

RAPPORT

Advies toekomstbestendigheid en exploitatie Westerschelde Ferry

Deel 1 - Korte termijn

Klant: Provincie Zeeland

Referentie: BF9677M&AR180831

Versie: 02/Finale versie

Datum: 31 augustus 2018



HASKONINGDHV NEDERLAND B.V.

Laan 1914 no.35
3818 EX AMERSFOORT
Netherlands
Maritime & Aviation
Trade register number: 56515154

+31 88 348 20 00 **T**
+31 33 463 36 52 **F**
info@rhdhv.com **E**
royalhaskoningdhv.com **W**

Titel document: Advies toekomstbestendigheid en exploitatie Westerschelde Ferry

Referentie: BF9677M&AR180831

Versie: 02/Finale versie

Datum: 31 augustus 2018

Projectnaam:

Projectnummer: BF9677

Auteur(s): Leon Lammers

Opgesteld door: Leon Lammers, Michiel Nijboer,
Melchior Verboeket

Gecontroleerd door: Michiel de Jong

Datum/Initialen: 07-09-2018

Goedgekeurd door: Michiel de Jong

Datum/Initialen: 07-09-2018

Classificatie

Projectgerelateerd



Disclaimer

No part of these specifications/printed matter may be reproduced and/or published by print, photocopy, microfilm or by any other means, without the prior written permission of HaskoningDHV Nederland B.V.; nor may they be used, without such permission, for any purposes other than that for which they were produced. HaskoningDHV Nederland B.V. accepts no responsibility or liability for these specifications/printed matter to any party other than the persons by whom it was commissioned and as concluded under that Appointment. The integrated QHSE management system of HaskoningDHV Nederland B.V. has been certified in accordance with ISO 9001:2015, ISO 14001:2015 and OHSAS 18001:2007.

Inhoud

1	Introductie	5
1.1	Aanleiding en doel van het onderzoek	5
1.2	Onderzoeksvragen	5
1.3	Leeswijzer	6
2	Toekomstbestendige exploitatie	7
2.1	Analyse huidige situatie	7
2.2	Maatregelen voor toekomstbestendige exploitatie	12
3	Toekomstbestendige financiën	14
3.1	Doel	14
3.2	Varianten	14
3.3	Conclusie	18
4	Toekomstbestendige bedrijfsvoering en aansturingsmodel	20
4.1	Huidige situatie en probleemanalyse	20
4.2	Kader proces lange termijn	22
4.3	Organisatie WSF op korte termijn	24
4.4	Conclusie	26

Bijlagen

Bijlage 1 – Financieel model

Bijlage 2 – Verslag expertsessie

Toelichting bij herziene finale versie (F02 d.d. 31 augustus 2018):

Na oplevering van het definitieve advies toekomstbestendigheid en exploitatie Westerschelde Ferry – Deel 1 Korte Termijn (versie F01 d.d. 29 mei 2018), is op verzoek van de van de Provincie Zeeland een wijziging doorgevoerd. De kosten voor tweejaarlijkse dokking van de schepen (ca. € 350.000 per 2 jaar) ontbraken in de financiële analyse. Deze informatie is tijdens het maken van de analyse abusievelijk niet ter beschikking gesteld aan Royal HaskoningDHV. Deze kostenpost is in deze herziene finale versie (F02 d.d. 31 augustus 2018) daarom toegevoegd aan de analyse. Dit beïnvloedt de exploitatie vanzelfsprekend significant.

Managementsamenvatting

Per 1 januari 2015 is de Westerschelde Ferry (WSF) BV opgericht. Het doel van het bedrijf is het tijdelijk verzorgen van de fietsvoetveerverbinding tussen Vlissingen en Breskens, toen in 2014 onvoldoende interesse bleek voor de concessie vanuit de markt.

Per 31 december 2018 loopt de huidige concessiebeschikking af. Op dit moment heeft de WSF BV een verlieslatende exploitatie en staat de toekomstbestendigheid onder druk. De provincie heeft in 2016 een toekomstverkenning opgesteld met een plan voor een kostenreductie door het verkopen van één SWATH schip en het aanschaffen van een nieuw groot schip in uurdienst met ingang van 2024. Provincie Zeeland wil dat de WSF de periode tot het in de vaart nemen van een nieuw schip kan overbruggen.

De onderzoeksopdracht luidt: *“Onderzoek de exploitatie en toekomstbestendigheid van de Westerschelde Ferry (WSF) B.V. en voer een marktanalyse uit.”*. Het onderzoek is verdeeld in twee delen. Het huidige adviesrapport (deel 1) betreft de korte termijn en richt zich op het vinden van toekomstbestendige exploitatie, financiën, bedrijfsvoering en aansturing van de WSF.

Toekomstbestendige exploitatie: *Wat heeft de WSF nodig om de periode tot het in de vaart nemen van een nieuw schip te kunnen overbruggen?*

De huidige exploitatie wordt gekenmerkt door jaarlijks teruglopende passagiersaantallen, dure schepen met een hoge beschikbaarheid (tot windkracht 9 Beaufort) en hoge personeelskosten. Hierdoor staat de exploitatie onder druk. De provincie heeft de afgelopen jaren het aantal afvaarten teruggebracht om kosten te besparen. In deze analyse is gezocht naar maatregelen die de exploitatie kunnen versterken. Drie pakketten van maatregelen zijn nader gespecificeerd en doorgerekend in een financieel model:

1. Jaar rond uurdienstregeling door huidige schepen: Deze maatregel lijkt op het voorkeursscenario uit de toekomstverkenning met het verschil dat de huidige schepen (met kleinere capaciteit dan het nieuwe schip, zoals voorgesteld in de verkenning) worden ingezet voor een uurdienstregeling. Deze variant is toegespitst op de regelmatige reiziger en houdt geen rekening met de piek in de zomer wat zorgt voor een serieus capaciteitstekort. Het is hierdoor geen realistisch scenario maar biedt wel inzicht in de extra kosten die gemaakt moeten worden om de piek in de zomer te bedienen.
2. Vraagafhankelijke dienstregeling: Deze maatregel zet in op kostenreductie door het creëren van een extra dienstregelingsperiode welke is toegespitst op het voor- en naseizoen. Zo is het aanbod beter afgestemd op de vraag. Door een combinatie met een reserveringssysteem en online kaartverkoop moet het product aantrekkelijker worden voor passagiers.
3. Tariefdifferentiatie i.c.m. met arrangementen en beleving voor de recreatieve passagier: Deze maatregel beoogt de inkomsten uit kaartverkoop verhogen door een verhoging van de losse ticketprijs. De combinatie met arrangementen en het versterken van de beleving aan boord moet de teruggang van het aantal passagiers beperken en rechtvaardigt tegelijkertijd de tariefverhoging.

Toekomstbestendige financiën: *Hoe kan de provincie zorgdragen voor een jaarlijks sluitende begroting en exploitatie van de WSF.*

De huidige situatie en de voorgestelde maatregelen zijn doorgerekend in een uitgebreid financieel model. Tabel 1 geeft een overzicht van de belangrijkste verschillen tussen de scenario's. In Tabel 2 is een overzicht te zien van het dekkingssaldo per jaar voor de verschillende varianten.

Tabel 1: Overzicht resultaten scenario's

Totalen 2018-2023		Nulvariant	Uurdienst	Alternatieve dienst-regeling	Seizoens-toeslag losse tickets	Hele jaar toeslag losse tickets
Afvaarten per jaar	[aantal]	14.017	11.745	13.688	14.017	14.017
Passagiers	[aantal]	3.420.000	3.260.000	3.420.000	3.250.000	3.190.000
Kosten per afvaart	[€]	510	550	520	510	510
Kosten per passagier	[€]	12,50	11,90	12,50	13,20	13,50
Gemiddelde ticketprijs	[€]	2,60	2,60	2,60	3,00	3,20
Personeelskosten	['000 €]	18.190	14.880	18.190	18.190	18.190
Vast onderhoud schepen	['000 €]	3.040	3.040	3.040	3.040	3.040
Brandstofkosten	['000 €]	4.240	3.550	4.140	4.240	4.240
Reserveringssysteem	['000 €]	-	210	210	-	-
Overige kosten	['000 €]	2.830	2.830	2.830	3.140	3.140
Totale kosten	['000 €]	43.410	39.620	43.510	43.720	43.720
Ticketopbrengsten totaal	['000 €]	8.940	8.510	8.940	9.840	10.170
Dekkingsgraad exploitatie ¹	[%]	21%	22%	21%	23%	23%
Dekkingsaldo	['000 €]	(2.770)	590	(2.870)	(2.180)	(1.850)

Tabel 2: Overzicht van het dekkingsaldo per jaar voor alle varianten.

Dekkingsaldo per variant per jaar	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Totaal
0. Nulvariant	(570)	(210)	(620)	(290)	(710)	(370)	(2.770)
1. Uurdienstregeling	(170)	350	(40)	300	(100)	250	590
2. Vraagafhankelijke dienstregeling	(710)	(200)	(610)	(280)	(700)	(360)	(2.870)
3a. Toeslag op losse tickets (hoogseizoen)	(630)	(80)	(490)	(160)	(580)	(250)	(2.180)
3b. Toeslag op losse tickets (hele jaar)	(630)	(10)	(420)	(100)	(520)	(180)	(1.850)

Eventuele extra kosten door onverwacht incidenteel onderhoud aan de schepen is niet meegenomen in deze prognose. De resultaten uit het financiële model leiden tot de volgende conclusies:

- Indien bestaand beleid wordt voortgezet moet de provincie rekening houden met een blijvend tekort op de exploitatie van gemiddeld ca. €450.000 per jaar gedurende de overbruggingsperiode.
- Van de onderzochte realistische maatregelen verbetert een toeslag (van €1,50) op losse tickets gedurende het hele jaar het dekkingsaldo het meest. Toch blijft het tekort op het dekkingsaldo ook dan ca. €300.000 per jaar.

Een alternatieve dienstregeling die leidt tot een verbetering van de exploitatie is niet gevonden, anders dan een drastische ingreep waarbij het gehele jaar met één van de bestaande SWATH-schepen een uurdienstregeling wordt gevaren en grote capaciteitsproblemen optreden in de zomer.

¹ Definitie dekkingsgraad: Ticketopbrengsten gedeeld door de totale kosten.

Toekomstbestendige bedrijfsvoering en aansturing: *Hoe kan de aansturing van de exploitatie van de WSF het beste worden vormgegeven op de korte termijn?*

De bedrijfsvoering van WSF BV is doelmatig en efficiënt opgezet vanuit de gedachte dat het om een tijdelijke situatie gaat. De uitvoering van de taken van WSF BV gaat relatief goed: de beschikbaarheid van de verbinding is met 98,2% hoger dan de geëiste 97%. Daarnaast is de tevredenheid over de verbinding onder passagiers goed. Toch is een breed gedragen opvatting dat de exploitatie en aansturing van de WSF niet optimaal verloopt. Herhaalde operationele issues dragen bij aan de beeldvorming dat de WSF BV niet volledig 'in control' is. De provincie ziet zich vervolgens genoodzaakt operationele issues op te lossen vanwege de beperkte capaciteit bij de WSF BV.

De belangrijkste oorzaken van de operationele problemen zijn:

- De organisatie heeft een beperkte (management) capaciteit. Er is weinig ruimte voor marketing en communicatie, het verbeteren van processen en het doorvoeren van optimalisaties;
- Onduidelijkheid over de invulling van de lange termijnvisie van de provincie. Bijvoorbeeld, gaat de exploitatie van de WSF terug naar de markt of niet? Dit maakt het onder andere lastig om personeel aan te trekken;
- Er zijn geen sterke (externe) incentives voor WSF BV om een financieel sluitende exploitatie aan te bieden. Dit is mogelijk te herleiden naar het feit dat verliezen uiteindelijk toch door de provincie zullen worden opgevangen.

De provincie kan gerichte maatregelen treffen die de oorzaken van de problemen direct adresseren. De volgende maatregelen op het gebied van bedrijfsvoering en aansturing kunnen de exploitatie van WSF op de korte termijn verbeteren²:

- 1) WSF BV ontvangt extra operationele capaciteit op het gebied van o.a.:
 - a) Marketing en communicatie;
 - b) Ondersteunende processen (bijv. cao-onderhandelingen, brandstof contractvernieuwing, opzetten reserveringssysteem, etc.)
 - c) Implementatie van verbetermaatregelen (bijv. efficiëntie personeelsbestand en dienstregeling, afstemming van dienstregeling en afvaarttijden met belanghebbenden, opstellen van onderhoudsplannen, etc.)
- 2) De provincie maakt een uitgewerkte lange termijnvisie voor de exploitatie en aansturing van de WSF, inclusief een functioneel programma van eisen aan de verbinding.
- 3) De provincie definieert heldere eisen en doelen voor de exploitant van de WSF en zorgt voor een exploitatiebijdrage die een gezonde exploitatie mogelijk maakt. De provincie stuurt op het behalen van de eisen en gestelde doelen. Daarnaast creëert de provincie een systeem van incentives die goede prestaties van de exploitant stimuleren, zoals bijvoorbeeld een bonus-malusregeling.

De aansturing van de organisatie op korte termijn vanuit de provincie kan op grofweg 3 manieren worden vormgegeven. Zie Tabel 3 voor een overzicht.

² Maatregelen 2 en 3 kunnen worden afgerond na oplevering van deel 2 van dit onderzoek, waarin de lange termijn verder in beeld wordt gebracht.

Tabel 3: Varianten voor aansturing van de exploitatie van de WSF

	1. Volwaardige WSF BV	2. Huidig +	3. WSF onderdeel van Westerscheldetunnel NV
Ondersteunende diensten	Movenience uitfaseren en taken onderbrengen bij WSF BV.	Handhaven binnen Movenience.	Handhaven binnen Movenience.
Extra operationele capaciteit	Formatie vergroten binnen WSF BV.	Formatie vergroten binnen WSF BV.	Binnen WSF als onderdeel van WST NV.
Afstand tussen WSF - provincie	RvC opzetten binnen WSF BV	Heldere doelen opstellen, geen noodzaak ingrijpen provincie	Aansturing door WST

Aangezien de toekomst nog niet zeker is, zijn de drie varianten getoetst voor 3 mogelijke toekomstscenario's:

- De volwaardige WSF BV sluit vooral goed aan bij een lange termijn scenario waarbij de provincie exploitant blijft.
- De variant waarbij de oplossingen worden doorgevoerd binnen de huidige WSF BV is waarschijnlijk de meest geschikte variant voor een tijdelijke situatie, zoals scenario 1 (tot 2024) en scenario 2 (tot 2022).
- Het onderbrengen van de WSF BV binnen WST NV heeft meer voeten in de aarde dan het uitbreiden van de huidige WSF BV, doordat de beide organisaties op zeer korte termijn samengevoegd moeten worden vanwege het aflopen van de huidige concessieovereenkomst eind 2018. Daarnaast liggen de (financiële) risico's uiteindelijk nog steeds bij de provincie. Los van deze tegenwerpingen kan met deze optie een toekomstbestendige bedrijfsvoering en aansturing worden gerealiseerd in scenario 1, 2 en 3 (Zie Tabel 4).

Tabel 4: Overzicht voorkeursvarianten per scenario (rangorde per scenario van eerste keus (groen), tot laatste keus (rood)).

	1. Volwaardige WSF BV	2. Huidig +	3. WSF onderdeel van WST
Scenario 1: Toekomstverkenning 2016 (1b+2b)	3	1	2
Scenario 2: Snel naar de markt (incl. schip)	3	1	2
Scenario 3: Provincie op lange termijn exploitant	1	3	2

1 Introductie

1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek

Per 1 januari 2015 is de Westerschelde Ferry B.V. (WSF) opgericht. Het doel van het bedrijf is het verzorgen van de fiets/voetveerverbinding tussen Vlissingen en Breskens. De veerverbinding werd tot eind 2014 door een marktpartij geëxploiteerd, middels een openbaar vervoer concessie. Voor de concessie 2015-2018 bleek onvoldoende interesse in de markt, waardoor Provincie Zeeland zich genoodzaakt zag om zelf een deelneming op te richten. De WSF houdt de veerverbinding tijdelijk in stand, onder de huidige aanwijzing, als een dienst van algemeen en economisch belang.

Zolang de omstandigheden niet wijzigen en geen nieuw schip in de vaart is genomen, verzorgt de WSF de veerverbinding. Op dit moment wordt dit gedaan op basis van de concessie zoals in 2014 aan de markt is aangeboden.

In 2016 hebben Provinciale Staten van de Provincie Zeeland een toekomstverkenning voor het fietsvoetveer vastgesteld, waarbij is afgesproken een nieuw schip aan te schaffen en daarmee een uurdienstregeling te gaan varen rond 2024.

De huidige exploitatievergoeding is voor de WSF ontoereikend om volledig kostendekkend te zijn. Op dit moment heeft de WSF derhalve een verlieslatende exploitatie en staat de toekomstbestendigheid van de WSF en daarmee de veerverbinding onder druk. Provincie Zeeland wil daarnaast dat de WSF de tijdelijke periode tot het in de vaart nemen van een nieuw schip (verwacht in 2024) kan overbruggen.

Per 31 december 2018 loopt de huidige concessiebeschikking af. Provincie Zeeland wil dat de WSF de tijdelijke periode tot het in de vaart nemen van een nieuw schip kan overbruggen en heeft Royal HaskoningDHV gevraagd een onderzoek te doen naar de mogelijkheden van een toekomstbestendige exploitatie van de Westerschelde Ferry.

1.2 Onderzoeksvragen

De onderzoeksoopdracht luidt: *“Onderzoek de exploitatie en toekomstbestendigheid van de Westerschelde Ferry (WSF) B.V. en voer een marktanalyse uit.”*. Het onderzoek is verdeeld in twee delen. De belangrijkste vragen van deel 1 zijn:

1. **Toekomstbestendige exploitatie:** Wat heeft de WSF nodig om de periode tot het in de vaart nemen van een nieuw schip te kunnen overbruggen?
2. **Toekomstbestendige financiën:** Hoe kan de continuïteit van het bedrijf en de veerverbinding in stand worden gehouden? Hoe kan de provincie zorgdragen voor een jaarlijks sluitende begroting en exploitatie van de WSF.
3. **Toekomstbestendige bedrijfsvoering en aansturing:** Hoe kan de aansturing van de exploitatie van de WSF het beste worden vormgegeven op de korte termijn?

Het voorliggende adviesrapport is gericht op beantwoording van deze vragen.

Deel 2 omvat een analyse van de markt, uitgaande van het continueren van de veerdienst na 31 december 2024. Startpunt is een voorkeursvariant uit de toekomstverkenning die in november 2016 is vastgesteld. Toen is besloten om in ieder geval een scenario uit te werken waarbij de Provincie zelf een nieuw groot schip in eigendom neemt en de exploitatie via de WSF blijft verlopen. Vooruitlopend daarop

vraagt de Provincie om een marktanalyse, waarbij getoetst wordt of deze variant nog opportuun is. Hoe ziet de markt eruit en wat zijn de alternatieven? Daarbij wordt gevraagd om niet alleen naar de aanbodkant te kijken (de aanbieders), maar ook naar de vraagkant (de reizigers). Het rapport voor deel 2 wordt in oktober 2018 opgeleverd.

De belangrijkste bronnen voor dit eerste deel zijn:

Gesprekken met:

- Westerschelde Tunnel NV;
- Movenience BV;
- Westerschelde Ferry BV (2x);
- Gedeputeerde A.J. (Harry) van der Maas.

Een expertsessie met o.a.:

- Rederij Doeksen;
- Ottevanger OV;
- Ministerie I&W (concessies zoute veren).

Daarnaast is gebruik gemaakt van afvaartdata welke ter beschikking is gesteld door de Provincie Zeeland en WSF BV en was een reeks bestaande rapporten en onderzoeken beschikbaar.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de huidige situatie van de exploitatie geschetst. Daarnaast worden drie mogelijke pakketten van maatregelen geïntroduceerd die de toekomstbestendigheid van de exploitatie kunnen verbeteren. In hoofdstuk 3 worden de huidige situatie en de verschillende maatregelen en optimalisaties van de exploitatie financieel doorgerekend. In dit hoofdstuk wordt het dekkingssaldo van de WSF BV gepresenteerd dat hoort bij de invoering van de verschillende maatregelenpakketten. In hoofdstuk 4 volgt een probleemanalyse en oplossingen op het gebied van de bedrijfsvoering van de WSF BV. Daarnaast worden hier verschillende varianten in aansturing en organisatie gepresenteerd.

2 Toekomstbestendige exploitatie

2.1 Analyse huidige situatie

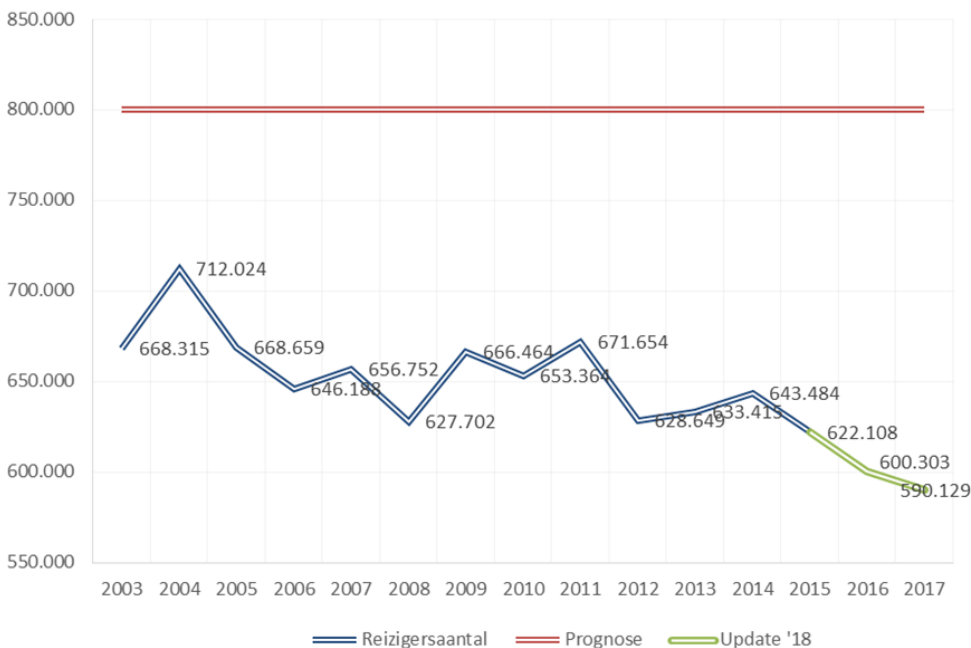
Met ruim 15.000 afvaarten en een beschikbaarheid van 98,2% in 2017 biedt de WSF een betrouwbare verbinding voor fietsers en voetgangers tussen Vlissingen en Breskens. Echter, de huidige exploitatie staat onder druk: met een dalende vervoervraag en hoge exploitatiekosten (schepen en personeel) is de huidige exploitatievergoeding voor het onderhouden van de dienst ontoereikend voor een financieel gezonde exploitatie.

De huidige exploitatie wordt grotendeels bepaald door een aantal belangrijke elementen: a) de dalende vervoerscijfers, b) de zeer geschikte maar kostbare SWATH-schepen (in aanschaf/afschrijving, onderhoud en brandstofverbruik), en c) de relatief hoge personeelskosten. Dit hoofdstuk schetst een beeld van de huidige exploitatie inclusief de ontwikkelingen sinds de toekomstverkenning uit 2016 (Sectie 2.1). Vervolgens wordt een doorkijk gegeven naar mogelijke verbetermaatregelen voor een gezonde(re) exploitatie op de korte termijn (Sectie 2.2).

2.1.1 Daling passagiersaantallen zet door

Het aantal reizigers dat per jaar de veerdienst gebruikt laat een dalende trend zien. Figuur 1 geeft het aantal reizigers per jaar voor de periode 2003-2017. De periode tot 2015 is gerapporteerd in de toekomstverkenning van 2016. Deze cijfers hebben nu een update gekregen tot en met 2017. Waar tot 2014 het aantal reizigers met een licht dalende trend fluctueerde rondom 650.000 reizigers per jaar, is sinds 2015 het aantal reizigers verder en sterker gedaald tot onder de 600.000 per jaar. Daarmee lijkt de initiële reizigersprognose uit 2003 van 800.000 reizigers per jaar verder weg dan ooit.

REIZIGERSAANTALLEN



Figuur 1: Update aantal reizigers per jaar in periode 2003-2017

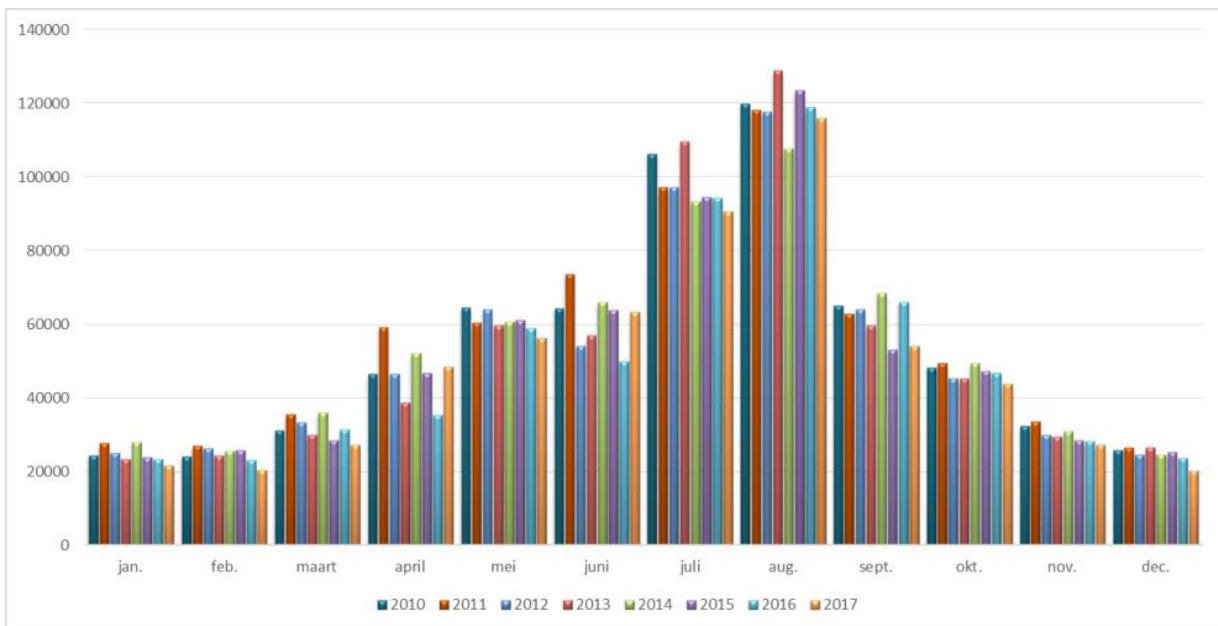
Samenhang dienstregeling en vervoerwaarden

Met de toenemende druk op de exploitatie door dalende vervoerscijfers en jaarlijkse tekorten is het aantal afvaarten van de WSF navenant beperkt. Ook in de toekomstverkenning in 2016 is vastgesteld dat de dienstverlening op korte termijn verder moest worden beperkt. Vanaf september 2018 worden conform deze verkenning besparingen doorgevoerd door geen extra afvaart meer uit te voeren in de ochtenden, aangezien deze vanuit een capaciteitsoogpunt niet nodig is (de afvaarten voor en na deze extra afvaart kunnen voorzien in de capaciteitsvraag). In 2019 komt het totaal aantal afvaarten daarmee op ca. 14.000 per jaar.

Naast de beoogde besparingen die dit oplevert, verslechtert ook de dienstverlening door de beperktere dienstregeling. Dit heeft tot gevolg dat wellicht minder passagiers gebruik zullen maken van de veerdienst dan wanneer de huidige dienstregeling in stand was gehouden. Een verdere detaillering van de behoeften en aansluiting van de dienstregeling op die behoeften is belangrijk. WSF BV richt zich op het moment echter primair op het voldoen aan de plannen uit de toekomstverkenning 2016.

Grote variaties tussen de seizoenen

Het aantal reizigers op de WSF is sterk afhankelijk van de seizoenen. Figuur 2 geeft het verloop weer van het aantal reizigers per maand voor de jaren 2010-2017.

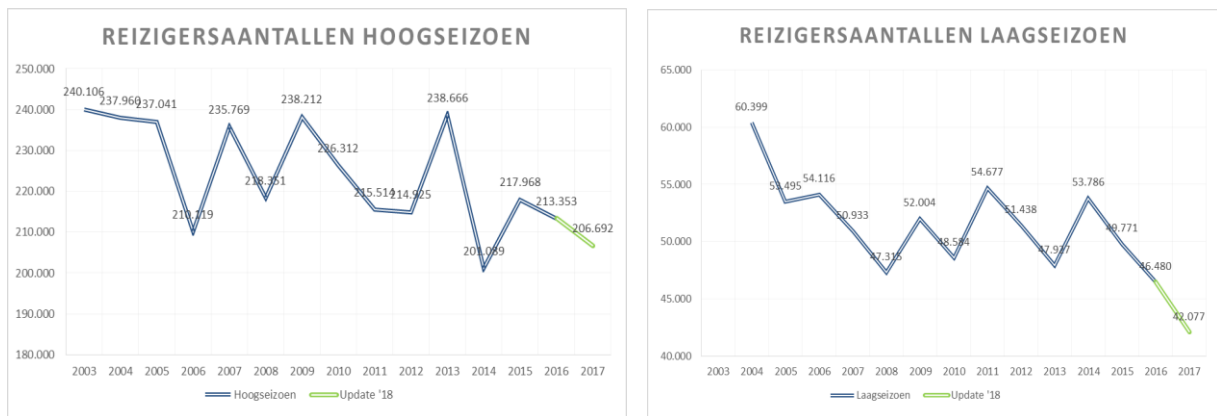


Figuur 2: Aantal reizigers per maand in periode 2010-2017

Waar de herfst- en winterperiode (oktober-februari) zich kenmerkt door een vrij stabiel (maar laag) aantal reizigers over de jaren, zijn in de lente- en zomermaanden (maart-september) grote variaties te zien; zowel tussen de maanden als door de jaren heen. De absolute piek is te zien in het hoogseizoen, waarbij de WSF in juli en augustus soms tot wel 6x zoveel passagiers vervoert als in de wintermaanden. Tegelijkertijd verschilt het aantal reizigers ook over de jaren heen: waar bijvoorbeeld in augustus 2014 ca. 105.000 reizigers werden vervoerd, werden in dezelfde maand in 2013 en 2015 meer dan 120.000 reizigers vervoerd.

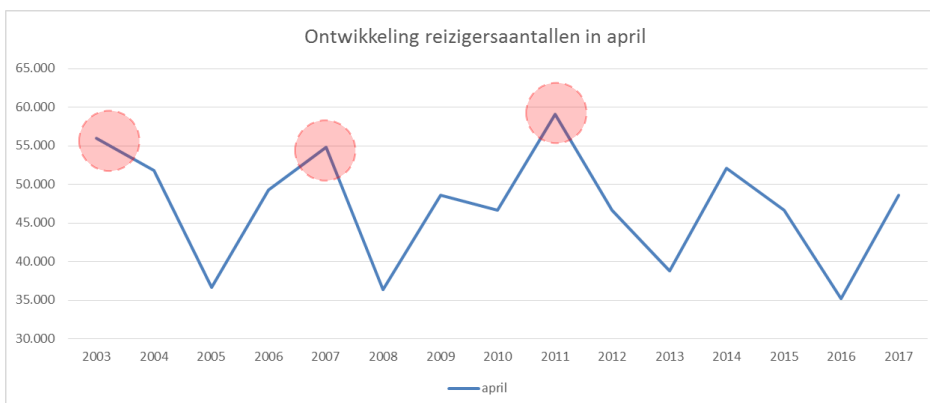
Ontwikkelingen hoogseizoen en laagseizoen

Het hoogseizoen (in deze analyse zijn hiervoor juli en augustus gebruikt) laat de grootste variaties zien en kent de afgelopen jaren de grootste *absolute* daling: het verlies in aantallen betalende passagiers is hier het grootst (Zie Figuur 3). Het laagseizoen (in deze analyse zijn dit de maanden januari en februari) kende tot 2015 een vrij stabiele groep gebruikers die samen ongeveer 50.000 vaarten maakten in de periode januari en februari. De laatste jaren is een sterkere daling ingezet naar een nieuw dieptepunt in 2017 van 42.000 reizigers in januari en februari samen. De relatieve afname is erg groot, hoewel in absolute aantallen het hoogseizoen dominant is.



Figuur 3: Reizigersaantallen in hoog- en laagseizoen in periode 2003-2017

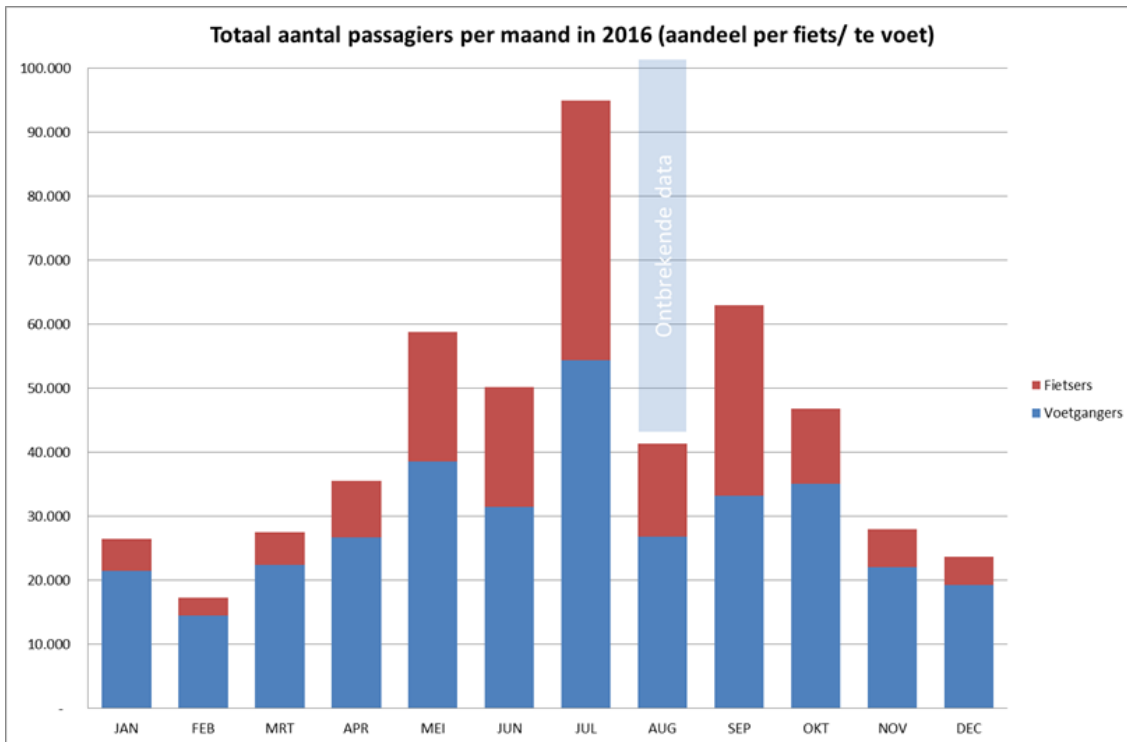
De voorjaarsmaanden laten ook een licht dalende trend zien, en fluctueren sterk per jaar. Toch heeft het voorjaar tot nu toe de kleinste daling ervaren. De aprilmaand bijvoorbeeld fluctueert al jaren tussen 35.000 en 60.000 reizigers per maand. De piekjaren (in de rode cirkels) vallen waarschijnlijk niet toevallig samen met recordwarme aprilmaanden (zie Figuur 4).



Figuur 4: Reizigersaantallen in april in de periode 2003-2017

Relatief hoog aandeel fietsers in zomermaanden

Naast de verschillen in reizigersaantallen tussen de seizoenen is er door het jaar heen tevens een verschil zichtbaar in het aandeel passagiers per fiets en te voet. Figuur 5 laat zien dat in de zomermaanden relatief veel passagiers per fiets gebruik maken van de WSF ten opzichte van de wintermaanden. Dit kan mede worden verklaard doordat de zomermaanden zich kenmerken door een groot aantal recreatieve passagiers (fietstochten in omgeving). In de winterperiode wordt voornamelijk door forensen en scholieren gebruik gemaakt van de WSF.



Figuur 5: Verhouding aantal passagiers per fiets en te voet in 2016

Mogelijke verklaringen voor dalende vervoerwaarden

Voor bovenstaande vervoerwaarden is een aantal mogelijk verklaringen benoemd in eerdere studies en documenten:

- De traditionele werkgelegenheid in de scheepvaart van Vlissingen is teruggelopen in de afgelopen jaren, daarmee is ook een deel van de structurele woon-werk reizigers komen te vervallen (dit waren ca. 60-70 vaste reizigers per dag; circa 24.000 per jaar.)
- Zeeuws-Vlaanderen en Walcheren zijn respectievelijk krimpregio en anticiperregio³.
- Het verblijfstoerisme verandert: van particuliere 'huisjes' en campings naar megaparken met eigen recreatievoorzieningen.
- Als gevolg van de tegenvallende reizigersaantallen is het aantal afvaarten gestaag afgebouwd. De verbinding wordt daarmee minder interessant wat mogelijk tot een verdere daling heeft geleid.
- De route via de Westerscheldetunnel is aantrekkelijker geworden door een verbetering van de N61.

In eerdere analyses werd ook de recessie genoemd. Deze is niet alleen van invloed op economische activiteit en werkgelegenheid maar heeft ook invloed gehad op het toerisme. De recessie is echter al een paar jaar voorbij, maar de daling zet sterker door. Dit lijkt daarom geen sterke verklaring voor de daling.

Consequenties voor opbrengsten

Verlies van passagiers leidt tot minder inkomsten en druk op de exploitatie. De afgelopen jaren zien een verlies van ongeveer 50.000 passagiers op jaarbasis (Van ongeveer 650.000 naar ongeveer 600.000). Een verlies van 50.000 reizigers per jaar betekent bij een gemiddeld tarief van €2,60 een inkomstenderving van €130.000 per jaar. Hoewel dit een significant bedrag is, is dit verschil minder dan 2% van de totale provinciale kosten voor de WSF (prognose totale kosten in de huidige situatie: €7,1 miljoen per jaar van 2018 tot en met 2023, zie ook hoofdstuk 0).

³ Een krimpregio kampt met bevolkingsdaling, een anticiperregio krijgt daar in de toekomst mee te maken.

De begroting voor de exploitatie van de WSF is dus niet bijzonder gevoelig voor het aantal reizigers dat er gebruik van maakt (De lage dekkingsgraad is hier uiteraard ook een indicator van). Maatregelen die meer passagiers aantrekken zijn dus wel gewenst, maar voor een sterke verbetering van de exploitatie zal altijd ook gekeken moeten worden naar andere manieren om inkomsten te verhogen, zoals bijvoorbeeld een tariefverhoging of kostenreductie.

2.1.2 Dure schepen met hoge beschikbaarheid

Vereiste comfort en betrouwbaarheid stellen hoge eisen aan schepen

De vaartocht tussen Vlissingen en Breskens kenmerkt zich als een nautisch vrijwel onbeschermd overtocht. De Westerschelde, en zeker het traject Vlissingen – Breskens, grenst aan open zee, waarbij het schip dat de veerdienst onderhoudt regelmatig te maken krijgt met uitdagende vaaromstandigheden. Om tijdens alle weersomstandigheden een comfortabele overtocht te kunnen bieden stelt provincie Zeeland hoge eisen aan de schepen. Zo dient het schip bij ongunstige windrichtingen, hoge golfhoogtes en bij windsterktes tot 9 Beaufort te kunnen blijven varen. De provincie stelt daarnaast extra eisen aan de maximale versnelling van de verticale beweging van het schip, aangezien dit wordt gerelateerd aan het optreden van zeeziekte.



Figuur 6: SWATH-schip van WSF

Hoge kosten voor WSF schepen

Om aan bovengenoemde eisen te voldoen vaart de WSF met twee SWATH-schepen (de Prins Willem-Alexander en Prinses Maxima). Experts erkennen dat waarschijnlijk geen ander (type) schip kan voldoen aan de gestelde hoge eisen (zie bijlage 2). Dit type schip brengt echter ook hoge kosten met zich mee:

- De vaste onderhoudskosten voor SWATH-schepen zijn hoog vanwege de zeer complexe voortstuwing van de SWATH-schepen. De combinatie van dieselgeneratoren met elektromotoren vraagt specifieke kennis en onderdelen voor het onderhoud en is erg storingsgevoelig gebleken. Voor de WSF gaat het om ca. € 0,5 miljoen per jaar plus dokkingskosten van ongeveer 350 duizend euro per 2 jaar. Ook de onverwachte en incidentele onderhoudskosten zijn hoog vanwege o.a. de benodigde onderdelen en specifieke kennis.
- Een SWATH-schip verbruikt relatief veel brandstof wat zorgt voor hoge brandstofkosten voor de WSF: ca. € 0,7 miljoen per jaar.

Deze kosten zijn inherent aan het type schip, voortkomend uit de gestelde comforteisen.

Lage bezettingsgraad op WSF-schepen

Elk SWATH-schip van WSF biedt een capaciteit voor 186 passagiers en 90 fietsen. Ondanks de hoge vervoersaantallen in de zomerperiode (de piekbezetting wordt vaak als basis gebruikt voor de bepaling van de capaciteit van een vervoersmiddel) is de gemiddelde bezetting van het schip over het jaar laag: 39 passagiers per afvaart. De lage bezetting in combinatie met de dalende vervoertrends en hoge onderhoudskosten drukken daarmee op de exploitatie.

2.1.3 Hoge personeelskosten

Enkele experts uit de markt hebben te kennen gegeven dat de personeelskosten voor de WSF relatief hoog zijn (zie Bijlage 2). De WSF vaart in 2018 met 6,5 ploeg van 4 medewerkers. De keuze voor 6,5

ploeg volgt uit de intensieve zomerperiode. Voor de winterperiode kan in principe worden volstaan met 4 ploegen. Echter, dat zou betekenen dat er voor het hoogseizoen extra personeel moet worden aangetrokken dat de rest van het jaar niet werkt. Volgens WSF BV is het moeilijk goed gekwalificeerd personeel in te huren op tijdelijke basis.

Het personeelsbestand kent een vrij hoge leeftijd van gemiddeld 55 jaar (57 jaar bij het varende personeel). Daarbij worden vanuit de vaaromstandigheden op de Westerschelde en de eigenschappen van de SWATH-schepen extra eisen gesteld aan het personeel. Zo dient het personeel onder meer in het bezit te zijn van specifieke certificaten (“zoute veren”) en vereist het varen met een SWATH-schip specifieke kennis. In de expertsessie werd geopperd dat de markt hier wellicht besparingen kan realiseren door een meer efficiënte inzet van schepen en personeel.

2.2 Maatregelen voor toekomstbestendige exploitatie

Om de exploitatie op de korte termijn te versterken zijn diverse mogelijke maatregelen benoemd. De maatregelen zijn afkomstig uit de interviews, expertsessie, gesprekken met personeel van WSF BV en uit bestudering van de beschikbare documentatie. De gevonden maatregelen zijn opgenomen in een ‘long list’ en richten zich zowel op het beperken van kosten (onderhoud, brandstof, personeel) als op het verhogen van de inkomsten (tarieven, marketing etc.), op zowel de korte- als de lange termijn. Uit deze lijst is een selectie gemaakt van enkele kansrijke maatregelen. Deze zijn samengevoegd tot 2 samenhangende maatregelenpakketten. De financiële gevolgen van deze gecombineerde ‘optimalisaties’ worden in het volgende hoofdstuk verder onderzocht. De optimalisaties die verder worden onderzocht zijn te zien in Figuur 7.

1. Reserveringssysteem / online ticketing
2. Maatwerk dienstregeling;
3. vraagafhankelijk systeem (bijv. Weersafhankelijke afvaarten)
4. Betere “beleving en arrangementen”
5. Tariefdifferentiatie (meer beleving in de zomer + verhoging prijs losse kaartjes)
6. Extra service aan boord: vooral drank/snacks en gastpersonen

Figuur 7: Twee pakketten met maatregelen die verder worden onderzocht. Blauw: Maatwerk dienstregeling, rood: Arrangementen en tariefdifferentiatie

Tijdens gesprekken met WSF-planners kwam naar voren dat een maatwerk dienstregeling mogelijk meer recht doet aan de variaties in de vraag dan de huidige dienstregeling. Dit meer vraaggerichte nieuwe systeem behelst naast een hoog- en een laagseizoen, ook een dienstregeling gericht op het voor- en naseizoen. De invulling van de dienstregeling wordt nader beschreven in sectie 3.2. Als extra service wordt het mogelijk online te reserveren voor een afvaart. Dit is op zeer beperkte schaal al mogelijk voor abonnementhouders maar is nog niet beschikbaar voor gewone passagiers. Op die manier zullen passagiers zich in drukke perioden makkelijker verdelen richting de afvaarttijden waar nog wel voldoende capaciteit is.

Daarnaast speelt het aanbieden van arrangementen en meer “beleving” tijdens de overtocht een grote rol in het publieke debat. De verbetering in de kwaliteit van de dienst moet extra toeristen aantrekken en kan daarnaast gecombineerd worden met een prijsverhoging van de losse tickets. Dit scheelt een extra kostenpost. De extra kwaliteit van de ‘beleving’ kan bijvoorbeeld bestaan uit stewards aan boord in de zomer. Het is wellicht mogelijk deze nieuwe functie te laten vervullen door het varende personeel. Of dit in de praktijk ook kan, zal nader moeten worden onderzocht. Eventueel kan de tariefverhoging ook los van de extra beleving worden ingevoerd.

Naast deze twee optimalisaties is een extra variant opgenomen waarbij op korte termijn met de huidige schepen het gehele jaar een uurdienst wordt gevaren. Deze variant lijkt op de uurdienst uit scenario 2b van de toekomstverkenning van 2016, maar dan met de huidige schepen in plaats van een nieuw, groter schip. In de zomer kunnen deze schepen in een uurdienst niet voldoen aan de vraag, waardoor lange wachtrijen zullen ontstaan. De verwachting is dat ook met een reserveringssysteem de capaciteit in de zomer ontoereikend zal zijn. Dit levert veel frustraties op waardoor dit waarschijnlijk geen realistisch alternatief is.

7. Jaar rond uurdienstregeling (geen halfuurs-diensten)
8. Optimalisaties in personeel: Kleinere ploegen, minder ploegen.

Figuur 8: Extra maatregelpakket met een jaar rond uurdienst

De details van deze 3 maatregelpakketten zijn opgenomen in de financiële analyse en worden daar verder uitgewerkt. De maatregelen die wel op de long list staan maar niet zijn opgenomen in een maatregelpakket zijn:

9. Verbeteren van de reisketens door verdere integratie met voor- en natransport (OV);
10. Afstemmen van de spijstijden op kerngebruikers zoals scholieren en forensen;
11. Marketing ook richten op de groeiende groep buitenlandse bezoekers van Zeeland;
12. Passagiers < 4 jaar wel registreren zodat capaciteit schepen meer optimaal wordt benut.

Deze maatregelen kunnen in een vervolgstudie eventueel verder worden onderzocht, maar worden niet meegenomen in de financiële analyse omdat ze geen (eenduidig) effect hebben op de kosten en/en opbrengsten (9, 10, 12) of omdat het verwachte effect binnen de scope van dit project niet is vast te stellen (11).

3 Toekomstbestendige financiën

3.1 Doel

Zolang de omstandigheden niet wijzigen en geen nieuw schip in de vaart is genomen, verzorgt de WSF de veerverbinding (Toekomstverkenning 2016). Op dit moment wordt dit gedaan op basis van de concessie zoals in 2014 aan de markt is aangeboden en die afloopt in 2018. De exploitatievergoeding die daar onderdeel van is, is voor de WSF ontoereikend om volledig kostendekkend te zijn. Op dit moment heeft de WSF een verlieslatende exploitatie en staat de toekomstbestendigheid onder druk. Provincie Zeeland wil dat de WSF de tijdelijke periode tot het in de vaart nemen van een nieuw schip kan overbruggen. De scope van het onderzoek is in deel 1 gericht op het verbeteren van de exploitatie van de WSF onder de huidige aanwijzing als een dienst van algemeen economisch belang, met als doel om de periode tot 31 december 2024 te kunnen overbruggen. De provincie vraagt om advies gericht op de overbruggingsperiode.

De business case die is opgesteld vloeit voort uit deze opdracht en het doel is tweeledig:

- De financiën van WSF op orde: voorspelbaarheid van de exploitatie gedurende de overbruggingsperiode;
- Een bedrijfseconomische afweging van varianten en optimalisaties ter verbetering van de exploitatie van WSF gedurende de overbruggingsperiode.

Aan het eerste doel wordt invulling gegeven door de meest recente gegevens en ontwikkelingen uit te zetten in de tijd om een prognose te kunnen maken van de mate waarin de exploitatie verlieslatend zal zijn gedurende de overbruggingsperiode als het huidige beleid wordt voortgezet (de zogenaamde "nulvariant"). Voor het tweede doel is het ontwikkelde rekenmodel gebruikt om de effecten van een drietal mogelijke varianten/ maatregelen op de exploitatie door te rekenen.

De business case is uitsluitend opgesteld vanuit de bestaande situatie, ofwel de exploitatie door WSF B.V. binnen de bestaande afspraken met de Provincie. Er is geen analyse gemaakt van de exploitatie zoals die door een marktpartij zou kunnen plaatsvinden. Eventuele (des)investeringen van schepen zijn ook niet beschouwd. Deze vragen maken onderdeel uit van deel 2 van de opdracht.

In dit hoofdstuk gaan we per variant in op de specifieke uitgangspunten, resultaten en conclusies. Tot slot kijken we terug op de doelstellingen en trekken we conclusies uit de analyse. In Bijlage 1 lichten we de methodologie toe: welke informatie is gebruikt, hoe ziet het rekenmodel er conceptueel uit, wat zijn de generieke uitgangspunten en welke resultaten levert het model?

3.2 Varianten

Conform de opdracht en doelstelling is eerst een prognose gemaakt van de exploitatie in de overbruggingsperiode zonder aanvullende maatregelen, ofwel de nulvariant. Daarna zijn een extra variant (V1) en twee mogelijke optimalisaties doorgerekend (O1 en O2). Per variant geven we aan welke specifieke uitgangspunten zijn gehanteerd, tot welke resultaten dit leidt en wat de conclusie is. In onderstaande paragrafen geven we de resultaten beknopt weer (enkel het dekkingsresultaat), in de bijlagen zijn de volledige meerjarenbegrotingen per variant opgenomen.

3.2.1 Nulvariant

De nulvariant gaat uit van voortzetting van het huidige beleid in termen van dienstregeling, personele bezetting en tarieven. De uitgangspunten komen dus overeen met de hiervoor beschreven generieke

aannames. De nulvariant gaat uit van de dienstregeling van 2019 met 14.017 afvaarten per jaar en 580.000 passagiers in 2019, afnemend met 1% per jaar (overeenkomend met de geobserveerde langjarige trend van het aantal passagiers). Het aantal afvaarten in het hoogseizoen is 50 per werkdag en 46 per dag in het weekend of op feestdagen. In het laagseizoen zijn dit 38 afvaarten op werkdagen en 28 in het weekend en op feestdagen. Er wordt gevaren met 6,5 ploeg. De meerjarenbegroting in de nulvariant is te zien in Tabel 5.

Tabel 5: Meerjarenbegroting nulvariant (Bedragen in '000 euro)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Totaal
Passagiers	580.000	580.000	570.000	570.000	560.000	560.000	3.420.000
Afvaarten	14.000	14.000	14.000	14.000	14.000	14.000	84.000
Ticketopbrengsten	1.530	1.510	1.500	1.480	1.470	1.450	8.940
Huurbijdrage prov.	2.210	2.230	2.250	2.270	2.290	2.310	13.570
Exploitatievergoeding	2.840	2.910	2.980	3.050	3.120	3.200	18.100
Totale opbrengsten	6.590	6.660	6.730	6.810	6.890	6.970	40.640
Huurkosten	2.210	2.230	2.250	2.270	2.290	2.310	13.570
Personeelskosten	2.880	2.940	3.000	3.060	3.120	3.180	18.190
Onderhoud schepen	480	490	500	510	520	530	3.040
Vaste kosten schepen	70	70	70	70	80	80	450
Brandstofkosten	670	680	700	710	730	740	4.240
Kosten dokking	350	-	370	-	380	-	1.100
Reserveringssysteem		-	-	-	-	-	-
Overige kosten	490	450	460	470	480	490	2.830
Totale kosten	7.160	6.870	7.350	7.100	7.600	7.330	43.410
Dekkingsaldo	(570)	(210)	(620)	(290)	(710)	(370)	(2.770)

De conclusie is dat er bij voortzetting van het huidige beleid gedurende de gehele overgangperiode een dekkingstekort zal blijven bestaan. In 2018, 2020 en 2022 is dit hoger dan in de volgende jaren als gevolg van extra kosten voor onderhoud (zie 'kosten dokking' in Tabel 5), maar de onderhoudskosten blijven een minder voorspelbare bron van kosten, waardoor het dekkingstekort in de praktijk groter kan zijn en een grilliger patroon kan vertonen. Het tekort bedraagt 2,7 miljoen over 6 jaar (2018 tot en met 2023), dit komt neer op ongeveer € 0,81 per passagier, of € 33 per afvaart. De totale kosten per afvaart zijn € 516.

3.2.2 Variant 1: Gehele jaar uurdienstregeling huidige schepen

In deze variant vervallen de extra afvaarten in de periode juni, juli en augustus en wordt gedurende het gehele jaar een uurdienstregeling gevaren (ook geen extra afvaarten in de avondspits) met de huidige vloot. Dit is op zichzelf geen bijzonder realistisch of wenselijk scenario, maar de meerwaarde om het door te rekenen is vooral inzicht geven in incrementele kosten en opbrengsten van deze extra afvaarten. De veranderingen in de uitgangspunten van de nulvariant zijn als volgt:

- Het aantal afvaarten is 34 per werkdag en 28 per dag in het weekend of op feestdagen (ook geen extra afvaart meer in de avondspits). Het totale aantal afvaarten per jaar daalt zodoende van 14.017 in de nulvariant naar 11.745.

- Het aantal passagiers in de zomerperiode daalt met 10%, waardoor er in totaal 27.000 passagiers minder worden vervoerd.⁴
- Er kan worden volstaan met 4,5 ploeg in plaats van 6,5 ploeg waardoor de personele bezetting afneemt met 8 fte naar 30 fte. Deze aanname is niet direct te realiseren.
- De brandstofkosten nemen af overeenkomstig het aantal afvaarten
- Onderhoudskosten blijven gelijk, ondanks het feit dat een van de twee huidige schepen in reserve gaat. Dit is een conservatieve aanname, omdat geen aparte reservering is opgenomen voor kosten voor van onverwacht incidenteel onderhoud⁵.
- Er wordt een reserveringssysteem ingevoerd, de eenmalige kosten hiervoor worden geschat op €150.000 met jaarlijks €10.000 voor beheer en onderhoud.

In deze variant is er overschot op de begroting. Het overschot bedraagt bijna 0,6 miljoen over 6 jaar (2018 tot en met 2023). Doordat er ook significant minder afvaarten zijn, zijn de kosten per afvaart hoger dan in de nulvariant (kosten per afvaart: € 562). Het dekkingssaldo per jaar is weergegeven in Tabel 6.

Tabel 6: Dekkingssaldo variant uurdienstregeling (Bedragen in '000 euro)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Totaal
Dekkingssaldo	(170)	350	(40)	300	(100)	250	590

Deze analyse maakt duidelijk dat het drastisch ingrijpen in de dienstregeling tot een niveau waar met één schip en 2 ploegen minder gevaren kan worden, in financiële termen een positief resultaat oplevert. Een belangrijke aanname hierbij is dat 90% van de passagiers gebruik blijft maken van de WSF. Tevens gaat het ervan uit dat het personeelsbestand daadwerkelijk met 8 fte kan worden verminderd. Ook zal de maatschappelijke reactie op een dergelijke ingreep negatief zijn vanwege de verwachte lange wachtrijen en capaciteitsproblemen in de zomer.

3.2.3 Variant 2: Vraagafhankelijke dienstregeling

Zoals toegelicht in hoofdstuk 2 is een meer vraaggerichte dienstregeling uitgewerkt. Uitgangspunten van deze variant zijn:

- Een lichte daling van het aantal afvaarten per jaar: 13.688 in plaats van 14.017, met een gelijkblijvend aantal passagiers
- Overeenkomstige daling van de brandstofkosten
- Invoering van een reserveringssysteem (met gelijke kosten als beschreven bij 3.2)
- Gelijkblijvende personele bezetting als in de nulvariant

Het tekort bedraagt bijna 2,9 miljoen over 6 jaar (2018 tot en met 2023), dit komt neer op € 0,84 per passagier, of € 35 per afvaart. De totale kosten per afvaart zijn € 530. Onderstaande tabel laat de resultaten zien van de alternatieve dienstregeling.

⁴ Deze aanname is gebaseerd op een analyse, waarbij voor de zomermaanden (waar de bezetting het grootste is) is gekeken naar het aantal volle schepen dat zou uitvallen. Voor die schepen is aangenomen dat de passagiers niet kunnen uitwijken naar een andere afvaart i.v.m. beperkte capaciteit. Op de andere afvaarten die vervallen is het uitgangspunt dat 90% van de passagiers die nu gebruik maken van de extra afvaarten de WSF blijft gebruiken; veel passagiers hebben geen alternatief (dit geldt voor veel regelmatige passagiers) voor of zijn minder gevoelig voor het tijdstip van de afvaart (voor incidentele passagiers). De conclusie van deze analyse was dat het in totaal ca. 10% van de passagiers zou doen besluiten om de WSF niet meer te gebruiken.

⁵ De kosten voor dokking zijn in 2018 separaat opgenomen en zijn niet opgenomen in de prognose voor onderhoudskosten in andere jaren.

Tabel 7: Dekkingssaldo alternatieve dienstregeling (bedragen in '000 euro)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Totaal
Dekkingssaldo	(710)	(200)	(610)	(280)	(700)	(360)	(2.870)

Het is direct duidelijk uit de resultaten dat deze variant geen soelaas biedt, maar de resultaten zelfs doet verslechteren. Dit wordt veroorzaakt doordat het reserveringssysteem, dat in onze optiek essentieel is bij het invoeren van deze dienstregeling, naar verwachting meer kosten geeft dan aan brandstofkosten wordt bespaard door het lagere aantal afvaarten. De verandering is niet van een dusdanige aard dat kan worden bespaard op de grootste kostenpost van WSF, personeel.

3.2.4 Variant 3: Tariefdifferentiatie

In deze variant berekenen we de gevolgen van het verhogen van tarieven voor bepaalde doelgroepen of voor alle passagiers met ingang van 1 januari 2019.

We hanteren twee varianten van tariefdifferentiatie:

- a. Een seizoenstoeslag voor incidentele passagiers d.m.v. het verhogen van de losse ticketprijzen met € 1,50 in de maanden juni, juli, augustus en september
- b. Een verhoging van de tarieven voor losse tickets (gericht op incidentele passagiers) gedurende het hele jaar met € 1,50

Voor beide sub-varianten gaan we ervan uit dat er een daling optreedt van het aantal passagiers. Op basis van de rapportage van Groen Licht⁶ doen wij een generieke aanname dat bij een stijging tot € 2,00 (o.b.v. enkele reis) het aantal passagiers afneemt met 15%. In deze varianten houden we rekening met € 50.000 extra kosten per jaar voor het verhogen van de belevingswaarde. Dit is een stelpost, aangezien de wijze waarop de belevingswaarde wordt verhoogd nog niet is ingevuld (entertainment of catering aan boord, culturele/ regionale informatievoorzieningen aan wal, e.d.). Het resultaat van een seizoenstoeslag (variant a) is weergegeven in Tabel 8.

Het tekort bedraagt bijna € 2,2 miljoen over 6 jaar (2018 tot en met 2023), dit komt neer op € 0,67 per passagier, of € 26 per afvaart. De totale kosten per afvaart zijn € 520. Onderstaande tabel laat de resultaten zien van de alternatieve dienstregeling.

Tabel 8: dekkingssaldo variant seizoenstoeslag (Bedragen in '000 euro)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Totaal
Dekkingssaldo	(630)	(80)	(490)	(160)	(580)	(250)	(2.180)

De onderstaande tabel geeft weer wat het resultaat is van een continue verhoging van de tarieven voor incidentele passagiers (losse ticketverkoop), variant b. Het tekort bedraagt dan nog 1,9 miljoen over 6 jaar, dit komt neer op € 0,58 per passagier, of € 22 per afvaart. De totale kosten per afvaart zijn ook € 520. Onderstaande tabel laat de resultaten zien van de alternatieve dienstregeling.

Tabel 9: dekkingssaldo variant tariefsverhoging (Bedragen in '000 euro)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Totaal
Dekkingssaldo	(630)	(10)	(420)	(100)	(520)	(180)	(1.850)

⁶ Visser, F. (Groen licht verkeersadviezen), Prijselasticiteit enkeltjes en retourtjes – Fast Ferry Vlissingen – Breskens, November 2017

De seizoenstoelage leidt niet tot een positief dekkingssaldo van de exploitatie, maar wel tot een verbetering ten opzichte van het 0-scenario. Als de beleving kan worden verbeterd zonder extra jaarlijkse kosten of als geen extra beleving wordt gecreëerd, is het dekkingssaldo uiteraard positiever⁷. Per saldo stijgen de ticketopbrengsten met ca. 10%, maar dit wordt deels tenietgedaan door de kosten voor het verhogen van de beleving (en de kosten moeten met minder passagiers worden terugverdiend). De netto toename van de ticketopbrengsten na aftrek van extra kosten voor beleving zijn grofweg € 600 duizend en € 900 duizend.

Indien de verhoging van de tarieven voor incidentele passagiers het gehele jaar wordt doorgevoerd verandert het beeld. Er resteert nog steeds een dekkingstekort, maar dit is vrij beperkt (al neemt het wel toe in de tijd doordat tarieven niet worden geïndexeerd en kosten wel⁸).

Een aanvullende constatering hierbij is dat een combinatie van deze maatregel met een tariefsverhoging van EUR 1,00 voor de regelmatige reiziger wel zou leiden tot een positief dekkingssaldo over de periode 2019 – 2023⁹. De verhoging van het tarief voor incidentele reizigers (losse tickets) gedurende het gehele jaar blijft € 1,50 en wordt gecombineerd met een verhoging van tarieven voor regelmatige reizigers (b-tag, abonnementen, etc.) met € 1,00.

3.3 Conclusie

Kijkend naar de doelstelling van de business case analyse komen wij tot de volgende conclusies:

- Indien bestaand beleid wordt voortgezet moet de provincie rekening houden met een blijvend tekort op de exploitatie van gemiddeld ca. €450.000 per jaar gedurende de overbruggingsperiode.
- Van de onderzochte realistische maatregelen verbetert een toeslag (van €1,50) op losse tickets gedurende het hele jaar het dekkingssaldo het meest. Toch blijft het tekort op het dekkingssaldo ook dan ca. €300.000 per jaar

Een alternatieve dienstregeling die leidt tot een verbetering van de exploitatie is niet gevonden, anders dan een drastische ingreep waarbij het gehele jaar met één van de bestaande SWATH schepen een uurdienstregeling wordt gevaren en grote capaciteitsproblemen optreden in de zomer. De gevonden kostenbesparingen in de meer vraaggerichte dienstregeling wogen niet op tegen de extra kosten die dit met zich meebracht, te weten het reserveringssysteem. Een alternatieve dienstregeling zal wel effect hebben als een dienstregeling wordt gevonden waarbij significante besparingen (bijvoorbeeld op personeel) kunnen worden gerealiseerd. Kleine optimalisaties leiden slechts tot beperkte kostenbesparingen in brandstof en onderhoud. Tabel 10 geeft een overzicht van de belangrijkste verschillen tussen de scenario's.

⁷ Als wordt aangenomen dat dit geen negatief effect heeft op het aantal passagiers. In de expertsessie werd genoemd dat een 15% afname van het aantal recreatieve passagiers waarschijnlijk niet optreedt. De vraag naar dit soort overtochten is in de regel ongevoelig voor kleine veranderingen in de prijs.

⁸ De provinciale bijdragen worden wel geïndexeerd, zoals toegelicht bij de generieke uitgangspunten.

⁹ Daarbij is er van uitgegaan dat 85% van de regelmatige reizigers bij een tariefsverhoging van EUR 1,00 gebruik blijft maken van de WSF (in lijn met het rapport prijselasticiteit van Groen Licht).

Tabel 10: Overzicht resultaten scenario's

Totalen 2018-2023		Nulvariant	Uurdienst	Alternatieve dienst-regeling	Seizoens-toeslag losse tickets	Hele jaar toeslag losse tickets
Afvaarten per jaar	[aantal]	14.017	11.745	13.688	14.017	14.017
Passagiers	[aantal]	3.420.000	3.260.000	3.420.000	3.250.000	3.190.000
Kosten per afvaart	[€]	510	550	520	510	510
Kosten per passagier	[€]	12,50	11,90	12,50	13,20	13,50
Gemiddelde ticketprijs	[€]	2,60	2,60	2,60	3,00	3,20
Personeelskosten	['000 €]	18.190	14.880	18.190	18.190	18.190
Vast onderhoud schepen	['000 €]	3.040	3.040	3.040	3.040	3.040
Brandstofkosten	['000 €]	4.240	3.550	4.140	4.240	4.240
Reserveringssysteem	['000 €]	-	210	210	-	-
Overige kosten	['000 €]	2.830	2.830	2.830	3.140	3.140
Totale kosten	['000 €]	43.410	39.620	43.510	43.720	43.720
Ticketopbrengsten totaal	['000 €]	8.940	8.510	8.940	9.840	10.170
Dekkingsgraad exploitatie ¹⁰	[%]	21%	22%	21%	23%	23%
Dekkingsaldo	['000 €]	(2.770)	590	(2.870)	(2.180)	(1.850)

¹⁰ Definitie dekkingsgraad: Ticketopbrengsten gedeeld door de totale kosten.

4 Toekomstbestendige bedrijfsvoering en aansturingsmodel

De provincie wil naar een toekomstbestendige aansturing van de Westerschelde Ferry. De belangrijkste vragen in dit kader zijn:

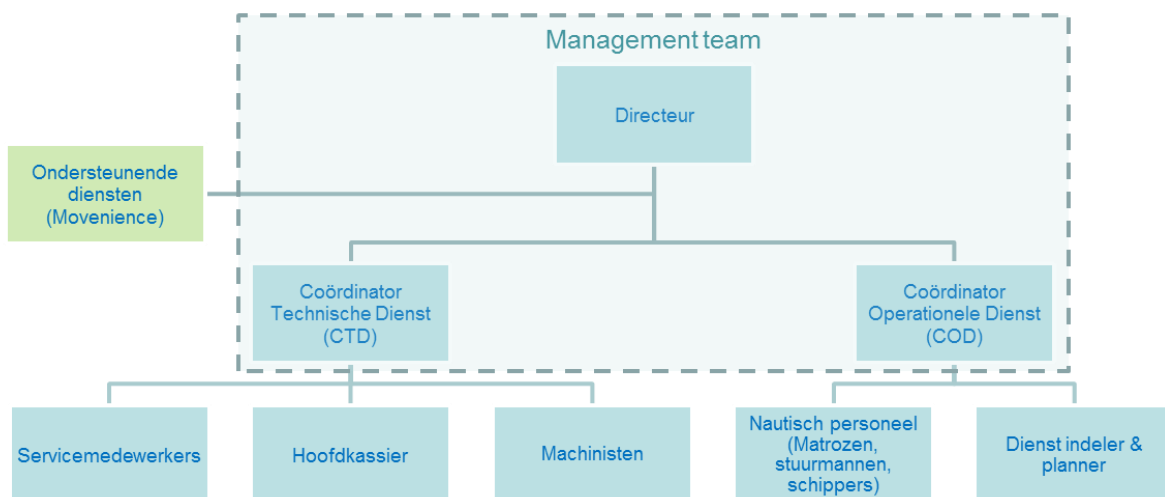
- Hoe kan de bedrijfsvoering van WSF BV op korte termijn toekomstbestendig worden gemaakt?
- Hoe opereert de Provincie het meest zuiver in haar verschillende rollen als eigenaar van de schepen, concessieverlener en aandeelhouder?
- Kan een duurzame samenwerking met de NV Westerscheldetunnel worden vormgegeven en welke risico's zijn daarbij van belang?

In dit hoofdstuk wordt de huidige organisatie van WSF BV en de aansturing vanuit de situatie geschetst en wordt de probleemperspectie in kaart gebracht (sectie 4.1). Het beste organisatie- en aansturingsmodel op de korte termijn is sterk afhankelijk van de plannen met de WSF op de middellange en lange termijn. Een oplossing op de korte termijn kan pas gevonden worden als duidelijk is wat de plannen op de lange termijn zijn. Voordat oplossingen worden gezocht, plaatsen we daarom de aansturing op de korte termijn eerst in het kader van de lange termijn (sectie 4.2). In sectie 4.3 worden mogelijke oplossingen gezocht voor de korte termijn. In deel twee van dit onderzoek dat in oktober 2018 wordt opgeleverd wordt verder ingegaan op de lange termijn.

4.1 Huidige situatie en probleemanalyse

Organisatie van WSF BV

De bedrijfsvoering van WSF BV is doelmatig en efficiënt opgezet vanuit de gedachte dat het om een tijdelijke situatie gaat. Dit betekent dat het een organisatie is die vooral bestaat uit een grote groep varend personeel en een kleinere kern van coördinatoren, walmedewerkers en directeur.



Figuur 9 – Organogram van WSF BV.

De ondersteunende diensten worden uitgevoerd door Movenience BV en omvatten HR, financiële administratie en de klantenservice. Daarnaast verzorgt Movenience sinds kort het nieuwe betaalsysteem b-tag dat de OV-chipkaart vervangt. Movenience BV is een 100% dochterorganisatie van de Westerscheldetunnel NV (WST NV). De WST NV is een 100% dochterorganisatie van de Provincie Zeeland.

De uitvoering van de taken van WSF BV gaat relatief goed: de beschikbaarheid van de verbinding in 2017 is met 98,2% hoger dan de geëiste 97%. Daarnaast is de tevredenheid over de verbinding onder de passagiers goed.

De probleemperspectie

Ondanks de goede betrouwbaarheid en klanttevredenheid, is een breed gedragen opvatting dat de zaken rond de Westerschelde Ferry op het moment niet optimaal verlopen. Herhaalde operationele issues dragen bij aan de beeldvorming dat de WSF BV niet volledig in control is. Deze beeldvorming bestaat bij zowel de media als de provincie. Voorbeelden van recente operationele issues zijn:

- Studenten nemen onbedoeld jarenlang gratis hun fiets mee op de boot. Dit komt pas uit als WSF BV dit jaar overstapt op het nieuwe betaalsysteem van de b-tag;
- In overeenstemming met plannen in de toekomstverkenning uit 2016 schrapt WSF BV enkele afvaarten in ochtend, waaronder ook de afvaart van 7:48 vanuit Breskens naar Vlissingen. Vanwege de publieke druk besluit de provincie dat de maatregel enkele maanden wordt uitgesteld en krijgen scholen wat extra tijd zich voor te bereiden op de verandering. Vanaf september zal de halfuur dienst in de ochtend definitief niet meer varen (in het laagseizoen).

Vanwege onder andere de beperkte capaciteit binnen WSF BV ziet de provincie zich genoodzaakt inhoudelijk te reageren zodra operationele issues opspelen. De provincie grijpt bijvoorbeeld in door extra tijd te geven aan de scholen om af te stemmen op de nieuwe dienstregeling.

De provincie voelt zich ongemakkelijk in deze rol en zoekt naar een zuivere invulling van haar rollen als beleidsmatig inhoudelijk opdrachtgever, eigenaar van de schepen, concessieverlener en enig aandeelhouder van de WSF BV.

Personeel

Naast operationele issues beschrijft het jaarplan 2018 dat de beschikbaarheid van het nautisch personeel in het komende zomerseizoen zeer kwetsbaar is, als gevolg van de beperkte formatie en langdurig ziekteverzuim. Incidentele inhuur is als gevolg van de specifieke functievereisten (zoute veren) moeilijk. Als beheersmaatregel denkt WSF BV aan het opleiden van combifunctionarissen.

De dienstregeling conform scenario 1b uit de toekomstverkenning (geen extra afvaarten in de ochtendspits) zal na de zomer van 2018 ingaan. In de verkenning is dit gekoppeld aan het reduceren van het aantal ploegen van 6,5 naar 5,5. Deze wijziging lijkt nog niet doorgevoerd in de organisatie.

Daarnaast zal eind 2018 de Coördinator Technische Dienst het bedrijf verlaten. Dit is een sleutelfunctie aangezien vrijwel alle technische inhoudelijke en coördinerende expertise in deze functie is belegd. Op moment van schrijven wordt geworven om de vacature te vervullen.

Mogelijke oorzaken

De beperkte capaciteit binnen WSF BV is een voor de hand liggende oorzaak voor het optreden van de operationele issues. De beperkte capaciteit is een direct gevolg van de keuze voor een kleine tijdelijke organisatie. De aandacht van het managementteam wordt in beslag genomen door de dagelijkse praktijk en er is weinig ruimte voor marketing en communicatie, het verbeteren van processen en het doorvoeren van diverse optimalisaties.

Daarnaast is er geen duidelijkheid over de visie op de lange termijn. Dit maakt het lastig om mensen aan te nemen en investeringen te doen. Het managementteam zou wellicht gebaat zijn bij ondersteuning op het gebied van het 'commercieel' uitbaten van een veerdienst.

Binnen de WSF BV zijn naast de intrinsieke gedrevenheid van de medewerkers zelf, geen sterke (externe) incentives aanwezig voor het neerzetten van een goede veerdienst en het voorkomen van de operationele issues, de teruglopende passagiersaantallen en de financiële tekorten. Dit is mogelijk te herleiden naar het feit dat verliezen uiteindelijk toch door de provincie zullen worden opgevangen.

De mogelijke oorzaken voor de ervaren problemen zijn dus:

1. Een beperkte operationele capaciteit binnen WSF BV;
2. Een onvoldoende uitgewerkte lange termijnvisie;
3. Onvoldoende incentives voor goede prestaties omdat alle verliezen uiteindelijk door de provincie worden gecompenseerd.

4.2 Kader proces lange termijn

Zoals blijkt uit de tweede genoemde oorzaak is een uitwerking nodig van de lange termijnvisie voordat problemen op de korte termijn kunnen worden opgelost. In deel twee van dit onderzoek worden de opties op de lange termijn verder onderzocht. In deze paragraaf worden alvast kort enkele toekomstige scenario's gepresenteerd. Dit maakt het mogelijk een uitspraak te kunnen doen over de wenselijke maatregelen ter verbetering van de bedrijfsvoering en aansturing op de korte termijn. De belangrijkste variabelen in de toekomst zijn:

- Komt de exploitatie van de WSF weer terug op de markt? En zo ja, wanneer?
- Welk kwaliteitsniveau wil de provincie hanteren voor de dienstverlening van het fiets-voetveer?
- Wil de provincie schepen in eigendom houden?

Het uitgangspunt voor scenario 1 is het voorkeursscenario uit de toekomstverkenning in 2016. Om goed voorbereid te zijn op eventuele alternatieve oplossingen die in deel 2 naar voren kunnen komen introduceren we daarnaast twee alternatieve scenario's voor de toekomst.

Scenario 1 – Toekomstverkenning 2016

In de toekomstverkenning van 2016 zijn verschillende scenario's gepresenteerd. Destijds is gekozen voor het vervangen van één SWATH-schip door een nieuw groot schip met een uurdienstregeling (rond 2024). Daarnaast wordt per 1 januari 2019 de dienstregeling beperkt conform de toekomstverkenning (daar scenario 1b+2b genoemd). Tot de vervanging van het schip zal de exploitatie via de WSF BV worden voortgezet.



Figuur 10 – Karakteristieken van Scenario 1 afkomstig uit de toekomstverkenning 2016.

In dit scenario moet de provincie nog minstens vijf jaar zorgen voor een toekomstbestendige exploitatie. Daarnaast moet een lange termijnvisie worden opgesteld voor na 2024.

Scenario 2 – Snelle marktbenadering, inbreng schepen door de markt

Uit de expertsessie kwam naar voren dat de markt positief is over een eventuele nieuwe marktbenadering voor de exploitatie van de WSF. Hierbij werd opgemerkt dat de provincie de aanschaf van nieuwe schepen beter kan overlaten aan de markt (Zie bijlage 2). Eén SWATH-schip wordt gehandhaafd als reserveboot. De termijn voor de voorbereiding van een openbaarvervoer concessie die het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat hanteert (Voor de Waddenveren) is 3 jaar. Aangezien de verwachting in dit scenario is dat de markt een efficiëntere exploitatie kan opzetten en de markt het nieuwe schip inzet wordt ervoor gekozen dit zo snel mogelijk te organiseren, de concessie start dan op 1 januari 2022. Tot die tijd verzorgt de provincie de exploitatie, waarbinnen meerdere varianten mogelijk zijn.

	01/2019	01/2022	2033-2037
Exploitatie	Provincie		Marktpartij
Dienstregeling	1b: beperkt		2b: uurdienst
Schepen provincie	2 x SWATH		1 x SWATH
Schepen markt	nee		1 x groot

Figuur 11 – Karakteristieken van Scenario 2 met snelle marktbenadering en inbreng (groot) schip door de markt.

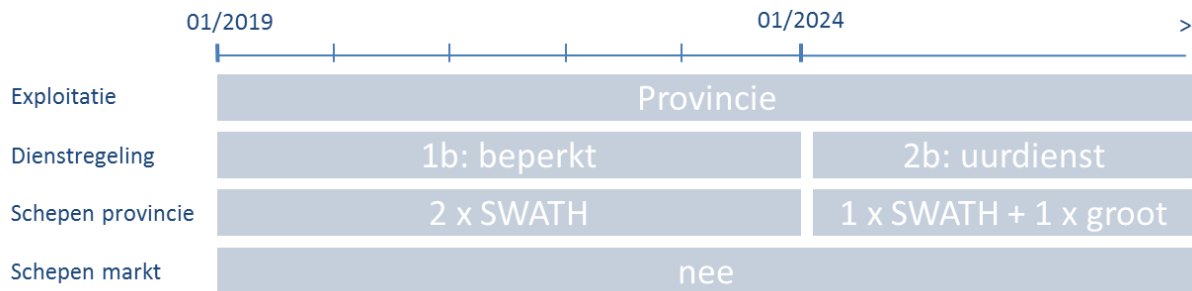
In dit scenario moet de provincie op korte termijn starten met de voorbereidingen van de marktbenadering. De acties voor de lange termijn bepalen dan de agenda van de provincie op de korte termijn. Voorbeelden van extra taken die de provincie in de komende 3 jaar moet uitvoeren zijn:

- Vernieuwen bestaande vervoersovereenkomst WSF BV per 1 januari 2019;
- Analyse van de markt en marktconsultatie; Wat vindt markt van de voorkeursvariant? Is er animo?
- Bepalen functionele eisen: Beschikbaarheid, capaciteit, dienstregeling;
- Bepalen van de voorwaarden en gewenste exploitatiebijdrage;
- Verdere voorbereidingen van de marktbenadering.

In dit scenario is de provincie gebaat bij kalm vaarwater voor WSF BV zodat zij zich volledig kan richten op de lange termijnvisie en marktbenadering.

Scenario 3 – Provincie blijft exploitant WSF op lange termijn.

Dit scenario is een variant op de voorkeursvariant uit 2016, waarbij de provincie op lange termijn verantwoordelijk blijft voor de exploitatie van de WSF. Meerdere varianten van invulling van deze rol zijn mogelijk en worden in fase 2 verder uitgewerkt. Vast staat wel dat de provincie een organisatie moet gaan optuigen die een volwaardige en duurzame exploitatie kan bieden.



Figuur 12 – Karakteristieken van Scenario 3 – Provincie is exploitant op lange termijn.

In deze paragraaf hebben we getracht zeer beknopt een beeld te schetsen van de varianten voor de lange termijn. Deze varianten worden in deel 2 van de opdracht verder uitgewerkt en onderzocht. Daarbij wordt onder andere aandacht besteed aan de argumenten voor en tegen het naar de markt brengen van de WSF. Voor nu vormen ze vanwege enkele grote variaties voldoende inzicht in de belangrijkste scenario's op de lange termijn en het effect dat deze variaties hebben voor de toekomstbestendigheid van verschillende oplossingen op de korte termijn.

4.3 Organisatie WSF op korte termijn

Mogelijke oplossingen

De provincie kan gerichte maatregelen treffen die de oorzaken van de problemen uit sectie 4.1 direct adresseren. De volgende maatregelen op het gebied van bedrijfsvoering en aansturing kunnen de exploitatie van WSF op de korte termijn verbeteren¹¹:

- 1) WSF BV ontvangt extra operationele capaciteit op het gebied van o.a.:
 - a) Marketing en communicatie;
 - b) Ondersteunende processen (bijv. cao-onderhandelingen, brandstof contractvernieuwing, opzetten reserveringssysteem, etc.)
 - c) Implementatie van de quick wins (bijv. efficiëntie personeelsbestand en dienstregeling, onderhoudsplannen, etc.)
- 2) De provincie maakt een uitgewerkte lange termijnvisie voor de exploitatie en aansturing van de WSF, inclusief een functioneel programma van eisen aan de verbinding.
- 3) De provincie definieert heldere eisen en doelen voor de exploitant van de WSF en zorgt voor een exploitatiebijdrage die een gezonde exploitatie mogelijk maakt. De provincie stuurt op het behalen van de eisen en gestelde doelen. Daarnaast creëert de provincie een systeem van incentives die goede prestaties van de exploitant stimuleren, zoals bijvoorbeeld een bonus-malusregeling

Een toekomstbestendige organisatie en aansturing

De provincie is in ieder geval op de korte termijn verantwoordelijk voor de exploitatie van de WSF tot de markt het over een paar jaar overneemt (of zelf doorgaat). Tot die tijd heeft de provincie grofweg drie opties in de aansturing en organisatiestructuur van de WSF. Deze opties worden gepresenteerd in Tabel 11

¹¹ Maatregelen 2 en 3 kunnen worden afgerond na oplevering van deel 2 van dit onderzoek, waarin de lange termijn verder in beeld wordt gebracht..

Tabel 11: Opties voor aansturing van de exploitatie van de WSF

	1. Volwaardige WSF BV	2. WSF BV met Movenience	3. WSF onderdeel van WST
Ondersteunende diensten	Movenience uitfaseren en taken onderbrengen bij WSF BV.	Handhaven binnen Movenience.	Handhaven binnen movenience.
Extra operationele capaciteit	Formatie vergroten binnen WSF BV.	Formatie vergroten binnen WSF BV.	Binnen WSF als onderdeel van WST NV.
Afstand tussen WSF - provincie	RvC opzetten binnen WSF BV	Heldere doelen opstellen, geen noodzaak ingrijpen provincie	Aansturing door WST

De verschillende opties voor aansturing bieden hebben hun eigen voor- en nadelen.

1. Volwaardige WSF BV

Een sterke WSF BV is een goede optie als de provincie nog lange tijd verantwoordelijk is voor de exploitatie van de WSF. De ondersteunende diensten (HR, finance en klachtenafhandeling) worden teruggebracht naar de WSF BV en de extra capaciteit krijgt ook een plek in de WSF BV. Daarnaast wordt een raad van commissarissen (RvC) opgericht die het belang en de doelen van WSF BV bewaakt. Dit brengt iets meer balans in het gesprek tussen WSF BV en de provincie. Het voordeel van deze oplossing is dat er een duidelijk boodschap is dat WSF BV de exploitatie op lange termijn zal gaan verzorgen. Samen met de duidelijke eisen, een toereikend budget en operationele slagkracht zal dit leiden tot een op termijn volwassen en stabiele organisatie. Het nadeel van deze optie is dat de organisatie moet worden uitgebouwd en gereorganiseerd. Dit vraagt veel van de provincie en het managementteam van WSF BV. Deze optie past goed in een scenario dat de provincie op lange termijn verantwoordelijk is voor de exploitatie (Scenario 3) en minder in scenario's waarbij de exploitatie op termijn weer teruggaat naar de markt (scenario 2 en 3).

2. Huidige WSF BV+

In deze variant kunnen alle voorgestelde oplossingen worden doorgevoerd en blijft de organisatie grotendeels zoals deze nu is. Movenience doet zijn taken naar grote tevredenheid van de provincie en WSF BV, en de samenwerking is van grote toegevoegde waarde voor de WSF BV. Door de extra capaciteit wordt WSF BV sterker en zal deze zijn operationele taken beter kunnen uitvoeren. In combinatie met de heldere eisen aan de dienstverlening en incentives is de verwachting dat de provincie zich meer afzijdig kan houden. Het grote voordeel van deze optie is dat de provincie en WSF BV geen grote (tijds)investeringen hoeven te doen in de reorganisatie van WSF BV. De WSF BV kan zich daarmee ten volle richten op de primaire taak. Deze optie past goed bij het snel verbeteren van een tijdelijke situatie. Met name in scenario 2, waarbij de exploitatie snel weer teruggaat naar de markt, is deze optie aantrekkelijk. De provincie hoeft zo geen minder tijd en geld te investeren in een reorganisatietraject, zodat zij zich volledig kan richten op een succesvolle concessie op de markt brengen. Deze optie is minder geschikt als de provincie op lange termijn de exploitatie in eigen beheer wil houden. In scenario 1 kan deze optie ook zeker uitkomst bieden. Hoewel WSF BV in dit geval nog 5 jaar zal blijven bestaan en dus de meer ingrijpende optie 1 ook mogelijk is, denken wij dat de toekomstbestendigheid met deze oplossing in ieder geval voor 5 jaar gewaarborgd is. Daarnaast is de benodigde (tijds)investering in de reorganisatie van de provincie en WSF BV in dit geval kleiner dan in optie 1.

3. WSF onderdeel van WST

In dit scenario wordt de WSF BV in zijn geheel ondergebracht binnen de Westerscheldetunnel NV, waarbij het in principe een dochteronderneming van WST wordt naast Movenience. Hierin kan bijvoorbeeld het

model van de Sluiskiltunnel worden gebruikt. In dat geval is WST financieel verantwoordelijk voor WSF BV, en dient de resultaten in bij de Provincie. Op deze manier wordt een extra laag gecreëerd tussen WSF BV en de provincie. De verantwoordelijkheden zijn op die manier mogelijk beter belegd dan in de huidige situatie. De toegevoegde waarde van deze reorganisatie op inhoudelijk gebied is niet voor de hand liggend, en moet waarschijnlijk vooral gezocht worden in de mogelijke versterking van het leiderschap die deze optie biedt. De verwachtingen van wat WST hierin kan toevoegen worden door sommigen als enigszins optimistisch ervaren en biedt op zichzelf geen garantie dat de problemen van WSF BV worden opgelost. Een andere mogelijke tegenwerping is dat de (financiële) risico's nog steeds de provincie liggen en een mogelijk beeldvormingsrisico dat de tunnel in de nieuwe situatie wordt bevooroordeeld ten koste van de veerdienst.¹² Wanneer deze reorganisatie wordt gecombineerd met de gepresenteerde oplossingen is de verwachting dat een toekomstbestendige aansturing wel is geborgd.

4.4 Conclusie

De drie opties voor aansturing hebben kort samengevat de volgende eigenschappen:

- De volwaardige WSF BV sluit vooral goed aan bij een lange termijn scenario waarbij de provincie exploitant blijft.
- De variant waarbij de oplossingen worden doorgevoerd binnen de huidige WSF BV is waarschijnlijk de meest geschikte variant voor een tijdelijke situatie, zoals scenario 1 (tot 2024) en scenario 2 (tot 2022).
- Het onderbrengen van de WSF BV binnen WST NV heeft meer voeten in de aarde dan het uitbreiden van de huidige WSF BV, doordat de beide organisaties op zeer korte termijn samengevoegd moeten worden vanwege het aflopen van de huidige concessieovereenkomst eind 2018. Daarnaast liggen de (financiële) risico's uiteindelijk nog steeds bij de provincie. Los van deze tegenwerpingen kan met deze optie een toekomstbestendige bedrijfsvoering en aansturing worden gerealiseerd in zowel scenario 1, 2 en 3 (Zie Tabel 4).

In scenario 1 en 2 is de keuze voor de provincie dus tussen optie 2 en 3 met een voorkeur voor optie 2: het versterken van de huidige WSF BV. Als de provincie voldoende vertrouwen heeft dat de voorgestelde maatregelen de WSF BV toekomstbestendig maken, ligt het voor de hand voor deze minder ingrijpende optie 2 te gaan. Zo niet, dan kan de provincie de WSF BV onderbrengen bij de WST NV. Daarbij is het wel van belang een gedegen risicoanalyse uit te voeren. Dezelfde conclusie geldt in scenario 2. Kiest de provincie ervoor op lange termijn zelf de WSF te exploiteren dan kan zij het beste een volwaardige WSF BV inrichten. De WSF BV kan in dit geval ook worden ondergebracht bij WST.

Tabel 12: Overzicht voorkeursopties per scenario (rangorde van eerste keus (groen), tot laatste keus (rood)).

	1. Volwaardige WSF BV	2. Huidig +	3. WSF onderdeel van WST
Scenario 1: Toekomstverkenning 2016 (1b+2b)	3	1	2
Scenario 2: Snel naar de markt (incl. schip)	3	1	2
Scenario 3: Provincie op lange termijn exploitant	1	3	2

¹² Tussen WST en WSF zijn in principe soms tegenstelde belangen. Bijvoorbeeld, als een veer niet vaart en bussen worden ingezet. Dat levert geld op voor de tunnel.

Bijlage 1 – Financieel model

Methodologie

In deze paragraaf lichten we onze werkwijze toe: welke informatie is gebruikt voor de analyse, hoe ziet het ontwikkelde rekenmodel er conceptueel uit, hoe is het model opgezet, wat zijn de generieke uitgangspunten en welke resultaten worden op welke wijze gepresenteerd?

Informatiebronnen

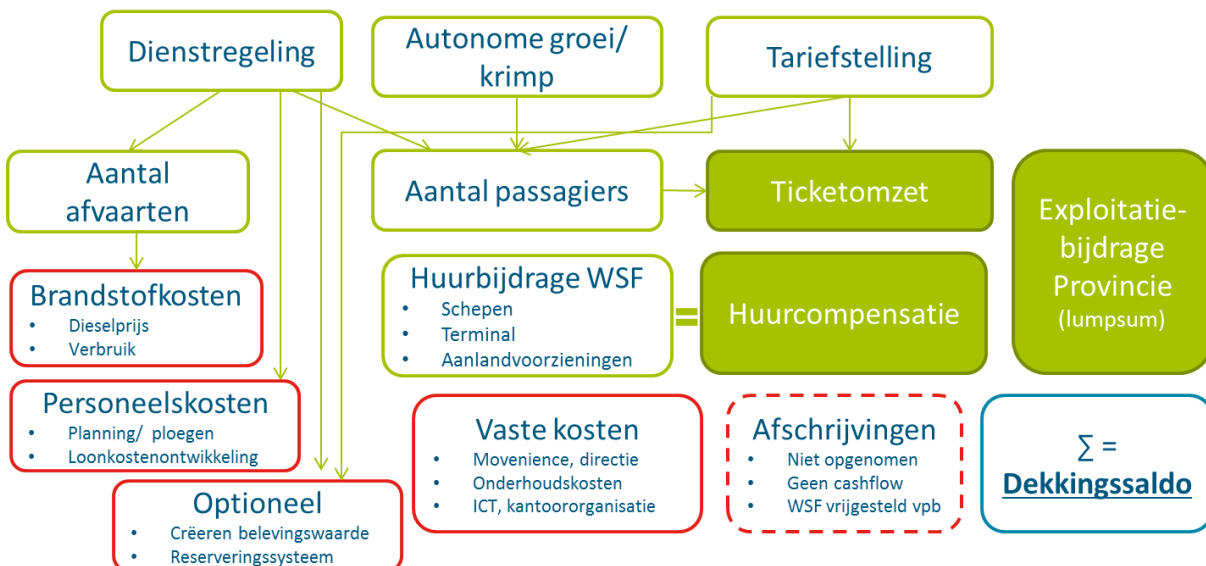
De volgende bronnen zijn gebruikt voor de analyse van de huidige financiële exploitatie:

- Jaarrekening WSF B.V. 2016
- Kwartaalrapportages (tot en met 1e kwartaal 2018)
- WSF jaarplan 2018 (inclusief meerjarenbegroting tot en met 2023)
- Rapport m.b.t. prijselasticiteit, Groen Licht, november 2017

Daarnaast is gebruik gemaakt van rapporten en databanken (Oxford Economics, CBS, CPB) voor prognoses van (macro-) economische parameters in het model.

Conceptueel model

Een conceptueel model is een globale weergave van het model, die inzichtelijk maakt welke parameters zijn opgenomen in het rekenmodel en welke onderlinge relaties tussen deze parameters worden gelegd. Voor het rekenmodel t.b.v. de exploitatie van WSF ziet het conceptueel model er uit als geschetst in onderstaande figuur.



Het doel van het model is om, gegeven een bepaalde dienstregeling, tariefstelling e.d. te berekenen hoe de exploitatiekosten en ticketomzet zich ontwikkelen en te bepalen in hoeverre de inkomsten de uitgaven kunnen dekken. Het model moet dus worden beschouwd als een kasstromen prognose. Op dat punt wijkt het af van de meerjarenbegroting in het WSF jaarplan, waarin ook afschrijvingen zijn opgenomen. Voor deze analyse gaat het echter met name om de vraag hoe voorkomen kan worden dat er bij WSF gedurende de relatief korte overbruggingsperiode onverwachte tekorten ontstaan.

Rekenmodel

Het rekenmodel is opgezet in MS Excel conform de FAST richtlijn voor financieel modelleren. Het model rekent op maandbasis en hanteert de periode 2018 tot en met 2023 als exploitatieperiode. Het bestaat in hoofdlijnen uit de volgende onderdelen:

- Een inputsheet met alle aannames per scenario;
- Een dashboard met de belangrijke aannames, de jaarbegroting voor 2018 tot en met 2023 voor een specifiek scenario en een samenvatting van de totalen voor de gehele periode voor alle scenario's;
- Een tabblad waarin alle hoeveelheden (passagiers en afvaarten), kosten en opbrengsten worden samengevat per jaar op maandbasis, kwartaalbasis en jaarbasis t.b.v. rapportage.
- Rekenbladen voor tijdseries, volumes, exploitatie kosten en opbrengsten.

Generieke uitgangspunten

Het model hanteert de volgende generieke uitgangspunten voor alle scenario's:

- Exploitatieperiode 1 januari 2018 tot en met 31 december 2023
- Prijsniveau kosten en opbrengsten 1 januari 2018
- Indexatie brandstofkosten 2,1 % per jaar (prognose wereldolieprijs ontwikkeling cf. Oxford Economics database)
- Personeelskosten indexatie 2,0 % per jaar (middellange termijn prognose 2018-2021 CPB, contractloon marktsector)
- Indexatie ticketprijzen: 0 % per jaar. Dit is een enigszins conservatieve aanname, die is gedaan bij gebrek aan nauwkeurige historische gegevens over tarieven. Tevens is gebleken dat de impact van een indexatie vrij beperkt zou zijn.
- Indexatie exploitatievergoeding provincie Zeeland aan WSF: 2,4 % per jaar, dit is een gewogen gemiddelde conform het concessiecontract van de verwachte loonontwikkeling in Nederland (CPB), wereldolieprijzen (Oxford Economics) en nominale overheidsuitgaven (Oxford Economics).
- Indexatie van de huur van de terminals en aanlandvoorzieningen: 3 % per jaar conform de afspraken tussen WSF B.V. en de Provincie. De huur van schepen wordt niet geïndexeerd.

Het aantal passagiers dat nu wordt vervoerd is gebaseerd op de cijfers uit de 4e kwartaalrapportage van 2017 en is als volgt:

Maand	Aantal passagiers
januari	21.653
februari	20.424
maart	27.385
april	48.410
mei	56.361
juni	63.349
juli	90.718
augustus	115.974
september	54.042
oktober	43.892
november	27.410
December	20.308
Totaal	589.926

Op basis van eigen analyse van de gegevens uit de kwartaalrapportage is de volgende aanname gedaan voor de splitsing van passagiers in incidentele (m.n. toeristen) en regelmatige passagiers (scholieren, studenten, forensen).

Maand	Aandeel regelmatige passagiers	Aandeel incidentele passagiers
januari	100%	0%
februari	100%	0%
maart	100%	0%
april	41%	59%
mei	41%	59%
juni	41%	59%
juli	27%	73%
augustus	27%	73%
september	27%	73%
oktober	76%	24%
november	76%	24%
december	76%	24%

Verder is op basis van gegevens uit de kwartaalrapportage aangenomen dat 20% van de regelmatige passagiers en 47% van de incidentele passagiers met een (brom)fiets reist. Wij hebben een inschatting gemaakt van de huidige gemiddelde ticketprijzen voor vier verschillende typen passagiers:

Type passagier	Zonder (brom)fiets	Met (brom)fiets
Regelmatig	€ 1,96	€ 2,88
Incidenteel	€ 2,48	€ 3,66

Tot slot is de aanname gedaan op basis van historische gegevens dat het aantal regelmatige en het aantal incidentele passagiers elk jaar met 1 procent afneemt.

De nieuwe dienstregeling per 1 juli 2018 is de basis voor het rekenmodel. In die dienstregeling is de extra afvaart in de ochtend geschrapt. In deze dienstregeling is het aantal afvaarten per dag als volgt:

	Werkdag	Weekend/feestdag
Laagseizoen	38	28
Hoogseizoen (juni, juli, augustus)	50	46

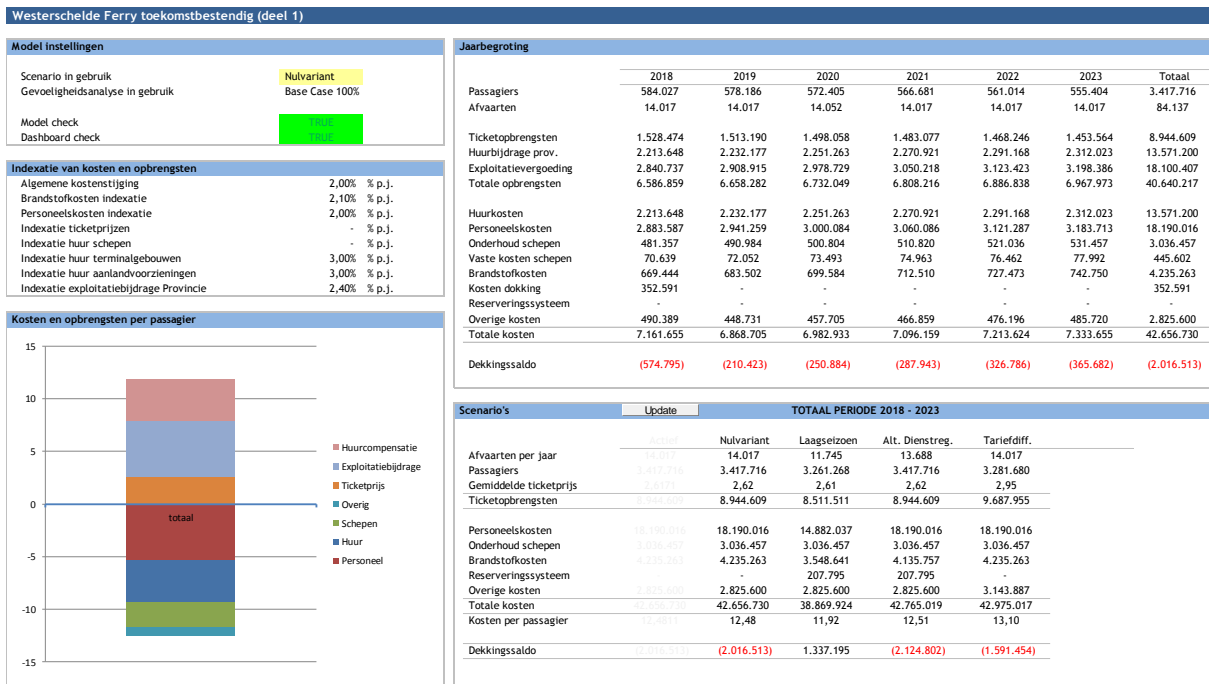
Enkel de brandstofkosten zijn in het model rechtstreeks afhankelijk van het aantal afvaarten. De overige kosten zijn in principe vast, tenzij bijvoorbeeld de personeelsinzet blijvend kan worden aangepast bij een wijziging in de dienstregeling (zie 3.2).

Presentatie van resultaten

Het model geeft de resultaten weer op een dashboard, dat de volgende onderdelen bevat:

- Model instellingen: actief scenario (en gevoeligheidsanalyse), checks op juiste werking van het model
- Indexatie van kosten en opbrengsten
- Samengesteld staafdiagram van de kosten en opbrengsten per passagier
- Jaarbegroting van het actieve scenario met per jaar de specificatie van hoeveelheden passagiers en afvaarten, opbrengsten, kosten en dekkingsaldo.
- Een overzicht van de belangrijkste uitkomsten voor alle scenario's, per scenario voor de gehele periode 2018 – 2023 gesommeerd.

Een schermweergave van het dashboard is ter illustratie hieronder opgenomen.



Meerjarenbegroting per variant

In het hoofdstuk financiële exploitatie is per variant aangegeven wat het effect is op het dekkingsaldo. Om meer inzicht te geven in de opbouw van dit dekkingsaldo en de specifieke veranderingen worden hieronder de volledige meerjarenbegrotingen per variant opgenomen.

Gehele jaar uurdienstregeling

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Totaal
Passagiers	560.000	550.000	550.000	540.000	540.000	530.000	3.260.000
Afvaarten	12.000	12.000	12.000	12.000	12.000	12.000	71.000
Ticketopbrengsten	1.450.000	1.440.000	1.430.000	1.410.000	1.400.000	1.380.000	8.510.000
Huurbijdrage prov.	2.210.000	2.230.000	2.250.000	2.270.000	2.290.000	2.310.000	13.570.000
Exploitatievergoeding	2.840.000	2.910.000	2.980.000	3.050.000	3.120.000	3.200.000	18.100.000
Totale opbrengsten	6.510.000	6.590.000	6.660.000	6.740.000	6.820.000	6.900.000	40.210.000
Huurkosten	2.210.000	2.230.000	2.250.000	2.270.000	2.290.000	2.310.000	13.570.000
Personeelskosten	2.360.000	2.410.000	2.450.000	2.500.000	2.550.000	2.600.000	14.880.000
Onderhoud schepen	480.000	490.000	500.000	510.000	520.000	530.000	3.040.000
Vaste kosten schepen	70.000	70.000	70.000	70.000	80.000	80.000	450.000
Brandstofkosten	560.000	570.000	590.000	600.000	610.000	620.000	3.550.000
Kosten dokking	350.000	-	370.000	-	380.000	-	1.100.000
Reserveringssysteem	150.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	210.000
Overige kosten	490.000	450.000	460.000	470.000	480.000	490.000	2.830.000
Totale kosten	6.680.000	6.230.000	6.700.000	6.430.000	6.920.000	6.650.000	38.870.000
Dekkingssaldo	(170.000)	350.000	(40.000)	300.000	(100.000)	250.000	590.000

Alternatieve dienstregeling

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Totaal
Passagiers	580.000	580.000	570.000	570.000	560.000	560.000	3.420.000
Afvaarten	14.000	14.000	14.000	14.000	14.000	14.000	82.000
Ticketopbrengsten	1.530.000	1.510.000	1.500.000	1.480.000	1.470.000	1.450.000	8.940.000
Huurbijdrage prov.	2.210.000	2.230.000	2.250.000	2.270.000	2.290.000	2.310.000	13.570.000
Exploitatievergoeding	2.840.000	2.910.000	2.980.000	3.050.000	3.120.000	3.200.000	18.100.000
Totale opbrengsten	6.590.000	6.660.000	6.730.000	6.810.000	6.890.000	6.970.000	40.640.000
Huurkosten	2.210.000	2.230.000	2.250.000	2.270.000	2.290.000	2.310.000	13.570.000
Personeelskosten	2.880.000	2.940.000	3.000.000	3.060.000	3.120.000	3.180.000	18.190.000
Onderhoud schepen	480.000	490.000	500.000	510.000	520.000	530.000	3.040.000
Vaste kosten schepen	70.000	70.000	70.000	70.000	80.000	80.000	450.000
Brandstofkosten	650.000	670.000	680.000	700.000	710.000	730.000	4.140.000
Kosten dokking	350.000	-	370.000	-	380.000	-	1.100.000
Reserveringssysteem	150.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	210.000
Overige kosten	490.000	450.000	460.000	470.000	480.000	490.000	2.830.000
Totale kosten	7.300.000	6.860.000	6.980.000	7.090.000	7.210.000	7.330.000	42.770.000
Dekkingssaldo	(710.000)	(200.000)	(610.000)	(280.000)	(700.000)	(360.000)	(2.870.000)

Tariefdifferentiatie
a. Seizoenstoeslag

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Totaal
Passagiers	580.000	540.000	540.000	530.000	530.000	520.000	3.250.000
Afvaarten	14.000	14.000	14.000	14.000	14.000	14.000	84.000
Ticketopbrengsten	1.530.000	1.700.000	1.680.000	1.660.000	1.650.000	1.630.000	9.840.000
Huurbijdrage prov.	2.210.000	2.230.000	2.250.000	2.270.000	2.290.000	2.310.000	13.570.000
Exploitatievergoeding	2.840.000	2.910.000	2.980.000	3.050.000	3.120.000	3.200.000	18.100.000
Totale opbrengsten	6.590.000	6.840.000	6.910.000	6.990.000	7.060.000	7.140.000	41.540.000
Huurkosten	2.210.000	2.230.000	2.250.000	2.270.000	2.290.000	2.310.000	13.570.000
Personeelskosten	2.880.000	2.940.000	3.000.000	3.060.000	3.120.000	3.180.000	18.190.000
Onderhoud schepen	480.000	490.000	500.000	510.000	520.000	530.000	3.040.000
Vaste kosten schepen	70.000	70.000	70.000	70.000	80.000	80.000	450.000
Brandstofkosten	670.000	680.000	700.000	710.000	730.000	740.000	4.240.000
Kosten dokking	350.000	-	370.000	-	380.000	-	1.100.000
Reserveringssysteem	-	-	-	-	-	-	-
Overige kosten	540.000	500.000	510.000	520.000	530.000	540.000	3.140.000
Totale kosten	7.210.000	6.920.000	7.400.000	7.150.000	7.650.000	7.390.000	43.720.000
Dekkingssaldo	(630.000)	(80.000)	(490.000)	(160.000)	(580.000)	(250.000)	(2.180.000)

b. Continue verhoging

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Totaal
Passagiers	580.000	530.000	530.000	520.000	520.000	510.000	3.190.000
Afvaarten	14.000	14.000	14.000	14.000	14.000	14.000	84.000
Ticketopbrengsten	1.530.000	1.760.000	1.750.000	1.730.000	1.710.000	1.690.000	10.170.000
Huurbijdrage prov.	2.210.000	2.230.000	2.250.000	2.270.000	2.290.000	2.310.000	13.570.000
Exploitatievergoeding	2.840.000	2.910.000	2.980.000	3.050.000	3.120.000	3.200.000	18.100.000
Totale opbrengsten	6.590.000	6.910.000	6.980.000	7.050.000	7.130.000	7.210.000	41.870.000
Huurkosten	2.210.000	2.230.000	2.250.000	2.270.000	2.290.000	2.310.000	13.570.000
Personeelskosten	2.880.000	2.940.000	3.000.000	3.060.000	3.120.000	3.180.000	18.190.000
Onderhoud schepen	480.000	490.000	500.000	510.000	520.000	530.000	3.040.000
Vaste kosten schepen	70.000	70.000	70.000	70.000	80.000	80.000	450.000
Brandstofkosten	670.000	680.000	700.000	710.000	730.000	740.000	4.240.000
Kosten dokking	350.000	-	370.000	-	380.000	-	1.010.000
Reserveringssysteem	-	-	-	-	-	-	-
Overige kosten	540.000	500.000	510.000	520.000	530.000	540.000	3.140.000
Totale kosten	7.210.000	6.920.000	7.400.000	7.150.000	7.650.000	7.390.000	43.728.000
Dekkingssaldo	(630.000)	(10.000)	(420.000)	(100.000)	(520.000)	(180.000)	(1.850.000)

Bijlage 2 – Verslag expertsessie

Notitie / Memo

HaskoningDHV Nederland B.V.
Maritime & Aviation

Aan: Deelnemers Expertsessie
Van: Sylvia Korpershoek
Datum: 8 mei 2018
Ons kenmerk: BF9677M&ANT1805080750
Classificatie: Project gerelateerd

Onderwerp: Verslag Expertsessie 7-5-2018

Deelnemers:

<i>Boy Ottevanger</i>	Ottevanger OV
<i>Steven Meerburg</i>	Provincie Zeeland
<i>Floor Bokkes</i>	Ministerie I&W
<i>Paul Melles</i>	Rederij Doeksen
<i>Martin Wissekerke</i>	Provincie Zeeland
<i>Leon Lammers</i>	Royal HaskoningDHV
<i>Sylvia Korpershoek</i>	Royal HaskoningDHV

Doel van de expertsessie

Verzamelen van ervaringen, uitwisselen ideeën voor slimme exploitatie, aansturing en organisatie voor de Westerscheldeferry (WSF) veerdienst.

Achtergrond en bestuurlijke context

De WSF vaart in ca. 23 minuten tussen Vlissingen en Breskens (ca. 6 km) en vervoert hier voetgangers en fietsers: zowel reguliere "OV-reizigers" (met name scholieren) als recreatieve reizigers. De WSF vaart in vrijwel open zee, kenmerkend voor WSF is dan ook het type schip waar mee gevaren wordt: de SWATH schepen maken het mogelijk om ook bij windkracht 9 een op comfortabele (zonder zeeziekte) de overtocht te maken en bieden daarmee een hoge betrouwbaarheid.

Vanuit de bestuursovereenkomst Westerschelde-oeververbinding heeft Provincie Zeeland zich gecommitteerd aan het volgende: "*De Provincie zal na opheffing van de veerverbinding tussen Vlissingen en Breskens een voet- en fietsveer (doen) exploiteren*". De insteek van de provincie is daarbij gericht op marktwerking (minder overheidsbemoedening), maar tegelijk hoge eisen aan beschikbaarheid (windkracht 9; <1% uitval). Vanuit deze intentie zijn in de loop der jaren diverse (mogelijkheden voor) concessies, vervoerders, aanbestedingen en type schepen de revue gepasseerd, resulterend in de huidige Westerscheldeferry BV. Deze BV van de provincie exploiteert momenteel de veerverbinding met de door de provincie laten bouwen SWATH-schepen.

De toekomstbestendigheid van de WSF staat echter onder druk: de exploitatievergoeding voor WSF blijkt ontoereikend om volledig kostendekkend te zijn. Daarbij loopt eind 2018 de huidige concessiebeschikking af en bestaat het idee om één SWATH-schip te vervangen voor een ander groot schip met uurdienstregeling. Daarmee ontstaat de vraag op welke manier de WSF geëxploiteerd dient te worden op zowel korte als lange termijn, en welke maatregelen er nu en de komende jaren nodig zijn om dit te realiseren?

Benchmark

De benchmark, waarin WSF is vergeleken met 11 andere veerdiensten, laat diverse verschillen zien tussen de veerdiensten. Daarbij zijn er diverse variabelen waarin keuzes kunnen worden gemaakt voor de exploitatie van het veer, zoals bijvoorbeeld:

Exploitatie:

- Type verbinding: veerdienst, sneldienst, taxidienst
- Doelgroep: recreatief versus regelmatige reizigers
- Dienstregeling: hoog vs. laagseizoen, spits vs. dalbediening
- Het schip: wisselend in type, capaciteit, diepgang, snelheid, etc.
- Prijs/abonnementsvormen: (OV-)tarief, vaste/flexibele abonnementsvormen

Markt/organisatie:

- Concessies versus de vrije markt
- Eigenaarschap veerdienst
- Wet Personenvervoer

Discussie en aandachtspunten

Algemeen

- Het veer is belangrijk voor scholieren en forensen als OV-verbinding, recreatieve reizigers vormen de belangrijkste inkomstenbron voor WSF.
- “*Negatieve spiraal*”: het afnemen van de reizigersaantallen kan deels het gevolg zijn van autonome krimp, maar ook het uitvallen van de SWATH schepen bij aanvang de veerdienst kan hier invloed op hebben gehad. Nu reizigersaantallen afnemen wordt ook de dienstregeling beperkt, waarmee het vervoerproduct minder aantrekkelijk wordt en daarmee weer reizigers afhaken. Daarmee ontstaat een negatieve spiraal. Het zou interessant zijn te onderzoeken in hoeverre de daling van het aantal reizigers een autonome daling is of het gevolg van verslechterde dienstverlening.

Exploitatie

- “*Uurdienst = geen dienst*”.
 - o Vanuit vervoerkundig oogpunt is een uurdienstregeling te beperkt voor een betrouwbare verbinding. Een uurdienst is niet aantrekkelijk genoeg om een echte goede vervoerdienst te kunnen bieden. Bij het missen van de boot is wachttijd van een uur te lang en gaan reizigers op zoek naar andere alternatieven.
- *Autoveer?*
 - o Zou WSF toch weer een veerdienst voor auto's moeten worden? Immers kost het met het veer ca. 23 minuten om het water over te steken, terwijl omrijden via de Westerscheldetunnel (WST) zo'n 45 minuten kost.
 - o Meer tijd nodig voor laden/lossen waardoor er sneller gevaren moet worden. Vergt ook meer personeel aan boord en aan de wal...
 - o Er lijkt echter geen grote markt te zijn voor direct autoverkeer tussen Vlissingen en Breskens. Daarbij is er in de politiek een keuze gemaakt om het veer als fiets/voetveer in te blijven zetten en niet meer terug te gaan naar het autoveer. Een autoveer zou ten koste gaan van het gebruik van de WST en tevens is het in Vlissingen fysiek al niet meer mogelijk om auto's over te zetten. De keuze voor het fiets/voetveer is daarmee al duidelijk gemaakt.

- *Regelgeving:* de WSF vaart in Zone 2- water (golfhoogte tussen 0,6 m en 1,2 m), waarbij het veer tevens te maken krijgt met internationale scheepvaartbewegingen en in moet spelen op verschillende weercondities. Vanuit het binnenvaartreglement gelden in Zone 2-wateren bepaalde (aanvullende) eisen voor het type schip en de bijbehorende bemanning.
 - o *Type veer:*
 - De eigenschappen van “Zone 2” wateren stellen bepaalde eisen aan het type schip. De huidige SWATH-schepen zijn in staat om ook bij heftige weersomstandigheden een comfortabele (zeeziek vrije) vaart te bieden. Windkracht, golfslag, mist en windrichting zijn daarbij bepalend. De SWATH schepen zijn dan wel duur, maar dienen wel degelijk een doel en bieden de benodigde betrouwbaarheid bij harde (westelijke) windcondities.
 - Interessant is te onderzoeken of WSF daadwerkelijk onder deze regelgeving dient te varen (“het is maar een fiets/voetveer”), of dat de WSF onder bepaalde condities ook onder andere (soepeler) regelgeving zou kunnen varen. Indien dit het geval is komen daarmee wellicht ook andere type schepen in aanmerking voor de veerdienst, waarmee meer passagiers kunnen worden vervoerd. Met de vaarwegbeheerder kunnen wellicht aparte afspraken worden gemaakt over hoeveelheden passagiers in verhouding tot personeel.
 - o *Vereisten personeel:*
 - Momenteel gelden voor de bemanning aanvullende eisen vanuit de examenregeling “Zoute veren” voor het verkrijgen van voldoende kennis van de zeevaart. Afhankelijk van bovengenoemde regelgeving en type schip zou WSF wellicht ook meer passagiers kunnen vervoeren met minder personeel. Hier kan de provincie de grenzen waarschijnlijk meer opzoeken.
- *Personeel:*
 - o het lijkt erop alsof het personeel meer dan marktconform wordt betaald. Mogelijke uitleg:
 - de kenmerken van de veerdienst stellen hogere kwaliteitseisen aan bemanning;
 - de bemanning is oud provinciepersoneel;
 - o het lijkt erop dat er relatief veel personeel wordt ingezet om WSF dienstregeling te varen: 6,5 ploeg van 4 man. Interessant om te onderzoeken of optimalisatie mogelijk is in de personeelsinzet:
 - 5 ploegen van 4 man in plaats van 6,5 ploeg door bijvoorbeeld gebruik te maken van gebroken dienst toeslagen? Op het moment wordt de ochtendploeg waarschijnlijk gewoon betaald voor een volle dienst.
 - slim omgaan met seizoenen: 10 maanden per jaar kleine ploeg en dan zomerseizoen op creatieve manier invullen?
 - slim omgaan met piek-/ dalmomenten: ploeg die extra spitsdienst in ochtend vaart is wel de dienst gestart en kan dan onderhoud plegen/schoonmaken, maar hoeft niet meer te varen. Is deze ochtenddienst met flexibel personeel/gebroken diensten in te vullen en kan daarmee op een ploeg worden bespaard?
 - o Qua leeftijd van het personeelsbestand zou het logisch zou zijn om van een deel afscheid te nemen.
 - o WSF heeft een eigen cao die aansluiting zoekt bij cao voor OV. De onderhandelingen over de cao lopen echter stroef.
 - o Doeksen heeft een purser aan boord als gastvrouw/heer en als eerste aanspreekpunt voor klanten. Deze vorm van dienstverlening kan ook voor WSF kwaliteitsniveau verhogen.
- *Eisen verbinding:*

- WSF dient minimaal 1x per uur aan te sluiten op de (spits)trein van/naar Vlissingen. In het geval van vertraagde treinen kan het schip nog even wachten op passagiers en vervolgens op hogere snelheid varen om alsnog op tijd aan te komen in Breskens. Een veer dat onder WP2000 vaart, zoals WSF, dient een schip minimaal 30km/u te kunnen varen (dit was tevens een eis voor voormalige BDU bijdrage). Mogelijk kan WSF ook aanmeren in haven Breskens. Bij een andere haven kan PZ baggerkosten delen met andere gebruikers. Huidige aanmeerplaats is investering geweest, maar verplaatsen aanlegplaats weegt mogelijk op tegen besparing van baggerkosten? Nadeel is dat bij haven in centrum weinig parkeergelegenheid is.
-
- *Inzet schepen en nieuw schip:* een mogelijk plan is om één van de SWATH-schepen te vervullen voor een ander type schip met grotere capaciteit. Daarbij biedt de combinatie van een snel nieuw schip met één SWATH als backup (om continuïteit te waarborgen) de mogelijkheid om op momenten dat het kan duurzamer / efficiënter te varen met een nieuw schip.
 - Om betrouwbaarheid te kunnen garanderen is behoud van tenminste één SWATH nodig en logisch om bij zware weersomstandigheden te kunnen varen. De Westerschelde is een moeilijk gebied om op te varen.
 - Idee om 2^e (back-up) schip in te huren in plaats van in eigendom te hebben. In dit geval moet dit back-up schip wel aan alle vereisten voldoen.
 - PZ zet in op verduurzaming/energietransitie. Het goed zijn als de veerdienst kan verduurzamen: elektrisch/CNG/waterstof schepen in plaats van vrij vuile SWATH's. De huidige diesel-elektrische voortstuwing is erg inefficiënt, relatief complex, gevoelig voor storingen en duur.
 - Nieuwe schip zou meer mogelijkheden/capaciteit moeten bieden voor passagiers om buiten te staan. Bij mooi weer willen zij (met name recreatieve reizigers) buiten het uitzicht bekijken.
 - Zorg ervoor dat de schepen die je hebt ook varen. Een stilliggend schip kost alleen maar geld en de voordelen van niet varen zijn niet zo groot.
- *Marketing:* de Waddenveren ontlenen succes voor een (groot) deel aan het toerisme op de Waddeilanden. Om ook WSF markt te vergroten:
 - Tijd/capaciteit vrijmaken voor marketing ("destination marketing") van WSF;
 - stimuleren toeristische samenwerking Vlissingen/Breskens: toeristische ondernemers meer verwijzen naar het veer.
 - WSF vaart een "beleving" maken: gastvrouw/gastheer die reizigers informeert over wat er te zien is, toepassingen van interactieve apps die historie van omgeving vertellen etc.
 - Dit zou ook eventuele tariefverhoging kunnen verantwoorden.
 - Om bovenstaande te realiseren is cultuurverandering nodig in bedrijf en bij personeel.
- *Tariefdifferentiatie:*
 - Ottenvanger: "Het is niet mogelijk om op basis van reismotief tarieven te differentiëren. Je kan wel differentiëren in abonnementsvormen versus reguliere kaartjes." Er lijkt sprake te zijn van inelastische vraag, blijven reizigers daadwerkelijk weg als prijs stijgt?! Dit is onderzocht door 'Groenlicht' d.m.v. interviews waarbij wel elasticiteit is gevonden (Bij een tariefverhoging tot 2 euro, is bijvoorbeeld nog 85% van de recreatieve reizigers bereid te reizen). De praktijk zal moeten leren of inderdaad 15% van de recreanten wegblijft.
 - Augustus is de piekmaand voor WSF met veel fietsers die toeristisch rondje fietsen. Prijs kan voor deze reizigers mogelijk wel omhoog. Er is capaciteit voor 90 fietsen op het schip, is dit voldoende capaciteit in de piekmaanden of blijven er nu nog fietsers achter

aan de wal? Interessant om te onderzoeken wat de optimale capaciteit en verhouding fiets/voet is.

- Met een reserveringssysteem zijn vaarten en de bezetting beter te plannen. Daarbij kan veerdienst beter inspelen op de vraag en informatie verstrekken aan reizigers. Daarbij is de mogelijkheid om online kaartjes te kopen ook een grote wens. Bij Doeksen boekt >75% online.
- *Piekbelasting:*
 - de capaciteit van een schip zou moeten worden afgestemd op het aantal fietsen.
 - 299 pax voor een nieuw schip is gekozen vanwege de “zoute veren” regelgeving voor personeel. Er is wel ambitie voor een schip dat nog meer capaciteit kan bieden, maar met >299 pax is volgens huidige regelgeving extra personeel nodig. Toch is 300 personen niet veel en kan een veel groter schip mogelijk uitkomst bieden. Dit moet onderzocht worden.
 - Zijn er mogelijkheden voor:
 - flexibele inzet van schepen bij een combinatie van mooi weer en piekbelasting?
 - variatie in capaciteit en frequentie: vaker varen met kleinere schepen?
 - Doeksen is nu in capaciteit gedaald per schip: stemt af op zitplaatsen (rekening houdend met inefficiënte zitplaatsbezetting): gasten eisen ook kwaliteit.
 - *Baggerkosten:* Momenteel wordt er maandelijks gebaggerd in Breskens. Dit staat ook op provinciale begroting.
 - Bij rivieren is RWS verantwoordelijk voor het vrijhouden van de vaargeul. Het is echter niet vanzelfsprekend dat baggerkosten veel lager worden als met een minder diep liggende schip gevaren wordt.

Aansturing/organisatie

- *Markt of exploitatie door provincie?*
 - “De markt kan het beter”. Voorbeeld: Ottevanger OV heeft toeristenboot overgenomen van overheid die verlies leed maar nu winst maakt. De markt heeft sterkere incentives om winst te maken. Als het mogelijk is terug te gaan naar de markt zou dit ook de politieke voorkeur van PZ hebben.
 - Marketingtaken zijn niet de kernexpertise van de overheid en kunnen waarschijnlijk beter worden uitgevoerd door een private exploitant.
- *Hoe naar de markt?*
 - Voorkom dat provincie alle details gaat uitwerken en schepen laat bouwen etc. Laat de markt zijn werk doen! De markt kan bijvoorbeeld mogelijk goedkoper de juiste mensen inzetten.
 - Leren van vorige aanbesteding: destijds was het bestek “dichtgetimmerd”, de subsidie gelimiteerd en weinig ruimte voor eigen invulling. Daarmee was geen winstgevende business te berekenen. Kostenbeheersing van de huidige schepen in combinatie met hoge eisen van PZ is een probleem. Het bestek dient minimale eisen aan basisdienst te stellen, en daarnaast alle ruimte moeten bieden aan de markt voor eigen invulling.
 - Concessieduur: Wanneer zou markt het interessant vinden? Concessie hoeft niet perse heel lang te duren, maar er moeten afspraken worden gemaakt over wat er met schepen gebeurt bij einde concessieduur. Bijv. dat volgende vervoerder het schip tegen marktwaarde overneemt.
 - Aanschaf schepen: provincie geen schepen laten aanschaffen. Scheepvaartondernemers weten beste prijs/kwaliteit verhouding te behalen. Overheid zou alleen moeten sturen in functionele specificaties van het schip (en dienstregeling).

- Overheid moet daarbij een helder kader scheppen van de gewenste dienst en absolute vereisten. Daarbij is het goed om te onderzoeken in hoeverre PZ zich committeert aan specifieke vereisten: als eisen voor hoge betrouwbaarheid iets meer losgelaten kunnen worden kan wellicht ook met ander schepen dan SWATH worden gevaren.
- Ten tijde van aanschaf SWATH's waren deze eisen te hoog.
- Als PZ door wil gaan met SWATH moeten er goede afspraken komen over materieelonderhoud. De markt zou schepen wel willen overnemen maar gaat met name om risico van onderhoudskosten. Rederijen kunnen kosten en risico's van onderhoud niet overzien en wil hiervoor niet (helemaal) voor verantwoordelijk zijn. Als bijv. groot onderhoud voor rekening van provincie komt wordt het daarmee aantrekkelijker voor een exploitant om in te schrijven op nieuwe concessie. De provincie zou hiervoor dan een reservering moeten maken. Samenwerkingsconstructie à la waterbus: overheid zet de constructie op samen met marktpartijen, met de intentie om het daarna geheel in de markt te zetten. Overheid is hier financierend en specificerend als aandeelhouder betrokken, maar marktpartijen doen het werk. Daarmee neemt overheid risico op rendement op investering zich.
- Richtlijn ministerie: 3 jaar van tevoren beginnen met voorbereiding nieuwe concessie.
- *Wat nu wel?*
 - Op korte termijn zoeken naar efficiencyslagen, bijv. alleen bemanning uitbesteden (inhuren).
 - De vervoersovereenkomst met WSF BV kan voor een periode van 2 jaar worden verlengd. Het moet echter voorkomen worden dat dit daarna opnieuw gebeurt.
- *Wat nu niet?*
 - Niet op korte termijn de organisatie/aansturing van de WSF aanpassen als de lange termijn plannen nog niet bekend zijn. Je kan pas handelen als je de lange termijn plannen/stip op de horizon kent.
 - Niet nu het huidige reisproduct/bediening afbreken: daarmee verlies je (deel van) de huidige markt en versterk je "negatieve spiraal": het is zeer lastig om verloren markt terug te winnen.

Samengevat

Do's:

- Waar mogelijk efficiencyslagen maken:
 - Checken regelgeving: is huidige regelgeving nodig voor WSF of kan het veer ook onder andere regelgeving varen?
 - Besparen op personeelsbestand: Inventariseren of binnen de regelgeving voor dit type veer(dienst) het personeelsbestand aangepast kan worden;
 - Waar mogelijk verduurzamen;
 - Onderzoeken mogelijke kostenbesparingen op baggeren (met name in Breskens);
 - Reserveringssysteem/online ticketing ontwikkelen;
 - Marketing: capaciteit vrijmaken en stimuleren Vlissingen/Breskens en omgeving om veerdienst aan te bevelen.
- De markt haar werk laten doen, dus WSF terugbrengen naar de markt:
 - In het bestek duidelijk de functionele specificaties/eisen/randvoorwaarden en kader schetsen;
 - En daarbij tegelijkertijd genoeg ruimte in het bestek bieden voor eigen invulling door de marktpartijen.

- In geval van aanschaf schepen door vervoerder: regeling opnemen over de overname van schepen aan einde concessieduur (bijv. tegen marktwaarde)
- In geval van “huren” van schepen van de provincie: regeling opnemen over onderhoudskosten schepen, waarbij bijv. groot onderhoud door PZ wordt betaald.
- Vervolgstappen:
 - 1. Gewenste/geëiste dienstregeling vaststellen door PZ;
 - 2. Keuze: naar de markt of zelf doen?
 - 3. Wie, wat, waar, wanneer en hoe?

Dont's:

- “Het is niet aan te bevelen op korte termijn de organisatie/aansturing van de WSF aan te passen als de lange termijn plannen nog niet bekend zijn: je kan pas handelen als je de lange termijn plannen/stip op de horizon kent.”
- “Let op met het huidige reisproduct/bediening afbreken: daarmee verlies je (deel van) de huidige markt en versterk je “negatieve spiraal”: het is zeer lastig om verloren markt terug te winnen.”

RAPPORT

Advies toekomstbestendigheid en exploitatie Westerschelde Ferry

Deel 2 - Lange termijn

Klant: Provincie Zeeland

Referentie: BF9677M&ARP181023

Versie: 01/Finale versie

Datum: 23 oktober 2018

Laan 1914 no.35
3818 EX AMERSFOORT
Netherlands
Maritime & Aviation
Trade register number: 56515154

+31 88 348 20 00 **T**
+31 33 463 36 52 **F**
info@rhdhv.com **E**
royalhaskoningdhv.com **W**

Titel document: Advies toekomstbestendigheid en exploitatie Westerschelde Ferry

Ondertitel: Deel 2 – Lange termijn
Referentie: BF9677M&ARP181023
Versie: 01/Finale versie
Datum: 23 oktober 2018
Projectnaam: Advies Toekomstbestendigheid en exploitatie Westerschelde Ferry
Projectnummer: BF9677

Classificatie

Open



Disclaimer

No part of these specifications/printed matter may be reproduced and/or published by print, photocopy, microfilm or by any other means, without the prior written permission of HaskoningDHV Nederland B.V.; nor may they be used, without such permission, for any purposes other than that for which they were produced. HaskoningDHV Nederland B.V. accepts no responsibility or liability for these specifications/printed matter to any party other than the persons by whom it was commissioned and as concluded under that Appointment. The integrated QHSE management system of HaskoningDHV Nederland B.V. has been certified in accordance with ISO 9001:2015, ISO 14001:2015 and OHSAS 18001:2007.

Managementsamenvatting

De Provincie Zeeland heeft Royal HaskoningDHV gevraagd een onderzoek te doen naar de mogelijkheden van een toekomstbestendige exploitatie van de Westerschelde Ferry. Het onderzoek is verdeeld in twee delen. De korte termijn is gerapporteerd in deel 1 van dit onderzoek d.d. 29 augustus 2018 en is getiteld: Advies toekomstbestendigheid en exploitatie Westerschelde Ferry. De onderzoeksopdracht luidt:

“Onderzoek de exploitatie en toekomstbestendigheid van de Westerschelde Ferry (WSF) B.V. en voer een marktanalyse uit.”

De conclusies voor ‘Deel 2 - Lange termijn’ worden hier kort en bondig gepresenteerd.

1. De vraag naar het fietsvoetveer is sterk gedifferentieerd, dit neemt verder toe in de toekomst.

- a. Er zijn twee zeer verschillende gebruikersgroepen: enerzijds de regelmatige gebruikers (met name voor opleiding en werk) en anderzijds de incidentele gebruikers (met name recreatieve reismotieven);
- b. De vraag kent sterke pieken en dalen: Er is een sterke absolute piek van incidentele gebruikers in het hoogseizoen (juli en augustus) van 400 passagiers per uur. In het laagseizoen zijn de pieken het sterkst in de ochtendspitsen, tot 180 passagiers per uur. Buiten de spits is de vraag maximaal 70 passagiers per uur;
- c. Door verschillende oorzaken verwachten we dat de pieken hoger worden en de dalen dieper; hogere pieken door meer incidentele reizigers (toeristen) en een afname van regelmatige reizigers door netto demografische krimp, met name onder jongeren (scholieren en studenten);
- d. De huidige vloot met de huidige dienstregeling is in piekperioden niet toereikend, en in dalperioden overgedimensioneerd.

2. De voorkeursvariant uit de toekomstverkenning 2016 (één schip met een capaciteit van 299 passagiers in een uurdienst) leidt niet tot een optimaal vraaggerichte, financieel verantwoorde en toekomstbestendige exploitatie van de fietsvoetveerverbinding.

- a. De marktvaart is zodanig dat in het hoogseizoen meer dan 299 passagiers per uur moeten worden overgezet, er is dus een groter schip nodig, of meerdere schepen in een halfuurdienst;
- b. De wens comfortabel (zonder zeeziekte) te kunnen varen tot en met windkracht 9 beperkt de oplossingsruimte tot een SWATH-schip. Deze schepen zijn duur in aanschaf, operatie, verbruik en onderhoud. Het loslaten van deze strenge comforteis leidt tot kostenbesparingen en zal door marktpartijen als minder risicovol worden beoordeeld. De Provincie moet rekening houden met een boekverlies van enkele miljoenen euro's als deze schepen veel eerder worden afgestoten dan gepland (2033);
- c. Een uurdienst tornt aan het serviceniveau van de verbinding, dit leidt tot een afname van de kwaliteit voor met name de regelmatige reizigers. Een uurdienst is wel financieel verantwoord: er is maar 1 schip nodig om de dienst te varen.
- d. Vanuit de betrouwbaarheid van de verbinding zijn echter minimaal twee schepen nodig zodat deze elkaar kunnen overnemen in geval van uitval.

3. Onder de huidige concessievoorwaarden zullen private partijen niet inschrijven op de exploitatie van het fietsvoetveer.

- a. De huidige voorwaarden bieden onvoldoende ruimte voor een private partij met betrekking tot type schip, invulling van de exploitatie en het terugverdienen van investeringen;

- b. De huidige concessievoorwaarden zijn getoetst bij de aanbesteding van 2014. Dit leverde geen inschrijvingen op. De omstandigheden zijn sinds 2014 niet significant veranderd;
- c. Momenteel is er een structureel tekort op de exploitatiebegroting van de WSF BV van gemiddeld 450.000 euro per jaar. De huidige kostendekkingsgraad van de verbinding is circa 21% (inkomsten uit kaartverkoop gedeeld door totale kosten voor de provincie);
- d. De huidige voorwaarden leggen risico's bij de markt die zij niet zelf kunnen beheersen.

4. Onder de volgende voorwaarden is een structurele oplossing in de private sfeer mogelijk.

- a. Provincie laat voldoende ruimte voor exploitant om verbeteringen en optimalisaties door te voeren (in keuze schip, dienstregeling, voorzieningen). De markt heeft bij voorkeur schepen zelf in eigendom;
- b. De Provincie formuleert functionele eisen aan de verbinding, met ruimte voor eigen interpretatie door marktpartijen;
- c. De concessieperiode is minimaal 10 jaar met mogelijkheid tot verlenging bij wederzijdse tevredenheid, dit om de marktpartij voldoende vertrouwen te geven hun (hoge) investering terug te verdienen;
- d. Bij een concessieperiode korter dan 10 jaar is een goede exit-regeling nodig (afkopen restwaarde investeringen);
- e. De exploitant moet voldoende mogelijkheid krijgen voor het maken van een marktconform rendement, waarbij de kostendekkingsgraad omhoog gaat en de exploitatiebegroting voor de Provincie niet wordt verhoogd, liever wordt verlaagd.

5. Marktconsultatie geeft concreet inzicht in de markt

- a. De voorwaarden waaronder de markt geïnteresseerd zal zijn in de concessie zijn van vele factoren afhankelijk. Het instrument marktconsultatie kan, mits de juiste vragen worden gesteld, veel inzicht geven in de bereidheid van markt inclusief de bijbehorende condities.

Inhoud

Conclusies	iii	
1	Introductie	6
1.1	Aanleiding en doel van het onderzoek	6
1.2	Onderzoeksvragen	6
1.3	Leeswijzer	7
2	Vervoerswaarde en exploitatie na 2024	8
2.1	De wens van de Provincie m.b.t. het fietsvoetveer	8
2.2	Vervoersvraag van gebruikers	9
2.3	Wensen aan de verbinding	20
3	Aansturing en governance na 2024	23
3.1	Exploitatie door marktpartij of Provincie	23
3.2	Succesfactoren exploitatie door de markt	24
3.3	Exploitatie door de Provincie op lange termijn	27
4	Mogelijke toekomstscenario's	31
4.1	Toekomstscenario's	31
4.2	Criteria en toetsing van de varianten	33

1 Introductie

1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek

Per 1 januari 2015 is de Westerschelde Ferry B.V. (WSF) opgericht. Het doel van het bedrijf is het verzorgen van de fiets/voetveerverbinding tussen Vlissingen en Breskens. De veerverbinding werd tot eind 2014 door een marktpartij geëxploiteerd, middels een openbaar vervoer concessie. Voor de concessie 2015-2018 bleek onvoldoende interesse in de markt, waardoor Provincie Zeeland zich genoodzaakt zag om zelf een deelneming op te richten. De WSF houdt de veerverbinding tijdelijk in stand, onder de huidige aanwijzing, als een dienst van algemeen economisch belang.

Zolang de omstandigheden niet wijzigen en geen nieuw schip in de vaart is genomen, verzorgt de WSF de veerverbinding. Op dit moment wordt dit gedaan op basis van de concessie zoals in 2014 aan de markt is aangeboden. Per 1 januari 2019 gaat een nieuwe concessie in. In 2016 hebben Provinciale Staten van de Provincie Zeeland een toekomstverkenning voor het fietsvoetveer vastgesteld, waarbij is afgesproken een nieuw schip aan te schaffen en daarmee een uurdienstregeling te gaan varen rond 2024. Tot die tijd worden kostenbesparende maatregelen genomen onder de huidige (verlengde) concessie.

De huidige begroting van de WSF BV laat structurele tekorten zien, de huidige exploitatievergoeding en kaartopbrengsten zijn niet voldoende om kostendekkend te opereren.¹ De verlieslatende exploitatie staat de toekomstbestendigheid van de WSF in de weg. Naast het kunnen overbruggen van de tijdelijke periode tot 2024 (gerapporteerd in deel één van dit onderzoek), heeft de Provincie Zeeland behoefte aan een marktanalyse en plan voor de periode na 2024. De Provincie heeft Royal HaskoningDHV gevraagd een onderzoek te doen naar de mogelijkheden van een toekomstbestendige exploitatie van de Westerschelde Ferry op de lange termijn (na 2024), de bevindingen van dit onderzoek treft u in dit rapport.

1.2 Onderzoeksvragen

De onderzoeksopdracht luidt: *“Onderzoek de exploitatie en toekomstbestendigheid van de Westerschelde Ferry (WSF) B.V. en voer een marktanalyse uit.”*. Het onderzoek is verdeeld in twee delen. Deel één richt zich op de korte termijn en deel twee richt zich op de lange termijn. Dit is deel twee.

Startpunt voor deel twee is een voorkeursvariant uit de toekomstverkenning die in november 2016 is vastgesteld. Toen is besloten om in ieder geval een scenario uit te werken waarbij de Provincie zelf een nieuw groot schip in eigendom neemt en een uurdienst gaat varen. Vooruitlopend daarop vraagt de Provincie om een marktanalyse, waarbij getoetst wordt of deze variant nog opportuun is. Hoe ziet de markt eruit en wat zijn de alternatieven? Daarbij wordt gevraagd om niet alleen naar de aanbodkant te kijken (zal de markt inschrijven bij een nieuwe aanbesteding?), maar ook naar de vraagkant (de reizigers). De belangrijkste onderwerpen die aan bod komen in deel 2 zijn:

Vervoerswaarde en exploitatie na 2024:

- Wensen van de Provincie;
- Prognose en specificatie van de vraag van gebruikers;
- Een basaal programma van wensen en eisen aan de verbinding.

¹ Dit betreft de begroting van de WSF BV. De verbinding als geheel zal nooit kostendekkend worden voor de Provincie (huidige kostendekkingsgraad van de verbinding ligt tussen de 20% en 25%).

Aansturing en Governance na 2024

- Exploitatie door de markt of door de Provincie?
- Organisatiestructuren en succesfactoren bij exploitatie door de markt en door de Provincie;
- Mogelijke toekomstscenario's.

In het Deel 1 van het onderzoek zijn verschillende bronnen geraadpleegd. RHDHV heeft gesprekken gevoerd met:

- N.V. Westerscheldetunnel (WST);
- Movenience BV;
- Westerschelde Ferry BV (2x);
- Gedeputeerde A.J. (Harry) van der Maas.

Daarnaast was er een expertsessie met o.a.:

- Rederij Doeksen;
- Ottevanger OV;
- Ministerie I&W (concessies Waddenveren).

Daarnaast is gebruik gemaakt van afvaartdata welke ter beschikking is gesteld door de Provincie Zeeland en WSF BV en zijn enkele bestaande rapporten en onderzoeken beschikbaar. In Deel 2 zijn hieraan extra interviews toegevoegd met:

- | | |
|-------------------------------|--|
| • Transdev (Veolia/Connexion) | Jan Kees Korteweg |
| • Waterbus | Gerbrand Schutten |
| • Rederij Doeksen | Paul Melles |
| • Ottevanger OV | Boy Ottevanger |
| • Campingeigenaren | Ab Pouwer, Eric van Damme |
| • TOZ & RECRON | Jacques Suurmond & Arthur van Disseldorp |
| • IMPULS Zeeland | Dick van der Velde, Dick ten Voorde |
| • Betrokken burger | Dhr. Keijmel |
| • Ondernemingsraad WSF B.V. | Daniel Goos en Willy van de Walle |
| • WST NV | Harald Schoenmakers |

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 richt zich op de vervoerswaarde en exploitatie voor het fietsvoetveer vanaf 2024. Eerst wordt het beleidskader van de Provincie in kaart gebracht en worden wensen en doelen van de Provincie nader gespecificeerd in sectie 2.1. Sectie 2.2 gaat in op de specifieke wensen van de verschillende gebruikers. De wensen en doelen van de Provincie en de gebruikers worden samengevat in een functioneel programma van eisen, met zowel een basis variant als een plus variant in sectie 2.3.

In hoofdstuk 3 richten we de focus op de organisatiestructuur en de aansturing van de exploitatie. Sectie 3.1 begint met de keuze voor een exploitant, wordt dit marktpartij of wil de Provincie dit zelf doen? De volgende twee paragrafen maken inzichtelijk hoe de Provincie een goede marktpartij kan vinden voor de exploitatie (in sectie 3.2) en hoe de exploitatie door de Provincie zelf kan worden vormgeven (in sectie 3.3). In hoofdstuk 4 wordt geconcludeerd met de presentatie van drie toekomstscenario's die worden beoordeeld op de in sectie 2.1 gestelde doelen van de Provincie.

2 Vervoerswaarde en exploitatie na 2024

2.1 De wens van de Provincie m.b.t. het fietsvoetveer

2.1.1 Beleidsdoelen en wensen van de Provincie

Het huidige toekomstbeeld ten aanzien van het fietsvoetveer is de toekomstverkenning van de Provincie uit 2016. In deze toekomstverkenning is het volgende kader geschetst:

- “Het bestuursakkoord Westerscheldeoeververbinding (1996) verplicht de Provincie een fietsvoetveer tussen Vlissingen en Breskens te (doen) exploiteren. In het ten behoeve van de overdracht van de aandelen Westerscheldetunnel in 2009 gesloten bestuursakkoord tussen Rijk, Provincie en NV Westerscheldetunnel is deze bepaling overgenomen. Tenzij betrokken partijen anders besluiten, is de Provincie gehouden aan het voortzetten van deze verbinding.”;
- “Enerzijds is het fietsvoetveer een belangrijke schakel in het netwerk van ‘openbaar vervoer’ voor dagelijkse reismotieven (m.n. onderwijs), anderzijds is het een belangrijke schakel in het toeristisch routenetwerk. Het fietsvoetveer verbindt, voor met name fietsers, twee belangrijke toeristische regio's.”;

De beleidslijn van de Provincie helder. Het voortbestaan van de verbinding zelf staat niet ter discussie, het fietsvoetveer dient als een belangrijke verbinding voor dagelijkse reizigers en toeristen. In het coalitieakkoord 2015-2019 staat verder:

- “Het fietsvoetveer tussen Vlissingen en Breskens wordt tijdelijk geëxploiteerd door een provinciale BV. De komende jaren zetten we in op een structurele oplossing in de private sfeer. Hierin is een voornemen uitgesproken de verbinding op termijn weer terug te brengen naar de markt.”

In de toekomstverkenning is de doelstelling voor het fietsvoetveer zelf als volgt verder ingevuld:

- “Wat willen we bereiken: Vanuit een **vraaggerichte** benadering komen tot een **financieel verantwoord** en **toekomstbestendige** fietsvoetveerverbinding tussen Vlissingen en Breskens voor de periode vanaf 2018”.

Drie sleutelwoorden in deze doelstelling zijn vetgedrukt (toevoeging RHDHV). De verschillende voorliggende toekomstscenario's dienen te worden beoordeeld aan deze doelstelling. Het doel is echter nog vrij abstract. Daarom is getracht een vertaling te maken in concrete meetbare doelen ten aanzien van de drie sleutelwoorden:

- **Vraaggericht**: De behoeften en wensen van (potentiele) reizigers staan centraal. De oeververbinding dient zo veel als mogelijk (zie financieel verantwoord) te voorzien in de vraag van huidige en potentiële gebruikers. Dit geldt zowel in kwantitatieve zin (vervoerscapaciteit) als in kwalitatieve zin (voorzieningen en ‘servicelevel’).
- **Financieel verantwoord**: Aan deze eis is voldaan als de aangeboden dienst goed aansluit op de wensen en eisen van de gebruikers en de Provincie (niet meer doen dan nodig) en er een grote kans is dat de exploitatie op een efficiënte manier wordt ingericht. Dit kan meetbaar gemaakt worden door een minimale kostendekkingsgraad van bijvoorbeeld 25%;

- Toekomstbestendig: Hoewel een definitie lastig is, hanteren we voor de studie de volgende definitie: Een toekomstbestendige verbinding is bestand is tegen negatieve ontwikkelingen in de toekomst, zoals bijvoorbeeld mogelijk dalende inwoneraantallen en toeristenbezoeken in de omgeving;

Naast deze doelen heeft de Provincie op andere beleidsterreinen en in verschillende uitingen en gesprekken enkele additionele wensen genoemd. Deze worden hieronder weergegeven:

- De Provincie wil het fietsvoetveer graag meer duurzaam invullen;
- Continuïteit: Ten behoeve van een betrouwbare dienstregeling zijn minimaal twee schepen nodig;
- Regelmaat: de reistijd en vertrektijden zijn een vast gegeven, zodat reizigers hier hun totale reistijd op kunnen afstemmen;
- De schepen varen het hele jaar door.
- De Provincie wil negatieve publiciteit rond het fietsvoetveer in de toekomst zo veel mogelijk voorkomen;
- De provincie kent een beleid om de recreant te stimuleren minder gebruik te maken van de auto. Dit was een van de redenen om in 2016 geen prijsverhoging in te voeren voor de overtocht van toeristen;

2.2 Vervoersvraag van gebruikers

De Provincie wil een vraaggerichte, financieel verantwoorde en toekomstbestendige fietsvoetveerverbinding tussen Vlissingen en Breskens. Daarvoor zal de vraag in beeld gebracht moeten worden.

De vraag varieert echter sterk over de seizoenen en de maanden. Daarnaast varieert de vraag ook sterk tussen wekdagen en weekenddagen, ochtendspits en avondspits, en richting Breskens en richting Vlissingen. Voor de incidentele reizigers speelt het weer ook een grote rol. Een goed voorjaar zorgt bijvoorbeeld voor veel extra reizigers, zoals is aangetoond in deel 1. De vraag is geanalyseerd door in detail te kijken naar pieken, dalen en gemiddelde bezettingen in de maand november 2016, mei 2016 en juli 2016.

In deze sectie wordt de vraag verder verkend op basis van de volgende aspecten voor **regelmatige gebruikers**:

- Vervoersvraag onder studenten en forensen;
- Wensen van regelmatige gebruikers;
- Verwachting demografische ontwikkelingen.

Voor **incidentele gebruikers** worden de volgende aspecten belicht:

- Vervoersvraag onder toeristen en andere incidentele gebruikers;
- Wensen van incidentele reizigers
- Verwachting toeristische ontwikkelingen.

2.2.1 Vervoersvraag onder studenten

Bij Scalda in Middelburg staan 88 studenten uit het westen van Zeeuws-Vlaanderen ingeschreven. Daaronder zijn 17 studenten BBL (Beroeps Begeleidende Leerweg) en 71 studenten BOL (Beroeps Opleidende Leerweg). Bij de vestiging in Vlissingen staan 114 Zeeuws-Vlaamse studenten ingeschreven. Daarvan zijn 36 studenten BBL en 78 studenten BOL. Het verschil tussen BBL en BOL is belangrijk

aangezien BBL studenten gemiddeld slechts 1 keer per week gebruik maken van het fietsvoetveer en BOL studenten maximaal 4 keer per week². Bij HZ University of Applied Sciences staan op dit moment 176 studenten uit het westen van Zeeuws-Vlaanderen ingeschreven. Wij gaan ervan uit dat zij gemiddeld 4 dagen per week aanwezig zijn.

Zowel voor de studenten van de HZ als van Scalda is de inschatting van de Provincie (op basis van reistijden via 9292ov en enquête groen licht) dat studenten uit IJzendijke, Biervliet, Hoofdplaat, Driewegen en oostelijker hoofdzakelijk de bus (via de tunnel) gebruiken en niet de boot. Wanneer we deze aantallen aftrekken van de totalen komen we op de 328 studenten van HZ en Scalda die deel uitmaken van de doelgroep voor het fiets-voetveer. Dit aantal vermenigvuldigen we met het aantal dagen per week dat zij naar hun opleiding reizen. In een gemiddelde week reizen de studenten van HZ en Scalda theoretisch 2366 keer (enkele reis) naar hun opleiding en terug (zie Tabel 1).

Uit de administratie van de b-tag blijkt dat studenten (MBO, HBO en universiteit) in week 36 tot en met 38 van 2018 (maandag 3 september tot en met vrijdag 21 september) gemiddeld 1631 enkele reizen hebben gemaakt. We zien dus dat voor 69% van de reizen van HZ-studenten en Scalda-studenten het fiets-voetveer is gebruikt (zie Tabel 1). Mogelijke verklaringen hiervoor zijn dat sommige studenten niet elke dag naar de opleiding reizen, of gebruik maken van een auto of bus via de tunnel (zie Tabel 1).

Per 1 september 2018 hebben 630 studenten een actieve b-tag. Dit betekent dat minimaal 300 studenten van andere opleidingen dan HZ en Scalda een actieve b-tag hebben. Hieronder zijn bijvoorbeeld studenten die elders in het land studeren en het ouderlijk huis in Zeeuws-Vlaanderen hebben. We nemen aan dat deze studenten op werkdagen weinig tot geen gebruik maken van het fiets-voetveer.

Tabel 1 – Aantal studenten per opleiding en het verwachte aantal reizen per week.

	Scalda BBL	Scalda BOL	HZ	Totaal
Studenten westen Zeeuws-Vlaanderen	43	129	156	328
Aantal schooldagen/ week	1	4	4	-
Potentieel aantal reizen/ week ³	86	1032	1248	2366
Gem. aantal transacties b-tag (week 36-38, 2018)				1631 (69%)

Als we daarnaast aannemen dat studenten gemiddeld 40 weken per jaar hun opleiding bezoeken is het potentieel voor deze groep ruim 94.000 enkele reizen per jaar (2.366 * 40 weken). In de praktijk is er een potentieel van circa 31.000 extra enkele reizen per jaar onder de studenten van HZ en Scalda als zij voor alle reizen gebruik maken van het fiets-voetveer.

Conclusie

Het gebruik onder studenten uit Zeeuw-Vlaanderen is voor de invoering van de b-tag niet eenduidig gemeten. Uit schattingen volgt dat studenten van HZ en Scalda samen verantwoordelijk zijn voor ongeveer 60.000 enkele reizen per jaar (ongeveer 69% van de reizen). Mogelijk kan het gebruik van het fietsvoetveer onder studenten worden verhoogd door beter aan te sluiten op hun wensen.

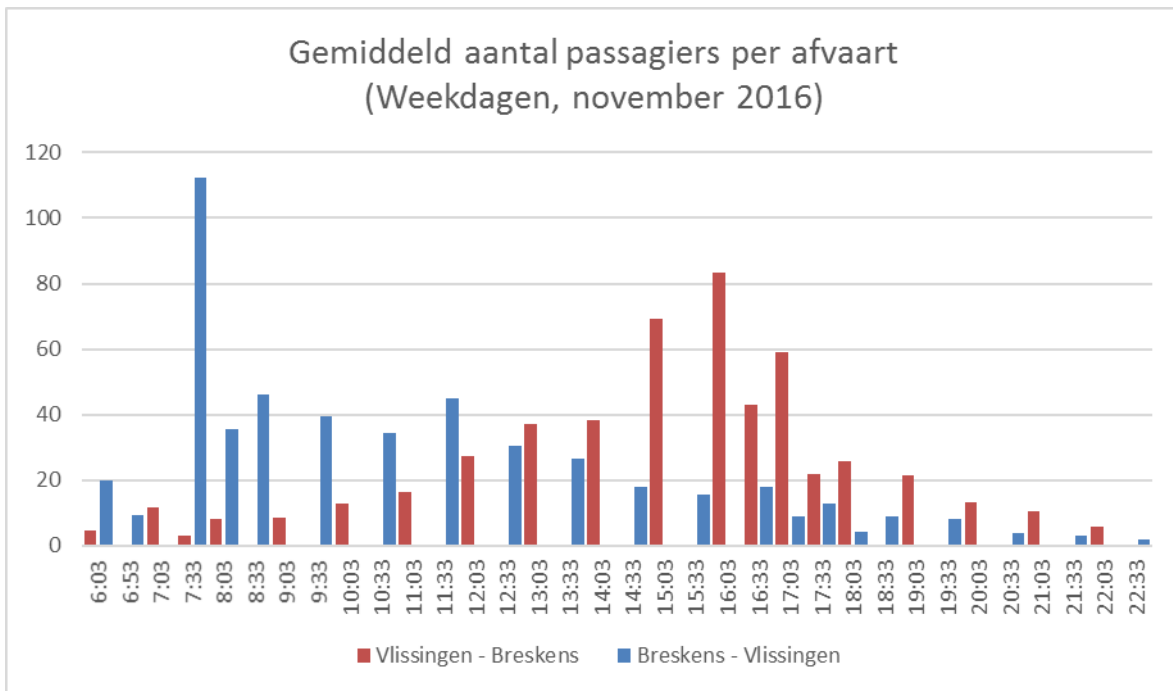
2.2.2 Reisgedrag regelmatige reizigers

Het huidige reisgedrag van de regelmatige reizigers zegt veel over hun wensen. Door dit te analyseren kunnen wensen worden opgesteld voor het inrichten van een toekomstige dienstverlening van het

² Bron: Scalda

³ Aantal leerlingen maal het aantal retours per week maal twee (heen en terug)

fietsvoetveer. Op basis van historische data uit november 2016 is een gedetailleerde analyse gedaan van het aantal passagiers en de verdeling over de maand, week en dag op afvaartniveau. November kent weinig incidentele reizigers waardoor de voorkeuren van regelmatige reizigers goed te analyseren zijn. De volgende observaties kunnen worden gedaan aan de hand van de analyse van november 2016. Zie Figuur 1 voor het gemiddeld aantal passagiers per afvaart.

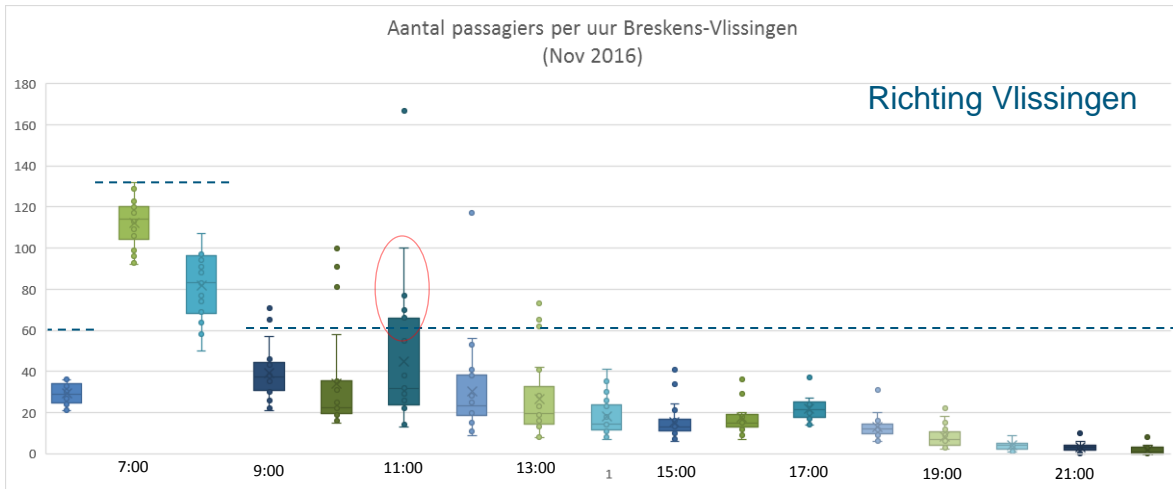


Figuur 1 – Gemiddeld aantal passagiers per afvaart op weekdagen in november 2016

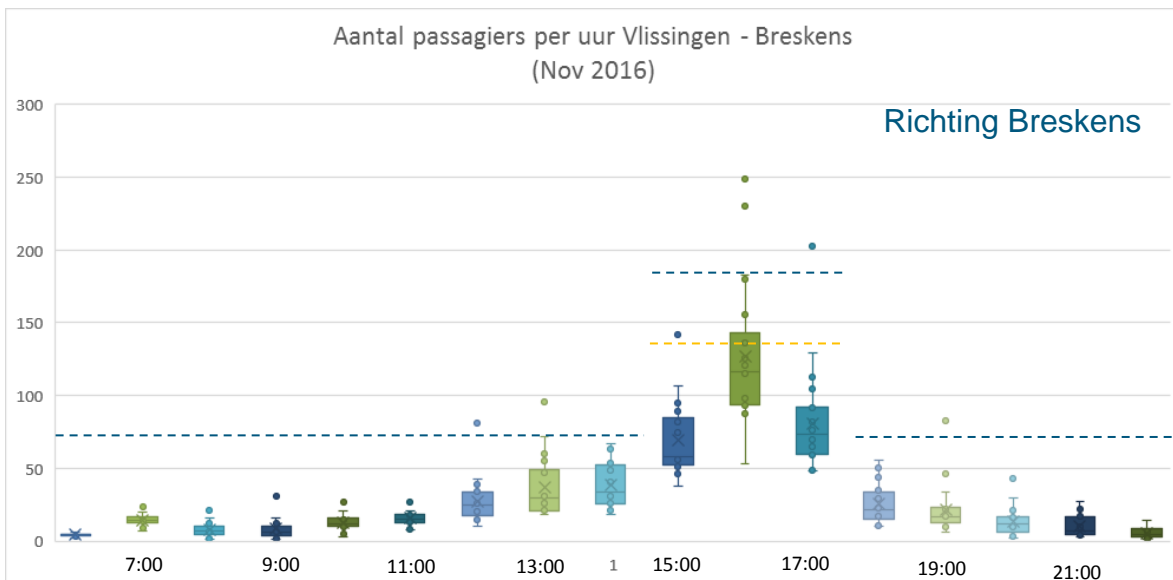
- De ochtendspits (op weekdagen) is sterk geconcentreerd op de afvaart van 7:33u richting Vlissingen met een gemiddelde bezetting van 112 passagiers. De afvaart ervoor van 6:53u (gemiddeld 9 passagiers) en erna 8:03u (gemiddeld 36 passagiers) zijn significant minder populair.
- De middag en de avondspits richting Vlissingen zijn zeer rustig. Vanaf de afvaart van 16:33u tot en met 18:33u zijn gemiddeld 11 passagiers aan boord.
- De vroege afvaart van 6:33u is meer in trek dan alle afvaarten vanaf 14:30u tot en met 22:33u.
- De middagspits uit Vlissingen richting Breskens is minder sterk en houdt langer aan met gemiddeld 64 passagiers per afvaart (tussen 15:03u en 17:03) met een piek op de afvaart van 16:03u van gemiddeld 84 passagiers.

Bovenstaande gemiddelden geven niet altijd een compleet beeld: Gemiddelden zeggen niets over piekbezetting en de data is geordend op afvaart. In de bijlage is een uitwerking te vinden van de onderliggende data van een volledige maand met kleurcodering voor snel inzicht in de drukke momenten. Hieronder is de data omgezet naar aantal passagiers per uur i.p.v. afvaart en is deze statistisch geanalyseerd en gepresenteerd in 'box and whisker' plots. Deze analyse geeft snel inzicht in de statistische verdeling het aantal passagiers per uur. De bolletjes representeren alle afvaarten die zijn uitgevoerd op dat tijdstip in november 2016. Het blokje en de 'snorharen' geven inzicht in de statistische verdeling van de afvaarten. De bovenste 'snorhaar' van elk tijdvak geeft het maximum aantal passagiers voor elk uur van de dag, waarbij sterk afwijkende waarden ('outliers') uitgefilterd zijn volgens de methode van Tukey⁴.

⁴ De 'box' geeft het 25% percentiel en de 75% percentiel van de data aan. Zo is bijvoorbeeld een capaciteit van 120 passagiers in 75% van de gevallen voldoende op de afvaart van 7:33 in november. De bovenste 'whisker' of snorhaar geeft de maximale



Figuur 2 – Verdeling aantal passagiers per uur op weekdays richting Vlissingen in november 2016.



Figuur 3 - Verdeling aantal passagiers per afvaart op weekdays richting Breskens in november 2016

- Bij een capaciteit van ongeveer 60 passagiers is er buiten de spits van 7:00u tot 9:00u voldoende plaats aan boord van Breskens naar Vlissingen (op basis van data uit november 2016).
- Alleen tussen 11:00u en 12:00u (omcirkeld) lijken meer passagiers gebruik te maken van het veer. Hier is de spreiding echter groot wat duidt op grote verschillen tussen de dagen. Mogelijk heeft dit te maken met meerdere drukke dagen vanwege een evenement dat 's middags begint. We nemen aan dat de afvaart tussen 11:00u en 12:00u niet structureel drukker is dan omliggende afvaarten.
- De ochtendspits begint rond 7:00u en eindigt rond 09:00u. De drukste periode in november 2016 is tussen 7:00u en 8:00u, met een maximaal aantal van 132 passagiers. Tussen 8:00u en 9:00u lag dit maximum op 107 passagiers. De avondspits is tussen 15:00u en 18:00u. Het drukst is het tussen 16:00u en 17:00u in de richting van Breskens, met een gemeten maximum van ongeveer 180 passagiers per uur.

geobserveerde waarde welke geen outlier (uitzondering) is. Een waarde wordt gezien als een 'outlier' of sterk afwijkende waarde wanneer deze op meer dan 1,5 keer de 'Inter Quartile Range (IQR)' ligt. De IQR is het verschil tussen de 25% en 75% percentiel.

- In de spitsen is een capaciteit van 180 passagiers per uur per richting voldoende voor alle behalve 4 uren in november 2016 (99% van de afvaarten). Als de toekomstige dienstregeling een mogelijkheid biedt om uitschieters van bijvoorbeeld evenementen op te vangen door bijvoorbeeld een extra afvaart dan is een maximale capaciteit van ongeveer 130 passagiers per uur per richting op basis van deze data ook gerechtvaardigd (Capaciteit voldoet in 363 van 374 dienstregeling-uren, dit is 97%). De 180 en 130 capaciteiten zijn beide weergegeven in Figuur 3.
- Buiten de spitsen is een capaciteit van ongeveer 70 passagiers voldoende.
- In het weekend is de benodigde capaciteit vergelijkbaar met de aantallen buiten de spits op weekdagen (niet afgebeeld). Een capaciteit van 70 personen biedt voldoende capaciteit, met uitzondering van bijzondere gelegenheden en evenementen⁵.
- Ook in het weekend ligt de ochtendpiek op de afvaarten richting Vlissingen, aan het eind van de middag keren deze passagiers terug naar Breskens.

Conclusie

Op basis van gegevens uit november 2016 is vastgesteld welke vervoerscapaciteit per uur gewenst is zodat deze voldoende is voor het vervoeren van de gehele vraag in reguliere situaties (zijnde exclusief evenementen en bijzonder drukke dagen). In Tabel 2 zijn de gewenste capaciteiten per richting binnen en buiten de spits gespecificeerd. De spitsen zijn van 07:00u tot 09:00u en van 15:00u tot 18:00u

Uiteraard kan de Provincie kiezen voor een lagere of hogere capaciteit. Dit heeft dan gevolgen voor het aantal afvaarten waarop de capaciteit onvoldoende is. De aanwezigheid van een reserveringssysteem kan bijvoorbeeld aanleiding zijn een lagere capaciteit aan te houden.

Tabel 2 – Benodigde capaciteit per uur van het fietsvoetveer waarbij het veer voor vrijwel alle reguliere afvaarten voldoende capaciteit biedt gedurende de maand november 2016.

	Capaciteit per uur in spits	Capaciteit per uur buiten de spits
Vlissingen – Breskens	+/- 180 passagiers	+/- 70 passagiers
Breskens - Vlissingen	+/- 130 passagiers	+/- 60 passagiers
Gewenste capaciteit veerdienst (per uur, per richting)	+/- 180 passagiers⁶	+/- 70 passagiers

2.2.3 Verwachting demografische ontwikkelingen

Het huidige gebruik is vastgesteld in de vorige sectie. Dit gebruik hangt sterk samen met het aantal jongeren dat woont in het westen van Zeeuw-Vlaanderen. In mindere mate hangt het ook samen met het aantal werkenden dat woont in Zeeuws-Vlaanderen en werkt op Walcheren, dit is echter een significant kleinere groep (in de ‘Groenlicht’ enquête besloeg deze groep 6% van het aantal reizigers).

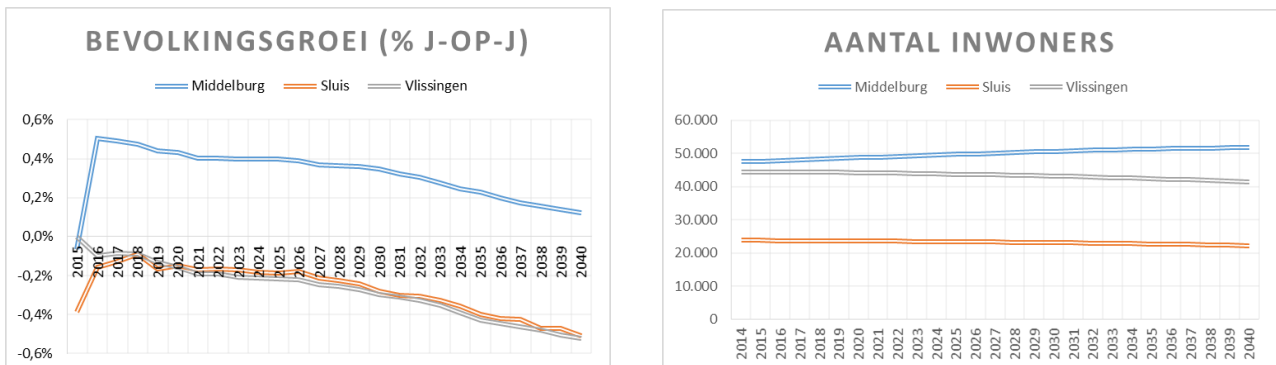
Passagiers die dagelijks gebruik maken van het fietsvoetveer komen met name uit de gemeente Sluis (ongeveer 23.000 inwoners in 2018), en in mindere mate uit Vlissingen (44.000 inwoners in 2018) en Middelburg (ongeveer 48.000 inwoners in 2018)⁷.

⁵ Op 12 november 2016 zorgt bijvoorbeeld de aankomst van sinterklaas in Vlissingen voor extra drukte op het veer.

⁶ Indien er voldoende flexibiliteit is om deze pieken op te vangen is een capaciteit van 130 personen per uur voldoende voor 97% van de maand november. Bij lagere spitscapaciteit van 130 passagiers per uur is er in 3% van de uren onvoldoende capaciteit. Ook een reserveringssysteem kan ruimte bieden om de capaciteit per uur iets lager te nemen.

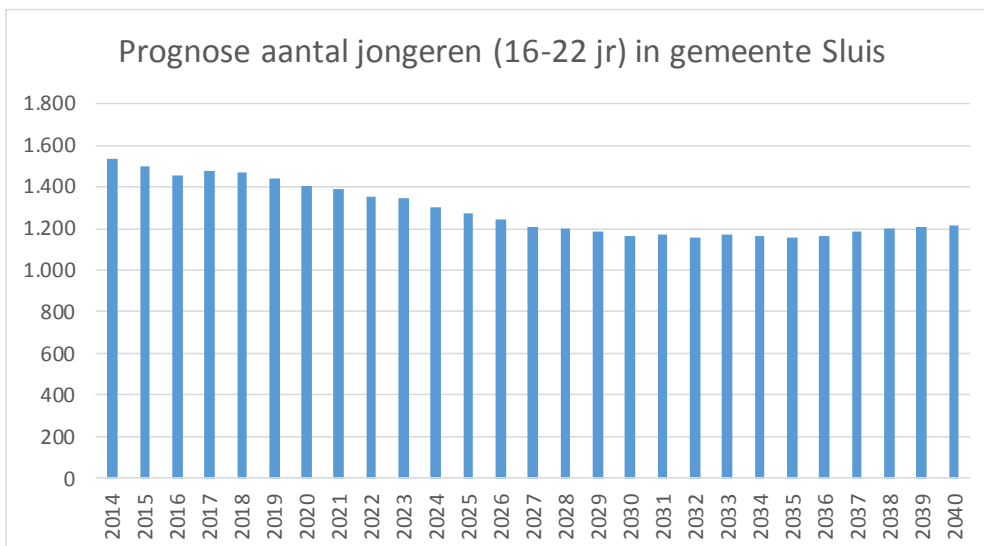
⁷ Bron aantal inwoners: IPB/PRIMOS 2015 Provinciale Bevolkings- en Huishoudenprognose Zeeland 2015

Volgens de provinciale prognose 2015 zal het aantal inwoners van gemeente Middelburg tot 2040 blijven stijgen. Volgens dezelfde prognose kennen zowel de Gemeente Sluis als Gemeente Vlissingen een dalend aantal inwoners tot 2040. De krimp is initieel zeer klein (rond 0,1% per jaar) maar loopt gestaag op tot ongeveer 0,5% per jaar in 2040. In absolute cijfers krijgt de Gemeente Middelburg in 2040 4.101 extra inwoners ten opzichte van 2014 (+9%). Sluis krimpt met 1.630 personen (-7%) en Vlissingen krimpt met 3051 personen (-7%) (zie Figuur 4).



Figuur 4 – Bevolkingsgroei in procenten jaar op jaar (IPB/PRIMOS 2015).

Het aantal jongeren tussen 16 en 22 jaar in de gemeente Sluis laat een sterkere daling zien. Het aantal jongeren daalt van ruim 1500 in 2014 naar ruim 1200 in 2040, een daling van ruim 20%. De sterkste daling vindt met name plaats tussen nu en 2030, daarna stabiliseert het aantal jongeren. Passen we deze krimp toe op het aantal reizen dat studenten nu doordeweeks maken dan leidt dit tot een afname van 1.631 maal 20% is iets meer dan 300 enkele reizen per week, of ongeveer 1.300 enkele reizen per maand.



Figuur 5 – Prognose aantal jongeren (16 – 22 jr) woonachtig in gemeenten Sluis tot 2040 (bron data: IPB/PRIMOS 2015)

Conclusie

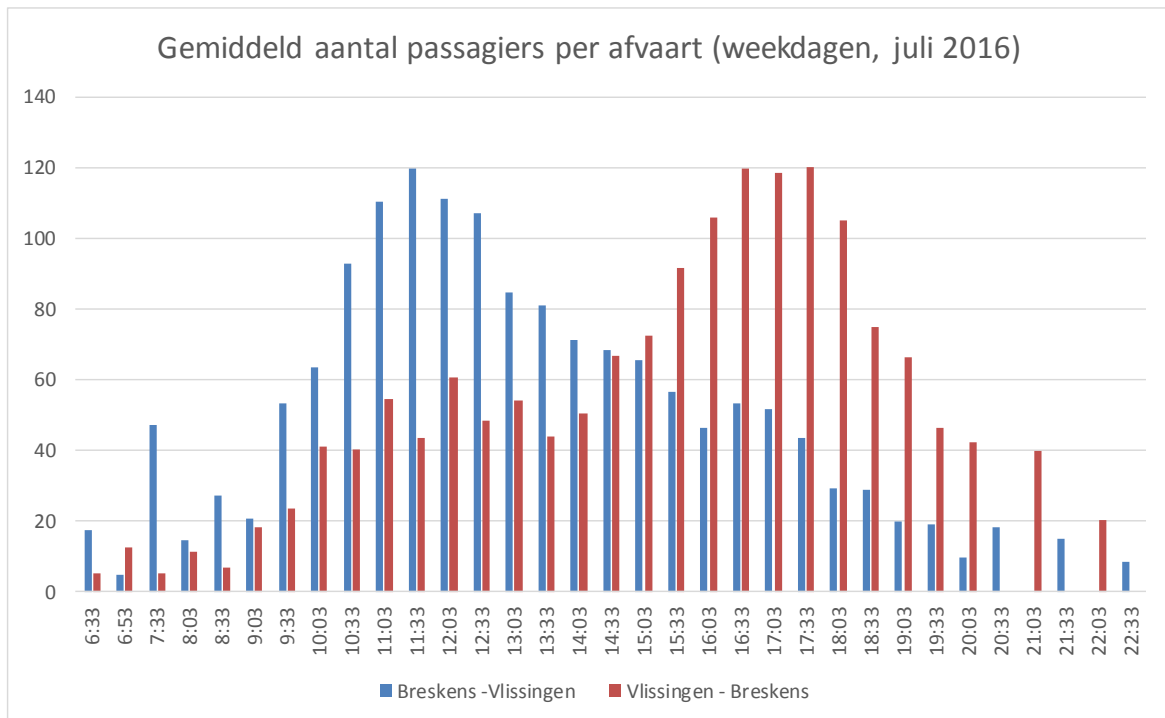
De conclusie is dat rekening gehouden dient te worden met een verdere afname van het aantal regelmatige reizigers, vanwege een sterke daling van het aantal jongeren in uit Zeeuws-Vlaanderen enerzijds en een daling van de totale bevolkingsaantallen in gemeente Sluis anderzijds. Daarnaast is er mogelijk (onbenut) potentieel onder studenten om deze afname op te vangen, mits het product goed

aansluit op de vraag. Een verdiepend onderzoek onder studenten kan een indicatie geven of meer studenten gebruik maken van de verbinding als deze beter aansluit op hun wensen.

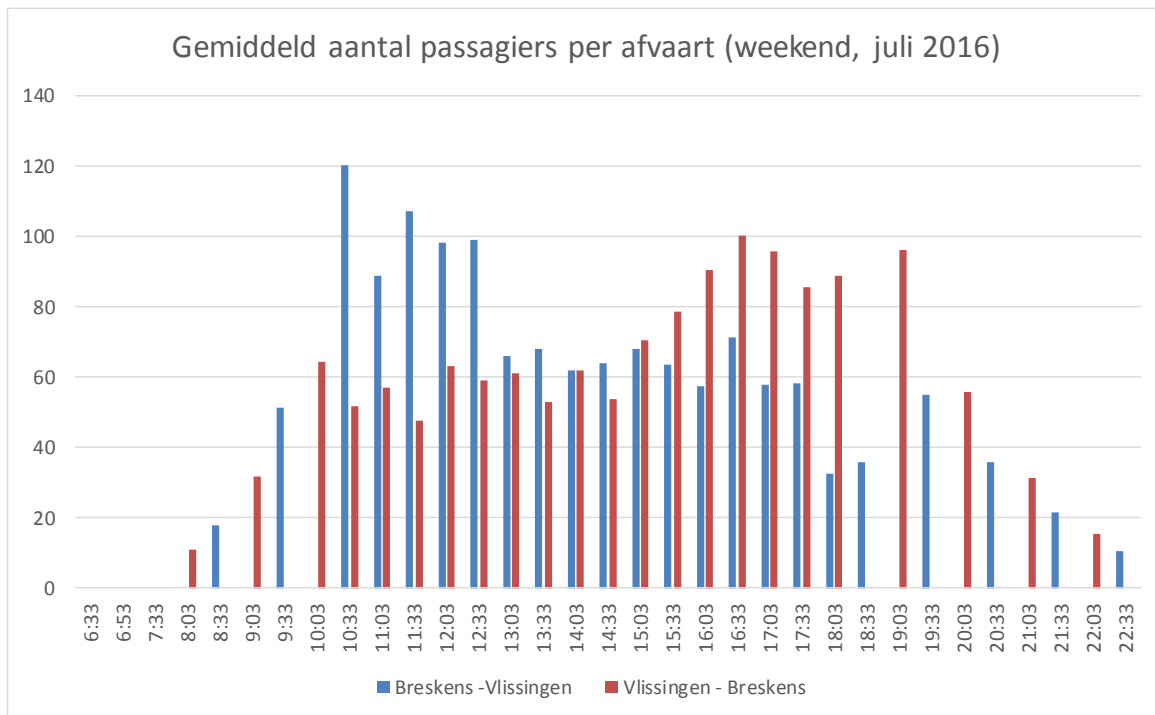
2.2.4 Reisgedrag incidentele reizigers

De tweede belangrijke groep gebruikers is de incidentele gebruiker, deze groep bestaat grotendeels uit toeristen. Het huidige reisgedrag van de incidentele reizigers zegt veel over hun wensen. Door dit te analyseren kunnen wensen worden opgesteld voor het inrichten van een toekomstige dienstverlening van het fietsvoetveer. Op basis van historische data uit juli 2016 is een gedetailleerde analyse gedaan van het aantal passagiers en de verdeling over de maand, week en dag op afvaartniveau. Deze analyse zal inzicht geven in reispatronen van incidentele reizigers. Forensen zullen ook in de zomer gebruik blijven maken van de het veer, (in het reizigers onderzoek van Groenlicht troffen zij 12% forensen op de boot op een werkdag in juli, dit is echter wel een momentopname). De reismotieven recreëren en winkelen vormden samen 80% van het aantal reizigers. De exacte hoeveelheden reizigers hebben wellicht minder voorspellende waarde vanwege bijvoorbeeld de grote invloed van het weer. Daarnaast is augustus normaal gesproken ongeveer 20% drukker dan juli, echter de dataset voor augustus is niet geheel beschikbaar. De volgende observaties kunnen worden gedaan aan de hand van de analyse van juli 2016:

- De bezetting van de schepen is ongebalanceerd, met een sterke nadruk op reizen richting Vlissingen in de ochtend en richting Breskens in de middag;
- De ochtendspits vanuit Breskens richting Vlissingen ligt zowel in het weekend als doordeweeks tussen 10:30u en 12:30u. De avondspits richting Breskens duurt ongeveer van 15:30u tot 18:00u;
- De drukste afvaarten in de spits trekken gemiddeld zo'n 120 passagiers gedurende de week. In het weekend ligt dit iets lager rond de 100 passagiers op de drukste afvaart.



Figuur 6 – Gemiddeld aantal passagiers per afvaart in juli 2016 op weekdagen voor twee richtingen.

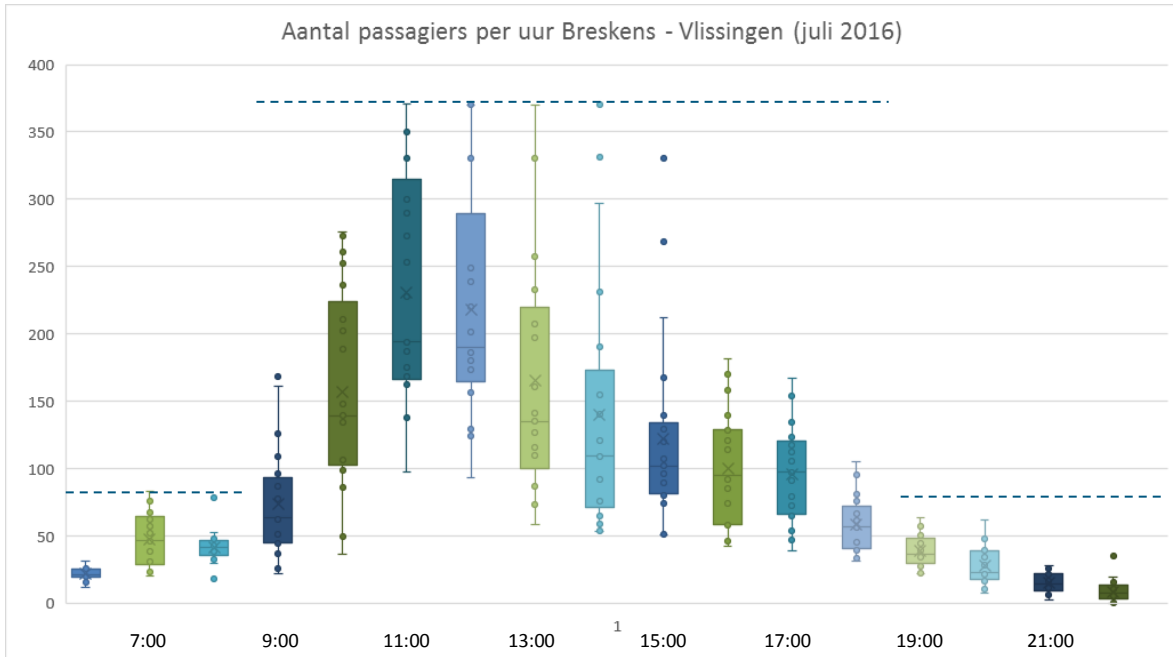


Figuur 7 – Gemiddeld aantal passagiers per afvaart in juli 2016 op weekenddagen voor twee richtingen.

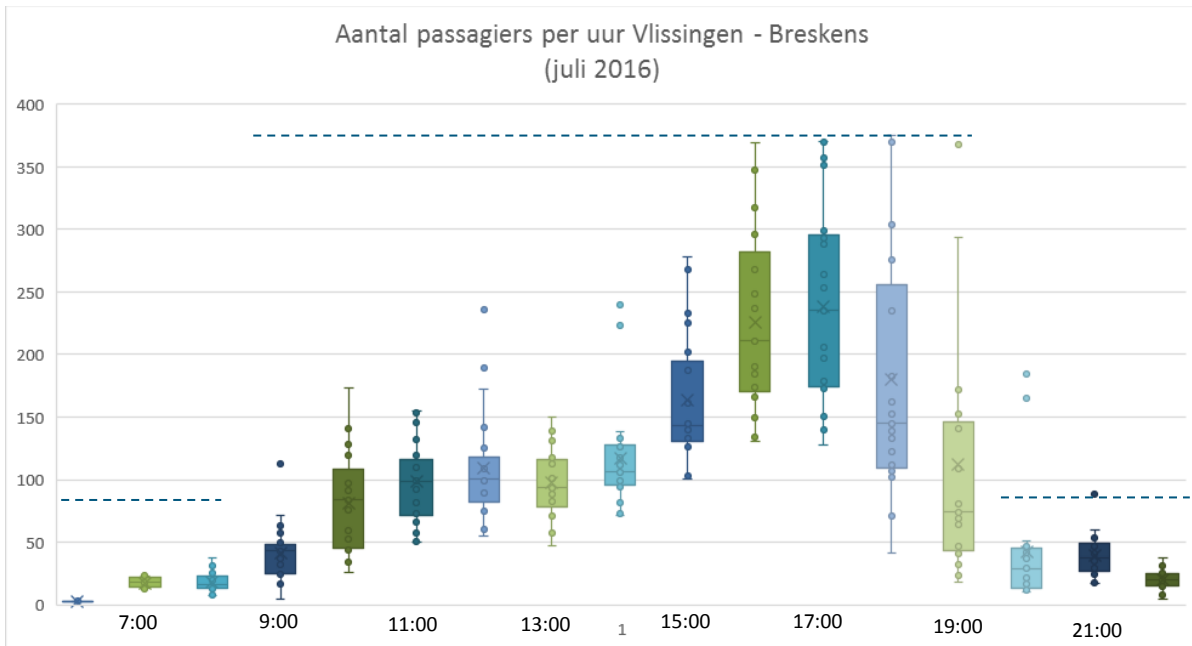
Ook voor de maand juli is een uitgebreidere statistische analyse gedaan met box and whisker plots. Zie Figuur 8 en Figuur 9 Figuur 8 voor de resultaten van deze analyse.

De volgende observaties worden gedaan:

- De piekbezetting ligt op ongeveer 370 passagiers per uur per richting, wat overeenkomt met 2 maal de capaciteit van de huidige schepen. Toch laat het gemiddelde zien dat op de meeste afvaarten in juli ruim voldoende capaciteit beschikbaar was. Slechts in enkele gevallen werd de maximale uurcapaciteit bereikt;
- Augustus is gemiddeld 20% drukker dan juli, en ook eind juli wordt de capaciteit regelmatig meerdere afvaarten achter elkaar gehaald. Bij een uurdienstregeling zal de capaciteit van het schip in augustus meer dan 2 maal de huidige capaciteit van de schepen moeten zijn. Een indicatie van de benodigde capaciteit kan worden bepaald door de maximale capaciteit in juni te verhogen met 20%. Puur op basis van verwachte vraag in augustus zou de benodigde capaciteit dan tussen de 400 en 450 passagiers liggen. Deze capaciteit wordt op dit moment niet aangeboden waardoor het regelmatig voorkomt dat meerdere afvaarten achter elkaar vol zijn, waardoor passagiers moeten wachten op de volgende afvaart (een half uur later). Bij een uurdienstregeling zal de wachttijd oplopen naar meer dan een uur, dit is niet acceptabel voor regelmatige reizigers zonder aanvullende maatregelen als een reserveringssysteem;
- De spits richting Vlissingen in de ochtend loopt over in een spits richting Breskens in de middag en duurt grofweg van 10:00u tot 15:00u en van 15:00u tot ongeveer 19:00u;
- Als de spitsdienstregeling in juli ingaat om 9:00u en wordt doorgezet tot 20:00u, kunnen de randen van de dag met een vrij kleine capaciteit worden bediend van ongeveer 70 tot 80 passagiers per uur;
- Pieken kunnen eventueel worden verzacht door het stimuleren van gebruik tijdens daluren. Hierbij valt te denken aan arrangementen met een overtocht en diner in een (sterren)restaurant aan de overzijde van de Westerschelde. Op het moment maakt men nog vooral overdag gebruik van het veer.



Figuur 8 - Aantal passagiers per uur op weekdays richting Vlissingen in juli 2016



Figuur 9 – Aantal passagiers per uur op weekdays richting Breskens in juli 2016

Conclusies

Op basis van gegevens uit juli 2016 is vastgesteld welke vervoerscapaciteit per uur gewenst is zodat deze voldoende is in reguliere situaties (dus exclusief evenementen en bijzonder drukke dagen). In Tabel 2 zijn de gewenste capaciteiten per richting binnen en buiten de spits gespecificeerd. In de zomer kan worden gekozen voor één intensieve dienstregeling van 09:00u tot 18:00u (spits duurt gehele dag). Buiten deze tijden kan dan met een veel kleiner schip met een capaciteit van ongeveer 80 passagiers worden gevaren.

De keuze voor de duur van de ‘spits’ heeft gevolgen voor de keuze van het schip en de gewenste capaciteit. Hier dient rekening mee gehouden te worden. Pieken kunnen eventueel worden verspreid over de dag door het stimuleren van gebruik tijdens daluren

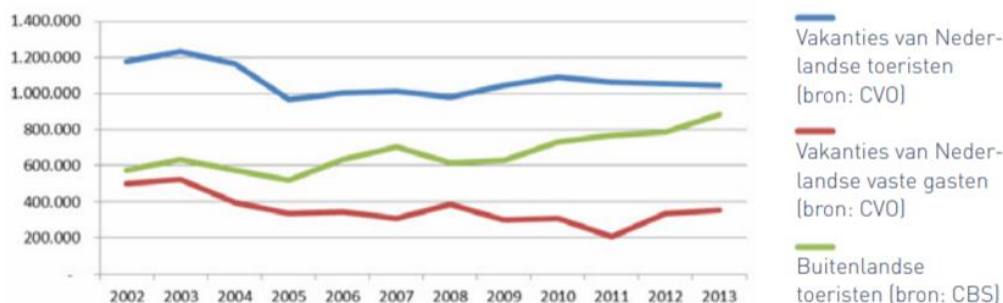
Tabel 3 – Wenselijke capaciteit per uur van het fietsvoetveer waarbij het veer voor vrijwel alle reguliere afvaarten voldoende capaciteit biedt in juli en augustus.

	Overdag	Randen van de dag
Gewenste capaciteit (per uur, per richting)	400 - 500 passagiers	+/- 80 passagiers

2.2.5 Toeristische ontwikkelingen en wensen voor de verbinding

Het ‘Integraal businessplan toeristisch vervoer Zeeland 2015-2025 uit februari 2015’⁸ schetst een beeld van de ontwikkelingen van het toerisme in Zeeland van de afgelopen jaren: “*Figuur 1 toont de ontwikkeling van het aantal vakanties van verblijfstoeristen in Zeeland. Hieruit blijkt dat het aantal vakanties van Nederlanders in Zeeland, na een forse daling in de periode 2002-2005, in de afgelopen jaren gestabiliseerd is. Het aantal gasten vanuit het buitenland neemt daarentegen fors toe en is in de afgelopen tien jaar met zo’n 50% toegenomen. Deze groei komt vooral uit de buurlanden Duitsland en België.*”

Figuur 1: Vakanties van verblijfstoeristen in Zeeland



De Westerschelde Ferry kan in de toekomst meer rekening houden met de toename van het aantal buitenlandse toeristen in het opstellen van communicatie-uitingen zoals bijvoorbeeld de website en aanwijzingen aan boord.

In de gesprekken met de toeristische sector werd een positief toekomstbeeld geschetst van het aantal toeristen in Zeeuws-Vlaanderen. De komende 5 jaar worden enkele nieuwe recreatieparken opgeleverd, wat mogelijk tot 450.000 extra overnachtingen in Zeeuws -Vlaanderen kan leiden. Deze cijfers zijn niet verder onderbouwd.

In gesprekken met verschillende vertegenwoordigers van de toeristische sector is gesproken over de wensen en toekomstvisie van de sector ten aanzien van het fietsvoetveer. De volgende ideeën en wensen van de recreatieve passagier zijn benoemd in deze gesprekken:

⁸ *Integraal businessplan toeristisch vervoer Zeeland 2015 - 2025 is een publicatie van NV Economische Impuls Zeeland, VVV Zeeland en Kenniscentrum Kusttoerisme. Gemaakt in opdracht van de Provincie Zeeland*

Het concept:

- De recreatieve passagier wil iets beleven. De overtocht zelf kan al een beleving zijn als het schip daarop is ingericht. Hiervoor kan je denken aan rondom uitzicht en voldoende plaatsen op het dek/buiten. Kijk verder dan een OV-verbinding. Volgens de campingeigenaren zijn deze reizigers best bereid een goede prijs te betalen voor een goed product, de huidige prijs wordt als laag ervaren;
- Aan boord zou ruimte moeten zijn voor horeca en bijvoorbeeld een winkel met Zeeuwse producten;
- Enkele vertegenwoordigers zien graag een omslag in het denken over de verbinding. Het veer moet niet slechts blijven, het kan een icoon van Zeeland worden;
- Onderzoek mogelijke subsidies voor het energieneutraal uitvoeren van het fietsvoetveer. Extra inzet voor een duurzaam fietsvoetveer zorgt voor een beter imago en wordt door veel gebruikers verwacht;
- Bij een aantrekkelijke veerdienst met de juiste uitstraling verwachten zij dat opnieuw een toename van het aantal recreatieve reizigers mogelijk is.
- Zorg dat gastvrijheid integraal wordt uitgedragen door het personeel, zowel aan de kassa als aan boord;

De dienstregeling:

- Liever een halfuurdienst dan een uurdienst. Wanneer een uurdienst wordt ingevoerd dan moet de capaciteit van de schepen minimaal verdubbelen. Daarnaast is een totaal van minimaal 2 schepen gewenst voor een betrouwbare verbinding;
- In de zomer kan is een verbinding die tot en met windkracht 7 á 8 blijft varen voldoende. Bij meer wind zullen veel toeristen zelf al afzien van een overtocht, en daarnaast komt harde wind in de zomer minder vaak voor dan in de winter. Er moet dan wel een alternatief zijn.

De ruimtelijke omgeving:

- De veerpleinen en de terminals zouden aantrekkelijker kunnen worden ingericht, bijvoorbeeld de vele hekwerken geven een onplezierige ervaring bij het opstappen en afstappen;
- Zorg voor een mobiliteitsknooppunt in de havens, bijvoorbeeld door plaatsen voor deelauto's te realiseren;
- Sluit naadloos aan op de dienstregeling van de NS;
- Door de veerterminal beter te verbinden met de kern van Breskens zal het aantrekkelijker worden. Hierbij wordt het realiseren van een promenade of wandelverbinding genoemd als mogelijke oplossing. Ook een aansluiting met een toeristisch treintje kan aantrekkelijk zijn.

Samenwerking met toeristische sector:

- Het idee wordt geopperd om de regio meer te betrekken bij het veer door aandelen uit te geven voor toeristische ondernemers of gemeenten. Deze ontwikkeling kan extra betrokkenheid creëren bij het realiseren van hogere vervoersaantallen. Dit heeft echter alleen effect als de aandeelhouders ook daadwerkelijk middelen hebben om het gebruik van het veer te stimuleren.
- Het stimuleren van ondernemerschap bij de WSF kan van toegevoegde waarde zijn voor het verbeteren van de communicatie en samenwerking tussen de WSF en de toeristische ondernemers. Enkele vertegenwoordigers verwachten dat de samenwerking tussen WSF en toeristische ondernemers gebaat is bij een private exploitant. Bij publieke aansturing wordt het meer OV, bij private exploitatie is ruimte voor ondernemerschap;
- De toeristische ondernemers hebben een diepe kennis van de vraagkant van de markt;
- Eventueel kan ruimte aan boord worden verhuurd aan ondernemers voor commerciële activiteiten op de boot.
- De Provincie kan potentiële exploitanten de ruimte geven om samen te werken met lokale ondernemers (bijvoorbeeld uit de toeristische sector of horeca) en bijvoorbeeld een gezamenlijke inschrijving te doen. Dit biedt kansen voor een het aanbieden van nieuwe integrale producten of arrangementen. Daarnaast kan een lokale partij zorgen voor de nodige 'bezieling' in het product.

Conclusie

De toeristische sector verwacht een toename van het aantal bezoekers aan Zeeland en Zeeuws-Vlaanderen in de komende jaren. De Westerschelde Ferry kan meer rekening houden met buitenlandse toeristen in het opstellen van communicatie-uitingen zoals bijvoorbeeld de website en aanwijzingen aan boord. Toeristische gebruikers wensen dat de overtocht een beleving is en willen gastvrij ontvangen worden. Daar staat tegenover dat zij best bereid zijn hier een goede prijs voor te betalen. Daarnaast ziet de toeristische sector kansen bij een positieve samenwerking met een toekomstige private exploitant van de verbinding.

2.3 Wensen aan de verbinding

Op basis van voorgaande analyses is het mogelijk enkele basiswensen aan de verbinding te definiëren. Deze wensen kunnen worden opgenomen in een functioneel programma van eisen aan de verbinding. Het opstellen van het daadwerkelijke programma van eisen aan de verbinding is een project op zichzelf en is naast een inhoudelijk proces ook een politiek proces waarin de Provincie voor belangrijke keuzes komt te staan wat betreft serviceniveau en kwaliteit van de verbinding, tegenover de kosten die dat met zich mee brengt. In deze paragraaf worden enkele belangrijke variabelen in de wensen benoemd en wordt de keuzeruimte verkend die de Provincie heeft.

Niet alle keuzeruimte kan tegelijk worden gerealiseerd en extra wensen leiden uiteraard tot extra kosten. Het is van groot belang onderstaande keuzes goed te bespreken met de markt, zodat duidelijk is waar speelruimte zit en wanneer kosten snel zullen oplopen. Daarnaast kan een keuze voor een scenario de opdracht verder weg of dichterbij de visie van bepaalde inschrijvers brengen. Zo zijn bepaalde inschrijvers wellicht meer gericht op het aanbieden van een eenvoudige overzetsdienst, terwijl anderen een voorkeur hebben voor een completere dienst inclusief horeca op het schip of aan de wal. Het is goed deze eisen met potentiële exploitanten te bespreken tijdens de marktconsultatie.

	Basis	Plus
Hoogseizoen (focus op incidentele reiziger)		
Capaciteit per uur	<ul style="list-style-type: none"> 10:00u tot 16:00u: 380 pass. Daarbuiten: 180 pass. 	<ul style="list-style-type: none"> 9:00u tot 20:00u: 500 pass. Daarbuiten: 70 pass.
Capaciteit fietsen	<ul style="list-style-type: none"> +/- 40% van het maximum aantal passagiers per uur. 	<ul style="list-style-type: none"> +/- 50% van het maximum aantal passagiers per uur.
Start en eind dienstregeling	<ul style="list-style-type: none"> Weekdagen: 6:00 tot 22:00 Weekenddagen: 8:00 tot 22:00 	<ul style="list-style-type: none"> Weekdagen: 6:00 tot 23:00 Weekenddagen: 8:00 tot 23:00
Voorzieningen aan boord	<ul style="list-style-type: none"> Zitplaatsen basis Fietsenstallingen WIFI Oplaadpunten e-bikes AED 	Basisvoorzieningen met daarnaast: <ul style="list-style-type: none"> Horecagelegenheid (buffet, automaten, cafetaria) Winkeltje Rondom uitzicht Salon of lounge Informatie over de overtocht Vermaak voor kinderen Gastpersoon aan boord

Vaartijd per overtocht	<ul style="list-style-type: none"> < 23 minuten Mede afhankelijk van benodigde tijd aan de wal 	<ul style="list-style-type: none"> < 23 minuten (eventueel sneller aan randen van de dag⁹) Mede afhankelijk van benodigde tijd aan de wal
Frequentie van afvaart	<ul style="list-style-type: none"> 1 afvaart per uur per richting 	<ul style="list-style-type: none"> 1 afvaart per half uur per richting
Beschikbaarheid (uitval door wind)	<ul style="list-style-type: none"> T/m windkracht 7 Bft (<34 kn) Daarbuiten: vervangend vervoer Geen eisen over zeeziekte 	<ul style="list-style-type: none"> T/m windkracht 8 Bft (<41 kn) Daarbuiten: vervangend vervoer Geen eisen over zeeziekte
Duurzaamheid ¹⁰	<ul style="list-style-type: none"> <u>Bijvoorbeeld</u>: De nieuwe exploitatie van het fietsvoetveer dient minder CO2, NOx en fijnstof uit te stoten op jaarbasis dan de huidige veerdienst. 	<ul style="list-style-type: none"> <u>Bijvoorbeeld</u>: De nieuwe exploitatie van het fietsvoetveer dient zowel in absolute hoeveelheid, als per passagier, als per gevaren km minder CO2 en NOx en fijnstof uit te stoten op jaarbasis. Mogelijkheid onderzoeken tot het inzetten van een contractuele stimulans voor duurzaamheid van de exploitant.
Digitale diensten	<ul style="list-style-type: none"> Online kaartverkoop Reserveringssysteem 	<ul style="list-style-type: none"> Online kaartverkoop; Reserveringssysteem (per afvaart) Drukke-indicator; Schermen met nieuws, informatievoorziening en entertainment.
Voorzieningen havens	<ul style="list-style-type: none"> Aansluitend OV Fietsverhuur / OV-fiets Taxistandplaats/ deelauto's Parkeerplaatsen Toiletten Bagagekuisjes 	<ul style="list-style-type: none"> Aansluitend OV Fietsverhuur / OV-fiets Taxistandplaats / deelauto's Parkeerplaatsen Toiletten Horeca (snackbar, café) Bagagekuisjes

	Basis	Plus
Laagseizoen (focus op regelmatige reiziger)		
Capaciteit per uur	<ul style="list-style-type: none"> 7:00u tot 9:00u: 130 pass. 15:00u tot 18:00u: 180 pass Daarbuiten: 70 pass 	<ul style="list-style-type: none"> 7:00u tot 9:00u: 180 pass. 15:00u tot 18:00u: 180 pass Daarbuiten: 70 pass
Capaciteit fietsen	<ul style="list-style-type: none"> +/- 20% van het maximum aantal passagiers per uur 	<ul style="list-style-type: none"> +/- 40% van het maximum aantal passagiers per uur

⁹ Door te eisen dat de overtocht sneller is aan het eind van de dag wordt de oplossingsruimte beperkt, en is een tweede (kleiner) schip waarschijnlijk de enige oplossing.

¹⁰ De Provincie ziet graag een duurzame invulling van het fietsvoetveer. De manier waarop dit adequaat en overeenkomend met de bredere doelstellingen van de Provincie kan worden verwoord als wens of eis is nog niet duidelijk en dient nader uitgewerkt te worden door de Provincie. De gepresenteerde wensen kunnen worden geïnterpreteerd als een voorbeeld.

Start en eind dienstregeling	<ul style="list-style-type: none"> • Weekdagen: 6:00 tot 22:00 • Weekenddagen: 8:00 tot 22:00 	<ul style="list-style-type: none"> • Weekdagen: 6:00 tot 23:00 • Weekenddagen: 8:00 tot 23:00
Voorzieningen aan boord	<ul style="list-style-type: none"> • Zitplaatsen basis • Fietsenstallingen • WIFI • Oplaadpunten e-bikes • AED en andere veiligheidsmaatregelen 	<p>Basisvoorzieningen met daarnaast:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Horecagelegenheid (buffet of automaten) • Rondom uitzicht
Vaartijd per overtocht	<ul style="list-style-type: none"> • < 23 minuten • Mede afhankelijk van benodigde tijd aan de wal 	<ul style="list-style-type: none"> • < 15 minuten in de spits • < 23 minuten daarbuiten • Mede afhankelijk van benodigde tijd aan de wal
Frequentie van afvaart	<ul style="list-style-type: none"> • Minimaal 1 x per uur per richting 	<ul style="list-style-type: none"> • Minimaal 1 x per uur per richting
Beschikbaarheid (uitval door wind)	<ul style="list-style-type: none"> • Tot en met windkracht 7 Bft (<34 kn) • Daarbuiten: vervangend vervoer • Geen eisen over zeeziekte 	<ul style="list-style-type: none"> • Tot en met windkracht 8 Bft (<41 kn) • Daarbuiten: vervangend vervoer • Geen eisen over zeeziekte
Duurzaamheid ¹¹	<ul style="list-style-type: none"> • Bijvoorbeeld: De nieuwe exploitatie van het fietsvoetveer dient minder CO₂, NO_x en fijnstof uit te stoten op jaarbasis dan de huidige veerdienst. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bijvoorbeeld: De nieuwe exploitatie van het fietsvoetveer dient zowel in absolute hoeveelheid, als per passagier, als per gevaren km minder CO₂ en NO_x en fijnstof uit te stoten op jaarbasis. • Mogelijkheid onderzoeken tot het inzetten van een contractuele stimulans voor duurzaamheid van de exploitant.
Digitale diensten	<ul style="list-style-type: none"> • Online kaartverkoop • Reserveringssysteem 	<ul style="list-style-type: none"> • Online kaartverkoop • Reserveringssysteem (per afvaart) • Drukke-indicator • Schermen met nieuws en informatievoorziening
Voorzieningen havens	<ul style="list-style-type: none"> • Aansluitend OV • OV-fiets • Taxistandplaats • Parkeerplaatsen • Toiletten 	<ul style="list-style-type: none"> • Aansluitend OV • Fietsverhuur / OV-fiets • Taxistandplaats • Parkeerplaatsen • Toiletten

¹¹ Zie voetnoot 7

3 Aansturing en governance na 2024

3.1 Exploitatie door marktpartij of Provincie

Naast de inhoudelijke eisen en wensen aan de verbinding speelt de vraag hoe de toekomstige exploitant van het veer (zij het privaat of publiek ingevuld) het meest effectief en efficiënt kan worden aangestuurd. De Provincie ziet zich nu gesteld voor de volgende keuze:

Wil de Provincie het fietsvoetveer op lange termijn zelf blijven exploiteren of wil zij de exploitatie terugbrengen naar de markt?

In het coalitieakkoord 2015-2019 stellen de coalitiepartners het volgende: “*Het fietsvoetveer tussen Vlissingen en Breskens wordt tijdelijk geëxploiteerd door een provinciale BV. De komende jaren zetten we in op een structurele oplossing in de private sfeer.*” Hieruit blijkt het voornemen van de Provincie om de exploitatie van het fietsvoetveer, na een tijdelijke uitvoering door de Provincie, weer op de markt te brengen.

Binnen de Provincie is echter de vraag gerezen of een nieuwe aanbesteding wel succes kan hebben, niet in het minst door de mislukte aanbesteding van 2014. Een belangrijkste les uit het verleden is dat de Provincie de markt aan de voorkant moet betrekken door goed te peilen of er animo is voor de aanbesteding, en zo ja, onder welke condities. Daarom is een aantal gesprekken gevoerd met onder andere vier gerenommeerde veerdienst-exploitanten die bekend zijn met het Zeeuwse fietsvoetveer, en is onderzocht of zij een nieuwe aanbesteding van de exploitatie haalbaar achten.

Uit de gesprekken is gebleken dat onder de huidige concessievoorwaarden, private partijen niet zullen inschrijven op de exploitatie van het fietsvoetveer. De huidige voorwaarden bieden onvoldoende ruimte voor een private partij met betrekking tot type schip, invulling van de exploitatie en het terugverdienen van investeringen. De huidige concessievoorwaarden zijn daarnaast getoetst bij de aanbesteding van 2014. Dit leverde geen inschrijvingen op en de omstandigheden zijn sinds 2014 niet significant veranderd. Momenteel is er een structureel tekort op de exploitatiebegroting van gemiddeld 450.000 euro per jaar en de kostendekkingsgraad van de huidige exploitatie is circa 21%. Tot slot leggen de huidige voorwaarden risico's bij de markt die zij niet zelf kunnen beheersen.

Onder bepaalde voorwaarden is een structurele oplossing in de private sfeer echter wel goed mogelijk. De markt heeft in de gesprekken enkele suggesties gedaan voor het vergroten van de kans van slagen van een nieuwe aanbesteding. In sectie 3.2.1 wordt daartoe geschetst welke factoren een belangrijke rol spelen bij de beoordeling van een aanbesteding door commerciële partijen. Daarnaast hebben de marktpartijen enkele suggesties gedaan die een toekomstige aanbestedingsprocedure een grotere kans van slagen kunnen geven. Deze suggesties zijn opgenomen in sectie 3.2.2. Als wordt voldaan aan deze voorwaarden

Ziet de Provincie alsnog te weinig slagingskansen in een nieuwe aanbesteding van de exploitatie, dan kan zij de exploitatie voor langere tijd naar zich toe trekken. De mogelijke invulling hiervan wordt besproken in sectie 3.3. Tot slot worden 3 geïntegreerde toekomstscenario's geanalyseerd en beoordeeld in sectie 0.

3.2 Succesfactoren exploitatie door de markt

3.2.1 Wanneer is een concessie aantrekkelijk voor een potentiële exploitant?

Marktpartijen beoordelen een potentiële inschrijving zoals zij elke zakelijke beslissing nemen. Zij zullen het geheel beoordelen als een integrale business case waarbij het geheel van kosten, potentiële baten en risico's wordt gewogen. De volgende factoren zijn benoemd door de geïnterviewde marktpartijen:

- De concessieperiode: Is er voldoende tijd en mogelijkheid om de gedane investeringen terug te verdienen? In het verleden waren korte periodes gebruikelijker maar de laatste tijd zien we een beweging naar gemiddeld wat langere periodes in de markt voor openbaar vervoer, waarbij ook bij OV over water periodes van bijvoorbeeld 12 jaar aangetroffen worden. Dit geeft een exploitant ruim de tijd om zijn investeringen terug te verdienen;
- Mogelijkheid om activa over te dragen naar een volgende concessiehouder: Een schip wordt bijvoorbeeld afgeschreven over 20 jaar of meer. Aan het einde van de concessieperiode heeft het schip nog een flinke boekwaarde. Als het schip kan worden overgedragen aan de volgende concessiehouder beperkt dit de risico's voor de exploitant. Zo niet, dan zal het schip moeten worden terugverdiend binnen de concessieperiode. Hoe beter de exit-regelingen zijn, hoe minder belangrijk de duur van de concessie wordt;
- Verlenging van concessie: Geef voldoende mogelijkheden tot verlenging na de eerste termijn van de aanbesteding als dit voor beide partijen goed is bevallen. Neem ook eisen op in de vervoersovereenkomst die de kwaliteit van de verbinding moeten borgen tegen het eind van de concessieperiode, wanneer een exploitant mogelijk een natuurlijke neiging zal hebben geen verdere investeringen te doen;
- Rendement: Een marktpartij zoekt een redelijk rendement op zijn investering. Als mogelijkheden voor winst te veel worden beknot zal het voor een marktpartij minder aantrekkelijk zijn risico's te nemen;
- Beheersbare risico's: De risico's dienen bekend en beheersbaar zijn voor de toekomstige exploitant. Als voorbeeld is genoemd dat de huidige onderhoudskosten van de SWATH-schepen niet beheersbaar zijn voor een inschrijver, omdat zij slecht te voorspellen zijn en mogelijk zeer hoog. De exploitant ziet zich geconfronteerd met de schepen die in eigendom zijn van de Provincie waardoor deze over weinig tot geen beheersmaatregelen beschikt voor het beperken van deze kosten;
- Ruimte voor eigen invulling: Een potentiële exploitant ziet graag voldoende ruimte om verbeteringen en optimalisaties van de processen door te voeren. Het verbeteren van de exploitatie is een belangrijk aspect voor het betrekken van de markt. Een belangrijk onderdeel hiervan is dat alle marktpartijen die wij gesproken hebben aangaven de schepen het liefst zelf aan te schaffen. De markt kijkt daarnaast hoe met minder middelen aan de eisen kan worden voldaan, bijvoorbeeld door slim omgaan met rustigere tijden door inzet van goedkopere boten (in aanschaf en/of exploitatie), variëren in de dienstregeling, en het bewerken van de markt door bijvoorbeeld: spitsprijzen, voordelen in daluren, combinatiekaarten, arrangementen etc. In de vorige concessie was veel vooraf bepaald waardoor de ruimte voor eigen invulling zeer beperkt was, aldus een toen betrokken marktpartij;
- Investeer in partnerschap: Een marktpartij benadrukte dat de kans op succes van de exploitatie groter wordt als de concessieverlener en exploitant na gunning een constructieve samenwerking aangaan. Door elkaar als strategische partners te zien en vertrouwen op te bouwen kan de reiziger het beste bediend worden. Probeer daarom de focus te verleggen van starre controle van de letter van het

contract naar het realiseren van de gezamenlijk doelstelling en het dienen van het belang van de reiziger. Eventueel kan in het contract een bepaling worden opgenomen die zorgdraagt dat de exploitant veel belang heeft bij het niet uitvallen van de dienstverlening, voor zover deze dat niet al heeft.

Ten slotte zijn er ook meer bedrijfsspecifieke overwegingen bij het overwegen van een eventuele inschrijving.

- Passen de activiteiten bij het bedrijf: De activiteiten passen bij de ervaring van het bedrijf, of passen bij de doelstelling van het bedrijf. Een inschrijver kan ook op zoek zijn naar marktverbreding van zijn eigen activiteiten. Aan de andere kant kunnen andere partijen liever een bepaalde focus hanteren op de bestaande activiteiten waardoor zij niet zullen inschrijven;
- Geografische afbakening: Het gebied moet liggen binnen het geografische interessegebied van de potentiële exploitant.

Conclusie

Onder de volgende voorwaarden is een structurele oplossing in de private sfeer mogelijk:

- Provincie laat voldoende ruimte voor exploitant om verbeteringen en optimalisaties door te voeren (in keuze schip, dienstregeling, voorzieningen). De markt heeft bij voorkeur zelf het schip in eigendom.
- De Provincie formuleert functionele eisen aan de verbinding, met ruimte voor eigen interpretatie door marktpartijen
- De concessieperiode is minimaal 10 jaar met mogelijkheid tot verlenging bij wederzijdse tevredenheid, dit om de marktpartij voldoende vertrouwen te geven hun (hoge) investering terug te verdienen.
- Bij een concessieperiode korter dan 10 jaar is een goede exit-regeling nodig (afkopen restwaarde investeringen).
- De exploitant moet voldoende mogelijkheid krijgen voor het maken van een marktconform rendement, waarbij de kostendeckingsgraad stijgt en de exploitatievergoeding van de Provincie niet wordt verhoogd, liever wordt verlaagd.

3.2.2 Aanbestedingsproces

De marktpartijen hebben naast hun eigen overwegingen ook vaak sterke opvattingen over wat een goed proces van aanbesteden inhoudt. De volgende suggesties voor het proces van aanbesteden zijn genoemd in de gesprekken:

- Bepaal eerst de visie van de provincie op de verbinding: Leg vooraf goed vast welke functie de verbinding moet gaan vervullen in het overstijgende plan van de provincie. Welke belangen moeten worden bediend? Welk product zijn de passagiers het meest bij gebaat? Onderzoek daarom wat de behoefte is van potentiële gebruikers en pas de vervoersdienst daar op aan. Let op dat het product niet te veel ontstaat vanuit het huidige aanbod (de schepen en de infrastructuur), maar dat de behoefte van de reiziger centraal staat;
- Bepaal de maximale acceptabele kosten tegenover de maatschappelijk baten die de verbinding oplevert: Stel heldere doelen voor de verbinding en bepaal wat de invulling hiervan de provincie mag kosten. Als een marktpartij bereid is deze invulling te leveren, en daarnaast een goede boterham verdient is dat win-win. Een sterke focus op het vinden van de laagste prijs zal uiteindelijk leiden tot een product met lagere kwaliteit. Zorg daarom in de aanbesteding voor voldoende prikkels op kwaliteit (bijvoorbeeld uitgewerkt in EMVI-criteria);

- Maak vooraf een heldere en expliciete verdeling van taken: Welke taken moet de marktpartij op zich nemen? Wat doet de Provincie zelf? Benoem daarnaast alle risico's en maak expliciet wie verantwoordelijk is voor deze risico's. Elke taak die niet omschreven is en elk risico dat niet benoemd is maakt de aanbesteding onzekerder. Let wel op dat de taken zo functioneel mogelijk worden omschreven en dat niet te veel wordt ingevuld. Een ondernemer kan pas ondernemen als hij de ruimte krijgt om zelf keuzes te maken;
- Benoem alle risico's en leg deze bij de partij die het kan en wil dragen: Wanneer risico's onbenoemd of onduidelijk blijven zal de marktpartij deze opnemen als risicopost, wat prijsverhogend werkt. Door het open te bespreken en bijvoorbeeld een plafondbedrag voor een specifiek risico af te spreken kan de aanbestedingsprijs lager zijn;
- Gebruik de marktconsultatie om vragen uit de markt los te krijgen: Niet alle risico's zijn op voorhand volledig kenbaar en op te lossen door de Provincie. Marktpartijen zullen mogelijk weer andere risico's zien. Een marktconsultatie is een zeer geschikt middel om deze vragen bespreekbaar te maken. Wanneer een potentiële exploitant een vraag stelt, is dat om een bepaald risico te kunnen inschatten of wegnemen. Zorg dat er voldoende aandacht is voor gesprek, en voorkom te eenvoudige beantwoorden van vragen met ja of nee;
- Functioneel specificeren van de eisen: Stel liever geen specifieke eisen over bijvoorbeeld de aandrijving van het schip, maar stel algemene eisen over emissiebeperkingen en duurzaamheid. Op die manier kan de markt de exacte invulling vormgeven;
- Gebruik bestaande ervaringen: Gebruik de ervaring die er al is met aanbestedingen voor OV, maar zeker ook voor veerdiensten. Het wiel hoeft niet opnieuw uitgevonden te worden. Een voorbeeld van een goed werkende concessie is die voor de Waddenveren. Hierin zijn goede elementen opgenomen voor het tegengaan van bepaalde ongewenst effecten en het borgen van de kwaliteit. Ook de veerdiensten in het Duitse waddengebied en de veerdienst van TESO naar Texel kunnen inspiratie opleveren.

Innovatieve aanbestedingsprocedure

De exploitatie van het fietsvoetveer kan door middel van een traditionele aanbesteding op de markt worden gezet. De Provincie heeft hier veel ervaring mee, niet alleen bij het fietsvoetveer maar bijvoorbeeld ook bij openbaar vervoer concessies. Tijdens de gesprekken met de markt werd een andere vorm van aanbesteden genoemd, waarbij een bouwteam wordt gevormd. Deze optie voor een afwijkende aanbestedingsprocedure wordt hier verder toegelicht.

Zelfs als de Provincie veel tijd neemt voor een marktconsultatie en het proces van aanbesteden goed voorbereid is het denkbaar dat zij bepaalde expertise mist en daardoor zaken over het hoofd ziet bij het organiseren van de concessie met een openbare meervoudige aanbesteding. Zo ervoeren potentiële inschrijvers in 2014 dat de concessie te veel zaken al invulde waardoor de werkruimte voor de private exploitant erg klein werd. De mogelijkheid een 'bouwteam' te vormen met een potentiële exploitant kan een deel van deze problemen wellicht ondervangen. Het bouwteam houdt in dat opdrachtnemer en opdrachtgever om de tafel gaan om het project te doorgronden, zowel inhoudelijk als procesmatig. Dit doen zij in een vroegtijdig stadium zodat er nog bewegingsruimte en keuzevrijheid is. De marktpartij met veel kennis van zaken staat de provincie zo bij in het opstellen van de concessie en leert tegelijkertijd de praktijk van de opdracht kennen.

Een bouwteam is een relatief nieuw idee om uitvoeringskennis vroegtijdig in het ontwerpproces in te brengen, met name toegepast bij grote bouwprojecten. Tijdens een geschikt moment in het ontwerpproces wordt een aannemer geselecteerd die aan het bestaande ontwerp team veel uitvoeringskennis kan toevoegen. Het gezamenlijke team heet dan een bouwteam. Een bouwteam aanpak kenmerkt zich verder doordat een aanbestedende dienst zich committeert aan een voorkeursleverancier voordat er prijsvorming heeft plaatsgevonden. Beide partijen werken samen de opdracht nader uit en er komt een overeenkomst en prijs tot stand. Wanneer het niet lukt om samen tot een overeenkomst en prijs te komen, kan de opdracht aanbesteed worden bij derden. Een nadeel is wel dat hierdoor de kans op niet-transparante werkwijzen groter is dan bij een aanbesteding met meerdere bedrijven. Ook de onderhandelingsprocedure over de prijs met slechts één partij zal in veel gevallen niet met het interne inkoop- en aanbestedingsbeleid van een opdrachtgever overeenkomen, vaak vereisen bestaande procedures een meervoudige aanbesteding. Deze hindernis moet tijdig worden onderzocht als de Provincie de mogelijkheid voor een bouwteam overweegt

De traditionele aanbestedingsvormen lijken o.a. door de beperkingen in bestaande inkoopprocedures minder geschikt voor het vormen van een bouwteam. De Aanbestedingswet 2012 (per 1 juli 2016 van kracht) biedt wat meer ruimte door middel van de bijzondere aanbestedingsprocedures (concurrentiegerichte dialoog, mededingingsprocedure, onderhandelingsprocedure zonder voorafkondiging en raamovereenkomst). Voor bouwteamopdrachten zouden deze bijzondere aanbestedingsprocedures een oplossing kunnen bieden.

Mochten al deze bezwaren overkomen kunnen worden dan zal de uitdaging daarnaast zijn om de natuurlijke wantrouwende relatie tussen overheid en marktpartij te overwinnen. Als dit allemaal lukt heeft een bouwteam volgens verschillende geïnterviewde marktpartijen wel een goede kans van slagen voor de aanbesteding van de exploitatie van het fiets-voetveer. Deze optie kan verder met de markt worden verkend in een marktconsultatie.

3.3 Exploitatie door de Provincie op lange termijn

Ziet de Provincie alsnog te weinig slagingskansen in een nieuwe aanbesteding van de exploitatie, dan kan zij de exploitatie voor langere tijd naar zich toe trekken.

In deel 1 van dit onderzoek zijn drie opties geschetst voor de organisatiestructuur op de korte termijn. Twee daarvan zijn ook mogelijk als oplossing voor de lange termijn. De optie die niet geschikt lijkt voor de opgave is het handhaven van de huidige organisatiestructuur van de WSF BV in combinatie met enkele versterkende maatregelen. Wanneer de Provincie wenst op te treden als exploitant van het fietsvoetveer heeft zij grofweg de volgende twee opties:

- Volwaardige WSF BV
- WSF onderdeel van de N.V. Westerscheldetunnel (WST).

3.3.1 Volwaardige WSF BV

Deze optie communiceert een duidelijke boodschap, dat de Provincie door middel van de WSF BV de exploitatie van het fietsvoetveer op lange termijn zal gaan verzorgen. Deze optie houdt in:

- De Provincie sluit een vervoersovereenkomst met de WSF BV;

- De ondersteunende diensten (HR, finance en klachtenafhandeling) die op dit moment worden verzorgd door Movenience, worden opgenomen in de WSF BV zelf, zodat de organisatie één geheel wordt.
- Het management van de organisatie wordt versterkt, zodat er voldoende capaciteit is op o.a. marketing & communicatie, maar ook voor continue verbeteringen van de primaire processen.
- Een raad van commissarissen (RvC) bewaakt het belang en de doelen van WSF BV. Dit brengt meer balans in het gesprek tussen WSF BV en de Provincie en creëert de nodige afstand. Op korte termijn is dit geen voor de hand liggende constructie, echter op de lange termijn kan een RvC de doelen van de BV bewaken.
- De Provincie stelt duidelijke functionele eisen in de vervoersovereenkomst waar de WSF BV op kan worden beoordeeld. De Provincie zorgt voor een toereikend budget dat voldoende ruimte geeft de wensen en eisen van de Provincie uit te kunnen voeren.

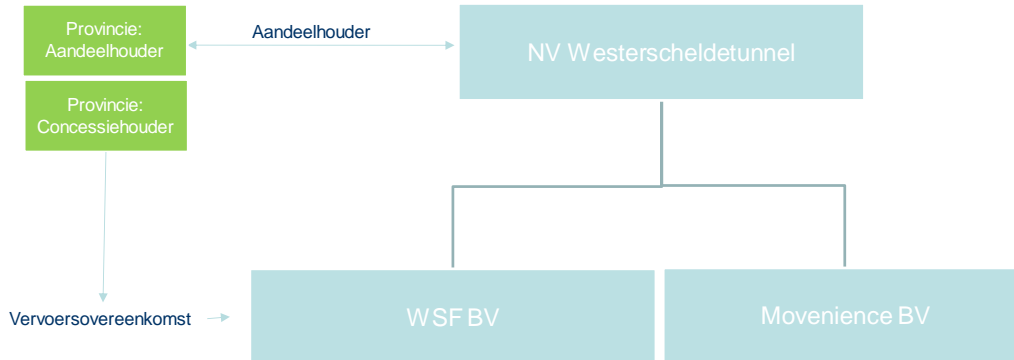
De WSF BV is een volledig zelfstandige organisatie en 100% dochter van de Provincie, die alle aandelen in handen heeft. De aansturing van de WSF BV vindt plaats door periodieke rapportages waarin de WSF BV wordt beoordeeld op naleving van de vervoersovereenkomst. De bekende eisen, een toereikend budget en de extra slagkracht van het management moet leiden tot een volwassen en stabiele organisatie. In Deel 1 van deze studie is geconcludeerd dat een volwaardige WSF BV een goede optie is als de provincie voor lange tijd verantwoordelijk neemt voor de exploitatie van de WSF. De Provincie zal haar rollen als aandeelhouder en concessiehouder moeten scheiden. De Provincie kan in de verleiding komen invloed uit te oefenen vanuit haar positie als aandeelhouder wanneer zij tegen haar grenzen aanloopt als concessiehouder. Als de Provincie afstand wil creëren dan zal zij deze rollen gescheiden moeten houden, bijvoorbeeld door deze binnen verschillende onderdelen van de Provincie te beleggen.

3.3.2 WSF BV als onderdeel van de N.V. Westerscheldetunnel (WST)

De provincie staat open voor een de mogelijkheid de WSF BV volledig onder te brengen bij de NV Westerscheldetunnel indien er geen markt is. In deze paragraaf wordt deze optie verder toegelicht. Deze optie houdt in:

- WSF BV wordt een 100% dochteronderneming van de NV Westerscheldetunnel naast Movenience.
- De WST neemt de aandelen over in de WSF BV over van de Provincie, waarna de WST over twee dochterondernemingen beschikt. De Provincie is 100% aandeelhouder van de WST en heeft op die manier invloed bij de WST (en indirect bij de WSF).
- Naast de invloed als aandeelhouder gaat de WST er ook vanuit dat de Provincie Zeeland als concessieverlener directe invloed bij de WSF heeft. In een af te sluiten vervoersovereenkomst kunnen de kaders opgenomen worden waarbinnen de WSF BV moet opereren en waar de WST zorg voor dient te dragen.
- Doordat de WST als statutair bestuurder gaat fungeren wordt voorzien in een toezichhoudende rol van de RvC van de WST op de WSF.

Zie Figuur 10 voor de voorgestelde invulling van de organisatiestructuur in deze optie.



Figuur 10 - Mogelijke organisatiestructuur bij optie WST NV

Memo N.V. Westerscheldetunnel (WST)

In een paralleltraject is onderzocht wat mogelijkheden zijn van het onderbrengen van de WSF bij de WST. WST heeft de resultaten gerapporteerd in een memo d.d. 9 augustus 2018. In de memo beschrijft WST de voorgestelde structuur en aansturing en wordt de juridische kant van de zaak belicht. Het onderzoek concludeert dat er geen juridische en fiscale bezwaren zijn de WSF BV onder te brengen bij de WST.

In de memo schrijft de WST dat zij in principe geen rol ziet voor zichzelf bij de WSF, met het oog op het feit dat de taakomschrijving van de WSF BV niet past in de statutaire doelstelling van de WST. Daarnaast constateert de WST een reëel afbreukrisico voor het imago van de WST. Met het oog op de dringende hulpvraag van de aandeelhouder, ziet WST echter een rol voor zichzelf mits:

- De WSF een 100% dochter wordt van de WST;
- Deze variant voor langere tijd gaat gelden;
- De provincie garanties afgeeft voor de exploitatierisico's;
- Deze variant juridisch en fiscaal mogelijk is;
- De statuten van de WST worden aangepast;
- Beleidsvrijheid voor de WST t.a.v. de WSF gegarandeerd kan worden.

Daarbovenop schrijft de WST dat “*Mocht die mogelijkheid (RHDHV: de (on)mogelijkheid om de fast ferry weer terug te brengen naar de markt) bestaan, dan is evident dat de optie ‘onderbrengen bij de WST’ komt te vervallen.*” De WST is dus van mening dat een exploitatie door een marktpartij de voorkeur geniet boven een exploitatie door de WST. Mocht geen marktpartij gevonden worden dan is WST in staat en bereid de exploitatie voor langere termijn op zich te nemen.

Observaties

De voordelen van deze optie zijn:

- Het bestuur van de WST is een bestaande entiteit met goede resultaten en ervaren management.
- Enkele activiteiten van WSF BV worden al uitgevoerd door WST-dochter Movenience.
- Het organiseren van taken onder één dak kan synergievoordelen opleveren.
- De extra bestuurslaag tussen de Provincie en de WSF BV kan de politieke afstand vergroten tussen de dagelijkse leiding van de Westerschelde Ferry en de Provincie.

De nadelen van deze optie zijn:

- De NV WST heeft geen inhoudelijke kennis van of ervaring met het exploiteren van een veerdienst.
- De provincie zal garanties moeten bieden voor de exploitatierisico's.
- Doordat dat de taakomschrijving van de WSF BV niet past in de statutaire doelstelling van de NV WST, moeten de statuten worden aangepast. Deze wijziging moet worden voorgelegd aan PS.
- Deze variant is alleen geschikt als WST voor langere tijd de exploitatie op zich neemt. Als het de bedoeling is de exploitatie bijvoorbeeld 2024 weer naar de markt te brengen, dan ziet de WST geen rol voor zichzelf als exploitant tot die tijd.

Wanneer de Westerscheldetunnel op termijn tolvrij wordt (gepland 2033, mogelijk eerder) zal de NV WST geen primaire functie meer hebben. Bij beëindiging van de activiteiten van de WST blijft de WSF bestaan met de daartoe benodigde capaciteit als dochter van (dan weer) de provincie. Dit is wellicht geen direct nadeel, maar wel een toekomstscenario om rekening mee te houden.

Conclusie

Al met al is de toegevoegde waarde van deze variant boven een volwaardige WSF BV niet evident. Deze variant biedt op zichzelf geen oplossing voor de huidige ervaren problemen van WSF BV. Wanneer deze reorganisatie wordt gecombineerd met de gepresenteerde oplossingen uit Deel 1 (waaronder bijvoorbeeld versterking van het management) dan is de verwachting dat een toekomstbestendige aansturing wel is geborgd. Dit betekent dat beide publieke opties kunnen leiden tot een toekomstbestendige aansturing, in het geval dat er geen private partij gevonden wordt.

4 Mogelijke toekomstscenario's

4.1 Toekomstscenario's

In Deel één van dit onderzoek¹² zijn drie mogelijke toekomstscenario's geschetst wat betreft de aansturing en governance op de lange termijn. De belangrijkste variabelen in de toekomstscenario's zijn gebaseerd op de keuzes die de provincie kan maken:

- **Exploitatie:** Welke partij moet de exploitatie van de Westerschelde gaan uitvoeren? Komt de exploitatie van de WSF weer terug op de markt? En zo ja, wanneer?
- **Dienstregeling:** Welke dienst wil de provincie aanbieden met het fietsvoetveer en welk kwaliteitsniveau wil de provincie hanteren voor deze dienstverlening?
- **Eigendom schepen:** Wil de provincie schepen in eigendom houden? Wil de provincie de huidige SWATH-schepen behouden?

Deze variabelen zijn gecombineerd in drie scenario's:

- Scenario 0 – Toekomstverkenning 2016 (referentie);
- Scenario 1 – Snelle marktbenadering, inbreng schepen door de markt;
- Scenario 2 – Provincie blijft exploitant WSF op lange termijn, eigen schepen.

Deze scenario's zoals gedefinieerd in Deel 1 worden hieronder herhaald voor de volledigheid.

Scenario 0 – Toekomstverkenning 2016

Het uitgangspunt voor het eerste scenario is het voorkeursscenario uit de toekomstverkenning in 2016 (destijds genaamd 1b+2b). In dit scenario is gekozen voor het vervangen van één SWATH-schip door een nieuw groot schip met een uurdienstregeling rond 2024 (2b). Daarnaast wordt al per 1 januari 2019 de dienstregeling beperkt (scenario 1b). Tot de vervanging van het schip zal de exploitatie via de WSF BV worden voortgezet. Er is geen uitspraak gedaan welke partij de exploitatie op zich dient te nemen op de lange termijn.



Figuur 11 – Karakteristieken van Scenario 0 afkomstig uit de toekomstverkenning 2016.

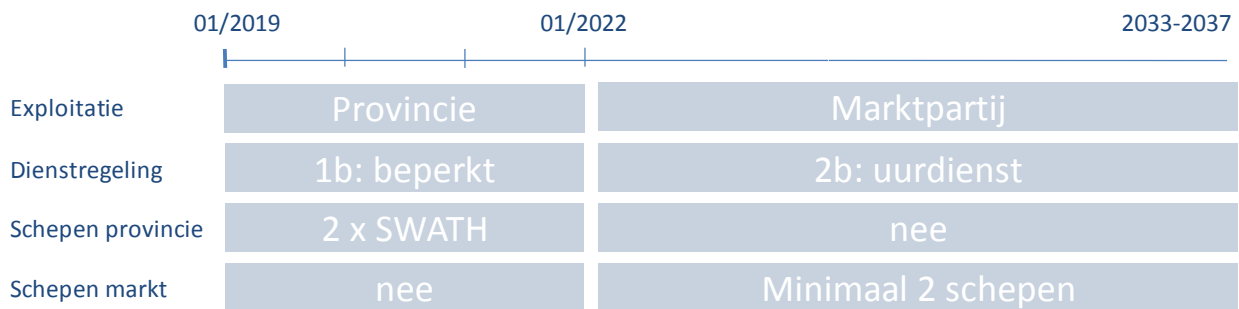
Scenario 1 – Snelle marktbenadering, inbreng schepen door de markt

De markt is positief over een eventuele nieuwe marktbenadering voor de exploitatie van het fietsvoetveer. Hierbij werd door verschillende partijen opgemerkt dat de provincie de aanschaf van nieuwe schepen beter kan overlaten aan de markt (Zowel tijdens de expertsessie in als tijdens de interviews in Deel 2).

¹² Advies toekomstbestendigheid en exploitatie Westerschelde Ferry, d.d. 29 augustus 2018

Als de Provinciale begroting het toelaat is het waarschijnlijk wenselijk een private partij zelf een schip met bijvoorbeeld een vergelijkbare capaciteit als het SWATH-schip in te laten zetten in de winter (dit verhoogt interesse uit de markt). Beide SWATH-schepen kunnen dan verkocht worden. Het nieuwe schip zal niet tot en met windkracht 9 kunnen worden ingezet, en zal een stuk goedkoper zijn in aanschaf en exploitatie (financieel verantwoord). Het is verder aan de marktpartij te beslissen of zij buiten de spitsen in de winter een kleiner schip inzet met bijvoorbeeld een capaciteit van 70 passagiers per uur, of dat zij hiervoor een groot schip zal inzetten (meer 9ruimte voor eigen invulling door de exploitant). Dit scenario wijkt hierin iets af van het scenario zoals geschetst in Deel 1 van het onderzoek, hierin werd één SWATH-schip gehandhaafd.

De termijn voor de voorbereiding van een openbaar vervoer concessie die het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat hanteert (voor de Waddenveren) is 3 jaar. Aangezien de verwachting in dit scenario is dat de markt een efficiëntere exploitatie kan opzetten en de markt het nieuwe schip inzet wordt ervoor gekozen dit zo snel mogelijk te organiseren, de concessie start dan op 1 januari 2022. Tot die tijd verzorgt de provincie de exploitatie. De concessie loopt 12 jaar met mogelijkheid tot een nader te bepalen verlenging.



Figuur 12 – Karakteristieken van Scenario 1 met snelle marktbenadering en inbreng eigen schepen door de markt.

Scenario 2 – Provincie blijft exploitant WSF op lange termijn (eigen schepen).

Dit scenario is een variant op de voorkeursvariant uit 2016, waarbij de provincie op lange termijn verantwoordelijk blijft voor de exploitatie van de WSF. Als wordt geconstateerd dat exploitatie door een marktpartij onacceptabele voorwaarden oplevert voor de Provincie zal de Provincie voor onbepaalde tijd de exploitatie op zich nemen, Vast staat dat de provincie dan een organisatie moet gaan optuigen die een volwaardige en duurzame exploitatie kan bieden. In dit scenario is dit de volwaardige WSF BV of ondergebracht onder de N.V. Westerscheldetunnel. De WSF BV heeft de (nieuwe) schepen zelf in eigendom, één SWATH-schip wordt overgenomen van de Provincie en daarnaast wordt één groot schip aangeschaft. De dienstregeling is gelijk aan de toekomstverkenning (2b).



Figuur 13 – Karakteristieken van Scenario 2 – Provincie is exploitant op lange termijn.

4.2 Criteria en toetsing van de varianten

De provincie heeft op de lange termijn als doel met het fietsvoetveer: Vanuit een **vraaggerichte** benadering komen tot een **financieel verantwoorde** en **toekomstbestendige** fietsvoetveerverbinding tussen Vlissingen en Breskens voor de periode vanaf 2018. Deze criteria worden gehanteerd bij het beoordelen van de verschillende varianten. De invulling van de criteria is gebaseerd op een selectie uit beleidsdoelstellingen van de Provincie zoals geformuleerd in sectie 2.1.1. De volgende criteria worden gehanteerd voor de beoordeling van de scenario's:

- **Vraaggericht:** De oeververbinding dient te voorzien in een reële vraag van huidige en potentiële gebruikers (doeltreffend). De exploitant is primair gericht op het onderzoeken van en voldoen aan de wensen van potentiële reizigers. Een scenario is minder vraaggericht wanneer in meer of mindere mate uitgegaan wordt van de bestaande situatie en de bestaande schepen. De huidige situatie met de SWATH-schepen uit 2003 is nog deels gericht op de toenmalige vraag. Met nieuwe schepen kan bijvoorbeeld een meer op de huidige en toekomstige vraag gerichte exploitatie worden opgezet.
- **Financieel verantwoord:** Aan deze eis is voldaan als de aangeboden dienst goed aansluit op de wensen en eisen van de gebruikers en de Provincie (niet meer doen dan nodig) en er een grote kans is dat de exploitatie op een efficiënte manier wordt ingericht. Het totaal aan investeringen, exploitatiekosten en eventuele boekverliezen bepaalt samen met het verdienpotentieel of een variant financieel verantwoord is op lange termijn (business case).
- **Toekomstbestendig:** Hoewel een definitie lastig is, hanteren we voor deze studie de volgende definitie: Een toekomstbestendige verbinding is bestand tegen negatieve ontwikkelingen in de toekomst, zoals bijvoorbeeld mogelijk dalende inwoneraantallen en toeristenbezoeken in de omgeving. Daarnaast heeft de een toekomstbestendige verbinding de kracht nieuwe passagiers aan zich te binden.
- **Beeldvorming:** Het voorkomen van negatieve publiciteit.
- **Duurzaam:** De ruimte die het scenario biedt voor het simuleren van duurzame een veerdienst.

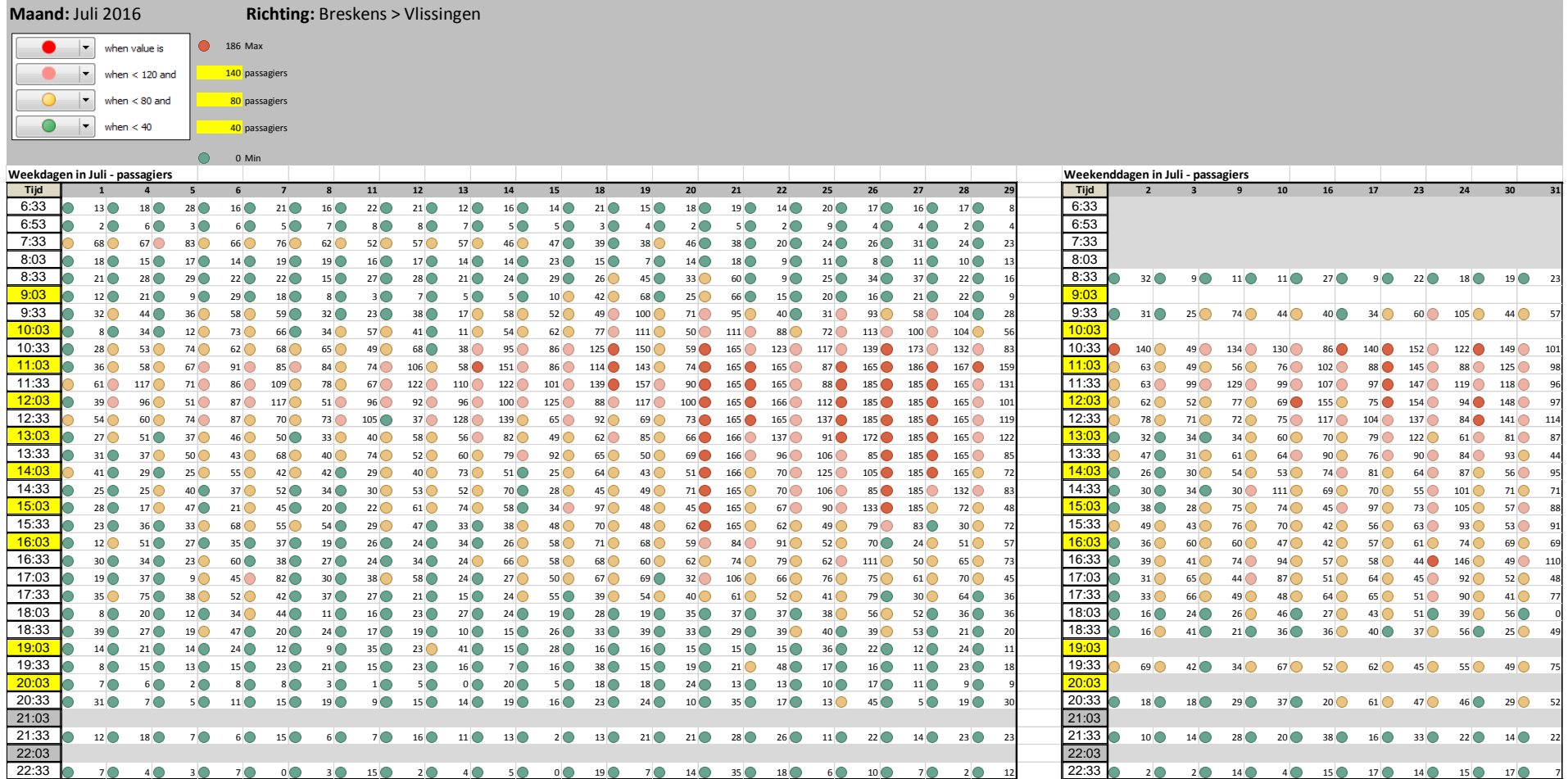
Tot slot is een criterium toegevoegd dat kijkt naar potentiële interesse uit de markt voor de exploitatie. De interesse van de markt wordt positief beïnvloed door de volgende factoren:

- Mogelijkheid inzet eigen schepen;
- Een langere concessieperiode;
- Mogelijkheid om activa over te dragen naar een volgende concessiehouder;
- Een gezond rendement kunnen halen;
- Beheersbare risico's;
- Ruimte voor eigen invulling van de exploitatie;
- Inzet op partnerschap en wederzijds vertrouwen door de concessieverlener.

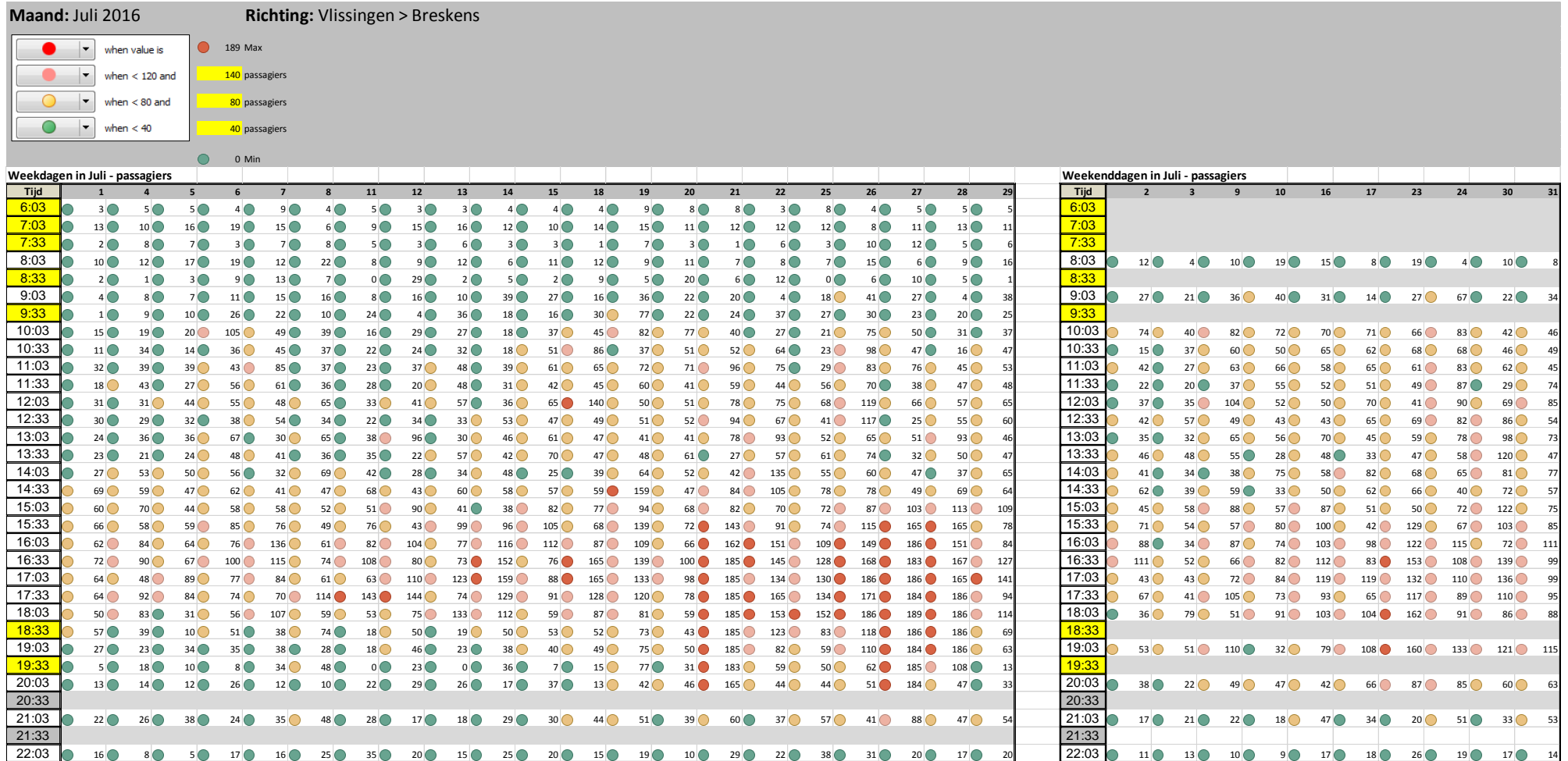
De beoordeling van de scenario's is samengevat in een tabel. Deze tabel kan de Provincie ondersteunen bij het maken van een keuze voor een scenario.

	Scenario 0: Toekomstverkenning	Scenario 1: Snel naar de markt	Scenario 2: Provincie exploitant
Vraaggericht	<ul style="list-style-type: none"> • Relatief aanbodgerichte aanpak door behoud van één SWATH; • Uurdienst minder aantrekkelijk (dan half uur) 	<ul style="list-style-type: none"> • Uurdienst minder aantrekkelijk (dan half uur); • De verwachting is dat een marktpartij van nature meer vraaggericht is dan de overheid; • In geval van verkoop van beide SWATH's kan beter op vraag worden afgestemd. 	<ul style="list-style-type: none"> • Relatief aanbodgerichte aanpak door behoud van één SWATH-schip; • Uurdienst minder aantrekkelijk (dan half uur).
Financieel verantwoord	<ul style="list-style-type: none"> • Ja, voor tijdelijke situatie. Optie was meest verantwoord in toekomstverkenning (geen boekverlies). • Blijvend hoge onderhouds- en exploitatiekosten door behoud één SWATH-schip. 	<ul style="list-style-type: none"> • Verwachting is dat een marktpartij de exploitatie op een efficiënte manier zal inrichten, daarmee zal de dienst waarschijnlijk niet meer bieden dan gevraagd of nodig; • Groot boekverlies door verkoop SWATH-schepen 	<ul style="list-style-type: none"> • Blijvend hoge onderhouds- en exploitatiekosten door behoud één SWATH-schip
Toekomstbestendig	<ul style="list-style-type: none"> • Beter beheersbare financiën door besparingen (bijv. uurdienst); • Vermoedelijk beperkt kunnen binden van (meer) nieuwe passagiers. 	<ul style="list-style-type: none"> • Beter beheersbare financiën door besparingen (bijv. uurdienst); • Goede commerciële kwaliteiten van marktpartij kunnen leiden tot het binden van nieuwe passagiers. 	<ul style="list-style-type: none"> • Beter beheersbare financiën door besparingen (bijv. uurdienst); • Een volwaardige WSF BV is toekomstbestendiger dan de huidige meer tijdelijke organisatie; • Vermoedelijk beperkt kunnen binden van (meer) nieuwe passagiers.
Beeldvorming	<ul style="list-style-type: none"> • Provincie voert eerder geformuleerd beleid uit, continuïteit in beleid; • Onzekerheid of marktpartij gevonden wordt. 	<ul style="list-style-type: none"> • De private inbreng en extra afstand tot Provincie kan als positief worden ervaren; • Mogelijkheid overgangs- opstartproblemen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mogelijkheid van positieve beeldvorming door herinneringen aan PSD-tijden; • Beperkte verandering ten opzichte van huidige situatie.
Duurzaam	<ul style="list-style-type: none"> • Mogelijkheid tot aanschaffen duurzaam nieuw schip • Eén relatief vervuilend SWATH-schip blijft varen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mogelijkheid tot aanschaffen duurzaam nieuw schip. Uitstoot zal waarschijnlijk in bijna alle varianten lager zijn dan in huidige situatie (met SWATHS). 	<ul style="list-style-type: none"> • Mogelijkheid tot aanschaffen duurzaam nieuw schip • Eén relatief vervuilend SWATH-schip blijft varen.
Interesse uit de markt	<ul style="list-style-type: none"> • Kans op vinden marktpartij beperkt: schepen blijven in eigendom van Provincie, ruimte voor eigen invulling vrij beperkt. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kans op vinden marktpartij reëel: meer ruimte voor eigen invulling, met name bij inbreng van eigen schepen (maar mag niet mislukken). 	<ul style="list-style-type: none"> • Niet van toepassing.

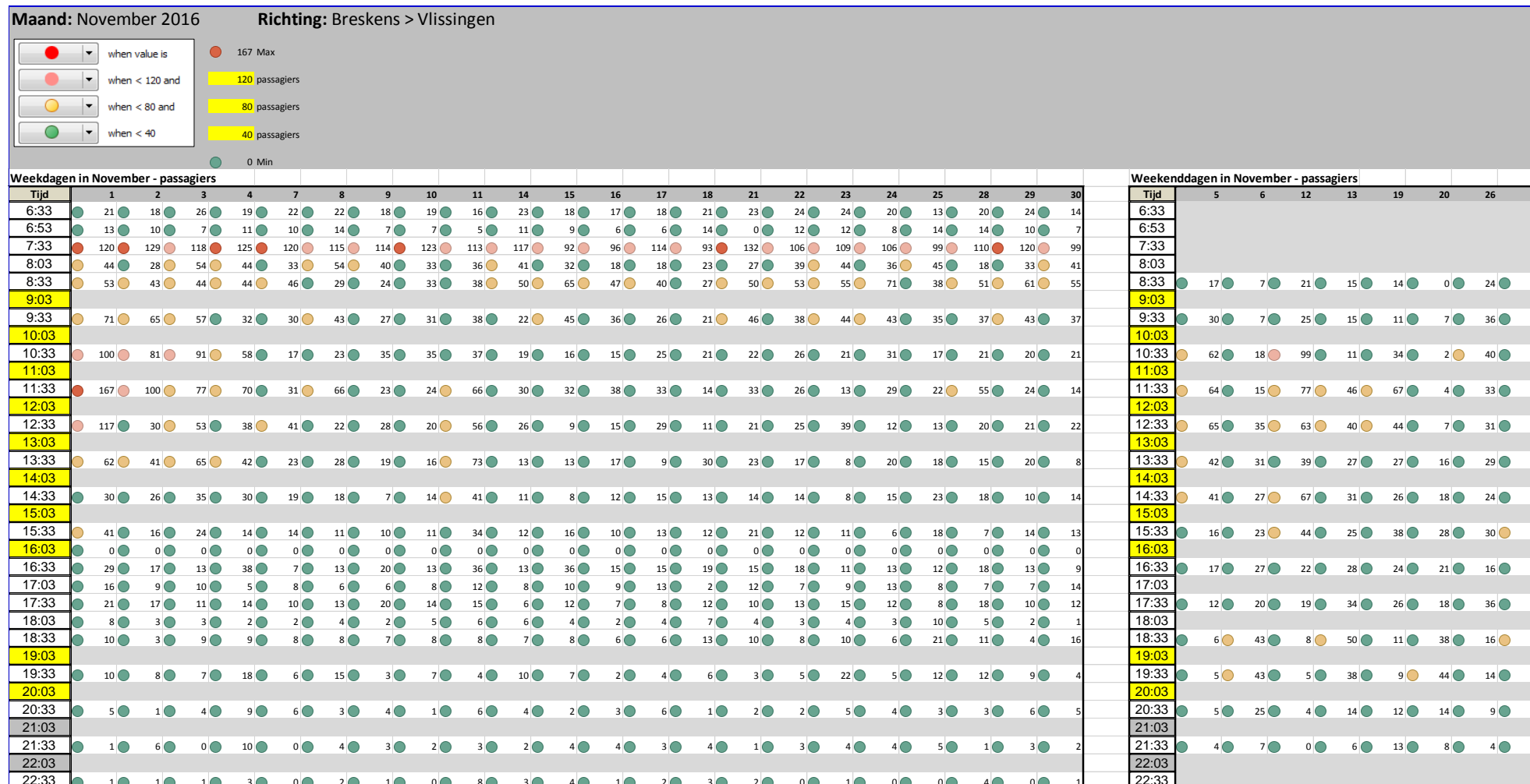
Bijlage 1: Maandoverzichten aantal passagiers per afvaart (2016)



Figuur 14 – Overzicht aantal passagiers per afvaart in de maand juli 2016, Breskens richting Vlissingen voor weekdagen en weekenddagen. Data: Provincie Zeeland, bewerking RHDHV.

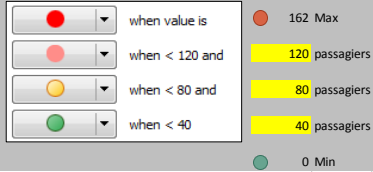


Figuur 15 – Overzicht aantal passagiers per afvaart in de maand juli 2016, Vlissingen richting Breskens voor weekdagen en weekenddagen. Data: Provincie Zeeland, bewerking RHDHV.



Figuur 16 – Overzicht aantal passagiers per afvaart in november 2016, Breskens richting Vlissingen op weekdagen en weekenddagen. Data: Provincie Zeeland, bewerking RHDHV

Maand: November 2016 Richting: Vlissingen > Breskens



Weekdagen in November - passagiers																														Weekenddagen in November - passagiers						
Tijd	1	2	3	4	7	8	9	10	11	14	15	16	17	18	21	22	23	24	25	28	29	30	Tijd	5	6	12	13	19	20	26	27					
6:03	6	3	4	5	5	5	4	4	4	5	3	2	4	3	7	5	5	6	7	5	3	5	6:03													
7:03	13	14	14	7	8	13	11	11	6	8	11	10	12	14	11	15	11	13	8	11	15	20	7:03													
7:33	2	3	3	3	3	4	2	3	1	3	3	5	2	6	2	3	3	4	1	2	3	4	7:33													
8:03	7	16	10	7	1	16	6	7	6	6	5	8	12	4	2	4	8	10	21	4	5	9	8:03	9	0	7	0	9	0	7	5					
8:33																							8:33													
9:03	7	3	3	6	10	16	4	5	7	14	31	4	5	10	10	2	12	5	10	13	1	5	9:03	12	2	13	2	17	4	13	8					
9:33																							9:33													
10:03	19	16	14	13	8	15	5	12	27	10	10	9	17	10	3	10	17	14	12	21	10	11	10:03	13	8	14	15	9	4	9	11					
10:33																							10:33													
11:03	21	16	13	29	13	17	29	15	18	8	12	17	12	27	13	14	18	9	16	14	8	19	11:03	62	20	36	4	29	16	16	18					
11:33																							11:33													
12:03	34	26	37	81	17	39	27	27	43	18	23	24	27	30	16	16	19	20	34	18	10	15	12:03	32	22	21	20	21	9	21	9					
12:33																							12:33													
13:03	50	72	35	60	27	21	26	32	55	24	31	21	21	28	18	21	47	21	49	96	25	33	13:03	33	22	26	24	45	9	26	19					
13:33																							13:33													
14:03	67	49	57	63	43	43	34	21	54	29	41	22	27	57	29	22	26	26	52	18	31	33	14:03	38	11	27	37	37	9	39	20					
14:33																							14:33													
15:03	142	89	95	107	82	52	58	56	85	38	57	46	55	76	58	57	59	75	85	51	52	51	15:03	66	19	80	16	42	4	49	14					
15:33																							15:33													
16:03	157	153	162	116	68	84	60	53	112	77	58	88	55	43	51	82	65	68	70	70	81	64	16:03	71	18	101	26	48	16	56	32					
16:33	73	30	87	64	26	42	33	45	44	44	33	27	39	10	66	54	33	20	48	46	58	26	16:33													
17:03	149	73	91	70	61	61	55	36	67	35	38	33	51	59	34	49	48	92	45	55	52	46	17:03	47	18	97	52	51	14	57	50					
17:33	54	40	38	23	18	21	12	12	38	14	13	27	8	18	16	22	17	0	15	21	28	24	17:33													
18:03	56	32	33	50	21	15	13	10	38	18	24	20	23	30	35	12	14	44	29	18	17	11	18:03	22	17	69	27	41	0	38	23					
18:33																							18:33													
19:03	46	14	17	25	12	12	17	23	83	13	17	6	10	25	13	22	22	23	34	13	13	10	19:03	29	12	19	22	10	13	7	25					
19:33																							19:33													
20:03	12	5	10	43	5	14	3	16	30	14	7	2	12	21	13	12	23	11	18	6	10	6	20:03	14	18	26	6	11	4	11	9					
20:33																							20:33													
21:03	7	8	21	27	5	10	4	4	20	4	6	10	17	22	7	5	7	5	17	7	3	10	21:03	12	5	5	8	9	4	7	9					
21:33																							21:33													
22:03	5	10	6	9	3	3	5	9	14	4	4	1	3	9	8	7	2	5	6	4	3	6	22:03													

Figuur 17 – Overzicht aantal passagiers per afvaart in november 2016, Vlissingen richting Breskens op weekdagen en weekenddagen. Data: Provincie Zeeland, bewerking RHDHV.