zij dat niet doet moet zij motiveren waarom niet. Dit *comply or explain*-principe is vastgelegd mede naar aanleiding van de motie-Soepboer c.s.¹² Als gevolg van diezelfde motie is in het ontwerp-PvE ook vastgelegd dat de decentrale overheden en consumentenorganisaties worden betrokken bij de beleidsprioriteiten die lenW ieder jaar wil meegeven aan de concessiehouder. lenW stuurt vervolgens een beleidsprioriteitenbrief aan de concessiehouder, waarin ook de thema's aan bod kunnen komen die door de decentrale overheden en consumentenorganisaties zijn ingebracht.

In aanvulling op het bovenstaande bevat het ontwerp-PvE de verplichting aan de rederij om per verbinding een klantenpanel in te stellen. Dit klantenpanel overlegt ten minste twee keer per jaar met de rederij en kan suggesties doen voor verbetering van de dienstverlening. Het kabinet wil hiermee zorgen dat de stem van de personen die afhankelijk zijn van en/of belanghebbend zijn bij de veerdiensten zo goed mogelijk wordt meegenomen in de opzet en uitvoering daarvan. Naar aanleiding van de motie-Pierik¹³ is vastgelegd dat in ieder klantenpanel de ondernemers die op het betreffende eiland zijn gevestigd vertegenwoordigd moeten zijn. Op die manier kan de rederij ook lering trekken uit de inbreng van de lokale ondernemers. Zoals verzocht in de motie heeft hierover (op 10 april jl.) overleg plaatsgevonden tussen de

¹² Kamerstuk 31 409, nr. 472.

¹³ Kamerstuk 29 684, nr. 283.

ondernemersorganisaties van de Waddeneilanden en IenW. De ondernemersorganisaties hebben daarbij aangegeven positief te staan tegenover deelname aan de klantenpanels. Wel hebben zij laten weten dat zij vinden dat de adviesrol van het klantenpanel nog onvoldoende tot uiting komt in het ontwerp-PvE en dat zij hier in de openbare consultatie kritisch op zullen zijn.

Tijdens de totstandkoming van de nieuwe concessies worden lokale en regionale belanghebbenden op meerdere momenten betrokken om advies te geven. De decentrale overheden, consumentenorganisaties en andere organisaties hebben aan de voorkant kunnen meedenken over de participatieaanpak. Op basis hiervan heeft IenW bij de totstandkoming van het ontwerp-PvE, zoals aan het begin van deze brief aangegeven, verschillende adviesessies georganiseerd. In deze sessies is bij onder meer decentrale overheden en consumentenorganisaties input opgehaald voor de vormgeving van de eisen in het ontwerp-PvE. Ook is naar aanleiding van de gesprekken over de participatieaanpak besloten om over het ontwerp-PvE een openbare consultatie te houden. De betrokkenen op de Waddeneilanden zijn hier over geïnformeerd. De start van de consultatie gaat gepaard met informatiebijeenkomsten op alle vier de Waddeneilanden, op het vasteland en digitaal. Geïnteresseerden kunnen zich abonneren op de nieuwsbrief die IenW regelmatig verspreidt. En tot slot worden de stakeholders via het Platform Participatie¹⁴ op de hoogte gehouden van de stand van zaken van de nieuwe concessies. Door de adviezen van de betrokkenen op de Waddeneilanden met deze stappen mee te nemen bij de totstandkoming van de nieuwe concessies en de belanghebbenden regelmatig te informeren, wil het kabinet een zorgvuldig participatieproces borgen en wordt ook invulling gegeven aan de eerder genoemde motie-Soepboer.¹⁵

Vaargeul van en naar Ameland

De toekomst van de veerverbinding van en naar Ameland kent een aantal onzekerheden. Allereerst worden de uitkomsten van de eerder genoemde MIRT-verkenning pas na de gunning van de nieuwe concessies verwacht. Op dit moment liggen er nog verschillende varianten op tafel, die impact kunnen hebben op de locatie van de haven op het vasteland en de maatvoering van de vaargeul. Daarnaast zullen in 2028 het nieuwe Nationaal Water

¹⁴ [Friese Waddenveren | Platform Participatie](#).

¹⁵ Kamerstuk 31 409, nr. 472.

Programma en een nieuw Natura2000-beheerplan Waddenzee ingaan. Dit kan invloed hebben op de onderhoudsdimensies van de vaargeul. Naast deze geplande processen kan ook een onvoorziene aanpassing van de maatvoering van de vaargeul nodig blijken. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij een wijziging van beleid, juridische uitspraken of natuurlijke omstandigheden.

Het kabinet vindt het van belang dat de nieuwe Concessie Waddenveren Oost voldoende flexibiliteit bevat om op deze onzekerheden in te spelen. Daarom bevat het ontwerp-PvE voor de verbinding van en naar Ameland een procedure voor een herziening van de concessie. Deze procedure gaat in op het moment dat duidelijk is dat de toekomstige situatie significant afwijkt van de situatie zoals voorzien tijdens de aanbesteding en deze afwijking grote structurele (financiële) gevolgen voor de concessiehouder heeft. Op dat moment doorlopen IenW en de concessiehouder een procedure om te komen tot een plan om met de toekomstige situatie om te gaan en waar nodig de concessie op onderdelen aan te passen om tot een oplossing te komen die passend is bij de ontstane situatie. Deze herzieningsprocedure is ook van toepassing bij andere majeure ontwikkelingen. Om zekerheden voor de reiziger te borgen, is in het ontwerp-PvE opgenomen dat bij een herziening van de concessie de tarieven voor eilandbewoners niet meer stijgen dan op grond van de concessie is toegestaan, de minimaal noodzakelijke bereikbaarheid van Ameland is gegarandeerd en de financiële continuïteit van de rederij niet in gevaar komt.

Als het gaat om de vaargeulen van alle vier verbindingen, geeft het ontwerp-PvE conform de motie-Aukje de Vries c.s.¹⁶ duidelijkheid over de maatvoering, door te verwijzen naar het Nationaal Water Programma 2022-2027¹⁷ of diens opvolger(s).

Looptijd concessies

Het kabinet kiest ervoor om, ondanks de in de vorige paragraaf beschreven onzekerheden voor de Concessie Waddenveren Oost, voor beide concessies een looptijd van vijftien jaar te hanteren. De belangrijkste overweging hierbij is dat een kortdurende concessie van bijvoorbeeld vijf of zeven jaar financieel minder aantrekkelijk is dan een langdurende concessie. Er is dan minder terugverdientijd

¹⁶ Kamerstuk 29 684, nr. 288.

¹⁷ Kamerstuk 35 325, nr. 5.

voor investeringen die aan het begin van de concessieperiode nodig zijn. Dit kan leiden tot minder inschrijvingen en in het ergste geval een mislukte aanbesteding. Daarnaast is er een risico dat er over een aantal jaar ook geen duidelijkheid bestaat over de eerder genoemde onzekerheden, waardoor het probleem slechts met een aantal jaar wordt verschoven. Tot slot leidt een extra aanbesteding zowel voor IenW als voor marktpartijen tot extra administratieve lasten. Het kabinet kiest voor zekerheid op de lange termijn voor de reiziger, de rederij en de overige belanghebbenden. In de Concessie Waddenveren Oost worden wel voldoende maatregelen opgenomen om gedurende de looptijd van de concessie adequaat in te kunnen spelen op onzekerheden (zie vorige paragraaf).

Duurzaamheid

Op het gebied van duurzaamheid is in het ontwerp-PvE een CO₂-reductiepad opgenomen, waarin in zorgvuldige en haalbare stappen de CO₂-uitstoot van de veerverbindingen wordt vermindert. In het ontwerp-PvE is mede naar aanleiding van zorgen uit de Kamer vastgelegd dat dit niet ten koste mag gaan van de betaalbaarheid en de bereikbaarheid van de Waddeneilanden. Het voorgestelde reductiepad voldoet aan deze wens. Daarnaast maken de nieuwe concessies elektrificatie van de veerverbindingen mogelijk, maar wordt dit niet verplicht. Schepen moeten geschikt zijn om omgebouwd te worden tot elektrische aandrijving. Er is pas sprake van ombouw van schepen als tot elektrificatie wordt besloten en er zekerheid is over de realisatie van daarvoor benodigde (laad)infrastructuur.

Financiële transparantie

In de financiële bepalingen van de nieuwe concessies, die op dit moment nog worden uitgewerkt, zullen afspraken worden vastgelegd over de financiële transparantie die de concessiehouder in acht moet nemen. Dit mede naar aanleiding van de motie-Aukje de Vries c.s.¹⁸ Van de concessiehouder zal in ieder geval worden gevraagd om iedere jaar een financiële verantwoording aan IenW te verstrekken, voorzien van een verklaring van de accountant. Deze financiële verantwoording biedt inzicht in de kosten, opbrengsten en het rendement dat de rederij realiseert met de uitvoering van de concessie. Vanwege bedrijfsvertrouwelijkheid kunnen deze gegevens niet openbaar worden gemaakt. Wel wil het kabinet aan de Kamer en lokale en regionale belanghebbenden

¹⁸ Kamerstuk 29 684, nr. 288.

duidelijkheid geven of er met de concessie geen overwinst wordt gerealiseerd. Daarom zullen de financiële bepalingen van de nieuwe concessies voorzien in een afspraak over de maximale winst die de concessiehouder mag realiseren, met maatregelen die bij (dreigende) overwinst genomen moeten worden. Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan het lager vaststellen van de tarieven voor de reiziger.

Vervolgproces

Op dit moment vindt een openbare consultatie van het ontwerp-PvE plaats. Deze duurt tot en met 20 juli. Daarna zullen de binnengekomen reacties worden verwerkt. In de zomer van 2025 zal het Programma van Eisen worden vastgesteld en eind september zal de aanbestedingsprocedure starten. Deze mijlpalen zijn nodig om gunning van de nieuwe concessies eind 2026 mogelijk te maken. Gunning eind 2026 is noodzakelijk om een zorgvuldige implementatieperiode tot en met de start van de nieuwe concessies in 2029 te kunnen borgen.

Het kabinet hecht er aan dat de Kamer vóór de vaststelling van het Programma van Eisen in de gelegenheid wordt gesteld om over het ontwerp-PvE in debat te gaan en/of vragen hierover te stellen. Het kabinet gaat graag met de Kamer hierover in gesprek. De Kamer wordt gevraagd om het ontwerp-PvE vóór het zomerreces van 2025 te bespreken. Daarmee heeft het kabinet voldoende tijd om de inbreng van de Kamer (samen met de inbreng vanuit de consultatie) te verwerken, het Programma van Eisen vast te kunnen stellen en vlak na de zomer de aanbesteding van de nieuwe concessies te kunnen starten.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
C.A. Jansen