

## Financiële vergelijking van exploitatievarianten veerverbinding Maassluis–Rozenburg: aanbesteding versus inbesteding

Auteurs,   
Kenmerk: 004908  
Datum: 18 mei 2026

### Inleiding

De huidige onderhands verleende overeenkomst voor de veerdienst Maassluis–Rozenburg loopt af. De provincie Zuid-Holland is voornemens de veerdienst voort te zetten als een kleine, elektrische autoveer. Provinciale Staten hebben met het voorstel ingestemd om de exploitatieovereenkomst aan te besteden, in combinatie met de levering van een schip. Op dit moment vindt hiervoor een marktconsultatie plaats.

Bij de behandeling van het voorstel heeft de gedeputeerde toegezegd om parallel aan de aanbesteding onderzoek te doen naar exploitatie van de veerdienst in eigen beheer door de provincie Zuid-Holland, in de vorm van een besloten vennootschap (B.V.). Dit onderzoek heeft tot doel inzicht te geven in de kosten voor de provincie Zuid-Holland wanneer de veerverbinding Maassluis–Rozenburg wordt inbesteed in plaats van aanbesteed.

De resultaten van dit onderzoek liggen nu voor. Significant heeft voor de veerverbinding Maassluis–Rozenburg de directe en indirecte financiële effecten van exploitatie door een provinciale B.V. in beeld gebracht. Deze zijn vergeleken met de financiële effecten van exploitatie door een commerciële partij.

### Verantwoording

Voor de exploitatie van de veerdienst door een commerciële partij was door de provincie Zuid-Holland reeds een businesscase opgesteld in het kader van de huidige onderhandse gunning. Per inkomsten- en uitgavenpost heeft het onderzoeks- en adviesbureau Significant beoordeeld of bij exploitatie in eigen beheer financiële verschillen te verwachten zijn ten opzichte van exploitatie door een commerciële partij.

Als aanneme is gehanteerd de eindsituatie waarin uitsluitend wordt gevaren met de nieuwe elektrische veerpont met tweemansbediening. De beginsituatie, waarbij gedurende één jaar wordt gevaren met de Blankenburg, is buiten beschouwing gelaten.

Bij de uitvoering van het onderzoek zijn, op basis van interviews en beschikbare documentatie, ervaringen betrokken met andere veerdiensten die worden geëxploiteerd binnen een B.V. –constructie in eigendom van een gemeente of provincie. De volgende veerdiensten zijn onderzocht:

- GVB Veren B.V. (Amsterdam)
- Westerschelde Ferry B.V.
- Veerdienst Schoonhoven B.V.

Een beschrijving van de deze veerdiensten is toegevoegd in de bijlage. Voor alle berekeningen en ramingen is gerekend met prijspeil 2026.

### Reikwijdte, opzet, en beperkingen van het onderzoek

De provincie Zuid-Holland heeft met documentatie en mondelinge toelichting inzicht gegeven in de kostenramingen van de exploitatie, de gehanteerde aannames en de wijze waarop de exploitatie nu is georganiseerd en in de toekomst wordt voorzien. De interviews en door betrokken partijen aangeleverde



informatie (met name jaarrekeningen en financiële overzichten) zijn gebruikt om te beoordelen of alle relevante financiële effecten in beeld zijn gebracht en om een inschatting te maken van de orde van grootte hiervan.

Het onderzoek richt zich daarbij uitsluitend op de financiële gevolgen van aanbesteding versus inbesteding van de veerdienst Maassluis–Rozenburg. Andere aspecten, zoals juridische, organisatorische, bestuurlijke, personele of maatschappelijke consequenties van inbesteding, zijn buiten beschouwing gelaten. De resultaten geven daarmee uitsluitend inzicht in de financiële effecten van beide exploitatievormen.

De in het onderzoek gehanteerde aannames zijn waar relevant expliciet gemaakt bij de beschrijving van de effecten op de exploitatiekosten. Naast hetgeen dat daar genoemd wordt is als uitgangspunt gehanteerd dat contractuele en juridische afspraken rond eigendom en inzet van de veerboot – waaronder garanties, onderhoudsverantwoordelijkheid en huurvoorwaarden – in de aanbestedings- en inbestedingsvariant gelijk zijn. Daarmee is verondersteld dat ook de bijbehorende risico- en kostenverdeling niet verschilt tussen beide varianten. Deze aannames kunnen desgewenst in een vervolgfase nader worden gespecificeerd.

Deze notitie beschrijft het uitgevoerde onderzoek en de resultaten daarvan primair op kwalitatief niveau, vanwege aanbestedingsgevoelige aard van de informatie die in de onderliggende onderbouwing staat.

### **Effect op exploitatiekosten**

Op basis van de aangedragen informatie, en rekening houdend met de beperkingen van het onderzoek, ontstaat het volgende beeld:

- Tussen de twee varianten verwachten wij geen verschillen voor de **vervoersopbrengsten**. De tarieven liggen vast en de vervoersstroom is stabiel. Zoals ook door de Provincie Zuid-Holland beargumenteerd is er geen reden om hierbij een verschil te verwachten als gevolg van aanbesteding of inbesteding.
- Aan de uitgavenkant zijn voor **reguliere beheer-exploitatiekosten** (onderhoudsvoorzieningen, verzekeringen, walstroom en energie) **en energiekosten** geen verschillen te verwachten tussen een commerciële exploitant en een provinciale B.V. De kosten voor energieverbruik zijn eerder door een ander adviesbureau onderbouwd. Deze gegevens heeft Significant overgenomen vanuit de businesscase.
- **Onderhoudskosten** betreffen zowel directe onderhoudskosten (die bijvoorbeeld zouden kunnen verschillen als gevolg van verschillen in toegang tot onderhoudspartijen en de mogelijkheden voor een commerciële exploitant om ook zelf klein onderhoud uit te voeren) als indirecte kosten, waaronder het risico dat een commerciële exploitant al dan niet minder investeert in preventief onderhoud. Op basis van dit onderzoek zijn de mogelijke effecten van deze verschillen echter onvoldoende betrouwbaar te kwantificeren en worden eventuele verschillen niet als substantieel ingeschat. Om deze redenen is ervoor gekozen om in beide varianten uit te gaan van gelijke onderhoudskosten.
- De **personele kosten voor varend personeel** zijn in de inbestedings- en aanbestedingsvariant vrijwel gelijk, omdat in beide varianten uit is gegaan van continuering van dezelfde cao en arbeidsvoorwaarden. Door Significant is gerekend met een vrijwel gelijk aantal fte's bij inbesteding (10 fte varend) en aanbesteding (9,5 fte varend) personeel. De personele kosten zijn door ons onderbouwd en vergeleken met andere veerdiensten. Het verschil van 0,5 fte hangt samen met de aanname dat een provinciale B.V. een grotere personeelsbuffer nodig heeft, terwijl een commerciële exploitant waar nodig (bijvoorbeeld bij ziekte) personeel kan inzetten over meerdere veerdiensten.



- Waar het grootste verschil wordt verwacht is **overhead** (management, planning, marketing, financiën, klantenservice, ICT). Een commerciële exploitant, organiseert deze functies doorgaans niet specifiek voor één veerpont, maar als onderdeel van een grotere organisatie. Hierdoor zijn overheadkosten bij een commerciële partij naar onze inschatting in verhouding kleiner. Bij exploitatie via een provinciale B.V. moeten deze functies specifiek voor deze veerdienst worden ingericht. Daarnaast vormt het aantrekken en behouden van voldoende personeel een aandachtspunt voor een provinciale B.V. Een commerciële partij beschikt waarschijnlijk over een groter netwerk en kan, wanneer dit gewenst is, meer doorgroeimogelijkheden en variatie in werkzaamheden bieden aan nieuw te werven personeel.
- Significant verwacht dat de aanschafkosten van een schip hoger uitvallen als de provincie deze zelf aanschaf vergelijken met de situatie waarin een commerciële exploitant deze aanschaf. Dit komt onder meer doordat de provincie Zuid-Holland niet beschikt over dezelfde schaal, marktkennis, ervaring en leveranciersrelaties als een commerciële exploitant. Daarnaast is een commerciële partij niet gebonden aan de aanbestedingswet, wat eveneens een prijsvoordeel kan opleveren, aangezien er dan onderhandeld kan worden over de prijs en contractvoorwaarden en er meer ruimte is om vraag en aanbod op elkaar af te stemmen<sup>1</sup>. Dit effect is indicatief ingeschat op circa 5%.

Hogere aanschafkosten vertalen zich vervolgens door in hogere lasten voor **rente en aflossing**. In beide varianten is gerekend met een looptijd van 30 jaar en een rentepercentage van 5%. Hoewel een provincie in de regel tegen een lager rentepercentage kan lenen, is in onze analyse aangenomen dat in beide varianten sprake is van volledige financiering door de provincie Zuid-Holland, waardoor op dit punt geen verschil wordt verwacht.

- Bij zowel aanbesteding als inbesteding wil de provincie Zuid-Holland een (marktconforme) **huur** rekenen. Wat exact een marktconforme huur is, heeft Significant niet becijferd, maar de aanname is dat de huur gelijk is in beide gevallen.
- Een commerciële exploitant rekent doorgaans met een **rendementsopslag** ten behoeve van winst en risicoafdekking. Wij hebben gerekend met een winstmarge van 5%, waarvan 1,25% dividenduitkering. De aanname is dat het overige deel van de winstmarge wordt ingezet voor onder meer reserves en de doorontwikkeling van de bedrijfsvoering. Een provinciale B.V. keert geen dividend uit, wat zich vertaalt in lagere structurele exploitatiekosten op dit onderdeel.
- **Eenmalige opstartkosten B.V.**  
Inbesteding gaat gepaard met kosten voor **governance en toezicht op het Veerbedrijf VMR B.V.**, zoals kosten voor Raad van Commissarissen (RvC), accountants en aandeelhoudersvergadering en eenmalige kosten voor oprichting en implementatie. Gezien de omvang van de B.V. is een RvC formeel niet verplicht. In afstemming met de provincie Zuid-Holland is er in deze notitie echter wel rekening mee gehouden. Bij de kosten voor governance en toezicht heeft Significant zich gebaseerd op een vergelijking met een andere veerdienst. Aan de kant van de provinciale organisatie worden op basis van de beschikbare informatie geen verschillen verwacht in lasten voor aansturing (zoals contract- en prestatie management) tussen aanbesteding en inbesteding.

---

<sup>1</sup> In de wetenschappelijke literatuur geven onder andere Casady et al. (2023) het volgende hierover aan: "Publieke aanbestedingen worden vaak bekritiseerd omdat zij zowel inefficiënt zijn (Karjalainen, 2011) als bureaucratisch (Di Mauro et al., 2020). Onvoldoende competenties en ingewikkelde procedures aan de kant van de overheid worden ook vaak genoemd als belangrijke belemmeringen voor leveranciers die zaken willen doen met de overheid (Loader en Norton, 2015)." Publieke aanbestedingen borgen belangrijke publieke waarden, maar ze kunnen dus wel met een prijs komen, bijvoorbeeld doordat er hogere transactiekosten zijn voor inschrijvers.



Bovendien is een **start-/aandelenkapitaal** nodig om de exploitatie te laten functioneren en tegenvallers op te vangen. De inschatting van Significant is dat hierbij kan worden gerekend met een omvang ter hoogte van circa zes maanden exploitatiekosten.

## Conclusie

- De exploitatie is bij inbestedingsvariant naar verwachting jaarlijks circa 30% duurder dan de aanbestedingsvariant\*. \*Dit is excl. (marktconforme) huur.
- Significant rekent met een onzekerheid van circa 20%, waardoor de bandbreedtes tussen inbesteden en uitbesteden deels overlappen. Desondanks is het waarschijnlijk dat inbesteding structureel duurder is dan aanbesteding. Dit wordt vooral veroorzaakt doordat een commerciële exploitant schaal- en kennisvoordelen heeft.

## Samenvattend

Categorie	Post	Effect provinciale B.V. t.o.v. commerciële exploitatie
<b>Inkomsten</b>	Vervoersopbrengsten	0
<b>Uitgaven</b>	Beheer en exploitatiekosten - Ticketing / walvoeding - Droogdokvoorziening - Verzekering	0
	Overhead (management, planning, marketing, financiën, klantenservice, ICT)	+
	Varend personeel	+
	Toezicht en governance	+
	Preventief en incidenteel onderhoud	0
	Rente, aflossing afschrijving veerboot	+
	Aansturing provincie	0
	Huur	0
	Rendementsopslag / winst- en risicoafdekking	-
<b>Transitiekosten*</b>	Oprichting B.V.	+
	Startkapitaal	+
<b>Structurele subsidiebijdrage</b>	Provinciale bijdrage aan exploitant	+

\* De kosten van een aanbesteding zijn niet van toepassing bij inbesteding. Deze kosten vallen buiten de scope van het onderzoek van Significant. Naar verwachting van Significant liggen deze kosten in dezelfde orde van grootte als de kosten voor de oprichting van een B.V.



## **Bijlage 1: Casebeschrijvingen van onderzochte B.V.'s in eigendom van een gemeente of provincie**

### **Veerdienst Schoonhoven B.V.**

Veerdienst Schoonhoven B.V. exploiteert een overzetsdienst over de rivier de Lek, met daarnaast twee aanvullende verbindingen; één over de Hollandsche IJssel en een fiets-/voetveerverbinding over de Lek. De belangrijkste verbinding loopt tussen Schoonhoven en Gelkenes en geldt als de grootste en drukste dienst binnen het geheel. Deze is ingericht voor gemengd verkeer, waaronder voetgangers, fietsers, personenauto's en vrachtverkeer. Op deze hoofdverbinding wordt met twee veerponten gevaren, met ruime dagdiensten die lopen van de vroege ochtend tot middernacht.

Daarnaast worden een kleinere veerverbinding tussen Gouderak en Moordrecht en een fiets-/voetveerverbinding tussen Lekkerkerk en Nieuw-Lekkerland geëxploiteerd. De activiteiten vinden plaats in de Krimpenerwaard en directe omgeving. Deze twee kleinere verbindingen kennen een beperkter profiel en lagere volumes. Bij de Veerdienst Schoonhoven B.V. gaan jaarlijks in totaal bijna 1 miljoen auto's over en zo'n 800.000 fietsers.

De organisatie telt circa 38 medewerkers, wat neerkomt op ongeveer 28 fte. De medewerkers vallen onder de Cao Gemeenten. De walorganisatie bestaat uit vier functies die zich bezighouden met leiding, planning, administratie en technische ondersteuning.

De Veerdienst Schoonhoven B.V. is in 2002 voortgekomen uit een gemeentelijk veerbedrijf en is sindsdien zelfstandig georganiseerd. De aandelen zijn volledig in handen van de gemeente Krimpenerwaard, die daarmee optreedt als enig aandeelhouder. De vennootschap kent een directeur-bestuurder en een RvC. De raad bestaat uit leden met expertise op onder meer maritieme techniek, arbeidsrecht, openbaar vervoer en politiek-bestuurlijke verhoudingen. Bestuurlijke betrokkenheid van de gemeente is statutair beperkt; de aandeelhouder benoemt bestuur en commissarissen en keurt de jaarrekening goed, maar neemt geen dagelijkse operationele besluiten.

De relatie met de gemeente kent daarnaast een concessieconstructie. Deze concessie vormt een belangrijke randvoorwaarde voor de bedrijfsvoering en financiering. Bij beëindiging door de concessiegever geldt een opzegtermijn van tien jaar, die enerzijds is bedoeld om activa en kapitaal gecontroleerd af te bouwen en anderzijds dienst als zekerheid voor kredietverleners.

De grootste veerponten en de infrastructuur in Schoonhoven zijn eigendom van de vennootschap. De steigers en veerstoepen bij de kleinere verbindingen zijn in eigendom van de betrokken oevergemeenten. Technisch onderhoud en dagelijkse bedrijfsvoering worden voor het grootste deel in eigen beheer uitgevoerd, met een eigen technische dienst die zowel correctief als preventief onderhoud verzorgt.

Financieel is de exploitatie overwegend kostendekkend. De hoofdverbinding functioneert zonder structurele exploitatiesubsidie. Voor de kleinere verbindingen zijn wel exploitatiesubsidies nodig. De vennootschap realiseert wisselende resultaten per jaar en streeft naar een beperkt positief rendement.

### **Westerschelde Ferry B.V.**

De veerdienst over de Westerschelde wordt uitgevoerd door Westerschelde Ferry B.V., een B.V. die volledig eigendom is van de Provincie Zeeland. De dienst verbindt Vlissingen en Breskens met een fiets- en voetveer over een afstand van circa zes kilometer. De overtocht duurt ongeveer 25 minuten en vormt een openbaarvervoerverbinding voor voetgangers en (brom)fietsers. Auto's en vrachtverkeer worden niet vervoerd.

Na het wegvallen van de laatste commerciële exploitant en het uitblijven van inschrijvingen bij een openbare aanbesteding heeft de Provincie Zeeland besloten de exploitatie van de veerdienst Vlissingen–Breskens zelf te



organiseren. In 2014 is daartoe Westerschelde Ferry B.V. opgericht. Westerschelde Ferry B.V. hanteert een eigen collectieve arbeidsovereenkomst (cao Westerschelde Ferry<sup>2</sup>), die tot stand komt met vertegenwoordigers van werknemersorganisaties. Medewerkers vallen daarmee niet onder de provinciale cao. De keuze voor een zelfstandige B.V.-constructie laat ruimte om de exploitatie, indien de marktomstandigheden dat in de toekomst toelaten, opnieuw in de markt te zetten.

De exploitatie vindt plaats op basis van een openbaarvervoerconcessie. In 2024 heeft de Provincie Zeeland besloten de lopende concessie, die oorspronkelijk eindigde in 2027, te verlengen tot en met 2033. Het addendum op de concessieovereenkomst is eind 2025 vastgesteld.

De provincie is zowel concessieverlener als enig aandeelhouder van de vennootschap. De exploitatie wordt uitgevoerd met twee schepen (Prins Willem-Alexander en Prinses Máxima) die in de zomerperiode varen volgens een halfuursdienstregeling. Per schip is sprake van een bemanning van drie tot vier personen en een maximale capaciteit van 185 passagiers.

De schepen, terminals en aanlandingsvoorzieningen zijn eigendom van de provincie en worden aan de B.V. verhuurd. De huurkosten worden volledig gecompenseerd door de provincie. Het personeelsbestand van Westerschelde Ferry B.V. omvat zowel varend personeel als walorganisatie, waaronder technische functies, klantgerichte functies en ondersteunende taken. De totale bezetting is zo'n 47 fte.

De governance is ingericht met een statutair directeur en een operationeel directeur. Er is geen RvC ingesteld. Vanuit de aandeelhoudersrol van de provincie is er periodiek overleg tussen de directie en de verantwoordelijke gedeputeerde. Binnen de provinciale organisatie is zowel financiële als inhoudelijke betrokkenheid georganiseerd vanuit de rollen van aandeelhouder en concessieverlener.

De exploitatie is niet kostendekkend op basis van reizigersopbrengsten alleen. De provincie verstrekt daarom een structurele exploitatiebijdrage, die wordt geïndexeerd conform een concessiebeschikking. De vennootschap heeft geen winstoogmerk; eventuele positieve resultaten worden toegevoegd aan de reserves. De provincie heeft in eerdere jaren incidenteel aanvullende bijdragen verstrekt wanneer kostenontwikkelingen daar aanleiding toe gaven.

#### **GVB Veren B.V.**

GVB Veren B.V. exploiteert de veerverbindingen over het IJ en het Noordzeekanaal in en rond Amsterdam. Over het IJ worden voetgangers, fietsers en brommers vervoerd; op de Noordzeekanaalverbindingen worden daarnaast ook personenauto's, motorfietsen en vrachtauto's overgezet. In totaal worden zeven verbindingen over het IJ en drie verbindingen over het Noordzeekanaal bediend. De vloot bestaat uit negentien schepen, waaronder IJ-veren en reservevaartuigen. Er maken per jaar zo'n 28 tot 30 miljoen reizigers gebruik van de IJ-veren.

GVB Veren B.V. is opgericht in 2006 ter voorbereiding op de verzelfstandiging van GVB en is een 100% dochter van GVB Holding N.V., waarvan de gemeente Amsterdam aandeelhouder is. Daarnaast heeft de Vervoerregio Amsterdam een prioriteitsaandeel. De directie van GVB Holding N.V. vormt tevens de statutaire directie van GVB Veren B.V. De organisatie telt circa 145 fte en bestaat grotendeels uit varend personeel, aangevuld met ondersteunende staffuncties.

De onderneming opereert in opdracht van de gemeente Amsterdam, specifiek de afdeling Verkeer en Openbare Ruimte, waarmee contractuele afspraken zijn gemaakt over exploitatie, beheer en onderhoud van de

---

<sup>2</sup> [Westerschelde Ferry cao 2025-2027](#)



veerdiensten. Strategische keuzes, zoals investeringen in nieuwe ponten of verduurzaming, worden in samenspraak met de gemeente gemaakt. De relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is vastgelegd in een meerjarig contract, met jaarlijkse afspraken over onder andere dienstregeling, inzet van materieel, kwaliteits- en veiligheidsniveaus en financiële vergoeding.

Begin 2026 is een nieuw contract met een looptijd van tien jaar gesloten tussen de gemeente Amsterdam en GVB voor de exploitatie en het onderhoud van de veerdiensten. De dienstverlening wordt grotendeels gefinancierd via een exploitatiebijdrage van de gemeente Amsterdam. Reizigers maken kosteloos gebruik van de veerdiensten. De inkomsten bestaan grotendeels uit een exploitatiebijdrage van de gemeente Amsterdam, met daarnaast beperkte opbrengsten uit tarieven voor gemotoriseerde voertuigen op de Noordzeekanaalponten.

Investeringen in schepen en infrastructuur worden gefinancierd met investeringsbijdragen van de gemeente en sinds kort voor bepaalde projecten van de Vervoerregio Amsterdam. Over 2024 rapporteert GVB Veren B.V. een positief financieel resultaat. Eventuele positieve resultaten worden via dividend uitgekeerd aan de holding.

De schepen en andere strategische activa zijn ondergebracht binnen de GVB-structuur, waarbij contractueel is vastgelegd dat deze bij beëindiging van de samenwerking kunnen terugvallen naar de gemeente Amsterdam. De bedrijfsvoering omvat zowel varend personeel als ondersteunende functies op de wal. In het jaarverslag wordt gewezen op structurele krapte aan nautisch personeel en op lopende en geplande trajecten voor verduurzaming van de vloot, waaronder de voorbereiding van elektrische veerponten