

Evaluatie subsidie zoetwaterveren

Auteurs
Enno Gerdes
Irlen Janssen
Sigrid Schenk

Datum
13.04.2012

Status
Definitief

Klant
Ministerie van I&M

Advisory

Evaluatie subsidie zoetwaterveren

RABBL

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Achtergrond van de evaluatie	3
1.2	Onderzoeksvragen en -methode	4
2	De totstandkoming van de subsidie	6
2.1	Het voortraject	6
2.2	De ambtelijke voorbereiding	7
2.3	De voorwaarden voor de subsidie en de interpretatie hiervan	9
3	De besteding van de subsidie	11
3.1	Beleidsinvulling Provincies	11
3.2	Wijze van subsidieverstrekking	11
3.3	Cofinanciering	11
3.4	Feitelijke besteding subsidie	13
3.5	Vervolgbeleid	14
4	Conclusies	15
	Bijlage 1: Geïnterviewde personen	17
	Bijlage 2: Bronnen	18
	Bijlage 3: Verslag Tweede Kamer 15 december 2005	20
	Bijlage 4: Vragenlijst aan Provincies	23

1 Inleiding

1.1 Achtergrond van de evaluatie

Met de Wet herverdeling wegenbeheer, die in 1992 in werking is getreden, is de verantwoordelijkheid voor veerdiensten van het Rijk overgegaan naar de decentrale overheden. Het Rijk heeft de verantwoordelijkheid voor veerdiensten afgekocht bij de decentrale overheden. Sindsdien zijn de decentrale overheden volledig verantwoordelijk voor het beleid en het werkelijke onderhoud van veerponten.

Een aantal jaren na de decentralisatie zijn er signalen dat vele veerdiensten zich in een penibele situatie bevinden¹. De exploitatie van deze veren laat maar een zeer klein overschot of zelfs een tekort zien en vele veerponten zijn wegens ouderdom aan vervanging toe, welke niet uit de lopende exploitatie betaald kon worden. Mede naar aanleiding van deze signalen dient op 5 december 2005 het Tweede Kamerlid van der Staaij, tijdens het vaststellen van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds 2006, een amendement in om te komen tot de oprichting van een landelijk gereguleerd Verenfonds². Doel van zo'n landelijk Verenfonds is om exploitatietekorten van veerdiensten af te dekken en noodzakelijke investering- en vervangingsuitgaven mogelijk te maken. Met het amendement wil van der Staaij dat het Rijk een eerste bijdrage zou leveren ten behoeve van het op te richten fonds. Het fonds dient uiteindelijk structureel gevoed te worden door financiële bijdragen van Rijk, provincies en gemeenten.

Bij de behandeling van de Verkeer en Waterstaat begroting 2006 en begroting Infrastructuurfonds 2006 in december 2005 zegt de toenmalige Minister van Verkeer en Waterstaat (V&W)³, Karla Peijs, "voorlopig" toe bereid te zijn om een bijdrage van EUR 10 miljoen te leveren ten behoeve van de veerdiensten. Wel wil de Minister de bijdrage met het IPO (Interprovinciaal Overleg) bespreken om zeker te stellen dat het geld goed besteed wordt. Zij geeft ook aan op voorhand niet een structurele bijdrage te willen leveren aan veerdiensten aangezien in 1992 de verantwoordelijkheid voor veerdiensten volledig door het Rijk is afgekocht⁴.

Zoals toegezegd wordt vervolgens overleg gevoerd tussen het ministerie en de koepels van de gedecentraliseerde overheden (IPO, VNG en SkVV). In dat overleg is in 2006 invulling gegeven aan de praktische uitvoering van het amendement van het Tweede Kamerlid van der Staaij. De partijen besluiten om de eenmalige rijksbijdrage via een verdeelsleutel over de deelnemende decentrale overheden te beschikken bij de decemberbrief van de BDU 2007. Dit besluit wijkt af van het

¹Zie o.a. het onderzoeksrapport 'Hoe ver is de overkant?' (2004) en de reactie van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 12 augustus 2004 op het rapport.

² Amendement van het Tweede Kamerlid Van der Staaij c.s. (Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 300 A, nr. 23).

³ Inmiddels is dit het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M). Om de leesbaarheid van dit rapport te verhogen, maken we gebruik van de oude naam van het ministerie. Ook waar we spreken van "het Ministerie" c.q. "de Minister" (met een hoofdletter), bedoelen we in dit rapport V&W c.q. I&M.

⁴ Zie verslag van de behandeling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2006 op 15-12-2005; zie ook bijlage 3 bij dit rapport.

amendement om tot een landelijk gereguleerd Verenfonds te komen⁵. Het gaat hierbij met name om een keuze van de decentrale overheden zelf⁶.

Eind 2006 spreekt de Tweede Kamer bij de behandeling van de Verkeer en Waterstaat begroting 2007 en begroting Infrastructuurfonds 2007 haar teleurstelling uit dat de minister niet heeft aangekoerst op een landelijk venefonds en de 10 miljoen euro via de BDU in 2007 beschikbaar wil stellen. Daarnaast is er bij de Tweede Kamer twijfel of de decentrale overheden de rijksbijdrage wel volledig zouden inzetten voor de veerpontenproblematiek en de bijdrage niet zou verwateren in een brede doeluitkering. Verder wil de kamer dat de decentrale overheden alleen aanspraak kunnen maken op een bedrag uit het fonds als zij zelf geld bijleggen (cofinanciering) en het provinciale beleid in dezen goed is geregeld.

Onderdeel van de afspraken rondom de subsidieverstrekking is dat er een ex post evaluatie wordt uitgevoerd. In dit onderzoek geeft Rebel in opdracht van het Ministerie uitvoering aan de evaluatie. Daarbij worden, conform een toezegging van de Minister aan de Tweede Kamer⁷, ook de resultaten betrokken van het in 2010 verschenen afstudeeronderzoek 'De verdiensten van veerdiensten'⁸.

1.2 Onderzoeksvragen en -methode

Wij hebben bij de uitvoering van dit onderzoek in samenspraak met de opdrachtgever voor de volgende overkoepelende onderzoeksvraag gekozen:

"Wat is de uiteindelijke omvang en effectiviteit van de eenmalige rijksbijdrage om de noden van overzetveren te verlichten die door omstandigheden op investeringsgebied op achterstand waren geraakt?"

We hebben de vraagstelling als volgt nader ingevuld. Bij de omvang van de rijksbijdrage onderzoeken we in hoeverre de totaal beschikbaar gestelde rijksbijdrage daadwerkelijk is besteed, aan wie, waarvoor en met welke mate aan cofinanciering. Effectiviteit gaat over de mate waarin als gevolg van het middel (de subsidie) de beoogde doelstellingen worden bereikt. Het gaat hierbij in onze interpretatie om de volgende vier doelstellingen.

Doelstelling	Achtergrond
1. Alle zoetwater veerdiensten zijn in de gelegenheid geweest om aanspraak te maken op de eenmalige bijdrage.	De wens van de Tweede Kamer was om tot een "landelijk" venefonds te komen. Dit impliceert dat er geen regiokeuze gemaakt wordt.

⁵ Zie Memorie van Toelichting bij de Wijziging van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2006 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 885 A, nr. 2).

⁶ In een ambtelijke mededeling aan het NMB wordt als reden voor dit afwijken genoemd "dat de decentrale overheden in eigen tempo slagvaardig de problemen te lijf kunnen gaan en er niet over iedere mogelijke subsidieafhandeling ambtelijk en/of bestuurlijk discussie ontstaat over nut en noodzaak en over de mate waarin verschillende partijen bijdragen".

⁷ Antwoord van de Minister van Verkeer en Waterstaat op Kamervragen over veerdiensten en de daartoe verleende bijdragegelden van 17 mei 2010 (kenmerk: VENW / DGMO – 2010/3379).

⁸ Afstudeeronderzoek 'De verdiensten van veerdiensten: de maatschappelijke en economische betekenis van de zoete veren in Nederland anno 2009', H.F.A. Hartogh (2010).

<i>Doelstelling</i>	<i>Achtergrond</i>
2. De bijdrage heeft ertoe geleid dat door middel van de vereiste cofinanciering door decentrale overheden additionele middelen beschikbaar zijn gekomen.	De minister heeft in de Tweede Kamer aangegeven dat de decentrale overheden de subsidie zullen "verdubbelen". Cofinanciering is daarmee vanuit het perspectief van het ministerie een belangrijk punt.
3. De rijksbijdrage is daadwerkelijk aangewend om achterstand op investeringsgebied bij pontveren te verhelpen.	De doelstelling van de Tweede Kamer is om de noden van veerdiensten te verhelpen die door omstandigheden op investeringsgebied op achterstand zijn geraakt.
4. De bijdrage heeft ertoe geleid dat de decentrale overheden vervolgbeleid hebben opgesteld om toekomstige achterstand op investeringsgebied te voorkomen.	De minister geeft in december 2005 in de Kamer het volgende aan: "als wij zo'n afkoop doen, moeten zij daarna ook het beleid en het werkelijke onderhoud overnemen". Het gaat om een éénmalige bijdrage. De subsidie kan daarom geïnterpreteerd worden als stimulans voor de provincies om vervolgbeleid te ontwikkelen, zodat niet over enkele jaren weer een wens c.q. behoefte naar een rijksbijdrage ontstaat.

We hebben de overkoepelende onderzoeksvraag verder geoperationaliseerd door vier deelvragen te formuleren:

- Hoe is de subsidie tot stand gekomen?
- Welke voorwaarden zijn verbonden aan de toekenning van de bijdrage aan de decentrale overheden en hoe heeft de feitelijke uitkering van de gelden aan decentrale overheden plaatsgevonden?
- Is er sprake van cofinanciering en vervolgbeleid aan de kant van de decentrale overheden?
- Hoe hebben de provincies de middelen toegekend aan de veerdiensten?⁹

We hebben dit onderzoek uitgevoerd op basis van dossieronderzoek en het voeren van gesprekken met betrokken partijen. Daarnaast is, zoals eerder door de Minister toegezegd¹⁰, een afstudeerscriptie van H.F.A. den Hartogh met de titel "De verdiensten van veerdiensten" betrokken bij deze evaluatie. Met name de in dat rapport opgenomen informatie over de verdeling van de gelden is bij de provincies geverifieerd. Aangezien de verificatie geen afwijkingen heeft opgeleverd, zien we in deze rapportage af van een herhaling van deze gedetailleerde informatie.

Een lijst met geraadpleegde documenten, evenals een lijst van gesprekspartners is te vinden in de bijlage bij dit rapport.

⁹ Er is in het kader van dit onderzoek geen accountantsonderzoek uitgevoerd: we gaan ervan uit dat de uitspraken van de provincies over het gebruik van de rijksbijdrage juist en volledig zijn.

¹⁰ Zie Kamerbrief van 17 mei 2010 (zie voetnoot 7).

2 De totstandkoming van de subsidie

Dit gedeelte van het onderzoek is voornamelijk gebaseerd op dossieronderzoek. Daarnaast is in beperkte mate gebruik gemaakt van inzichten die we in een aantal gesprekken hebben verkregen. Hierbij is belangrijk om te vermelden dat de meeste van onze gesprekspartners zelf niet bij de totstandkoming van de subsidie betrokken waren. En andersom: de toen betrokken medewerkers van de verschillende overheden zitten inmiddels voor een groot deel op een andere plek in de organisatie, of zijn van baan veranderd. Het Interprovinciaal Overleg (IPO), dat een belangrijke rol heeft gespeeld bij de totstandkoming van de subsidie, heeft aangegeven onvoldoende capaciteit te hebben en heeft daarom geen medewerking verleend aan het onderzoek.

2.1 Het voortraject

In 1992 zijn de veerdiensten gedecentraliseerd.

Tot 1992 waren de veerdiensten opgenomen in de Wet Uitkering Wegen (WUW). Veren maakten onderdeel uit van het wegennet. Rijksmiddelen waren onder bepaalde voorwaarden beschikbaar voor grote investeringen (nieuwbouw, verbouw, groot onderhoud, etc.), maar ook voor de dekking van een exploitatietekort. In 1992 is de WUW vervangen door de Wet Herverdeling Wegenbeheer (WHW). De middelen die eerder rechtstreeks via het Rijk beschikbaar waren, worden nu in het Provincie- en het Gemeentefonds gestort. De provincies en gemeenten zijn vrij om het geld te gebruiken voor hun taken. De middelen zijn dus niet geoormerkt. Hierdoor ligt de financiële verantwoordelijkheid voor de veren bij de decentrale overheden.

In 2005 wordt een nieuwe financiële betrokkenheid van het Rijk gevraagd.

Een aantal jaren na de decentralisatie zijn er signalen – met name vanuit de brancheorganisaties¹¹ – dat vele veerdiensten zich in een penibele situatie bevinden¹². De exploitatie van deze veren laat maar een zeer klein overschot of zelfs een tekort zien en vele veerponten zijn wegens ouderdom aan vervanging toe, welke niet uit de lopende exploitatie betaald kan worden. Mede naar aanleiding van deze signalen dient op 5 december 2005 het Tweede Kamerlid van der Staaij (SGP), tijdens het vaststellen van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds 2006, een amendement in om te komen tot de oprichting van een landelijk gereguleerd Verenfonds¹³. Doel van een landelijk Verenfonds is om exploitatietekorten van veerdiensten af te dekken en noodzakelijke investering- en vervangingsuitgaven mogelijk te maken. Met het amendement wil van der Staaij dat het Rijk een

¹¹ De Vereniging van Eigenaren en Exploitanten van Overzetveren in Nederland (VEEON) stelt dat reeds in 1997 sprake is van een investeringsachterstand van 20 miljoen gulden, en dat deze achterstand tot 2006 is gegroeid tot 26 miljoen euro. Dit bedrag is in de komende 5-10 jaar (vanaf 2006) nodig, aldus VEEON.

¹² Zie o.a. het onderzoeksrapport 'Hoe ver is de overkant?' (2004). Positie van de Minister was toen dat er sprake was van volledige decentralisatie inclusief de middelen. Zie bijvoorbeeld het antwoord van de Minister op Kamervragen op 15 november 2005: "De verantwoordelijkheid en de zorg voor de overzetveren is overgedragen aan de decentrale overheden. Deze overheden kunnen zelf het beste afwegingen over het behoud van overzetveren maken. Ik ben niet van plan die verantwoordelijkheid naar mij toe te trekken. Ik acht het daarom niet nodig om hierin stappen te zetten" (zie voetnoot 4 en bijlage 3 bij dit rapport).

¹³ Amendement van het Tweede Kamerlid Van der Staaij c.s. (zie voetnoot 2).

eerste bijdrage levert ten behoeve van het op te richten fonds. Het fonds dient uiteindelijk structureel gevoed te worden door financiële bijdragen van Rijk, provincies en gemeenten.

In plaats van een structurele betrokkenheid wordt tot een eenmalige injectie besloten.

Bij de behandeling van de Verkeer en Waterstaat begroting 2006 en de begroting voor het Infrastructuurfonds 2006 in december 2005 zegt de Minister van Verkeer en Waterstaat "voorlopig" toe bereid te zijn om een bijdrage van EUR 10 miljoen te leveren ten behoeve van de veerdiensten. De minister geeft ook aan op voorhand niet een hogere bijdrage te willen leveren aan veerdiensten aangezien in 1992 de verantwoordelijkheid voor veerdiensten volledig door het Rijk is afgekocht. De minister stelt hierbij het volgende:

*"De overzetveren zijn in 1992 gedecentraliseerd en afgekocht. Nu is het geld blijkbaar op en kijkt men toch weer naar het Rijk. Misschien is dat wel logisch in deze sinterklaastijd, maar op zichzelf baart het mij wel zorgen. Dit temeer omdat ik recent voor een bedrag van 266 mln. aan meerjarige onderhoudsverplichtingen heb afgekocht bij de decentrale overheden [...] Als wij zo'n afkoop doen, moeten zij daarna ook het beleid en het werkelijke onderhoud overnemen. Decentralisatie is decentralisatie – wij leggen dat niemand op; wij doen dat in goed overleg – en afkoop is afkoop."*¹⁴

2.2 De ambtelijke voorbereiding

In 2006 gaan het Ministerie en de decentrale overheden op zoek naar een mogelijkheid om invulling te geven aan het amendement. Hiervoor wordt een werkgroep ingericht. Leden van die werkgroep zijn verschillende directies van V&W, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en als vertegenwoordigers van de stadsregio's de Samenwerkende kaderwetgebieden Verkeer en Vervoer (SkVV). De werkgroep komt vier keer bijeen. Hierbij komen verschillende vragen aan bod. Wie ontvangt een deel van de middelen? Hoe worden de middelen verdeeld? Welke voorwaarden gelden hiervoor? En welke sturingsmogelijkheden kan en wil het Rijk gebruiken bij de besteding van de middelen?

Wie ontvangt een deel van de middelen?

Als lid en penvoerder van de werkgroep polst IPO bij zijn leden wie aanspraak wil maken op een deel van de 10 miljoen euro. Dit gebeurt door middel van een brief op 10 oktober 2006. Niet elke provincie blijkt geïnteresseerd. Friesland, Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht, Flevoland, Gelderland en Overijssel zijn wel geïnteresseerd. In de brief die IPO aan de provincies stuurt, wordt decentrale cofinanciering als eis aan een rijksbijdrage genoemd. Niet elke provincie zegt hiertoe bereid te zijn. De stadsregio's ontvangen geen middelen.¹⁵ De provincies Drenthe, Groningen, Limburg, Noord-Brabant en Zeeland maken geen aanspraak op de middelen.

¹⁴ Bron: zie voetnoot 4 en bijlage 3 bij dit rapport.

¹⁵ De BDU middelen worden niet alleen aan de provincies uitgekeerd, maar ook aan de stadsregio's. In die zin is het niet uitkeren van de subsidie aan stadsregio's een systeembreuk. Echter, de gemeenten die deel uitmaken van stadsregio's

Hoe worden de middelen verdeeld?

Uit de verslagen van de werkgroep blijkt dat er verschillende manieren overwogen zijn om de 10 miljoen euro te verdelen. Duidelijk is dat het aantal veren per provincie een centrale rol hierbij moet spelen. Minder duidelijk is welke karakteristieken van de veren hierbij meegewogen dienen te worden. Overwogen wordt om een verfijning mee te nemen naar het bouwjaar van de schepen, naar het vervullen van een toeristische functie, of naar de afstand tot een essentiële (weg-) verbinding. Gezien de beperkte omvang van de subsidie wordt ervoor gekozen om deze factoren niet mee te nemen. Er wordt wel een onderscheid gemaakt naar het type veer: gaat het om een autoveer of een fiets/voetveer. Ingeschat wordt, na enige uitwisseling van argumenten, dat een autoveer met factor 5 gewogen wordt en een fiets/voetveer met factor 1. Met name de provincie Gelderland had liever een hogere factor voor autoveren gezien, mede omdat men bijna evenveel autoveren als fiets/voetveren heeft. Een hogere factor voor autoveren had tot een (licht) hogere toewijzing van middelen aan Gelderland geleid.

Aan het einde van de discussie staat de volgende verdeelsleutel:¹⁶

Provincie	Autoveren	Fiets/voetveren	Wegingsfactor ¹⁷	Bedrag in mln euro
FR	2	13	23	0,79
NH	10	25	75	2,57
ZH	9	22	65	2,23
UT	4	3	23	0,79
FL	0	1,5	1,5	0,05
GE	14,5	15,5	88	3,01
OV	2,5	4	16,5	0,57

Welke afspraken worden gemaakt in de werkgroep?

Wat betreft de meer technische vraag naar de verdeling van de middelen, neemt de werkgroep twee opties in overweging: een specifieke subsidieregeling, of een éénmalige verhoging van de BDU middelen. Beide opties hebben voor- en nadelen. Een specifieke subsidieregeling maakt sturing door het Rijk mogelijk. Men weet waar het geld terechtkomt, en men kan ingrijpen indien het geld niet voor het beoogde doel besteed wordt. Ook kan het Rijk voorwaarden stellen, waaronder de subsidie aan veerdiensten verstrekt kan worden – bijvoorbeeld cofinanciering door een decentrale overheid of door de exploitant van het veer. Maar zo'n specifieke subsidieregeling past niet goed bij een

kunnen wel middelen ontvangen via 'hun' provincie, mits deze provincie meedoet aan de subsidie. Hierdoor is geborgd dat alle veerdiensten in beginsel via 'hun' provincie een subsidie kunnen ontvangen.

¹⁶ Dit overzicht is overgenomen uit het hamerstuk voor het Nationale Mobiliteitsberaad van 14 december 2006. Hierbij is de bijdrage voor Zuid-Holland verkeerd berekend. De som uit 5 keer 9 (autoveren) en 22 (fiets/voetveren) is 67, en niet 65. Hierdoor ontvangt de provincie Zuid-Holland ongeveer 50.000 euro te weinig subsidie, en de overige provincies bij elkaar opgeteld 50.000 euro te veel. Aangezien de uiteindelijk verstrekte bedragen gedeeltelijk afwijken van de verdeelsleutel zoals vastgesteld in het NMB, blijft deze rekenfout zonder consequenties.

¹⁷ De wegingsfactor is berekend door autoveren een gewicht van 5 te geven, en fiets/voetveren hebben een gewicht van 1 gekregen.

gedecentraliseerd beleidsveld. Het zijn juist de decentrale overheden die verantwoordelijk zijn voor de besteding van de middelen. Een overdracht van de gelden samen met de BDU middelen leidt tot precies de tegenovergestelde voor- en nadelen: veel keuzevrijheid en verantwoordelijkheid voor de decentrale overheden, maar weinig sturingsmogelijkheden voor het Rijk. Uiteindelijk wordt in het hamerstuk van het NMB geen specifieke regeling opgenomen, maar een constructie om het geld via de BDU uit te zetten. Hiervoor worden vijf redenen genoemd:

- *"Een specifieke regeling past niet in het kabinetsbeleid, dat gericht is op de eigen verantwoordelijkheid van de decentrale overheden en op lastenverlichting.*
- *Een specifieke regeling brengt een rompslomp aan administratie (motivering, plannen, opstellen van begrotingen, beschikkingen en verantwoording achteraf vergen) met een onevenredige inzet van menskracht met zich.*
- *Het geeft geen pas om 1.600 miljoen euro via het BDU te laten lopen zonder specifieke regeling en dit wel te verlangen voor deze 10 miljoen Euro.*
- *Bovendien zijn de veren al gedecentraliseerd. Het zou dus vreemd zijn om een klein deel van de kosten niet te decentraliseren.*
- *Het past niet in het vertrouwen dat we als medeoverheden in elkaar hebben."*

Als gevolg wordt de BDU uitkering in 2007 éénmalig met 10 miljoen euro verhoogd, zonder dat hiervoor een specifieke subsidieregeling wordt opgesteld. In het Nationaal Mobiliteitsberaad (NMB) wordt afgesproken de "effecten van de inzet van de totale middelen op de verlichting van de problematiek van de veren" achteraf te evalueren. Een tussentijdse bespreking in het NMB kan plaatsvinden "aan de hand van monitoring van de resultaten door de provincies".

2.3 De voorwaarden voor de subsidie en de interpretatie hiervan

Bij de inventarisatie onder haar leden geeft IPO aan dat cofinanciering een voorwaarde is voor de deelname aan de subsidie. Als richtlijn wordt hiervoor een evenredig bedrag genoemd. Vrijwel alle provincies geven aan voornemens te zijn om aan deze voorwaarde te voldoen, hoewel de wijze waarop verschillend is.

Op 10 oktober 2006 stuurt het IPO een brief aan de provincies, om te inventariseren welke provincies aanspraak willen maken op de rijksbijdrage. Hierin wordt, met verwijzing naar ambtelijk vooroverleg met V&W, gemeld dat de minister uitgaat van een evenredige bijstorting. De minister geeft ook later, op 27 juni 2007, in de Tweede Kamer aan dat de decentrale overheden het bedrag van 10 miljoen euro "zullen verdubbelen". De provincies reageren op de aanvraag van het IPO met brieven, waarin ze aanspraak maken op de rijksbijdrage, en waarin de meeste provincies aangegeven bereid te zijn aan de eis van cofinanciering te voldoen.

In het hamerstuk wordt vastgelegd dat het om een "eenmalige" bijdrage vanuit het Rijk gaat. Ook wordt het doel van deze bijdrage expliciet genoemd, namelijk de "verlichting van de noden van de overzetveren". Het is niet de bedoeling dat "in de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de decentrale overheden [wordt] getreden". Alleen veerdiensten komen in aanmerking die "van voldoende betekenis zijn voor het verkeer- en vervoerbeleid" van de provincies. De provincies dienen zelf te beoordelen of er sprake is van de genoemde betekenis; zij stellen hun eigen prioriteiten en

stellen zelf een programma op; zij besluiten of ze willen werken met een verenfonds; en zij besluiten welke criteria toegepast worden om de subsidie te verstrekken aan een veerdienst. In provincies en stadsregio's die niet deelnemen aan de subsidie, kunnen veerdiensten een bijdrage aanvragen uit de reguliere middelen van de provincie. Dit is echter niet nieuw; immers, sinds de invoering van de WHW vallen veerdiensten onder de verantwoordelijkheid van de provincies en kunnen daarom (mede) uit deze middelen bekostigd worden. Voor de provincies die geen aanspraak maken op de subsidie gaat het dus slechts om een bevestiging van de bestaande financiële afspraken.

In het NMB wordt de doelstelling van de subsidie breed gedefinieerd. Het gaat om de "verlichting van de noden van de overzetveren". De decentrale overheden zorgen "voor de benodigde verbeteringen en investeringen in de overzetveren". De provincies gaan, conform de brede definitie van de doelstelling, verschillend om met de voorwaarden die worden gesteld aan de besteding van de subsidie, en ook waaraan de bijdrage aan besteed mag worden verschilt.

3 De besteding van de subsidie

Dit gedeelte van het onderzoek is voornamelijk gebaseerd op de interviews en schriftelijke reacties op basis van de vragenlijst van de provincies Flevoland, Gelderland, Noord-Holland, Zuid-Holland, Friesland, Overijssel en Utrecht. Zoals eerder aangegeven is niet bij elke provincie alle informatie nog beschikbaar, mede omdat de persoon die destijds betrokken was bij de regeling momenteel niet meer werkzaam is bij de provincie. Daarnaast dient ook een aantal documenten als bron voor dit hoofdstuk. Het gaat dan met name om bestedingsplannen voor de BDU middelen van de provincies.

3.1 Beleidsinvulling Provincies

Uit het onderzoek naar de totstandkoming van de subsidie blijkt dat er beleidsvrijheid aan de provincies is gegeven. In dit hoofdstuk bekijken we in welke mate er door de provincies invulling is gegeven aan de eerder benoemde doelstellingen:

1. Alle zoetwater veerdiensten zijn in de gelegenheid geweest om aanspraak te maken op de eenmalige bijdrage.
2. De bijdrage heeft ertoe geleid dat door middel van de vereiste cofinanciering door decentrale overheden additionele middelen beschikbaar zijn gesteld.
3. De rijksbijdrage is daadwerkelijk aangewend om achterstand op investeringsgebied bij pontveren te verhelpen.
4. De bijdrage heeft ertoe geleid dat de decentrale overheden vervolgsbeleid hebben opgesteld om toekomstige achterstand op investeringsgebied te voorkomen.

3.2 Wijze van subsidieverstrekking

Bij de totstandkoming van de subsidie is overeengekomen dat er geen specifieke regeling zou worden opgetuigd maar dat dit via de BDU zou gaan. In de praktijk is dan ook te zien dat er in de provincies zeer verschillend omgaan met de subsidieverstrekking aan veerdiensten. Gelderland heeft het geld in een verenfonds gestort. Utrecht heeft gebruik gemaakt van een standaard BDU regeling, waarbij aan de voorkant een toets wordt uitgevoerd op basis van offertes voor concrete investeringen en aan de achterkant een accountantscontrole volgt. Zuid Holland heeft een uitgebreide procedure opgesteld. Flevoland heeft het geld gebruikt ter bekostiging van de dekking van het exploitatietekort van een aantal veren; dit gebeurde reeds voor de rijkssubsidie. Ook nu de 51.000 euro die Flevoland heeft ontvangen, op zijn, wordt (een deel van) het exploitatietekort nog steeds door de provincie gedekt.

De wijze van subsidieverstrekking leidt ertoe dat in beginsel alle provincies met zoetwaterveren ook aanspraak kunnen maken op de subsidie.

3.3 Cofinanciering

Bij vijf van de zeven ontvangers van de rijksbijdrage, verantwoordelijk voor 94% van de subsidie, is er daadwerkelijk sprake van cofinanciering. Per provincie verschilt de invulling of interpretatie van de

term cofinanciering, mede omdat niet elke provincie direct betrokken is bij de veren (zoals Gelderland), maar deze verantwoordelijkheid feitelijk bij de gemeenten ligt. Waar cofinanciering werd toegepast was dit een evenredig bedrag of meer.

In de praktijk is de cofinanciering vaak vormgegeven door middel van subsidievoorwaarden van de provincie in de richting van de gemeente. De gemeentes hebben de eis soms doorgegeven aan de exploitant van de veerdienst. Kort gezegd: maar een deel van de investering in een veerpont is "subsidiabel". Wie bijvoorbeeld 200.000 euro in een veerpont wilde investeren, kan hiervoor 100.000 euro subsidie aanvragen. Daarmee is er in feite sprake van cofinanciering, niet tussen Rijk en provincie, maar wel tussen Rijk en gemeente, of tussen Rijk en veerexploitant.

In Gelderland is tegelijkertijd met het storten van ca. 3 miljoen euro uit de rijkssubsidie een bedrag van 5 miljoen euro door de provincie gestort in het provinciale Verenfonds.¹⁸ Het totaal heeft ertoe geleid dat de middelen in het Verenfonds duidelijk verhoogd zijn, en dat hierdoor de "levensduur" van het Verenfonds duidelijk is verlengd. De verhoging van de middelen in het Verenfonds kan daarmee geduid worden als provinciaal "vervolgbeleid".

In twee provincies is er geen sprake van cofinanciering. Deze uitzonderingen zijn Flevoland en Overijssel. In Flevoland gaat het om een dusdanig klein bedrag (ca. 50.000 euro) dat het geld niet wordt gebruikt voor investeringen, maar in de provinciale begroting vloeit ter bekostiging van de veerdiensten in de provincie.

Ook in Overijssel is er geen sprake van cofinanciering. Uit het eerder genoemde afstudeeronderzoek van den Hartogh blijkt de volgende interpretatie van de provincie Overijssel met betrekking tot de eis van cofinanciering: "De provincie Overijssel (15 veerdiensten) heeft 570.000 euro aan subsidie vanuit het Rijk ontvangen. Dit bedrag is daarna niet gecofinancierd. Dit was in beginsel de hoofdvoorwaarde voor het verstrekken van de subsidie. De provincie Overijssel gaf aan dat het Interprovinciaal Overleg (IPO), verantwoordelijk voor de verstrekking van de subsidiegelden, de voorwaarde voor cofinanciering nadien heeft gewijzigd, waardoor de provincie zonder cofinanciering aanspraak kon maken op de subsidie". Deze interpretatie kunnen we in het kader van dit onderzoek niet bevestigen; de provincie Overijssel heeft in het gesprek met ons ook geen soortgelijke uitspraak gedaan. Ook in de besluitvorming van het NMB in het najaar van 2006 en in de volgende schriftelijke uitvraag van het IPO aan de provincies (10 oktober 2006) wordt cofinanciering expliciet als voorwaarde voor de rijksbijdrage genoemd. In het NMB hamerstuk van 14 december 2006 wordt cofinanciering niet expliciet genoemd, maar volgens een uitspraak van de minister in de Kamer in juni 2007¹⁹ bestaat een afspraak met de decentrale overheden over de verdubbeling van de rijksbijdrage.

Aangezien er bij 94% van de rijksbijdrage sprake was van decentrale cofinanciering, en aangezien er door de grootste ontvanger (Gelderland) meer dan 100% is bijgestort, kunnen we ervan uitgaan dat de rijksbijdrage van 10 miljoen euro heeft geleid tot totale investeringen van meer dan 20 miljoen euro.

¹⁸ In het kader van deze evaluatie is niet onderzocht of er een causale relatie bestond tussen het beschikbaar komen van de rijkssubsidie enerzijds en de besluitvorming in de provincie anderzijds.

¹⁹ Verslag met een lijst van vragen en antwoorden bij de wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van V&W, 27.06.2007 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 061 XII, nr. 3).

3.4 Feitelijke besteding subsidie

Investerings en exploitatie

De oorspronkelijke doelstelling van de rijksbijdrage is om tegemoet te komen aan achterstallig groot onderhoud of vervangingsinvesteringen. De meeste provincies gebruiken de subsidie inderdaad voor het uitvoeren van investeringen. De aard van deze investeringen is verschillend, in een aantal gevallen is dat beperkt tot investeringen aan de vloot, in andere gevallen is dit breder opgevat en kunnen bijvoorbeeld ook investeringen in de aanlegstoepen door middel van de subsidie worden bekostigd. Flevoland gebruikt de subsidie voor de reguliere dekking van het exploitatietekort, en het verenfonds in Gelderland dient ook ter dekking van exploitatietekorten. Overigens vallen – via de afschrijvingen – ook investeringen binnen deze exploitatietekorten. Hetzelfde geldt andersom: een subsidie op een investering betekent dat het gesubsidieerde gedeelte niet afgeschreven hoeft te worden; hierdoor wordt een verhoging van het exploitatietekort voorkomen. Een scherpe scheiding tussen kosten voor investeringen enerzijds en voor exploitatie anderzijds is daarom vanuit een bedrijfskundig perspectief niet mogelijk.

Reeds uitgegeven

Bij vrijwel alle provincies is de volledige subsidie uitgekeerd en besteed. Bij slechts een enkele provincie is er nog sprake van een (substantieel) restbedrag. In Zuid Holland wordt dit veroorzaakt doordat de subsidieregeling in eerste instantie zo strikt is dat vrijwel geen enkele aanvraag voldoet. Na herziening van de regeling komt de geldstroom wel op gang. In Gelderland is reeds in 1995 een verenfonds opgericht. De rijksbijdrage en een provinciale bijdrage wordt in dat fonds gestort, zodat de eenmalige subsidie omgezet wordt in een structurele bijdrage aan de veren. Dit fonds zal, zoals nu wordt voorzien, tot tenminste 2020 voldoende zijn om de exploitatietekorten te dekken.

In slechts een enkel geval is een subsidieaanvraag door een provincie afgewezen, c.q. heeft een gemeente of een veerdienst ondanks belangstelling geen subsidie ontvangen. Wat betreft de verdeling van de subsidie op verschillende types projecten kan geen volledig beeld gegeven worden. Dit komt mede door het feit dat een aantal provincies een bijdrage hebben geleverd (of in het geval van Gelderland: gaan leveren) aan de dekking van het exploitatietekort. De achterliggende redenen voor het exploitatietekort (bijvoorbeeld: tegenvallende vraag, groot of klein onderhoud, afschrijvingen op investeringen, reparaties) zijn niet te achterhalen. Een aantal voorbeelden geven wel een indicatie voor het gebruik van de middelen. Zo is in Zuid-Holland twee derde van de middelen ingezet voor de vernieuwing en voor achterstallig onderhoud van veren. Een derde is ingezet voor nieuwe veerponten. In Overijssel is het gehele bedrag ingezet voor vernieuwing en achterstallig onderhoud. Over het algemeen ontstaat de indruk dat maar een klein deel van de 10 miljoen euro is ingezet voor de aanschaf van nieuwe veerponten; het duidelijk grotere gedeelte is gebruikt voor vernieuwing en achterstallig onderhoud, of voor een bijdrage aan het exploitatietekort, dat wederom mede veroorzaakt kan zijn door een eerdere investering.

3.5 Vervolgbeleid

Oorspronkelijk is het beoogde effect van de subsidie dat hiermee een inhaalslag kan worden gemaakt, om het vervolgens aan de decentrale overheden te laten om vervolgbeleid te formuleren zodat er geen nieuwe structurele problemen ontstaan. De desbetreffende eis is rechtstreeks te herleiden naar een uitspraak van de toenmalige Minister in de Tweede Kamer²⁰: "Als wij zo'n afkoop doen, moeten zij daarna ook het beleid en het werkelijke onderhoud overnemen. Decentralisatie is decentralisatie – wij leggen dat niemand op; wij doen dat in goed overleg – en afkoop is afkoop. [...] Het valt mij een beetje tegen dat er, met uitzondering van Gelderland, geen enkele provincie is geweest die de daad bij het woord heeft gevoegd en goed gezorgd heeft voor wat er werd opgedragen. Ik denk dat dit een kwestie is van goed huisvaderschap". Een van de eisen die met de verstrekking van de 10 miljoen euro verbonden is, is dus dat door de provincies een vervolgbeleid wordt ontwikkeld en geïmplementeerd.

Wij hebben deze vraag aan de provincies voorgelegd. Veruit de meeste provincies geven aan dat zij zelf geen vervolgbeleid hebben geformuleerd, omdat zij zelf geen (opdrachtgever-) verantwoordelijkheid hebben voor veren. Deze verantwoordelijkheid ligt bij de gemeentes. Het is volgens deze provincies dus een taak van de gemeentes om vervolgbeleid te ontwikkelen.

Alleen in Gelderland is er, zoals eerder genoemd, wel sprake van vervolgbeleid. De provincie verwacht dat de veren in de provincie in de komende jaren veel geld zullen investeren. Omdat in het exploitatietekort ook afschrijvingen op investeringen zijn inbegrepen, zal dit tot een stijgend exploitatietekort leiden. Het provinciale Verenfonds kan in de komende 10-15 jaar het exploitatietekort van de veren in de provincie dekken.²¹

²⁰ Bron: zie voetnoot 4 en bijlage 3 bij dit rapport.

²¹ Per 31 december 2010 bedroeg het eigen vermogen van de Stichting Veren Gelderland 11,1 miljoen euro, waarvan 3 miljoen euro uit de rijksbijdrage en 5 miljoen euro uit de gelijktijdige bijstorting (cofinanciering) door de provincie.

4 Conclusies

De overkoepelende bevinding van deze evaluatie is dat de rijksbijdrage van 10 miljoen euro besteed is aan investeringen in veerdiensten, en dat als gevolg van cofinanciering in totaal meer dan 20 miljoen euro is geïnvesteerd. De volgende tabel bevat een overzicht over het bereiken van de doelstellingen van de rijksbijdrage.

<i>Doelstelling</i>	<i>Bereikt?</i>
1. Alle zoetwater veerdiensten zijn in de gelegenheid geweest om aanspraak te maken op de eenmalige bijdrage.	Ja.
2. De bijdrage heeft ertoe geleid dat door middel van de vereiste cofinanciering door decentrale overheden additionele middelen beschikbaar zijn gekomen.	94% van de middelen zijn gefinancierd; in totaal meer dan 100% cofinanciering (totale investering meer dan 20 miljoen euro op basis van 10 miljoen euro rijksbijdrage).
3. De rijksbijdrage is daadwerkelijk aangewend om achterstand op investeringsgebied bij pontveren te verhelpen.	Ja.
4. De bijdrage heeft ertoe geleid dat de decentrale overheden vervolgbeleid hebben opgesteld om toekomstige achterstand op investeringsgebied te voorkomen.	Alleen in Gelderland.

De algemeen positieve conclusie verdient drie nuancerende opmerkingen.

Ten eerste heeft de subsidie weliswaar tot investeringen geleid, maar niet tot een structurele oplossing, met Gelderland als uitzondering. De bijdrage heeft in de andere provincies niet ertoe geleid dat een vervolgbeleid is opgesteld om toekomstige achterstand op investeringsgebied te voorkomen. Daarnaast geeft een aantal decentrale partijen aan dat het niet onwaarschijnlijk is dat er in de toekomst opnieuw achterstanden zullen ontstaan en dat zij daar een rol voor het Rijk zien. Kortom, de bekostiging van de zoetwaterveren is niet door alle decentrale overheden structureel opgelost. Dit brengt het risico met zich mee van het eerder door de minister geïdentificeerde 'slechte gedrag'²² van decentrale overheden om bij tegenvallers of tekorten bij de Rijksoverheid aan te kloppen. De econoom spreekt in zo'n situatie van een "impliciete garantie". De oplossing van dit probleem ligt in het expliciteren van rollen, verantwoordelijkheden en verwachtingen.

In het verlengde hiervan ligt de tweede nuancering: de afspraken tussen Rijk en decentrale overheden zijn door de partijen uiteenlopend geïnterpreteerd. De middelen zijn uiteindelijk daadwerkelijk ingezet conform de doelstelling van de rijksbijdrage. Maar een helder afsprakenkader, zeker over cofinanciering, over monitoring en over de vragen welke investeringen subsidiabel zijn en of de exploitatie subsidiabel is, had onzekerheden kunnen wegnemen. In het kader van deze evaluatie hebben een aantal provincies aangegeven dat, achteraf gezien, een duidelijkere regeling toch wel nuttig was geweest. Zonder zo'n regeling moesten ze zelf zoeken naar een goede invulling van de subsidierelatie met de veerdiensten, en waren ze met name soms onzeker bij de interpretatie van de doelstellingen van de Rijksoverheid.

²² Zie het citaat van de minister van 15 december 2005; zie voetnoot 4 en bijlage 3 bij dit rapport.

Ten derde is niet duidelijk in hoeverre de rijksbijdrage daadwerkelijk "additionele" investeringen heeft losgemaakt. Dit is het geval indien de bijdrage ertoe heeft geleid dat een investering heeft plaatsgevonden die nodig was en die zonder de bijdrage niet had plaatsgevonden. In beginsel zijn ook situaties denkbaar waarbij een investering sowieso had plaatsgevonden (en de rijksbijdrage dus vooral mooi meegenomen is), of waarbij een onnodige investering plaatsvindt. We kunnen de vraag naar "additionaliteit" niet met zekerheid beantwoorden. Wel zijn er indicaties dat een belangrijk deel additioneel is. Dit geldt met name voor investeringen die niet per se op een bepaald moment dwingend nodig zijn (bijvoorbeeld: een onderdeel van een veerpont kan technisch nog een tijdje mee), maar die wel wenselijk zijn (bijvoorbeeld: de vervanging van het onderdeel zou de efficiency duidelijk verhogen). Een gebrek aan budget leidt dan tot inefficiënte keuzes, namelijk tot het uitstellen van investeringen in onderhoud en vervanging. Een groot aantal investeringen lijkt in deze categorie te vallen. Deze investeringen hadden zonder de rijksbijdrage (nog) niet plaatsgevonden.

Bijlage 1: Geïnterviewde personen

Marcus Hukema	Provincie Zuid-Holland
Guus Jacobse	Secretaris Gelders Verenfonds/ Provincie Gelderland
Anja van Soelen	Provincie Utrecht
Arnoud Turkstra	Provincie Flevoland
Pieter Bakker	Provincie Friesland
Emile Hagoort	Provincie Overijssel
Schriftelijke beantwoording	Provincie Noord-Holland

Bijlage 2: Bronnen

Naast de in de voetnoten genoemde kamerstukken zijn de volgende bronnen gebruikt voor dit rapport. Het gaat hierbij voor een groot deel om interne documenten uit het dossier van het ministerie, en om interne documenten die door provincies beschikbaar zijn gesteld.

Titel/onderwerp	Van	Aan	Datum
Notitie over de problematiek van de overzetveren in relatie tot een Landelijk te vormen fonds	VEEON	R. Smit	28 februari 2006
Informatie voor bijeenkomst ambtelijke werkgroep			
Samenvattend transcript van de parlementaire geschiedenis van de overzetveren in de Wet herverdeling wegenbeheer (Whw)			
Kort verslag van derde bijeenkomst over "het verenfonds" bij Ministerie van V & W			15 juni 2006
Kort verslag van vierde bijeenkomst over "het verenfonds" bij Ministerie van V & W			4 september 2006
Verenfonds	VEEON	Gedeputeerde mobiliteit/verkeer van alle provincies	13 september 2006
Uitvoering 'verenfonds' (amendement Van der Staaij)	Ambtelijke werkgroep	Leden van NMB van 28/9/2006	
Inventarisatie deelname subsidie overzetveren	IPO	Alle provincies	10 oktober 2006
Reactie provincie Zuid-Holland op brief IPO	Provincie Zuid-Holland	IPO	Oktober 2006
Reactie provincie Overijssel op brief IPO	Provincie Overijssel	IPO	31 oktober 2006
Reactie provincie Gelderland op brief IPO	Provincie Gelderland	IPO	31 oktober 2006
Mededeling aan begin van vergadering 2 nov. 2006			2 november 2006
Stand van zaken verenfonds	Rutgher Smit (V&W)	Directeurenoverleg	15 november 2006
Eindrapport onderzoek overzetveren	Provincie Gelderland		November 2006
Hamerstuk verenfonds voor agenda NMB van 14/12/2006	Ambtelijke werkgroep	Leden van het NMB	14 december 2006
Conceptverslag van NMB van 14/12/2006	Secretariaat NMB		
Provinciaal blad 54 Provincie Zuid-Holland:	Provincie		8 september

Wijziging uitvoering BDU verkeer en vervoer	Zuid-Holland		2009
Presentatie Aanpassing Uitvoering van het Verenfonds	Provincie Zuid-Holland		15 oktober 2009
De verdiensten van veerdiensten. De maatschappelijke en economische betekenis van de zoete veren in Nederland anno 2009	H.F.A. den Hartogh		10 maart 2010

Bijlage 3: Verslag Tweede Kamer 15 december 2005

Deze bijlage bevat het verslag van de Behandeling van het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2006 (30300 XII) en het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2006 (30300 A) van 15 december 2005. Omdat in het evaluatierapport op een aantal punten geciteerd wordt uit dit verslag, is ervoor gekozen om het onderdeel van het verlag dat betrekking heeft tot de overzetveren, integraal op te nemen als bijlage bij het rapport.

Minister Peijs: [...] Ik kom nu te spreken over de overzetveren. Gisteren was er veel aandacht voor deze bijzondere vorm van openbaar vervoer. De heer Van der Staaij lijkt Kamerbreed steun te krijgen voor zijn motie om 10 mln. in de veren te steken...

Mevrouw Dijkema (PvdA): Het is een amendement.

Minister Peijs: Neemt u mij niet kwalijk; het betreft het amendement van de heer Van der Staaij om 10 mln. in het Verenfonds te steken. Voordat ik daar specifiek op inga, zou ik eerst het volgende willen zeggen. De overzetveren zijn in 1992 gedecentraliseerd en afgekocht. Nu is het geld blijkbaar op en kijkt men toch weer naar het Rijk. Misschien is dat wel logisch in deze sinterklaastijd, maar op zichzelf baart het mij wel zorgen. Dit temeer omdat ik recent voor een bedrag van 266 mln. aan meerjarige onderhoudsverplichtingen heb afgekocht bij de decentrale overheden; het gaat hierbij om Brokxnat. Misschien mag ik nu even over de hoofden van de woordvoerders in deze Kamer heen naar de betrokken andere overheden roepen dat ik er weinig voor voel om nog een keer met lege potten en open handen geconfronteerd te worden. Wij hebben nu een groot aantal zaken afgekocht bij de decentrale overheden. Ik neem hen serieus, maar zij moeten zichzelf ook serieus nemen. Als wij zo'n afkoop doen, moeten zij daarna ook het beleid en het werkelijke onderhoud overnemen. Decentralisatie is decentralisatie – wij leggen dat niemand op; wij doen dat in goed overleg – en afkoop is afkoop.

Dat gezegd hebbend, merk ik op dat ook ik een zwak heb voor veren; niet alleen omdat zij zo mooi zijn in het landschap. Ik denk dat zij heel belangrijk zijn ...

De heer Van der Staaij (SGP): De minister merkte in haar inleiding bij dit onderwerp op dat de potten nu leeg zijn en dat wij rond sinterklaas zitten. Ik wijs erop dat al vier jaar geleden Kamerbreed een motie is aangenomen, waarin de minister op een probleem werd gewezen en waarin haar werd verzocht in overleg te treden om tot een oplossing te komen. In die zin kan niet ineens gezegd worden dat de potten leeg zijn; het is een kwestie die al jaren sleept. Eigenlijk is toen al gezegd dat het niet helemaal bevredigend tot een afronding is gekomen.

Minister Peijs: Wij hebben serieus overleg en serieuze onderhandelingen met de decentrale overheden. Deze zaken zijn in 1992 gedaan. Het valt mij een beetje tegen dat er, met uitzondering van Gelderland, geen enkele provincie is geweest die de daad bij het woord heeft gevoegd en goed gezorgd heeft voor wat er werd opgedragen. Ik denk dat dit een kwestie is van goed huisvaderschap.

Ik vind, zoals gezegd, de veren belangrijk voor de toegankelijkheid van het landelijk gebied, voor het lokale bestemmingsverkeer en het recreatieverkeer. Bovendien hebben wij daardoor veel minder omrijkilometers. De heer Van der Staaij vraagt om een relatief bescheiden bedrag. Als wij daarmee in overleg met de decentrale overheden een veel groter bedrag kunnen losweken voor de veren, wil ik in principe de brede wens van de Kamer honoreren. Ik wil wel graag overleggen met het IPO, zodat ik zeker weet dat het geld goed besteed wordt. Mijn conclusie is dat ik een voorlopige toezegging wil doen, met een protest aan het adres van de provincies, maar met een warm hart voor de veren.

De heer Van Hijum (CDA): Dit sluit aardig aan bij wat in de Kamer leeft. Ik kan mij de principiële opmerking van de minister wel voorstellen. Stemt zij daarmee in met de vorming van een landelijk verenfonds of wil zij dat, ook in het verlengde van wat ik gisteren heb voorgesteld, in overleg met de provincie het "Gelderlandmodel" moet worden uitgerold? De provincies nemen dan hun verantwoordelijkheid en de minister komt zelf met een verenfonds.

Minister Peijs: Ik wil niet van tevoren al vaststellen wat ik ga doen. Ik ga met het IPO een lijn trekken die voor de provincies ook bevredigend is. Men moet het mij niet kwalijk nemen, maar ik zeg er wel bij dat ik nu weer een aantal zaken heb afgekocht en dat wij niet over tien jaar weer in de Kamer hiermee moeten worden geconfronteerd. Dan zouden wij alles dubbel betalen. Ik heb het onderhoud van een aantal kanalen afgekocht. De provincies moeten dat geld niet ergens anders in stoppen. Het geld is echt daarvoor bedoeld. Zij moeten niet over tien jaar weer bij de Kamer aankloppen omdat zij zelig zijn en geld willen voor het Noordhollands Kanaal. Zo zijn wij niet getrouwd.

De heer Van der Staaij (SGP): De gedachte achter mijn amendement is om een impuls te geven en tegelijkertijd een goede basis te hebben voor sluitende afspraken. De minister is het toch met mij eens dat 10 mln. misschien nog niet het totale bedrag is? Misschien is een hogere rijksbijdrage nodig. Die mogelijkheid moet open blijven. Laten wij dan in overleg tot een definitieve conclusie komen, zodat het in de toekomst echt goed geregeld is.

Minister Peijs: Dat vind ik dan wel een beloning van slecht gedrag. Ik zeg dat nog niet op voorhand toe. Sta mij toe dat ik eerst ga praten, om te zien hoe de vlag er bij staat en waarom de provincies de taak niet goed hebben uitgevoerd. Wat hebben zij er jaarlijks in gestopt? Ik hoor wel eens van de mensen die op de overzetveren varen dat de provincies er helemaal niets in stoppen en dat zij met een uitputtingsslag bezig zijn, doordat onderhoud langjarig achterwege is gebleven. Zo'n veer wordt dan met kunst- en vliegwerk varende gehouden. Ik heb er een hekel aan om slecht gedrag te honoreren.

De heer Van der Staaij (SGP): Het punt van de minister is herkenbaar. Er zijn zeker provincies die het erbij hebben laten zitten. Er is echter ook een provincie als Gelderland, die het wel goed heeft gedaan. Ook die provincie stuit op dermate grote investeringen dat het niet reëel is, haar de kosten alleen te laten dragen.

Minister Peijs: Daar zou ik ook aanmerkelijk meer consideratie mee hebben dan met provincies die het er maar bij hebben laten zitten en helemaal niks hebben gedaan.

Mevrouw Van Gent (GroenLinks): Ik heb nog een vraag over het amendement, want misschien moet ik in tweede termijn nog een motie indienen, maar als dat kan wil ik dat de Kamer besparen. In de toelichting op het amendement, waar een Kamermeerderheid voor is, staat dat het een eerste rijksbijdrage voor het fonds is. Wij willen slecht gedrag ook niet goedpraten, maar in het

amendement staat ook duidelijk dat er vervolgens een fonds moet komen met bijdragen van Rijk, provincies en gemeenten. In het amendement wordt dus wel gevraagd dat het Rijk structureel bijdraagt. Ik neem aan dat de minister het daarmee eens is.

Minister Peijs: Nee!

Mevrouw Van Gent (GroenLinks): Het amendement wordt aangenomen. Misschien moet de minister een beetje realistisch zijn.

Minister Peijs: Ik meende net met de indiener van het amendement een afspraak te hebben gemaakt die geen structurele financiering behelst. Ik heb gezegd dat ik eerst ga praten. Ik zeg nu geen structurele bijdrage toe. Ik wil eerst kijken hoe de vlag er bij hangt. Het wordt anders als alle provincies jaar op jaar voldoende in de veren geïnvesteerd blijken te hebben, maar dat niet genoeg blijkt te zijn. Volgens mij zijn er echter provincies bij die sinds zij er geld voor hebben gekregen toch nooit een cent in de veren hebben gestopt. Daar wil ik eerst naar kijken, want ik wil geen slecht gedrag belonen.

De heer Hermans (LPF): Misschien moet er nog wat extra duidelijkheid komen. De minister had het over een motie, maar het gaat om een amendement van 10 mln. Het amendement van de heer Van der Staaij zal ongetwijfeld in stemming komen. De minister vraagt de vrijheid om met de decentrale overheden in overleg te gaan. In hoeverre is het dan wenselijk om nu al wettelijk dat bedrag van 10 mln. vast te leggen en daar de onderhandelingen mee te starten? De minister heeft ook niets gezegd over de dekking van het amendement.

Minister Peijs: De heer Van der Staaij heeft een deugdelijke dekking aangegeven. Ik wil met die 10 mln. in de hand met de provincies gaan praten, maar ik wil dat bedrag nog niet met tien vermenigvuldigen. Ik ga eerst kijken wat de provincies met dat geld gedaan hebben en daarna kom ik bij de Kamer terug. Mag ik dat zo afspreken, voorzitter?

De voorzitter: Goed. [...]

Bijlage 4: Vragenlijst aan Provincies

Onderwerp
Vragenlijst Evaluatie Zoetwaterveren

Aan	Van	Datum
Provincies	RebelGroup	19.07.11

Achtergrond

In opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (DGMO) voert RebelGroup Advisory op dit moment een evaluatie-onderzoek uit naar de subsidie van 10 miljoen euro die door het Rijk in 2006 verstrekt is voor de zoetwaterveren in de provincies. Een belangrijke onderdeel van de evaluatie is het in kaart brengen van de inzet van de middelen. Hierover en over een aantal andere zaken willen we graag met de provincies spreken die toen geld van het Rijk hebben ontvangen. Onderstaand treft u een vragenlijst aan die u een indruk geeft over de punten die we graag met u willen bespreken.

1. Totstandkoming rijksbijdrage

- (Hoe) was de provincie betrokken in het voortraject (d.w.z., bij de totstandkoming van de rijksbijdrage)?
- Welke afspraken heeft de provincie met het Rijk gemaakt omtrent de rijksbijdrage voor de overzetveren? Welke voorwaarden waren van toepassing?
- Hoeveel geld heeft de provincie ontvangen?

2. Gebruik rijksbijdrage

- Welke principes waren leidend bij de toewijzing van de middelen aan veerdiensten? Waren er bijv. aanvragen, of heeft de provincie zelf besloten welke veerdienst hoeveel krijgt?
- Indien er gebruik werd gemaakt van het principe "subsidie-aanvraag en goedkeuring":
 - o Wat waren de voorwaarden?
 - o Voor wie was de aanvraag opengesteld?
 - o Hoeveel aanvragen waren er en voor hoeveel geld?
 - o Hoeveel van de aanvragen zijn gehonoreerd?

- Indien er een ander principe toegepast werd:
 - o Wat was dit principe?
 - o Wie heeft besloten over de toewijzing van middelen?
- Zijn de middelen gebruikt voor investeringen of de exploitatie?
- Was er sprake van cofinanciering? Door wie?
- Welke veerdienst heeft wanneer hoeveel geld ontvangen, en hoe is dit geld ingezet?
- (Hoe) heeft de provincie de inzet van de subsidie gecontroleerd?
- Welk gedeelte van de beschikbare middelen is uiteindelijk uitgekeerd? Wat is er met het eventuele restant gebeurd?

3. Vervolgbeleid

- Is er sprake van provinciaal vervolgbeleid ten aanzien van de veerdiensten? Welke vervolgstappen zijn genomen ten aanzien van provinciaal vervolgbeleid voor de veerdiensten?

4. Algemeen

- Wat is meer algemeen uw visie op de (subsidie-)relatie tussen Rijk en provincies op het gebied van de veren?
- Wat is over het algemeen uw beeld van de bestaande en een mogelijke toekomstige bekostiging van de veren in Nederland / in uw provincie?
- Hoe is de bekostiging van veren nu structureel geregeld? Is de bekostiging (incl. groot onderhoud) nu dekkend, rekening houdend met exploitatie-opbrengsten en structurele subsidies?