Panteia
Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM



Evaluatie Tijdelijke Regeling Quick Wins Binnenvaart

kenmerk 31133870

Witteveen + Bos

Rob de Leeuw van Weenen; Ivo Hindriks; Wouter van der Geest; Ben Smeenk; Arnaud Burgess

Zoetermeer, 30 november 2018

Omslagfoto: Barge Terminal Tilburg gelegen op bedrijventerrein Vossenberg in Tilburg, die met behulp van subsidie uit de Tijdelijke Regeling Quick Wins Binnenvaart in 2013 is gerealiseerd. Bron GVT, 2018.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Panteia. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Panteia. Panteia aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with Panteia. Quoting numbers or text in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of Panteia. Panteia does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

Inhoudsopgave

Samenvatting **5**
Inleiding 5
Evaluatie 5
Conclusies 5
Aanbevelingen 8

Figuren **11**

Tabellen **12**

1 Inleiding **13**
1.1 Aanleiding 13
1.2 Doel en onderzoeksvragen 15
1.3 Opzet onderzoek 15
1.4 Leeswijzer 15

2 Aanleiding van de Tijdelijke Regeling Quick Wins Binnenvaart **17**
2.1 Schets van de binnenvaartsector 17
2.2 Schets van het financieringsvraagstuk 22

3 Opzet van de Tijdelijke Regeling Quick Wins Binnenvaart **23**
3.1 Begin van de Quick Wins-regeling: de 1e en 2e tranche 23
3.2 Aanpassing regeling en introductie 3e tranche 25

4 Opzet Evaluatie **30**
4.1 Analysekader Tijdelijke Regeling Quick Wins Binnenvaart 30
4.2 Beschrijving van de doelgroep 39
4.3 Dataverzameling 39

5 Doeltreffendheid **43**
5.1 Output: gerealiseerde projecten 43
5.2 Outcome: effecten van de gerealiseerde Quick Wins-projecten 49
5.3 Oordeel over de doeltreffendheid 59

6 Doelmatigheid **61**
6.1 Input: algemeen beeld apparaatskosten 61
6.2 Input: 1e en 2e tranche 65
6.3 Input: DUB-regeling 70
6.4 Rol IenW 74
6.5 Outcome: overige effecten 75
6.6 Oordeel over de doelmatigheid 78

7 Maatschappelijke kosten en baten 81
7.1 Opzet MKBA 81
7.2 Overeenkomst verwachte en gerealiseerde MKBA-score 82
7.3 Overige opmerkingen MKBA 83
7.4 Oordeel over het gebruik van MKBA 86

8 Conclusies en leerpunten 88
8.1 Conclusies 88
8.2 Aanbevelingen 94
8.3 Resterende knelpunten en kansen in het binnenhavennetwerk 97

Bijlagen 88
Bijlage 1 Regeling in Stcrt 99
Bijlage 2 Wijziging Regeling Quick Wins Binnenvaart stcrt-2010-2897 109
Bijlage 3 Publicatietekst DUB-regeling 112
Bijlage 4 Overzicht 1e en 2e tranche Quick Wins Binnenvaart-projecten 119
Bijlage 5 Overzicht 3e tranche Quick Wins Binnenvaart DUB-projecten 123
Bijlage 6 Vragen internet enquête 124
Bijlage 7 Resultaten internet enquête 133
Bijlage 8 Gespreksonderwerpen interviews 138
Bijlage 9 Rekenhulpmiddel Quick Wins Binnenvaart aanvragen 139
Bijlage 10 Instructies Aanvraag Quick Wins Binnenvaart 140
Bijlage 11 Benadering feitelijke MKBA 143

Samenvatting

Inleiding

De Tijdelijke Regeling Quick Wins Binnenvaart[1] is in 2008 opgezet via twee financieringsronden, de 1e en 2e tranche. Daarbij konden decentrale overheden een subsidieaanvraag indienen bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW)[2] voor projecten gericht op het (regionaal) ontwikkelen van de binnenvaart/ binnenhavens. De regeling beoogde gemeenten en provincies met een financiële bijdrage te helpen om snel maatregelen door te voeren; de zogenaamde Quick Wins projecten. Het doel van deze projecten was om het functioneren van binnenhavens en regionale vaarwegen voor het beroepsgoederenvervoer over water te verbeteren en daarbij de mogelijkheden voor overslag vanuit binnenschepen naar de wal te vergroten of op zijn minst op peil te houden.

In 2012 is de Decentrale Uitkering Binnenhavens (DUB) aan het beleid toegevoegd. Deze werd gerealiseerd als een 3e tranche. De DUB-regeling is in het leven geroepen om een deel van het overgebleven bedrag uit de eerdere twee tranches aan te wenden om andere – inmiddels geconstateerde – knelpunten in het vaarwegennetwerk op te lossen, namelijk het versterken van containerfaciliteiten om de verwachte containergroei op de belangrijkste (inter)nationale hoofdvaarwegen in het achterland ook voor de toekomst op te kunnen blijven vangen. Met deze focus op het stimuleren van containeroverslag week de DUB-regeling in voorwaarden en doelstelling af van de eerste twee tranches.

Evaluatie

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft onderzoeksbureau Panteia gevraagd de Tijdelijke Regeling Quick Wins Binnenvaart te evalueren. Deze evaluatie is in 2018 uitgevoerd. Het doel van deze evaluatie is om inzicht te verschaffen in de volgende zaken:

1. De doelmatigheid en doeltreffendheid waarmee de gemeenten en provincies hun werkzaamheden hebben verricht;
2. De mate van implementatie van de resultaten en de bijdrage aan beleidsdoelen van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, zoals opgenomen in het Quick Wins-beleid;
3. De mate van implementatie (kwalitatief en indien mogelijk kwantitatief) van de maatschappelijke kosten en baten zoals opgenomen in de specifieke maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA)-berekeningen van individuele subsidieprojecten die zijn toegevoegd bij de subsidieaanvragen.

Deze samenvatting geeft de belangrijkste conclusies weer die volgen uit het evaluatieonderzoek.

Conclusies

Omdat de doelstelling van de 1e en 2e tranche verschilt van de doelstelling van de DUB-regeling zijn deze twee onderdelen apart geëvalueerd. Voor beiden behandelen we

[1] Ten behoeve van de leesbaarheid wordt in dit rapport naar de 'Tijdelijke Regeling voor de Quick Wins Binnenvaart gerefereerd als de 'regeling' of 'Quick Wins-regeling'.
[2] Gezien de naamsveranderingen die het ministerie gedurende de uitvoering van de regeling heeft ondergaan en de verwarring die dit bij het lezen van deze evaluatie tot gevolg kan hebben, is besloten om in deze evaluatie de huidige naam "ministerie van Infrastructuur en Waterstaat", de afkorting IenW of ministerie te hanteren.

achtereenvolgens de doeltreffendheid en de doelmatigheid (deelvraag 1 en 2). Tot slot gaan we in op de mate van realisatie van de MKBA (deelvraag 3). Het volgende kan daarbij worden geconcludeerd.

Doeltreffendheid van de 1e en 2e tranche

- De doelen van de 1e en 2e tranche zijn in de Quick Wins-regeling met 'het verbeteren of op peil houden van de bereikbaarheid en overslag van binnenhavens' niet specifiek en meetbaar geformuleerd, waardoor de doeltreffendheid niet eenduidig vastgesteld kan worden. Door naar indicatoren te kijken zoals de toename in overslag en de toename van grotere klasse schepen kan wel een indicatie gegeven worden van de doeltreffendheid.
- In de gemeenten waar een Quick Wins-containerterminalproject is uitgevoerd zien we dat tussen 2011 en 2016 de containeroverslag met gemiddeld 40% is toegenomen. Dit terwijl de groei van de containeroverslag in gemeenten waar geen Quick Wins-project is uitgevoerd uitkwam op 10%.
- Verder is er tussen 2009 en 2016 in de gemeenten waar een Quick Wins-bulkoverslag project is uitgevoerd sprake van een toename van de geloste bulk met 1%. Dit terwijl er bij de bulkoverslag in de gemeenten zonder Quick Wins project sprake is van een marginale daling van zo'n 0,5%. Hieruit wordt geconcludeerd dat het vervoer over water van bulkgoederen op peil is gehouden.
- Daarnaast is tussen 2009 en 2016 het aandeel vervoerde lading door CEMT klasse V schepen in deze gemeenten met 35% toegenomen ten koste van kleinere schepen (klasse II, III en IV). In het kader van de toenemende schaalvergroting van de binnenvaartvloot concluderen we zodoende dat de bereikbaarheid van deze groep gemeentelijke binnenhavens verbeterd is.
- Vrijwel alle respondenten melden dat de positie van de binnenhaven als gevolg van de realisatie van een Quick Wins-project verbeterd of op peil gehouden is. Bij circa een kwart van de Quick Wins-projecten is er sprake van toegenomen bedrijfsvestiging in of rondom de binnenhaven.
- Hiermee wordt geconcludeerd dat aan de doelstelling "het functioneren van binnenhavens en regionale vaarwegen voor het beroepsgoederenvervoer over water te verbeteren of op zijn minst op peil te houden" is voldaan en dus dat de eerste twee tranches doeltreffend zijn.

Doelmatigheid van de 1e en 2e tranche

- Voor het beoordelen van de doelmatigheid wordt een onderscheid gemaakt tussen de doelmatigheid van het aanvraagproces en de doelmatigheid van de projectrealisatie.
- Tijdens het subsidieaanvraagproces zijn bij de aanvragers geen situaties opgetreden die door de respondenten als overbodig, te complex of te tijdrovend zijn ervaren. Daarom concluderen we dat de ingezette middelen voor het aanvraagproces doelmatig zijn geweest.
- Gedurende de projectrealisatie is de planning in circa 90% van de gevallen niet gehaald. Dit heeft zowel de aanvragers als het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat extra werk gekost. Uitloop van de planning is enerzijds te verklaren door de complexiteit van Quick Wins-projecten en de bijbehorende risico's die bij zulke complexe projecten kunnen optreden. Anderzijds is dit hoge percentage een indicatie dat de beheersbaarheid van projecten een lastig punt is geweest voor de aanvragers. Dit aspect heeft geleid tot een verminderde doelmatigheid.
- Daartegenover is de uitvoering van de Quick Wins-projecten circa €21,2 miljoen goedkoper uitgevallen. Omdat de Quick Wins-subsidie maximaal 50% van de

totale projectkosten bedraagt, zijn de gehonoreerde subsidiebedragen hierdoor bij oplevering van deze projecten uiteindelijk €10,6 miljoen lager vastgesteld. Dit draagt per definitie bij aan de doelmatigheid. De oorzaak hiervan ligt in een lagere aanbesteding als gevolg van de economische crisis van 2008.
- De aanvragers zijn unaniem positief over de technische en operationele ondersteuning door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat gedurende het aanvraagproces en de projectrealisatie. Daarom wordt geconcludeerd dat de ondersteunende rol van het ministerie heeft bijgedragen aan de doelmatigheid.

Doeltreffendheid van de DUB-Regeling

- Omdat vooralsnog twee van de vijf DUB-projecten ten tijde van deze evaluatie (2018) afgerond zijn, kan alleen voor deze projecten een betrouwbare uitspraak gedaan worden over de doeltreffendheid.
- Van de twee afgeronde DUB-projecten heeft het project in Tiel/Medel de verwachte overslaggroei, zoals omschreven in de doelstellingen van de DUB-regeling, sneller dan verwacht gehaald. Het later opgeleverde project in Bergen op Zoom lijkt de gestelde doelstelling ook te halen, waardoor deze twee projecten doeltreffend zijn.
- Ook is de verwachting dat de drie overige, nog niet gerealiseerde, DUB-projecten doeltreffend zullen zijn. In vergelijking met de 1e en 2e tranche werden bij de subsidieaanvraag van de DUB-regeling strengere voorwaarden gesteld aan het vooronderzoek. Ook waren intentieverklaringen van bedrijven bij de subsidieaanvraag vereist, waarmee meer garanties vanuit het bedrijfsleven werden gevraagd dan bij de 1e en 2e tranche het geval was.

Doelmatigheid van de DUB-Regeling

- Evenals bij de 1e en 2e tranche was er volgens de aanvragers tijdens het aanvraagproces bij de DUB-regeling (3e tranche) geen sprake van situaties die door de respondenten als overbodig, te complex of te tijdrovend ervaren zijn. Hierdoor wordt geconcludeerd dat de ingezette middelen voor het aanvraagproces doelmatig zijn.
- In tegenstelling tot de 1e en 2e tranche is de DUB-regeling via het Gemeentefonds gefinancierd. Hierdoor had het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat geen formeel instrument meer om de DUB-projecten in de realisatiefase bij te sturen. Om deze reden bleef IenW in deze tranche veelvuldig in overleg met de aanvragers om de projecten goed te kunnen monitoren en waar nodig bij te sturen, waardoor de overheveling naar het Gemeentefonds niet tot een verminderde doelmatigheid heeft geleid.
- Drie van de vijf DUB-projecten zijn op de planning uitgelopen. Deze projecten zijn op het moment van deze evaluatie nog niet gerealiseerd. Hierdoor wordt geconstateerd dat de beheersbaarheid van de DUB-projecten een probleem is en tot extra kosten heeft geleid. Dit is mede veroorzaakt door de grotere projecten en bredere gebiedsinpassing in deze tranche.

Realisatie van maatschappelijke kosten en baten versus de voorspelling met MKBA's in de 1e en 2e tranche

- Voor de 1e en 2e tranche was het bij aanvraag vereist om een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) bij de subsidieaanvraag te voegen. In deze MKBA werden de verwachte maatschappelijke baten van een project (uitgedrukt in transportkostenvoordelen) afgezet tegen de geschatte maatschappelijke kosten (aan publieke middelen).

- Het is aannemelijk dat momenteel in bijna alle gevallen op termijn de maatschappelijke baten groter zijn dan de maatschappelijke kosten.
- Wel wordt geconstateerd dat de door de aanvragers in de MKBA opgenomen geprognosticeerde overslagvolumes vooralsnog slechts in een beperkt aantal Quick Wins-projecten gehaald worden. Het gaat hierbij voornamelijk om containerterminalinitiatieven. Dit betekent dat over het algemeen de aanvragers de maatschappelijke baten te positief hebben ingeschat.
- Specifiek voor de projecten gericht op containerterminalontwikkeling (goed voor circa €21,0 miljoen subsidie verspreid over twaalf projecten), kunnen we op basis van de interviews, enquêtes en trendcijfers met grote zekerheid stellen dat de werkelijke baten op termijn groter zullen zijn dan de kosten.
- De resultaten van de projecten gericht op bulkoverslag (42 projecten, goed voor circa €40,0 miljoen subsidie) zijn minder eenduidig.
- Voor de meerderheid van deze projecten (28 projecten) is de verwachting dat de baten op termijn groter zijn dan de kosten. Dit ondanks het feit dat vele projecten vertraagd zijn opgeleverd en de geprognosticeerde baten in de MKBA's hierdoor pas later worden gerealiseerd.
- Daarnaast wordt geconcludeerd dat voor veertien projecten twijfels bestaan of de maatschappelijke baten op termijn hoger zullen uitvallen dan de maatschappelijke kosten. Hiervan zijn twee projecten pas zeer recentelijk opgeleverd waardoor nog geen zicht is op de baten. Voor drie projecten geldt dat het realiseren van effecten afhankelijk is van andere infrastructurele ingrepen waarmee ten tijde van de aanvraag rekening was gehouden, maar die momenteel nog niet zijn gerealiseerd. Voor de overige negen projecten is het wegblijven van de verwachte bedrijfsinvesteringen vooralsnog de oorzaak van de tegenvallende resultaten.
- Over deze laatste groep geven de respondenten aan dat de oorzaak van de tegenvallende resultaten ligt in de economische crisis van 2008, waardoor verwachte investeringen van bedrijven zijn uitgebleven. Omdat deze projecten pas in de afgelopen 5 jaar zijn gerealiseerd terwijl de baten over 30 jaar berekend zijn, kunnen de baten in de toekomst alsnog de kosten overstijgen.
- Het is daarom te vroeg om definitieve conclusies te trekken over het aantal Quick Wins-projecten waarbij de kosten groter zullen zijn dan de baten, zeker aangezien de respondenten aangeven met initiatieven bezig te zijn om de geprognosticeerde baten in de toekomst alsnog te realiseren.

Aanbevelingen

Uit de conclusie volgen de volgende aanbevelingen:

- De doelen van de 1e en 2e tranche zijn niet specifiek en meetbaar geformuleerd. Hierdoor kan niet eenduidig vastgesteld worden wanneer de beleidsdoelen behaald zijn. **Het is daarom aan te raden om gekwantificeerde beleidsdoelen op te stellen**. In dat geval is meer eenduidig na te gaan wanneer de doelen van het beleid gehaald zijn en wanneer het beleid doeltreffend en doelmatig is geweest.
- Gebleken is dat een Quick Wins-project al snel complex kan worden, vooral wanneer het project in combinatie met andere projecten wordt uitgevoerd. Door onvoorziene ontwikkelingen kan de planning uitlopen, wat kostenstijgingen tot gevolg heeft. Van de projecten uit de 1e en 2e tranche was 90% aan een wijzigingsbeschikking onderhevig en drie van de vijf DUB-projecten zijn op het moment van deze evaluatie nog niet gerealiseerd. Dit is een indicatie dat vanuit het oogpunt van projectbeheersing **meer aandacht voor**

projectmanagement of omgevingsmanagement nodig is. Een voorbeeld hiervan is het opnemen van een risicomanagementplan in de aanvraagprocedure.

- Bij projecten met tegenvallende resultaten bleven de verwachte investeringen in vervoer over water van het bedrijfsleven uit of achter. Het verdient daarom de voorkeur al **in een vroeg stadium convenanten met bedrijven op te stellen** met daarin duidelijke afspraken over investeringen en het gebruik van de faciliteiten. Dit vergroot de kans dat de voorgenomen bedrijfsinvesteringen feitelijk zullen plaatsvinden.
- Door de succesvolle met de minder succesvolle Quick Wins-projecten te vergelijken, is gebleken dat bedrijfsinvesteringen een centrale rol spelen in het succes van elke Quick Wins-maatregel. Het moderniseren van een haven of een vaarweg is dus op zichzelf niet een voldoende voorwaarde voor meer goederenvervoer over water. Aanbeveling is daarom om het **aantrekken van nieuwe watergebonden bedrijvigheid een integraal onderdeel te maken van plannen op het gebied van havenontwikkeling**. Via deze manier kunnen bedrijfsinvesteringen gestimuleerd worden waardoor projecten succesvoller zijn.
- Bij sommige gemeenten was er de behoefte aan meer sturing en visie van IenW bij de implementatie van de Quick Wins-regeling. De intentie van het ministerie voor de 1e en 2e tranche was om weinig eisen te stellen aan het type en de locatie van het project dat ingediend kon worden. Dit bood de subsidieaanvragers de gelegenheid om lokaal maatwerk te leveren. De respondenten geven als nadeel van deze bottom-up benadering dat ze niet altijd wisten welk project een bijdrage zou leveren aan het versterken van de binnenvaart. Hierbij komt dat de netwerkvisies die door de provincies zijn opgesteld en die aan de basis stonden van het definiëren van de Quick Wins-projecten erg verschilden in kwaliteit. Goed onderbouwde netwerkvisies waren aanwezig in Limburg, Zuid-Holland, Friesland en Overijssel (samen goed voor ruim 70% van het totaal aantal projecten), maar de kwaliteit ontbrak bij andere provincies. Het gevolg was dat de kwaliteit van de projecten die voortkwamen uit de netwerkvisie ook verschilden. Het rendement van 1e en 2e tranche zou daarom hoger zijn als projecten meer in een samenhangende context worden uitgevoerd zoals wel in de 3e tranche is gebeurd. In dit kader is de aanbeveling **om te komen tot een visie op belangrijke knooppunten en bedrijvigheid in relatie tot het vaarwegennet**.
- Voor het opstellen van de MKBA was een eenvoudige MKBA-rekentool ontwikkeld. Daarnaast waren werkwijzers beschikbaar en konden opstellers advies vragen bij RWS (zie bijlage 10). Desondanks was de gemiddelde kwaliteit van de ingediende MKBA's wisselend. De kwaliteit van MKBA's kan worden geborgd door vooraf richtlijnen mee te geven, bijvoorbeeld aan te geven welke werkwijze dient te worden gevolgd en de MKBA's te toetsen op correcte toepassing van methoden en kengetallen.

Figuren

Figuur 1: Vervoerd volume in de Nederlandse binnenvaart tussen 2004 en 2016. 20
Figuur 2: Vlootontwikkeling van de Nederlandse binnenvaart in laadvermogen naar CEMT-klasse 21
Figuur 3: Analysekader beleidsevaluatie Tijdelijke Regeling Quick Wins Binnenvaart . 30
Figuur 4: De resultaatketen van de Tijdelijke Regeling Quick Wins Binnenvaart voor de 1e en 2e tranche projecten 37
Figuur 5: De resultaatketen van de Tijdelijke Regeling Quick Wins Binnenvaart voor de DUB-regeling 38
Figuur 6: Analysekader doeltreffendheid van het beleid 43
Figuur 7: Aangevraagde en toegekende subsidiebedrag per province, 1e en 2e tranche 45
Figuur 8: Vastgestelde beschikking DUB-regeling 46
Figuur 9: Meerjarige gegevens containeroverslag voor gemeenten die wél en geen Quick Wins project hebben gerealiseerd 50
Figuur 10: Meerjarige gegevens geloste bulk in Nederlandse binnenhavens 50
Figuur 11: Totaal gelost gewicht per CEMT klasse voor Quick Wins-gemeenten afgezet tegen het totaal gelost gewicht (2009 – 2016)..... 51
Figuur 12: Totaal gelost gewicht per CEMT klasse voor overige gemeenten afgezet tegen het totaal gelost gewicht (2009-2016) 51
Figuur 13: Aandeel gelost gewicht door CEMT klasse V schepen van het totaal gelost gewicht (2009-2016)..... 51
Figuur 14: Aantal overgeslagen containers Binnenvaartterminal Medel in Tiel..... 54
Figuur 15: Containeroverslag in TEU voor de gemeente Bergen op Zoom 54
Figuur 16: Resultaten enquête betreffende de outcome 56
Figuur 17: Resultaten enquête over de toename in overslag 57
Figuur 18: Analysekader doelmatigheid van bedrijfsvoering..... 61
Figuur 19: Onduidelijkheden ten tijde van het aanvraagproces 1e en 2e tranche 66
Figuur 20: Belemmeringen ondervonden door de respondenten gedurende het aanvraagproces van de 1e en 2e tranche..... 66
Figuur 21: Resultaten enquête over de planning 68
Figuur 22: Resultaten enquête wat betreft de vraag over de verantwoordingsrapportages 69
Figuur 23: Overige outcome van de Quick Wins-regeling 76
Figuur 24: TEU overslag gemeente Cuijk 144
Figuur 25: Diepgang van de schepen die tussen 2011 en 2016 in Coevorden geladen en gelost hebben. 145
Figuur 26: Overslaggegevens gemeente Enschede..... 146
Figuur 27: Containeroverslag bij de Zwettehaven in Leeuwarden 147
Figuur 28: Aantal passerende schepen over de Binnenzaan, ingedeeld naar CEMT klasse. 147
Figuur 29: Sluistellingen containerschepen bij de sluis in het Wilhelmina kanaal 148

Tabellen

Tabel 1: Tijdlijn Tijdelijke Regeling Quick Wins Binnenvaart 14
Tabel 2: Kwalitatieve score per modaliteit voor het vervoer van containers. 17
Tabel 3: Concretisering van de doeltreffendheid in deze evaluatie 35
Tabel 4: Concretisering van de doelmatigheid in deze evaluatie 36
Tabel 5: Brongebruik bij de evaluatie 39
Tabel 6: Geïnterviewde aanvragers 1e en 2e tranche en de DUB-regeling..... 41
Tabel 7: Representativiteit steekproef, met aantal projecten afgedekt met empirisch onderzoek 42
Tabel 8: Aantal subsidieaanvragen per provincie voor de 1e en 2e tranche 44
Tabel 9: Aantal subsidieaanvragen per provincie voor de DUB-regeling..... 44
Tabel 10: Verdeling uitgekeerde subsidiebedrag aan Quick Wins-projecten (uitgezonderd DUB-regelingen) 45
Tabel 11: Overzicht verschil tussen de gevraagde en uitgekeerde bijdrage 1e en 2e tranche, in miljoenen euro's 47
Tabel 12: Aantal gerealiseerde projecten per type project..... 48
Tabel 13: Verstrekte subsidie per type project en per tranche 48
Tabel 14: Tijdsplanning en budget Quick Wins-regeling 49
Tabel 15: Benodigde vergunningen voor de realisatie van het Quick Wins-project in Tilburg 63
Tabel 17: Kengetallen binnenvaart voor 2008 en 2013 85
Tabel 18: Verwachte overslag bulk en containers voor de Quick Wins-project in Cuijk 143
Tabel 19: Verwachte en feitelijke overslag bij de Quick Wins-project in Oosterhout 145

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Dit document is het eindrapport van de evaluatie van de Tijdelijke Regeling voor de Quick Wins-Binnenvaart[3]. Deze subsidieregeling is een instrument van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat[4] die in 2008 van start is gegaan. Van de 59 binnenvaartprojecten die onder deze regeling subsidie hebben ontvangen, worden momenteel de laatste projecten met goedkeuring van IenW afgerond. Deze evaluatie is uitgevoerd door Panteia in samenwerking met Witteveen+Bos in de periode november 2017 tot en met november 2018. Deze evaluatie is uitgevoerd in lijn met de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en de handleiding beleidsdoorlichting.

We gaan in dit eerste hoofdstuk in op het waarom van de Tijdelijke Regeling Quick Wins Binnenvaart. Ook geven we een overzicht van de uitvoering van de Regeling en de context waarbinnen de uitvoering zich afspeelde. Vervolgens gaan we in op het doel van de evaluatie en formuleren de onderzoeksvragen. Dit wordt gevolgd door een beschrijving van de onderzoeksopzet. We besluiten dit hoofdstuk met een leeswijzer.

1.1.1 Waarom een Tijdelijke Regeling Quick Wins Binnenvaart?

De Tijdelijke Regeling Quick Wins Binnenvaart is voortgekomen uit het streven van het kabinet Balkenende IV om te investeren in de binnenvaartsector. Het "*stimuleren van het goederenvervoer over water en de innovatie van de binnenvaart"* was een ambitie van het toenmalige kabinet[5]. Eén van de vijf speerpunten onder deze ambitie was "het realiseren van een toekomstvast netwerk van waterwegen en havens uitgaande van een netwerk- en ketenbenadering"[6]. Hier is de Quick Wins-regeling uit voortgekomen.

De motivatie voor het uitvoeren van deze regeling was de in de Landelijke Markt- en Capaciteitsanalyse (LMCA) van 2007 geïdentificeerde (grootste) bedreiging voor het binnenlandse transport over water: het wegvallen van (de bereikbaarheid en inrichting van) binnenhavens[7]. Binnenhavens zijn bedrijventerreinen en overslagkades die aan het water liggen. Ze vormen het begin en het eind van elk transport per binnenvaartschip. Zonder deze havens is geen binnenvaart mogelijk en komen grote transportstromen in plaats daarvan op de weg terecht.

Gebleken is dat de blijvende beschikbaarheid van mogelijkheden van op- en overslag aan het water in gevaar is. De LMCA bracht bovendien aan het licht dat knelpunten zullen ontstaan op andere delen van het vaarwegennetwerk dan de rijksvaarwegen: regionale vaarwegen in beheer bij provincies en gemeenten, binnenhavens en inefficiënties in de planning rond op- en overslag van goederen. Als deze knelpunten niet worden opgelost kan de ambitie uit de toenmalige de Nota Mobiliteit ("*Een betere benutting van het vaarwegennetwerk"*) niet waargemaakt worden.

De regeling beoogt gemeenten en provincies door een financiële bijdrage te helpen om met snel uit te voeren maatregelen (Quick Wins-projecten) het functioneren van

[3] Ten behoeve van de leesbaarheid wordt in dit rapport naar de 'Tijdelijke Regeling voor de Quick Wins Binnenvaart gerefereerd als de 'regeling' of 'Quick Wins-regeling'.
[4] Gezien de naamsveranderingen die het ministerie gedurende de uitvoering van de regeling heeft ondergaan en de verwarring die dit bij het lezen van deze evaluatie tot gevolg kan hebben, is besloten om in deze evaluatie de huidige naam "ministerie van Infrastructuur en Waterstaat", de afkorting IenW of ministerie te hanteren.
[5] Varen voor een vitale economie: een veilige en duurzame binnenvaart (2007, p. 16). Beleidsbrief opgesteld door IenW.
[6] Ibid., p. 26
[7] Beleidsstrategie Binnenvaart: een landelijke markt- en capaciteitsanalyse (2007). IenW. Beschikbaar via: http://publicaties.minienm.nl/documenten/beleidsstrategie-binnenvaart-een-landelijke-markt-en-capaciteits

binnenhavens en regionale vaarwegen voor het beroepsgoederenvervoer over water te verbeteren en de mogelijkheden voor overslag vanuit binnenschepen naar de wal te vergroten of op zijn minst op peil te houden. De achterliggende gedachte hierbij is dat het vaarwegennetwerk alleen goed kan functioneren als ook de haarvaten in dat netwerk voldoende bereikbaar zijn.

1.1.2 Er hebben drie tranches plaatsgevonden, waarbij de derde afweek van de eerste twee tranches

Op basis van deze Tijdelijke Regeling Quick Wins Binnenvaart begon in 2008 de eerste financieringsronde. Uiteindelijk kregen 33 binnenhavenprojecten subsidie toegewezen. Begin 2009 kwam het besluit voor een tweede ronde, waarbij het oorspronkelijke vrijgemaakte bedrag van €62 miljoen verhoogd is naar €112 miljoen. De tweede ronde leverde 36 goedgekeurde projecten op.

Tegelijkertijd heeft er een tussenevaluatie plaatsgevonden en waren in de Landelijke Markt- en Capaciteitsanalyse Binnenhavens 2010[8] de missing links in het binnenhavennetwerk geïdentificeerd. Deze inventarisatie vormde samen met andere visies en beleidsrapporten die medio 2012 zijn opgesteld[9] de basis voor het aanwijzen van een internationaal kernnetwerk met een nationale focus op de belangrijkste vaarwegen. Ook bleek dat een deel van het budget vrij zou komen te vallen doordat sommige projecten als gevolg van o.a. de economische crisis goedkoper uitvielen of niet door zijn gegaan.

De focus op de versterking van het landelijke netwerk van binnenhavens met containerfaciliteiten langs de belangrijkste (inter)nationale vaarwegen en de vrijgevallen middelen hebben de basis gevormd voor de totstandkoming van de Decentralisatie Uitkering Binnenhavens (DUB)-regeling in 2012. In tegenstelling tot de 1e en 2e tranche van de Quick Wins-regeling richt de DUB-regeling zich op gemeentelijke gebiedsontwikkelingen met betrekking tot de containeroverslag. Het gaat hierbij om het ontwikkelen van containerfaciliteiten die een bijdrage leveren aan de verbinding over water met mainports en greenports, en/of aan het benutten van de belangrijkste internationale achterlandverbindingen zoals aangegeven in het internationale kernnetwerk. Van de €20 miljoen die voor de DUB-regeling werd vrijgemaakt is €14,7 miljoen (€15,6 incl. BTW) uitgekeerd aan vijf projecten.

Tabel 1: Tijdlijn Tijdelijke Regeling Quick Wins Binnenvaart[10]

Jaar	***Planning***
2008	Besluitvorming 1e tranche
2009	Besluitvorming 2e tranche
2012-2013	Besluitvorming 3e tranche
2009 – 2018	Realisatie projecten
2017 – 2018	Evaluatie programma

In Tabel 1 is een overzicht gegeven van de tijdlijn van de subsidieregeling. In 2008, 2009 en 2012 zijn subsidies in drie tranches uitgekeerd. Momenteel (2018) worden de

[8] Landelijke Capaciteitsanalyse Binnenhavens - Nationaal beeld van het netwerk van binnenhavens op basis van actuele prognoses, Ecorys (2010)
[9] Waaronder Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR), Topsectorenbeleid, KIM-rapport multimodale achterlandknooppunten in Nederland, Havenvisie Rotterdam 2030
[10] Bron: http://mirt2016.mirtoverzicht.nl/mirtgebieden/project_en_programmabladen/519.aspx

laatste projecten gerealiseerd[11]. Het gaat daarbij om 3 DUB-projecten die als gevolg van de latere inwerkingtreding van deze laatste tranche op het moment van deze evaluatie nog in uitvoering zijn.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

De Tijdelijke Regeling Quick Wins Binnenvaart is geëvalueerd aan de hand van de volgende drie invalshoeken, zoals geformuleerd in de offerteaanvraag:

(1) *De doelmatigheid en doeltreffendheid waarmee de gemeenten en provincies hun werkzaamheden hebben verricht.*
Hierbij gaat het enerzijds om de relatie tussen de input (apparaatskosten) en de output (het aantal gehonoreerde aanvragen), en anderzijds de relatie tussen de output en outcome (de gevolgen van de gerealiseerde projecten);

(2) De mate van implementatie van de resultaten en de bijdrage aan de IenW beleidsdoelen.
Hiermee worden de beleidsdoelen bedoeld, zoals opgenomen in de inleiding van de toelichting van de Tijdelijke regeling Quick Wins Binnenvaart d.d. 24 april 2009 en de beleidsdoelen zoals opgenomen in de DUB-regeling.

(3) *De mate van implementatie (kwalitatief en indien mogelijk kwantitatief) van de maatschappelijke kosten en baten.*
Het gaat hier om de maatschappelijke kosten en baten zoals deze volgen uit de specifieke MKBA-berekeningen van individuele subsidieprojecten die zijn toegevoegd bij de subsidieaanvragen, teneinde een rechtmatig honorering van subsidiemiddelen.

1.3 Opzet onderzoek

Volgens de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek[12] dient al het beleid dat wordt gevoerd op grond van één of meer beleidsartikelen uit de Rijksbegroting periodiek (bijvoorbeeld eens in de vier jaar, maar tenminste eens in de zeven jaar) aan de hand van een beleidsdoorlichting te worden geëvalueerd. Een beleidsdoorlichting is een synthese-onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van (een substantieel, samenhangend deel van) het beleid dat wordt gevoerd op grond van één of meer beleidsartikelen van de Rijksbegroting. De handleiding beleidsdoorlichting[13] is een praktisch hulpmiddel bij de uitvoering van een beleidsdoorlichting en beschrijft alle benodigde stappen. Bij deze evaluatie hebben we volgens deze handleiding gewerkt.

1.4 Leeswijzer

Deze rapportage is hierna als volgt opgezet. In hoofdstuk 2 zijn de ontwikkelingen in de binnenvaartsector aan de hand van verschillende trends beschreven. Dit tweede hoofdstuk verschaft context en aanleiding bij de Tijdelijke Regeling Quick Wins Binnenvaart, waarvan de opzet van de regeling in hoofdstuk 3 wordt behandeld. In hoofdstuk 4 wordt de opzet van de evaluatie beschreven, waarbij we tevens ingaan op het analysekader om de subsidieregeling te evalueren. In de resterende hoofdstukken worden de resultaten van het evaluatieonderzoek gepresenteerd. Hier wordt achtereenvolgens ingegaan op de doeltreffendheid van de Quick Wins-regeling (hoofdstuk 5), de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en het beleid (hoofdstuk 6) en

[11] Het gaat om de gebieds/havenontwikkelingen in Wanssum/Venray, Waalwijk en de uitbreiding van de containerterminal in Oss
[12] Zie: http://wetten.overheid.nl/BWBR0035579/2015-01-01
[13] Zie: http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking

de mate van implementatie van de verwachte maatschappelijke kosten en baten (hoofdstuk 7). Tot slot volgt een samenvatting van onze bevindingen in hoofdstuk 8. In dit hoofdstuk gaan we ook in op lessen die getrokken kunnen worden uit de evaluatie van de regeling, resterende knelpunten in de binnenvaart en de hieruit voortvloeiende kansen voor de binnenvaart en het binnenhavennetwerk.

2 Aanleiding van de Tijdelijke Regeling Quick Wins Binnenvaart

Dit hoofdstuk gaat in op de achtergronden die geleid hebben tot de Tijdelijke Regeling Quick Wins Binnenvaart. De stand van zaken van de binnenvaartsector vóór de regeling wordt behandeld en het financieringsvraagstuk. Het doel hiervan is om een beeld te krijgen van de problematiek dat zich destijds in de binnenvaartsector afspeelde. Tevens wordt in dit hoofdstuk ingegaan op ontwikkelingen waar de binnenvaartsector gedurende de Quick Wins-regeling mee te maken kreeg: de economische crisis, schaalvergroting en vergroening. Dit zijn contextuele ontwikkelingen waarmee rekening moet worden gehouden bij de interpretatie van de resultaten van deze beleidsevaluatie.

2.1 Schets van de binnenvaartsector

2.1.1 Waarom binnenvaart

Vervoer van goederen over water biedt mogelijkheden voor een efficiënte manier van transport door volumevoordelen en de mogelijkheid om goederenstromen te bundelen. Waar wegen dichtslibben door een teveel aan verkeer, bieden de waterwegen vaak nog voldoende capaciteit voor extra goederenvervoer over water. Door het relatief lage brandstofverbruik per tonkilometer is goederenvervoer over water op het gebied van uitstoot van CO2 per tonkilometer een duurzame keuze. Ook is de binnenvaart een bijzonder veilige manier van transport. Wanneer gekeken wordt naar de frequentie en de omvang van de lading in vergelijking met spoor en weg, is de binnenvaart als volgt te karakteriseren:

Tabel 2: Kwalitatieve score per modaliteit voor het vervoer van containers. Bron: Panteia (2015)[14]

	Wegverkeer	***Spoorvervoer***	***Binnenvaart***
Prijs/tarief	--	0	++
Snelheid	++	+	-
Betrouwbaarheid/congestie	-	0	+
Flexibiliteit	++	--	+
Frequentie	++	--	-
Dicht netwerk/penetratie	++	+	-

2.1.2 Stand van zaken binnenvaartsector voor de regeling

De Tijdelijke regeling Quick Wins Binnenvaart komt voort uit de ambitie van de regering om te investeren in het goederenvervoer over water. Deze ambities werden vormgegeven in de beleidsbrief 'Varen voor een Vitale Economie'[15]. Deze binnenvaartbrief bouwt voort op de Nota Mobiliteit[16], en formuleert een vijftal speerpunten:

[14] Natuurlijk achterland Rotterdam: Input voor bepaling relevante geografische markt en productmarkt voor overslag van containers, Panteia (2015)
[15] Varen voor een vitale economie: een veilige en duurzame binnenvaart (2007). Beleidsbrief opgesteld door IenW
[16] Nota Mobiliteit (2005). Beschikbaar via https://www.ser.nl/nl/publicaties/adviezen/2000-2009/2005/b23302.aspx

Speerpunt	Ambitie
1. Het versterken van de concurrentiepositie van de binnenvaart.	• dat de binnenvaart de kansen verzilvert om dit marktaandeel tot 2020 te doen groeien. Het kabinet wil waar mogelijk deze marktontwikkeling bevorderen. Het lijkt mogelijk dat de binnenvaart een aanzienlijk groter marktaandeel dan 33% pakt. • vernieuwing in de binnenvaart combineren met het behoud van kleinere schepen, aangezien daarmee ook bestemmingen aan kleinere vaarwegen kunnen worden bediend en daardoor dit marktaandeel behouden kan worden.
2. Het realiseren van een toekomstvast netwerk van waterwegen en havens uitgaande van een netwerk- en ketenbenadering.	• samen met de decentrale overheden voor de binnenvaart een netwerk van vaarwegen en havens te realiseren dat goed bereikbaar is.
3. Het doel bereiken dat de binnenvaart op termijn de schoonste modaliteit is.	• dat de binnenvaart op lange termijn de schoonste modaliteit is en dat vanaf 2016 nieuwe binnenvaartschepen de beste milieuprestatie leveren van alle transportmodaliteiten.
4. Het permanent verbeteren van de veiligheid in de binnenvaart.	• om een permanente verbetering van de veiligheid in de binnenvaart te realiseren en daarbij maximaal beroep te doen op de eigen verantwoordelijkheid van de partners in die vervoersketen.
5. Het stimuleren van innovatie in de binnenvaart.	• een goed innovatieklimaat te scheppen voor de binnenvaart, waarin kennisontwikkeling en onderwijs belangrijke pijlers zijn.

De Tijdelijke Regeling Quick Wins Binnenvaart is uitgevoerd als een maatregel onder speerpunt twee. De motivatie voor het uitvoeren van deze regeling was de in de Landelijke Markt- en Capaciteitsanalyse (LMCA) geïdentificeerde (grootste) bedreiging voor het binnenlandse transport over water: het wegvallen van (de bereikbaarheid en inrichting van) binnenhavens, die zichzelf de "BluePorts" van Nederland noemen[17]. Binnenhavens zijn bedrijventerreinen en overslagkades die aan het water liggen. Zonder deze havens is geen binnenvaart mogelijk en komen grote transportstromen op de weg terecht.

Uit de LMCA[18] komt naar voren dat de blijvende beschikbaarheid van mogelijkheden van op- en overslag aan het water in gevaar is. Het rapport bracht verder aan het licht dat knelpunten zullen ontstaan op andere delen van het transportnetwerk van de rijksvaarwegen: regionale vaarwegen, binnenhavens en inefficiënties in de planning rond op- en overslag van goederen. Als deze knelpunten niet worden opgelost komt de ambitie van de Nota Mobiliteit (*"Een betere benutting van het vaarwegennetwerk"*) onder druk te staan.

[17] Beleidsstrategie Binnenvaart: een landelijke markt- en capaciteitsanalyse (2007). IenW. Beschikbaar via: http://publicaties.minienm.nl/documenten/beleidsstrategie-binnenvaart-een-landelijke-markt-en-capaciteits
[18] Zie voetnoot 17

Ten tijde van de publicatie van 'Varen voor de Vitale Economie' maakte de binnenvaart 30% van het totaal aantal vervoerd gewicht in Nederland uit[19]. Wanneer gekeken wordt naar de vervoersprestatie (vervoersinspanning gebaseerd op afgelegde afstand en vervoersvolume) kwam de binnenvaartsector beter naar voren: 55% van het internationaal vervoer en 25% van het binnenlands vervoer was voor de rekening van de binnenvaart. Wanneer gekeken wordt naar marksegmenten vond 55% van het vervoer van zand en grind plaats over water. Voor containervervoer is dit cijfer 33%[20].

In 'Varen voor een Vitale economie' werd in het kader van de potentie van de binnenvaart het volgende gesteld:

- De ambitie is om het grote marktaandeel in bulktransport (80% marktaandeel voor afstanden boven 100km) te behouden. Een substantiële groei kan niet worden verwacht.
- In het transport liggen grote kansen. De groei in deze sector is explosief en de verwachting is dat de binnenvaart een groot deel hiervan kan opvangen. In 2007 werden inefficiënties in de logistieke keten, vooral bij in zeehavens, als grootste struikelblok gezien.
- Betreffende basis- en eindproducten heeft de binnenvaart een marktaandeel van 4% ten opzichte van 90% in het wegvervoer. In de beleidsbrief wordt gesteld dat hier kansen liggen voor de binnenvaart, mits het bedrijfsleven zelf met concurrerende oplossingen komt[21].

Naast de interesse van de overheid om in de binnenvaart te investeren kreeg de binnenvaartsector te maken met een aantal ontwikkelingen die een impact op de sector hebben gehad: de economische crisis, schaalvergroting en vergroening.

2.1.3 Impact economische crisis

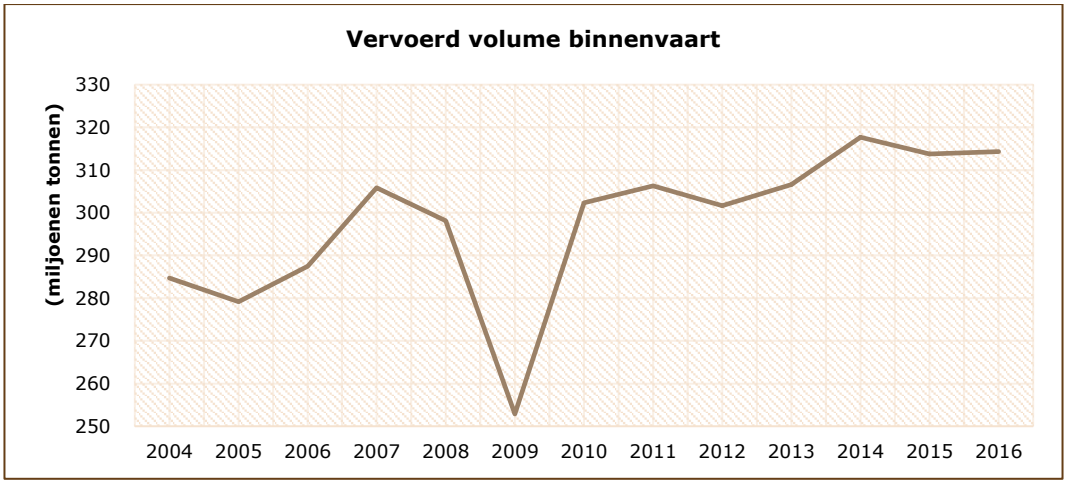
De Tijdelijke Regeling voor de Quick Wins Binnenvaart is beleidsmatig voor de financiële crisis van 2008 opgetuigd, maar tijdens de crisis en post-crisis uitgevoerd vanaf 2009. Deze economische crisis had zijn weerslag op de uiteindelijke uitvoering van de regeling, op (minimaal) twee manieren:

- Investeringen in watergebonden bedrijventerreinen, overslagfaciliteiten en/of nieuwe haven/vaarweg-infrastructuur werden uitgesteld.
- De transportvraag is door de crisis achtergebleven bij de verwachtingen destijds.

Dit had ook effect op de vervoersvraag van alle modaliteiten, waaronder dus ook binnenvaart en –overslagbedrijven. Zo daalde de binnenvaartoverslag met 13,2% in 2009 ten opzichte van 2008. In de jaren daarna trad wel herstel op tot de oude volumes (mede ingegeven door een groei van het containervervoer en het uitbannen van kernenergie in Duitsland en bijgevolg de toenemende vraag naar kolenvervoer), maar de toenmalige verwachting van een overslag van 380 miljoen ton in 2020[22] lijkt ook op basis van de huidige inzichten, niet haalbaar. De realisatie in de jaren na 2009 laat echter een stagnatie zien van het vervoer (binnenlands, invoer en uitvoer) op een volume à 300 miljoen ton in de jaren 2007-2013 en nadien een stabilisatie op het niveau van 315 miljoen ton (2014 -2017)[23].

[19] Varen voor een vitale economie: een veilige en duurzame binnenvaart (2007). Beleidsbrief opgesteld door IenW
[20] Cijfers afkomstig uit Varen voor een Vitale economie (2007). Een veilig en duurzaam binnenvaart'- ministerie van Verkeer en Waterstaat.
[21] Cijfers afkomstig van 'Varen voor een vitale economie' – ministerie van Verkeer en Waterstaat
[22] Bron: Impuls Dynamisch verkeersmanagement Vaarwegen (IDVV, 2012)
[23] Cijfers afkomstig van CBS

Niet alleen de vervoersvolumes vielen lager uit, ook de vraag naar van bedrijventerreinen vertraagde. Dit had ook zijn effect op binnenhavens en watergebonden berdrijventerreinen. Enkele voorgenomen binnenhavenontwikkelingen zijn hierdoor niet of vertraagd uitgevoerd.



Figuur 1: Vervoerd volume in de Nederlandse binnenvaart tussen 2004 en 2016. Bron: CBS

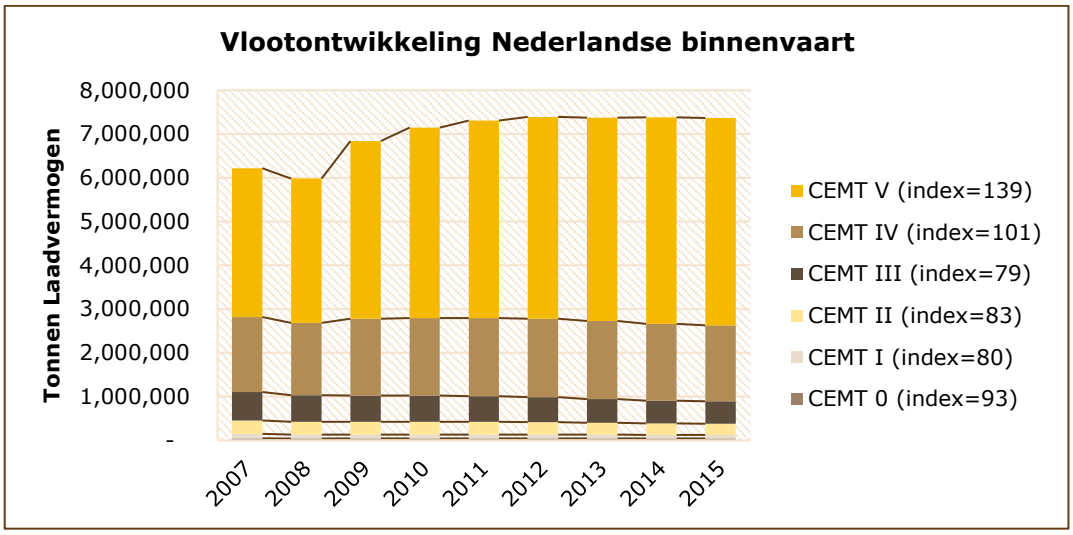
Ten slotte was er ten tijde van de crisis ook sprake van algehele malaise in de grond-, weg- en waterbouwsector. Om gedwongen ontslagen te voorkomen, hebben bedrijven in de grond-, weg- en waterbouw tegen lagere kosten dan verwachten projecten geacquireerd. Dit heeft voor een aantal projecten betekend dat er sprake was van lagere investeringskosten dan oorspronkelijk was begroot, in het bijzonder wanneer er sprake was van een sterke concurrentie bij de aanbesteding.

Medio 2010 bleek dan ook dat een aantal projecten uit de 1e en 2e tranche niet of goedkoper zijn uitgevoerd, mede als gevolg van de economische crisis. Door de vrijgevallen subsidiemiddelen werd het financieel mogelijk dat de Decentralisatie Uitkering Binnenhavens (DUB) gedurende de looptijd van de regeling op te starten. Het doel van de DUB-regeling was om versterkingen in het containerterminalnetwerk een extra steun te kunnen geven en hiermee de binnenvaart verder te versterken.

2.1.4 Schaalvergroting in de binnenvaart

In de binnenvaartvloot is al enige tijd een proces van schaalvergroting aan de gang, vooral in de periode 2007 – 2010. Op nationaal en internationaal niveau worden steeds strengere eisen aan schepen gesteld, waardoor vooral bij kleinere schepen, gezien hun beperkte omzet, relatief gezien grote investeringen gedaan moeten worden. Dit vermindert de financierbaarheid bij banken: de oudere schepen zijn vrijwel onverkoopbaar. Binnenvaartondernemers reageren hierop door hun oude schepen bij investerings-momenten (bijvoorbeeld bij het vervallen van overgangseisen) of hermotorisering uit de vaart te nemen en een nieuw groter schip in de vaart te brengen. Een klein nieuwbouwschip kan qua kosten niet concurreren met de bestaande vloot en met vrachtwagens. Een klein nieuwbouwschip zal ook niet gefinancierd worden door de bank door de hoge terugverdientijd. Grosso modo geldt dat schepen met een laadvermogen van 1250 ton (86 meter) nog wel nieuw gebouwd kunnen worden, alles daar onder niet meer. Dit blijkt uit de kostenrapportages die jaarlijks in opdracht van het Centraal Bureau voor de Rijn- en Binnenvaart (CBRB) gemaakt worden.

Deze schaalvergroting leidt er toe dat het nut van investeringen in (haven)infrastructuur die efficiënte inzet van grotere schepen faciliteert, sterk is toegenomen. Denk hierbij aan kademuurverlengingen, het aanleggen van zwaaikommen en wachtplaatsen voor grotere schepen en het uitdiepen van havens. In de onderstaande figuur is zichtbaar dat het laadvermogen van de vloot van klasse V en groter met 39% is toegenomen, terwijl de kleinere eenheden afnamen met circa 20%. Dit illustreert de schaalvergroting van de afgelopen jaren en het toenemende nut van aanpassingen in binnenhavens, om ze geschikt te maken voor bevoorrading met klasse V schepen.



Figuur 2: Vlootontwikkeling van de Nederlandse binnenvaart in laadvermogen naar CEMT-klasse. Bron: Panteia

2.1.5 Vergroening in de binnenvaart

Daarnaast is er de maatschappelijke druk om te vergroenen. Ondanks het feit dat de binnenvaart per ton vervoerd gewicht nog altijd minder uitstoot dan het wegvervoer met Euro VI normen, is het verschil in uitstoot sterk teruggelopen; schepen van CEMT klasse II zijn nu qua uitstoot (van NOx en fijnstof) gelijk aan vrachtwagens. De Rijksoverheid en de provincies Zuid-Holland en Overijssel zetten sterk in op het verduurzamen van de binnenvaart. Verder zal het Havenbedrijf Rotterdam per 2025 het varen door de haven voor schepen die een vervuilende motor (geen CCR-2 norm) aan boord hebben verbieden.

Onlangs is er vanuit de Europese Unie een herziening van de emissie-eisen tot stand gebracht voor de binnenvaart, voor hoofd- en voor hulpmotoren[24]. Er worden hierbij eisen gesteld aan stikstofoxiden (NOx), fijnstof (PM), koolstofmonoxide (CO) en koolwaterstoffen (HC). Deze nieuwe eisen gaan voor nieuwe motoren onder 300 kW gelden die vanaf 2019 in de handel worden gebracht, en vanaf 2020 voor nieuwe motoren van 300 kW en hoger. Uiteindelijk zullen deze nieuwe eisen leiden tot een drastische verlaging van de luchtemissies van de binnenvaart: NOx met 70-84% en PM met 92,5% lager dan de bestaande normering[25]. Hiermee komen de uitstootnormen voor de binnenvaart in lijn met de Euro V norm voor het wegvervoer. Voor kleinere schepen geldt dat de investeringskosten in een nieuwe motor vaak niet opwegen tegen de te behalen opbrengsten. Dit heeft op de lange termijn tot gevolg dat het aantal kleinere schepen afneemt en dus dat Nederlandse binnenhavens met grotere schepen te maken krijgen.

[24] Voor de Non Road Mobile Machinery richtlijn, zie https://ec.europa.eu/../non-road-mobile-machinery_nl
[25] Voor de CCR-II normering, zie http://www.ccr-zkr.org/12020200-nl.html

2.2 Schets van het financieringsvraagstuk

In de beleidsbrief 'Varen voor een Vitale Economie' constateerde de regering dat het wegvallen van de bereikbaarheid van natte bedrijventerreinen de grootste bedreiging voor de binnenvaart is. Deze gedachte is gebaseerd op een ketenbenadering: de binnenvaartsector moet beschouwd worden als een keten, waarbij het geheel zo sterk is als de zwakste schakel. De focus moet hierbij dus niet alleen op het vaarwegennetwerk liggen. De (toekomstige) mogelijkheden van op- en overslag aan de binnenvaarwegen werden in die keten als zwakke schakels gezien. Hierdoor zullen knelpunten ontstaan op andere delen van het transportnetwerk van de rijksvaarwegen: regionale vaarwegen, binnenhavens en inefficiënties in de planning rond op- en overslag van goederen. Wil de regering de doelen uit de 'Varen voor een Vitale Economie' Mobiliteit halen en een toekomstvast netwerk van vaarwegen en havens realiseren, dan zijn investeringen in natte vervoersrelaties noodzakelijk.

Het aanpakken van de regionale bottlenecks in het netwerk vereist intensieve samenwerking tussen de regering en regionale overheden. Maatregel 6 uit de beleidsbrief behelst daarom: *"Samenwerken met decentrale overheden in de Netwerkaanpak, met als doel versterking van de zwakste schakels in de logistieke keten"*[26]. Gemeenten hebben een specifiek ruimtelijk ordeningsbeleid en natte bedrijventerreinen concurreren qua locatie met recreatie en woningbouw. Daarnaast zijn milieueisen voor stille en schone bedrijvigheid van toepassing.

Omdat de gemeenten veelal als (deel)beheerders van de binnenhavens nodig zijn om bij te dragen aan de nationale doelen, geeft de uitgave van subsidies de mogelijkheid om projecten te sturen door voorwaarden aan deze subsidies te stellen. Investeringen in binnenhavens dienen zowel een nationaal, provinciaal als een gemeentelijk belang waarbij de maatschappelijke effecten, zoals bijvoorbeeld congestie op de weg of verbetering van de gehele binnenvaartketen, significant zijn en boven de baten voor individuele gemeenten en overslagbedrijven uitstijgen. De baten voor de gemeenten overtreffen daarentegen vaak de kosten van de benodigde investeringen in haveninfrastructuur niet. Om deze reden worden projecten zonder steunmaatregelen niet gerealiseerd.

Cofinanciering is daardoor een geschikt instrument om projecten te realiseren in binnenhavens die met het oog op de gemeentelijke financiën anders niet of moeilijker gerealiseerd zouden zijn. Daarbij geldt dat een binnenhavenproject niet alleen baten verschaft aan de gemeente waarin de binnenhaven is gelegen, maar aan de hele transportketen. Gemeenten profiteren van elkaar wanneer de zwakke schakels in andere binnenhavens worden opgelost. Wanneer enkel een klein deel van de knelpunten aangepakt wordt, blijft het gehele vaarwegennetwerk op eenzelfde niveau. Projecten versterken elkaar dus onderling.

Het risico voor de lokale overheden is hierdoor echter aanzienlijk: gemeenten dienen grote investeringen te doen, terwijl het uiteindelijke rendement daarvan vooral afhangt of andere gemeenten eveneens investeren en de geïnteresseerde verladers de nieuwe op- en overslagfaciliteiten daadwerkelijk gaan gebruiken. Dit is een risico, wat een drempel kan betekenen bij het nemen van de beslissing om over te gaan tot investeren. Cofinanciering door het Rijk en de provincies kan de lokale overheden helpen om deze drempel te nemen.

[26] Varen voor een vitale economie: een veilige en duurzame binnenvaart (2007, p. 86). Beleidsbrief opgesteld door IenW

3 Opzet van de Tijdelijke Regeling Quick Wins Binnenvaart

Het Kabinet Balkenende IV heeft getracht een adequate reactie te geven op de dreiging van het wegvallen van de bereikbaarheid van binnenhavens. Dit heeft geresulteerd in de Tijdelijke Regeling Quick Wins Binnenvaart. Dit hoofdstuk gaat in op de doelstelling van de regeling, de opzet van de regeling, waaronder de criteria op subsidie aan te vragen, en de verschillende financieringsrondes die de regeling kende.

3.1 Begin van de Quick Wins-regeling: de 1e en 2e tranche

In de beleidsbrief 'Varen voor de Vitale Economie' uit 2007 zijn de provincies op de hoogte gesteld dat het kabinet €62 miljoen subsidie beschikbaar stelt voor zogeheten 'Quick Wins' projecten ten behoeve van de revitalisering van binnenhavens en natte bedrijventerreinen.

Vervolgens zijn alle decentrale overheden begin 2008 geïnformeerd over de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om voor subsidie in aanmerking te komen. Het ging hierbij om de volgende voorwaarden:

- Aan de Quick Wins-regeling ligt een netwerkanalyse voor vaarwegen ten grondslag;
- Er is een MKBA op hoofdlijnen;
- Het project kan uiterlijk in 2011 starten;
- De bijdrage van de regio is minimaal even groot als de rijksbijdrage.

Vervolgens is aan alle provincies gevraagd om op basis van een Netwerkanalyse Vaarwegen uiterlijk 1 oktober 2008 te komen met voorstellen voor de 1e tranche.

Begin 2009 is de 2e tranche opengesteld door de publicatie van de regeling in de Staatscourant (zie bijlage 1 voor de desbetreffende publicatie). Met de publicatie werden de 1e tranche Quick Wins-projecten, die ook onder deze regeling vielen, direct geformaliseerd. De regio's zijn hierbij van tevoren geïnformeerd over de indieningstermijn en de voorwaarden.

3.1.1 Voorwaarden 1e en 2e tranche

In de publicatie in de Staatscourant zijn de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een subsidie nader gespecificeerd. Projecten komen alleen voor een subsidie in aanmerking wanneer het gaat om noodzakelijke kosten die rechtstreeks aan de aanvraag zijn toe te rekenen. De bijdrage bedraagt maximaal 50% van deze kosten, met een maximum van €6,5 miljoen. Provincies en gemeenten leggen jaarlijks verantwoording af over de besteding van de bijdrage. Verdere eisen zijn:

- De vaarweg of terrein is eigendom van de gemeente;
- De infrastructuur is openbaar toegankelijk;
- Het project begint uiterlijk 2011 en eindigt uiterlijk 2013, mits toestemming voor uitstel is gegeven door de Minister;
- Het betreft geen zeehaven;
- De uitkomst van de MKBA-score is minimaal 1, wat betekent dat de logistieke kostenvoordelen groter of gelijk zijn dan de kosten.

Voorbeelden van investeringen in infrastructuur die in aanmerking komen voor een bijdrage zijn:

- Extra verdieping van vaarwegen;

- Uitbreiding van bestaande loskades en loswallen langs vaarwegen;
- Nieuwe loskades en loswallen, bijvoorbeeld in het geval van herstructurering of verplaatsing van natte bedrijventerreinen;
- In het geval van een herstructurering of verplaatsing: de noodzakelijke droge of natte ontsluitingsweg zonder welke de nieuwe kade geen logistieke functie zou hebben;
- Voor zover geluidhinder een hinderpaal vormt voor uitbreiding van een nat bedrijventerrein: de aanleg van een geluidswal;
- Maatregelen ter verbetering van brugbediening.

3.1.2 Doelstelling van de 1e en 2e tranche

Tevens zijn de doelstellingen voor de 1e en 2e tranche vermeld in de publicatietekst, zie Box 1.

Box 1: doelstelling van de 1e en 2e tranche volgens de Quick Wins-publicatietekst

"Deze regeling beoogt gemeenten en provincies door een financiële bijdrage te helpen om met snel te voeren maatregelen (Quick Wins-projecten) het functioneren van binnenhavens en regionale vaarwegen voor het beroepsgoederenvervoer over water te verbeteren en de mogelijkheden voor overslag vanuit binnenschepen naar de wal te vergroten of op zijn minst op peil te houden. De achterliggende gedachte hierbij is dat het vaarwegennetwerk alleen dan goed kan functioneren als ook de haarvaten in dat netwerk voldoende bereikbaar zijn. De binnenhavens vormen een essentiële schakel in het netwerk, maar de transportfunctie staat steeds vaker onder druk vanwege andere belangen en functies, zoals woningbouw of recreatie. De regeling geeft de mogelijkheid een specifieke uitkering te verlenen aan gemeenten en provincies die een binnenhaven of stuk vaarweg in beheer hebben en willen investeren in de bereikbaarheid van die vaarweg of binnenhaven en waarbij de kosten niet voldoende op korte termijn door inkomsten worden gecompenseerd."

De achterliggende gedachte was en is dat de vaarwegen weliswaar op orde zijn, maar dat er aan de binnenhavens, kades en terminals nog wel het nodige te verbeteren valt. Een nadere specificering welke binnenhavens dit betrof werd niet gegeven. Het idee achter deze globale formulering van IenW was om de provincies en gemeenten zo veel mogelijk vrijheid te geven om projecten in te dienen die afgestemd waren op de specifieke benodigdheden van hun binnenhavens[27]. De gedachte achter deze bottom-up aanpak was om door zo min mogelijk eisen te stellen zo veel mogelijk subsidieverzoeken van gemeenten en provincies binnen te krijgen.

3.1.3 Proces rondom de 1e en 2e tranche

Allereerst is aan de provincies gevraagd om een provinciale netwerkanalyse op te stellen met een inventarisatie van de te revitaliseren gemeentelijke binnenhavens. Gemeenten konden zich in de tussentijd voorbereiden op een mogelijke subsidieaanvraag.

Voor de subsidieaanvraag is een daartoe bestemd formulier beschikbaar gesteld. De verdere vereisten zoals omschreven in de Quick Wins-regeling zijn beschreven in Box 2.

[27] Dit blijkt uit het interview met IenW

Box 2: vereiste documenten bij een subsidieaanvraag voor de 1e en 2e tranche

- een vastgestelde netwerkanalyse voor binnenhavens en vaarwegen die betrekking heeft op de regio waarbinnen het project is gelegen en waaruit blijkt welk streefbeeld de desbetreffende regionale overheid heeft voor verdere versterking en ontwikkeling van binnenhavens en welke keuzes daarbij worden gemaakt;
- een maatschappelijke kosten-batenanalyse op hoofdlijnen volgens de OEI-systematiek;
- een besluit van het college van burgemeester en wethouders of van het college van Gedeputeerde Staten waaruit blijkt dat bestuurlijk draagvlak bestaat.

Gemeenten en provincies konden een aanvraag indienen tot uiterlijk vier weken na de inwerkingtreding van de regeling. Het ministerie had vervolgens 22 weken de tijd om de aanvragen te beoordelen. De aanvragen werden in een rangorde geplaatst naar mate van effectiviteit in relatie tot de hoogte van de specifieke uitkering en de mate waarin de voorgestelde projecten voldoen aan de volgende criteria:

- verbetering van de regionale bereikbaarheid voor goederenvervoer over water;
- de waarde en potentie voor het transport over water;
- het bestuurlijk draagvlak; en
- de haalbaarheid van het project binnen de tijd en het opgegeven budget.

De subsidie werd toegekend wanneer de aanvrager voldeed aan de voorwaarden zoals gesteld in de publicatietekst. Wanneer het vastgestelde subsidieplafond overschreden werd, werd de bovenstaande rangorde gehanteerd.

Uiteindelijk hebben twee tranches plaatsgevonden waar gemeenten projecten konden indienen. In de eerste ronde kregen 33 projecten subsidie toegewezen; de tweede ronde leverde 36 goedgekeurde projecten op. De goedgekeurde projecten zijn te vinden in bijlage 4. De afgewezen projecten zijn niet bekend gemaakt, wat niet automatisch betekende dat de projecten niet in orde waren. Zo kon bijvoorbeeld het in de aanvraag aangegeven benodigde bredere draagvlak uiteindelijk toch niet worden geformaliseerd omdat de risico's door één van deze partijen te groot werden geacht.

In eerste instantie was €62 miljoen uit het Fonds Economische Structuurversterking vrijgemaakt, waarna in 2009 op basis van een aanvullend beleidsakkoord het bedrag met €50 miljoen verhoogd werd tot €112 miljoen. Van het beschikbare budget van €112 miljoen is €91,3 miljoen door het Rijk toegewezen via cofinanciering, waarbij de lokale overheden (provincies, gemeenten) zelf conform de voorwaarden minimaal 50% hebben bijgedragen aan de realisatie van de projecten. Aangezien er uiteindelijk €61 miljoen voor 1e en 2e tranche projecten is vastgesteld kan worden geconstateerd dat de totale investeringsomvang van het Rijk en de decentrale overheden samen op zo'n €125 miljoen aan publieke middelen is uitgekomen.

Provincies en gemeenten leggen jaarlijks verantwoording af over de besteding van de specifieke uitkering conform artikel 17a van de Financiële-verhoudingswet via het principe van 'single information single audit' (SiSa). Daarnaast moeten de ontvangers van subsidie het ministerie op de hoogte stellen wanneer omstandigheden rondom het verstrekken van de subsidie veranderen.

3.2 Aanpassing regeling en introductie 3e tranche

Ondertussen bleek dat een aantal projecten mede door de economische crisis niet doorging en dat de investeringskosten van veel projecten die wel doorgingen, als gevolg

van de gebrekkige ordeportefeuille bij bedrijven in de Grond, Weg- en Waterbouw, aanmerkelijk goedkoper uitvielen dan initieel begroot.

Tegelijkertijd vond een tussenevaluatie plaats en waren in de Landelijke Markt- en Capaciteitsanalyse Binnenhavens 2010 de missing links in het binnenhavennetwerk geïdentificeerd. Deze inventarisatie vormde samen met andere visies en beleidsrapporten (w.o. SVIR, Topsectorenbeleid, KiM-rapport multimodale achterlandknooppunten in Nederland, Havenvisie Rotterdam 2030) de basis voor het benoemen van een internationaal kernnetwerk met een nationale focus op de belangrijkste vaarwegen. De belangrijkste punten uit dit rapport zijn:

- Het vervoer van bulkgoederen over water neemt licht toe, na een beperkte afname als gevolg van de economische crisis.
- Door de geplande investeringen in containerterminals is de capaciteit tot 2020 voldoende, maar voor de verwachte groei daarna zijn extra investeringen nodig.
- De suggestie voor een 3e tranche voor de Quick Wins-regeling, gericht op het versterken van bestaande containerterminalprojecten met een (boven)regionale functie. Deze suggestie is mogelijk gemaakt door het overblijven van middelen uit de eerste twee tranches. Ook was de conclusie dat het niet opportuun was een 3e tranche met dezelfde uitgangspunten en criteria als de eerste twee tranches te starten. Het resterende budget zou beter de komende jaren strategisch kunnen worden ingezet voor een beperkt aantal grotere havenprojecten langs de grote (inter)nationale vaarwegen waar een aanvulling dan wel versterking van het landelijke netwerk van binnenhavens mogelijk is.

Dit kernnet van containerterminals en de vrijgevallen middelen uit de 1e en 2e tranche hebben de basis gevormd voor de totstandkoming van de Decentralisatie Uitkering Binnenhavens (DUB)-regeling. In tegenstelling tot de 1e en 2e tranche richt de DUB-regeling zich op de versterking van knooppunten in het kernnetwerk in relatie tot Mainports en Greenports, extra containerbinnenvaartvervoer en gemeentelijke gebiedsontwikkeling. Toenmalige groeiprognoses voor met name het containertransport gaven een grotere inzetbehoefte van de binnenvaart aan. Dit gold vooral op de corridors die vanuit de havens van Rotterdam en Amsterdam richting het achterland lopen. Om deze groei te kunnen faciliteren waren investeringen op decentraal niveau nodig, ter versterking van het landelijke netwerk van binnenhavens met containeroverslagfaciliteiten.

In 2013 is €20 miljoen budget van het Rijk beschikbaar gesteld voor de realisatie van DUB-projecten. Ook hierbij gold de eis van minimaal 50% cofinanciering door een decentrale overheid. In totaal zijn negen subsidieaanvragen in het kader van de DUB-regeling binnengekomen. Hiervan zijn vijf projecten gehonoreerd door het Rijk voor een totaal subsidiebedrag van €14,7 miljoen (€15,6 incl. BTW). De totale publieke middelen voor deze 5 projecten komen hierdoor op zo'n €30 miljoen uit. Een overzicht van de DUB projecten is te vinden in bijlage 5.

3.2.1 Voorwaarden DUB-regeling

De volgende randvoorwaarden waren van toepassing wanneer partijen beroep wilden doen op de subsidie onder de DUB-regeling[28].

[28] Deze randvoorwaarden zijn afkomstig uit de Publicatietekst "Decentralisatie Uitkering Binnenhavens"

	Criteria
1	Er is sprake van investeringen door een gemeente (mogelijk in combinatie met andere decentrale overheden en/of private partijen) die een impuls geven aan de overslag van containers via de binnenvaart. De infrastructuur waarin geïnvesteerd wordt dient een openbaar karakter te krijgen en dit openbare karakter dient ook in de toekomst behouden te blijven.
2	Er wordt aangetoond dat de binnenhaven-gerelateerde gebiedsontwikkeling past bij het regionale goederenvervoerbeleid en/of het ruimtelijke ontwikkelingsbeleid van de betreffende provincie of regio. Het plan kan aantoonbaar rekenen op de steun van de betreffende provincie of regio. Ook dient aangetoond te worden dat de gebiedsontwikkeling past bij of in ieder geval niet strijdig is met nationale of Europese plannen zoals Natura 2000, Nationaal Waterplan en Ruimte voor de Rivier.
3	Er wordt aangetoond (met een marktonderzoek naar concrete nieuwe containerstromen per binnenvaart, onderbouwd aan de hand van intentieverklaringen van private partijen) dat er voldoende marktpotentie aanwezig is voor de beoogde gebiedsontwikkeling.
4	Het havengebied waar de gebiedsontwikkeling betrekking op heeft, is gelokaliseerd aan of in de directe nabijheid van een hoofdvaarweg (minimaal CEMT klasse V vaarweg) en dient daarmee in een directe verbinding te staan. De haven zelf is toegankelijk voor minimaal CEMT klasse V schepen. De plannen/ontwerpen moeten voldoen aan de Richtlijnen Vaarwegen, voor zover van toepassing. De gebiedsontwikkeling mag niet gelegen zijn in een zeehaven.
5	Er wordt in het plan aandacht geschonken aan het duurzaam en professioneel beheer van het havengebied. In dat kader dient te worden aangegeven welk exploitatiemodel zal worden gekozen en hoe het onderhoud zal worden georganiseerd. Hiervoor wordt geen rijksbijdrage verleend.
6	Het plan bevat een goed onderbouwde business case waarin de verwachte baten (uit gronduitgiften, huurinkomsten en additionele havengelden) van het betreffende havengebied nader gespecificeerd zijn en waarbij de onrendabele top voor de gemeente zichtbaar wordt gemaakt.
7	Het plan bevat een door de gemeenteraad goedgekeurde begroting en een dekkingsplan waarin de financiële bijdrage van de gemeente en eventueel andere decentrale overheden is aangegeven en waarin aangetoond wordt dat de kosten van de overheidsinvestering ten behoeve van de gebiedsontwikkeling, inclusief de decentralisatie uitkering, voor 100% financieel gedekt zijn.
8	Het plan voorziet er in dat de bouwactiviteiten t.b.v. de ontwikkeling van het binnenhavengebied uiterlijk in 2014 kunnen starten.
9	Het plan toont aan dat de gemeente aan haar verplichting tot het naleven van de staatssteunregels heeft voldaan.

Wanneer de ingediende aanvraag aan de bovenstaande criteria voldeed werd het plan door een onafhankelijke commissie beoordeeld. Daarbij werd gekeken in hoeverre het plan bijdraagt aan het versterken van het landelijke netwerk van binnenhavens met containerfaciliteiten. De aanvraag werd daartoe beoordeeld aan de hand van de volgende criteria:

1. Netwerkontwikkeling;
2. Groei, benutting- en ontsluitingsmogelijkheden;
3. Regionale ondersteuning en samenwerking;
4. Doelmatigheid investeringen.

De aanvragen werden op elk van deze criteria gescoord, waarbij criteria 1 en 2 zwaarder meegewogen[29]. Tot mei 2012 konden plannen worden ingediend. Het resultaat van de beoordeling is in september 2012 bekend gemaakt. Het project in Waalwijk diende zijn

[29] De gewichten die zijn toegekend aan de criteria bedragen respectievelijk 35, 25, 20 en 20%.

aanvraag opnieuw in te dienen omdat de beoordelingscommissie van mening was dat de aanvraag voldoende potentie had, maar het vooronderzoek was niet voldoende onderbouwd. In mei 2013 werd bekend gemaakt dat ook Waalwijk subsidie kreeg uitgekeerd.

3.2.2 Doelstellingen DUB-regeling

De doelstellingen voor de DUB-regeling zijn vermeld in de 'Publicatietekst DUB-regeling', te vinden in Bijlage 3. Het doel van deze financieringsronde is hierin als volgt omschreven:

> "Ontwikkelingen die op nationaal niveau als kansrijk worden gezien om een bijdrage te leveren aan de versterking van het landelijke netwerk van binnenhavens met containerfaciliteiten. Hierbij wordt primair ingezet op een versterking van het landelijk netwerk van binnenhavens met containerfaciliteiten langs hoofdvaarwegen."

In eerste instantie werd hierbij gedacht aan investeringen voor het versterken van bestaande knooppunten die zich bewezen hebben. Echter, er wordt niet uitgesloten dat er behoefte is aan een beperkt aantal nieuwe binnenhavens waarmee nog ontbrekende schakels in het landelijke netwerk worden ingevuld. Specifiek wordt in de regeling genoemd dat voor uitbreidingen in een bestaand havengebied een volumegroei van 25.000 TEU verwacht wordt binnen vijf jaar. Voor een nieuwe haven is de verwachting dat in dezelfde periode een volumegroei van 50.000 TEU plaatsvindt.

3.2.3 Proces rondom de DUB-regeling

Het proces rondom de DUB-regeling doorliep de volgende stappen:

Brief Minister aan kamer 18 januari 2011
In deze brief geeft de Minister aan dat de evaluatie van de eerste twee tranches duidelijk heeft gemaakt dat de regeling een groot succes is aangezien de bottom-up benadering decentrale overheden heeft gestimuleerd om veel te willen investeren in de revitalisering van binnenhavens. Van de beschikbare €112 miljoen is €91 miljoen toegezegd. Het resterende budget zal strategisch worden ingezet op een beperkt aantal grotere projecten die het netwerk versterken. Verder is in de brief aangegeven dat de groeiprognoses voor met name het containertransport de noodzaak laten zien van een op termijn veel grotere inzet van de binnenvaart.

Inventarisatie NVB augustus 2011
Na de bekendmaking in de brief van 18 januari jl. heeft IenW de Nederlandse Vereniging van Binnenhavens (NVB) gevraagd een advies te geven over de nadere invulling van de 3e tranche. Hiertoe heeft de NVB een Quick Scan uitgevoerd naar potentiële binnenhavenontwikkelingen.

Gemeentefonds 2011 september circulaire
In deze circulaire wordt aangekondigd dat IenW het restbudget van de Quick Wins-regeling primair wil inzetten voor een versterking van het landelijke netwerk van binnenhavens en 'inland terminals' langs achterlandverbindingen en hoofdvaarwegen.

Publicatie criteria november 2011
De criteria waarop een DUB-aanvraag beoordeeld wordt zijn in november 2011 gepubliceerd.

Ronde Tafel Bijeenkomst Buck 2012-04-16
Hierin geven de NVB en het Ministerie een toelichting op de regeling (zie bijlage 3).

Aanvragen indienen voor 2012-05-15
Gemeenten konden tot 15 mei 2012 aanvragen indienen bij het ministerie.

Gemeentefonds juni circulaire 2012
In de september circulaire 2011 van het gemeentefonds is aangekondigd dat de minister van Infrastructuur en Milieu het restbudget van de regeling Quick Wins Binnenvaart primair wil inzetten voor een versterking van het landelijke netwerk van binnenhavens en 'inland terminals' langs achterlandverbindingen en hoofdvaarwegen. Hieraan wordt invulling gegeven door, op basis van cofinanciering, middelen beschikbaar te stellen voor decentralisatie-uitkeringen aan gemeenten voor een beperkt aantal haven gerelateerde gebiedsontwikkelingen. Het beschikbare budget voor dit beleid van taakstellend €20 miljoen zal grotendeels via decentralisatie-uitkeringen lopen en in verband met btw voor een nader te bepalen deel via het BTW compensatiefonds. Het maximumbedrag per decentralisatie-uitkering bedraagt

Beoordeling Commissie 16 augustus 2012
Er zijn in totaal negen aanvragen voor een bijdrage binnengekomen. Een evaluatiecommissie onder leiding van Bart Kuipers (verbonden aan de Erasmus Universiteit) heeft deze aanvragen op 16 augustus 2012 beoordeeld op de criteria die in paragraaf 3.2.1.

Gemeentefonds september circulaire 2012
Via de decentralisatie-uitkering Binnenhavens ontvangt de gemeente Venray €4,0 miljoen, de gemeente Oss €3,8 miljoen, de gemeente Tiel €0,9 miljoen en de gemeente Bergen op Zoom €1,3 miljoen. Eventueel betaalde BTW kan worden teruggevorderd via het BTW compensatiefonds. De genoemde gemeenten hebben plannen ingediend waarmee het landelijke netwerk van overslagvoorzieningen voor containervervoer over water wordt versterkt. De aanvragen voldoen aan de gestelde criteria.

Daarnaast was de Commissie van mening dat de aanvraag van de gemeente Waalwijk vooralsnog niet voldeed aan alle criteria maar een zodanige potentie liet zien dat de Commissie de aanvrager nog tot 1 maart 2013 de tijd heeft geven om de aanvraag alsnog te completeren. In de mei circulaire 2013 is vermeld dat de gemeente Waalwijk €4,6 miljoen subsidie uitgekeerd krijgt. De realisatie van de DUB-projecten dient uiterlijk eind 2014 te starten.

4 Opzet Evaluatie

In dit hoofdstuk gaan we allereerst in op het analysekader en de manier waarop we de deelvragen beantwoorden. Nadere uitleg is nodig omdat doeltreffendheid en doelmatigheid complexe concepten zijn. Hierna gaan we in op de onderzoeksmethoden die we voor de evaluatie gebruiken. Het gaat daarbij om deskresearch, interviews en online enquêtes.

4.1 Analysekader Tijdelijke Regeling Quick Wins Binnenvaart

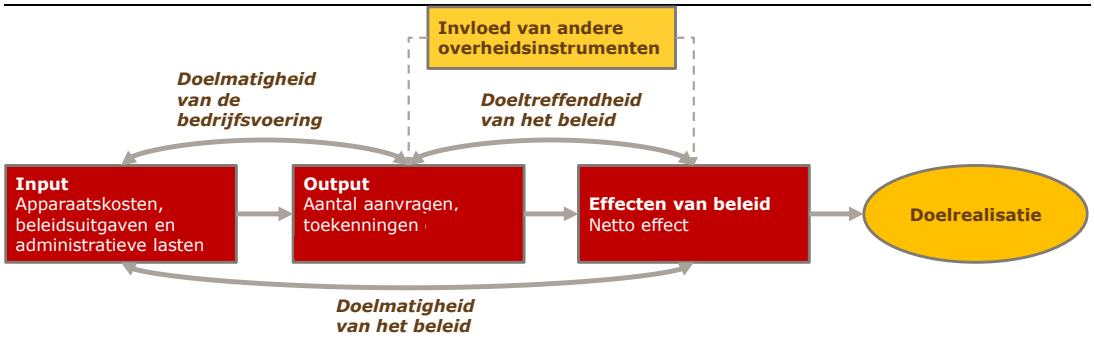
Om de Tijdelijke Regeling Quick Wins Binnenvaart te evalueren kijken we naar de volgende drie aspecten:

- **Doeltreffendheid van het beleid**: Bij de doeltreffendheid gaat het om de vraag in hoeverre de output heeft geleid tot de gewenste effecten. Welk doel heeft de Tijdelijke Regeling Quick Wins Binnenvaart en in hoeverre wordt met de Tijdelijke Regeling Quick Wins Binnenvaart deze doelstelling gerealiseerd?

- **Doelmatigheid van het beleid**: Doelmatigheid van het beleid betreft de relatie tussen de netto-effecten (waar mogelijk vermeerderd met de overige baten die de uitvoering van het beleid met zich meebrengt) en de apparaatskosten en beleidsuitgaven die direct voor het beleid worden aangewend.

- **Doelmatigheid van de bedrijfsvoering**: Doelmatigheid van de bedrijfsvoering betreft de relatie tussen de input (apparaatskosten en beleidsuitgaven) en de kwantiteit en de kwaliteit van de output (prestaties).

Dit zijn gebruikelijke onderwerpen bij evaluaties. De samenhang tussen de onderwerpen is weergegeven in de volgende figuur.



Figuur 3: Analysekader beleidsevaluatie Tijdelijke Regeling Quick Wins Binnenvaart

Met het analysekader leveren we een antwoord op de eerste deelvraag, *de doelmatigheid en doeltreffendheid waarmee de gemeenten en provincies hun werkzaamheden hebben verricht*. De tweede deelvraag, *de mate van implementatie van de resultaten en de bijdrage aan de IenW beleidsdoelen*, wordt automatisch via de eerste deelvraag beantwoord. De doeltreffendheid brengt namelijk in kaart in hoeverre de IenW beleidsdoelen zijn gehaald en welke overige effecten de Quick Wins-projecten hebben opgeleverd.

De derde deelvraag, de mate van implementatie van de maatschappelijke kosten en baten zoals verondersteld in de MKBA-berekeningen van individuele subsidieprojecten,

is behandeld in hoofdstuk 8. Hiervoor is input nodig van de gerealiseerde effecten zoals omschreven onder de doeltreffendheid. Dit vergelijken we met de verwachte effecten zoals verondersteld in de MKBA.

Omdat er bij de Quick Wins-regeling sprake is van twee financieringsfases met verschillende doelstellingen is het voor de beleidsevaluatie van belang dat het analysekader zoals gepresenteerd in Figuur *3* tweemaal wordt doorlopen; eenmaal voor de 1e en 2e tranche en eenmaal voor de DUB-regeling. De analysekader is nader uitgelegd in Figuur *4* voor de 1e en 2e tranche en in Figuur *5* voor de DUB-regeling. Hierbij is gebruik gemaakt van de standaard terminologie in de beleidstheorie[30], waarbij

- Input betrekking heeft op de mensen en middelen die worden ingezet;
- Activiteiten betrekking hebben op de interventies, instrumenten die met de middelen worden uitgevoerd;
- Output de prestaties die met deze activiteiten worden geleverd centraal stelt;
- Outcome de directe effecten van deze prestaties betreft.

In dit hoofdstuk gaan we ook in op "de mogelijkheden en onmogelijkheden om de doeltreffendheid en/of de doelmatigheid van het betreffende beleid vast te stellen"[31]. Door hier op in te gaan geven we aan in hoeverre we in staat zijn uitspraken over doelmatigheid en doeltreffendheid van de Quick Wins-regeling te doen.

4.1.1 Meten van de doeltreffendheid

De doeltreffendheid van het beleid betreft de mate waarin de beleidsdoelstellingen dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten zijn gerealiseerd[32]. De doeltreffendheid is hier synoniem aan effectiviteit. Het gaat hierbij om de relatie tussen de output en de outcome. De output in de context van de regeling betreft de projecten die uiteindelijk gerealiseerd zijn.

De doelrealisatie van de gerealiseerde projecten is af te leiden via de outcome. Het gaat hierbij om effecten die direct het gevolg zijn de Quick Wins-regeling. Het vaststellen van een directe causaliteit tussen beleid en uitkomsten is ingewikkeld. Er is namelijk geen sprake is van een vergelijkbare controlegroep (elke binnenhaven waarin een Quick Wins-project is gerealiseerd is uniek) en de uitkomstvariabele is niet kwantificeerbaar. (waar een verschil in overslag eenvoudig te bepalen is, kan 'het functioneren of de bereikbaarheid van binnenhavens' niet eenduidig worden gekwantificeerd of vergeleken). Dit heeft een effect op de mate waarin definitieve uitspraken over de doeltreffendheid gedaan kunnen worden. Uitspraken met 100% zekerheid kunnen we niet doen, wel aannemelijke uitspraken. Hieronder liggen we de gehanteerde methode voor het komen tot aannemelijke uitspraken verder toe.

Doelstelling Quick Wins-regeling

De doelen van de Quick Wins-regeling zijn te vinden in paragraaf 3.1.2 voor de 1e en 2e tranche en in paragraaf 3.2.1 voor de DUB-regeling te vinden. Samengevat zijn de doelstellingen als volgt geformuleerd:

[30] Zie voor uitleg van de beleidstheorie achter een beleidsdoorlichting: ONTBREEKT
[31] Zie RPE artikel 2, beschikbaar via http://wetten.overheid.nl/BWBR0035579/2015-01-01
[32] Zie RPE artikel 1, beschikbaar via http://wetten.overheid.nl/BWBR0035579/2015-01-01

Doelstellingen 1e en 2e tranche

- *Het functioneren van binnenhavens en regionale vaarwegen voor het beroepsgoederenvervoer over water te verbeteren of op zijn minst op peil te houden;*
- *De mogelijkheden voor overslag vanuit binnenschepen naar de wal te vergroten of op zijn minst op peil te houden.*

Doelstellingen DUB-regeling (3e tranche)

- *Ontwikkelingen die op nationaal niveau als kansrijk worden gezien om een bijdrage te leveren aan de versterking van het landelijke netwerk van binnenhavens met containerfaciliteiten. Hierbij wordt primair ingezet op een versterking van het landelijk netwerk van binnenhavens met containerfaciliteiten langs hoofdvaarwegen.*

Met terminologie zoals 'het functioneren verbeteren of op zijn minst op peil houden' voor de 1e en 2e tranche of 'versterken van landelijk netwerk' voor de DUB-regeling zijn de doelen te globaal gesteld om vast te kunnen stellen of er sprake is van doeltreffendheid. Immers, bij het ontbreken van een exacte definitie voor het "beter functioneren" of "versterking" is er ruimte voor interpretatie[33]. Ook onderdeel van de doelrealisatie van de 1e en 2e tranche was "het vergroten of op peil houden van de overslag" wat wel meetbaar is.

Termijn voor doelrealisatie en het tijdstip van de evaluatie

Een bijkomend probleem om de doeltreffendheid vast te stellen is dat de periode waarin de doelen behaald dienen te worden langer is dan de periode die deze evaluatie beslaat. Van de 54 uitgevoerde Quick Wins-projecten uit de 1e en 2e tranche zijn 53 tussen 2010 en 2018 opgeleverd[34]. Het laatste project, de Bochtafsnijding Delftse Schie zal begin 2019 in gebruik worden genomen. Van de DUB-projecten zijn op het moment van deze evaluatie (2018) twee van de vijf projecten volledig gerealiseerd. De overige drie projecten bevinden zich in de plan en uitvoeringsfase. Hoewel er geen termijn is gesteld aan het behalen van de doelstelling, is het logisch dat de baten zich over tientallen jaren uitstrekken. In de MKBA-berekeningen waarop subsidietoekenning voor de projecten uit de 1e en 2e tranche was gebaseerd, werden de baten over een periode van 30 jaar berekend. Doelrealisatie is in feite daarom pas vast te stellen wanneer deze periode daadwerkelijk is verstreken. Dit is echter voor de Quick Wins-projecten nog lang niet het geval. In deze evaluatie wordt daarom het doelbereik nagegaan op basis van de ontwikkelingen tot dusver.

Kwantitatieve meting doeltreffendheid

Onderdeel van deze benadering is om de relatie tussen de gerealiseerde projecten en de effecten plausibel te maken. Dit doen we enerzijds door gebruik te maken van trendcijfers uit BIVAS en anderzijds door in de interviews en enquêtes specifiek naar de doeltreffendheid te vragen. De cijfers uit BIVAS geven inzicht in de doelen omtrent de overslag, wat tevens een indicatie is of de positie van een bepaalde binnenhaven verbeterd is. Op basis van data afkomstig uit BIVAS krijgen we inzicht in cijfers van bulk- en containeroverslag, diepgang van schepen en de scheepstypen die de

[33] Een aanvullende vereiste voor de 1e en 2e tranche is geweest dat het project een MKBA-score van minimaal 1 heeft, wat betekent dat de netto contante waarde van de kosten en baten minimaal gelijk of in het voordeel is van de baten (zie hoofdstuk 7 waar dieper op de MKBA methodiek wordt ingegaan) De DUB-projecten werden door een onafhankelijke commissie beoordeeld in de mate waarop het project bijdraagt aan het versterken van het landelijk netwerk. Deze manier van voorselectie van projecten is onderdeel van de doelmatigheid.
[34] 15 Quick-Wins projecten hebben wel subsidie toegewezen maar zijn niet uitgevoerd.

binnenhavens hebben aangedaan. Trends en trendbreuken kunnen dan gelinkt worden aan Quick Wins-projecten. Een beschrijving van de BIVAS data is te vinden in Box 3.

Box 3: Toelichting BIVAS data

De reizenbestanden in BIVAS bevatten alle scheepsbewegingen (binnenlands vervoer, aanvoer en afvoer uit het buitenland en doorvoer) die in Nederland geregistreerd zijn. Met BIVAS data kunnen reizen en hun kenmerken (ingezet schip, diepgang, vervoerd gewicht) gemonitord op gemeentelijk niveau. Dit is van belang bij projecten die de nautische toegang van binnenhavens verbeteren. Bij baggerwerkzaamheden, kadeverlengingen of verdiepingsopgaven is inzichtelijk hoe(veel) en op welke wijze schepen ingezet zijn, voor- en na project realisatie en welk effect dit heeft gehad op efficiëntere afwikkeling van bestaande stromen. Bij nieuwe stromen die ontstaan uit economische ontwikkeling of verbetering van de toegang (modal shift) is gekwantificeerd om hoeveel schepen en lading dit gaat.

Er zijn twee verschillende BIVAS reizenbestanden waarvan we allebei gebruik maken:

1. Een eenvoudig reizenbestand, dat de herkomst en bestemming bevat per UNLO code, scheepstype en vervoerd gewicht van alle geregistreerde reizen (inclusief datum en tijdstip) in Nederland voor 2009 tot en met 2016
2. Een uitgebreid reizenbestand, dat de herkomst en bestemming bevat op kade niveau, scheepstype, vervoerd gewicht, vervoerd TEU, diepgang en type lading van alle geregistreerde reizen (inclusief datum en tijdstip) in Nederland voor 2011 en 2013 tot en met 2016.

Deze aanpak kent echter beperkingen. Hierna gaan we kort in op de beperkingen van het gebruik van BIVAS-data.

BIVAS data is geaggregeerd op gemeentelijk niveau, niet op het niveau van individuele projecten[35]. Dit levert weinig problemen op voor gemeenten als Coevorden of Cuijk, waar er sprake is van één binnenhaven in de gemeente, en waar de veranderingen in diepgang voor schepen (voor Coevorden) en verandering in containeroverslag (voor Cuijk) in het geheel zijn toe te wijzen aan één Quick Wins-project (afgezien van andere autonome ontwikkelingen, op deze beperking wordt later ingegaan). Maar in het geval van gemeenten zoals Tilburg, waar een project is uitgevoerd met als doel om de containeroverslag te vergroten zijn meerdere plaatsen waar containers worden overgeslagen. De BIVAS-data kan daardoor niet eenduidig aan het Quick Wins-project worden toegeschreven.

Ook is het daardoor niet mogelijk om trendcijfers eenduidig te koppelen aan een Quick Wins-project wanneer dit een specifiek deel van de binnenhaven betreft. Voorbeelden hiervan zijn projecten die gericht zijn op een specifieke kade (zoals in Enschede of Oosterhout) of bij een baggerproject dat een aantal kades beter ontsluit (zoals in Maastricht). De oorzaak van veranderingen kan dan niet alleen aan het Quick Wins-project worden toegeschreven.

Verder geldt dat een toename of afname in trendcijfers het gevolg kan zijn van ontwikkelingen in een bepaalde markt of van macro-economische ontwikkelingen zoals veranderingen in de consumptie en niet zozeer het gevolg van een Quick-Wins project. Deze fluctuaties kunnen nog verder worden versterkt doordat binnenhavens sterk afhankelijk zijn van een klein aantal bedrijven, waardoor omstandigheden die specifiek van toepassing zijn op één bedrijf (zoals een slechte markt, slechte bedrijfsvoering, of

[35] BIVAS bevat weliswaar data op kadeniveau, echter dit niveau is niet betrouwbaar.

een herlocatie voor wat voor reden dan ook) een groot effect heeft op de overslagcijfers. Daarnaast kan hinder op een verderop gelegen punt op de vaarweg de gehele doorvoer beïnvloeden. Voorbeelden hiervan zijn de impact die de stremming bij de sluis Grave in 2017 heeft gehad op het verkeer op de Maas of de lage waterstand die in het derde kwartaal van 2015 ervoor zorgde dat schepen minder beladen konden worden. Tot slot kunnen bouwprojecten ook pieken veroorzaken in de trendcijfers, zoals dat bijvoorbeeld op de Zaan het geval was in 2011 (zie figuur 28 in bijlage 11).

Door de kanttekeningen bij de interpretatie van BIVAS cijfers op projectniveau is het niet zinvol per Quick Wins-project te bepalen of het doeltreffend is of niet. Daarom kijken we naar de trendcijfers op een geaggregeerd niveau (zie ook hoofdstuk 6). In deze beleidsevaluatie ligt de nadruk ook op de evaluatie van de gehele regeling en niet op individuele projecten. BIVAS bevat bruikbare overslagcijfers op een geaggregeerd niveau. Op dit moment is er geen betere databron beschikbaar. Om deze reden wordt, ondanks de eerdergenoemde beperkingen, in deze evaluatie gebruik gemaakt van BIVAS data. Tevens wordt, om een schatting te maken van de eerdergenoemde autonome ontwikkelingen, de data van Quick Wins-projecten vergeleken met trendcijfers van andere gemeenten met een binnenhaven waar geen Quick Wins-project is uitgevoerd. We maken daarbij onderscheid tussen bulkoverslag en containeroverslag.

Een groot deel van de projecten is gericht om de binnenhaven beter bereikbaar te maken voor grotere klassen schepen en niet zozeer gericht op het realiseren van groei in overslag. Door de schaalvergroting die plaatsvindt in de binnenvaart is het faciliteren van grotere schepen een belangrijk aspect om een binnenhaven bereikbaar te houden en dus de positie van de binnenhaven te versterken. Voor dergelijke projecten gaan we na of de binnenhavens zijn bezocht door grotere scheepsklassen na realisatie van deze projecten.

Mede doordat de doelen globaal gesteld zijn is deze methode voldoende om tot een plausibele uitspraak over de doeltreffendheid te komen.

Kwalitatieve meting doeltreffendheid: interviews en enquêtes
Naast de trendcijfers krijgen we ook inzicht in de doeltreffendheid door in de interviews en enquêtes vragen te stellen over het doelbereik. De vragen gaan over

- of de bereikbaarheid van de binnenhaven verbeterd is,
- of de positie verbeterd is,
- of nieuwe watergebonden bedrijvigheid zich in de haven gevestigd heeft en
- of de werkgelegenheid is toegenomen.

Zie bijlagen 6 en 8 voor de vragenlijsten voor de interviews en enquêtes. Het doel hiervan is ook om andere effecten van de Quick Wins-projecten te achterhalen, zoals het effect op de regionale economie of externe effecten als gevolg van het project. Bij de doeltreffendheid gaat het niet alleen over de mate waarin de doelen bereikt worden maar ook of er andere effecten hebben plaatsgevonden.

Kanttekeningen bij deze methode zijn dat (1) de ambtenaren die indertijd bij de Quick Wins-projecten betrokken waren soms niet meer werkzaam zijn of van functie zijn veranderd of (2) de kennis van zaken is weggezakt doordat projecten enige jaren geleden zijn uitgevoerd. Als tegemoetkomingzijn door ons aan de geïnterviewde en de respondenten van de enquête de dossiers geleverd. Deze zijn voor dit doel door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat aan ons verstrekt. Verder zijn de BIVAS-

cijfers die van toepassing zijn voor de desbetreffende gemeente door ons aan de gemeenten ter ondersteuning verstrekt voor het beantwoorden van de vragen.

De operationalisering van de doeltreffendheid is weergegeven in Tabel 3.

Tabel 3: Concretisering van de doeltreffendheid in deze evaluatie

	Doel Quick Wins-regeling	***Operationalisering***
1e en 2e tranche	• Functioneren van binnenhavens en vaarwegen verbeteren of op zijn minst op peil houden • Mogelijkheden voor overslag vergroten of op peil houden	• Overslagcijfers, overslagcijfers per scheepsklasse, kwalitatieve vragen bij interviews en enquêtes
DUB – regeling	• Versterking van het landelijke netwerk van binnenhavens met containerfaciliteiten	• Overslagcijfers, overslagcijfers per scheepsklasse, kwalitatieve vragen bij interviews en enquêtes

4.1.2 Meten van de doelmatigheid

De doelmatigheid slaat op de relatie tussen de effecten van het beleid (op het beleidsdoel en overige baten) en de kosten van het beleid (de beleidsuitgaven en overige kosten)[36]. Beleid is doelmatig wanneer de gewenste effecten zijn bereikt tegen zo laag mogelijke kosten. Voor een uitspraak over de doelmatigheid is eerst onderzoek over de doeltreffendheid vereist omdat inzicht nodig is in de effecten van het beleid. Daarnaast worden de directe effecten aangevuld met informatie over overige effecten die niet tot het doelbereik behoren. Wanneer beleid niet tot de gewenste effecten heeft geleid, kan beleid alsnog als doelmatig worden beschouwd wanneer er positieve niet-voorziene effecten hebben opgetreden.

Onderdeel van de doelmatigheid is een onderzoek naar de *doelmatigheid van de bedrijfsvoering*. Het gaat hier over de relatie tussen de input en de output. Voor de Quick Wins-regeling betreft dit een oordeel over de proportionaliteit tussen de middelen die gemeenten en IenW hebben ingezet en de projecten die gerealiseerd zijn. Bij de beoordeling zijn ook de vijftien Quick Wins-projecten betrokken die door gemeenten zijn ingediend, subsidie toegewezen hebben gekregen, maar uiteindelijk niet zijn gerealiseerd. De afgewezen projecten (de projecten die in eerste instantie geen subsidie toegewezen hebben gekregen) zijn niet in deze evaluatie meegenomen.

Voor het vaststellen van de doelmatigheid is inzicht vereist in[37]:

- Alle middelen die gebruikt zijn om de effecten te bereiken.
- De gerealiseerde effecten. Deze komen voort uit de doeltreffendheid. Dit wordt aangevuld met de overige effecten voortkomend van de Quick Wins-regeling.
- De kwaliteit van de gerealiseerde effecten. Het gaat hier om de variatie die is aangetroffen in de effecten en de factoren van de doelmatigheid die daartoe hebben bijgedragen.

Doelmatigheid van beleid kan worden onderzocht door de ex-ante situatie te vergelijken met de ex-post situatie[38]. Daarbij wordt gekeken naar de input (oftewel de ingezette

[36] Zie RPE artikel 2, eerste lid
[37] Zie 'Het meten van doelmatigheid', via http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doelmatigheid
[38] Blueconomy (2016) Methode ex-post doelmatigheidsonderzoek Waterveiligheidsprojecten

middelen). De input wordt doorgaans uitgedrukt in de hoeveelheid tijd en geld die benodigd zijn voor het realiseren van de output en outcome. Dit is vastgelegd in de planning en het budget van het aanvraagproces van de subsidies en het realisatieproces van de projecten.

Om een beter inzicht te krijgen in de doelmatigheid vragen we in de interviews en enquêtes ook naar de beleving van het aanvraag- en realisatieproces zelf. Wanneer sommige aspecten van het proces de respondenten onevenredig veel tijd en moeite hebben gekost geeft dit een indicatie van verminderde doelmatigheid. Het gaat hier bijvoorbeeld om vereisten of onderdelen in het aanvraag- of realisatieproces die collectief als onnodig, onduidelijk of te tijdrovend worden beschouwd. Onder de onderzoekspopulatie heerst dan het gevoel dat de kosten (in tijd en geld) niet opwegen tegen de baten (in output en outcome), waardoor er sprake is van een verminderde doelmatigheid.

De factoren die ten grondslag liggen aan de ondervonden problemen worden onderzocht en er wordt onderzocht of ze een impact hebben op de doelmatigheid. We beschouwen daarbij ook de projecten die wel gehonoreerd zijn maar die uiteindelijk niet door de gemeenten gerealiseerd zijn. Deze projecten zijn per definitie niet doelmatig omdat er geen project is geweest, maar er kan wel iets gezegd worden over de doelmatigheid van het aanvraagproces. Er is immers tijd geïnvesteerd die niet tot output heeft geleid.

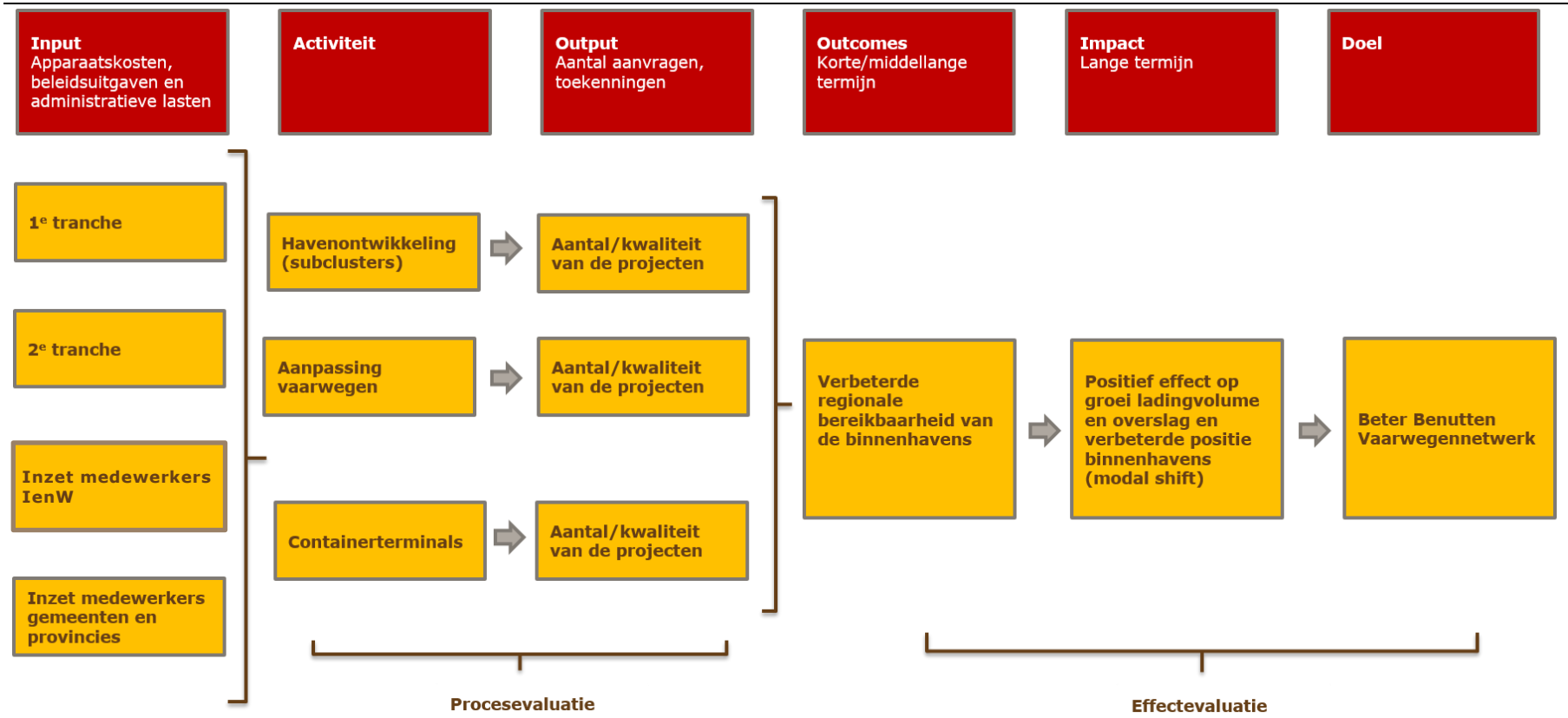
Tevens wordt gekeken naar de kwaliteit van de gerealiseerde effecten. Het gaat hier om de variatie die is aangetroffen in de doeltreffendheid. Centraal staat de vraag: waarom is het ene project doelmatiger dan de andere? Hiermee krijgen we inzicht in de factoren die leiden tot succesvolle en minder succesvolle projecten. Daarbij nemen we wederom de tijd en kosten mee (zijn projecten binnen budget en binnen de planning uitgevoerd?) en overige factoren die wellicht naar boven komen (zijn er risico's opgetreden? Wat is het beheermodel?).

Samengevat, de vragen die de leidraad vormen voor hoofdstuk 6 over doelmatigheid zijn weergegeven in Tabel 4.

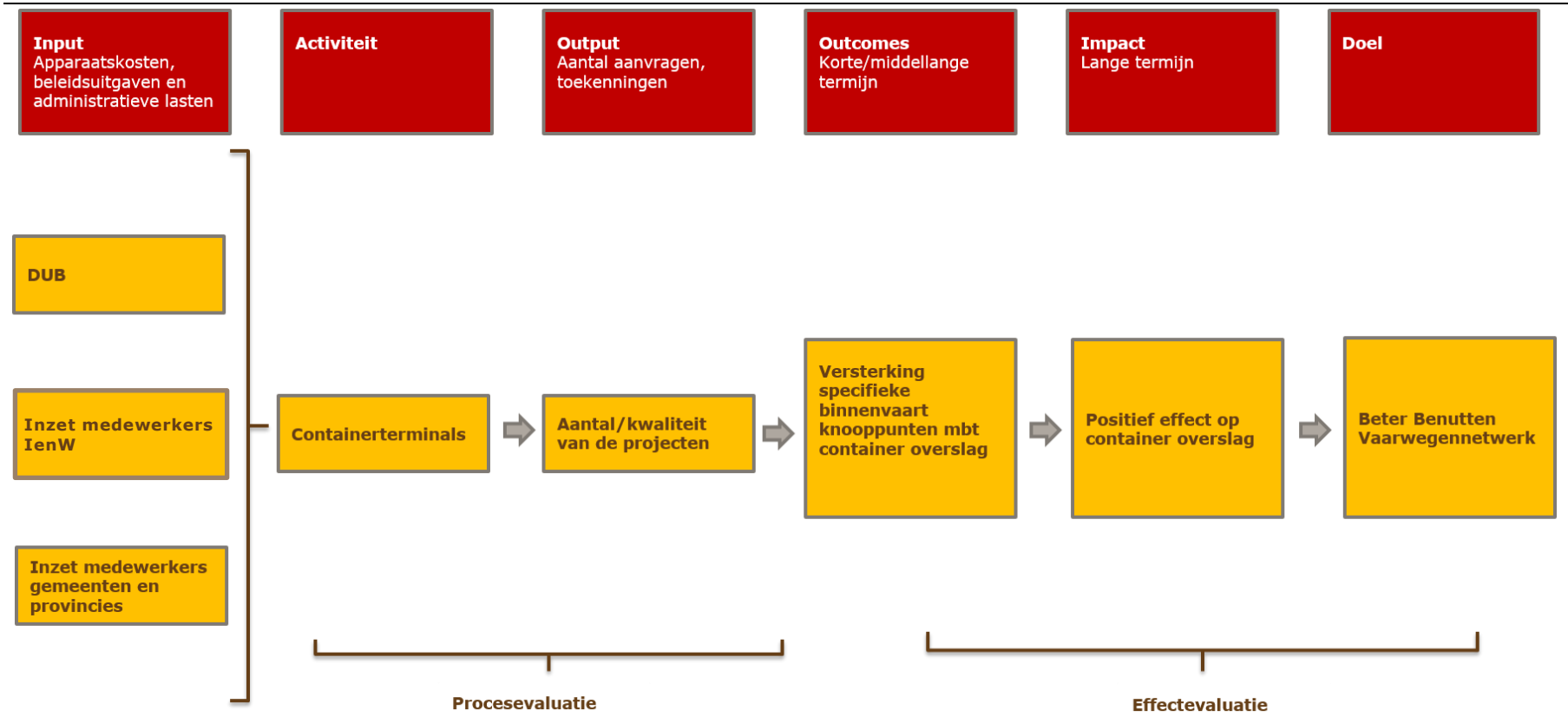
Tabel 4: Concretisering van de doelmatigheid in deze evaluatie

Beoordelingskader Doelmatigheid	
Doelmatigheid van de bedrijfsvoering (relatie input – output)	• Is het budget bij het aanvraagproces overschreden? • Hoe is het aanvraagproces ervaren? • Is het budget bij projectrealisatie overschreden? • Hoe is de projectrealisatie ervaren?
Doelmatigheid van het beleid (relatie input – outcome)	• Welke factoren dragen bij aan succesvolle en welke aan minder succesvolle projecten? Als succesvol worden projecten geschouwd die qua kosten en tijd binnen de ramingen zijn gebleven, alsook waar de gerealiseerde effecten de verwachte effecten halen of overstijgen. • Wat is de oorzaak achter dat projecten wel gehonoreerd zijn maar niet zijn gerealiseerd? • Welke overige effecten zijn gerealiseerd?

.



Figuur 4: De resultaatketen van de Tijdelijke Regeling Quick Wins Binnenvaart voor de 1e en 2e tranche projecten



Figuur 5: De resultaatketen van de Tijdelijke Regeling Quick Wins Binnenvaart voor de DUB-regeling

4.2 Beschrijving van de doelgroep

Voor de evaluatie is het noodzakelijk een overzicht van de doelgroep te hebben om representatieve conclusies te kunnen trekken. Het doelgroep bereik van de evaluatie wordt hierna beschreven.

4.2.1 Clustering van de projecten

Het is niet opportuun om elk van de 69 Quick Wins-projecten uit de 1e en 2e tranche die subsidie toegewezen hebben gekregen individueel te beoordelen. Daarom zijn we uitgegaan van een clustering van projecten. Hierop baseren we een selectie van stakeholders voor het houden van diepte-interviews. Per cluster worden dan uitspraken gedaan over de mate van implementatie van de beleidsdoelen van IenW. Voor de clustering naar verschillende typen projecten is voor de 1e en 2e tranche projecten uitgegaan van de onderdelen havenontwikkeling, aanpassing vaarwegen en containerterminalontwikkelingen. De vijf gehonoreerde DUB-projecten hebben betrekking op bredere gebiedsontwikkelingen gericht op het vergroten van de containeroverslag en vormen daarbij een afzonderlijk cluster dat ook wordt geëvalueerd aan de hand van de specifieke doelstellingen voor de DUB-projecten.

De categorisering dient als praktisch hulpmiddel en niet als harde categorisering. Zo kwam de aanleg van een zwaaikom bij de ingang van de Zwettehaven in Leeuwarden ten bate van de aldaar gelegen containerterminal, waardoor het project ook geschaard kan worden onder de categorie 'containerterminalontwikkeling'.

4.3 Dataverzameling

De concrete aanpak voorziet in verzameling van gegevens aan de hand van deskresearch, een aantal diepte-interviews en een internet enquête. Elk van deze onderdelen wordt hierna toegelicht. In het onderstaande tabel is een globaal overzicht gegeven van de benodigde informatie en de belangrijkste bronnen.

Tabel 5: Brongebruik bij de evaluatie

Benodigde informatie	***Bronnen***
Kennis binnenvaart en binnenhavensector	Desk research en interview branche-organisatie NVB
Input: apparaatskosten en beleidsuitgaven	IenW
Input: administratieve lasten	Diepte-interviews / internet enquête
Output: aantallen en bedragen	IenW
Dossiers aanvragen Tijdelijke Regeling Quick Wins Binnenvaart en formele stukken m.b.t. projectwijzigingen gedurende de subsidieperiode	IenW
Effecten	Diepte-interviews / internet enquête
Oordeel over doeltreffendheid	Diepte-interviews / internet enquête Onderzoek maatschappelijke baten
Oordeel over doelmatigheid beleid	Diepte-interviews / internet enquête Onderzoek maatschappelijke baten
Oordeel over doelmatigheid bedrijfsvoering	Diepte-interviews / internet enquête
Leerpunten voor de toekomst	Diepte-interviews / internet enquête

4.3.1 Deskresearch

Voor de evaluatie is door IenW aan Panteia het volgende materiaal ter beschikking gesteld.

- Aantallen aanvragen en toekenningen. Dit betreft een lijst met projecten die uitgevoerd zijn en projecten die in eerste instantie de subsidie toegewezen hebben gekregen maar uiteindelijk niet uitgevoerd zijn. De projecten zijn ingedeeld per tranche en cluster.
- Documenten bij de projectaanvragen. Het gaat hierbij om stukken die bij de subsidieaanvraag ingediend dienden te worden zoals een netwerkanalyse, een aanvraagformulier, een MKBA, plus overig materiaal, waaronder aanvullende onderzoeken en correspondentie tussen de aanvrager en het ministerie.
- Formele stukken betreffende wijzigingen van gehonoreerde subsidieprojecten gedurende de subsidieperiode.

Na het bestuderen het beschikbare materiaal, waaronder alle relevante onderzoeken en studies op het gebied van binnenvaart en goederenvervoer die IenW aan de Tweede Kamer heeft gepresenteerd, gaan we na welke info relevant is voor aanpassing c.q. aanvulling van de gesprekpuntenlijsten voor de interviews. Daarnaast verzamelen we via deskresearch informatie over de aard van de binnenvaartsector in Nederland en meer specifiek in de provincies, en de financiering van projecten.

Voor de evaluatie verzamelen we ook van kwantitatieve gegevens over de outcome van de Quick Wins-projecten. Hierbij maken we gebruik van data uit BIVAS. De toepassing van deze dataset is reeds uitvoerig beschreven in paragraaf 4.1.1. De overige informatie die benodigd is voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is afkomstig uit empirisch onderzoek. De diepte-interviews vormen hierin de leidraad. Daarnaast is een internet enquête uitgezet ter ondersteuning van de resultaten uit de interviews.

4.3.2 Interviews

De interviews zijn de primaire bron van informatie. Wij onderscheiden de volgende groepen stakeholders:

- Aanvragers (gemeenten en provincies);
- Brancheorganisaties (binnenhavens; binnenvaartsector; verladers/logistieke sector);
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

De interviews met de aanvragers (gemeenten en provincies) hebben als doel om op projectniveau de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de regeling te achterhalen. Ook zijn enkele interviews gehouden met indieners waarvan het verzoek om subsidie na honorering door de indiener is ingetrokken. Aan hen zijn afwijkende vragen voorgelegd, met als doel om de context rond het intrekken van het verzoek helder te krijgen. Op basis van het analysekader zoals gepresenteerd in paragraaf 4.1 is een vragenlijst opgesteld. Hierin komende volgende vragen aan de orde, afhankelijk van het type stakeholder:

- Context: binnenhavens en binnenvaartsector;
- Doeltreffendheid;
- Doelmatigheid van beleid;
- Doelmatigheid van bedrijfsvoering;
- Leerpunten voor de toekomst,

Een complete vragenlijst is te vinden in bijlage 8. De diepte-interviews met de aanvragers zijn gepland aan de hand van een representatieve verdeling over de diverse typen projecten. Hierbij hebben we rekening gehouden met de volgende factoren:

- Type project (containerterminalontwikkeling, vaarwegaanpassing, havenontwikkeling)
- Tranche (tranche 1 en 2)
- Regio (Noord, oost, zuid, west)
- Wel en niet gehonoreerde projecten
- Omvang van project (qua subsidie, groot – klein)
- Mate van succes (succesvolle – minder succesvolle)
- Meerdere projecten per aanvrager

Wat betreft de DUB-regeling is elk project geïnterviewd. Een lijst met geïnterviewde aanvragers is opgenomen in Tabel 6.

Tabel 6: Geïnterviewde aanvragers 1e en 2e tranche en de DUB-regeling

Aanvrager(s)	***Regio***	***Tranche***	***Type***
Smallingerland	Noord	1	Havenontwikkeling – onderhoud & investering
Friesland (& Leeuwarden)	Noord	2	Havenontwikkeling – nautisch & container & aanpassing vaarweg
Groningen	Noord	1	Aanpassing vaarweg & containerterminal-ontwikkeling
Hollands Kroon/ RHB Anna Paulowna	West	1	Havenontwikkeling – economisch
CTT Hengelo & Almelo	Oost	1, 2	Havenontwikkeling – investering & container-terminalontwikkeling
Wageningen	Oost	1	Havenontwikkeling – onderhoud & investering
Zutphen	Oost	2	Containerterminalontwikkeling
Utrecht	West	2	Havenontwikkeling – investering
Venlo	Zuid	1	Havenontwikkeling - investering
Tilburg & Oosterhout	Zuid	2	Containerterminalontwikkeling
Tiel (Medel)	Oost	3	Containerterminalontwikkeling
Bergen op Zoom	Zuid	1, 3	Containerterminalontwikkeling
Waalwijk	Zuid	2, 3	Containerterminalontwikkeling; Havenontwikkeling – investering
Oss	Zuid	1, 3	Containerterminalontwikkeling; Havenontwikkeling – onderhoud
Venray	Zuid	1, 2, 3	Containerterminalontwikkeling; Havenontwikkeling – onderhoud

Van elk interview is een kort verslag opgesteld als input voor de analyse. Deze verslagen zijn bedoeld voor intern gebruik door Panteia en zijn geen onderdeel van dit rapport.

De interviews met de brancheorganisaties stellen ons in staat om de effecten van watergebonden bedrijven die gebruik zijn gaan maken van de binnenvaart kwalitatief mee te nemen. Interessant is hier vooral of er uitbreiding van bestaande of vestiging van nieuwe logistieke bedrijven heeft plaatsgevonden als gevolg van de openbare

overslagfaciliteiten die door de Quick Wins-regeling zijn gerealiseerd. Overigens is dit ook een punt dat aan de orde gesteld wordt in de diepte-interviews met de aanvragers van de subsidie. Uit de sector zijn de volgende partijen geïnterviewd:

- Evofenedex
- NVB

Ten slotte is ook een interview gehouden met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

4.3.3 Internetenquête

Aan de aanvragers waarmee geen diepte-interview is gehouden, is gevraagd om een internetenquête in te. De internet enquête dient als een controle-instrument met betrekking tot de representativiteit van de resultaten uit de diepte-interviews. We verifiëren patronen die uit de interviews naar voren komen met patronen uit de internetenquête om de resultaten extra kracht bij te zetten. Zodra er discrepantie tussen de resultaten van beide onderzoeksmethoden is doen we nader onderzoek naar de oorzaak hiervan. In de enquête staan dezelfde onderwerpen centraal als bij de diepte-interviews. De vragenlijst is te vinden in Bijlage 6. In Bijlage 7 zijn de belangrijkste resultaten van de internetenquête opgenomen.

4.3.4 Doelgroep bereik

De omvang van het empirisch onderzoek is weergegeven in Tabel 7. Hierin zijn de afgenomen interviews en de respons op de internetenquête ingedeeld naar type project en regio, en afgezet tegen het totaal aantal projecten. In totaal is 96% van de projecten afgedekt door empirisch onderzoek, waarvan 34 via interviews en 37 via enquêtes. Drie aanvragers uit de 1e en 2e tranche hebben de enquête uiteindelijk niet kunnen invullen omdat alle bij de aanvraag betrokken ambtenaren inmiddels uit dienst zijn getreden.

Tabel 7: Representativiteit steekproef, met aantal projecten afgedekt met empirisch onderzoek

		Type project			***Regio***			
	Totaal	*Haven-ontwikkeling*	*Aanpassing vaarweg*	*Container-terminal*	*Noord*	*Oost*	*Zuid*	*West*
Projecten	74	47	8	19	16	20	25	13
Interviews	34	19	3	12	12	8	12	2
Enquêtes	37	26	5	6	3	12	12	10
Gedekt	71	45	8	18	15	20	24	12
% Gedekt	**96%**	**96%**	**100%**	**92%**	**94%**	**100%**	**96%**	**92%**

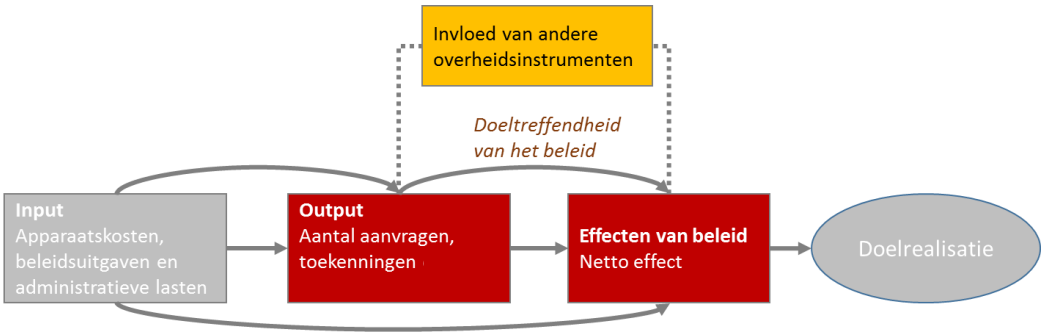
Aan de hand van de input uit de interviews en de internetenquête analyseren we de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Tijdelijke Regeling Quick Wins Binnenvaart. Wij doen dit door de feitelijke informatie (zoals aantallen en bedragen) te koppelen aan oordelen van verschillende stakeholders. Doordat we stakeholders met verschillende achtergronden en belangen hebben betrokken in de interviews, kunnen we afgewogen en valide oordelen geven. We zoeken naar overeenkomsten en verschillen in de uitspraken van de respondenten. De verschillende invalshoeken beoordelen we op de achterliggende argumentatie om de verschillen te kunnen verklaren.

5 Doeltreffendheid

De doeltreffendheid geeft aan in welke mate het beleid bijdraagt aan het behalen van de beoogde maatschappelijke doelstellingen. In het bijzonder gaat het om de relatie tussen de *output* van het beleid en de effecten van het beleid, ook wel de *outcome* genoemd. Dit hoofdstuk behandelt achtereenvolgens de volgende onderwerpen:

- De *output*, waarin informatie over de projecten is opgenomen, zoals het aantal aanvragen, het aantal gerealiseerde projecten, de subsidieomvang van de projecten en de doorlooptijd;
- De *outcome*: de effecten die de projecten teweeg hebben gebracht;
- Ons oordeel, waarin de belangrijkste hoofdbevindingen zijn samengevat.

In Figuur *6* is de positie van het aspect doeltreffendheid in de algehele beleidsevaluatie te zien. Dit hoofdstuk behandelt het tweede deel van deelvraag 1: *de doelmatigheid en doeltreffendheid waarmee de gemeenten en provincies hun werkzaamheden hebben verricht*, alsook deelvraag 2, *de mate van implementatie van de IenW doelen zoals gesteld in de Quick Wins-regeling*. Daarnaast is inzicht in de effecten van de projecten nodig voor het beantwoorden van deelvraag 3 over *de mate van implementatie van de MKBA zoals opgenomen in de specifieke MKBA-berekeningen.*



Figuur 6: Analysekader doeltreffendheid van het beleid

5.1 Output: gerealiseerde projecten

5.1.1 Aantal projecten

De output betreft de projecten die subsidie hebben gekregen en gerealiseerd zijn met behulp van de subsidieregeling. In eerste instantie was voor 1e en 2e tranche projecten €121 miljoen gereserveerd, waarvan vervolgens voor €91,3 miljoen aan projecten is toegewezen. Uiteindelijk is €61,0 miljoen aan 54 projecten uit de 1e en 2e tranche uitgekeerd. Er was €20,0 miljoen gereserveerd voor de DUB-projecten, waarvan uiteindelijk €14,7 miljoen (€15,6 incl. BTW) naar vijf projecten is gegaan.

Voor vijftien projecten uit de 1e en 2e tranche geldt dat subsidie is toegewezen, maar de subsidie op verzoek van de aanvrager is ingetrokken omdat het project uiteindelijk niet is doorgegaan. Deze projecten zijn per definitie niet doeltreffend en dus niet doelmatig. In hoofdstuk 6 gaan we verder in op de gehonoreerde maar niet gerealiseerde projecten. Het totaal aantal Quick Wins-projecten dat is uitgevoerd komt daarmee op 59, waarvan 54 onder de 1e en 2e tranche en vijf onder de DUB-regeling. Een overzicht van alle projecten en de bijbehorende tranche en het subsidiebedrag is te

vinden in bijlage 4 en 5. De afgewezen aanvragen van de 1e en 2e tranche en de DUB-regeling maken geen onderdeel uit van deze evaluatie maar hebben wel input gevergd van de aanvragers.

De onderstaande tabellen laten per provincie de output zien voor de 1e en 2e tranche en voor de DUB-regeling. De meeste Quick Wins-projecten zijn uitgevoerd in Friesland, Overijssel, Noord-Brabant en Limburg. Slechts één project is uitgevoerd in de provincies Groningen, Drenthe en Utrecht. In Zeeland heeft wel één project subsidie toegewezen gekregen, maar die is uiteindelijk niet doorgegaan. In Flevoland is ook geen project uitgevoerd.

Tabel 8: Aantal subsidieaanvragen per provincie voor de 1e en 2e tranche

Provincies	***Aantal gehonoreerde Aanvragen***	***Gehonoreerd en gerealiseerd***	***Gehonoreerd, niet gerealiseerd***
Groningen	1	1	0
Friesland	14	9	5
Drenthe	1	1	0
Flevoland	0	0	0
Overijssel	12	11	1
Noord-Holland	5	4	1
Zuid-Holland	6	4	2
Zeeland	1	0	1
Noord-Brabant	8	8	0
Utrecht	1	1	0
Gelderland	7	5	2
Limburg	13	10	3
Totaal	**69**	**54**	**15**

Tabel 9: Aantal subsidieaanvragen per provincie voor de DUB-regeling

Provincies	***Aantal gehonoreerde projecten***	***Gehonoreerd en gerealiseerd[39]***	***Gehonoreerd, niet gerealiseerd***
Noord-Brabant	3	3	0
Gelderland	1	1	0
Limburg	1	1	0
Totaal	**5**	**5**	**0**

5.1.2 Subsidieomvang van de projecten

De hoogte van de subsidiebedragen voor de projecten uit de 1e en 2e tranche variëren tussen de €48 duizend voor het kleinste project tot €4,7 miljoen voor het grootste project, met een gemiddeld subsidiebedrag van circa €1,3 miljoen. Het totale

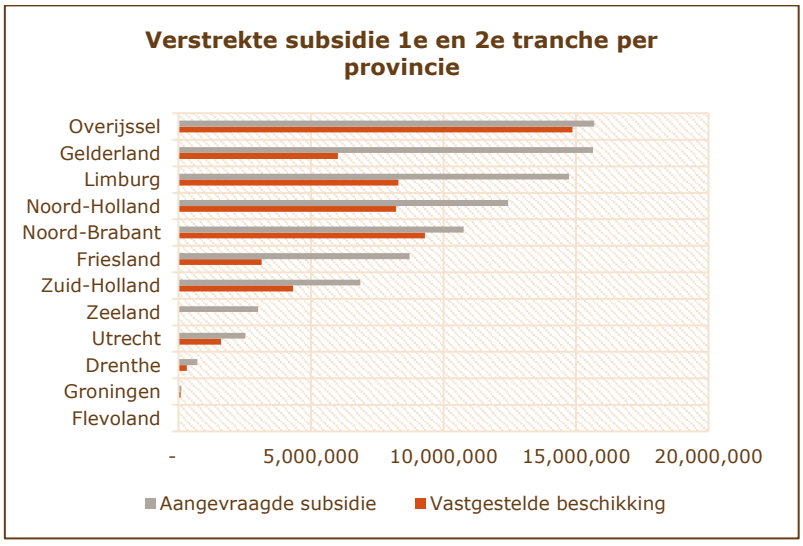
[39] Hoewel op het moment van deze evaluatie slechts 2 van de vijf DUB-projecten gerealiseerd zijn, is het erg aannemelijk dat de 3 nog niet gerealiseerde projecten uiteindelijk ook gerealiseerd worden omdat de projecten zich reeds in een vergevorderd stadium bevinden.

uitgekeerde subsidiebedrag kwam uit op €61,0 miljoen. Een verdeling van de uitgekeerde subsidies staat in Tabel 10. Voor de DUB-projecten is de uitgekeerde subsidie per project een stuk hoger. In totaal is €14,7 miljoen naar vijf projecten gegaan, wat uitkomt op een gemiddelde van €2,9 miljoen per project. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen twee relatief kleine projecten in Tiel/Medel en Bergen op Zoom, die samen goed zijn voor €2,2 miljoen subsidie, en drie grotere en tevens complexere projecten in Venray/Wanssum, Oss en Waalwijk, die samen goed zijn voor circa €12,5 miljoen aan subsidie.

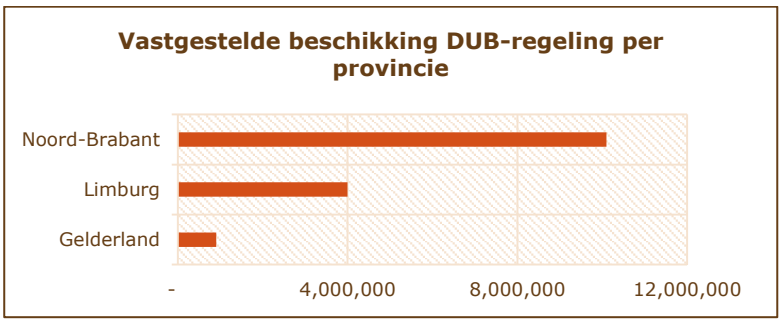
Tabel 10: Verdeling uitgekeerde subsidiebedrag aan Quick Wins-projecten (uitgezonderd DUB-regelingen)

Subsidiebedrag	***Aantal projecten***
> € 4 mln.	5
€ 2 mln. - € 4 mln.	10
€ 1 mln. – € 2 mln.	18
€ 1 mln. - € 0,5 mln.	16
< € 0,5 mln.	20

Om een indruk te krijgen van de ruimtelijke spreiding van de subsidie-uitkeringen zijn in Figuur 7 en Figuur 8 de subsidiebedragen per provincie weergegeven voor de 1e en 2e tranche en de DUB-regeling. Voor de verstrekte subsidie uit de 1e en 2e tranche is tevens een onderscheid gemaakt tussen het aangevraagde subsidiebedrag en het uiteindelijk uitgekeerde bedrag aan de aanvragers. Er is gemiddeld circa 30% minder subsidie toegekend dan er is aangevraagd.



Figuur 7: Aangevraagde en toegekende subsidiebedrag per province, 1e en 2e tranche



Figuur 8: Vastgestelde beschikking DUB-regeling

De gemiddelde bijdrage van het ministerie aan een project lag op 45% (exclusief DUB projecten). Dit kan worden nagegaan door de gevraagde subsidie te vergelijken met de netto investeringssom. Voor de resterende 55% was er sprake van aanvullende subsidies en garantstellingen voor projecten die door de gemeenten zijn uitgevoerd. Het private deel is hierin niet herleidbaar omdat de private investeringen niet in de MKBA zijn opgenomen. Om een indruk te krijgen van de overige investeringen hebben we een aantal cases nader onderzocht.

In Limburg en Noord-Brabant konden alle aanvragers op een provinciale bijdrage rekenen. In de provincie Limburg zijn de projecten gefinancierd met behulp van €16,5 miljoen aan Quick Wins-subsidie, €6,7 miljoen aan provinciale bijdrage en €12 miljoen aan gemeentelijke bijdrage. De totale investeringen van de provincie Limburg komen uit op circa 19% van de totaal geïnvesteerde publieke middelen. De provincie Limburg onderscheidde zich verder van de andere provincies door een systematiek te hanteren voor het bepalen van de hoogte van de provinciale bijdrage. De kwaliteit van de projecten werd beoordeeld aan de hand van acht criteria, waarbij de provinciale bijdrage hoger werd naarmate het project aan meer criteria voldoet. Wanneer aan alle acht criteria werd voldaan, kon de aanvrager op 25% cofinanciering van de provincie rekenen. In totaal heeft de provincie Limburg voor 20% meegefinancierd aan de Quick Wins-projecten. Hoewel de provincie Noord-Brabant ook meehielp aan de financiering, ging het hier om een lager bedrag. In totaal is voor beide tranches €2,0 miljoen aan provinciaal geld uitgetrokken. Elk project kon maximaal 12,5% aan provinciale bijdrage ontvangen.

Voor de overige provincies was er niet automatisch sprake van cofinanciering vanuit de gemeente. In Noord-Holland speelde de bijdrage van de provincie een kleine rol. De provincie heeft meegefinancierd aan de ontwikkeling van Regionaal Havengebonden Bedrijventerrein Anna Paulowna/Hollands Kroon. De ontwikkeling van de haven 't Horntje op Texel en de verdieping van de Zaan ontvingen geen provinciale bijdrage. In Friesland kon het project in Wunseradiel wel op subsidie van de provincie rekenen, de zwaaikom in Leeuwarden en de projecten in Smallingerland werden zonder provinciale bijdrage gefinancierd. In Gelderland is de uitbreiding en verplaatsing van de containerterminal van BCTN in Nijmegen door middel van provinciale gelden gefinancierd. In Zutphen was er in eerste instantie ook sprake van investeringen vanuit de provincie, echter doordat het project niet is doorgegaan bleek provinciale subsidie niet meer nodig. Ook in Overijssel hebben vele projecten subsidie gekregen. Zeker voor het project Openbare lichamen RBT en de projecten in Zwolle, Enschede en Hardenberg was dit het geval. In Hardenberg bedroeg de bijdrage van provincie €0,2 miljoen op een totaalbedrag van €0,8 miljoen. Het is duidelijk dat de provinciale bijdrage een belangrijke rol heeft gespeeld in de financiering van de projecten.

Overige financieringsmiddelen speelden ook een rol maar waren minder belangrijk. Bij tenminste drie aanvragers was er sprake van Europese subsidie via *Trans-European Transport Network* (TEN-T) en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) (genoemd door Enschede, Venray en Smallingerland). Ook zijn andere rijkssubsidies toegepast, zoals Stimulering Ruimte voor Economische Activiteit (StiREA), OPZuid en TOPPER-subsidies (genoemd door Enschede).

Duidelijk is wel dat de investeringen van de Rijksoverheid hebben geleid tot een aanzienlijke stroom van extra investeringen van andere overheden en de private sector. Uit de enquête blijkt dat een ruime meerderheid van de aanvragers (17 van de 23[40] respondenten) het project niet zou hebben uitgevoerd als er geen subsidie was verleend. De overige zes respondent geven aan dat zonder subsidie het project versoberd was uitgevoerd (3 van de 6).

5.1.3 Verschil toegewezen en uiteindelijk uitgekeerde subsidie

Een overzicht van de verschillen tussen gehonoreerde en daadwerkelijk uitgekeerde subsidie is gegeven in Tabel 11. Te zien is dat er een aanzienlijk verschil is tussen de gehonoreerde en uitgekeerde subsidiebedragen. In totaal is voor €91,3 miljoen aangevraagd en voor €61,0 miljoen uitgekeerd. 65% van het verschil van €30,3 miljoen wordt verklaard door het niet doorgaan van projecten waarvoor een bijdrage was toegezegd. Daarnaast is een groot aantal projecten tegen lagere kosten uitgevoerd waardoor de gehonoreerde subsidiebedragen bij oplevering van deze projecten uiteindelijk €10,6 miljoen lager zijn vastgesteld.

Tabel 11: Overzicht verschil tussen de gevraagde en uitgekeerde bijdrage 1e en 2e tranche, in miljoenen euro's

	Tranche 1	***Tranche 2***	***Totaal***
Gehonoreerd	26,9	64,4	91,3
Uitgekeerd	23,6	37,4	61,0
Verschil	-3,3	-27,0	-30,3
Niet doorgegaan	1,0	18,6	19,6
Goedkoper uitgevoerd	2,3	8,4	10,7

5.1.4 Type projecten

Door de brede opzet van de 1e en 2e tranche van de Quick Wins-regeling kwam een breed scala aan projecten in aanmerking voor een subsidie. Dit kunnen projecten zijn die betrekking hebben op de extra verdieping van een vaarweg, de aanleg van nieuwe (of het verbeteren van bestaande) loskades en loswallen, het realiseren van natte of droge ontsluitingswegen, de aanleg van geluidswallen of maatregelen ter verbetering van brugbediening. Grofweg zijn drie categorieën projecten te onderscheiden:

1. Havenontwikkeling;
2. Aanpassing vaarweg;
3. Containerterminalontwikkeling.

[40] Het aantal respondenten dat hier genoemd is verschilt van het aantal geënquêteerde projecten genoemd in Tabel 7. Dit komt omdat aanvragers die meerdere projecten hebben ingediend één enquête hebben ingevuld (dit geldt voor 5 aanvragers). Verder geldt voor 5 respondenten dat het project wel subsidie toegewezen heeft gekregen maar dat de subsidie uiteindelijk niet is gerealiseerd. Deze groep is niet meegenomen in de resultaten die betrekking hebben op de projectrealisatie. Daarnaast waren 4 aanvragers enkel in staat een bepaald deel van de enquête in te vullen doordat ze maar beperkt betrokken waren bij het proces en de betrokken ambtenaren inmiddels uit dienst zijn getreden. Tot slot komt het sporadisch voor dat een respondent aangaf door de leeftijd van het dossier een bepaalde vraag niet te kunnen beantwoorden.

Vanzelfsprekend betroffen de DUB-projecten allemaal containerterminals. Het aantal gehonoreerde en gerealiseerde projecten is weergegeven in Tabel 12.

Tabel 12: Aantal gerealiseerde projecten per type project

Type project	***1e en 2e tranche***	***DUB-regeling***	***Totaal***
Havenontwikkeling	36	n.v.t.	36
Aanpassing vaarweg	6	n.v.t.	6
Containerterminalontwikkeling	12	5	17
Totaal	54	5	59

De verstrekte subsidie per type project is weergegeven in Tabel 13. Hierin komt naar voren dat voor de 1e en 2e tranche de meeste subsidie is uitgekeerd aan projecten die betrekking hebben op havenontwikkeling (53%), met 34% van het totale subsidiebedrag voor deze financieringsfase van €61 miljoen dat gegaan is naar containerterminalontwikkeling. Worden ook de DUB-projecten meegerekend, dan is iets meer subsidie uitgekeerd naar projecten gericht op het verbeteren van containerterminaloverslag: 48% om 42% voor havenontwikkeling en 10% voor vaarwegaanpassingen van het totale uitgekeerde subsidie van €76 miljoen.

Tabel 13: Verstrekte subsidie per type project en per tranche

Type project	***Tranche 1***	***Tranche 2***	***Gemiddeld 1+2***	***DUB***	***Totaal***
Havenontwikkeling	70%	42%	53%	n.v.t.	42%
Aanpassing vaarweg	10%	15%	13%	n.v.t.	10%
Containerterminal-ontwikkeling	20%	43%	34%	100%	48%
Totaalbedrag			**€ 61 mln.**		**€ 76 mln.**

5.1.5 Doorlooptijd

In de regeling was voorgenomen dat de Quick Wins-projecten voor 2014 zouden zijn gerealiseerd. Uiteindelijk zijn de laatste subsidieprojecten met instemming van IenW in 2017 gerealiseerd. Tabel 14 geeft een overzicht van het begrote budget, het gerealiseerde budget en de verwachte planning van de gehele Quick Wins-regeling. Gedurende de looptijd van de regeling is het totale budget van projecten uit de 1e en 2e tranche door scopeaanpassingen en aanbestedingsmeevallers een aantal keren naar beneden aangepast en is de planning uitgesteld naar latere jaren. In totaal is voor circa 90% van de projecten een wijzigingsbeschikking door de aanvragers ingediend.

Voor de DUB-regeling dienden de bouwactiviteiten van de projecten uiterlijk 2014 te starten. De projecten in Tiel/Medel en Bergen op Zoom hebben de deadline gehaald, de andere drie projecten hebben in de planfase vertraging opgelopen en zijn op het moment van deze evaluatie nog niet afgerond. Zo is de opgestarte uitbreiding van de trimodale terminal in Oss nog niet afgerond. Verder zijn de bouwactiviteiten in Venray/Wanssum, die onderdeel vormen van het omvangrijkere waterveiligheidsproject Ooijen-Wanssum, eind 2017 gestart en is de planning dat dit project in de tweede helft van 2019 zal worden opgeleverd. In Waalwijk is de verwachting dat medio 2019 met de bouw van de buitendijkse containerterminal gestart zal worden.

Tabel 14: Tijdsplanning en budget Quick Wins-regeling[41]

Jaar	*Budget*	*Gerealiseerd*	*Planning*
2013	€ 103	€ 54	2009-2013
2014	€ 81	€ 55	2009-2015
2015	€ 80	€ 59	2009-2015
2016	€ 63	€ 60	2009-2016
2017	€ 61	€ 61	2009-2017

5.2 Outcome: effecten van de gerealiseerde Quick Wins-projecten

De outcome betreft de waarneembare effecten van de projecten. Het gaat hierbij om de effecten die het gevolg zijn van een project en optreden na de realisatie. De gevolgen van de Quick Wins-projecten treden vooral op in de binnenvaart en hebben betrekking op de prestaties van de binnenvaartsector. Het doel van deze paragraaf is om na te gaan of de Quick-Wins-projecten bijgedragen hebben aan de gewenste beleidsdoelen voor de 1e en 2e tranche en de DUB-regeling.

Het inzichtelijk maken van de outcome doen we enerzijds door prestatiecijfers van de binnenvaart te analyseren en anderzijds door via enquêtes en interviews de aanvragers te vragen naar het gebruik en de bereikbaarheid van de binnenhaven waarvoor subsidie is uitgekeerd.

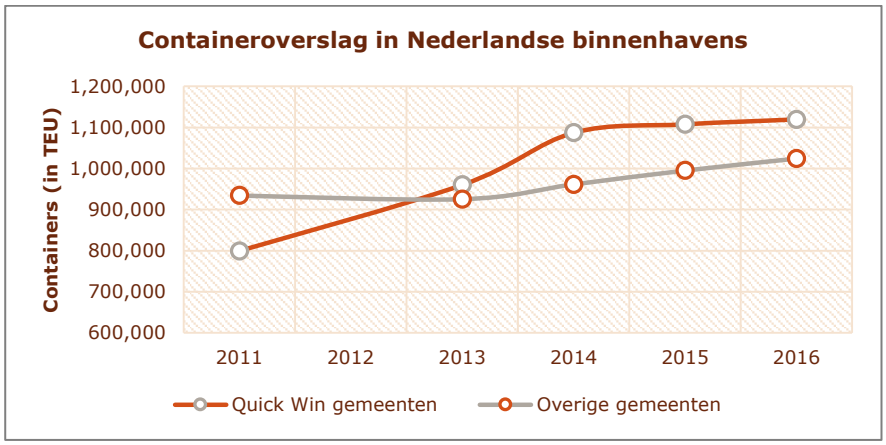
5.2.1 Algemeen beeld doeltreffendheid: overslag en bereikbaarheid

Op basis van een analyse van BIVAS data[42] is een beeld verkregen van de prestaties van de binnenhavens in termen van de toename in bulk- en containeroverslag en de toename in bereikbaarheid voor grotere type schepen. De reizenbestanden in BIVAS bevatten alle scheepsbewegingen (binnenlands vervoer, aanvoer en afvoer uit het buitenland en doorvoer) die in Nederland geregistreerd zijn. Om de effecten van de Quick Wins-regeling in kaart te brengen zijn de prestaties van binnenhavens waarin een project is uitgevoerd afgezet tegen de prestaties van binnenhavens waarin geen Quick Wins-project is gerealiseerd. Het gaat hierbij om 36 gemeenten die een project in het kader van de subsidieregeling hebben gerealiseerd tegenover de ruim 300 overige gemeenten[43]. Gemeenten met zeehavens zijn niet meegenomen in de analyse. Niet alleen omdat zeevervoer een andere markt bedient, ook omdat havens gecategoriseerd als 'zeehavens' uitgesloten waren van de Quick Wins-subsidieregeling[44].

De ontwikkelingen van bulk- en containeroverslag zijn weergegeven in de onderstaande grafieken. In Figuur 9 is te zien dat voor de gemeenten waar een Quick Wins-project is gerealiseerd een forse toename in containeroverslag heeft plaatsgevonden. Tussen 2011

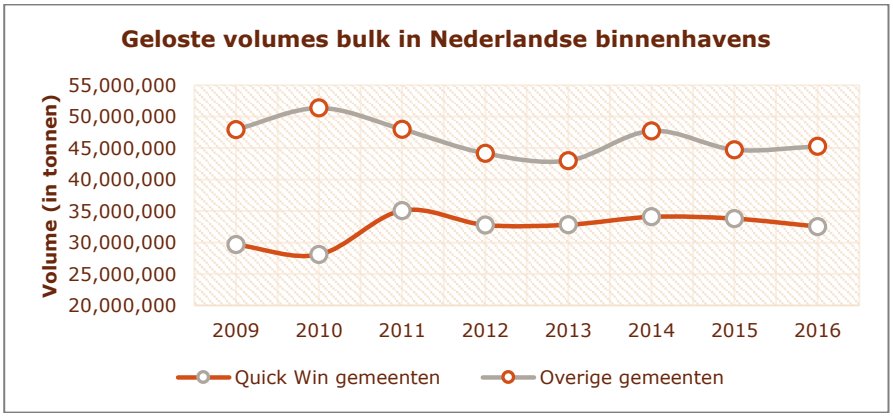
[41] Bron: https://www.mirtoverzicht.nl/projecten/quick-wins-binnenhavens
[42] BIVAS staat voor "Binnenvaart analyse systeem" en is ontwikkeld om netwerkanalyses te doen voor de binnenvaart. Met BIVAS kunnen de routes worden bepaald die door binnenvaartschepen afgelegd worden en de resulterende netwerkbelasting (zie ook box 3).
[43] Niet elke overige gemeente heeft een binnenhaven van betekenis. Ter oriëntatie, in 2016 hadden 9 gemeenten behorend bij deze categorie meer dan 1 miljoen ton geloste goederen: Kampen, Meppel, Arnhem, Groningen, Den Bos, Deventer, Terschelling, Geertruidenberg en Gennep. 24 gemeenten hadden meer dan een half miljoen gelost gewicht.
[44] Het gaat hierbij om zeehavens die als zodoende zijn gedefinieerd in het document 'Zeehavens: Ankers van de Economie' van het IenW uit 2004. Dit betreft de havens van Rotterdam, Schiedam, Vlaardingen, Maassluis, Dordrecht, Moerdijk, Amsterdam, Zaandam, Beverwijk, Velsen/IJmuiden, Vlissingen, Terneuzen, Delfzijl, Eemshaven, Scheveningen, Harlingen en Den Helder.

en 2016[45] betreft het een toename van 40%, waar in de overige gemeenten een toename van 10% te zien is. In 2016 is 1,0 miljoen TEU overgeslagen in gemeenten zonder Quick Wins-project tegenover 1,1 miljoen TEU in gemeenten met een Quick Wins-project.



Figuur 9: Meerjarige gegevens containeroverslag voor gemeenten die wél en geen Quick Wins project hebben gerealiseerd. Data voor 2012 ontbreekt. Bron: Panteia analyse van BIVAS data.

De overslaggegevens voor het bulkvervoer zijn weergegeven in Figuur 10. De cijfers hebben betrekking op de geloste volumes[46]. De geloste volumes bulk stijgen marginaal van 30 naar zo'n 32 miljoen ton voor Quick Wins-binnenhavens en dalen van zo'n 47 naar zo'n 45 miljoen ton voor de overige gemeenten. Voor de Quick Wins-gemeenten lijkt sprake te zijn van een lichte toename terwijl voor de overige gemeenten een licht dalende lijn te zien is. De verschillen zijn echter minimaal en door de fluctuaties is er geen eenduidig beeld te zien.

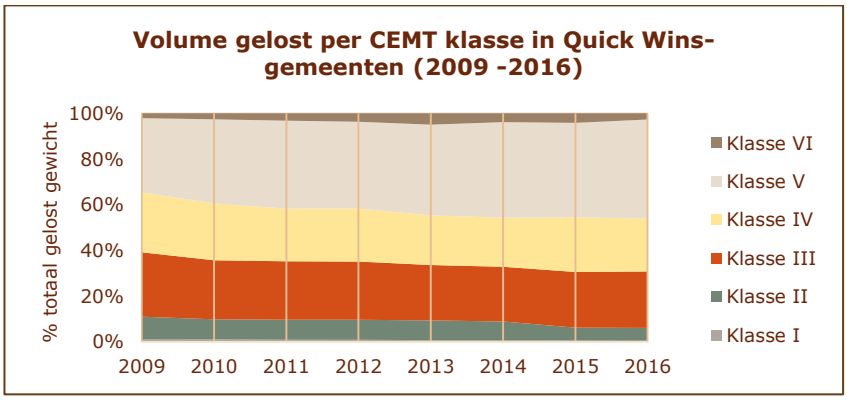


Figuur 10: Meerjarige gegevens geloste bulk in Nederlandse binnenhavens voor gemeenten die wél en geen Quick Wins-project hebben gerealiseerd. Bron: Panteia analyse van BIVAS data

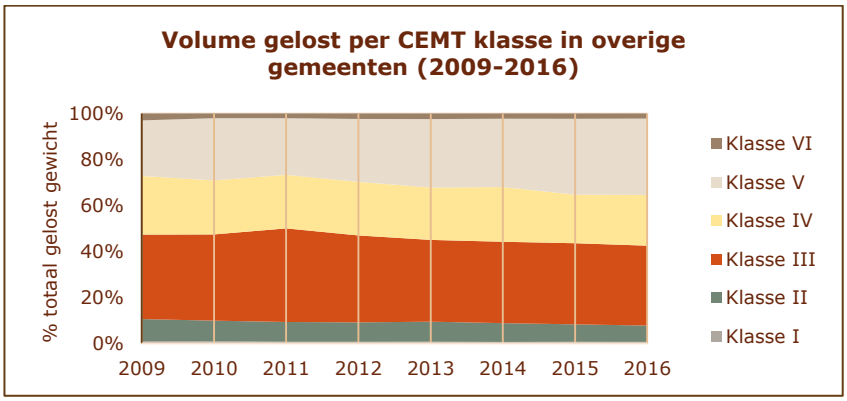
Naast overslagcijfers is ook gekeken naar de bereikbaarheid van de binnenhaven. Veel projecten hebben als doel om de haven toegankelijk te maken voor grotere binnenvaartschepen, om zodoende bereikbaar te blijven en mee te gaan met de

[45] De berekeningen zijn gemaakt op basis van het 'uitgebreide' BIVAS reizenbestand, die sinds 2011 samengesteld zijn en die cijfers over containeroverslag bevatten. Het 'normale' BIVAS reizenbestand dat sinds 2009 uitgegeven wordt bevat enkel gegevens voor bulkoverslag.
[46] De laad-cijfers zijn niet meegenomen, omdat hiermee zandwinning meegenomen wordt in de cijfers. Deze vervoersstromen hebben geen directe impact op de binnenhavens en geven een vertekend beeld.

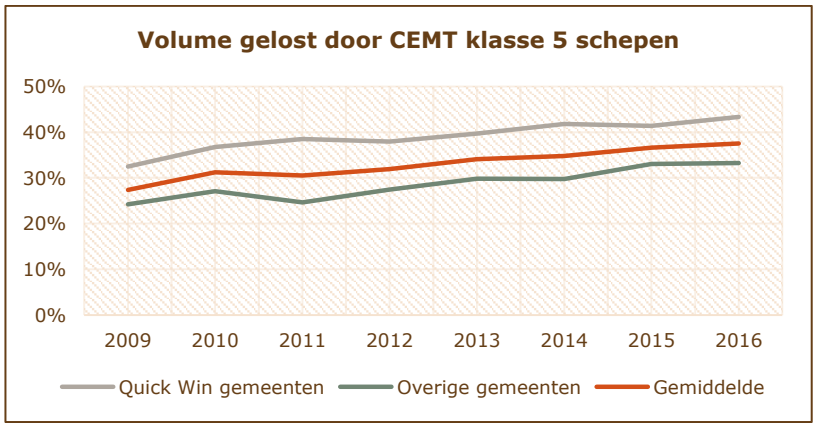
schaalvergroting in de binnenvaart. In de onderstaande figuren staan het gelost gewicht per scheepstype (uitgedrukt in CEMT klasse) in verhouding met het totale gelost gewicht.



Figuur 11: Totaal gelost gewicht per CEMT klasse voor Quick Wins-gemeenten afgezet tegen het totaal gelost gewicht (2009 – 2016). Bron: Panteia analyse van BIVAS data



Figuur 12: Totaal gelost gewicht per CEMT klasse voor overige gemeenten afgezet tegen het totaal gelost gewicht (2009-2016). Bron: Panteia analyse van BIVAS data



Figuur 13: Aandeel gelost gewicht door CEMT klasse V schepen van het totaal gelost gewicht (2009-2016). Bron: Panteia analyse van BIVAS data

Uit de bovenstaande figuren blijkt het volgende.

- Uit Figuur 11 blijkt dat voor Quick Wins-gemeenten in 2009 CEMT klasse V schepen met 32% het grootste aandeel hebben in gelost gewicht. Dit aandeel is gestegen naar 43% in 2016, ten koste van het aandeel gelost via CEMT klasse II (-4%), III (-3%) en IV (-3%) schepen.

- Verder is uit Figuur 12 op te maken dat met 37% het meeste gewicht gelost werd van CEMT klasse III schepen in de overige gemeenten. In 2016 namen net als in de Quick Wins-gemeenten de CEMT klasse V schepen het grootste gedeelte van het gelost gewicht voor rekening: van 24% in 2009 naar 33% in 2016. Dit ging ten koste van CEMT klasse II (-3%), III (-2%) en IV (-4%) schepen.
- Vastgesteld kan worden dat voor de Nederlandse binnenvaart het belang van de kleinere scheepstypen (CEMT-klasse I, II, III en IV) afneemt.
- Het toenemend belang van CEMT klasse V schepen in de binnenvaart is verder uitgelicht in Figuur 13. Relatief gezien hebben CEMT klasse V schepen een belangrijkere rol in het bulk vervoer voor de Quick Wins-gemeenten dan voor overige gemeenten.
- De bereikbaarheid voor CEMT klasse V schepen is voor beide groepen toegenomen tussen 2009 en 2016, met een toename van 33% voor Quick Wins-gemeenten en een toename van 37% voor de overige gemeenten.

Bij het beschouwen van de cijfers dient opgemerkt te worden dat sommige projecten nog niet volledig gerealiseerd zijn. Ook speelt dat de effecten zich nog niet ten volste gemanifesteerd hebben. Voor de DUB regeling geldt dat drie van de vijf projecten nog in uitvoering zijn, waardoor de verwachte effecten van de groei van de containeroverslag in deze gemeenten nog niet in de cijfers en Figuur 9 zichtbaar zijn. Ook gelden de baten van de projecten niet alleen voor de korte termijn. Projecten zijn een investering gericht op de toekomst en de resultaten zijn pas jaren later waarneembaar. Daarmee rekening houdend kunnen de volgende conclusies getrokken worden betreffende de kwantitatieve effecten van de Quick Wins-regeling.

- Containeroverslag is met een groei van 40% tussen 2011 en 2016 sterk gegroeid in de Quick Wins-gemeenten. Hier staat een groei van 10% tegenover voor de overige gemeenten, met een landelijk gemiddelde van 23%.
- Er zijn geen noemenswaardige verschillen zichtbaar tussen beide groepen wat betreft de bulkoverslag en bereikbaarheid. Bulkoverslag is tussen 2009 en 2016 voor beide groepen redelijk stabiel gebleven, waarbij de Quick Wins-gemeenten een lichte stijging laten zien en de overige gemeenten een lichte daling.
- Daarnaast neemt de bereikbaarheid van havens voor beide groepen toe. Het aandeel CEMT klasse V schepen is in 2016 ten opzichte van 2009 met circa 35% toegenomen.
- We concluderen dat over het geheel gezien het functioneren van binnenhavens wat betreft de efficiency en containeroverslag is verbeterd. Voor bulkoverslag is dit op peil gehouden. In grote lijnen is er dus een duidelijke indicatie dat de Quick Wins-regeling 1e en 2e tranche doeltreffend is.

5.2.2 Doeltreffendheid op projectniveau: de MKBA en DUB-projecten

Naast een beeld op algemene niveau is het van belang een beeld te krijgen of sommige projecten doeltreffender zijn dan andere projecten. Voor projecten uit de 1e en 2e tranche zijn doelen per project geformuleerd in de MKBA die door de aanvragers bij de subsidieaanvraag ingediend moesten worden[47]. De MKBA worden hier reeds genoemd omdat ze een referentiekader bieden om de gerealiseerde overslag te beoordelen. Voor de DUB-projecten was het opstellen van een MKBA geen vereiste.

[47] De MKBA omvatte een berekening van de transportkostenefficiency. De berekeningen van de transportkostenvoordelen gebeurde volgens een door het ministerie opgestelde rekenmodel getiteld de '*Rekenhulpmiddel Quick-Win Binnenhavens en Vaarwegen'*, te vinden in bijlage 9.

1e en 2e tranche

De aanvragers geven in de MKBA aan wat de baten van een project zijn in transportkosten door toenemende efficiëntie, tijdwinst en modal shift, afgezet tegen de kosten van het project. In hoofdstuk 7 gaan we specifieker in op de MKBA en de gehanteerde methode. Omdat inzicht in de effecten van belang is voor een oordeel over de doeltreffendheid is in deze paragraaf een vergelijking gemaakt tussen de verwachte en gerealiseerde effecten zoals verondersteld in de MKBA.

Voor de projecten waar overslagcijfers beschikbaar zijn, zijn de cijfers vergeleken met de ramingen uit de MKBA. Hieruit blijkt dat in bijna geen enkel geval – zover met beschikbare cijfers te achterhalen valt – de verwachte MKBA-score gehaald is. Dit betekent niet dat de maatschappelijke baten negatief zijn, immers een MKBA-score van boven de 1 is alsnog positief, wat duidt op een rechtmatige inzet van de subsidiemiddelen.

Om een uitspraak te doen over de toekomstige MKBA, is nadere analyse nodig. Bedacht moet worden dat het berekenen van de MKBA complex is. Het ontbreken van een monitoringssysteem bemoeilijkt dit verder. In bijlage 11 zijn berekeningen voor een benadering van de feitelijk MKBA opgenomen van een aantal projecten. Let wel, deze selectie is niet representatief, omdat door de complexiteit van MKBA en de beperkte beschikbaarheid van cijfers nauwkeurige berekeningen ook niet mogelijk zijn. Wel kunnen de volgende conclusies kunnen worden getrokken:

- Voor projecten gericht op containerterminalontwikkeling kan met grote zekerheid worden gesteld dat de MKBA-score op termijn positief zal zijn.
- Verder lijkt de meerderheid van de project gericht op bulkoverslag op termijn eveneens een positieve MKBA-score te behalen.
- Wel is er aanleiding om te concluderen dat sommige projecten gericht op bulkoverslag op het moment van deze evaluatie naar verwachting geen positieve MKBA-score (een MKBA-score is positief wanneer hij groter is dan 1) zullen behalen. Dat wil zeggen dat de maatschappelijke kosten hoger zijn dan de maatschappelijke baten.
- We kunnen niet vaststellen dat projecten waarvan momenteel de verwachting is dat zij een negatieve MKBA-score zullen behalen (dus een MKBA score van < 1) ook op termijn negatief zullen blijven. De onderzochte aanvragers geven aan zelf en samen met het bedrijfsleven bezig te zijn om op termijn een positieve MKBA-score te realiseren.

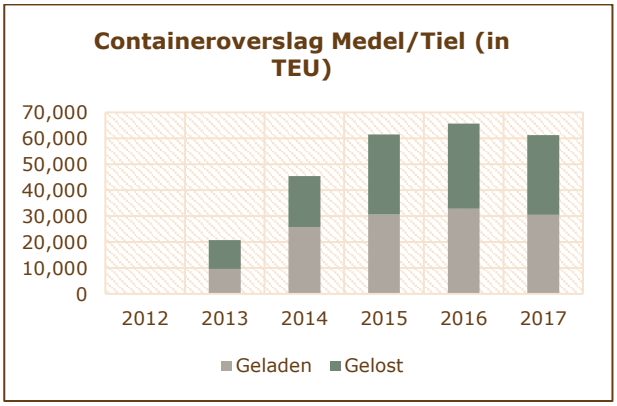
DUB-projecten

Omdat twee van de vijf DUB-projecten ten tijde van deze evaluatie afgerond zijn kunnen nog geen definitieve uitspraken over de doeltreffendheid van de DUB-regeling gedaan worden. De projecten in Tiel/Medel en Bergen op Zoom zijn afgerond, terwijl de projecten in Oss, Waalwijk en Venray wegens uiteenlopende redenen nog niet zijn afgerond[48]. In het vervolg van deze paragraaf worden de effecten van de twee afgeronde projecten nader bekeken.

Bij het project in Tiel/Medel bestonden de activiteiten uit de aanleg van een rondweg inclusief rotonde, de aansluiting op een 10kV elektriciteitsleiding en de verbetering van de kade van het Amsterdam-Rijn kanaal. De overslagcijfers van Tiel/Medel zijn weergegeven in de onderstaande figuur. Na een sterke initiële groei van containeroverslag tussen 2013-2015 is het aantal containers in de jaren daarna nagenoeg gelijk gebleven. Dit duidt erop dat er een constant aantal bedrijven is dat

[48] De redenen voor de vertragingen van DUB-projecten komt in het hoofdstuk over de doelmatigheid aan bod

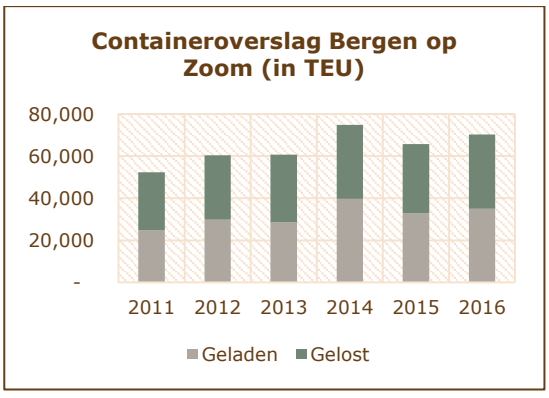
containers laat overslaan. In de komende jaren wordt groei in containeroverslag verwacht. Enerzijds omdat het aantal bedrijven op het bedrijventerrein Medel zal toenemen en anderzijds omdat bestaande bedrijven meer containers via de binnenvaarterminal zullen laten verlopen. Dit komt omdat een deel van de in de omgeving van Tiel gevestigde verladers als gevolg van contractuele verplichtingen nu nog gebruikmaakt van de verder weg gelegen containerterminal in Gorinchem.



Figuur 14: Aantal overgeslagen containers Binnenvaartterminal Medel in Tiel. Bron: BIVAS & CTU

Een aanknopingspunt om de gerealiseerde overslagcijfers te beoordelen is te vinden onder één van de beoordelingscriteria van de DUB-subsidieaanvragen. Het gaat hier om één van de zes punten onder het tweede criteria, 'de groei, benutting- en ontsluitingsmogelijkheden' van de aanvraag. Hierin wordt specifiek een verwachte overslaggroei genoemd, te weten:

- Indien er sprake is van een uitbreiding van een bestaand havengebied is aannemelijk gemaakt dat binnen vijf jaar een volumegroei van 25.000 TEU ten opzichte van de huidige situatie zal worden gerealiseerd.
- Indien er sprake is van een nieuwe haven is aannemelijk gemaakt dat deze nieuwe voorziening na realisatie binnen vijf jaar een overslagvolume van 50.000 TEU zal hebben.



Figuur 15: Containeroverslag in TEU voor de gemeente Bergen op Zoom. Bron: BIVAS

Met een toename van 60.000 TEU overslag tussen het moment van realisatie en 2017 is de streefwaarde van 50.000 TEU overtroffen. Hoewel het een nieuwe binnenhaven betrof, ging het hier om een bestaand project waarbij naast de Quick Wins-subsidie het bedrijfsleven ook investeert. Het gaat hier om private investeringen zoals kranen en andere equipment om de containerterminal te exploiteren. Dit zijn kostenposten die al gauw kunnen oplopen tot boven de €10 miljoen per terminal. Het is daardoor moeilijk

te bepalen welk deel van de toename in overslag veroorzaakt wordt door de Quick Wins-subsidie. Wel is te stellen dat door de forse groei de terminal in Tiel/Medel erg succesvol is.

Het project in Bergen op Zoom omvat een aanpassingen aan de Burgemeester Petersluis, waarbij de meerpalen vervangen zijn door een verzwaard geleidewerk. Bovendien is buiten de sluis een wachtplaats met afloopmogelijkheid gecreëerd. In 2014 is het project gerealiseerd. De verwachting was dat na realisatie van het project tot aan 2020 ruim in totaal 18.000 TEU extra wordt overgeslagen op de terminal. Tot nu toe is in 2014 een toename in TEU van 15.000 zichtbaar. In 2015 en 2016 is de overslag licht gedaald. Het is mogelijk dat de verwachte cijfers in de komende jaren alsnog gehaald worden[49].

Ondanks dat de resultaten van de DUB-projecten ten tijde van de evaluatie beperkt zichtbaar zijn, is het aannemelijk dat de projecten doeltreffendheid zijn. De reden hiervoor is de uitgebreide selectieprocedure die ten grondslag lag aan het verlenen van subsidies onder de DUB-regeling. De selectie was strenger omdat door de overheveling van de subsidie naar het gemeentefonds het taak aan IenW was om via het aanvraagproces zo veel mogelijk zekerheden op te bouwen om er zeker van te zijn dat het project na honorering ook daadwerkelijk zou worden uitgevoerd. Zo heeft een extern expertteam de minister geadviseerd over het al dan niet toewijzen van de uitkering. Onder andere de bijdrage aan netwerkontwikkeling en een marktonderzoek naar concrete nieuwe containerstromen per binnenvaart werden beoordeeld. Daarnaast diende de plannen onderbouwd te zijn met intentieverklaringen van private partijen.

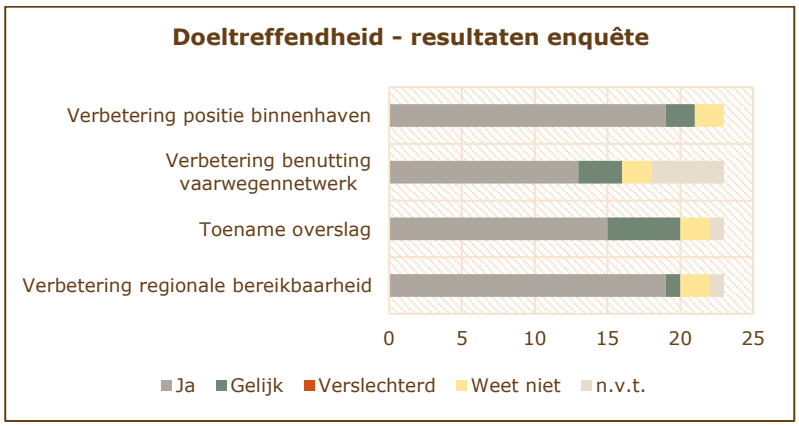
De zekerheden die verlangd werden van IenW voor het realiseren van succesvolle DUB-projecten dragen bij aan de doeltreffendheid van de DUB-regeling. Dit is een indicatie dat ook de drie projecten die nog niet gerealiseerd zijn doeltreffend zullen zijn.

5.2.3 Outcome uit de interviews en enquêtes

Ter aanvulling op de waarneembare effecten op macroniveau is in de interviews en de enquêtes specifiek gevraagd naar de effecten van de regeling. In de enquête is de aanvrager gevraagd een toelichting te geven op de volgende vragen.

- Of de positie van de binnenhavens verbeterd is;
- Of de vaarweg beter benut wordt, bijvoorbeeld door het faciliteren van de schaalvergroting in de binnenvaart;
- Of de overslag is toegenomen;
- Of de regionale bereikbaarheid verbeterd is.

[49] Een kanttekening die hierbij gemaakt dient te worden is dat de Markietzaat terminal buitendijks wordt verplaatst, waardoor containerschepen de sluis niet meer hoeven te passeren. Het is dus de vraag of op termijn het project doelmatig is. Bron: https://www.logistiek.nl/distributie/nieuws/2017/11/bergen-op-zoom-krijgt-nieuwe-buitendijkse-containerterminal-101160709, geraadpleegd op 26 november 2011



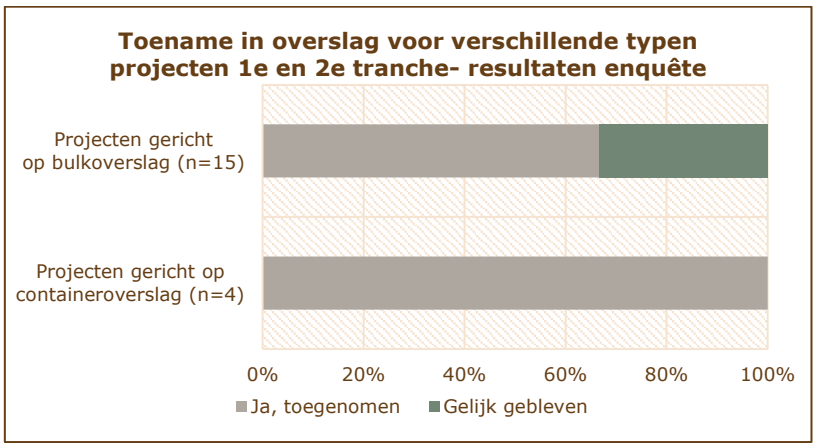
Figuur 16: Resultaten enquête betreffende de outcome[50]

Uit de bovenstaande figuur blijkt dat zo goed als alle aanvragers van mening zijn dat de positie van hun binnenhaven verbeterd is. Dit is een indicatie van de doeltreffendheid van de regeling. Hierbij dient te worden opgemerkt dat al snel de bereikbaarheid of positie van de binnenhaven verbeterd is. Zeker bij het vergroten van de capaciteit van een vaarweg of een kade, omdat de infrastructuur de komende decennia gebruikt kan worden. Als momenteel nog geen resultaten zichtbaar zijn in termen van toenemende overslag of grotere schepen kan dat in de toekomst alsnog gebeuren; de infrastructuur is immers aanwezig.

Ook wanneer er sprake is van achterblijvende of stagneerde overslag, zoals dat in Zwijndrecht en Enschede het geval is, geven de respondenten aan dat het Quick Wins-project de binnenhaven aantrekkelijker voor bedrijvigheid heeft gemaakt. Weliswaar is er nu nog weinig of beperkte overslaggroei zichtbaar, de respondenten zijn van mening dat de voorwaarden zijn gecreëerd voor groei op lange termijn.

Een verschil tussen projecten gericht op containeroverslag en bulkoverslag komt naar voren wanneer de respondenten gevraagd wordt of de overslag in de binnenhaven door het Quick Wins-project is toegenomen of gelijk gebleven (zie de onderstaande figuur). Waar alle vier containerterminalprojecten een toename in TEU-overslag kennen[51], komt het vaker bij de overige projecten voor dat er sprake is van overslagcijfers die niet toenemen maar gelijk blijven (projecten alleen gericht op het verbreden of verdiepen van de vaarweg zijn buiten beschouwing gelaten, omdat hier de toename in overslag niet direct te relateren is aan een specifieke binnenhaven). Dit beeld komt ook in de interviews naar voren. Bij Quick Wins-projecten die betrekking hebben op containeroverslag zijn de effecten vaak duidelijk te zien. Zeker als het gaat om een nieuw containerinitiatief in een gemeente waar nog geen containeroverslag aanwezig was. Dit geldt zeker voor de terminals in Leeuwarden, Cuijk, Bergen op Zoom, Oosterhout, Hengelo en Tilburg.

[50] Zie voetnoot 40
[51] Het gaat hier om de projecten van de aanvrager Gelderland, Cuijk, Sittard-Geleen en Weert. Het vijfde containerterminalproject die onderdeel was van de enquête, de ontwikkeling van Openbaar Lichaam RBT, is pas sinds 2018 operationeel, waardoor de respondent geen antwoord op deze vraag kon geven.



Figuur 17: Resultaten enquête over de toename in overslag[52]

Over het algemeen is het voor de Quick Wins-projecten in binnenhavens gericht op versterking van bulkvervoer moeilijk te zeggen wat de effecten zijn. Dit komt omdat bulkoverslag veelal ook op andere kades in een gemeente plaatsvindt dan voor de kade waarvoor het Quick Wins-project is uitgevoerd. Daarnaast gaat er enige tijd overheen voordat watergebonden bedrijven ook daadwerkelijk hun productieproces hebben aangepast of geoptimaliseerd aan de vernieuwde infrastructuur. Ook gaan de positieve effecten verder dan alleen overslag en bereikbaarheid, denk hierbij aan behoud van watergebonden bedrijvigheid of regionale effecten.

Op basis van de interviews en de enquêtes kunnen we projecten indelen in drie groepen naar de mate van het succes van de gerealiseerde effecten.

Groep 1: Vooralsnog geen of tegenvallende outcome. Het gaat hier om de projecten in Utrecht, Wageningen (3), Coevorden, Enschede (2), Texel, de Zaan (2), Zwijndrecht, Delftse Schie, Oss en Hollands Kroon/Anna Paulowna.

In deze groep is er sprake van outcome die niet voldoet aan de verwachtingen. Het betreft hier enkel projecten gericht op het faciliteren van bulkvervoer. De redenen waarom de outcome niet is gerealiseerd verschilt per project. Binnen deze groep zijn drie verschillende oorzaken van de tegenvallende resultaten aan te wijzen.

Bij de eerste groep gaat het om tegenvallende bedrijfsinvesteringen of bedrijfsvestigingen op terreinen die een verbeterde toegang hebben gekregen tot het water. Met de baten die uit de investeringen van private partijen voortkomen werd in de subsidieaanvraag wel rekening gehouden. Het gaat hier om de projecten in Coevorden, Wageningen, Zwijndrecht, Texel, Enschede en Utrecht. Deze projecten zijn al meer dan drie jaar geleden gerealiseerd. In Wageningen betrof het project de ontwikkeling van bedrijventerreinen door het verbeteren van de diepgang en kades. In Wageningen is ook een extra wachtplaats aangelegd. Het probleem in Wageningen is dat bedrijven niet kunnen uitbreiden vanwege de daar geldende natuurwetgeving. Voor de nabije toekomst wordt nog wel een extra milieuruimte van 10% verwacht. In Utrecht is er sprake van een verouderd bedrijventerrein en oude bedrijfsgebouwen die niet watergebonden zijn maar wel op watergebonden kavels gevestigd zijn. De ontwikkeling van natte bedrijvigheid blijft hierdoor achter met de verwachtingen. Wel zijn deze projecten volgens de planning en tegen aanzienlijk lagere kosten dan voorzien

[52] Zie voetnoot 40

uitgevoerd. Wegblijvende investeringen door bedrijven worden in de enquête als oorzaak genoemd bij de achterblijvende resultaten in Zwijndrecht en Texel. De tegenvallende resultaten in Enschede en Coevorden zijn nader besproken in bijlage 11.

Daarnaast zijn er twee projecten die pas zeer recent zijn opgeleverd en waarbij de baten nog moeten gaan plaatsvinden. Het gaat hier om het project Hollands Kroon/Anna Paulowna en het project Bochtafsnijding Delftse Schie. Het regionaal Havengebonden Bedrijventerrein – inmiddels omgedoopt tot Kooyhaven in Hollands Kroon, voorheen Anna Paulowna – is in 2017 met veel vertraging als gevolg van scopewijzigingen, wisselingen in het privaat consortium en een uitgesteld bestemmingsplan opgeleverd. Tot op heden (2018) heeft het terrein nog geen bedrijven aangetrokken. Het is aannemelijk dat zich in de toekomst alsnog bedrijven vestigen. Op het moment van deze evaluatie loopt er een initiatief van Bureau Voorlichting Binnenvaart (BVB) om bedrijven te inventariseren die gebruik kunnen maken van de kade. De hoop is vooral gericht op windmolenparken in de Noordzee, waarvan de onderdelen vanaf Hollands Kroon/Anna Paulowna en Den Helder naar zee gebracht worden. Bij de Bochtafsnijding Delftse Schie is er sprake van uitloop door tegenstand uit de omgeving.

Als laatste zijn er projecten waarbij de baten pas in grote mate zullen gaan optreden nadat andere direct gerelateerde cruciale infraverbeteringen zijn gerealiseerd. Dit betreft het project in Oss en de twee projecten in de Zaan. In Oss gaat het om de brug bij Macharen die nu geschikt is gemaakt voor vier lagen containervervoer. Tot op heden is daar nog geen gebruik van gemaakt. Dit is het gevolg van de hoogtebeperking bij Sluis Sint Andries maar ook door de beperkte hoeveelheden vervoerde containers. Na het voltooien van het DUB-project in Oss zal het vervoer van containers naar verwachting toenemen. Dat wil overigens niet zeggen dat het project niet zinvol is. Het project biedt een scheepswerf in Oss de mogelijkheid grotere (en hogere) schepen te bouwen. Deze scheepswerf heeft ook mee betaald aan het project. Ook bij de projecten in De Zaan is sprake van overige infrastructurele investeringen die als gevolg van vertraging nog niet zijn afgerond. Deze projecten zijn in bijlage 11 verder uitgewerkt. Specifiek gaat het hier om de geplande uitbreiding van de Wilhelmina sluis in Zaandam, waarmee ten tijde van de subsidieaanvraag rekening was gehouden, maar in 2018 nog steeds niet is gerealiseerd. Deze beperking verhindert dat de gecreëerde capaciteitsuitbreiding op de Zaan nog niet benut kan worden.

Hierbij dient wel gezegd te worden dat deze projecten pas in de afgelopen 5 jaar gerealiseerd zijn. Daarom kunnen de geprognosticeerde baten alsnog in de komende jaren gerealiseerd worden. Ook moet rekening worden gehouden met de economische crisis van 2008, waardoor bedrijven de geplande investeringen niet waar konden maken. Zeker bij kadeontwikkelingsprojecten waarbij het omliggende bedrijfsleven beperkt bij betrokken is geweest blijven de ontwikkelingen achter bij de verwachtingen. Het kost tijd voordat het omliggende bedrijfsleven de natte binnenvaartvoorziening ook daadwerkelijk gaat gebruiken. Gezien de projecten uit deze groep geldt dit vooral voor projecten die gericht zijn op het faciliteren van bulkvervoer.

Groep 2: Outcome volgens verwachting of duidelijk positieve kosten-baten verhouding. Bijvoorbeeld Smallingerland, Hengelo (kade), Oosterhout, Cuijk, Venray (kade), Born en Verplaatsing en Uitbreiding Container Terminal Nijmegen.

Dit is de grootste groep. Het gaat in de meest gevallen om verbeteringen van de vaarweg, het verbeteren van de kade, het aanleggen van een nieuwe kade (Oosterhout,

Venray, Hengelo) of het verbeteren van een haven. Het gaat om projecten die door de gemeente of provincie worden uitgevoerd, uiteraard wel met hulp van met derden. De projecten zijn redelijk binnen de planning en begroting uitgevoerd, al zijn er in sommige gevallen wel tegenvallers geweest. In Venray zijn twee Quick Wins-projecten samengevoegd tot één nieuw project. In deze groep zitten vooral projecten gericht op het faciliteren van bulkvervoer. Oosterhout vormt hierop een uitzondering. In Oosterhout was er sprake van een hogedrukleiding die precies onder de kade liep en waar tijdens de aanvraag geen rekening mee was gehouden. Dit heeft voor vertragingen gezorgd in de oplevering van het project. In Oosterhout was het aanvankelijk de bedoeling een kade ten behoeve van bulkgoederen aan te leggen. De belangrijkste klant gaf aan dat de aanvoer (en mogelijk ook de afvoer) per container zou plaatsvinden. Hierdoor vindt er nu containeroverslag plaats. Hoewel het project niet aan de verwachtingen voldoet zoals omschreven in MKBA, zijn substantiële overslagvolumes gerealiseerd. De projecten in Oosterhout en Cuijk zijn nader besproken in bijlage 11.

Groep 3: Outcome boven verwachting. Bijvoorbeeld de aanleg zwaaikom voor containerterminal Leeuwarden, het op afstand bedienen van de brug over het Winschoterdiep in Groningen en de containerterminalprojecten in Bergen op Zoom, Groningen, Tiel/Medel, Hengelo en Tilburg.

In deze groep gaat het in alle gevallen om nieuwe containerterminals. De cijfers van de gerealiseerde projecten laten een flinke groei zien. In sommige gevallen (bijvoorbeeld Tiel/Medel en Leeuwarden) is dit zonder meer aan de terminal toe te schrijven, al moet hier een kanttekening bij gemaakt worden. Het is namelijk mogelijk dat een klein deel van de lading die nu via deze terminals wordt overgeslagen al gebruik maakte van de binnenvaart via een verder weg gelegen terminal. Bijvoorbeeld in het geval van terminal Tiel/Medel wordt de terminal in Gorinchem genoemd. Toch komt uit de interviews naar voren dat het aannemelijk is dat het grootste deel van de groei aan de betreffende terminal kan worden toegeschreven. In Groningen was het Quick Wins-project gericht op de optimalisatie van de afstandsbediening van een brug over het Winschoterdiep, die vooral interessant was voor de nabijgelegen containerterminals in Westerbroek en Veendam. Dit project laat ook resultaten zien: de terminaloverslag van deze twee terminals is van circa 20.000 TEU overslag in 2011 gestegen naar bijna 160.000 TEU in 2016.

Hoewel bij de projecten in sommige gevallen problemen optraden (zoals scopewijzigingen of afgekeurd bestemmingsplannen) zijn ze meestal binnen de kosten en tijdplanning opgeleverd. Belangrijk is dat bij deze projecten minimaal een grote verlader of transportonderneming de drijvende factor was. Een goede samenwerking met het bedrijfsleven in het voortraject betaalt zich in deze projecten uit.

5.3 Oordeel over de doeltreffendheid

Bij de doeltreffendheid gaat het om de mate waarin het beleid bijdraagt aan het behalen van de beoogde doelstellingen. Specifiek gaat het om de relatie tussen de *output* van het beleid (de gerealiseerde projecten) en de outcome van het beleid (de effecten van de gerealiseerde projecten).

1e en 2e tranche

- De doelen van de 1e en 2e tranche zijn in de Quick Wins-regeling met 'het verbeteren of op peil houden van de bereikbaarheid en overslag van binnenhavens' niet specifiek en meetbaar geformuleerd, waardoor de doeltreffendheid niet eenduidig vastgesteld kan worden. Door naar indicatoren te

kijken zoals de toename in overslag en de toename van grotere klasse schepen kan wel een indicatie gegeven worden van de doeltreffendheid.

- Een bijkomend probleem om de doeltreffendheid vast te stellen is dat de periode waarin de doelen behaald dienen te worden uitstijgt boven de periode die deze evaluatie beslaat. Hoewel er geen termijn is gesteld aan het behalen van de doelstelling, is het logisch dat de baten van zulke investeringen zich over tientallen jaren uitstrekken.
- We concluderen dat over het geheel gezien het functioneren van binnenhavens wat betreft de efficiency en containeroverslag is verbeterd. In de gemeenten waar een Quick Wins-containerterminalproject is uitgevoerd zien we dat tussen 2011 en 2016 de containeroverslag met gemiddeld 40% is toegenomen. Dit terwijl de groei van de containeroverslag in gemeenten waar geen Quick Wins-project is uitgevoerd uitkwam op 10%.
- Ook de bereikbaarheid is toegenomen: tussen 2009 en 2016 is het aandeel vervoerde lading door CEMT klasse V schepen met 35% toegenomen ten koste van kleinere schepen (klasse II, III en IV). In het kader van de toenemende schaalvergroting van de binnenvaartvloot concluderen we zodoende dat de bereikbaarheid van deze groep gemeentelijke binnenhavens verbeterd is.
- Verder is er tussen 2009 en 2016 in de gemeenten waar een Quick Wins-bulkoverslag project is uitgevoerd sprake van een toename van de geloste bulk met 1%. Dit terwijl er bij de bulkoverslag in de gemeenten zonder Quick Wins project sprake lijkt van een marginale daling van zo'n 0,5%.
- Tevens melden vrijwel alle respondenten dat de positie van de binnenhaven als gevolg van de realisatie van een Quick Wins-project verbeterd is of op peil is gehouden. Bij circa een kwart van de Quick Win-projecten is er sprake van toegenomen bedrijfsvestiging in of rondom de binnenhaven.
- Hiermee wordt geconcludeerd dat aan de doelstelling "het functioneren van binnenhavens en regionale vaarwegen voor het beroepsgoederenvervoer over water te verbeteren of op zijn minst op peil te houden" is voldaan en dus dat de 1e en 2e tranche doeltreffend zijn.

Kortom, in grote lijnen is er een duidelijke indicatie dat de Quick Wins-regeling 1e en 2e tranche doeltreffend is.

DUB-regeling

- Omdat alleen twee van de vijf DUB-projecten ten tijde van deze evaluatie (2018) afgerond zijn, kunnen alleen over deze projecten een betrouwbare uitspraak gedaan worden over de doeltreffendheid.
- Specifiek wordt in de regeling genoemd dat voor uitbreidingen in een bestaand havengebied een volumegroei van 25.000 TEU verwacht wordt binnen vijf jaar. Voor een nieuwe haven is de verwachting dat in dezelfde periode een volumegroei van 50.000 TEU plaatsvindt.
- Van de twee afgeronde DUB-projecten heeft het project in Tiel/Medel de verwachte overslaggroei, zoals omschreven in de doelstellingen van de DUB-regeling, sneller dan verwacht gehaald. Het later opgeleverde project in Bergen op Zoom lijkt de gestelde target ook te halen, waardoor deze twee projecten doeltreffend zijn.
- De verwachting is dat de overige drie DUB-projecten ook doeltreffend zullen zijn. In vergelijking met de 1e en 2e tranche werden bij de subsidieaanvraag van de DUB-regeling strengere voorwaarden gesteld aan het vooronderzoek. Ook waren intentieverklaringen van bedrijven bij de subsidieaanvraag vereist, waarmee meer garanties vanuit het bedrijfsleven werd gevraagd dan bij de 1e en 2e tranche het geval was.

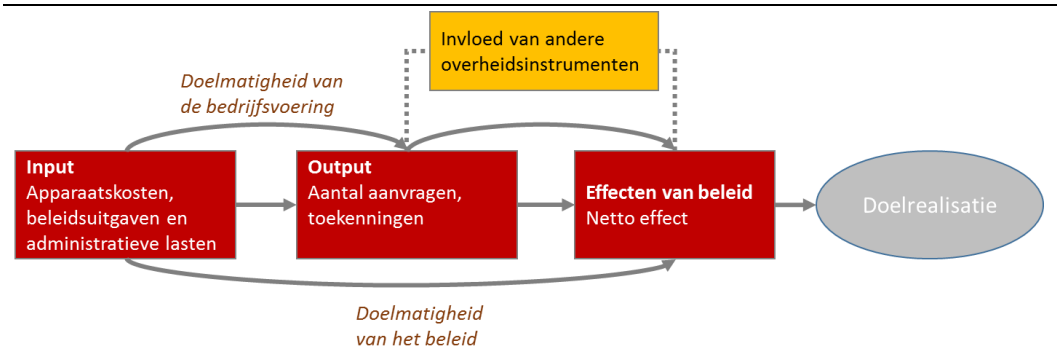
6 Doelmatigheid

Dit hoofdstuk behandelt de doelmatigheid van de Quick Wins-regeling. Het gaat hier om de relatie tussen enerzijds de kosten van het beleid en anderzijds de effecten van het beleid. De kosten van het beleid omvat alle apparaatskosten en beleidsuitgaven benodigd voor het uitvoeren van het beleid. De effecten van het beleid hebben betrekking op de gerealiseerde effecten als gevolg van het beleid. In aanvulling op de directe effecten zoals besproken in het hoofdstuk over de doeltreffendheid is het voor de doelmatigheid van belang ook een blik te hebben van de indirecte effecten[53]. De doelmatigheid neemt namelijk toe naarmate positieve indirecte effecten optreden die niet direct gerelateerd zijn aan de doelstellingen. Daarnaast neemt de doelmatigheid af wanneer er sprake is van negatieve indirecte effecten.

Beleid wordt als doelmatig beschouwd wanneer gewenste effecten tegen zo min mogelijke kosten worden behaald. Om een uitspraak over de doelmatigheid te doen is eerst onderzoek naar de doeltreffendheid vereist; er dient namelijk inzicht te worden verkregen in de effecten van het beleid. Dit is in het vorige hoofdstuk behandeld. Voor een goed begrip is in het onderstaande figuur de doelmatigheid in de context van de algehele beleidsevaluatie weergegeven.

Voor een oordeel over de doelmatigheid kijken we in dit hoofdstuk naar de volgende aspecten:

- De ingezette middelen, oftewel de input. Dit betreft de middelen voor het aanvraagproces en voor het realiseren van de projecten, uitgedrukt in tijd en kosten, in de vorm van een ex-ante en een ex-post vergelijking. De nazorg na project realisatie verricht door de aanvragers komt hierbij ook aan bod. Tevens kijken we naar de ingezette middelen door IenW.
- Behaalde effecten. In het vorige hoofdstuk 5 zijn de direct behaalde effecten in relatie tot de doelstellingen behandeld. In dit hoofdstuk worden de overige effecten behandeld, dit zijn de externe effecten, Deze moeten ook betrokken worden in het oordeel over de doelmatigheid.



Figuur 18: Analysekader doelmatigheid van bedrijfsvoering

6.1 Input: algemeen beeld apparaatskosten

Een regeling behoeft begeleiding vanuit zowel de subsidieontvangers als de subsidieverleners, oftewel de zogenaamde apparaatskosten. Dit zijn kosten, ook wel input genoemd, die nodig zijn om projecten tot een goed einde te brengen. Deze bestaan uit de capaciteit die de subsidieontvangers en subsidieverleners intern hebben besteed

[53] Zie RPE artikel 2

aan de projecten vermeerderd met de kosten van inhuur van externe bureaus. Het beeld dat uit de interviews naar voren komt is dat er intern één dag per week aan het project is besteed gedurende de looptijd van het project. Het gaat daarbij niet steeds om dezelfde persoon omdat in de voorbereiding vaak andere kennis nodig is dan bij de uitvoering van het project. In sommige gevallen is een projectmanager van een extern bureau ingehuurd. De algemene regel is dat meer tijd, intern dan wel extern, nodig is naarmate er meer communicatie met stakeholders is vereist.

De voorbereiding van een aanvraag vergt veel werk. Dit omvat transport-economisch onderzoek, kostenramingen, technisch onderzoek, onderzoek naar vergunningen en bestemmingsplannen en dergelijke. Provincies hebben daarbij een coördinerende rol gespeeld. Limburg, Overijssel, Noord-Holland, Noord-Brabant en Zuid-Holland hebben daarbij veel werk uitbesteed aan bureaus. De provincie Groningen heeft daarentegen veel van de coördinerende activiteiten laten uitvoeren door het eigen ingenieursbureau. Het merendeel van de aanvragers heeft deze activiteiten uitbesteed. Hieronder worden de kostenposten verder uitgewerkt.

Transport-economisch onderzoek en kostenraming
Vanuit de verplichte provinciale netwerkanalyse binnenhavens zijn projecten gedefinieerd die vervolgens zijn uitgewerkt. Uit de interviews komt naar voren dat externe bureaus vrijwel altijd de voorbereiding voor hun rekening hebben genomen. Dit betreft zowel de netwerkanalyse als de uitwerking van aanvraag. Onderdeel hiervan is ook de kostenraming van het project. Deze maakte onderdeel uit van de MKBA en was bepalend voor de omvang van de bijdrage uit Quick Wins-regeling.

Technisch onderzoek
Voor diverse projecten is technisch onderzoek uitgevoerd. Het gaat dan bijvoorbeeld om de kwaliteit van de bodem, en de ondergrondse locatie van kabels en leidingen. In sommige gevallen is dit door de gemeente of provincie zelf gedaan. In het merendeel van de gevallen is externe kennis ingehuurd. In Waalwijk is zelfs door twee partijen (in dit geval de gemeente en een waterschap) externe kennis ingehuurd om de effecten in kaart te brengen.

Vergunningen en ruimtelijke plannen
Voor de uitvoering van projecten zijn verschillende vergunningen nodig.

Tabel 15 geeft een indicatie van de vele vergunningen die benodigd waren in Tilburg. Dit is in veel gevallen uitbesteed aan gespecialiseerde bureaus. Daarnaast is het een aantal keren voorgekomen dat een bestemmingsplan opnieuw opgesteld moest worden, aangezien er gedurende het subsidietraject extra vergunningen noodzakelijk bleken te zijn waar op voorhand geen rekening mee was gehouden of dat bepaalde vergunningen niet verleend werden. Over het algemeen geldt dat het aantal benodigde vergunningen voor een project zeer aanzienlijk was en veel van het budget vergde.

Tabel 15: Benodigde vergunningen voor de realisatie van het Quick Wins-project in Tilburg. Bron: aanvraagformulier Tilburg en correspondentie met de respondent

Vergunning / ontheffing	***Vergunningverlener***
Bouwvergunning kade incl. groutankers, damwandsloven	Gemeente Tilburg (Denk hierbij aan archeologisch, NGE-onderzoeken)
Tijdelijk bouwvergunning voor werkterrein	Gemeente Tilburg (bouwkeet)
Sloopvergunning	Gemeente Tilburg (Slopen evt. panden plangebied en bestaande kanaalrand)
APV bouwlawaai	Gemeente Tilburg
APV Kapvergunning	Gemeente Tilburg (Kappen bomen groenstrook kanaalrand)
Waterwet (eind 2009) WBR (nat)	Rijkswaterstaat Directie Noord-Brabant (Werken aan/in nabijheid kanaal)
Wm	Gemeente Tilburg
Activiteitenbesluit Wm	Gemeente Tilburg
WVO	Rijkswaterstaat Directie Brabant (Vertroebelen rivierwater)
WBB – Saneringsplan	Gemeente Tilburg
WVO – lozing h.w.a	Waterschap Brabantse Delta
Keur – Lozing h.w.a	Waterschap Brabantse Delta
APV in- en uitrit	Gemeente Tilburg
APV bouwlawaai*	Gemeente Tilburg
Ontheffing Flora en Fauna	Dienst LNV (EHS en Natura 2000 liggen buiten de effectzone)
Keurvergunning	Waterschap Brabantse Delta
Activiteitenbesluit Wm	Gemeente Tilburg
PGV	Provincie Brabant
WVO	Waterschap Brabantse Delta (Lozingsvergunning voor lozen bemalingswater uit bouwkuipen. (kwaliteit))
Keur	Waterschap Brabantse Delta(Vergunning voor het lozen van bemalingswater uit bouwkuipen. (kwantiteit))
WRO 3.21	Gemeente Tilburg (Aanpassen bestemmingsplan voor definitieve situatie)
WRO 3.22	Gemeente Tilburg (Tijdelijke vrijstelling bestemmingsplan)
Melding Besluit Bodemkwaliteit	Waterschap Brabantse Delta
Scheepvaartverkeerswet	Gemeente Tilburg (Tijdelijke stremming tijdens de bouw van de haven)
Keurvergunning	Waterschap Brabantse Delta (Werken in keurgebied)
APV (kadeverordening)	Gemeente Tilburg

Overig onderzoek
Dit betreft juridisch onderzoek, onderzoek naar concurrentievervalsing bij overheidsinvesteringen of onderzoek naar een redelijke grondprijs voor de grond bestemd voor een terminal. Ook is er onderzoek gedaan naar ongeoorloofde overheidssubsidies.

Communicatiekosten
Bij een aantal projecten is veel tijd gaan zitten in communicatie met buurgemeenten en buurtbewoners. Dit geldt voor het project Kooyhaven in Hollands Kroon/voorheen Anna Paulowna, het project Omlegging van de Schie en het project van Openbaar Lichaam RBT/Business Park XL Almelo. In het DUB-project in Waalwijk is veel tijd gaan zitten in gesprekken met mogelijke private consortia die wilden inschrijven op het project dat in eerste instantie als PPS-project op de markt is gezet.

Totale onderzoekskosten
Het merendeel van de advieskosten zit in de voorbereiding. Bij de indiening van het project dient in elk geval een ontwerp, een kostenraming en een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) beschikbaar te zijn. De kosten hiervoor kunnen worden geraamd op €60.000. In de aanvraag voor de Quick Wins-projecten uit de 1e en 2e tranche is dit het gemiddelde van tien projecten waarbij de range liep van €10.000 tot €120.000. In totaal hebben 69 aanvragen subsidie toegekend gekregen, waarmee het totaal aan advieskosten in het voorbereidingsproces geschat wordt op circa €4 miljoen. Let wel, die aanvragen die geen subsidie toegewezen hebben gekregen zijn in deze schatting niet meegenomen.

Voor de DUB-projecten geldt dat de voorbereiding ook intensief is geweest. Hoewel er geen MKBA noodzakelijk was, betrof het hier veelal omvangrijke projecten die veel voorbereidingskosten vergden. Dit was mede het gevolg van het voldoen aan de in de aanvraag gestelde eisen. Bij drie van de vijf projecten is naderhand vrij veel extra aanvullend onderzoek geweest, onder meer door een wijziging van de scope.

Naast voorafgaand onderzoek vond ook aanvullend onderzoek tijdens projectrealisatie fase plaats. Aan deze vorm van extra onderzoek en advieskosten liggen de volgende vijf oorzaken ten grondslag:

1. Tegenvallers bij financiering en/of aanbesteding;
2. Wijziging in de scope van het project;
3. Vertraging door planologische procedures, bezwaren en vergunningen;
4. Aanvullend onderzoek dat tijdens het project nodig blijkt;
5. Vertraging door complexiteit van het project.

Deze vijf oorzaken leiden ieder tot vertraging van het project die weer extra onderzoeks- en advieskosten met zich mee brengt. Bijvoorbeeld omdat bepaalde aspecten opnieuw onderzocht moesten worden wat leidt tot langere inhuur van externe adviseurs.

Tegenvallers bij financiering en/of aanbesteding zijn een aantal keren voorgekomen met als gevolg dat onderdelen van de aanvraag opnieuw moesten worden gedaan. Dit brengt extra kosten met zich, waarvan ook onderzoek- en advieskosten. Een wijziging van scope (zoals bijvoorbeeld in Waalwijk, Oss, de zwaaikom in Leeuwarden en Wanssum) heeft tot gevolg dat onder meer ontwerp en kostenraming opnieuw moet worden gedaan met als gevolg extra kosten en tijdverlies. Planologische procedures, zoals bestemmingsplannen die moeten worden aangepast, en bezwaren van omwonenden, zoals bijvoorbeeld in Tilburg, Anna Paulowna/Hollands Kroon, Delftse Schie en Openbaar

Lichaam RBT/Businesspark XL, leiden eveneens tot vertraging, soms wel tot een jaar of meer, met de bijbehorende kosten.

Het extra onderzoek kan ook voortkomen uit vragen die zich tijden het proces voordoen. Dit was zo bij Tilburg (aanvullend onderzoek naar grondkosten), Oss (aanvullend onderzoek naar staatssteun) of Oosterhout (aanvullend onderzoek naar een hogedrukleiding). In het laatste geval is er sprake van verzuim in een eerdere fase, immers, onderzoek naar buizen en leidingen behoort standaard uitgevoerd te worden bij bouwprojecten. Het verzuim hiervan heeft in Oosterhout geleid tot vertraging en extra kosten. Ook de complexiteit van het project is een belangrijke oorzaak van uitloop en extra kosten voor onderzoek en advies. Dit geldt vooral voor de DUB-projecten. Het is niet voor niets dat drie van de vijf deze projecten nog niet afgerond zijn.

Een inschatting van de totale onderzoek- en advieskosten van de alle Quick Wins-projecten van €5 tot €15 miljoen is niet onrealistisch. Dit komt bovenop de directe investeringskosten gemoeid met de Quick Wins-projecten. Voor Waalwijk, is zelfs berekend dat er circa €3 miljoen aan extern onderzoek is besteed, al moet daarbij aangetekend worden dat de totale investeringskosten van de bredere gebiedsontwikkeling zo'n €45 miljoen bedragen. Ook bij de drie Quick Wins-projecten in Venray zijn veel onderzoekskosten gemaakt die onderdeel vormden van een veel grotere op €210 mln. geraamde gebiedsontwikkeling. Deze kosten kunnen daardoor niet als geheel worden toegekend aan de Quick Wins-projecten.

Belangrijk is ook een onderscheid te maken naar projecten waar al een uitgebreid plan aanwezig was (bijvoorbeeld Tiel/Medel, Utrecht, Smallingerland en Wageningen) en projecten waar alleen ideeën bestonden. De mate waarin de projecten al uitgewerkt waren toen de mogelijkheid van financiering via de Quick Wins-regeling zich aandiende, is bepalend voor de hoeveelheid extra werk die in de voorbereiding gestoken diende te worden. De extra eisen van de Quick Wins-aanvraag hadden betrekking op de MKBA – die een vast format kende en niet veel technische problemen opleverde – en een aantal aanvullende vragen. Al met al verschillen de apparaatskosten sterk per project. Over het algemeen geldt dat de complexiteit van sommige projecten leidt tot hoge interne en externe kosten. Des te concreter de projecten voor de aankondiging van de regeling waren, des te lager de uiteindelijke kosten waren.

6.2 Input: 1e en 2e tranche

Bij het analyseren van de input maken we een onderscheid tussen de input geleverd gedurende het aanvraagproces en input geleverd tijdens de projectrealisatie.

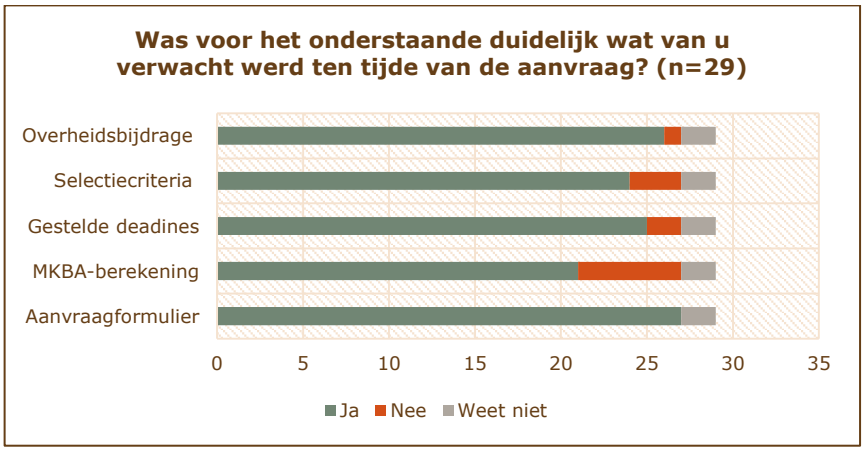
6.2.1 Aanvraagproces

Voor een aanvraag in de 1e en 2e tranche dienden de aanvragers een aanvraagformulier in te leveren, aangevuld met een bredere regionale netwerkanalyse van de binnenvaart, een MKBA volgens vast format en een bewijsstuk van bestuurlijk draagvlak.

Het algemene beeld dat uit de interviews en enquêtes naar voren komt is dat er zich weinig problemen gedurende het aanvraagproces hebben voorgedaan. Uit Figuur 19 komen de volgende zaken naar voren: een enkele keer waren de gestelde deadlines (twee keer), de selectiecriteria (drie keer) of de overheidsbijdrage (één keer) onduidelijk. Het aanvraagformulier was voor alle respondenten duidelijk. Een vaker terugkerend thema is het opstellen van de MKBA: 6 van de 29 respondenten[54] geven

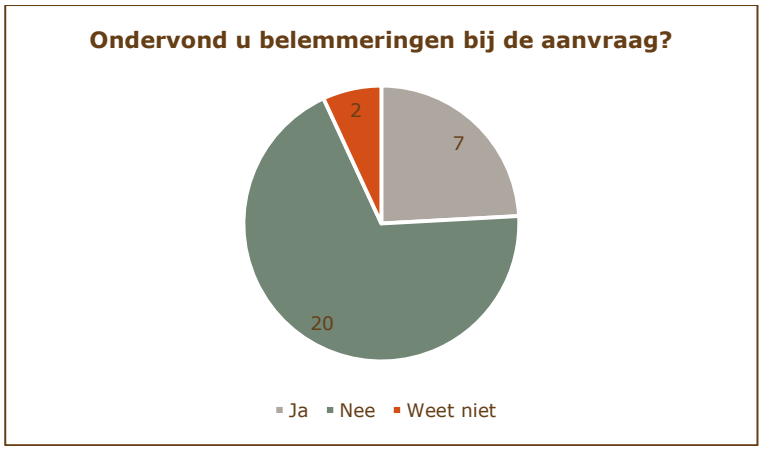
[54] Zie voetnoot 40

aan dat ze niet precies wisten hoe de MKBA-berekeningen gedaan moesten worden. Hoofdstuk 7 gaat nader in op aspecten rondom de MKBA-formulier omdat deze een belangrijke aspect vormden in de toekenning van de subsidies.



Figuur 19: Onduidelijkheden ten tijde van het aanvraagproces 1e en 2e tranche

In totaal geven zeven respondenten aan belemmeringen te hebben ondervonden tijdens het aanvraagproces (zie onderstaande figuur). Voor drie respondenten is het project uiteindelijk ook niet gerealiseerd. De volgende redenen worden hiervoor genoemd: onvoldoende kennis over de gemaakte kosten, het gebrek aan ervaring voor dergelijke projecten, en de vele kosten voor het maken van de MKBA.



Figuur 20: Belemmeringen ondervonden door de respondenten gedurende het aanvraagproces van de 1e en 2e tranche[55]

Van de gerealiseerde projecten hebben drie van de vier respondenten een toelichting gegeven over de belemmeringen. Eén respondent geeft aan dat gedurende het aanvraagproces sprake was van de eis om de Europese aanbestedingsregels te volgen wat niet voorzien was. Een andere respondent meldt dat het lang duurde om het businessplan en de daarbij behorende cofinanciering rond te krijgen. De laatste respondent geeft aan dat het project uitgebreider was dan oorspronkelijk ingeschat. Hier werd het project aangegrepen voor tevens een vernieuwing en vergroting van de capaciteit van de haven, hierover is regelmatig contact geweest met IenW.

[55] Zie voetnoot 40

Verdere uitdagingen waarmee de aanvragers te maken kregen, zoals blijkt uit de interviews, hadden betrekking op het proces omtrent het projectmanagement van een Quick Wins-project. Het betreft hier intensieve managementprocessen, zoals het op één lijn krijgen van verschillende partijen, het rond krijgen van de financiering en het aanvragen van vergunningen. Ook moest er rekening worden gehouden met wisselende omstandigheden, zoals bijvoorbeeld veranderende meningen bij betrokken partijen en het terugtrekken van financiers. Dit vergt veel capaciteit en proactief handelen van de projectmanagers.

Ook is in de enquêtes gevraagd naar de administratieve lastendruk die de respondenten hebben ervaren ten tijde van de aanvraag. Er kwam geen aspect naar voren dat door de respondenten als buitenproportioneel veel werk werd ervaren. De respondenten waren er zich van bewust dat de Quick Wins-projecten complexe projecten zijn die veel inspanning vereisen. In het geval van het project Verplaatsing en Uitbreiding Container Terminal Nijmegen was sprake van de oprichting van de stichting CTN voor het beheer van de haven, een proces waar de aanvrager geen ervaring had. De projecten zijn veelal ingewikkeld en uniek waardoor niet eenvoudig op voorbeelden terug kon worden gevallen. Het opstellen van de aanvraag wordt als intensief gezien, maar proportioneel met wat bij een gemiddeld Quick Wins-project hoort. Onder de respondenten heerste het beeld dat de ervaren lasten gebruikelijk zijn voor dit soort investeringen.

6.2.2 Projectrealisatie

De uitvoering van de projecten werd meestal intern begeleid vanuit de gemeente en/of de betrokken provincie. Naast het budget voor de projectrealisatie zijn ook mensuren gemaakt aan het begeleiden van de projecten. De gemaakte kosten komen tot uitdrukking in het aantal mensuren is ingezet. Hiervoor geldt dat de begeleiding meestal één dag per week aan capaciteit kost.

Uitvoering

Wat betreft de 1e en 2e tranche zijn ongeveer de helft van de projecten met vertraging uitgevoerd. In de enquête geven 12 van de 24 respondenten aan dat het project volgens planning is uitgevoerd, 11 respondenten geven aan dat het project met vertraging is opgeleverd en 1 respondent kon deze vraag niet beantwoorden. Uit de interviews komt naar voren dat circa 20% van de projecten op de planning is uitgelopen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de beleving van de respondenten achteraf anders is dan blijkt uit de documenten van IenW. Daaruit blijkt dat voor circa 90% van de projecten een wijzigingsbeschikking, die betrekking hebben op een wijziging van de planning, door de aanvrager is ingediend.



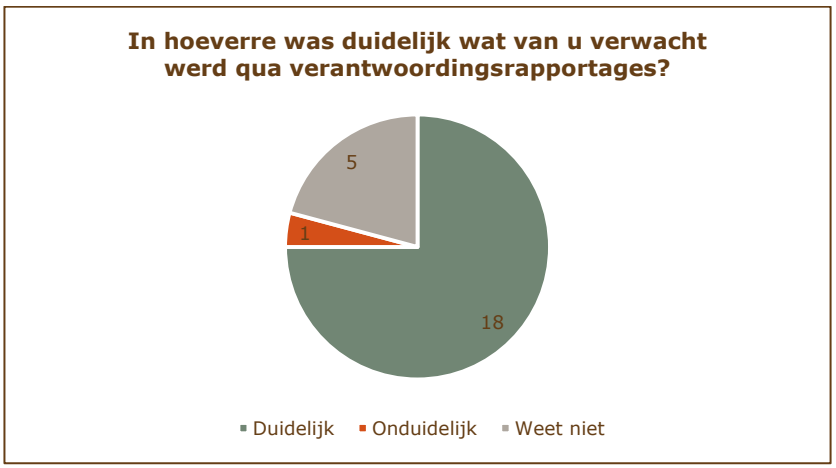
Figuur 21: Resultaten enquête over de planning[56]

De oorzaken voor de vertragingen liggen niet aan het type project of de tranche waarin ze zijn uitgevoerd. De redenen die uit de interviews en enquêtes naar voren komen zijn erg divers. Genoemd worden: aanpassingen in de scope van het project, lange onderhandelingsproces, problemen met het verkrijgen van vergunningen, het niet kunnen vinden van een exploitant, langlopende grondtransacties, de Europese aanbestedingsregels of een ondergrondse leiding die over het hoofd was gezien. Er is geen eenduidige oorzaak voor vertraging vast te stellen. De diversiteit aan oorzaken wijst er nogmaals op dat de projecten complex zijn en dat er van plan tot realisatie tegenslagen kunnen optreden.

Sommige Quick Wins-projecten kenden meer dan vijf aanpassingen die door IenW in wijzigingsbeschikkingen zijn vastgelegd. Het grote aantal wijzigingsbeschikkingen roept de vraag op of projectbeheer of risicomanagement bij de gemeenten beter en professioneler had gekund. Kennis over binnenhavens bleek bij gemeenten beperkt te zijn. Gevolg was dat er zowel bij gemeenten als bij IenW extra capaciteit moest worden ingezet om de subsidie aan te passen op de feitelijke procesgang. Daarnaast hebben de gehonoreerde projecten die niet door zijn gegaan eveneens veel capaciteit van aanvrager en subsidieverlener gevergd om het project toch te realiseren alvorens in wederzijdse afstemming is besloten om het project in te trekken.

In deze fase is ook de financiële verantwoording gedaan. Het merendeel van de respondenten van de interviews en enquêtes vond de SiSa (single input single audit) systematiek een prettige manier van werken (zie ook de onderstaande figuur uit de enquête). Enkel kleine problemen' deden zich voor. Bijvoorbeeld in Gelderland waar het de financiële verantwoording van een stichting betrof en niet van een gemeente of bedrijf. Uiteindelijk is de aanvrager in afstemming met IenW tot een oplossing gekomen. Ook in Nijmegen waren er problemen, namelijk omdat de gemaakte kosten onderdeel uitmaakten van de verminderde opbrengsten uit de concessieovereenkomst. Ook dit is in overleg met IenW opgelost. Veel respondenten merken op dat door de communicatie met IenW de verantwoording soepel verliep. De SiSa verantwoording wordt in vragen over administratieve lastendruk niet genoemd. Eén respondent merkt zelfs op dat dankzij de SiSa-systematiek de lastendruk in deze fase laag was.

[56] Zie voetnoot 40



Figuur 22: Resultaten enquête wat betreft de vraag over de verantwoordingsrapportages

Het grote voordeel is dat er tijdens het project al een afstemming is tussen subsidievertrekker (het ministerie) enerzijds en subsidieontvanger (gemeenten/ provincies) anderzijds. Problemen traden vooral op als de scope van het project wijzigde, waardoor ook de basis voor SiSa wijzigde. Wanneer er sprake was van meerdere subsidieregelingen met elk een eigen systematiek leidde dit tot extra werk. Een negatieve uitschieter is de gemeente Venray, die veel tijd heeft moeten steken in de financiële afhandeling en afstemming van meerdere subsidieregelingen. Vooral de Europese subsidieverantwoording bleek tijdsintensief te zijn ten opzichte van de beperkte subsidieomvang.

Nazorg

De nazorg bestaat uit de verantwoording van het project. Dit is door middel van een accountantsverklaring gedaan. Tevens heeft IenW in de periode na afronding met alle subsidieontvangers afgestemd in hoeverre de in de MKBA opgenomen maatschappelijke baten ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd en samen met de initiatiefnemer gekeken naar mogelijkheden om de deze baten alsnog te behalen. Een andere vorm van nazorg is het onderhoud en de exploitatie. Dit is in de meeste gevallen ingebed in het reguliere onderhoud van de gemeente voor de haven en of vaarweg. In het geval van containerterminals werden er afspraken gemaakt via de erfpachtregeling of convenanten over het onderhoud en de exploitatie.

Een vorm van nazorg die nog aandacht verdient is de acquisitie van bedrijven door de gemeentelijke overheden. Een voorbeeld waar deze integraliteit van toepassing zou zijn geweest is het Quick Wins-project Lage Weide in Utrecht, waar de verbeteringen van de kadebekkens gekoppeld had kunnen worden met het aantrekken van nieuwe watergebonden bedrijvigheid en een herstructureringsbeleid. Op het moment van deze evaluatie bevindt zich hier een nat bedrijventerrein waar beperkt watergebonden bedrijvigheid plaatsvindt.

6.2.3 Wel gehonoreerd maar niet gerealiseerde projecten

Voor 15 projecten uit de 1e en 2e tranche geldt dat wel subsidie is toegewezen, maar de subsidie is niet door de aanvrager opgeëist. Deze projecten zijn per definitie niet doeltreffend en dus niet doelmatig. Desondanks kan de bedrijfsvoering ten tijde van het aanvraagproces wel doelmatig zijn geweest. In deze paragraaf kijken we naar de oorzaken hiervan.

De belangrijkste reden voor de onderzochte projecten lijkt te zijn dat er vanuit de gemeenten en/of vanuit private partijen te weinig financiële middelen beschikbaar zijn gesteld om het project uit te voeren. In Zutphen en Alkmaar is de gemeente uiteindelijk niet bereid geweest een aanzienlijk bedrag in het project te investeren omdat het privaat commitment ontbrak. Voor Middelburg ging het om de provincie die de middelen in een ander project had geïnvesteerd. De werving van de grond was daardoor niet gelukt. Bedacht moet worden dat in de betreffende periode (2008 – 2012) overheden en bedrijven te maken hadden met minder inkomsten als gevolg van de recessie.

Ook kwam het voor dat private partijen de aanvraag hadden ingediend maar de gemeente de aanvraag niet wilde ondersteunen omdat het college te weinig maatschappelijke baten zag – dit was het geval in Heerenveen. In Beuningen waren er in het traject dusdanige onduidelijkheden in het overleg met de eindgebruiker van de loskade dat de tijdsduur om tot een aanvraag te komen te kort was. De korte voorbereidingstijd wordt hier gegeven als hoofdreden. In Echt-Susteren was het ontbreken van expertise van (binnenvaart)project- en omgevingsmanagement de reden om het binnenhavenproject in te trekken. Daartegenover staat dat in één geval het project via een andere financieringsbron tot stand is gekomen. In Gorinchem is de uitbreiding van de bestaande containerterminal via het programma Ruimte voor de Rivier gerealiseerd.

6.3 Input: DUB-regeling

Het proces bij de DUB-projecten verliep anders dan bij 1e en 2e tranche. Bij eerstgenoemde was geen sprake van een verplichte MKBA, maar wel van een business case. Naast een samenwerking tussen de gemeente en private terminalexploitant om de uitbreiding van de terminal te realiseren werd ook expliciet de ondersteuning van het bedrijfsleven/verladers gevraagd in de vorm van intentieverklaringen. Het verzamelen hiervan is meestal gecoördineerd door het bedrijfsleven zelf (bijvoorbeeld bij Tiel/Medel en Bergen op Zoom). In het algemeen lag de nadruk bij DUB-projecten vooral op het voortraject en de realisatiefase van deze projecten en minder op de verantwoording.

Voor een aanvraag onder de DUB-regeling moest de aanvrager een plan voor een haven gerelateerde gebiedsontwikkeling indienen die voldeed aan de criteria genoemd in paragraaf 3.2.1. Aangezien de DUB-aanvragen betrekking hadden op een omvangrijke en bredere havenontwikkeling en de bijsturingsmogelijkheden na honorering van de uitkering beperkter waren dan bij projecten uit de 1e en 2e tranche, heeft de voorbereiding van de DUB-aanvragen meer tijd gevergd. Door de overheveling van de subsidie via het gemeentefonds wilde IenW via het aanvraagproces zo veel mogelijk zekerheden inbouwen om er zeker van te zijn dat het project na honorering ook daadwerkelijk zou worden uitgevoerd. Vergunningverlening en grondaankoop moesten nagenoeg rond zijn om deze aanvragen als voldoende "robuust" te kunnen aanmerken.

Er zijn in totaal negen aanvragen voor een bijdrage binnengekomen. Een beoordelingscommissie onder leiding van Bart Kuipers (verbonden aan de Erasmus Universiteit) heeft deze aanvragen op 16 augustus 2012 beoordeeld op de criteria die de DUB-regeling (bijlage 3) zijn terug te vinden. De Commissie concludeerde dat over de aanvragen van Tiel/Medel, Venray, Oss en Bergen op Zoom positief kan worden geadviseerd. Daarnaast was de Commissie van mening dat de aanvraag van de gemeente Waalwijk vooralsnog niet voldeed aan alle criteria. Echter het project liet een zodanige potentie zien dat de Commissie de aanvrager nog tot 1 maart 2013 de tijd heeft geven om de aanvraag alsnog te completeren.

Via de DUB-regeling heeft de gemeente Venray €4,0 miljoen, de gemeente Oss €3,8 miljoen, de gemeente Tiel €0,9 miljoen en de gemeente Bergen op Zoom €1,3 miljoen ontvangen. De aanvragen voldeden aan de gestelde criteria. In de meicirculaire 2013 is vermeld dat de gemeente Waalwijk aanvullend nog €4,6 miljoen uitgekeerd krijgt. De projecten dienden uiterlijk eind 2014 te zijn gestart.

6.3.1 Aanvraagproces

Samengevat bestaan de DUB-projecten uit twee kleinere en zelfstandige projecten die inmiddels zijn afgerond (Tiel/Medel en Bergen op Zoom, samen goed voor €2,2 miljoen subsidie) en drie projecten die deel uitmaken van een groter gebiedsontwikkeling-project (Oss, Waalwijk en Venray/Wanssum, samen goed voor €12,5 aan subsidie). Deze drie projecten bevinden zich momenteel in de plan- en uitvoeringsfase.

Bij de aanvrager gemeente Tiel verliep het proces soepel. Dit kwam omdat de gemeente al een plan klaar had liggen voor de aanleg van een containerterminal aan het Amsterdam-Rijnkanaal op bedrijvenpark Medel. Het was duidelijk dat dit een goed uitgangspunt was voor de subsidieaanvraag. Er was een kleine projectgroep van een projectleider en een technische medewerker bij de aanvraag betrokken. Technisch onderzoek is uitbesteed aan een adviesbureau.

De 'klacht' van de andere vier aanvragers is dat er sprake was van een korte voorbereidingstijd. Doordat de gemeente Tiel al een plan had liggen was daar geen sprake van. Het indienen van het projectvoorstel diende ook in korte tijd voltooid te worden. Bedacht moet worden dat de regeling in september 2011 in de circulaire van het gemeentefonds formeel openbaar gemaakt is, waarna in mei 2012 de aanvragen binnen moesten zijn. Daarnaast werden er meer zekerheden verlangd door IenW in vergelijking met de 1e en 2e tranche. Het verzamelen van intentieverklaringen en vergunningen diende voor de aanvraag nagenoeg rond zijn, wat veel tijd heeft gekost. De gemeenten hebben mede daarom de hulp van buitenaf ingeroepen. De intentieverklaringen zijn door het bedrijfsleven verzameld en consultants zijn ingehuurd om businessplannen te schrijven.

6.3.2 Projectrealisatie

De projecten in Tiel/Medel en Bergen op Zoom zijn binnen de planning en de geraamde kosten opgeleverd. De overige drie DUB-projecten liepen vertraging op. In Waalwijk is de innovatieve Design Build Finance Maintain Operate (DBFMO)-aanbesteding niet gelukt, voor de projecten in Oss en Venray zijn wijzigende plannen de oorzaak. Bij twee van de vijf projecten zijn de kosten hoger uitgevallen als gevolg van extra kosten bij de aanbesteding. Het gaat hier om Waalwijk en Venray. Een beschrijving van het verloop van de drie nog te realiseren DUB-projecten zijn opgenomen in Box 4 tot en met 6.

Box 4: DUB-project Waalwijk

Waalwijk heeft gekozen voor de ontwikkeling van een nieuwe haven, inclusief een binnenvaart containerterminal. Het betreft de ontwikkeling van een groter gebied: de renovatie van de (verouderde) sluis, het ontwikkelen van een nieuwe oostelijke insteekhaven en de herinrichting van de achter de sluis gelegen bestaande haven en de hierop aansluitende ontwikkeling van nieuwe logistieke bedrijventerreinen. Dit project is nog niet afgerond, mede door de complexiteit en problemen bij de innovatieve aanbesteding van het project.

De eerste stap in het proces is het zoeken naar dekking voor het project. De bijdrage uit de DUB-gelden bedraagt €4,6 miljoen, terwijl de bijdrage van de provincie €7,2 miljoen is. Het resterende deel van zo'n €15 miljoen wordt gefinancierd door de gemeente Waalwijk. Hier komt een belangrijk deel van terug via de verkoop van de grond. Hierbij mag niet vergeten worden dat deze grond in een eerder stadium aangekocht is. Aanvankelijk was gerekend op Europese subsidie uit het OP-zuid fonds. De voorwaarden voor die subsidie zijn gaandeweg het project zodanig gewijzigd dat de infrastructuur niet langer in aanmerking komt.

In de tweede stap is een consortium gezocht dat bereid was het project op DBFMO basis uit te voeren. Dat wil zeggen dat alle activiteiten, *design, build, finance, maintain and operate*, door één bedrijf of consortium worden uitgevoerd. December 2015 is gestart met dit proces. Na een periode van dialoog die duurde tot januari 2017 is geconcludeerd dat de marktpartijen de risico's te hoog vonden om een bod uit te brengen. Hiermee was de aanbesteding terug bij af.

De huidige stand van zaken (2018) is dat een doorstart wordt gemaakt, waarbij een meer traditionele aanpak van de uitbesteding wordt gevolgd. Het ontwerp is enigszins aangepast waarbij het bulkonderdeel geschrapt is. Er blijft een containerterminal met ruimte voor twee schepen over. Volgens de planning zal de aanbestedingsprocedure medio 2018 starten en zal de raad eind 2018 beslissen. De bouw van de insteekhaven is begin 2019 gepland.

Er is veel tijd gaan zitten in het rondkrijgen van de financiering. Vervolgens is gekozen voor een innovatief aanbestedingsmodel, waar (ook de markt) nog te weinig ervaring mee had. Hierdoor is veel tijd verloren gegaan.

Box 5: Project Oss

In de DUB-aanvraag in 2012 was de gemeente Oss voornemens om meerdere aaneengesloten percelen aan de Burgemeester Jansenhaven te verwerven met als doel meer ruimte te kunnen bieden aan diverse containeroverslag van en naar de binnenvaart. De verwerving van deze percelen is niet gelukt.

Inmiddels hebben gemeente Oss en private initiatiefnemers vier aaneengesloten percelen verworven (waaronder het huidige terminalterrein) met een oppervlakte van 8,5 ha:

- Gemeente Oss koopt de grond van de huidige eigenaar
- Gemeente Oss geeft deze grond in erfpacht uit aan de terminalexploitant
- De terminalexploitant exploiteert de grond ten behoeve van het behalen van de DUB-doelstellingen

Ten opzichte van de originele aanvraag verschilt de huidige situatie erin dat de betreffende nieuw te ontwikkelen gronden optimaler zijn gelegen t.o.v. het huidige terminalterrein en een groter oppervlak hebben. Hierdoor kan de terminal efficiënter worden ingericht en is er plaats voor *value added warehousing* op het terminalterrein. De maatschappelijke meerwaarde van het oorspronkelijke project is vergroot. Het duurzame karakter wordt gewaarborgd doordat de grond langjarig in eigendom blijft van de gemeente waardoor er nadere afspraken kunnen worden gemaakt over het uitsluitend gebruik ten behoeve van overslagfaciliteiten. Deze afspraken zullen worden vastgelegd in de erfpachtovereenkomst.

Box 6: Project Venray/Wanssum

De uitbreiding van de industriehaven van Wanssum is onderdeel van Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum, een project gericht op het verbeteren van de waterveiligheid waar een budget van €210 miljoen mee is gemoeid. De uitbreiding van de haven wordt onder verantwoordelijkheid van initiatiefnemer Exclusief Project ontwikkeld en uitgevoerd. Exclusief Project is een samenwerkingsverband van bedrijven uit Venray en Veghel.

Het project omvat de uitbreiding van de westelijke insteekhaven met 400 meter, de aanleg van een nieuw nat bedrijventerrein van circa 21 hectare en het omleggen van de Geijsterseweg. Exclusief Project is inmiddels in gesprek met omliggende bedrijven over de plannen. Met containerterminalexploitant BCTN zijn afspraken gemaakt over uitbreiding en verplaatsing van de bestaande containerterminal naar het nieuw aan te leggen bedrijventerrein. Exclusief Project is ook met andere vaarweg gerelateerde partijen in gesprek over vestiging in de Wanssumse haven.

In mei 2018 zijn bij Rijkswaterstaat en de Gemeente Venray de vergunningen aangevraagd voor verplaatsing en uitbreiding van de waterkering, die onderdeel is van de insteekhaven. Ondertussen hebben ook de onderzoeken van flora en fauna, niet-gesprongen explosieven en archeologie plaatsgevonden. De belangrijkste grondverwerving voor de uitbreiding van de westelijke insteekhaven zijn inmiddels afgerond. Op dit moment worden gesprekken gevoerd met betrokken partijen over de benodigde restverwervingen en grenscorrecties rondom het plangebied.

Exclusief Project is in het laatste kwartaal van 2017 gestart met de uitvoering. Als eerste zijn de damwanden van de nieuwe uitbreidingshaven geslagen. Daarna wordt het nieuwe havenbassin uitgegraven. De vrijkomende grond wordt gebruikt om het nieuwe bedrijventerrein op de juiste hoogte te brengen en de omgelegde Geijsterseweg te profileren. Naar verwachting kan de nieuwe Geijsterseweg begin 2019 in gebruik worden genomen. De verwachte opleveringsdatum van het gehele project is eind 2019.

De drie nog niet gerealiseerde DUB-projecten kregen te maken met onvoorziene gebeurtenissen zoals een mislukte aanbesteding en wijzigende meningen bij betrokken partijen waardoor veel tijd verloren is gegaan en waardoor het project niet op tijd kon worden opgeleverd.

Daarbij komt dat met de overdracht van de DUB-subsidie naar het Gemeentefonds IenW geen direct sanctioneringsinstrument meer had om ongewenste bestedingen (bijvoorbeeld als gevolg van scopewijzigingen) door de DUB-aanvragers in de uitvoeringsfase neerwaarts te corrigeren. Deze beperkte sturing in de realisatiefase was de consequentie van de keuze van IenW voor de toepassing van het Gemeentefonds voor de DUB-regeling.

Er is daarom door IenW in de voorfase (aanvraagproces tot subsidietoekenning) geprobeerd om zoveel mogelijk zekerheden op te bouwen om het project na honorering ook daadwerkelijk volgens de afspraken gerealiseerd te krijgen. In praktijk heeft bijsturing wel plaats gevonden, wat de noodzaak daartoe illustreert en de vraag oproept of het Gemeentefonds het juiste instrument is om subsidie toe te kennen. Echter een uitkering via het gemeentefonds was de enige mogelijkheid om nog subsidies te kunnen verstrekken. De omvang van de subsidie uitkeringen en het beperkt aantal DUB-projecten maakte het mogelijk dat IenW ook tijdens de realisatiefase heeft kunnen monitoren en veel overlegmomenten met de begunstigde gemeenten had ingebouwd

om de effectiviteit van de uitkering te optimaliseren en ongewenst gebruik van de toegekende DUB-middelen te voorkomen.

6.4 Rol IenW

6.4.1 Aanvraagproces

In aanloop naar de 1e en 2e tranche heeft IenW allereerst de regeling en voorwaarden opgezet. Vervolgens is IenW bij de provincies langs gegaan om ze in te lichten over de regeling. Daarbij heeft IenW ook de procesgang uiteengezet die provincies en gemeenten dienden te doorlopen om voor subsidie in aanmerking te kunnen komen. Daarna is IenW bereikbaar geweest voor eventuele vragen gedurende het aanvraagproces.

Uit documenten die aan Panteia beschikbaar zijn gesteld door IenW blijkt dat de interne kosten van het ministerie tussen 2008 en 2017 circa €403.000 bedragen (exclusief de interne kosten die verbonden zijn aan deze evaluatie). Dit komt uit op jaarlijkse kosten van €40.300. Oorspronkelijk was beoogd dat de regeling tot 2013 zou duren. Gedurende deze periode werden met €351.000 de meeste interne kosten gemaakt. Hierin zijn ook de kosten voor de DUB-regeling meegenomen – kosten die ten tijde van het opstellen van de regeling niet voorzien waren. In 2012, het jaar dat de DUB-regeling opgezet en beoordeeld is, bedroegen de beleidskosten €56.000. Tussen 2014 en 2017, de jaren waarmee de regeling op de oorspronkelijke planning is uitgelopen, bedroegen de beleidskosten in totaal €52.000.

Duidelijk is dat de twee extra financieringsrondes en de uitloop in de planning voor hogere kosten hebben gezorgd dan begroot. maar dit heeft tevens voor een hogere doelmatigheid gezorgd door projecten tot een goed einde te brengen. Ook gezien dat op een totaal uitgekeerde subsidiebedrag van €76 miljoen de interne kosten circa 0,5% van de totale kosten van het IenW uitmaken, is er geen aanleiding om te concluderen dat de mensuren van het IenW buitenproportioneel waren.

Tevens kan gesteld worden dat de ondersteuning die IenW bood bijgedragen heeft aan de doelmatigheid. De rol van het ministerie werd zonder uitzondering als zeer positief ervaren. De directe aanspreekbaarheid van ambtenaren van het Rijk werd erg gewaardeerd door de aanvragers. Ondersteuning bestond onder andere uit begeleiding met het opstellen van de MKBA, meedenken over wat met cofinanciering mogelijk of niet mogelijk was, het creëren van duidelijkheid met betrekking tot de interpretatie van de regeling en het proactief handelen. Daarnaast noemt een respondent dat het hielp dat het ministerie richting de marktpartijen vaak een duidelijke toon kon zetten, waardoor vertrouwen ontstond bij alle betrokkenen over het behalen van de gewenste resultaat.

6.4.2 Projectrealisatie

De rol van het ministerie tijdens de realisatiefase van de projecten is al een aantal keren in dit hoofdstuk naar voren gekomen. Reeds genoemd is:

- Ondersteuning bij SiSa-verantwoording werd door alle respondenten als positief ervaren.
- Bij circa 90% van de projecten uit de 1e en 2e tranche was er sprake van een wijzigingsbeschikking, wat extra tijd van het ministerie heeft gekost om de wijzigingen te verwerken.
- Doordat circa 50% van de projecten uit de 1e en 2e tranche goedkoper is uitgevallen heeft het ministerie extra tijd gestoken in projectoptimalisaties te

realiseren om de vrijgevallen middelen alsnog te kunnen besteden. Dit gebeurde op initiatief van de aanvragers.

Net als tijdens het aanvraagproces zijn de respondenten positief over de inzet van IenW gedurende de projectrealisatie. Ook de getoonde flexibiliteit werd gewaardeerd. Ambtenaren van het Rijk dachten mee en waren behulpzaam met aanpassingen in planning of project. Aanpassingen werden goedgekeurd door het ministerie, mits de aanpassingen binnen de doelstellingen vielen en er kon worden aangetoond dat de vertraging de aanvrager niet direct te verwijten viel.

Wanneer er problemen waren of dreigden aan te komen, werd de projectleider gebeld door het ministerie, zodat er kon worden ingegrepen. Dit ervoeren de respondenten als erg positief, omdat bij andere projecten de ervaring is dat er weken later een brief komt, zodat er te laat wordt ingegrepen. Ook bij projecten waar de start moeilijk verliep (bijvoorbeeld Tilburg) was men zeer positief op de inbreng van het IenW.

6.5 Outcome: overige effecten

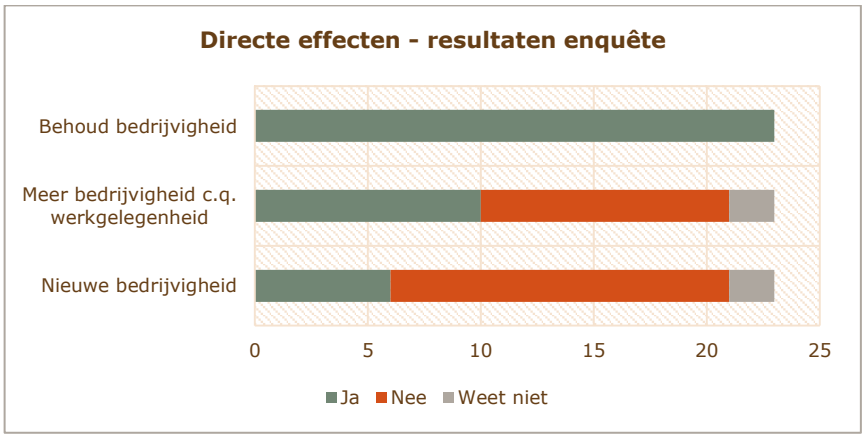
Naast de effecten genoemd in hoofdstuk 5 is het ook van belang om de overige effecten van de Quick Wins-regeling in kaart te brengen. De doelmatigheid neemt toe naarmate positieve externe effecten optreden die niet direct gerelateerd zijn aan de doelstellingen. Daarnaast neemt de doelmatigheid af wanneer er sprake is van negatieve externe effecten.

Overige markteffecten: regionale aantrekkelijkheid
Quick Wins-projecten spelen een rol in de aantrekkelijkheid van vestigingsplaatsfactor en zorgen voor behoud van bedrijvigheid. Diverse gesprekspartners gaven aan dat de komst van een door de Quick Wins-regeling ondersteunde terminal een voorwaarde was voor de vestiging van distributiecentra en logistieke dienstverleners die hun DC-ruimte weer verhuren aan logistiek georiënteerde bedrijven. Specifiek genoemd worden bedrijven in Tiel, Tilburg, Almelo, Waalwijk, Venlo en Born. Voor de kade- en containerterminal op het XL Businesspark in Almelo merkt de respondent op dat de haven een aanzuigende werking op de bedrijvigheid heeft en dat vanwege de nabijheid van de laad- en loskade en containerterminal zich tal van logistieke bedrijven daar hebben gevestigd. Ook is het project belangrijk gebleken bij het behoud of nieuwe uitbreidingen van bedrijven die anders een nieuwe locatie zouden hebben gekozen, dit geldt bijvoorbeeld voor het van oorsprong Duitse bedrijf Döhler in Oosterhout.

Vooral wanneer het gaat om bulkgoederen is schaalvergroting van het transport belangrijk. Hierbij zoeken bedrijven gelegen aan vaarwegen met een beperkte vaarwegklasse bij nieuwe investeringsbeslissingen naar andere locaties gelegen aan de grotere vaarwegen. Een voorbeeld is in Wanssum (gelegen aan de Maas, vaarwegklasse Vb) waar veevoederbedrijf Vitelia een nieuwe op- en overslag van grondstoffen heeft gerealiseerd. Hierbij gaat het niet alleen om bedrijven die grote hoeveelheden goederen over water vervoeren, maar ook om bedrijven die om andere redenen aan water gevestigd zijn. Zo heeft het vergroten van de doorgangshoogte van een brug geleid tot het behoud van een bedrijf dat luxe jachten bouwt. Een ander voorbeeld is Stork Hengelo dat voor de afvoer van grote objecten aangewezen is op de binnenvaart.

Een toename in aantrekkelijkheid van de binnenhavens wordt bevestigd in de enquêtes. Een kwart van de respondenten (26%) geeft aan dat als gevolg van de subsidieregeling extra bedrijvigheid is gevestigd in de binnenhaven waar het Quick Wins-project is uitgevoerd (zie onderstaande figuur). 43% procent meldt dat de bestaande bedrijven

meer bedrijvigheid en indirect meer werkgelegenheid hebben aangetrokken als gevolg van de Quick Wins-regeling. Alle respondenten geven aan dat de watergebonden bedrijvigheid waarvoor de maatregel werd getroffen nog aanwezig is.



Figuur 23: Overige outcome van de Quick Wins-regeling[57]

Overige niet-markteffecten: uitstoot en geluidsproductie

Om te evalueren in hoeverre de Quick Wins-projecten niet-markteffecten hebben voortgebracht en of deze effecten in de praktijk groter of kleiner zijn dan initieel bij de aanvraag werd verwacht, is het handig om eerst even aandacht te besteden aan hoe deze effecten ontstaan in de binnenvaart.

Bij externe effecten gaat het om niet-markteffecten, zoals effecten op klimaat (CO2), op luchtkwaliteit (NOx, PM10), op geluidproductie en dergelijke. Bij binnenvaart ontstaan dit soort effecten in essentie op vier verschillende manieren:

1. Doordat het Quick Wins-project met infra-aanpassing ervoor zorgt dat er meer goederenvervoer plaats vindt in Nederland, bijvoorbeeld doordat er in de binnenhavens bedrijven bijkomen (of niet weggaan) die anders niet in Nederland zouden zijn gevestigd. Meer goederenvervoer betekent echter meer CO2, NOx en PM10 uitstoot, ofwel negatieve externe effecten. De ervaring leert dat deze negatieve effecten groot kunnen zijn, zoals dat bijvoorbeeld het geval is met de het Quick Wins-project in Tilburg, waarbij het logistieke bedrijventerrein Vossenberg aanzienlijk is gegroeid en er meer internationale distributiecentra aangetrokken zijn, waardoor het totale goederenvervoer in de regio Tilburg is toegenomen;
2. Doordat het Quick Wins-project voor een modal shift van weg naar water zorgt. Omdat wegverkeer meer CO2 uitstoot per ton kilometer veroorzaakt dan vaarwegverkeer, zullen de externe effecten altijd positief zijn;
3. Doordat het Quick Wins-project het vervoer over water efficiënter maakt, bijvoorbeeld doordat er meer lading op een schip past, neemt de uitstoot per ton kilometer af. Deze externe effecten zijn dus ook altijd positief;
4. Doordat het Quick Wins-project, naast infra-aanpassing ook vergroeningsmaatregelen omvatte, zoals bijvoorbeeld het aanleggen van walstroom of een landschappelijk inpassing (groenstrook). Deze maatregelen leiden tot milieueffecten (minder energieverbruik en uitstoot) en natuureffecten (biodiversiteit) die in principe altijd positief zullen zijn.

[57] Zie voetnoot 40

Dit betekent dat externe effecten van binnenvaartprojecten meestal gekoppeld zijn aan de vervoerseffecten: dit geldt voor nummer één tot en met drie. Daarnaast hangen ze af van vergroeningsmaatregelen (nummer vier). We hebben de externe effecten daarom geëvalueerd op grond van de aard van de vervoerseffecten en het wel of niet hebben van vergroeningsmaatregelen.

Op projectniveau is gekeken naar welke niet-gemonetariseerde effecten negatieve externe effecten hebben (punt één); welke positieve effecten hebben vanwege modal shift (punt twee); welke positieve hebben vanwege efficiency (punt drie); en welke positieve hebben vanwege extra groene maatregelen (punt vier). Daarnaast is aangegeven of deze externe effecten ook verwacht werden bij de subsidieaanvraag: dit is bepaald door te controleren of de externe effecten in de MKBA vermeld werden of niet. Vervolgens beoordelen we of de verwachte externe effecten in de praktijk daadwerkelijk zijn opgetreden: dat is bepaald op grond van of de directe vervoerseffecten waar zij van afhangen daadwerkelijk zijn opgetreden en/of de groene maatregel daadwerkelijk is doorgegaan[58].

Uit de analyse blijkt dat de meeste projecten niet leiden tot een toename van het goederenvervoer maar wel tot verschuivingen van de weg naar de binnenvaart. Uitzonderingen hierop vinden we bij de containerterminalprojecten, bijvoorbeeld door bedrijfsvestigingen (nieuwe DC's in o.a. Tilburg, Almelo, Venlo, Born, Waalwijk en Tiel/Medel) of eventueel door productiestijging voor de export, zoals Campina in Leeuwarden. Dit laatste is niet zeker, want de vraag is of de productie wel kan groeien gegeven de capaciteit van de fabrieken. De vervolgvraag is of het goedkopere transport aanleiding geeft tot vergroting van de productiecapaciteit. Dit is bijvoorbeeld wel het geval voor de schaalvergroting van het nieuwe veevoederbedrijf in Wanssum, waardoor vier kleine veevoederbedrijven langs kleine vaarwegen en zonder vaarwegaansluiting gesloten worden.

De conclusie ten aanzien van externe effecten is dat de Quick Wins-projecten zelden tot meer negatieve externe effecten zoals extra milieu-uitstoot en geluidoverlast leiden. Het gaat hooguit om een verplaatsing van deze effecten van de ene locatie naar de andere. De Quick Wins-projecten hebben ongeveer even vaak positieve externe effecten via modal shift als via efficiency toename. Dit komt doordat beide effecten vrijwel altijd het doel van het project zijn. Deze effecten zijn dan ook verwacht en treden in de praktijk ook op, soms boven verwachten en een enkele keer onder verwachting. De algemene conclusie voor de Quick Wins-regeling is dan ook dat zij positieve externe effecten teweeg brengen.

Externe effecten via bijkomende maatregelen treden nauwelijks op. Dit komt doordat er weinig aanvullende maatregelen voor handen zijn: het gaat vooral om walstroom en/of wachtplaatsvoorzieningen. Alle andere maatregelen zijn mitigerende maatregelen bedoeld om negatieve externe effecten te voorkomen, bijvoorbeeld een groenstrook om hindering op het uitzicht te vermijden, een geluidwal of beperkte openingstijden van een terminals om geluidoverlast te voorkomen. De externe effecten zijn dan gereduceerd tot nihil.

Samenwerking binnenhavens gemeenten
Daarnaast is er sprake van betere samenwerking tussen gemeenten in de afstemming van activiteiten op het gebied van binnenvaart. In hoeverre dit een direct effect van de Quick Wins-regeling is, is natuurlijk moeilijk hard te maken. Duidelijk is wel dat er in Overijssel (samenwerking van drie binnenhavens in Port of Zwolle en samenwerking van acht binnenhavens in Havenbedrijf Twente), Friesland (samenwerking van acht binnenhavens in Frisian Ports), Noord-Brabant (havensamenwerking Midden-Brabant, Multimodaal Coördinatie- en Adviescentrum Brabant en Bereikbaar Zuidoost Brabant) en Limburg (samenwerking van tien binnenhavens in Blueports Limburg) sprake is van een intensievere samenwerking tussen havengemeenten.

6.6 Oordeel over de doelmatigheid

Een oordeel over de doelmatigheid van het beleid wordt geveld door na te gaan welke factoren bijgedragen hebben aan het behalen van de planning, budgettering en de verwachte effecten. Ook de mate waarin externe effecten zijn opgetreden zijn meegenomen. Voor het beoordelen van de doelmatigheid wordt een onderscheid gemaakt tussen de doelmatigheid van het aanvraagproces en de doelmatigheid van de projectrealisatie.

1e en 2e tranche

- Tijdens het aanvraagproces zijn bij de aanvragers geen problemen opgetreden die door de respondenten collectief als onevenredig moeizaam ervaren worden, waardoor we concluderen dat de ingezette middelen voor het aanvraagproces doelmatig zijn.
- Wel zijn vijftien projecten, die circa €19,6 miljoen subsidie hebben ontvangen, gedurende de projectrealisatie om uiteenlopende redenen op verzoek van de subsidieaanvrager ingetrokken. Dit is negatief voor de doelmatigheid van het beleid. Dit bedrag is echter door IenW teruggevorderd en ingezet om de DUB-regeling te kunnen financieren en tegenvallers op het Hoofdvaarwegennet op te kunnen vangen, om zodoende de binnenvaart te versterken en de doelmatigheid van de Quick Wins-regeling alsnog te vergroten.
- Daarnaast zijn de uiteindelijke investeringskosten van de 54 gerealiseerde Quick Wins-projecten circa €21,2 miljoen goedkoper uitgevallen. Omdat de Quick Wins-subsidie maximaal 50% van de totale projectkosten beslaat, zijn de gehonoreerde subsidiebedragen hierdoor bij oplevering van deze projecten uiteindelijk €10,6 miljoen lager vastgesteld. Dit vergroot per definitie de doelmatigheid.
- De aanvragers konden het gehonoreerde subsidiebudget dat als gevolg van een goedkopere aanbesteding gedurende de realisatiefase in overleg met IenW aanwenden om hun projecten binnen de vereisten van de subsidieregeling te optimaliseren, om zo de doelmatigheid te vergroten.
- De uitdagingen waarmee de aanvragers te maken kregen hadden niet zozeer te maken met de opzet van het aanvraagproces maar meer met het proces omtrent projectmanagement van gebiedsontwikkeling, waardoor de doelmatigheid van de bedrijfsvoering ook in sterke mate afhankelijk is van de capaciteit van de gemeenten om zulke projecten te managen. De meeste respondenten hielden rekening met de complexiteit van zulke projecten.
- Het grote aantal wijzigingsbeschikkingen (bij circa 90% van de projecten) duidt erop dat het projectmanagement een uitdagende factor was. Bedacht moet worden dat projecten complex zijn en dat er in het gehele proces van plan tot realisatie veel tegenslagen kunnen optreden. Gevolg is wel dat er bij de aanvragers en IenW extra capaciteit moest worden ingezet om de subsidie aan te passen op de feitelijke procesgang.

- De crisis heeft ook een impact gehad op de doelmatigheid. De belangrijkste reden voor het niet doorgaan van de reeds gehonoreerde projecten is dat er vanuit de gemeenten of het bedrijfsleven te weinig financiële middelen beschikbaar zijn gesteld om het project uit te voeren.

DUB-regeling

- Van de DUB-regeling zijn enkel twee van de vijf projecten gerealiseerd waardoor we nog geen definitief oordeel over de doelmatigheid kunnen geven.
- Wel is het aannemelijk dat de DUB-projecten doelmatig zijn, gezien het vele vooronderzoek en de inschakeling van een onafhankelijke beoordelingscommissie bij het toekennen van de subsidie. Gebleken uit de 1e en 2e tranche is namelijk dat goed vooronderzoek en een goede samenwerking met de private terminalexploitant een groot aandeel heeft in de succes van een Quick Wins-project.
- Voor de DUB-regeling werd het korte aanvraagproces als een knelpunt ervaren. Gezien het feit dat een DUB-aanvraag met veel potentie dat naar oordeel van de beoordelingscommissie beter uitgewerkt diende te worden uitstel voor het indienen van de aanvraag kreeg, concluderen we dat het aanvraagproces doelmatig is verlopen.
- In tegenstelling tot de 1e en 2e tranche, is de DUB-regeling via het Gemeentefonds gefinancierd. Hierdoor had het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat geen formeel instrument meer om de DUB-projecten in de realisatiefase bij te sturen. Om deze reden bleef IenW in deze fase in nauw overleg met de aanvragers om de projecten goed te kunnen monitoren en waar nodig bij te sturen, waardoor de overheveling naar het Gemeentefonds niet tot een verminderde doelmatigheid heeft geleid.
- Drie van de vijf DUB-projecten zijn op de planning uitgelopen. Deze projecten zijn op het moment van deze evaluatie nog niet gerealiseerd. Hierdoor wordt geconstateerd dat de beheersbaarheid van de DUB-projecten een probleem is en tot extra kosten heeft geleid. Dit is mede veroorzaakt door de grotere projecten en bredere gebiedsinpassing in deze tranche.

Rol IenW

- Voor zowel de 1e en 2e tranche als de DUB-regeling zijn de respondenten erg positief over de ondersteuning vanuit het IenW gedurende het aanvraagproces omtrent procedurele, technische en inhoudelijke vragen. We concluderen daaruit dat IenW en de rol die zij heeft ingenomen in het proces bijgedragen heeft aan de doelmatigheid van de bedrijfsvoering.

Overige effecten

- Wat betreft de overige maatschappelijke effecten van de regeling zorgde de modal shift van weg naar water voor veruit de grootste gevolgen. Modal shift leidt ook tot positieve effecten met betrekking tot het terugdringen van emissie, congestie en geluid. Daarnaast hebben de Quick Wins-projecten bijgedragen aan de regionale aantrekkelijkheid van binnenhavens. Ook zien we dat er sprake is van betere samenwerking tussen gemeenten in de afstemming van activiteiten op het gebied van binnenvaart en binnenhavens.

Verder constateren we dat de doelmatigheid van projecten is toe te wijzen aan degelijk vooronderzoek en voorbereiding. Dit kenmerkt zich onder andere door:

- Betrokkenheid van andere partijen zoals bedrijven met business cases en provincies met netwerkanalyses. Commitment van meerdere partijen zorgde

ervoor dat projecten uiteindelijk wel zijn gerealiseerd. Een goed initieel plan is hiervoor een voorwaarde.

- Projectbeheer en risicomanagement aan de kant van de aanvrager. Een project kreeg te maken met vele scopewijzigingen door onvoorziene ontwikkelingen bij de aanbesteding, vergunningverlening, grondaankoop, rondkrijgen van de financiering en veranderende doelen. Wanneer dit niet voorzien was leidde dat tot extra werk.

7 Maatschappelijke kosten en baten

Dit hoofdstuk gaat in op de derde deelvraag, de mate van implementatie (kwalitatief en indien mogelijk kwantitatief) van de maatschappelijke kosten en baten. Het gaat hierbij om de kosten en baten zoals opgenomen in de specifieke MKBA-berekeningen die aanvragers bij de subsidieaanvragen van de 1e en 2e tranche dienden aan te leveren

Bij het beantwoorden van deze deelvraag maken we gebruik van de analyse uit hoofdstuk 5. Hierin zijn reeds conclusies getrokken over de mate van realisatie van de verwachte maatschappelijke baten.

7.1 Opzet MKBA

Bij de aanvragen voor de 1e en 2e tranche dienden de aanvragers een MKBA per project aan te leveren. De MKBA omvatte een berekening van de transportkostenefficiency waarbij de winst in transportkosten door toenemende efficiëntie, tijdwinst en modal shift wordt afgezet tegen de kosten van het project. De berekeningen van de transportkostenvoordelen gebeurde volgens een door het ministerie opgestelde rekenmodel getiteld de '*Rekenhulpmiddel Quick-Win Binnenhavens en Vaarwegen'*. Een template voor de rekenhulpmiddel is te vinden in Bijlage 9.

De transportvoordelen worden berekend in termen van efficiëntie (bijvoorbeeld inzet van grotere schepen met grotere diepgang door uitdieping), tijdwinst (zowel als gevolg van betere overslag of herstructurering van bedrijventerreinen als tijdwinst in de keten) en modal-shifteffect (zowel extra groei als de verplaatsing van vervoer van het water naar de weg). Het ministerie leverde kengetallen aan de aanvrager die als basis dienden voor de berekeningen van de transportvoordelen. Het gaat hier bijvoorbeeld om getallen omtrent vaarkosten per kilometer voor een beladen of leeg schip per scheepstype (M1 tot en met M8) en per type lading (bulk, container en tank). De instructies gegeven door het ministerie voor het berekenen van de MKBA zijn te vinden in Bijlage 10.

Aanvragers dienden de kosten en uitgaven af te zetten tegen de verwachte transportvoordelen die tussen de realisatie van het project en 2039 zouden optreden. Op de kosten en baten werd een discontovoet van 5,5% toegepast[59], waarna de baten door de kosten gedeeld werd. Dit resulteerde in een MKBA-score. Een MKBA-score van 1 betekent dat de transportopbrengsten tot en met 2039 gelijk zijn aan de totale kosten. In de rekentool wordt gesteld dat wanneer de score dicht bij 1 of groter was, er een groot maatschappelijk belang is, wat een randvoorwaarde was om voor een Quick Wins-subsidie in aanmerking te komen.

Eventuele opbrengsten voor de aanvrager uit verhuur of verkoop van grond dienden ook in de rekentool te worden ingevuld, maar werden in mindering gebracht op de totale projectkosten. De maximale subsidie is berekend door 50% te nemen van het verschil tussen de totale kosten en de opbrengsten voor de beheerder in de periode 2008 tot en met 2013.

Naast de directe effecten is aan de aanvrager gevraagd ook een inschatting te maken van niet-gemonetariseerde effecten van een project. Dit betreft effecten op klimaat- en luchtverontreiniging, geluidshinder, externe veiligheid, werkgelegenheid, toegevoegde waarde en modal shift. De aanvragers dienden per effect aan te geven of er sprake was

[59] Op dit moment hanteren we in lijn met de OEI systematiek een disconteringsfactor van 4,5% voor transportbaten.

van een positieve, negatieve of geen impact. Deze effecten werden niet meegenomen in de MKBA-score.

7.2 Overeenkomst verwachte en gerealiseerde MKBA-score

Op basis van hoofdstuk 5 over de doeltreffendheid kunnen we een uitspraak doen over de mate waarin de verwachte uitkomst van een MKBA positief zal zijn. We vergelijken de ex-ante MKBA-score zoals opgenomen in de subsidieaanvraag met de momenteel geobserveerde effecten, oftewel de ex-post situatie. Dit kan door op projectniveau te kijken naar de gerealiseerde effecten en op basis daarvan de ex post uitkomst van de MKBA te bepalen (zie daarvoor paragraaf 5.2.2 en bijlage 11). Tevens doen we dit op basis van de informatie uit de enquête en interviews (zie paragraaf 5.2.3).

Hoewel de ex-ante geprognosticeerde baten over het algemeen door de gemeenten in de subsidieaanvragen te positief zijn ingeschat, stellen we op basis van de interviews, enquêtes en BIVAS-cijfers dat het aannemelijk is dat in bijna alle gevallen de MKBA-score op termijn boven de 1 uitkomt. Een definitieve uitspraak kan niet gedaan worden omdat het merendeel van de projecten pas in de laatste 5 jaar zijn opgeleverd terwijl in de MKBA-berekeningen uitgegaan wordt van een periode 30 jaar waarover de baten berekend zijn.

Voor de Quick Wins-regeling stellen we dat de baten verlaat op gang zijn gekomen omdat 90% van de projecten vertraging hebben opgelopen door wijzigingsbeschikkingen (minder baten). Verder zijn de gerealiseerde projecten voor €21,2 miljoen aan lagere kosten uitgevoerd, waardoor de uiteindelijke subsidiebedragen circa 15% (€10,6 miljoen) lager zijn uitgevallen dan oorspronkelijk geraamd.

Vooral over de projecten waar het gaat om containerterminalontwikkeling zijn de respondenten positief over de outcome. Dit is ook terug te zien in de overslagcijfers. De containeroverslag is tussen 2011 en 2016 is met 40% toegenomen in de gemeenten waar een Quick Wins-project is uitgevoerd. Op basis van de trendcijfers, interviews en enquêtes kunnen we duidelijk stellen dat de baten voor deze type projecten op termijn boven de kosten uitstijgen.

De resultaten van de projecten gericht op bulkoverslag (42 projecten, goed voor circa €40,0 miljoen subsidie) zijn minder duidelijk. Voor de meerderheid (28 bulkprojecten) is de verwachting dat de baten op termijn groter zullen zijn dan de kosten waarmee een positieve MKBA-score lijkt te worden behaald. Dit ondanks het feit dat vele projecten reeds vertraagd zijn opgeleverd en de geprognosticeerde baten in de MKBA's hierdoor pas later zijn/worden gerealiseerd. Daartegenover staat een aantal projecten met tegenvallende resultaten. We constateren dat voor veertien projecten momenteel twijfels bestaan of de maatschappelijke baten op termijn hoger zullen uitvallen dan de maatschappelijke kosten Hierbij dient wel een onderscheid gemaakt te worden naar de verschillende oorzaken die aan de tegenvallende resultaten ten grondslag liggen. Het project in Hollands Kroon/Anna Paulowna en de bochtafsnijding Delftse Schie zijn pas recentelijk opgeleverd waardoor nog geen resultaten zichtbaar zijn (en bijgevolg de MKBA-score dus negatief is). Voor de twee projecten in de Zaan en het project in Oss constateren we dat een nog niet gerealiseerde infrastructurele project elders op het binnenvaartnetwerk de oorzaak is van het uitblijven van de verwachte effecten.

Bij de overige negen reeds eerder gerealiseerde projecten bestaan momenteel voor de drie projecten in Wageningen en de projecten in Utrecht en Zwijndrecht sterke twijfels of er op termijn een positieve MKBA-score zal worden gehaald. In Enschede (twee

projecten), Texel en Coevorden is het erg aannemelijk dat er op het moment van deze evaluatie nog geen sprake is van een uiteindelijk positieve MKBA-score. Bij deze laatste groep wordt de impact van de economische crisis met afnemende vraag en uitblijvende investeringen als verklaring door de respondenten opgegeven, maar ook het feit dat het tijd kost voordat het omliggende bedrijfsleven natte binnenvaartvoorziening daadwerkelijk gaat gebruiken.

Verder voeren veel aanvragers gesprekken met bedrijven om de verwachte baten alsnog te halen, zoals is aangegeven bij de projecten van Enschede en Hollands Kroon/Anna Paulowna. Hierdoor kan de MKBA-score alsnog op (korte) termijn positief uitvallen. Daarnaast hebben de invloed van de crisis en de vertragingen bij vele projecten van enkele jaren ervoor gezorgd dat de MKBA-score vooralsnog tegenvalt. Deze kunnen in de komende tijd met actieve steun van de aanvragers alsnog positief worden omgebogen. Het is daarom te vroeg om te stellen of er Quick Wins-projecten zijn met daadwerkelijk een negatieve uitkomst van de MKBA.

7.3 Overige opmerkingen MKBA

Tot slot is een aantal kanttekeningen geplaatst bij de MKBA-berekeningen welke de uitkomst van de MKBA in meer of mindere mate beïnvloeden. De volgende vijf kanttekeningen zijn geconstateerd tijdens deze evaluatie en worden hieronder verder toegelicht:

1. Verschillende rekenmethoden zijn gehanteerd voor de MKBA-berekeningen;
2. Niet alle kosten en baten zijn meegenomen. Denk hierbij aan kosten en baten omtrent veiligheid en milieu. De MKBA bevatten alleen kosten en baten met betrekking tot transport;
3. Kengetallen die de basis voor de MKBA vormden zijn positiever dan de werkelijkheid. Mede door de crisis zijn de feitelijke kosten en baten anders dan opgenomen in de MKBA;
4. De MKBA-score is niet representatief van het daadwerkelijk nut van het project wanneer het project onderdeel van een groter project is.

Ten eerste is gebleken dat gemeenten verschillende rekenmethoden en uitgangspunten hanteren bij het bepalen van de transportkostefficiency. Afgezien van een select aantal richtlijnen is de aanvragers veel vrijheid gegeven om de MKBA op te stellen. Het resultaat is dat de kwaliteit van de berekeningen achter de MKBA erg verschillen. Sommigen huurden daarvoor externe adviesbureaus in (bijvoorbeeld Coevorden), bij anderen had de provincie een sterk regisserende rol (Limburg, Noord-Brabant, Friesland, Noord-Holland), in andere gevallen deed de gemeente het zelf. Hieronder worden een aantal voorbeelden gegeven.

In de MKBA-berekeningen van Veghel (het gaat hier om een baggerproject in één van de insteekhavens) is te zien dat in de baten de transportkostenvoordelen van efficiëntere overslag van veevoeders is meegenomen, terwijl de overslag van veevoeders in een andere insteekhaven plaatsvindt dan waar het project is uitgevoerd. Ook vindt parallel aan het Quick Wins-project een project plaats die de algehele vaarweg door de binnenhaven verdiept naar CEMT klasse IV. Dit maakt het lastig vast te stellen of de toename van CEMT klasse IV schepen direct het gevolg is van het Quick Wins-project of van dit parallel uitgevoerde project. De causaliteit is niet aan te tonen. Ook zijn de kosten van leegtransport van CEMT klasse IV schepen hoger dan CEMT klasse II, welke niet in de MKBA-berekeningen zijn meegenomen. Deze kanttekeningen daargelaten is de verwachting dat de MKBA-score van Veghel wel ruim positief blijft. Dit

voorbeeld toont echter wel de vele aspecten aan die bij een MKBA-berekening komen kijken.

Ten tweede zijn externe effecten zoals leefbaarheid, veiligheid of emissies niet meegenomen, net als effecten op werkgelegenheid en toegevoegde waarde. Ook risico's zoals financieringsrisico's zijn niet meegenomen. Dit heeft tot gevolg dat projecten die bijdragen aan duurzaamheid of veiligheid maar minder transportkostenvoordelen hebben minder snel voor subsidie in aanmerking komen. Een voorbeeld is het project in Maasgouw betreffende het uitbaggeren van de havenmond bij Wessem. Door aanslibbing vanuit de Maas is de haveningang minder diep geworden waardoor de vaargeul nauwer is. Vanuit veiligheidsoogpunt was het van belang dat de toegankelijkheid verbeterd wordt. Hetzelfde geldt voor het project in Coevorden. De geraamde efficiencybaten in de MKBA komen bijna volledig uit de aanpassingen van de fundering van de spoorbrug en de baggerwerken. De baten voor het verplaatsen van de kade en de bochtafsnijding zijn vooral kwalitatief van aard en moeilijk in euro's uit te drukken – maar niet onmogelijk, zie de bovenstaande tabel. Wanneer alleen de eerste twee ingrepen gedaan zouden worden komt de MKBA-score uit op 6,24. Alle vier projecten gezamenlijk resulteerden in een MKBA-score van 3,63[60]

Ten derde zijn de door het ministerie vastgestelde uitgangspunten die ten grondslag lagen aan de MKBA berekeningen vastgesteld in een pre-crisis tijd (de financiële crisis van 2008) en zodoende niet representatief voor de situatie na de crisis. Het gaat hier om rekenregels voor schepen betreffende de vaarkosten per kilometer en de wachtkosten per uur. De kengetallen uit 2008 zijn in een pre-crisis tijd vastgesteld en baseren zich op het toenmalige kostenniveau. Na de crisis zijn de feitelijke kosten van de binnenvaart gedaald. De kostenbesparingen vallen dus in werkelijkheid lager uit dan in de MKBA-berekeningen vanuit is gegaan.

In 2013 was de overslag in de binnenvaart weer op het pre-crisis niveau van 2007 (zie Figuur 1). Desondanks vallen de kengetallen in 2013 een stuk lager uit dan 2008. In Tabel 16 zijn de kengetallen voor de binnenvaart van 2008 en 2013 opgenomen waarbij opvalt dat vooral de vaarkosten voor het droge en natte bulkvervoer zijn gedaald terwijl die voor containervervoer redelijk constant zijn gebleven. In 2013 zijn de kengetallen wat betreft de vaarkosten per km gemiddeld 39% lager voor beladen bulk schepen en 40% lager voor lege bulk en 30% resp. 31% lager voor beladen en lege natte bulk schepen. Wat betreft de wachtkosten per uur zijn de kosten in 2013 11% en 28% lager. De vaarkosten per km voor containerschepen komen redelijk overeen, met 6% lagere kosten in 2013 voor beladen schepen en 2% lagere kosten voor lege schepen, met 20% hogere wachtkosten per uur.

Een ander voorbeeld: de aanvrager gaat er vanuit dat een project 150 minder scheepsbewegingen per jaar oplevert van het scheepstype M6 (dit scheepstype valt onder CEMT klasse IV) over een afstand van 100 kilometer. De vaarkosten per kilometer van een M6 schip bedragen €21,4 voor een beladen schip (bulk) en €16,0 voor een leeg schip. De kostenbesparing is 150*21,4*100 = €321.000 voor de heenweg en 150*16*100 = €240.000 voor de terugweg. De totale besparingen (heen en terug) zijn €561.000 per jaar, wat hoger kan oplopen wanneer rekening wordt gehouden met een jaarlijkse groei. Wanneer met de kengetallen van 2013 wordt gerekend (het gaat hier om vaarkosten per kilometer van €12,87 voor beladen en €8,94 voor lege M6 schepen), gaat het om een totale kostenbesparing van €327.150. Het verschil is een jaarlijkse kostenbesparing van €234.000, wat met een looptijd over 30 jaar (de jaarlijkse groei

[60] Bron: aanvraagformulier Quick Win Coevorden, opgesteld door Ecorys.

waarvan de gemeente uitgaat en de discontovoet van 5,5% buiten beschouwing latend) grote verschillen in MKBA-score kan opleveren. Er zijn overigens verschillende wijzen van doorrekening (bijvoorbeeld welke groeifactor is genomen, hoe is de verwachte overslag bepaald), maar de uitgangspunten wat betreft de kengetallen zijn voor elke MKBA berekening hetzelfde.

Dit betekent dat het wegvallen van scheepsbewegingen door het gebruik van grotere schepen, het dieper afladen van bestaande schepen, of kilometerbesparing door een nieuwe route, resulteert in aanzienlijk minder kostenvoordelen dan wanneer met de oorspronkelijk kostenniveau waar de MKBA op is gebaseerd gerekend zou worden.

Tabel 16: Kengetallen binnenvaart voor 2008 en 2013[61]

		KENGETALLEN BINNENVAART 2008			***KENGETALLEN BINNENVAART 2013***		
		Vaarkosten per km		**Wachtkosten per uur**	**Vaarkosten per km**		**Wachtkosten per uur**
	Klasse DVS	**beladen**	**leeg**		**beladen**	**Leeg**	
Bulk	M1	€ 9.7	€ 6.7	€ 38	€ 5.53	€ 4.3	€ 40
	M2	€ 10.5	€ 7.6	€ 45	€ 6.88	€ 5.1	€ 44
	M3	€ 12.2	€ 8.9	€ 54	€ 7.53	€ 5.98	€ 50
	M4	€ 14.1	€ 10.2	€ 64	€ 9.39	€ 6.63	€ 56
	M5	€ 16.7	€ 12.1	€ 76	€ 10.94	€ 7.85	€ 73
	M6	€ 21.4	€ 16.1	€ 99	€ 12.87	€ 8.94	€ 80
	M7	€ 26	€ 19.4	€ 121	€ 15.18	€ 10.92	€ 107
	M8	€ 32	€ 24	€ 154	€ 18.43	€ 13.21	€ 127
Container	M1	€ 6.8	€ 4.7	€ 38	€ 6	€ 4.68	€ 46
	M2	€ 7.6	€ 5.5	€ 48	€ 7.8	€ 5.84	€ 57
	M3	€ 9.1	€ 6.7	€ 59	€ 8.98	€ 7.21	€ 71
	M4	€ 10.9	€ 7.9	€ 73	€ 11.06	€ 8.3	€ 85
	M5	€ 13.2	€ 9.6	€ 90	€ 13.34	€ 10.25	€ 116
	M6	€ 17.4	€ 13.1	€ 121	€ 15.81	€ 11.88	€ 133
	M7	€ 21.6	€ 16.4	€ 152	€ 19.81	€ 15.54	€ 188
	M8	€ 27.3	€ 20.8	€ 198	€ 24.55	€ 19.33	€ 239
Natte bulk	M1	€ 7.8	€ 5.5	€ 58	€ 6.72	€ 5.4	€ 55
	M2	€ 8.3	€ 6.1	€ 69	€ 8.33	€ 6.36	€ 63
	M3	€ 10.2	€ 7.6	€ 82	€ 9.11	€ 7.35	€ 71
	M4	€ 12.3	€ 9.1	€ 95	€ 10.73	€ 7.97	€ 78
	M5	€ 14.6	€ 10.7	€ 109	€ 12.3	€ 9.21	€ 96
	M6	€ 19.1	€ 14.5	€ 138	€ 14.17	€ 10.24	€ 103
	M7	€ 26.9	€ 20.7	€ 192	€ 16.4	€ 12.14	€ 130
	M8	€ 38.5	€ 29.8	€ 274	€ 18.72	€ 13.5	€ 141

Tot slot zijn projecten vaak onderdeel van een groter project waardoor de MKBA-score van een individueel project geen goed beeld geeft van het daadwerkelijk nut van het project. Het Quick Wins-project kan op zichzelf weinig baten hebben, maar wel een

[61] De getallen voor 2013 komen uit Panteia (2014) Kengetallen Binnenvaart 2013

bijdrage leveren aan het plan waar het project een onderdeel van uitmaakt. De MKBA-score van het gehele project waar het Quick Wins-project in Roermond onderdeel vanuit maakt bedraagt 2,9 terwijl het Quick Wins-project in Roermond zelf een score van 2,2 heeft. Andere voorbeelden zijn Venray/Wanssum en Enschede.

7.4 Oordeel over het gebruik van MKBA

Bij de aanvragen voor de 1e en 2e tranche dienden de aanvragers een MKBA per project aan te leveren. Over de mate van realisatie van de MKBA-scores uit de MKBA-berekeningen (deelvraag 3) concluderen we het volgende:

- Het is aannemelijk dat momenteel in bijna alle gevallen op termijn de maatschappelijke baten groter zijn dan de maatschappelijke kosten.
- Wel wordt geconstateerd dat de door de aanvragers in de MKBA opgenomen geprognosticeerde overslagvolumes vooralsnog slechts in een beperkt aantal Quick Wins-projecten gehaald worden. Het gaat hierbij voornamelijk om containerterminalinitiatieven. Dit betekent dat de aanvragers de MKBA te positief hebben ingeschat.
- Specifiek voor de projecten gericht op containerterminalontwikkeling (goed voor circa €21 miljoen subsidie verspreid over twaalf projecten), kunnen we op basis van de interviews, enquêtes en trendcijfers met grote zekerheid stellen dat de baten op termijn groter zullen zijn dan de kosten.
- De resultaten van de projecten gericht op bulkoverslag (42 projecten, goed voor circa €40 miljoen subsidie) zijn minder duidelijk.
- Voor de meerderheid (28 bulkprojecten) is de verwachting dat de baten op termijn groter zijn dan de kosten. Dit ondanks het feit dat vele projecten vertraagd zijn opgeleverd en de geprognosticeerde baten in de MKBA's hierdoor pas later worden gerealiseerd.
- We concluderen dat er voor veertien projecten momenteel twijfels bestaan of er op termijn sprake zal zijn van een MKBA-score van groter dan 1, oftewel, de baten lijken lager uit te vallen dan de gemaakte investeringskosten om het project te realiseren.
- Hiervan zijn twee projecten zeer recent opgeleverd waardoor er nog geen baten zichtbaar zijn. Voor drie projecten geldt dat het realiseren van effecten afhankelijk is van andere infrastructurele ingrepen waarmee ten tijde van de aanvraag rekening was gehouden maar die momenteel nog niet zijn gerealiseerd.
- Voor de overige negen projecten zijn de afnemende vraag en wegblijvende investeringen van bedrijven als gevolg van de crisis, en de tijd die het kost voordat het omliggende bedrijfsleven de natte binnenvaartvoorziening daadwerkelijk gaat gebruiken als redenen door de respondenten genoemd.
- Gezien deze redenen is het te vroeg om te stellen of er Quick Wins-projecten zijn met op termijn daadwerkelijk een negatieve MKBA-score. Daarbij komt dat aanvragers aangeven bezig te zijn de geprognotiseerde baten alsnog te behalen.
- Ook moet bedacht worden dat projecten gemiddeld 15% (€21,2 miljoen) goedkoper zijn uitgevoerd, wat ook een effect heeft op de ex-post MKBA-score. Een definitieve uitspraak kan momenteel niet worden gedaan omdat het merendeel van de projecten pas in de laatste 5 jaar opgeleverd zijn, terwijl in de MKBA-berekeningen uitgegaan is van een periode van 30 jaar waarover de baten berekend zijn.

- Daarnaast is er een aantal kanttekeningen te plaatsen bij de MKBA-berekeningen die de MKBA-scores als uitgangspunt voor het meten van de feitelijke maatschappelijke kosten en baten in een ander daglicht doen stellen. Deze

kanttekeningen hebben betrekking tot (1) de gehanteerde methodiek, zo zijn externe effecten zoals veiligheid en emissies weggelaten in de MKBA-score, (2) te positieve kostenkengetallen die voor de MKBA-berekeningen gebruikt zijn en (3) het niet meenemen van de totale kosten en baten van de bredere gebiedsontwikkeling waar sommige Quick Wins-projecten deel van uitmaken.

- Enerzijds heeft de gehanteerde versimpelde MKBA-methodiek in de vorm van een MKBA-rekentool de input van capaciteit en budget doen beperken, anderzijds zorgen de genoemde kanttekeningen er wel voor dat deze eenvoudige MKBA-rekentool een beperkt beeld gaf van de feitelijke maatschappelijke kosten en baten, wat ten koste ging van de zeggingskracht van de MKBA.

8 Conclusies en leerpunten

8.1 Conclusies

De Tijdelijke Regeling Quick Wins Binnenvaart beoogt gemeenten en provincies met een financiële bijdrage te helpen om met snel door te voeren maatregelen (zogenaamde Quick Wins-projecten) het functioneren van binnenhavens en regionale vaarwegen voor het beroepsgoederenvervoer over water te verbeteren en de mogelijkheden voor overslag vanuit binnenschepen naar de wal te vergroten of op zijn minst op peil te houden.

Deze regeling is in dit rapport door Panteia geëvalueerd. Het doel van deze evaluatie – zoals omschreven door het IenW – is om inzicht te verschaffen in:

1. de doelmatigheid en doeltreffendheid waarmee de gemeenten en provincies hun werkzaamheden hebben verricht. Bij de doeltreffendheid gaat het om de mate waarin het beleid bijdraagt aan het behalen van de beoogde maatschappelijke doelstellingen. De doelmatigheid betreft de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid.
2. de mate van implementatie van de resultaten en de bijdrage aan de IenW beleidsdoelen, zoals opgenomen in de inleiding van de toelichting van de Tijdelijke Regeling Quick Wins Binnenvaart d.d. 24 april 2009 en de beleidsdoelen zoals opgenomen in de DUB-regeling wat betreft de vijf gehonoreerde DUB-projecten.
3. de mate van implementatie (kwalitatief en indien mogelijk kwantitatief) van de maatschappelijke kosten en baten zoals opgenomen in de specifieke MKBA-berekeningen van individuele subsidieprojecten die zijn toegevoegd bij de subsidieaanvragen teneinde een rechtmatig honorering van subsidiemiddelen te rechtvaardigen.

Hierna wordt achtereenvolgens voor elk van deze drie onderdelen ingegaan op de conclusies die door Panteia getrokken zijn op basis van het evaluatieonderzoek. Omdat de 1e en 2e tranche qua doelstellingen en subsidievoorwaarden verschillen ten opzichte van de DUB-regeling zijn beide financieringsfases binnen deze evaluatie afzonderlijk geëvalueerd. We brengen de doeltreffendheid en doelmatigheid van beide financieringsronden in kaart (deelvraag 1), op basis waarvan we conclusies kunnen trekken over de bijdrage aan de beleidsdoelen (deelvraag 2). Een oordeel over de doelmatigheid is getroffen door de ex-ante met de ex-post situatie te vergelijken. Dit doen we door de verwachte kosten in tijd en geld te vergelijken met de daadwerkelijke planning en budgettering, zowel voor de aanvragers als IenW. Daarnaast kijken we naar de mate waarin de verwachte effecten zijn opgetreden. Vervolgens wordt apart ingegaan op de MKBA's (deelvraag 3). In de aanbevelingen nemen we een aantal punten op die de doelmatigheid van de regeling had kunnen verbeteren.

Alvorens in te gaan op de conclusies is het ook onderdeel van de evaluatie om in te gaan op de vraag in hoeverre een uitspraak over de doelmatigheid en doeltreffendheid gedaan kan worden. Een uitspraak over de doeltreffendheid wordt bemoeilijkt omdat de doelen algemeen zijn geformuleerd en dus niet direct meetbaar zijn. Een uitspraak over de doelmatigheid wordt beperkt door (1) het ontbreken van een monitoringssystematiek (2) het gebrek aan gedetailleerde data op kadeniveau, (3) verjaarde kennis bij de respondenten en (4) mogelijk nog opspelende effecten in de toekomst (in de MKBA's is namelijk van een periode van 30 jaar uitgegaan waarin baten kunnen optreden). Daarnaast speelt (5) de afwezigheid van een controlegroep een rol om te bepalen of de geobserveerde effecten direct afkomstig zijn van de Quick Wins-projecten. Voor de DUB-

regeling kunnen uit praktische redenen geen volledige uitspraken gedaan worden over de doeltreffendheid en de doelmatigheid omdat slechts twee van de vijf projecten ten tijde van deze evaluatie gerealiseerd zijn.

Wel zijn we in staat om door middel van de interviews en beschikbare binnenvaartcijfers voor de 1e en 2e tranche kwalitatief en indicatief kwantitatieve conclusies te trekken. Voor de DUB-projecten trekken we op basis van de interviews voorlopige conclusies.

8.1.1 Deelvraag 1 en 2 voor de 1e en 2e tranche

Context

In het kader van de Quick Wins-regeling is in 2008 de 1e tranche opgezet, welke kort daarna in 2009 is opgevolgd door de 2e tranche. De doelstelling van beide tranches luidt als volgt:

Doelstellingen 1e en 2e tranche

- *Het functioneren van binnenhavens en regionale vaarwegen voor het beroeps-goederenvervoer over water te verbeteren of op zijn minst op peil te houden;*
- *De mogelijkheden voor overslag vanuit binnenschepen naar de wal te vergroten of op zijn minst op peil te houden.*

De doelen zijn niet specifiek en meetbaar geformuleerd, wat het meten van de mate van doeltreffendheid bemoeilijkt. Van de beschikbare gestelde subsidiebedrag van €112 miljoen is €91,3 miljoen toegekend aan 69 projecten, waarvan uiteindelijk €61,0 miljoen is uitgekeerd aan 54 projecten. Van dit bedrag is 53% gegaan naar projecten die havenontwikkeling betroffen gericht op bulkoverslag, 34% naar projecten omtrent het faciliteren van containeroverslag, en 13% naar vaarwegaanpassingen.

Doeltreffendheid

We concluderen dat het functioneren van binnenhavens op het gebied van efficiency en containeroverslag over het geheel gezien is verbeterd. Voor bulkoverslag is dit op peil gebleven. In de gemeenten waar een Quick Win- containerterminalproject is uitgevoerd zien we dat tussen 2011 en 2016 de containeroverslag met gemiddeld 40% is toegenomen. Dit terwijl de groei van containeroverslag in gemeenten waar geen Quick Wins-project is uitgevoerd uitkwam op 10%. Tussen 2009 en 2016 is in de gemeenten waar een Quick Wins-bulkoverslag project is uitgevoerd sprake van een toename van de geloste bulk met 1%. Dit terwijl er bij de bulkoverslag in de gemeenten zonder Quick Wins project sprake is van een marginale daling van zo'n 0,5%. Tussen 2009 en 2016 is het aandeel vervoerde lading door CEMT klasse V schepen met 35% toegenomen ten koste van kleinere schepen (klasse II, III en IV). Daarmee wordt voldaan aan alle doelstellingen van de 1e en 2e tranche.

De respondenten zijn unaniem van mening dat de positie van de binnenhaven als gevolg van de realisatie van een Quick Wins-project verbeterd of op peil gehouden is. Ook wanneer de effecten nog niet of zeer beperkt zichtbaar zijn geven de respondenten aan dat dit het geval is. Bijvoorbeeld in Anna Paulowna/Hollands Kroon en in Enschede is nog geen toename in overslag zichtbaar, maar de voordelen worden door de respondenten nog verwacht te komen. De redenatie van de respondenten is dat bedrijvigheid kan worden aangetrokken nu de faciliteiten er liggen.

In hoeverre positieve trendcijfers een causaal verband hebben met de Quick Wins-regeling is moeilijk hard te maken. Maar doordat de trendcijfers voor alle Quick Wins-gemeenten positief zijn en boven het landelijk gemiddelde uitkomen, en doordat de

respondenten stellen dat de doelen behaald zijn, kunnen we vrij zeker concluderen dat doelstellingen van de 1e en 2e tranche behaald zijn.

Doelmatigheid

Ex-ante - ex-post vergelijking voor de kosten in tijd en geld

Tijdens het aanvraagproces zijn bij de aanvragers nauwelijks problemen opgetreden die door de respondenten als onevenredig moeizaam ervaren zijn. Hierdoor concluderen we dat de ingezette mensuren voor het aanvraagproces doelmatig zijn. Wel zijn vijftien projecten, die circa €19,6 miljoen subsidie hebben ontvangen, gedurende de projectrealisatie ingetrokken. Dit gebeurde op verzoek van de subsidieaanvrager om uiteenlopende redenen. Dit bedrag is door IenW teruggevorderd en ingezet om de DUB-regeling te financieren en tegenvallers op het Hoofdvaarwegennet op te kunnen vangen waardoor de binnenvaart alsnog wordt versterkt. De grootste oorzaak van het niet doorgaan van projecten is de crisis, waardoor financiering van lokale overheden en bedrijven wegviel.

Gedurende de projectrealisatie is de planning in circa 90% van de gevallen niet gehaald. Dit heeft zowel de aanvragers als het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat extra werk gekost. Uitloop van de planning wordt enerzijds verklaard door de complexiteit van Quick Wins-projecten en de bijbehorende risico's die bij complexe projecten kunnen optreden. Anderzijds is dit hoge percentage een indicatie dat de beheersbaarheid van projecten een lastig punt is geweest voor de aanvragers. Dit aspect heeft geleid tot een verminderde doelmatigheid.

Doordat de aanvragers unaniem positief waren over de technische en operationele ondersteuning gedurende het aanvraagproces en de projectrealisatie concluderen we dat het erg aannemelijk is dat de oorzaak van uitloop in planning niet bij het ministerie ligt en dat de ondersteunende rol van het IenW heeft bijgedragen aan de doelmatigheid. Daarnaast heeft IenW op initiatief van de aanvragers meegedacht aan projectoptimalisatie voor de vrijgevallen middelen, wat bijdraagt aan de doelmatigheid.

Het totale toegewezen subsidiebedrag is circa 30% (€30,3 miljoen) lager uitgevallen. Dit wordt voor 2/3 veroorzaakt door projecten die uiteindelijk niet zijn doorgegaan en voor 1/3 doordat de projectkosten van 70% van de projecten als gevolg van lagere aanbestedingen veroorzaakt door de crisis lager zijn uitgevallen. Projecten die goedkoper zijn uitgevoerd zijn per definitie doelmatiger.

Ook kunnen we factoren identificeren die leiden tot doelmatigere projecten, oftewel projecten waarbij de input evenredig is met de outcome. De doelmatigheid van projecten is toe te wijzen aan degelijk vooronderzoek en voorbereiding. Projecten die voldeden aan de gestelde doelen zijn meestal duidelijk gedefinieerd en afgebakend. Ook gaat het om projecten waarbij al ervaring is opgedaan met het managen van soortgelijke projecten. Daarnaast is hier sprake van een nauwe betrokkenheid van diverse actoren zoals het bedrijfsleven dat met eigen business cases werkt of provincies met goed onderbouwde netwerkanalyses. Het belang van het hebben een netwerkvisie voor de Quick Wins-regeling komt vooral naar voren in de mate waarin projecten al uitgewerkt zijn ten tijde van de aanvraag. Sommige plannen waren onderdeel van een groter geheel, wat positief uitwerkte op het succes. Kortom, bij goed gedefinieerde en afgebakende projecten is er een duidelijke relatie tussen input en gerealiseerde effecten.

In een aantal gevallen is er sprake van een meer dan gebruikelijke hoeveelheid voorbereidingstijd en kosten. Dit is het geval bij complexe projecten (zoals Waalwijk, Oss, Venray) en projecten waarbij veel communicatie met bewoners of andere stakeholders vereist was (zoals Hollands Kroon/Anna Paulowna en Bochtafsnijding Delftse Schie). Het tijdsbeslag was groter naarmate het project complexer was, meerdere financiers kende of veranderde van scope. Een conclusie is dat een goede voorbereiding (inclusief risicoanalyse) betekent dat minder tijd en moeite in de uitvoering en nazorg benodigd is. Verder kan geconcludeerd worden dat bij projecten waarbij de resultaten tegenvallen de oorzaak is dat de verwachte investeringen van het bedrijfsleven in vervoer over water eveneens achterblijven. Dit heeft diverse achterliggende oorzaken, zoals te weinig ruimte voor uitbreiding, verouderde bedrijventerreinen en het wegblijven van verwachte ordes.

Overige effecten die de doelmatigheid beïnvloeden
Wat betreft de overige maatschappelijke effecten is meer vervoer over water een belangrijk gevolg van de regeling. Van deze modal shift kunnen ook externe effecten op emissie, congestie, geluid en dergelijke worden afgeleid. Daarnaast wordt duidelijk dat de Quick Wins-projecten hebben bijgedragen aan de regionale aantrekkelijkheid van binnenhavens. Uit de interviews komen minimaal acht voorbeelden naar voren van Quick Wins-projecten die hebben gezorgd voor de vestiging van nieuwe distributiecentra en logistieke dienstverleners in het havengebied of van het behoud van bedrijvigheid die anders een nieuwe locatie had gezorgd. Dit beeld wordt bevestigt in de enquêtes. 46% (n=23) geeft aan dat bestaande bedrijven meer bedrijvigheid hebben aangetrokken en 26% (n=23) van de enquêterespondenten geven aan dat zich nieuwe bedrijvigheid in de binnenhaven heeft gevestigd. Tot slot zien we dat er sprake is van betere samenwerking tussen gemeenten in de afstemming van activiteiten op het gebied van binnenvaart en binnenhavens.

Zonder de subsidieregeling was het merendeel van de projecten er niet gekomen.
Een meerderheid van de respondenten (circa 50% uit de interviews en 70% uit de enquêtes) geeft aan het project niet te hebben uitgevoerd als er geen subsidie was verleend. Verder zou de meerderheid van de respondenten het project zonder subsidie versoberd hebben uitgevoerd. Ook komt naar voren dat projecten later zouden zijn gestart indien er geen Quick Wins-subsidie was geweest, terwijl projecten in kleinere gemeenten zonder subsidie waarschijnlijk niet zouden zijn uitgevoerd. Zonder Quick Wins-regeling was dus een ruime meerderheid van de projecten niet of versoberd uitgevoerd.

8.1.2 Deelvraag 1 en 2 voor de DUB-projecten

Context
De 3e tranche, ook wel de DUB-regeling genoemd, is in het leven geroepen om een deel van het overgebleven bedrag uit de eerdere twee tranches aan te wenden om andere – inmiddels geconstateerde – kansen in de binnenvaart op te pakken, namelijk door de bestaande containeroverslagfaciliteiten op de belangrijkste (inter)nationale hoofdvaarwegen in het achterland te versterken. De doelstellingen van deze tranche zijn als volgt geformuleerd:

Doelstellingen DUB-regeling
Ontwikkelingen die op nationaal niveau als kansrijk worden gezien om een bijdrage te leveren aan de versterking van het landelijke netwerk van binnenhavens met containerfaciliteiten. Hierbij wordt primair ingezet op een versterking van het landelijk netwerk van binnenhavens met containerfaciliteiten langs hoofdvaarwegen.

Specifiek wordt in de regeling genoemd dat voor uitbreidingen in een bestaand havengebied een volumegroei van 25.000 TEU verwacht wordt binnen vijf jaar. Voor een nieuwe haven is de verwachting dat in dezelfde periode een volumegroei van 50.000 TEU plaatsvindt. In totaal is €20 miljoen aan subsidie door het Rijk voor de DUB-regeling vrijgemaakt, waarvan uiteindelijk €14,7 miljoen (€15,6 incl. BTW) is uitgekeerd aan vijf projecten.

Doeltreffendheid
Omdat drie van de vijf DUB-projecten op het moment van evalueren (2018) nog niet gerealiseerd zijn, kunnen we nog niet beoordelen in hoeverre de doelstellingen behaald zijn. Voor de afgeronde projecten in Tiel/Medel en Bergen op Zoom is extra containeroverslag geconstateerd; voor Tiel/Medel boven verwachting en voor Bergen op Zoom volgens verwachting. Uit de interviews komt verder naar voren dat de verwachting is dat de containeroverslag bij deze projecten verder zal groeien. Daarnaast ligt het in de lijn van verwachting dat de DUB-projecten doeltreffend zullen zijn gezien het uitgebreide vooronderzoek en de garanties vanuit het bedrijfsleven die bij de subsidieaanvraag vereist waren. Deze aanname maken we omdat we in de eerdere twee tranches gezien hebben dat projecten waar een duidelijk en vergevorderd plan klaar lag ook uiteindelijk doeltreffend waren. Meer inzicht ontstaat hierover door op een later tijdstip de effecten van de DUB-projecten te meten.

Doelmatigheid
Voor de DUB-projecten was het aanvraagproces intensiever dan het aanvraagproces van de 1e en 2e tranche. Dit heeft ertoe geleid dat vijf van de negen aanvragers subsidie hebben gekregen, waarvan één verlaat (Waalwijk). Indieners geven aan dat het aanvraagproces zeer kort was. Voor de aanvraag uit Tiel/Medel speelde dit minder, omdat hier al een plan voor het verder ontwikkelen van de containerterminal klaarlag. Drie van de vijf projecten zijn in planning uitgelopen. In Waalwijk werd deze vertraging veroorzaakt door een mislukte aanbesteding en in Oss en Venray was er sprake van een wijziging in de plannen. Deze drie projecten onderscheiden zich ook van de twee reeds gerealiseerde projecten omdat ze groter en complexer waren.

Vergeleken met de 1e en de 2e tranche werden er meer garanties van de aanvragers verwacht omdat bijsturing door IenW in het vervolgproces lastig afdwingbaar was als gevolg van de overheveling van de uitkering naar het Gemeentefonds. In praktijk blijkt bijsturing echter wel wenselijk vanwege de grote kans dat bij zulke complexe projecten wijzigingen optreden. Bijsturing heeft in praktijk ook plaats gevonden, wat de noodzaak daartoe illustreert en de vraag oproept of het gemeentefonds het juiste instrument is om subsidie toe te kennen. Echter een uitkering via het Gemeentefonds was de enige mogelijkheid om nog subsidies te kunnen verstrekken.

8.1.3 Effecten van MKBA

Voor de 1e en 2e tranche was het aanleveren van een MKBA door de aanvrager bij de subsidieaanvraag vereist. Projecten kregen alleen subsidie toegewezen wanneer de MKBA-score hoger is dan 1, wat betekent dat de baten hoger zullen zijn dan de kosten. In de berekeningen van de MKBA zijn alleen logistieke kostenvoordelen opgenomen. Andere maatschappelijke baten zoals (in)directe werkgelegenheid, modal shift, leefbaarheid, klimaat en veiligheid zijn alleen kwalitatief meegenomen, maar hadden geen invloed op het toekennen van de subsidie.

MKBA-scores in aanvragen per saldo positief
Er was geen monitoringssysteem om de effecten van de projecten te meten. Het is echter ondoenlijk om achteraf de 'ex-post MKBA' te berekenen omdat dit een zeer complex en tijdrovend werk is, wat weer ten koste gaat van een uitspraak over de doelmatigheid. Daarbij komt het feit dat de MKBA-scores over 30 jaar berekend zijn terwijl de meerderheid van de projecten pas in de afgelopen 5 jaar gerealiseerd zijn. Desondanks achten we het aannemelijk dat in een groot deel van de projecten de maatschappelijke baten op termijn groter zullen zijn dan de maatschappelijke kosten.

Specifiek voor de projecten gericht op containerterminalontwikkeling (goed voor circa €21 miljoen subsidie verspreid over twaalf projecten), kunnen we op basis van de interviews, enquêtes en trendcijfers met grote zekerheid stellen dat de werkelijke baten op termijn boven de kosten zullen uitstijgen.

Wat betreft de overige projecten, gericht op bulkoverslag of het faciliteren van grotere schepen (42 projecten, goed voor circa €40,0 miljoen subsidie), is dit minder duidelijk. De meerderheid (28 bulkprojecten) lijkt op dit moment op termijn een positieve MKBA-score te gaan behalen. Dit ondanks het feit dat vele projecten reeds vertraagd zijn opgeleverd en de geprognosticeerde baten in de MKBA's hierdoor pas later worden gerealiseerd.

We concluderen dat er voor veertien bulkprojecten momenteel twijfels bestaan of er op termijn sprake zal zijn van een MKBA-score van groter dan 1, oftewel, voor deze projecten bestaan er twijfels of de maatschappelijke baten op termijn hoger zullen uitvallen dan de maatschappelijke kosten. Hiervan zijn twee projecten zeer recent opgeleverd waardoor er nog geen inzicht is in de baten. Voor drie projecten geldt dat het realiseren van effecten afhankelijk is van andere infrastructurele ingrepen, waarmee ten tijde van de aanvraag rekening was gehouden, maar die momenteel nog steeds niet zijn gerealiseerd. Voor de overige negen projecten is het wegblijven van de verwachte bedrijfsinvesteringen de oorzaak van de tegenvallende resultaten. Een verklaring hiervoor is ten eerste een afnemende vraag op de binnenvaart door de crisis en ten tweede het feit dat het tijd kost voordat het omliggende bedrijfsleven de natte binnenvaartvoorziening ook daadwerkelijk gaat gebruiken. Veel aanvragers voeren gesprekken om de verwachte baten alsnog te halen. De verwachte MKBA-score lijkt hier momenteel negatief, maar kan op (korte) termijn alsnog positief uitvallen. Door de invloed van de crisis en omdat vele projecten verlaat zijn uitgevoerd, kan het dus interessant zijn om over circa vijf jaar nog een evaluatie uit te voeren om te zien of de verwachte MKBA-uitkomst van de 59 projecten positiever uitvalt.

MKBA-methodiek
Ook constateren we dat in vrijwel alle gevallen – in 90% van de gevallen volgens onze schatting – de verwachtingen uit de MKBA die in de oorspronkelijke subsidieaanvraag opgenomen waren niet gehaald zijn. Bij nader onderzoek naar de gehanteerde MKBA-methodiek concluderen we dat een aantal kanttekeningen te plaatsen zijn bij de MKBA-berekeningen die de MKBA-scores als uitgangspunt voor het meten van de feitelijke maatschappelijke kosten en baten in een ander daglicht doen stellen. Deze kanttekeningen hebben betrekking tot (1) de gehanteerde MKBA-rekentool, zo zijn externe effecten zoals veiligheid en emissies weggelaten in de MKBA-score, (2) te positieve kostenkengetallen die voor de MKBA-berekeningen gebruikt zijn en (3) het niet meenemen van de totale kosten en baten van de bredere gebiedsontwikkeling waar sommige Quick Wins-projecten deel van uitmaken. Enerzijds heeft de gehanteerde versimpelde MKBA-methodiek de input van capaciteit en budget doen beperken,

anderzijds zorgen de genoemde kanttekeningen er wel voor dat de gehanteerde MKBA-rekentool een beperkt beeld gaf van de feitelijke maatschappelijke kosten en baten, wat ten koste ging van de zeggingskracht van de MKBA.

8.2 Aanbevelingen

In aansluiting op het bovenstaande identificeren we de volgende aanbevelingen voor soortgelijke regelingen.

Formuleer concrete doelstelling teneinde van een doelmatigere evaluatie
Een beleidsevaluatie gebeurt per definitie achteraf. De vraag is daarbij wat er van tevoren gedaan kan worden om achteraf tot een goed oordeel over het beleid te komen. Daarvoor is het van belang dat vanaf het begin de input en de outcome goed definieerbaar zijn zodat ze op één manier uitlegbaar zijn. Het dient daarom de aanbeveling om concretere doelstellingen te formuleren. Hierdoor is het duidelijker wanneer de doelen gehaald zijn en wanneer beleid doeltreffend is. De doelstellingen van Quick Wins-regeling voor zowel de 1e en 2e tranche zijn niet specifiek en niet meetbaar, en dus breed te interpreteren. Dit maakt het niet mogelijk om een eenduidige uitspraak over de doeltreffendheid te doen. Het is al snel zo dat een aanvrager een binnenhaven als 'beter bereikbaar' ziet wanneer er een project is uitgevoerd, waardoor de doelen snel bereikt zijn. Het dient de aanbevelingen om beleidsdoelstellingen SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden) te formuleren. In dat geval is meer eenduidig na te gaan wanneer de doelen van het beleid gehaald zijn en wanneer het beleid doeltreffend en doelmatig is geweest.

Zet een monitoringssysteem op
Een aanbeveling die daarbij aansluit is het opstellen van een monitoringsinstrument waarmee de voortgang en het doelbereik van projecten over tijd gevolgd kunnen worden. Dit helpt bij het in de gaten houden van de outcome waardoor beleid tussentijds gestuurd kan worden. Dit biedt ook de mogelijkheid om beter te kunnen controleren of de verwachte/ex-ante MKBA-berekeningen overeenkomen met de feitelijke/ex-post MKBA-berekeningen.

Aandacht voor project- of beheersmanagement
We constateren dat de succesvolle projecten gekenmerkt worden door goed projectmanagement bij de subsidieaanvragers. Ook constateren we dat verder uitgewerkte projecten succesvoller waren, omdat die minder onzeker, beter beheersbaar, en beter planbaar zijn. Over het algemeen geldt dat een Quick Wins-project al snel groot en complex is, vooral in combinatie met andere projecten, waardoor de planning uitloopt en kosten oplopen. De vertragingen in de projecten van de DUB-regeling zijn hier een goed voorbeeld van. Het feit dat voor 90% van de projecten uit de 1e en 2e tranche als gevolg van vertraging een wijzigingsbeschikking moest worden afgegeven, is een indicatie dat meer aandacht voor projectmanagement of omgevingsmanagement meerwaarde kan hebben. Gedacht kan worden aan het opnemen van een risicomanagementplan in de aanvraagprocedure.

Meer commitment vanuit bedrijfsleven
Bij projecten waarbij de resultaten tegenvallen was de oorzaak dat de verwachte investeringen van het bedrijfsleven in vervoer over water achterblijven. Een actieve rol en committering vanuit het bedrijfsleven is daarom belangrijk. De vroegtijdige samenwerking speelt vooral bij projecten waar meerdere partijen samenwerken, bijvoorbeeld bij containerterminals en bedrijventerreinen. Intentieverklaringen zijn – ook in de ogen van de betrokken partijen – te vrijblijvend. Het verdient daarom de

voorkeur al in een vroeg stadium een convenant na te streven wat betreft afspraken over investeringen en gebruik van de faciliteiten. Hierbij moet rekening worden gehouden dat geen regels omtrent staatssteun overschreden worden.

Daarbij kunnen lokale overheden ook inzetten op de acquisitie door bedrijven. Dit zou in geval van de ontwikkeling van natte bedrijventerreinen integraal onderdeel van het project kunnen uitmaken. Een voorbeeld waar deze integraliteit van toepassing zou zijn geweest is het Quick Wins-project Lage Weide in Utrecht, waar de verbeteringen van de kadebekkens gekoppeld hadden kunnen worden met het aantrekken van nieuwe watergebonden bedrijvigheid of een herstructureringsbeleid. Op het moment van deze evaluatie bevindt zich hier een nat bedrijventerrein waar nauwelijks watergebonden bedrijvigheid plaatsvindt.

Het belang van een duidelijkere IenW-visie voor de 1e en 2e tranche
Bij sommige gemeenten was er de behoefte aan meer sturing en visie van IenW bij de implementatie van de Quick Wins-regeling. Vooral voor de 1e en 2e tranche heeft de ruime opzet qua eisen van de Quick Wins-regeling geleid tot een diversiteit aan projecten, qua type (baggerwerkzaamheden, nieuwe kades of loswallen, maatregelen voor verbetering van brugbediening, aanleg van een geluidswal, ontsluitingsweg) en grootte (de uitgekeerde subsidie varieert van €48 duizend tot €4,7 miljoen).

De achterliggende gedachte van de regeling was dat de vaarwegen wel op orde zijn, maar dat er aan havens, kades en terminals nog wel het nodige te verbeteren valt waar regionale overheden verantwoordelijk voor zijn. Om de problematiek op te lossen en zoveel mogelijk verbeteringen te kunnen faciliteren is voor een bottom-up aanpak gekozen: het idee was om de doelstellingen decentraal te organiseren waardoor lokaal maatwerk mogelijk was. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft in de voorfase met gemeenten afgestemd om de regeling zo ruim mogelijk op te zetten. Deze doelstelling was zo ruim geformuleerd om gemeentelijke subsidieaanvragers de maximale ruimte te geven om de meest interessante projecten te kunnen indienen. Met het politiek toegekende grote budget en een bottom-up benadering werd gepoogd zo veel mogelijk gemeenten te prikkelen de binnenhavens en vaarwegen te verbeteren.

De decentrale organisatie verliep door middel van netwerkvisies die provincies voor de subsidieaanvragen moesten opstellen. De netwerkvisies verschilden sterk in kwaliteit, IenW had namelijk alleen algemene eisen gesteld aan deze visies. Het gevolg was dat de kwaliteit van de projecten die voortkwamen uit de netwerkvisie ook verschilden. Projecten hadden geslaagder kunnen zijn naarmate de achterliggende netwerkvisie van betere kwaliteit was. Dit was wel aanwezig in Limburg, Zuid-Holland, Friesland en Overijssel, maar kwaliteit ontbrak bij andere provincies. Hoewel Noord-Holland wel een netwerkplan had, bleef de kwaliteit van de onderbouwing achter. De binnenvaart functioneert volgens een ketenbenadering waardoor een netwerkvisie belangrijk is.
Het rendement kan groter zijn als projecten meer in een samenhangende context worden uitgevoerd. Een visie op belangrijke knooppunten en bedrijvigheid in relatie tot het vaarwegennet had daarbij geholpen samen met het formuleren van concretere doelen. Daarbij gaat het niet om individuele projecten, maar om projecten op een corridor (bijvoorbeeld de corridor Leeuwarden – Rotterdam of Rotterdam - Venlo).

Bij DUB-projecten was er wel een nationale visie. Hier is een duidelijke keuze gemaakt voor het soort projecten en de locatie.

Creëer meer bewustzijn onder bedrijven over de voordelen van vervoer over water
Door de succesvolle met de minder succesvolle Quick Wins-projecten te vergelijken is gebleken dat bedrijfsinvesteringen een centrale rol spelen in het succes van elke Quick Wins-maatregel. Het moderniseren van een haven of vaarweg zoals een nieuwe en langere kades of het vergroten van diepgang is noodzakelijk voor meer goederenvervoer over water, maar op zichzelf niet voldoende voor meer goederenvervoer over water. Aanbeveling is daarom dat lokale havenbeheerders actiever bedrijven dienen aan te trekken en de nieuwe watergebonden bedrijvigheid een integraal onderdeel te laten uitmaken van plannen op het gebied van havenontwikkeling. Hiervoor dient de benodigde kennis bij de gemeentelijke havenbeheerders op peil te zijn. Via deze manier kunnen bedrijfsinvesteringen gestimuleerd worden waardoor projecten succesvoller zijn.

Uit interviews met de brancheverenigingen en een aantal gemeenten (Utrecht en Enschede) kwam naar voren dat de kennis over het gebruik of mogelijkheden van de binnenvaart bij zowel gemeentelijke havenbeheerders als bij bedrijven ontbreekt. Specifieke voorlichting aan bedrijven over de manier waarop binnenvaart gebruikt kan worden is volgens hen zinvol, waardoor het bedrijfsleven beter op de hoogte is van de voordelen van vervoer over water.

Procesgang
Ook het uitwisselen van leerpunten onder de aanvragers lijkt een belangrijke meerwaarde voor toekomstige projecten. Nu hadden veel aanvragers het idee geïsoleerd bezig te zijn en dat ze veel zaken zelf moesten uitzoeken. De indruk bestaat dat een betere uitwisseling van kennis dubbel onderzoek kan voorkomen. Het betreft hier zaken als ongeoorloofde steunverlening, verkoop van grond aan private partijen en erfpachtconstructies. Een uitwisselingsplatform zou welkom zijn. Mede in aanmerking genomen dat goed voorbereide projecten (bestaande uit een netwerkanalyse, duidelijke planning en doelstelling) veelal succesvol zijn, zorgt een uitwisseling van ervaringen voor een betere voorbereiding.

MKBA-methodiek
Hoewel een MKBA-rekentool de aanvragers enige houvast bood bij het berekenen van de maatschappelijke baten, waren er onvoldoende eenduidige richtlijnen omtrent welke variabelen meegenomen moesten worden en hoe de transportkosten bepaald moesten worden. Dit leidde ertoe dat aanvragers uiteenlopende methoden gebruikten, waarvan de veronderstellingen soms niet plausibel waren.

RWS-WVL heeft gedurende het aanvraagproces als vragenbank gefungeerd om MKBA-vragen te beantwoorden. Daarnaast heeft RWS-WVL voorafgaande aan het toekenningsbesluit de MKBA-scores die in de aanvragen waren opgenomen onderzocht om grote fouten op te sporen en om consistentie in de aanvragen te bewerkstelligen. Echter, een MKBA is nou eenmaal tijdrovend en complex. Aangeraden wordt om eenduidig en minder vrijblijvend aan te geven hoe diepgaand de MKBA moet zijn, welke werkwijzer en set kengetallen dienen te worden toegepast, onder andere ten aanzien van het wel of niet monetariseren van bijvoorbeeld emissies en veiligheid. Daarvoor kunnen bestaande binnenvaartnetwerkmodellen gebruikt worden zoals het reeds bestaande BIVAS. Tevens is het al jaren mogelijk accuraat emissies door te rekenen, dus dit aspect kan kwantitatief in de MKBA-berekeningen mee kunnen worden genomen.

8.3 Resterende knelpunten en kansen in het binnenhavennetwerk

Uit het beleidsstuk Varen voor de Vitale Economie kwamen de volgende zaken naar voren die ten tijde van de introductie van de Quick Wins-regeling speelden:

- Bereikbaarheid van binnenhavens werd gezien als de zwakste schakel in de binnenvaartketen.
- Veel binnenhavens konden de schaalvergroting in de binnenvaart niet bijhouden. De diepgang van binnenhavens was niet toereikend om het potentieel van de steeds groter wordende schepen te benutten

Tevens kwam in diverse rapporten (o.a. Landelijke Markt- en Capaciteitsanalyse Binnenhavens 2010, SVIR, Topsectorenbeleid, KIM-rapport multimodale achterland-knooppunten in Nederland, Havenvisie Rotterdam 2030) naar voren dat er onvoldoende capaciteit in Nederland was om de verwachte groei in containeroverslag te faciliteren.

Inmiddels zijn veel van deze problemen aan de hand van de Quick Wins-regeling Binnenhavens opgelost. In de afgelopen jaren heeft het Rijk veel geïnvesteerd in het op orde maken van de vaarwegennetwerk. Veel projecten zijn afgerond of bevinden zich in de afrondende fase. Wat betreft het vaarwegennetwerk zelf is er voldoende capaciteit. Voor containertransport kan worden gesteld dat het nationale netwerk van containerterminals inmiddels grotendeels op orde is. Dit is in lijn met het KIM-rapport Regie op Knooppunten uit 2012 waarin reeds werd geconstateerd dat met de ingebruikname van de nieuwe containerinitiatieven die via de Quick Wins-regeling zouden worden ondersteund, er voldoende capaciteit beschikbaar zou komen om globaal aan de vraag naar containertransport in de binnenvaart te kunnen voldoen. De vraag kan zelfs gesteld worden in hoeverre containerterminals niet te veel onderling concurreren, en daarmee onvoldoende kunnen voldoen aan de marktvraag met betrekking tot de frequentie van containerafvaarten.

Een onderscheid kan gemaakt worden tussen de harde en zachte kant van het vraagstuk. De harde kant betreft de fysieke infrastructuur, zoals bruggen en sluizen. De zachte kant slaat op de kwaliteit van de service, denk hierbij aan bedieningstijden, de bereikbaarheid van loskades of de samenwerking tussen ketenpartijen. De huidige *weak links* bevinden zich vooral aan de zachte kant. Op basis van de gehouden gesprekken met de sector en bestaande rapporten (Topsector Logistiek[62], en de Nationale Markt en Capaciteitsanalyse[63]) constateren we een tweetal knelpunten waar de overheid een rol zou kunnen spelen met (financiële) ondersteuning: beschikbaarheid van loskades en containercongestie[64]. Deze knelpunten worden hieronder toegelicht.

Beschikbaarheid van loskades

Op de vaarwegen is voldoende capaciteit beschikbaar en wordt waar mogelijk via het MIRT gewerkt aan verdere verbeteringen. Kansen worden door regionale overheden en enkele bedrijven nog wel gezien voor wat betreft de beschikbaarheid van loskades. Om verladers te verleiden gebruik te maken van de binnenvaart zijn volgens deze partijen laad- en losmogelijkheden nodig. In oktober 2016 zijn achttien wethouders van het Platform Economie Zuid-Holland Zuid naar de minister gestapt met de vraag om een stimuleringsregeling voor laad- en loskades in binnenhavens. Dit leidde tot twee aangenomen moties van de Tweede Kamer. Vanuit de regio is hierbij aangegeven dat

[62] https://www.topsectorlogistiek.nl
[63] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/05/01/nationale-markt-en-capaciteitsanalyse-2017-nmca
[64] In de Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse worden nog een aantal knelpunten genoemd, te weten de brughoogtes voor high-cube containers, de lange wachttijden bij een aantal sluizen, het tekort aan ligplaatsen en overnachtingshavens, en bodemerosie. Deze onderwerpen spelen voor het vaarwegennetwerk en niet specifiek voor binnenhavens, waardoor in dit rapport hier niet verder op in wordt gaat.

in Vlaanderen een soortgelijke regeling actief is. Een subsidie van tot wel 80% kan worden aangevraagd voor de aanleg van kademuren bij bedrijven die veel goederen vervoeren[65]. Daartegenover staat de verplichting van het betrokken bedrijf om de komende tien jaar vracht via het water te vervoeren. Overwogen kan worden om te onderzoeken welke kansen er nog liggen voor kansrijke kade-initiatieven (met daarbij in achtneming dat er anders dan in Vlaanderen in Nederland met deze Quick Wins-regeling al veel financiële ondersteuning is geleverd aan kadeproblematiek.

Zeehavens als bottleneck

Het inzetten van het binnenvaart voor het vervoer van containers naar het Nederlandse en Duitse achterland is nu ernstig beperkt door de congestie in de Rotterdamse zeehaven. Deze problematiek kwam ook een aantal keren uit de interviews naar voren. Onvoorspelbare aankomsttijden van mega containerschepen van meer dan 20.000 TEU en sterke pieken en dalen in de aan- en afvoer van containers die hiervan het gevolg zijn, bemoeilijken de betrouwbaarheid van roundtrips van containerbinnenschepen tussen zeehaven en achterlandbestemming. Binnenvaartschepen maken immers bij de zeeterminals veelal gebruik van dezelfde kades die door de zeeschepen worden gebruikt. Deze zeeschepen krijgen vanwege hun commerciële relatie met de zeeterminals altijd voorrang, met vertraging voor de afhandeling van binnenvaartschepen tot gevolg. Deze vertragingen worden verder versterkt omdat veel binnenvaartschepen meerdere zeeterminals moeten aanlopen om het schip gelost en geladen te krijgen alvorens het aan de retourreis richting achterland kan beginnen.

Dit maakt dat bij de inzet van de binnenvaart als achterlandmodaliteit een groot gedeelte van de kosten binnen het havengebied van Rotterdam wordt bepaald. Het verminderen van de congestie in de haven van Rotterdam kan daardoor het binnenvaarttransport sterk versterken en de overslag van de binnenvaartterminals in het achterland verder verhogen waardoor de maatschappelijke baten van deze voornamelijk met overheidsmiddelen ondersteunde terminals verder kunnen toenemen. In dit kader wordt op momenteel al op initiatief van het Havenbedrijf Rotterdam met de sector gewerkt om deze congestie op verschillende manieren aan te pakken. Bundeling in het achterland waardoor *fixed calls* op de zeeterminals kunnen worden aangegaan zorgt voor *dedicated* verbindingen waardoor het aantal aan te lopen terminals in de Rotterdamse haven aanzienlijk kan worden gereduceerd. Ook IenW is bij deze ontwikkeling betrokken.

[65] Zie https://seaport-magazine.nl/meer-vervoer-over-water-alleen-mogelijk-door-investeringen-in-laad-en-loskades-binnenhavens/

Bijlage 1

Regeling in Stcrt

Tijdelijke Regeling Quick Wins Binnenvaart

24 april 2009 Nr. CEND/HDJZ-2009/472 sector SCH

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,

Gelet op de artikelen 3a, tweede lid, en 28, tweede lid, van het Besluit Infrastructuurfonds en op artikel 17, vijfde lid, van de Financiële-verhoudingswet;
Besluit:

Artikel 1
1. In deze regeling wordt verstaan onder: besluit: Besluit Infrastructuurfonds; Minister: Minister van Verkeer en Waterstaat.

2. In deze regeling wordt mede verstaan onder vaarweg: de met de primaire infrastructuur samenhangende voorzieningen, bedoeld in de bijlage bij het besluit, onderdeel vaarwegen en waterbeheer, in de onderdelen: a. infrastructuur voor in-, uit- en overstappen van personen en laden, lossen en overslaan van goederen; b. infrastructuur ten behoeve van veiligheid, navigatie, verkeersregeling en communicatie; of c. geluidwerende voorzieningen als bedoeld onder milieu-infrastructuur.

Artikel 2
1. De Minister kan een specifieke uitkering verstrekken aan provincies en gemeenten voor de aanleg, waaronder mede begrepen de uitbreiding, van openbaar toegankelijke vaarwegen ten behoeve van de binnenvaart, die in beheer zijn of in eigendom bij die provincies of gemeenten.

2. Op de specifieke uitkering zijn de artikelen 4:30, 4:31, 4:35, 4:37, 4:38, 4:42, 4:44, 4:45 tot en met 4:50, 4:52, 4:55, 4:56 en 4:57 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing.

Artikel 3
1. De kosten van investering, bedoeld in artikel 5, eerste lid, van het besluit, worden slechts in aanmerking genomen voor zover het betreft de noodzakelijke, rechtstreeks aan de specifieke uitkering toe te rekenen, na indiening van de aanvraag en door de subsidieontvanger gemaakte en betaalde kosten.

2. Tot de investeringskosten behoort in ieder geval de aanschaf van goederen die uitsluitend ten behoeve van het project worden ingezet.

3. Tot de kosten, bedoeld in artikel 5, eerste lid, onderdeel e, van het besluit behoren de kosten van verbruikte materialen en hulpmiddelen, voor zover gebaseerd op historische aanschafprijzen.

4. Tot de kosten van investering behoren niet: a. kosten van algemene bestuurlijke aard; b. de kosten voor het verkrijgen van een accountantsverklaring.

5. Artikel 5, tweede en derde lid, van het besluit, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 4

1. De specifieke uitkering bedraagt ten hoogste 50% van de begrote kosten van investering minus de begrote marktconforme directe opbrengsten voor de betrokken overheid, doch ten hoogste €6.500.000.

2. Indien voor de uitvoering van het project andere bijdragen van de rijksoverheid of de Europese Unie worden verleend, wordt de specifieke uitkering op grond van deze regeling zodanig verlaagd
dat de totale bijdrage van het Rijk niet meer dan 50% van de in het eerste lid bedoelde begrote kosten bedraagt.

3. Het bedrag van de specifieke uitkering wordt jaarlijks geïndexeerd volgens de Indexering Bruto Overheids Investeringen (IBOI), zoals toegepast door de Minister van Financiën bij Voorjaarsnota.

Artikel 5

Het plafond voor het totaal van de specifieke uitkeringen op grond van deze regeling bedraagt €62.000.000.

Artikel 6

Een aanvraag voor een specifieke uitkering wordt uiterlijk ingediend vier weken na de inwerkingtreding van deze regeling.

Artikel 7

1. De aanvraag voor een specifieke uitkering wordt ingediend volgens een daarvoor door de Minister ter beschikking gesteld formulier en gaat vergezeld van:
a. een vastgestelde netwerkanalyse voor binnenhavens en vaarwegen die betrekking heeft op de regio waarbinnen het project is gelegen en waaruit blijkt welk streefbeeld de desbetreffende regionale overheid heeft voor verdere versterking en ontwikkeling van binnenhavens en welke keuzes daarbij worden gemaakt;
b. een maatschappelijke kosten-batenanalyse op hoofdlijnen volgens de OEI-systematiek, zoals opgenomen in de bijlage bij deze regeling;
c. een besluit van het college van burgemeester en wethouders of van het college van gedeputeerde staten waaruit blijkt dat bestuurlijk draagvlak bestaat voor het desbetreffende project.

2. Aanvragen als bedoeld in de brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van 1 juli 2008, nr. VENW/DGTL-2008/287.BV betreffende 'Quick Wins Binnenhavens' die zijn ingediend voor 2 oktober 2008 en die naar het oordeel van de Minister betrekking hebben op hetgeen in artikel 2, eerste lid, is bepaald: a. worden gelijkgesteld met aanvragen in de zin van deze regeling; en b. behoeven niet te voldoen aan het in het eerste lid bedoelde vormvoorschrift, voor zover deze aanvragen naar het oordeel van de Minister een voldoende duidelijke beschrijving van het project bevatten.

Artikel 8

Een project komt slechts voor een specifieke uitkering in aanmerking, indien:
a. de desbetreffende infrastructuur in eigendom of in beheer is van de gemeente of van de provincie die de specifieke uitkering aanvraagt;
b. de desbetreffende infrastructuur openbaar toegankelijk is;
c. het project uiterlijk aanvangt in 2011 en uiterlijk wordt voltooid in 2013, tenzij de Minister van oordeel is dat genoemde termijnen niet haalbaar zijn en deswege afwijking toestaat;

d. het project uit oogpunt van nautische veiligheid of nautisch beheer naar het oordeel van de Minister geen bezwaren ontmoet;
e. het project geen betrekking heeft op een zeehaven als bedoeld in de nota 'Zeehavens: ankers van de economie';[66]
f. de uitkomst van de maatschappelijke kosten-batenanalyse, bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel b, ten minste 1 bedraagt;
g. het project of onderdelen van het project niet zijn opgenomen in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport;
h. de aanvrager desgevraagd heeft aangetoond dat de specifieke uitkering wordt aangewend overeenkomstig de voorschriften van de Europese Unie omtrent staatssteun.

Artikel 9
1. Na het in artikel 6 genoemde tijdstip worden de aanvragen waarop artikel 7, tweede lid, of artikel 8 van toepassing is in rangorde geplaatst naar de mate van effectiviteit van het desbetreffende project, zijnde de relatie tussen de hoogte van de specifieke uitkering en de mate waarin de voorgestelde projecten voldoen aan de volgende criteria:
a. de mate waarin de regionale bereikbaarheid voor goederenvervoer over water verbetert;
b. de waarde en potentie voor het transport over water;
c. de mate van bestuurlijk draagvlak; en
d. de haalbaarheid van het project binnen de tijd en het opgegeven budget.

2. Voor zover de specifieke uitkering, berekend met toepassing van artikel 4 en met inachtneming van de in het eerste lid bedoelde rangorde, lager is dan het plafond voor deze regeling, genoemd in artikel 5, verleent de Minister de specifieke uitkering.

Artikel 10
1. De aanvraag voor een specifieke uitkering wordt afgewezen:
a. indien de aanvraag dan wel de activiteit waarop de aanvraag betrekking heeft niet voldoet aan de artikelen 2, eerste lid, 6, 7 en 8; of
b. voor zover ingevolge artikel 9 het budget is uitgeput.

2. De Minister kan op afgewezen aanvragen als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, alsnog een specifieke uitkering toekennen, voor zover binnen het plafond middelen vrijvallen doordat een uitkering of subsidie op een reeds toegekende aanvraag wordt ingetrokken of op een lager bedrag wordt vastgesteld.

Artikel 11
De Minister beslist op de aanvraag binnen 22 weken na het in artikel 6 genoemde tijdstip. De beslistermijn kan, indien de complexiteit hiertoe naar het oordeel van de Minister aanleiding geeft, verlengd worden met ten hoogste acht weken.

Artikel 12
De ontvanger van de specifieke uitkering doet onverwijld schriftelijk mededeling aan de Minister van alle omstandigheden die van invloed kunnen zijn op de verstrekking van de specifieke uitkering.

Artikel 13
1. Provincies en gemeenten leggen jaarlijks verantwoording af over de besteding van de specifieke uitkering conform artikel 17a van de Financiële-verhoudingswet via het principe van 'single information single audit'.

[66] Kamerstukken II 29862, nr. 1.

2. Indien in de verantwoordingsinformatie, bedoeld in het eerste lid, is opgenomen dat het project is afgerond, geldt deze mededeling als een aanvraag tot vaststelling van de specifieke uitkering.

3. Provincies en gemeenten verstrekken, naast de verantwoording als bedoeld in het eerste lid, na afloop van de specifieke uitkering informatie aan de minister over de realisatie van de doelen of beoogde resultaten.

Artikel 14
1. De Minister stelt de specifieke uitkering vast binnen dertien weken na ontvangst van de aanvraag daartoe.

2. Indien de vaststellingsbeschikking niet binnen dertien weken kan worden afgegeven, stelt de Minister de aanvrager daarvan in kennis en stelt een redelijke termijn, waarbinnen de beschikking alsnog zal worden afgegeven.

Artikel 15
1. De Minister kan voorschotten verlenen tot ten hoogste 80% van de in totaal verleende specifieke uitkering.

2. De verlening bevat in ieder geval de fasering van de voorschotbetaling.

3. De Minister verleent geen voorschot, indien naar zijn oordeel gegronde redenen bestaan om aan te nemen dat de voor de uitvoering van het project benodigde besluiten niet zullen worden genomen.

Artikel 16
Deze regeling treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.

Artikel 17
Deze regeling wordt aangehaald als: Tijdelijke Regeling Quick Wins Binnenvaart.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
J.C. Huizinga-Heringa.

BIJLAGE, BEDOELD IN ARTIKEL 7, EERSTE LID, ONDERDEEL B

Berekend dient te worden:
a. wat de transportvoordelen zijn van het project in termen van efficiency, (bijvoorbeeld toepassing van grotere schepen door grotere diepgang door baggeren), tijdwinst (zowel als gevolg van betere overslag of herstructurering van bedrijventerreinen als tijdwinst in de keten) en modal-shifteffect (zowel extra groei als het voorkomen dat vervoer van het water naar de weg gaat). Voor de berekening wordt gebruik gemaakt van de kaders en toelichting die vermeld zijn in een van de bijlagen van het aanvraagformulier. Voor zover mogelijk worden de verwachte transportvoordelen onderbouwd met bewijsstukken in de vorm van intentieverklaringen van het betrokken vervoerend en verladend bedrijfsleven.
b. welke directe economische voordelen worden behaald uit het project als gevolg van vrijkomende grond. Deze voordelen dienen te worden uitgedrukt in netto contante waarde over een periode van 30 jaar. Hierbij wordt een discontovoet gehanteerd van 5,5%.

In de berekening blijven buiten beschouwing:
a. andere (externe) baten voor de maatschappij, zoals milieu en veiligheid;
b. de kosten voor beheer en onderhoud; en
c. de inkomsten uit havengelden.

De maatschappelijke kosten en baten op hoofdlijnen worden berekend volgens het rekenmodel dat verkregen kan worden via www.verkeerenwaterstaat.nl/binnenhavens.

TOELICHTING

Algemeen

Inleiding

Deze regeling beoogt gemeenten en provincies door een financiële bijdrage te helpen om met snel uit te voeren maatregelen (Quick Wins-projecten) het functioneren van binnenhavens en regionale vaarwegen voor het beroepsgoederenvervoer over water te verbeteren en de mogelijkheden voor overslag vanuit binnenschepen naar de wal te vergroten of op zijn minst op peil te houden. De achterliggende gedachte hierbij is dat het vaarwegennetwerk alleen dan goed kan functioneren als ook de haarvaten in dat netwerk voldoende bereikbaar zijn. De binnenhavens vormen een essentiële schakel in het netwerk, maar de transportfunctie staat steeds vaker onder druk vanwege andere belangen en functies, zoals woningbouw of recreatie. De regeling geeft de mogelijkheid een specifieke uitkering te verlenen aan gemeenten en provincies die een binnenhaven of stuk vaarweg in beheer hebben en willen investeren in de bereikbaarheid van die vaarweg of binnenhaven en waarbij de kosten niet voldoende op korte termijn door inkomsten worden gecompenseerd. In de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is een bedrag van €62 miljoen gereserveerd om de regionale overheden te stimuleren meer aandacht te geven aan de binnenhavens.

Wettelijke grondslagen

De wettelijke grondslag van deze regeling is artikel 28 van het Besluit Infrastructuurfonds. De bijdrage aan provincies en gemeenten geschiedt door middel van een specifieke uitkering, omdat het hier voor een belangrijk deel gaat om middelen die afkomstig zijn uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES). Op dit moment worden FES middelen alleen op basis van een specifieke uitkering aan provincies en gemeenten verstrekt. Momenteel is er rijksbreed een discussie gaande over de vraag of het mogelijk is FES-middelen op grond van de huidige FES-wet ook via het instrument decentralisatie-uitkering te verstrekken. Indien in de Ministerraad besloten zou worden dat dit mogelijk is, wordt de mogelijkheid bezien van financiering door middel van een decentralisatie-uitkering. Een decentralisatie-uitkering is onderdeel van gemeente- en provinciefonds. Ofschoon genoemd artikel 28 ook de mogelijkheid opent om waterschappen te subsidiëren, is gekozen voor uitsluitend overdracht van middelen aan gemeenten en provincies, teneinde twee bekostigingsstromen te vermijden (waterschappen vallen niet onder de Financiële-verhoudingswet).

Verantwoording

Voor de verantwoording door de provincies en gemeenten over de besteding van de specifieke uitkering, geldt de wettelijke wijze van vereenvoudigde verantwoording via ‘single information single audit’ (SiSa).

Geen staatssteun

De regeling behelst geen staatsteun in de zin van artikel 87, eerste lid van het Europese Verdrag. De uitkering wordt uitsluitend aangewend voor de uitvoering van de publieke taak van de ontvangers ten aanzien van ‘natte bereikbaarheid’.

Artikelsgewijs

Artikel 1

In het derde lid worden artikelen uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van overeenkomstige toepassing verklaard, omdat deze voor de regeling van belang zijn. Het is nodig naar deze bepalingen uit Awb te verwijzen, aangezien deze artikelen uit eigen kracht niet van toepassing zijn op subsidies die slechts aan overheidsorganen worden verstrekt.

Artikel 3

Omdat de beschikbare middelen voor een groot deel afkomstig zijn uit het FES, komen alleen investeringsprojecten in aanmerking voor een bijdrage. Structurele beheer- en onderhoudskosten, exploitatiekosten die voortkomen uit deze investeringsprojecten alsmede private investeringen komen niet in aanmerking voor een rijksbijdrage. Voorbeelden van investeringen in infrastructuur die in aanmerking komen voor een bijdrage zijn:
– extra verdieping van de vaarweg
– uitbreiding van bestaande loskades en loswallen langs de vaarweg;
– nieuwe loskades en loswallen, bijvoorbeeld in het geval van herstructurering of verplaatsing van natte bedrijventerreinen;
– in het geval van een herstructurering of verplaatsing: de noodzakelijke droge of natte ontsluitingsweg zonder welke de nieuwe kade geen logistieke functie zou hebben;
– voor zover geluidhinder een hinderpaal vormt voor uitbreiding van een nat bedrijventerrein: de aanleg van een geluidswal;
– maatregelen ter verbetering van brugbediening.

De regeling is niet bedoeld als bijdrage aan het creëren van extra ligplaatsen, bunker- of reparatievoorzieningen. Tijdelijke voorzieningen komen evenmin in aanmerking voor een rijksbijdrage.

Vijfde lid: ingevolge artikel 28, eerste lid, onderdeel b, van het Besluit Infrastructuurfonds is artikel 5, eerste lid, van het besluit, op deze regeling van toepassing. Ingevolge artikel 5 kan voor de volgende kosten een bijdrage worden verleend:
a. studies voor het betrokken project voor zover die door de Minister aanvaardbaar worden geacht;
b. verwerving van een onroerende zaak voor zover door de Minister aanvaardbaar geacht;
c. vergunningen en leges voor zover door de Minister aanvaardbaar geacht;
d. bouwrente; deze is gelijk aan de rente van de meest recente staatslening op het moment van gunning van het werk; het bedrag en de termijn, waarover de bouwrente vergoed wordt, behoeft de goedkeuring van de Minister;
e. materialen;
f. werkzaamheden van aanleg, bouw, wijziging of inrichting van de betrokken infrastructuur;
g. bijkomende voorzieningen, nodig om de betrokken infrastructuur na voltooiing zijn functie te kunnen laten vervullen;
h. met het project samenhangende door de Minister redelijk geachte schadevergoedingen aan derden;
i. voorlichting over de uitvoering van het project als begeleiding gedurende de bouw;

j. de omzetbelasting die niet op voet van artikel 15, eerste lid, van de Wet op de omzetbelasting 1968, in aftrek kan worden gebracht en, voor zover het regionale of lokale openbaar vervoerinfrastructuur betreft, ook geen recht geeft op een bijdrage uit het BTW-compensatiefonds, waarbij de toepassing van artikel 2, tiende lid, van de Wet op het BTW-compensatiefonds, buiten aanmerking blijft;
k. voorbereiding, administratie en toezicht voor zover het betreft vaarwegen, zijnde tien procent van de kosten, bedoeld in de onderdelen e, f en g. opm. 33

Doordat in artikel 3 ook het tweede lid van artikel 5 van het Besluit van toepassing is verklaard, worden bovenstaande kosten slechts tot een in redelijkheid als noodzakelijk te beschouwen hoogte in aanmerking genomen.

Artikel 4

Bij de bepaling van de rijksbijdrage zijn alleen de totale, direct aan de investering gerelateerde bedrijfseconomische kosten en opbrengsten voor de overheid die de infrastructuur beheert van belang. De rijksbijdrage voor Quick Wins bedraagt maximaal 50% van het verschil van de totale begrote investeringskosten voor de overheid minus de begrote marktconforme directe opbrengsten van de investering voor de overheid die de infrastructuur beheert en andere reeds toegezegde rijksbijdragen. Het verschil tussen de hier genoemde in de toelichting bij artikel 3 vermelde kosten die voor een bijdrage in aanmerking komen zit in de identificatie van subsidiabele kosten en de berekening van de maximale subsidie. Deze bedraagt maximaal 50% van het totaal van de subsidiabele projectkosten minus de directe opbrengsten. 50% van de subsidiabele kosten wordt vergoed. De maximale uitkering bedraagt €6,5 miljoen per project.
De gemeente of provincie moet zelf de overige 50% financieren. In het geval een gemeente aanvrager is, mag deze 50% worden medegefinancierd door de provincie of een overheids-NV waarin regionale overheden participeren. In het geval een provincie aanvrager is, mag 50% worden medegefinancierd door een overheids-NV waarin regionale overheden participeren. In het geval van een PPS-constructie dient een strikte scheiding te worden aangebracht tussen het deel van het project dat door de overheid wordt gefinancierd en het deel dat voor rekening van private partijen komt. In de berekening van de investeringskosten mogen kosten voor grondaankoop of -huur alsmede aanleg-, bouw- en inrichtingskosten, inclusief de kosten voor het ontwerp en de voorbereidingskosten, worden meegenomen. De kosten voor regulier beheer en onderhoud en exploitatie inkomsten (via havengelden) moeten buiten beschouwing worden gelaten.

Aan de batenkant gaat het om verwachte inkomsten die voortvloeien uit het vrijkomen van grond (bijvoorbeeld uitgifte of erfpacht berekend over de levensduur van 30 jaar), zoals in het geval van herstructurering van een haven. Deze te verwachte baten dienen te worden vastgesteld door een onafhankelijke taxateur. Het zal op het moment van de aanvraag in de meeste gevallen gaan om verwachte directe opbrengsten (bijvoorbeeld geen huuropbrengsten over 30 jaar).

Tweede lid: tussen het moment van besluitvorming over de toekenning van de uitkering en de daadwerkelijke realisatie van het project kunnen meerdere jaren verstrijken. Hierdoor kan het gebeuren dat door prijsstijgingen de oorspronkelijke uitkering niet meer toereikend is om 50% van de feitelijke kosten te dekken.

Om hier in enigermate aan tegemoet te komen zal het uitkerings- bedrag binnen de randvoorwaarden die het ministerie van Financiën hiervoor stelt, geïndexeerd worden.

Artikel 5

Voor deze regeling is €62 miljoen beschikbaar gesteld. Dit is inclusief de uitvoeringskosten van de regeling, die zijn ingeschat op €300.000. De middelen worden in een periode tussen 1 juni 2009 en 1 juni 2014 beschikbaar gesteld. Mocht gedurende deze periode blijken dat reeds gehonoreerde projecten toch geen doorgang kunnen vinden, dan zal het daarvoor gereserveerde budget worden aangewend voor projecten die vanwege hun plaats in de rangorde in eerste instantie niet gehonoreerd waren. Voorwaarde is dan dat de projecten, gegeven de termijnen, redelijkerwijs nog een aanvang kunnen nemen.

Artikel 7

Eerste lid: het hier bedoelde formulier kan worden verkregen via http://www.verkeerenwaterstaat.nl/
onderwerpen/goederenvervoer/binnenvaart/110_binnenhavens/index.aspx#alinea2.
Aan het in dit lid opgenomen drietal formele eisen moet worden voldaan voordat wordt overgegaan tot een inhoudelijke beoordeling van de aanvraag. Tweede lid: voor de aanvragen die voor 2 oktober 2008 zijn ingediend heeft de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat medio 2008 eisen geformuleerd die inhoudelijk overeenkomen met het eerste lid, namelijk het aanwezig zijn van een netwerkanalyse vaarwegen van de regio waarin de desbetreffende binnenhaven is gelegen, een kosten-batenanalyse op hoofdlijnen en een aanduiding van het bestuurlijk draagvlak. Daarnaast zijn informatie eisen gesteld aan de beschrijving van het project. Om onnodige administratieve lasten te vermijden, hoeft voor deze aanvragen daarom niet een nieuwe aanvraag te worden gedaan met gebruikmaking van het formulier bedoeld in het eerste lid. Wel zal zonodig aanvullende informatie worden gevraagd omtrent de begroting, financiering, vergunningen en staatssteunaspecten. Projecten als in dit lid bedoeld die niet worden gehonoreerd, ontvangen een (afwijzende) beschikking.

Artikel 8

Onderdeel c: deze voorwaarde beoogt een open-eindekarakter van de regeling te beperken. Onderdeel f: het getal 1 betreft de maatschappelijke kosten/baten verhouding op hoofdlijnen. Voor de berekening is een rekenmodel beschikbaar, dat gedownload kan worden van de website van V&W. Onderdeel i: het gaat hier over staatssteun. Dit speelt als een voordeel zou toevallen aan een private ondernemingen, bijvoorbeeld bij een PPS-constructie of als een kade wordt verpacht aan een private exploitant.

Artikel 9

Eerste lid: om een uiteindelijke rangorde te bepalen worden de projecten op de vier criteria van artikel 9, eerste lid, aan de hand van een tienpuntsschaal gescoord en wordt de effectiviteit van een project bezien. Deze wordt berekend door de totale score op de vier criteria te relateren aan het gevraagde bedrag. Projecten die relatief laag scoren en een relatief hoge uitkering vragen komen lager op de ranglijst dan projecten die relatief hoger scoren en waarvoor een lagere uitkering nodig is.

Eerste lid, onderdeel b: hiervoor is de kosten-batenverhouding een indicator. De kostenbatenverhouding dient minimaal 1 te zijn (formele eis). Naarmate de kosten-batenverhouding hoger is zal er een hogere score worden gegeven. Documenten, zoals

verklaringen van het bedrijfsleven, kunnen aannemelijk maken dat het project meerwaarde voor de binnenvaart zal hebben.

Eerste lid, onderdeel c: hiervoor zijn de regionale netwerkanalyse voor vaarwegen en de prioriteiten die hierin gesteld worden een belangrijk uitgangspunt. In dit verband is het gewenst dat de betrokken provincie of gemeente in een brief aangeeft in welke mate – bij voorkeur in de vorm van een prioritering – het project past binnen het streefbeeld dat is neergelegd in de netwerkanalyse van die provincie of stadsregio. Een andere belangrijke indicator voor het bestuurlijk draagvlak voor een 'quick win' is de politieke besluitvorming binnen een gemeenteraad of provinciale staten.

Tweede lid: de laagst gerangschikte aanvraag die nog onder het plafond past, wordt slechts gehonoreerd voor zover de resterende middelen dit toelaten. Dit speelt als bij gebrek aan middelen niet de maximale 50% kan worden toegekend.

Artikel 11

Complexiteit kan zowel zien op een (onverwacht) groot aantal aanvragen als op de ingewikkeldheid van een individuele aanvraag.

Artikel 12

De ontvanger van de rijksbijdrage is verplicht tijdig informatie te verstrekken over omstandigheden die ertoe leiden dat de hij de afspraken die bij de verlening van de uitkering zijn gemaakt, niet kan nakomen. Te denken valt aan een voorziene vertraging in de oplevering. Bij afwijking kunnen dan nieuwe afspraken worden gemaakt.

Artikel 13

Eerste lid: met deze bepaling wordt aangesloten bij de afspraken die op rijksniveau zijn gemaakt over de financiële verantwoording van specifieke uitkeringen conform de 'single information single audit' (SiSa) systematiek.

Artikel 15

Derde lid: hier wordt het probleem aangepakt dat de uitkering wordt verleend op het moment dat vergunningenprocedures nog lopen. Wachten daarop is niet mogelijk zonder in de knel te komen met de beslistermijn van 22 weken. Zodra duidelijk wordt dat een noodzakelijke vergunning niet wordt verkregen, kan de uitkering worden ingetrokken.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
J.C. Huizinga-Heringa.

Bijlage 2

Wijziging Regeling Quick Wins Binnenvaart stcrt-2010-2897

Regeling tot wijziging van de Regeling scheepsafvalstoffen Rijn- en binnenvaart, de Tijdelijke regeling Quick Wins Binnenvaart en de Regeling olie-afgifteboekje Rijnvaart 1995

18 februari 2010 Nr. CEND/HDJZ-2009/1304 sector SCH

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,

Handelende in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer voor zover het artikel 2 van de Regeling scheepsafvalstoffen Rijn- en binnenvaart betreft, bedoeld in artikel I, onderdeel A;

Gelet op de artikelen 53, derde lid, van het Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenvaart, 3a en 28 van het Besluit Infrastructuurfonds en 15.05, eerste lid, van het Rijnvaartpolitiereglement 1995;

Besluit:

ARTIKEL I
De Regeling scheepsafvalstoffen Rijn- en binnenvaart wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 2 wordt 'artikel 28i van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren' vervangen door: artikel 39g van de Binnenvaartwet.

B

Artikel 4 wordt als volgt gewijzigd:
1. Voor de tekst wordt de aanduiding '1.' geplaatst.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

> 2. Het model voor de losverklaring, bedoeld in artikel 53, derde lid, van het besluit, is het model dat is opgenomen in aanhangsel IV behorende bij de Uitvoeringsregeling (bijlage 2) bij het op 9 september 1996 te Straatsburg tot stand gekomen Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart (Trb. 1996, 293).

C

Het opschrift van de bijlage komt te luiden: Bijlage, behorende bij artikel 4, eerste lid.

ARTIKEL II
In artikel 5 van de Tijdelijke regeling Quick Wins Binnenvaart wordt '€62.000.000' vervangen door: €112.000.000.

ARTIKEL III

In artikel 1, tweede lid, van de Regeling olie-afgifteboekje Rijnvaart 1995 wordt ‘de in het tweede lid, onder a, bedoelde schepen’ vervangen door: de in het eerste lid, onder a, bedoelde schepen.

ARTIKEL IV

Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
J.C. Huizinga-Heringa.

TOELICHTING

Algemeen
De onderhavige regeling wijzigt de Regeling scheepsafvalstoffen Rijn- en binnenvaart, de Tijdelijke regeling Quick Wins Binnenvaart en de Regeling olie-afgifteboekje Rijnvaart 1995.

Administratieve lasten
De onderhavige wijzigingen hebben geen invloed op de administratieve lastendruk voor burgers en bedrijven. De verhoging van het subsidieplafond van de Tijdelijke regeling Quick Wins Binnenvaart betreft een subsidie aan overheden. De overige wijzigingen zijn van wetgevingstechnische aard. Derhalve is de regeling niet voorgelegd aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten.

Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A
Bij de inwerkingtreding van de Invoeringswet Waterwet is de Wet verontreiniging oppervlaktewateren ingetrokken en vervangen door de Binnenvaartwet als wettelijke basis voor de aanwijzing van het nationaal instituut. Daarmee wordt de verwijzing in artikel 2 van de Regeling scheepsafvalstoffen Rijn- en binnenvaart in overeenstemming gebracht. De in artikel 39g van de Binnenvaartwet bedoelde aanwijzing geschiedt in overeenstemming met de Minister van VROM. Deze overeenstemming blijkt uit de aanhef van de onderhavige regeling.

Onderdeel B
Door deze toevoeging verkrijgt het model voor de losverklaring, dat is opgenomen in het Scheepsafvalstoffenverdrag Rijn- en binnenvaart, de bindende status die wordt bedoeld in artikel 53, derde lid, van het Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenvaart. Abusievelijk was dit nog niet gebeurd bij de vaststelling van de Regeling scheepsafvalstoffen Rijn- en binnenvaart.

Artikel II
Met betrekking tot de Tijdelijke regeling Quick Wins Binnenvaart is het voor deze subsidies beschikbare budget opgetrokken van €62.000.000 naar €112.000.000. In verband hiermee is in dit artikel het subsidieplafond van die regeling aangepast.

Artikel III
In het tweede lid van artikel 1 van de Regeling olie-afgifteboekje Rijnvaart 1995 werd abusievelijk verwezen naar dit lid zelf. Deze fout is hiermee hersteld.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
J.C. Huizinga-Heringa.

Bijlage 3

Publicatietekst DUB-regeling

Decentralisatie Uitkering Binnenhavens

De groeiprognoses voor met name het containertransport laten de noodzaak zien van een op termijn grotere inzet van de binnenvaart. Dit speelt met name op de corridors die vanuit de mainport Rotterdam en de zeehaven Amsterdam richting het achterland lopen. Om deze groei te kunnen faciliteren zijn de komende jaren op decentraal niveau investeringen nodig, ter versterking van het landelijke netwerk van binnenhavens met containeroverslagfaciliteiten. De minister van Infrastructuur en Milieu (I&M) heeft daarom op 18 januari 2011 aan de Tweede Kamer aangegeven tot de invulling van de derde tranche van de Quick Wins over te gaan en besloten het restbudget van de regeling Quick Wins Binnenvaart, primair in te zetten voor een versterking van het landelijke netwerk van binnenhavens met overslagfaciliteiten langs hoofdvaarwegen. Hieraan wordt invulling gegeven door, op basis van cofinanciering, middelen beschikbaar te stellen voor decentralisatie uitkeringen voor een beperkt aantal havengerelateerde gebiedsontwikkelingen.

Na de bekendmaking in de genoemde brief van 18 januari jl. heeft het ministerie van I&M de Nederlandse Vereniging van Binnenhavens(NVB) gevraagd een advies te geven over de nadere invulling van de derde tranche. Hiertoe heeft de NVB een quick scan uitgevoerd naar potentiële binnenhavenontwikkelingen. In de septembercirculaire 2011 van het Gemeentefonds is vervolgens een aankondiging van de verstrekking van het restbudget van de Quick Wins en de procesgang openbaar gemaakt.

In deze publicatie worden de criteria en de procedure voor de decentralisatie uitkering binnenhavens aangegeven.

Doel en doelgroep decentralisatie uitkering
De decentralisatie uitkering is bedoeld als stimulans voor gemeenten dan wel samenwerkingsverbanden van gemeenten en andere decentrale overheden die bereid zijn te investeren in de infrastructuur (grond, kades etc.) van een nieuw of bestaand binnenhavengebied. Private betrokkenheid in de vorm van PPS-constructies wordt daarbij niet uitgesloten. Omdat de decentralisatie uitkering via het Gemeentefonds wordt uitgekeerd, kunnen alleen gemeenten aanvragende partij zijn.

Scope
Het gaat om ontwikkelingen die op nationaal niveau als kansrijk worden gezien om een bijdrage te leveren aan de versterking van het landelijke netwerk van binnenhavens met containerfaciliteiten. Hierbij wordt in eerste instantie gedacht aan investeringen waarmee bestaande knooppunten die zich reeds bewezen hebben, worden versterkt. Echter, er wordt niet uitgesloten dat er behoefte is aan een beperkt aantal nieuwe binnenhavens waarmee nog ontbrekende schakels in het landelijke netwerk worden ingevuld.

Bovendien dienen deze ontwikkelingen te passen binnen het beleid op het terrein van goederenvervoer en/of het ruimtelijke ontwikkelingsbeleid van de betreffende provincie of regio. Daarnaast is het van belang dat een bijdrage wordt geleverd aan de versterking van het duurzaam en professioneel binnenhavenbeheer en aan samenwerking in regionaal verband. De verwachting is dat hiermee tevens een bijdrage wordt geleverd aan een betere benutting van het hoofdvaarwegennet.

Om de groei van het containertransport zo efficiënt en duurzaam mogelijk te faciliteren dienen maritieme en continentale containerstromen over water zo veel mogelijk gebundeld te worden. Daarom is ervoor gekozen dat alleen plannen voor havens die toegankelijk zijn voor klasse V schepen en die in de directe nabijheid van groot vaarwater zijn gelegen (tenminste klasse V) in aanmerking kunnen komen. Op de bijgaande kaart is aangegeven welke vaarwegen hieronder vallen.

Hoogte decentralisatie uitkering
De bijdrage per gemeente bedraagt maximaal 50% van het totaal van de investeringskosten minus directe baten. Onder directe baten wordt verstaan de baten voor de gemeente die voortvloeien uit de uitgifte van bedrijfsterreinen. In de meicirculaire 2012 van het Gemeentefonds zal het definitieve budget en het maximumbedrag per uitkering bekend worden gemaakt.

Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte
Bij de toedeling van middelen zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij de beleidsuitgangspunten van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR). Dat betekent dat de voorkeur zal uitgaan naar plannen die een bijdrage leveren aan de bereikbaarheid over water van de mainports, brainport en greenports en/of aan het benutten van de belangrijkste internationale achterlandverbindingen met onze buurlanden zoals aangegeven in het internationale kernnetwerk van logistieke verbindingen dat onderdeel zal uitmaken van de Structuurvisie.

Staatssteun
Er wordt op gewezen dat gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor de correcte naleving van de Europese staatssteunregels. Indien er sprake is van een steunmaatregel die moet worden gemeld bij de Europese Commissie ter goedkeuring, dan dient de betrokken gemeente tijdig contact op te nemen met het Coördinatiepunt Staatssteun Decentrale Overheden van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dat geldt ook als er sprake is van staatssteun die onder een meldingsvrijstelling valt.

Randvoorwaardelijke criteria ('knock out criteria')

Om in aanmerking te komen voor een decentralisatie uitkering dient een gemeente een plan voor een havengerelateerde gebiedsontwikkeling in te dienen dat voldoet aan de volgende eisen:

1. Er is sprake van investeringen door een gemeente (mogelijk in combinatie met andere decentrale overheden en/of private partijen) die een impuls geven aan de overslag van containers via de binnenvaart. Het kan hierbij gaan om een of meer van de onderstaande items:
   - een uitbreiding van een haven of kade t.b.v. overslag van goederen in een bestaand binnenhavengebied.
   - een nieuwe haven met een overslagkade voor goederenvervoer.
   - een (gedeeltelijke) herstructurering van een binnenhavengebied. Er kan hierbij gedacht worden aan het plaatsmaken van niet havengerelateerde voor havengerelateerde bedrijven waarbij de functionaliteit van het havengebied wordt verbeterd;
   - nieuwe bedrijventerreinen in of in de directe nabijheid van het binnenhavengebied ten behoeve van bedrijven die gebruik zullen maken van het binnenhavengebied voor de overslag van goederen vanuit en/of naar de binnenvaart;
   - openbare weginfrastructuur t.b.v. de ontsluiting van een of meer nieuwe kades en/of nieuwe natte bedrijventerreinen;
   - investeringen in milieumaatregelen (zoals geluidschermen) ten behoeve van de vergroting van de gebruiksruimte van het binnenhavengebied.

De infrastructuur waarin geïnvesteerd wordt dient een openbaar karakter te krijgen en dit openbare karakter dient ook in de toekomst behouden te blijven[67][68].

2. Er wordt aangetoond dat de binnenhavengerelateerde gebiedsontwikkeling past bij het regionale goederenvervoerbeleid en/of het ruimtelijke ontwikkelingsbeleid van de betreffende provincie of regio. Het plan kan aantoonbaar rekenen op de steun van de betreffende provincie of regio. Ook dient aangetoond te worden dat de gebiedsontwikkeling past bij of in ieder geval niet strijdig is met nationale of Europese plannen zoals Natura 2000, Nationaal Waterplan en Ruimte voor de Rivier[69]

3. Er wordt aangetoond (met een marktonderzoek naar concrete nieuwe containerstromen per binnenvaart, onderbouwd aan de hand van intentieverklaringen van private partijen) dat er voldoende marktpotentie aanwezig is voor de beoogde gebiedsontwikkeling.

4. Het havengebied waar de gebiedsontwikkeling betrekking op heeft, is gelokaliseerd aan of in de directe nabijheid van een hoofdvaarweg (minimaal CEMT klasse V vaarweg[70]) en dient daarmee in een directe verbinding te staan. De haven zelf is toegankelijk voor minimaal CEMT klasse V schepen. De plannen/ontwerpen moeten

[67] Hiermee wordt bedoeld dat de infrastructuur toegankelijk dient te zijn voor alle potentiële gebruikers op gelijke en niet discriminerende grondslag. Dit om te bereiken dat zo veel mogelijk bedrijven van de faciliteit gebruik kunnen maken.

[69] De achtergrond van dit criterium is duidelijkheid te verkrijgen over het bestuurlijk draagvlak. Daarnaast is het van belang te weten of de benodigde bestuurlijke besluiten tijdig genomen zullen worden

[70] Hieronder worden ook begrepen klasse IV vaarwegen waarvan opwaardering naar klasse V geprogrammeerd is in het Meerjarenplan Infrastructuur en Ruimte (MIRT). Voor het totale vaarwegennet in Nederland en de hoofdvaarwegen van klasse V of hoger zie bijlage 1

voldoen aan de Richtlijnen Vaarwegen, voor zover van toepassing. De gebiedsontwikkeling mag niet gelegen zijn in een zeehaven[71].

5. Er wordt in het plan aandacht geschonken aan het duurzaam en professioneel beheer van het havengebied[72]. In dat kader dient te worden aangegeven welk exploitatiemodel zal worden gekozen en hoe het onderhoud zal worden georganiseerd. Hiervoor wordt geen rijksbijdrage verleend.

6. Het plan bevat een goed onderbouwde businesscase waarin de verwachte baten (uit gronduitgiften, huurinkomsten en additionele havengelden) van het betreffende havengebied nader gespecificeerd zijn en waarbij de onrendabele top voor de gemeente zichtbaar wordt gemaakt.

7. Het plan bevat een door de gemeenteraad goedgekeurde begroting en een dekkingsplan waarin de financiële bijdrage van de gemeente en eventueel andere decentrale overheden is aangegeven en waarin aangetoond wordt dat de kosten van de overheidsinvestering ten behoeve van de gebiedsontwikkeling, inclusief de decentralisatie uitkering, voor 100% financieel gedekt zijn.

8. Het plan voorziet er in dat de bouwactiviteiten t.b.v. de ontwikkeling van het binnenhavengebied uiterlijk in 2014 kunnen starten.

9. Het plan toont aan dat de gemeente aan haar verplichting tot het naleven van de staatssteunregels heeft voldaan.

[71] Het betreft de havens van: Rotterdam, Schiedam, Vlaardingen, Maassluis, Dordrecht, Moerdijk, Amsterdam, Zaandam, Beverwijk, Velsen/IJmuiden, Vlissingen, Terneuzen, Delfzijl, Eemshaven, Scheveningen, Harlingen en Den Helder

[72] Bij het streven naar een duurzaam, en professioneel beheer van een binnenhaven/havengebied wordt aandacht geschonken aan de volgende punten:
nautisch beheer: toegankelijkheid, handhaving, vergunningen, meerjaren onderhoudprogramma's; havenbeheer: havenvoorzieningen, beveiliging; financieel beheer: havengelden, havenverordening functionele netwerken: functieafstemming, uniformiteit in tarieven, havenverordening; veiligheid en milieu: beperking van de uitstoot van emissies en van geluid; ruimte: betere benutting van de ruimte voor bedrijvigheid op strategische locaties aan het water; bereikbaarheid: ontsluiting via water en andere modaliteiten; organisatorische ondersteuning, zoals beleids- en financiële kaders voor (regionale) samenwerkingsverbanden;

Beoordelingscriteria
Indien men voldoet aan de bovenstaande randvoorwaardelijke criteria zal het plan door een onafhankelijke adviescommissie worden beoordeeld naar de mate waarin het plan beantwoordt aan de hoofddoelstelling:

Het leveren van een bijdrage aan de versterking van het landelijke netwerk van binnenhavens met containerfaciliteiten.

Bij de toetsing zal de adviescommissie de volgende vier criteria hanteren.

Criterium 1. Netwerkontwikkeling
subcriteria:
- De mate waarin de investeringen ten goede komen aan de bereikbaarheid van de main- brain- en greenports.

- Het binnenhavengebied is gelegen aan de belangrijkste logistieke achterland verbindingen zoals gedefinieerd in het kernnetwerk van internationale logistieke verbindingen dat is opgenomen in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR).

- De mate waarin het plan een bijdrage levert aan het faciliteren van nieuwe containerstromen per binnenvaart.

- Het binnenhavengebied heeft naast een regionale terminalfunctie ook een logistieke draaischijffunctie ten opzichte van andere binnenhavengebieden.

- De mate waarin het plan een bijdrage levert aan de ontlasting van een of meer (inter)nationale wegcorridors in het kader van het programma Beter Benutten.

- Er is sprake van de uitbreiding van een bestaand binnenhavengebied dat zich reeds heeft bewezen met een aanzienlijke containeroverslag (ten minste 50.000 TEU aan de waterzijde). Daarbij kan er worden aangetoond dat er de afgelopen jaren sprake is van een groei van de overslagvolumes.

Criterium 2. Groei, benutting- en ontsluitingsmogelijkheden
subcriteria:
- Indien er sprake is van een uitbreiding van een bestaand havengebied is aannemelijk gemaakt dat binnen vijf jaar een volumegroei van 25.000 TEU ten opzichte van de huidige situatie zal worden gerealiseerd.

- Indien er sprake is van een nieuwe haven is aannemelijk gemaakt dat deze nieuwe voorziening na realisatie binnen vijf jaar een overslagvolume van 50.000 TEU zal hebben.

- Er zijn mogelijkheden voor verdere ruimtelijke groei van het binnenhavengebied, rekening houdend met beperkingen door andere bestemmingen (milieu, wonen, recreatie).

- De ontsluiting van het binnenhavengebied (zowel landzijdig via weg als waterzijdig en eventueel via spoor) is zodanig robuust dat hiermee de verwachte groei, die het gevolg is van de havenontwikkeling, kan worden opgevangen.

- Bij de uitgifte van beschikbare nieuwe bedrijfsterreinen wordt aantoonbaar gestimuleerd dat gebruik wordt gemaakt van de haven/terminal voor aan- en afvoer over water.

- Bedrijven die gevestigd zijn op bestaande bedrijventerreinen in de omgeving van de binnenhaven gaan gebruik maken van de gebiedsontwikkeling.

- Er is ruimte beschikbaar voor bedrijventerreinen met containergerelateerde logistieke (denk aan Europese Distributie Centra) en industriële activiteiten in de directe nabijheid van het te ontwikkelen binnenhavengebied.

Criterium 3. Regionale ondersteuning en samenwerking
subcriteria:
- Het plan wordt financieel ondersteund door de provincie of regio.

- Er wordt ten behoeve van de gebiedsontwikkeling met andere decentrale overheden samengewerkt in het kader van clustervorming en/of het professionaliseren van het haven beheer.

Criterium 4. Doelmatigheid investeringen
subcriterium: - De omvang van de overheidsinvesteringen staat in een redelijke verhouding tot de verwachte volumegroei in de overslag.

Procedure

Gemeenten die denken te kunnen voldoen aan de randvoorwaardelijke criteria kunnen **tot en met 15 mei 2012** hun plan indienen bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Aan dit plan zijn geen vormvoorschriften verbonden. Wel is het raadzaam het plan zodanig op te stellen dat het op eenvoudige wijze kan worden getoetst aan de randvoorwaardelijke criteria en de beoordelingscriteria.

Het adres is:

Ministerie van Infrastructuur en Milieu
t.a.v. de heer drs. H.J. Taal
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Zoals eerder is aangegeven zullen de plannen worden getoetst aan de randvoorwaardelijke ('knock out') criteria. De plannen die hieraan voldoen worden voorgelegd aan de genoemde onafhankelijke adviescommissie. Deze commissie beoordeelt de plannen door middel van een score op de genoemde subcriteria. Daarbij zullen de scores op criterium 1 en 2 zwaarder worden gewogen. Op basis van de totaalscores worden deze plannen in een rangorde gezet. Aan de hand van deze rangorde zal een advies aan het ministerie van BZK worden opgesteld voor de verdeling van het budget. Bij het bepalen van de hoogte van de uitkering is de begrote onrendabele top van de gebiedsontwikkeling uitgangspunt.

In de septembercirculaire 2012 van het Gemeentefonds zal bekend worden gemaakt welke gemeenten in aanmerking komen voor een decentralisatie uitkering. Vervolgens zal de minister van BZK op basis van de septembercirculaire 2012 de middelen beschikbaar stellen.

Bijlage 4

Overzicht 1e en 2e tranche Quick Wins Binnenvaart-projecten

		Aanvrager	Omschrijving	Type project	Subsidie	Tranche	Subsidie (euro, excl. BTW)[73]
Zuid-Holland	1	Middelharnis	Revitalisering binnenhaven Goeree-Overflakkee	Havenontwikkeling - onderhoud	Ja	1	783.463,84
	2	Zuid-Holland	Bochtafsnijding Schie	Aanpassing vaarweg	Ja	1	1.775.000,00
	3	Gorinchem	Realiseren nieuwe watergebonden kavel en ontsluiting bedrijventerrein Avelingen Oost	Containerterminalontwikkeling	Wel doorgegaan maar gefinancierd via Ruimte voor de Rivier	2	2.012.704,24
	4	Zuid-Holland	Revitalisering provinciale laad- en loswal te Hazerswoude-Oude Rijn	Havenontwikkeling	Niet doorgegaan	2	121.514,00
	5	Zwijndrecht	Upgrading van de Uilenkade - Groote Lindt	Havenontwikkeling – onderhoud	Ja	2	2.119.862,00
	6	Zuid-Holland	Revitalisering van de provinciale laad- en loswal te Leiderdorp -De Zijl	Havenontwikkeling – onderhoud	Ja	2	48.143,90
Noord-Holland	7	Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord	Aanleg haventerrein RHB Anna Paulowna/Kooyhaven Hollands Kroon	Havenontwikkeling - economisch	Ja	1	1.546.024,00
	8	Texel	Haven 't Horntje Texel	Havenontwikkeling – onderhoud	Ja	1	2.713.368,00
	9	Zaanstad	Verdieping van de Zaan	Aanpassing vaarweg	Ja	2	3.209.000,00
	10	Zaanstad	Verdiepen van de Zaan/zinkers en duikers	Aanpassing vaarweg	Ja	2	1.386.493,00
	11	Alkmaar	Havenontwikkeling Alkmaar Boekelermeer	Containerterminalontwikkeling	Niet doorgegaan	2	3.629.727,00
Friesland	12	Smallingerland	Uitdiepen havens De Loswal en De Lier	Havenontwikkeling – onderhoud	Ja	1	160.447,00
	13	Smallingerland	Optimalisering van de vaarontsluiting naar de insteekhaven (Eastersanding)	Havenontwikkeling – investering	Ja	1	250.220,00
	14	Smallingerland	Uitbreiding havenvoorzieningen op de Kade van De Loswal en De Lier	Havenontwikkeling – investering	Ja	1	90.000,00
	15	Smallingerland	Ontsluiting Tussendiepen	Havenontwikkeling	Niet doorgegaan	1	76.000,00
	16	Oudehaske Heerenveen	Aanleg kade + toegangsweg OMRIN	Havenontwikkeling	Niet doorgegaan	1	1.032.500,00

[73] Het genoemde bedrag betreft hier het oorspronkelijk vastgestelde subsidiebedrag, exclusief BTW.

	17	Sneek	Opwaarderen industriehavens Houkesloot	Havenontwikkeling – investering	Ja	2	1.647.616,57
	18	Friesland	Opwaardering Houkesleat t.b.v. bereikbaarheid havens Sneek	Havenontwikkeling	Niet doorgegaan	2	362.500,00
	19	Friesland	Bochtverruiming Franeker	Aanpassing vaarweg	Niet doorgegaan	2	1.750.000,00
	20	Friesland	Verdiepen Greuns/Nieuwe Kanaal	Havenontwikkeling – nautisch	Ja	2	983.785,00
	21	Friesland	Aanleg zwaaikom Leeuwarden	Containerterminalontwikkeling	Ja	2	700.000,00
	22	Leeuwarden	Verdiepen Zwettehaven (gem. Leeuwarden)	Havenontwikkeling – investering	Ja	2	141.000,00
	23	Friesland	Verdiepen it Soal in Workum	Aanpassing vaarweg	Ja	2	203.021,00
	24	Friesland	Verdiepen vaarweg naar Drachten	Aanpassing vaarweg	Niet doorgegaan	2	163.000,00
	25	Wunseradiel	Verdiepen Makkumerdiep	Aanpassing vaarweg	Ja	2	1.015.897,00
Regio Twente	26	Enschede	Ontwikkeling nieuwe natte kavels in Enschede	Havenontwikkeling - economisch	Ja	1	1.122.495,32
	27	Enschede	Uitbreiding en verbetering natte infrastructuur fysiek: kades	Havenontwikkeling – investering	Ja	1	865.651,81
	28	Hof van Twente	Verlenging kade Markelo (+ herstructurering bedrijventerrein)	Havenontwikkeling – investering /economisch	Ja	1	600.000,00
	29	Openbaar Lichaam RBT	Openbare Kade XL Business Park Twente	Containerterminalontwikkeling	Ja	2	4.659.233,46
	30	Hengelo	Kanaalzone Hart van Zuid Openbare kade + terrein	Havenontwikkeling - investering	Ja	2	2.945.292,00
Overijssel	31	Overijssel	Uitbreiding Container Terminal Hengelo (kade en terrein)	Containerterminalontwikkeling	Ja	1	1.350.000,00
	32	Hardenberg	Baggeren en vernieuwen openbare kade Nieuwe Haven	Havenontwikkeling – onderhoud	Ja	2	401.055,27
	33	Zwartewaterland	Aanleg kade en natterrein industriehaven Genemuiden	Havenontwikkeling – investering	Ja	2	1.489.845,00
	34	Stichting CTH Hengelo	Openbare Kade + terrein voor overslag van stukgoed en bulk Hengelo	Havenontwikkeling –investering	Ja	2	991.051,00
	35	Zwolle	Vernieuwen kade/loswal Margriethaven	Havenontwikkeling – onderhoud	Ja	1	821.186,00
	36	Zwolle	Verdiepen vaarwater Voorster haven, Katwolderhaven en Margriethaven	Havenontwikkeling – investering	Ja	1	407.337,00
	37	Zwolle	Kadeverbetering locatie Achmea	Havenontwikkeling	Niet doorgegaan	1	100.000,00
Gelderland	38	Gelderland	Verplaatsing en Uitbreiding BCTN	Containerterminalontwikkeling	Ja	1	2.000.000,00
	39	Nijmegen	Grondstoffenhaven Nijmegen-Noord	Havenontwikkeling – investering	Ja	2	4.490.655,00

	40	Beuningen	Multimodale ontzanding knooppunt Neerbosch	Havenontwikkeling – nautisch	Niet doorgegaan	2	1.867.182,00
	41	Wageningen	Rijnhaven Wageningen: Aanpassen en verbeteren wachtplaats + zuidoever	Havenontwikkeling – onderhoud	Ja	1	1.114.000,00
	42	Wageningen	Rijnhaven Wageningen: Aanleg damwand/overslagkade noordoever	Havenontwikkeling – investering	Ja	1	1.104.267,00
	43	Wageningen	Rijnhaven Wageningen: Aanleg damwand/overslagkade Pabstsendam	Havenontwikkeling – investering	Ja	1	960.672,00
	44	Zutphen	Containerterminal en overslagkade Fort De Pol	Containerterminalontwikkeling	Niet doorgegaan	2	4.100.486,00
Drenthe	45	Coevorden	Verbeteren diepgang Coevorden-Vechtkanaal	Aanpassing vaarweg	Ja	1	711.350,00
Noord-Brabant	46	Veghel	Baggerwerkzaamheden industriehaven Sligro oever	Havenontwikkeling – onderhoud	Ja	1	699.326,00
	47	Oss	Nieuwe wachtplaatsen en verlengen remmingswerken bij te vernieuwen Brug	Havenontwikkeling – onderhoud	Ja	1	526.841,00
	48	Bergen op Zoom	Aanpassen gemeentekade en verharding opslagterrein	Containerterminalontwikkeling	Ja	1	1.382.915,82
	49	Cuijk	Realisering kade aan noordkant bestaande haven	Containerterminalontwikkeling	Ja	2	1.059.706,00
	50	Waalwijk	Verbreden en herprofileren Kerkevaart in Waspik	Havenontwikkeling – investering	Ja	2	601.314,00
	51	Eindhoven	Uitdiepen Beatrixhaven	Havenontwikkeling – onderhoud	Ja	2	1.413.383,27
	52	Oosterhout	Openbare overslagkade bedrijventerrein 5 Eiken	Containerterminalontwikkeling	Ja	2	936.629,80
	53	Tilburg	Realisatie langshaven en zwaaikom Vossenberg west	Containerterminalontwikkeling	Ja	2	4.146.382,00
Limburg	54	Echt-Susteren	Opknappen loskade en kadeterrein	Havenontwikkeling – onderhoud	Niet doorgegaan	1	84.073,00
	55	Maasgouw	Baggeren invaart Mauritshaven	Havenontwikkeling – onderhoud	Ja	1	158.011,00
	56	Maastricht	Beatrixhaven: Aanleg nieuwe kades en baggeren (wegwerken achterstallig onderhoud)	Havenontwikkeling – investering	Ja	1	2.296.004,69
	57	Venray	Aanleg damwanden haven Wanssum (voorheen "baggeren haven Wanssum")	Havenontwikkeling – onderhoud	Ja	1	870.771,10
	58	Roermond	Verdieping haven	Havenontwikkeling – investering	Ja	1	313.500,00
	59	Stein	Verdieping	Havenontwikkeling – investering	Ja	1	250.000,00
	60	Stein	Aanleg geluidsschermen om groei havenactiviteit mogelijk te maken	Havenontwikkeling - economisch	Niet doorgegaan	1	108.500,00
	61	Venlo	Verdieping industriehaven	Havenontwikkeling – investering	Ja	1	395.018,00

	62	Sittard-Geleen	Uitbreiding haven Holtum Noord inclusief uitdieping haven (Haven born)	Containerterminalontwikkeling		2	4.700.000,00
	63	Gennep	Aanleg fase 1 ROC	Havenontwikkeling	Niet doorgegaan	2	3.144.664,00
	64	Weert	Aanleg multimodale haven Weert	Containerterminal ontwikkeling	Ja	2	1.502.275,00
	65	Maastricht	Aanleg kade t.b.v. ROC	Havenontwikkeling – investering	Ja	2	534.746,00
	66	Venray	Aanleg damwanden haven Wanssum (voorheen "ontsluitingsweg Haven Wanssum")	Havenontwikkeling – onderhoud	Ja	2	527.555,92
Groningen	67	Groningen	Het optimaliseren v.d. afstandsbediening Westerbroeksterbrug gelegen in Winschoterdiep ten behoeve van de containerterminal bij Westerbroek.	Aanpassing vaarweg	Ja	1	108.962,00
Utrecht	68	Utrecht	Upgrading havenbekkens Haven Lage Weide	Havenontwikkeling – investering	Ja	2	2.528.000,00
Zeeland	69	Middelburg	Binnenvaartkade Arnestein	Havenontwikkeling – nautisch	Niet doorgegaan	2	3.003.364,00
						Totaalbedrag	€91.297.176

Bijlage 5

Overzicht 3e tranche Quick Wins Binnenvaart DUB-projecten

Aanvrager	Omschrijving	Tranche	Subsidie (excl. BTW)
Tiel	Nieuwe Container Terminal Tiel/Medel	3	€851.250
Bergen op Zoom	Verbetering haventoegang Bergen op Zoom tbv containervervoer	3	€1.334.990
Waalwijk	Uitbreiding binnenhaven Waalwijk/nieuwe buitendijkse containerterminal	3	€4.643.000
Oss	Uitbreiding trimodale Container Terminal Oss	3	€3.828.000
Venray	Uitbreiding haven Wanssum/Venray en Container Terminal BCTN	3	€4.000.000
		Totaalbedrag	€14.657.240

Bijlage 6

Vragen internet enquête

Hier vindt u de internet enquête betreffende de beleidsevaluatie van de 'Subsidieregeling Quick Wins Binnenhavens'. De vragenlijst bestaat uit 4 onderdelen:

1. Introductievragen
2. Vragen over de **doelmatigheid van de bedrijfsvoering**: hoe verhouden de ambtelijke kosten om de procesgang te bewaken zich met de opgeleverde projecten (aantal aanvragen, toekenningen en afwijzingen)?
3. Vragen over **doeltreffendheid van beleid**: in hoeverre zijn met de gerealiseerde projecten de gewenste effecten bereikt?
4. Vragen over **doelmatigheid van beleid**, waarin de bedrijfsvoering met de resultaten van het beleid gekoppeld worden: in hoeverre zijn de ambtelijke kosten om de procesgang te bewaken in proportie met de effecten van de projecten?

Bij enkele vragen onder het derde thema is een link naar een pdf te vinden waarin een aantal grafieken staan met data over binnenhavens per gemeente die voor u relevant zijn, bijvoorbeeld overslaggegevens en de diepgang van schepen die de gemeente hebben aangedaan. De link wordt in een nieuw venster geopend en kan dus door een pop-up blocker geblokkeerd worden.

Het invullen van de vragenlijst duurt gemiddeld circa 20 minuten. Bij het invullen is het van belang dat u kennis heeft van enerzijds de toenmalige gang van zaken rondom de Quick Win projecten en anderzijds de huidige waarneembare effecten sinds de uitvoering van de projecten. We wijzen u hierbij op het dossier dat bij de uitnodigingsmail is verzonden. Dit dossier bevat:

- Aanvraaggegevens en achtergrond informatie over de subsidieaanvraag (projectbeschrijvingen, aanvraagformulieren, netwerkanalyses) – voor zover beschikbaar;
- Gegevens over eventuele waarneembare effecten als gevolg van de projecten, zoals overslaggegevens en vaarbewegingen per CEMT klasse.

We verzoeken u vriendelijk om de enquête voor 11 mei in te vullen. Alvast hartelijk dank voor uw tijd en moeite!

Deel 1: Introductievragen

Vraag V01

Algemene vragen

"Deze vragenlijst gaat over het project ..."

Hoe functioneerde uw binnenhaven in termen van bereikbaarheid (toegankelijkheid mbt. diepgang, scheepsgrootte enz.) voor de binnenvaart voor en gedurende de periode die deze evaluatie beslaat (voor 2009 en tussen 2009 – 2017)? Licht uw antwoord toe.

Vraag V02
En ging het bij deze aanvraag om:

1: Havenontwikkeling
2: Aanpassing vaarwegen
3: Containerterminal

Deel 2: Doelmatigheid van de bedrijfsvoering

Bij doelmatigheid van bedrijfsvoering gaat het om de relatie tussen de input (apparaatskosten, beleidsuitgaven en administratieve lasten) en de output (de geleverde prestaties: aantal aanvragen, toekenningen en afwijzingen). Een oordeel is nodig over de mate waarin de input proportioneel is met de output.

Vraag V03
Was u voor de start van de Regeling al bezig met het verbeteren van bereikbaarheid van uw binnenhaven voor de binnenvaart?

1: Ja
2: Nee

Vraag V04
Kunt u toelichten op welke gebieden u actief was?

Toelichting: denk aan het ontwikkelen van watergebonden bedrijventerreinen, baggeren van de binnenhaven, aanpassen bedieningstijden bruggen.

Vraag V04A
Hebt u daarbij ook gebruik gemaakt van andere stimuleringsinstrumenten? (meerdere antwoorden mogelijk)

1: Ja, voor de Regeling
2: Ja, tijdens de Regeling
3: Nee

Vraag V04B
Als Vraag V04A is 1 of 2
Om welke instrumenten ging dit?

Vraag V05
Was voor de onderstaande onderdelen duidelijk wat IenW van u verwachtte bij de aanvraag?

1: Netwerkanalyse
2: Aanvraagformulier
3: Kosten-batenanalyse
4: Deadline voor ontvangen van aanvragen

Vraag V06
Waren de selectiecriteria en de procedure rondom de toekenning voor u duidelijk?

1: Ja
2: Nee

Vraag V07
Kunt u uw antwoord op de vorige vraag toelichten?

Vraag V08
Was voor u duidelijk wat u aan overheidsbijdrage kon verwachten?

1: Ja
2: Nee

Vraag V08A
Als Vraag V08 is 2
Kunt u toelichten waarom dit niet duidelijk voor u was?

Vraag V09
Was er sprake van ondersteuning van de kant van IenW bij het doen van de aanvraag?

1: Ja
2: Nee

Vraag V09A
Als Vraag V09 is 1
Waar bestond deze ondersteuning uit?

Vraag V10
Ondervond u belemmeringen bij de aanvraag?

1: Ja
2: Nee

Vraag V10A
Welke belemmeringen ondervond u bij de aanvraag? Licht uw antwoord per belemmering toe.

Vragen voor projecten waarbij subsidie wel gehonoreerd maar niet gerealiseerd is

Vraag V11A1
Uw maatregel is toegewezen. Waarom heeft u zelf besloten deze maatregel geen doorgang te laten vinden? Wat waren de gronden om het niet door te laten gaan?

Vraag V11A2
Hoe heeft het bestuurlijk draagvlak zich ontwikkeld na het doen van de aanvraag?

Toelichting: denk daarbij aan steun vanuit de Gemeenteraad of bijvoorbeeld de aard en inhoud van kritiek vanuit de oppositiepartijen of draagvlak binnen het College.

Vraag V11A3
Is de maatregel later toch gerealiseerd?

1: Ja
2: Nee

Vraag V11A4
Wanneer en hoe is dan de financiering voor de maatregel verlopen?

Vraag V11A5
Bij doelmatigheid van bedrijfsvoering gaat het om de relatie tussen de input (apparaatskosten, beleidsuitgaven en administratieve lasten) en de output (de geleverde prestaties: aantal aanvragen, toekenningen en afwijzingen). Een oordeel is nodig over de mate waarin de input proportioneel is met de output.

Wat zijn in het licht van de voorgaande vragen uw aanbevelingen met betrekking tot de doelmatigheid van de bedrijfsvoering in nieuwe regelingen? Licht uw antwoord toe.

Vraag V11A6
Wat zijn uw aanbevelingen met betrekking tot de rol van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat?

Vraag V11A7
Zijn er verder nog zaken voor u van toepassing die niet zijn gevraagd?

Deel 3: Doeltreffendheid van Beleid

Bij de doeltreffendheid van het beleid gaat het om de vraag in hoeverre de output (de geleverde prestaties: aantal aanvragen, toekenningen en afwijzingen). heeft geleid tot de gewenste effecten (de waarneembare effecten, op korte en lange termijn).

Vraag V12A
Hebt u extra investeringen moeten doen bovenop het aangevraagde subsidiebedrag omdat ze tijdens de (subsidie)aanvraag nog niet in beeld waren?

1: Ja
2: Nee

Vraag V13A
Kunt u toelichten hoe de aanbesteding van de werkzaamheden rond de uitvoering van deze aanvraag zijn verlopen?

Toelichting: denk daarbij aan de start van het aanbestedingstraject, het opstellen van de aanbestedingsdocumenten, de keuze tussen het al dan niet nationaal of Europees aanbestede en de doorlooptijd van de hele procedure etc.

Vraag V14A
Kunt u toelichten hoe de concurrentie bij de aanbesteding van werken voor deze aanvraag was? Leverde dit een lagere of hogere prijs op als ingeschat bij deze aanvraag?

Vraag V15A
In hoeverre kwam de kostenraming in deze aanvraag overeen met de kosten zoals deze in praktijk waren?

Vraag V16A
Kwam de daadwerkelijke planning van het project overeen met de planning zoals voorgesteld bij de aanvraag? Waarom wel/niet?

Vraag V17A
Kende u als beheerder naast uitgaven t.b.v. realisatie ook inkomsten als gevolg van de maatregel?

Toelichting: denk daarbij aan uitgifte van grond of extra havengeldinkomsten

1: Ja
2: Nee

Vraag V17AA
Waren de opbrengsten aan de kant van de beheerder voorzien bij de aanvraag?

1: Ja
2: Nee

Vraag V18A
Hoe heeft het bestuurlijk draagvlak zich ontwikkeld na het doen van deze aanvraag?

Toelichting: denk daarbij aan steun vanuit de Gemeenteraad of bijvoorbeeld de aard en inhoud van kritiek vanuit de oppositiepartijen of draagvlak binnen het College.

Vraag V19A
In hoeverre was duidelijk wat van u verwacht werd qua verantwoordingsrapportages?

Vraag V20A
Op welke wijze is door u verantwoording afgelegd over de uitgaven?

Vraag V21A
Kunt u toelichten of er sprake is van een verbeterde regionale bereikbaarheid van de binnenhavens?

Toelichting: denk aan toename bulkoverslag, toename containeroverslag, toegenomen toegankelijkheid voor grotere schepen.

Klik hier voor meerjarige overslaggegevens van uw gemeente

Vraag V22A
Kunt u toelichten of er sprake is van een positief effect op de groei van het ladingvolume en overslag?

Klik hier voor meerjarige overslaggegevens van uw gemeente

Vraag V23A
Kunt u toelichten of er sprake is van een verbeterde benutting van het vaarwegennetwerk?

Toelichting: denk aan faciliteren van schaalvergroting, wegnemen van bottlenecks.

Klik hier voor meerjarige overslaggegevens van uw gemeente

Vraag V24A
Kunt u toelichten of de positie van de binnenhavens verbeterd is?

Toelichting: denk daarbij aan toegenomen bedrijvigheid in de haven of een groter aandeel van de binnenvaart in de aan- en afvoerstromen van de haven.

Klik hier voor meerjarige overslaggegevens van uw gemeente

Vraag V25A
Zijn deze effecten in overeenstemming met de effecten die u bij de aanvraag in de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) heeft ingeschat?

Klik hier voor meerjarige overslaggegevens van uw gemeente

1: Ja
2: Nee

Vraag V25AA
Als Vraag V25A is 2
Kunt u toelichten waarom deze effecten niet in overeenstemming zijn zoals u deze bij de aanvraag in de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) heeft ingeschat?

Klik hier voor meerjarige overslaggegevens van uw gemeente

Vraag V26A
Kan gesteld worden dat de maatregel heeft bijgedragen aan "Het realiseren van een toekomstvast netwerk van waterwegen en havens uitgaande van een netwerk- en ketenbenadering"?

1: Ja
2: Nee

Vraag V26AA
Kunt u kort toelichten waarom de maatregel wel of niet heeft bijgedragen aan "Het realiseren van een toekomstvast netwerk van waterwegen en havens uitgaande van een netwerk- en ketenbenadering"?

Vraag V33A
Is de watergebonden bedrijvigheid, waarvoor de maatregel werd getroffen, nog aanwezig?

1: Ja
2: Nee

Vraag V33AA
Kunt u toelichten waarom de watergebonden bedrijvigheid, waarvoor de maatregel werd getroffen, nog wel of niet meer aanwezig is?

Vraag V34A
Heeft zich nieuwe watergebonden of watergebonden bedrijvigheid gevestigd na realisatie van de maatregel?

1: Ja
2: Nee

Vraag V34AA
Kunt u toelichten waarom zich wel of geen nieuwe watergebonden of waterverbonden bedrijvigheid heeft gevestigd na realisatie van de maatregel?

Vraag V35A
Heeft het nemen van de maatregel extra bedrijvigheid (en evt ook werkgelegenheid) opgeleverd?

1: Ja
2: Nee

Vraag V35AA
Als Vraag V35A is 1
Kunt u toelichten hoe de maatregel extra bedrijvigheid (en eventueel ook werkgelegenheid) heeft opgeleverd?

Vraag V36A
Wat verwacht u met betrekking tot externe effecten van de maatregel als het gaat om:

"- klimaatverandering;"
"- luchtverontreiniging;"
"- geluidsoverlast voor de omgeving;"
"- stankoverlast."

En, is dit ook conform de aanvraag? (neem alle vier externe effecten mee in uw antwoord)

Vraag V37A
Hoe heeft de maatregel bijgedragen aan uw doelstellingen? Dit mede tegen de achtergrond van de netwerkanalyse bij de aanvraag.

Vraag V38A
Was de maatregel ook getroffen indien de regeling daaraan niet had bijgedragen?

1: Ja
2: Nee

Vraag V38AA
Hoe was de maatregel getroffen indien de regeling daaraan niet had bijgedragen?

Vraag V39
Voor de 1e en 2e tranche was het doel om:
"gemeenten en provincies door een financiële bijdrage te helpen om met snel uit te voeren maatregelen (Quick Wins-projecten) het functioneren van binnenhavens en vaarwegen voor het beroepsvervoer over water te vergroten of op z'n minst op peil te houden. "

Zijn de doelen van de Tijdelijke Regeling voor de Quick Wins Binnenvaart volgens u met de maatregel bereikt?

1: Ja
2: Nee
3: Niet van toepassing

Vraag V40
In hoeverre was de economische crisis van na 2008 van invloed op het doelbereik van het Quick Wins-regeling?

Vraag V40A
En in hoeverre waren specifieke ontwikkelingen in de binnenvaart van invloed op het doelbereik van het Quick Wins-regeling?

Vraag V40AA
En in hoeverre waren eventuele andere factoren van invloed op het doelbereik van het Quick Wins-regeling?

Vraag V41
Hebben ook andere instrumenten bijgedragen aan het bereiken van de doelstellingen?

1: Ja
2: Nee
3: Niet van toepassing

Vraag V41A
Kunt u toelichten welke instrumenten hebben bijgedragen aan het bereiken van de doelstellingen?

Deel 4: Doelmatigheid van het beleid

Bij doelmatigheid van het beleid gaat het om de relatie tussen de input (apparaatskosten en beleidsuitgaven) en de gerealiseerde effecten. Een oordeel is nodig over de mate waarin de input proportioneel is met de gerealiseerde effecten.

Vraag V42
Hoe hebt u de administratieve lastendruk ervaren?

Vraag V42A
Waar bestonden de administratieve lasten uit? U kunt bijvoorbeeld denken aan administratieve lasten op het gebied van:
"- Netwerkanalyse;"
"- Aanvraagformulier;"
"- Maatschappelijke kosten-batenanalyse;"
"- Voortgangsrapportages en verantwoording."

Vraag V43
Kunt u een indicatie geven wat voor u de apparaatskosten en de beleidsuitgaven waren?

Vraag V43A
Als Vraag V43 is weet niet
Kunt u wel aangeven in welke range de apparaatskosten en beleidsuitgaven lagen?

1: Tussen € 0 en € 4.999
2: Tussen de € 5000 en € 9.999
3: Tussen de € 10.000 en € 24.999
4: Tussen de € 25.000 en € 49.999
5: Tussen de € 50.000 en € 99.999
6: Meer dan € 100.000
7: Ik heb echt geen idee

Vraag V44
Algemene vragen/besluit
Wat zijn naar uw idee de sterke punten van de regeling?

Vraag V45
Wat zijn de minder sterke punten van de regeling?

Vraag V46
Wat zijn uw aanbevelingen? Hoe hadden de doelen beter bereikt kunnen worden? Waren het de juiste doelen die werden nagestreefd?

Vraag V47
Wat zijn in het licht van het bovenstaande uw aanbevelingen met betrekking tot doeltreffendheid en doelmatigheid in nieuwe regelingen?

Vraag V48
Wat zijn uw aanbevelingen met betrekking tot een eventueel toekomstige rol van het ministerie van IenW?

Toelichting: denk daarbij bijvoorbeeld aan mogelijke onderwerpen als:
- Vergroening;
- Ontwikkeling goederencorridors;
- Etc.

Vraag V49
Zijn er verder nog zaken voor u relevant die niet zijn gevraagd?

END
Hartelijk dank voor uw medewerking.

Dit waren alle vragen.

Bijlage 7 Resultaten internet enquête

In deze bijlage vindt u een selectie van de antwoorden van relevante vragen uit de enquête[74].

Vraag V05
Was voor de onderstaande onderdelen duidelijk wat IenW van u verwachtte bij de aanvraag?

1. Netwerkanalyse
2. Aanvraagformulier
3. Maatschappelijke kosten-batenanalyse
4. Deadline voor ontvangen van aanvragen

	Ja, duidelijk	*Nee*	*Nvt*	*Totaal*
Netwerkanalyse	2	1	34	37
Aanvraagformulier	31	-	6	37
Maatschappelijke kosten-batenanalyse	25	6	6	37
Deadline (ontvangen/aanvragen)	29	2	6	37

Vraag V06
Waren de selectiecriteria en de procedure rondom de toekenning voor u duidelijk?

Ja, duidelijk	*Nee*	*Nvt*	*Totaal*
28	3	6	37

Toelichting:

De maatschappelijke kosten-batenanalyse riep vragen op over hoe de berekening plaats moest hebben. We hadden externe ondersteuning bij de aanvraag en verantwoording. Meerdere malen hebben wij vanuit het ministerie positieve ondersteuning gekregen bij de verantwoordingen in relatie tot de deadlines. Daarvoor nogmaals: dank!
In overleg met provincie en Rijkswaterstaat kreeg ik voldoende informatie om het project voor te bereiden, uit te voeren en in te dienen voor de subsidie.
In mijn herinnering is de duidelijkheid over het doen van de aanvraag en de toekenning lopende het traject ontstaan. Naast de subsidiëring van het ministerie heeft ook de provincie een deel van de investering gesubsidieerd en heeft de gemeente gecofinancierd.

[74] Het aantal respondenten dat hier genoemd is verschilt van het aantal geënquêteerde projecten genoemd in Tabel 7. Dit komt omdat aanvragers die meerdere projecten hebben ingediend één enquête hebben ingevuld (dit geldt voor 5 aanvragers). Verder geldt voor 5 respondenten dat het project wel subsidie toegewezen heeft gekregen maar dat de subsidie uiteindelijk niet is opgeëist. Deze groep is niet meegenomen in de resultaten die betrekking hebben op de projectrealisatie. Daarnaast waren 4 aanvragers enkel in staat een bepaald deel van de enquête in te vullen doordat ze maar beperkt betrokken waren bij het proces en de betrokken ambtenaren inmiddels uit dienst zijn getreden. Tot slot komt het sporadisch voor dat een respondent aangaf door de leeftijd van het dossier een bepaalde vraag niet te kunnen beantwoorden.

Vraag V09
Was er sprake van ondersteuning van de kant van IenW bij het doen van de aanvraag?

Ja, duidelijk	*Nee*	*Nvt*	*Weet niet*	*Totaal*
22	8-	-	1	31

Vraag V10
Ondervond u belemmeringen bij de aanvraag?

Ja	*Nee*	*Nvt*	*Weet niet*	*Totaal*
9	21		1	31

Toelichting

Gaandeweg bleek dat het project uitgebreider was dan oorspronkelijk ingeschat. Eenmaal bezig werden ook kansen benut voor vernieuwing en vergroting van de capaciteit van de haven. Hiervoor is regelmatig contact geweest met IenW
We zijn lang bezig geweest om het globale businessplan concreet te krijgen en de daarbij behorende cofinanciering ook rond te krijgen. Diverse vormen van cofinanciering werden van elkaar afhankelijk gesteld, zodat dat moeizaam was.
gebrekkige kennis inzake de te maken kosten en geen ervaring inzake dergelijke projecten

Vraag V11A1
Uw maatregel is toegewezen. Waarom heeft u zelf besloten deze maatregel geen doorgang te laten vinden? Wat waren de gronden om het niet door te laten gaan?

De voorgenomen ontwikkeling is door een private partij uitgevoerd.
er waren in het traject dusdanige onvolkomenheden met de eindgebruiker van de loskade dat de tijdsduur om tot realisering te komen te kort was
De kadegebruiker kon onvoldoende aantonen wat de maatschappelijke baten waren, waardoor er te weinig steun vanuit de gemeente was
De havenontwikkeling is indertijd helaas gestrand op de weigering van de particuliere grondeigenaar om de grond voor dit doel te verkopen. Het betrof een zakelijk verschil van mening over de prijs met een onoverbrugbaar verschil tussen vraag en aanbod. Met dank aan subsidie van Rijk en Provincie was het toen mogelijk om naar onze overtuiging […] een goed aanbod te doen. Er is daarna nog een andere poging gedaan elders op dit bedrijventerrein. Dat is niet gelukt om redenen die ik niet weet.
een groot gedeelte van de opknapkosten zou voor rekening van de gemeente komen terwijl de loskade gehuurd is, na verbetering zou het Rijk de huursom voor de loskade aanmerkelijk verhogen, het door-verhuurcontract was reeds opgezegd door een huurder.

Vraag V15A
In hoeverre kwam de kostenraming in deze aanvraag overeen met de kosten zoals deze in praktijk waren?

Lager	*Kwamen overeen*	*Hoger*	*Weet niet*	*nvt*	*Totaal*
3	14	3	4	5	29

Vraag V16A

Als Vraag AANVRAAGSUBSIDIE is groter dan 0

Kwam de daadwerkelijke planning van het project overeen met de planning zoals voorgesteld bij de aanvraag? Waarom wel/niet?

Ja	*Nee, langer*	*Weet niet*	*nvt*	*Totaal*
12	10	2	5	29

Vraag V21A

Als Vraag AANVRAAGSUBSIDIE is groter dan 0

Kunt u toelichten of er sprake is van een verbeterde regionale bereikbaarheid van de binnenhavens?

Ja, beide knelpunten in traject naar bedrijventerrein aangepakt.
Verbetering; wordt na dalende trend echter pas nu zichtbaar.
De toegankelijkheid voor grotere schepen is verbeterd.
De regionale bereikbaarheid is verbeterd door een directe ligging aan de Waal van de terminal.
Het gaat om een kleine haven. Er komen meer schepen in de haven, maar het gaat om kleine aantallen. Het aangepaste businessplan ziet er goed uit, maar qua acquisitie wordt nu gestart met het aan de weg timmeren. We zijn zeer tevreden met de verbeteringen in deze haven, omdat daarmee de toekomst van de haven weer voor vele jaren is gewaarborgd, en daarmee de bedrijvigheid die in en door de haven mogelijk is.
Er is nu toezicht op het terrein waardoor er meer inzicht is in het gebruik t.o.v. het verleden. Er wordt met een sleutel gewerkt en het terrein is afgeschermd en heeft een betere uitstraling dan in het verleden.
toename in overslag is ontstaan
"Verdieping haven" heeft bijgedragen aan de mogelijkheden om watergebonden bedrijven te verplaatsen in de havens en om watergebonden bedrijven te kunnen laten uitbreiden. In de jaren na de baggerwerkzaamheden heeft het transport en overslag net als andere bedrijvigheden geleden onder de gevolgen van economische crisis. Uiteindelijk is er ook containeroverslag toegevoegd aan de overslagdiensten in de havens. Volgens ons zijn dit indicaties van bereikbaarheid.

Vraag V25A en Vraag V25AA

Zijn deze effecten in overeenstemming met de effecten die u bij de aanvraag in de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) heeft ingeschat?

Ja	*Nee*	*Nvt*	*Totaal*
17	6	5	28

Toelichting mismatch

Langzamere ontwikkeling dan verwacht.
Er zou iets meer overslag vanwege de dijkwerkzaamheden zijn.
Met containeroverslag hebben wij geen rekening gehouden ten tijde van de aanvraag. Ook de investeringen van de watergebonden bedrijven waren niet bekend of niet geheel voorzien ten tijde van de aanvraag.

Vraag V33A
Is de watergebonden bedrijvigheid, waarvoor de maatregel werd getroffen, nog aanwezig?

Ja	*Nee*	*Nvt*	*Totaal*
23	-	5	28

Vraag V34A
Als Vraag AANVRAAGSUBSIDIE is groter dan 0
Heeft zich nieuwe watergebonden of watergebonden bedrijvigheid gevestigd na realisatie van de maatregel?

Ja	*Nee*	*Nvt*	*Weet niet*	*Totaal*
6	15	5	2	28

Vraag V38A
Als Vraag AANVRAAGSUBSIDIE is groter dan 0
Was de maatregel ook getroffen indien de regeling daaraan niet had bijgedragen?

Ja	*Nee*	*Nvt*	*Totaal*
6	17	5	28

Vraag V39
Zijn de doelen van de Tijdelijke Regeling voor de Quick Wins volgens u met de maatregel bereikt?

Ja	*Nee*	*Weet niet*	*Totaal*
25	1	2	15

Vraag V44
Wat zijn naar uw idee de sterke punten van de regeling?

Versnelling aanpak.
Mogelijk maken van vernieuwing in de openbare ruimte van onderdelen die in de begroting niet voorkomen cq sluitpost vormen.
Duidelijk voor partijen waartoe regeling dient. Ook de netwerkanalyse gekoppeld aan de regeling is een goed instrument om inzicht te krijgen wat er per regio nodig is. De communicatielijnen met het ministerie rond de uitvoering van de regeling en projecten zijn kort.
De sterke punten zijn dat er van de subsidieontvanger gevraagd wordt na te denken over een verbetering van de haven als watergebonden haven. En dat versterkt de economische positie van de haven, maar ook van ons eiland en zelfs in de regio.
Bewust maken dat stimulering van de vaarwegen nodig en mogelijk is en dat er op het water nog voldoende capaciteit is en er daardoor minder verkeer over de weg behoeft te gaan. De vaarweg is een modaliteit die gestimuleerd moet worden. Regeling is daarbij en belangrijk duwtje in de rug, ook om het richting bestuur overtuigend te maken en financiën hiervoor in de begrotingen te willen opnemen.
Richt zich op fysieke projecten in plaats van bijvoorbeeld planstudies.
aanzetten tot nader overleg, maar door de beperking in tijd niet haalbaar

Vraag V45
Wat zijn de minder sterke punten van de regeling?

Strakke kader.
Looptijd waarin alles moest worden uitgevoerd. Werkte nu alleen voor projecten die al waren gestart. Voor stimulering van nieuwe ontwikkelingen is en veel langere doorlooptijd tot en met realisatie nodig.
bescheiden budget en alle havengemeenten willen meedoen

Vraag V46
Wat zijn uw aanbevelingen? Hoe hadden de doelen beter bereikt kunnen worden? Waren het de juiste doelen die werden nagestreefd?

Geen aanbevelingen: 5 respondenten (4 geen antwoord)
Vaste contactpersoon voor inhoudelijke vragen over de aanvraag, kick off meeting organiseren op diverse havenlocaties in het land; de beoordeling van de aanvraag in een onafhankelijk team/commissie.
De hulp van het ministerie was gericht op de ontwikkelkant van het project. Heel nadrukkelijk werd gesteld dat de aspecten van staatssteun een verantwoordelijkheid van ons en het ministerie van Financiën waren. Dat laatste ministerie kwam pas na afronding van het project in beeld. Het zou prettiger zijn geweest als dit ministerie al eerder met subsidieontvangers en IenW om tafel konden zitten.
deadlines werden erg als deadline gezien, terwijl de praktijk weerbarstiger is en meer tijd kost. Aanpassing bestemmingsplan e.d. zijn in tijd gezien onvoorspelbaar. Het ministerie stond hier te veel op afstand en had soms geen begrip voor de omstandigheden.
meer tijd toestaan om tot realisatie te kunnen komen
Stel je als Rijksoverheid niet te afstandelijk op en heb begrip voor de belemmeringen en hobbels waar een uitvoerende overheid tegen aan loopt voor de uitvoering van een project. Wees daar minder dogmatisch in. Het ministerie moet ook richting de minister durven communiceren dat de lagere overheden meer tijd nodig hebben om de problemen in de voorbereiding en uitvoering te overwinnen

Vraag V48
Wat zijn uw aanbevelingen met betrekking tot een eventueel toekomstige rol van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat?

Versterking corridors / vaarverbinding en bedieningstijden
Goederencorridors voor weg, water, spoor. Slimme mobiliteit en duurzaamheidsinitiatieven ondersteunen.
Er zouden ook maatregelen kunnen worden ondersteund voor infrastructuur voor vergroening van de scheepvaart. Ook kan aansluiting worden gezocht bij de doelen van de goederencorridors.
Denk aan gebruik van nieuwe technieken zoals elektrisch varen of andere aandrijvingen. Bekijk wat missing links zijn in en bepaalde corridor Stimuleer het bedrijfsleven in geval van vergroening en pilot. Het blijft dat transport relatief goedkoop is, waardoor bedrijven niet snel bereid zijn om het productieproces hiervoor om te gooien. Gebruik vooral de mogelijkheden van uitstraling en imago

Bijlage 8 Gespreksonderwerpen interviews

Binnenhavens en binnenvaartsector

- Hoe functioneerde de binnenhavens in termen van bereikbaarheid voor de binnenvaart voor en gedurende de periode die deze evaluatie beslaat?
- Hoe verhoudt zich dat tot algemene ontwikkelingen m.b.t. de binnenvaart in Nederland en wat betekent dat voor de concurrentiepositie van de binnenvaart in de haven tegenover andere modaliteiten?

Doeltreffendheid

- Wat zijn de effecten van de Tijdelijke Regeling Quick Wins Binnenvaart?
- Welke andere effecten zijn er?
- Wat was er gebeurd als de Tijdelijke Regeling Quick Wins Binnenvaart er niet was?
- In hoeverre zijn er alternatieven voor de Tijdelijke Regeling Quick Wins Binnenvaart?
- Wat is de invloed daarvan op het gebruik van de Tijdelijke Regeling Quick Wins Binnenvaart?
- In hoeverre heeft de Tijdelijke Regeling Quick Wins Binnenvaart bijgedragen aan het wegnemen van investeringsbarrières?

Doelmatigheid van het beleid

- In hoeverre zijn apparaatskosten en beleidsuitgaven proportioneel met de effecten en waarom?
- In hoeverre is het vergelijkbaar met andere regelingen en welke?
- In hoeverre was het mogelijk om met dezelfde input meer effecten te realiseren en waarom?
- In hoeverre zijn administratieve lasten voor gemeenten en provincies proportioneel met de effecten en waarom?

Doelmatigheid van de bedrijfsvoering

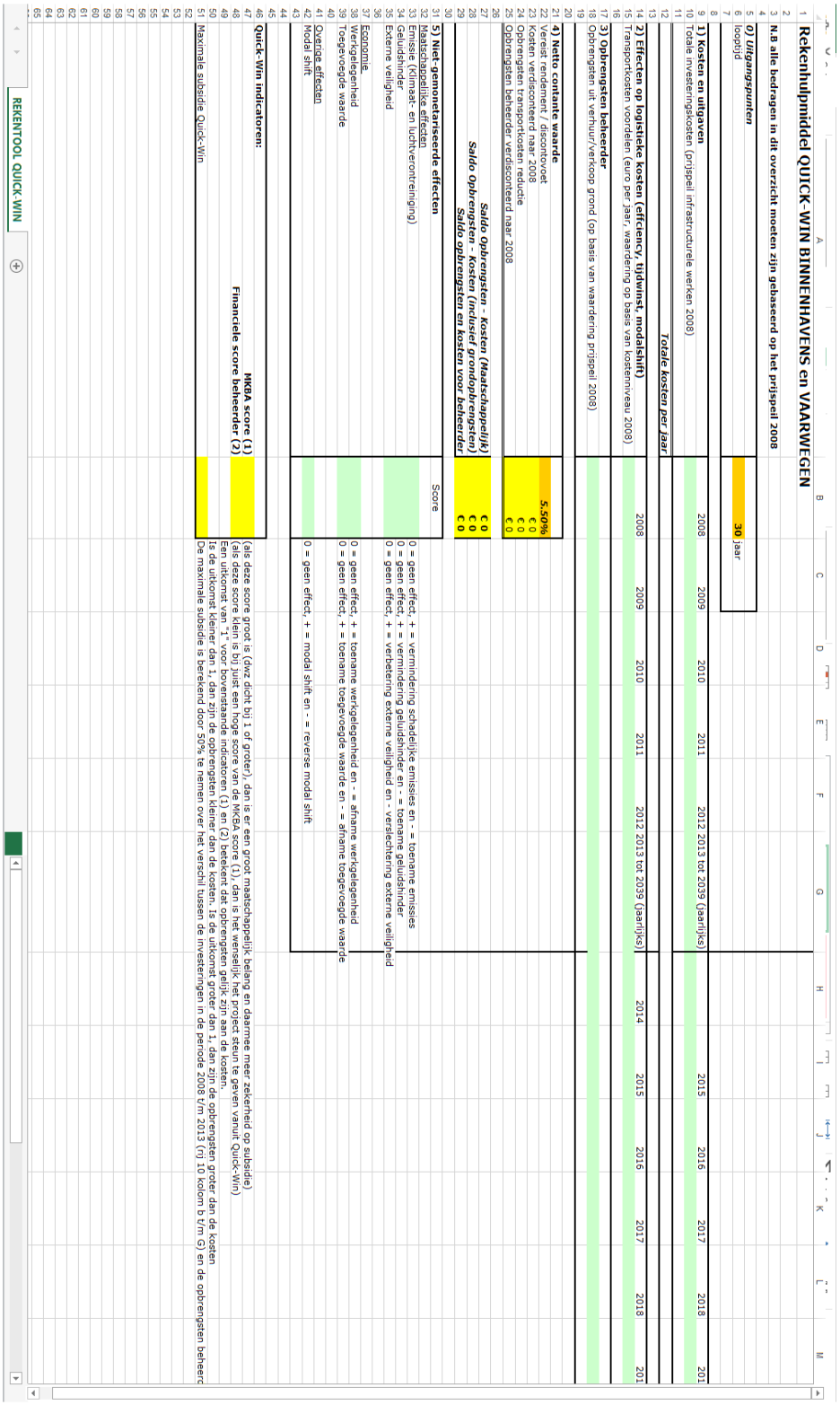
- In hoeverre zijn apparaatskosten en beleidsuitgaven proportioneel met de output en waarom?
- In hoeverre is het vergelijkbaar met andere regelingen en welke?
- In hoeverre was het mogelijk om met dezelfde input meer output te realiseren en waarom?
- In hoeverre zijn administratieve lasten voor gemeenten en provincies proportioneel met de effecten en waarom? En in hoeverre was sprake van proportionaliteit tussen uitvoeringskosten en administratieve lasten?

Leerpunten voor de toekomst

- Welke leerpunten zijn er om de doeltreffendheid en doelmatigheid in nieuwe regelingen te verbeteren?
- Wat gaat er dan beter?

Bijlage 9

Rekenhulpmiddel Quick Wins Binnenvaart aanvragen



Bijlage 10

Instructies Aanvraag Quick Wins Binnenvaart

Toelichting op effectbepaling ten behoeve van Quick Wins Binnenvaart 2e tranche
RWS – Dienst Verkeer en Scheepvaart (DVS), maart 2009

I. Inleiding
De maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) die wordt gevraagd voor de Quick Wins Binnenvaart betreft een analyse op hoofdlijnen. Voor een goede en transparante beoordeling van de MKBA's is uniformiteit en inzichtelijkheid van groot belang. In deze toelichting worden daarom kaders en richtlijnen gegeven waaraan de effectbepaling ten behoeve van de MKBA's moet voldoen. Dit wordt vormgegeven door een set van waarderingskentallen, rekenmethodieken en rekenvoorbeelden.

Indien er vragen zijn over de toepassing hiervan of over andere aspecten van de MKBA, kan contact worden opgenomen met de Dienst Verkeer en Scheepvaart (DVS) van Rijkswaterstaat: [namen verwijderd].

II. Mogelijke effecten
Door de uitvoering van een Quick Wins-project kan een groot scala aan effecten optreden. In de MKBA hoeven echter – vanwege het quick scan karakter en de vereiste inzichtelijkheid - slechts een beperkt aantal effecten in geld gewaardeerd te worden. Het betreft de onderstaande effecten:

1) Transportkostenvoordelen
- Reistijdbaten
  - afname wachtkosten bij overslag, bruggen of sluizen op de route
  - afname transportkosten door een kortere vaarroute
- Efficiencybaten (door gebruik grotere schepen of dieper afladen van hetzelfde schip)
- 'Modal-shift' baten (waardering van baten voor het vervoer dat verschuift van weg naar binnenvaart)

2) Grondopbrengsten
Het betreft hier de baten die voortkomen uit het vrijkomen van grond voor bedrijfsactiviteiten.
Omdat Quick Wins-projecten zich primair op transportkostenvoordelen die het gevolg zijn van verbeteringen van de bereikbaarheid over water, zullen mogelijke grondopbrengsten normaalgesproken beperkt bijdragen aan het totaal van baten. In veel gevallen vallen de baten op nationale schaal weg door herverdelingsaspecten (verschuiving van activiteiten binnen Nederland).

In de MKBA berekening blijven dus buiten beschouwing:
- andere baten voor de maatschappij (milieu en leefomgeving), zoals geluidsreductie, emissiereductie en vergroting van de veiligheid (nautisch en extern);
- baten als gevolg van verbetering betrouwbaarheid van reistijden
- kosten voor beheer en onderhoud; en
- inkomsten uit havengelden.

Indien bovengenoemde baten (milieu, veiligheid, leefomgeving, betrouwbaarheid) van toepassing zijn, is het wel zinvol voor de beoordeling om deze zo goed als mogelijk kwalitatief te beschrijven**.**

III. Kentallen voor de MKBA

Voor de waardering van transportkostenvoordelen van de binnenvaart wordt gebruik gemaakt van de volgende kentallen.

	Klassering		Karakteristieken maatgevend schip					Vaarkosten per km		Wachtkosten per uur
	Klasse DVS	Klasse CEMT	gem lvm (ton)	max diepgang geladen	breedte	lengte	omschrijving	beladen	leeg	
	M1	I	350	2,5	5,05	38,5	Spits	€ 9,7	€ 6,7	€ 38
	M2	II	550	2,6	6,6	50-55	Kempenaar	€ 10,5	€ 7,6	€ 45
B	M3	II	750	2,6	6,6	55-70	Hagenaar	€ 12,2	€ 8,9	€ 54
U	M4	III	950	2,7	8,2	67	Dortmund-Eems	€ 14,1	€ 10,2	€ 64
L	M5	III	1150	2,7	8,2	80-85	Verlengde Dortmund-Eems	€ 16,7	€ 12,1	€ 76
K	M6	IV	1550	2,9	9,5	80-85	Rijn-Herne schip	€ 21,4	€ 16,0	€ 99
	M7	IV	1950	3	9,5	105	Verlengde Rijn-Herne schip	€ 26,0	€ 19,4	€ 121
	M8	Va	2500	3,5	11,4	95-110	Groot Rijnschip	€ 32,0	€ 24,0	€ 154
	M1	I	350	2,5	5,05	38,5	Spits	€ 6,8	€ 4,7	€ 38
	M2	II	550	2,6	6,6	50-55	Kempenaar	€ 7,6	€ 5,5	€ 48
C	M3	II	750	2,6	6,6	55-70	Hagenaar	€ 9,1	€ 6,7	€ 59
O	M4	III	950	2,7	8,2	67	Dortmund-Eems	€ 10,9	€ 7,9	€ 73
N	M5	III	1150	2,7	8,2	80-85	Verlengde Dortmund-Eems	€ 13,2	€ 9,6	€ 90
T	M6	IV	1550	2,9	9,5	80-85	Rijn-Herne schip	€ 17,4	€ 13,1	€ 121
	M7	IV	1950	3	9,5	105	Verlengde Rijn-Herne schip	€ 21,6	€ 16,4	€ 152
	M8	Va	2500	3,5	11,4	95-110	Groot Rijnschip	€ 27,3	€ 20,8	€ 198
	M1	I	350	2,5	5,05	38,5	Spits	€ 7,8	€ 5,5	€ 58
	M2	II	550	2,6	6,6	50-55	Kempenaar	€ 8,3	€ 6,1	€ 69
T	M3	II	750	2,6	6,6	55-70	Hagenaar	€ 10,2	€ 7,6	€ 82
A	M4	III	950	2,7	8,2	67	Dortmund-Eems	€ 12,3	€ 9,1	€ 95
N	M5	III	1150	2,7	8,2	80-85	Verlengde Dortmund-Eems	€ 14,6	€ 10,7	€ 109
K	M6	IV	1550	2,9	9,5	80-85	Rijn-Herne schip	€ 19,1	€ 14,5	€ 138
	M7	IV	1950	3	9,5	105	Verlengde Rijn-Herne schip	€ 26,9	€ 20,7	€ 192
	M8	Va	2500	3,5	11,4	95-110	Groot Rijnschip	€ 38,5	€ 29,8	€ 274

Kosten kentallen Binnenvaart (prijspeil 2008) (bron: DVS / NEA)
Voor aanvullende informatie over afmetingen en diepgang, zie Richtlijnen vaarwegen

Toelichting

1. De Vaarkosten per km dienen gebruikt te worden om de efficiencybaten te berekenen, bijvoorbeeld gebruik grotere schepen en/of alternatieve route;
2. De Wachtkosten per uur dienen gebruikt te worden om tijdwinsten in de keten te berekenen, bijvoorbeeld bij afname wachtkosten bij overslag of sluispassages;
3. Voor baten van dieper afladen binnen dezelfde scheepsklasse kan de volgende 'formule' gebruikt worden: *0,09 x L x B ton extra capaciteit per dm. extra aflaaddiepte.*

Voor de batenbepaling dient in enkele gevallen gerekend te worden met de onderstaande kentallen voor het wegvervoer. Zie onder meer rekenvoorbeeld 3 verderop in dit document.

Klein (1,5 ton)	Middel (12 ton)	Middel (12 ton)	Groot (27 ton)	Groot (27 ton)	Groot (27 ton)
stukgoed	stukgoed	container	Bulk	stukgoed	container
€ 1,24	€ 1,38	€ 1,23	€ 1,65	€ 1,48	€ 1,40

Totale kosten wegvervoer per km. prijspeil 2008 (bron: DVS / NEA)

Er worden geen standaard kentallen voor overslagkosten beschikbaar gesteld. Deze dienen project specifiek bepaald te worden.

MKBA uitgangspunten
De effecten worden uitgedrukt in een netto contante waarde over een periode van 30 jaar. Alle effecten (kosten en baten) dienen hierbij verdisconteerd te worden met 5,5% (discontovoet = 2,5% ; risico-opslag = 3%).

Bijlage 11

Benadering feitelijke MKBA

In deze bijlage zijn een benaderingen van de feitelijk MKBA's van een aantal projecten opgenomen. Het berekenen van de feitelijke MKBA is complex, maar door de prognoses met de feitelijke cijfers te vergelijken voor wat betreft overslaggegevens of diepgang van schepen, kunnen toch plausibele uitspraken worden gedaan. Kengetallen van weg- en watervervoer zijn niet meegenomen. Let wel, deze selectie is niet representatief. Door de complexiteit van MKBA's en de beperkte beschikbaarheid van de gedane berekeningen, binnenvaartcijfers en tijd zijn representatieve berekeningen dan ook beperkt mogelijk.

Cuijk

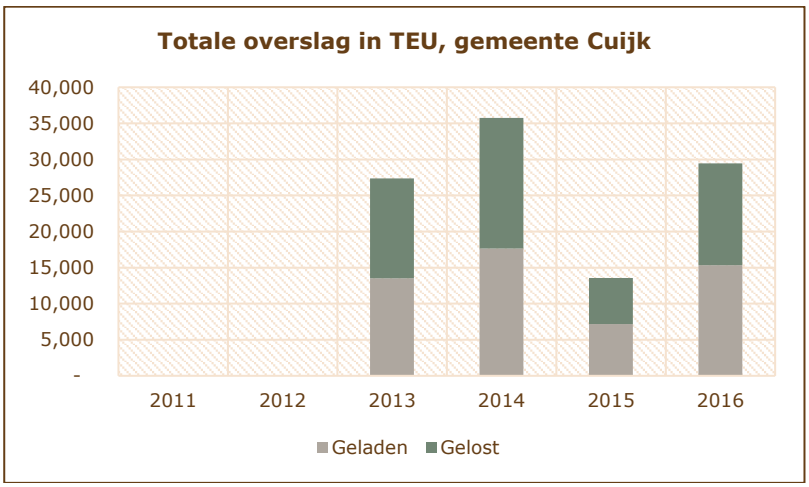
In Cuijk betreft het de realisering van een nieuwe openbare kade aan de noordkant van de bestaande haven. In tabel 17 staan de verwachte toename in overslag van bulkgoederen en containers te zien. Op basis van deze cijfers is de MKBA opgesteld. Er wordt gerekend met een verwachte jaarlijkse toename in bulk en TEU van 2% per jaar.

Tabel 17: Verwachte overslag bulk en containers voor de Quick Wins-project in Cuijk[75]

Jaar	*Bulkgoederen (in tonnen)*	*Containers (in TEU)*
2011	48.000	46.321
2012	115.672	49.100
2013	185.892	52.044
2014	258.735	55.167
2015	331.479	58.479
2016	338.109	59.649
2017	344.871	60.842
2018	351.768	62.059
2019	358.804	63.300
2020	365.980	64.566

Sinds januari 2013 is de terminal operationeel. In 2013 is er 21.535 ton bulk overgeslagen en 30.213 TEU. In 2014 is er 22.549 ton bulk overgeslagen en 37.438 TEU[76]. BIVAS data op gemeentelijk niveau is weergegeven figuur 24. De data voor bulkoverslag betreft meerdere kades (en bestaat hoofdzakelijk uit zandwinning), waardoor vergelijken lastig is. De containeroverslag daarentegen is alleen afkomstig van de nieuwe kade. Er zitten kleine verschillen tussen beide bronnen, maar de trends zijn hetzelfde. De dip in 2015 is te verklaren doordat een grote verlader haar containervervoer heeft verplaatst naar Nijmegen.

[75] Bron: aanvraagformulier Cuijk. De oorspronkelijke tabel loopt door tot het jaar 2039.
[76] Bron: verantwoording overslag 2013-2014 door gemeente Cuijk



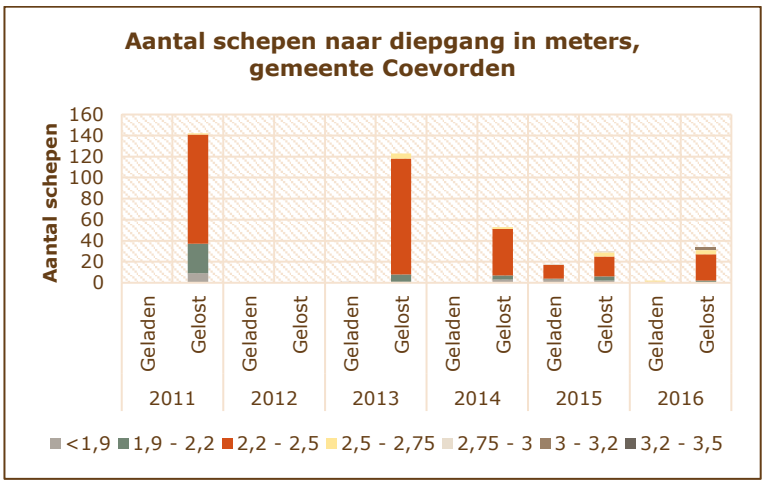
Figuur 24: TEU overslag gemeente Cuijk. Bron: BIVAS

Uit beide bronnen blijkt dat de daadwerkelijke overslagcijfers van Cuijk achterblijven bij de cijfers waar in de MKBA vanuit is gegaan – ook wanneer rekening wordt gehouden met de verlate realisatie. Wat betreft containeroverslag is voor de jaren 2013 tot 2016 achtereenvolgens slechts circa 50%, 60%, 30% en 50% van de verwachte groei gerealiseerd. De cijfers voor bulkoverslag zijn nog lager. Omdat de MKBA-score bij de aanvraag op 11,18 uitkwam en de totale investeringskosten lager zijn uitgevallen dan de investeringen waarop de MKBA is gebaseerd, is het duidelijk dat de positieve maatschappelijke meerwaarde van dit project momenteel aanwezig is.

Coevorden

Een ander voorbeeld is Coevorden. Het gaat hier om het verbeteren van de Coevorden-Vechtkanaal door een viertal ingrepen, namelijk het aanpassen van de fundering van de Bentheimer spoorbrug, het baggeren van de vaarweg vanaf de Monierbrug tot in de Stadsgracht, verplaatsing van de kade aan de Gramsbergenstraat en bochtafsnijding ter hoogte van de Robertsweg. In de MKBA gaat de aanvrager ervan uit dat als gevolg van de verdieping, CEMT klasse II schepen volledig beladen kunnen worden en 550 ton in plaats van 425 ton mee kunnen nemen. De diepgang van de schepen komt daarbij op 2,6 meter te liggen. Toentertijd ging men uit van 470 (lege en beladen) schepen, met de realisatie van het project kunnen 175 (lege en beladen) scheepsbewegingen bespaard worden. In figuur 25 is de diepgang te zien van de schepen die de gemeente Coevorden hebben aangedaan. Afgezien van een algehele afname van scheepsbewegingen is te zien dat er bijna geen schepen met een diepgang van tussen de 2,5 meter en 2,75 meter zijn. Hoewel een afname in scheepsbewegingen zichtbaar is, heeft dit niet geleid tot een betere efficiëntie door klasse II schepen vol af te laden. Er is eerder sprake van een algehele afname van vervoer naar de binnenhaven van Coevorden.

Wel merkt de respondent in de enquête op dat de positie van de binnenhaven sterk is verbeterd en dat momenteel gesprekken lopen met de industrie om de verwachte baten alsnog te halen.



Figuur 25: Diepgang van de schepen die tussen 2011 en 2016 in Coevorden geladen en gelost hebben. Bron: BIVAS

Oosterhout

In Oosterhout is de kade Vijf Eiken eind 2015 in gebruik genomen, daar waar de oplevering in 2012 verwacht was. De reden voor vertraging is voornamelijk toe te wijzen aan de aanwezigheid van een hoge druk gasleiding op het terrein die niet verlegd kon worden, waardoor de continuering van het gehele project ter discussie stond en de gemeente Oosterhout buiten de Quick Win-regeling om extra budget heeft moeten vrijmaken. Ook is er besloten om over te stappen op containeroverslag, waar het doel was om een kade voor bulkoverslag aan te leggen. De verwachte cijfers gebruikt in de MKBA en de werkelijke cijfers zijn weergegeven in tabel 18. De berekende MKBA score van Oosterhout was 5,77. Duidelijk is dat de verwachte MKBA score niet is gehaald. De reden voor dat het tonnage achterblijft, is omdat de overslag van vruchtenconcentraat naar binnenvaartschepen in Rotterdam (nog) niet is gerealiseerd. Wel is door de grote hoeveelheid gerealiseerde overslag het zeer waarschijnlijk dat de MKBA-score positief is.

Tabel 18: Verwachte en feitelijke overslag bij de Quick Wins-project in Oosterhout

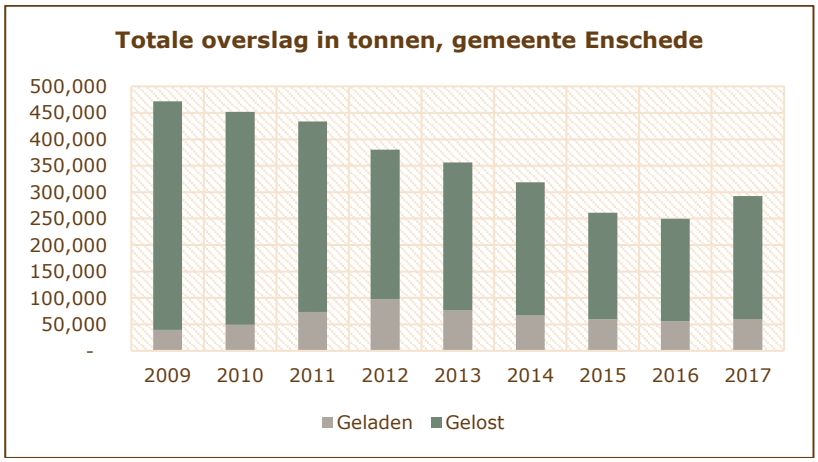
Prognose		***Realiteit***	
Jaar	**Overslag bulk (ton)**	**Vergelijkbaar jaar**	**Overslag containers (ton)**
2012	98.628	2016	75.000
2013	107.830	2017	82.000[77]
2014	118.027	2018	???
2015	129.335	2019	???

Enschede

Een ander voorbeeld zijn de twee projecten in Enschede, Ontwikkeling nieuwe natte kavels en Uitbreiding en verbetering kade. De MKBA scores voor de projecten zijn 1,3 en 1,4. Uitgegaan wordt van een gecombineerde toename in bulkoverslag van 300.000 bulk in 2020, waarbij de baten gemiddeld € 1,6 miljoen per jaar zijn. In totaal is € 1,95 miljoen naar de projecten gegaan, op een totaal investeringssom van € 5,5 miljoen. Beide projecten zijn eind 2014 afgerond.

[77] Dit is een schatting gemaakt door de aanvrager ten tijde van de subsidieaanvraag.

De overslaggegevens van de gemeente Enschede zijn weergegeven in figuur 26. Hieruit valt geen groei richting de 300.000 ton extra bulkoverslag te constateren. De feitelijke MKBA lijkt daardoor niet positief uit te vallen, echter het is van belang om naar de context te kijken. Een blik op de reden waarom de verwachte MKBA score niet is gehaald en de toekomstige verwachtingen geeft een beter beeld van de feitelijke MKBA score.



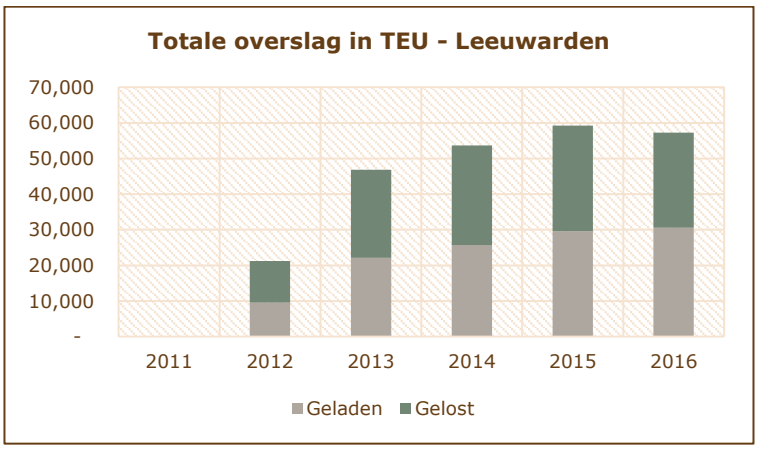
Figuur 26: Overslaggegevens gemeente Enschede. Bron: BIVAS

Ook de respondent constateert langzamere ontwikkelingen dan verwacht. Vooral de acquisitie van nieuwe bedrijven voor de nieuwe natte kades blijft achter op de verwachtingen. Ook als gevolg van de crisis hebben sommige bedrijven de overstap naar transport over water nog niet gemaakt. Het feit dat de sluis verderop op de vaarweg begin 2017 30 dagen dicht was heeft de overstap ook vertraagd.

Desondanks zijn de verwachtingen positief. De gemeente is druk bezig met het voeren van gesprekken met het bedrijfsleven om zich om de nieuwe kades te vestigen of om transport via water te laten plaatsvinden. Havenbedrijf Twente, waarbij de port of Enschede aangesloten is, is actief bezig met het promoten van vervoer over water. Daarnaast wordt gewerkt aan het upgraden van de Twentekanalen naar vaarwegklasse Va als ook het op afstand bedienbaar maken van de sluizen om de havens in de regio bereikbaarder te maken. Ook moet bedacht worden dat beide projecten onderdeel waren van een groter plan: een 10-jarig plan om de haven van Enschede te herstructureren. De feitelijke MKBA's hebben dus met de MKBA van het gehele plan te maken.

Kortom, ondanks dat de verwachtingen uit de MKBA momenteel niet gehaald zijn, is het aannemelijk dat een positieve MKBA alsnog gehaald wordt.

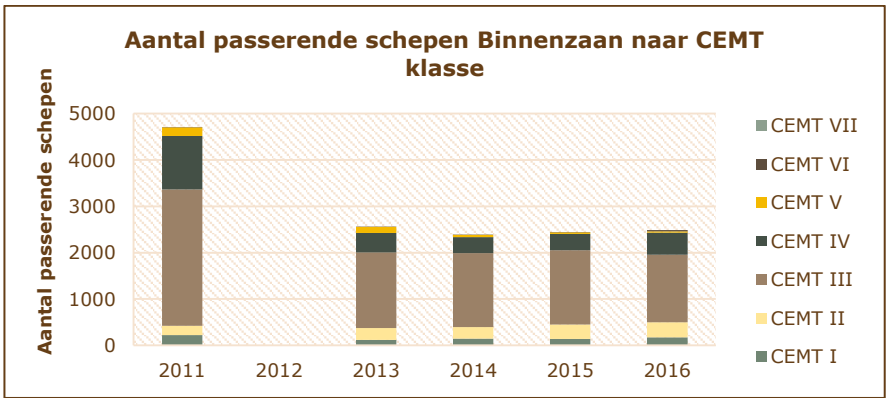
Leeuwarden (Zwaaikom t.b.v. de aanleg van de containerterminal)
Ten behoeve van de terminalontwikkeling in Leeuwarden is een marktprognose opgesteld. Uitgaande van deze cijfers wordt uitgegaan van 28.000 beladen containers in het jaar 2039. In de raming ging de aanvrager uit van vervoer met Riverliner schepen van 110 x 10,50 meter met een diepgang van 3 meter. In de onderstaande figuur zijn de overslagcijfers voor containers weergegeven. Vanuit gaande dat circa de helft van de overgeslagen containers leeg zijn, is het erg aannemelijk dat de verwachte baten gerealiseerd zullen worden.



Figuur 27: Containeroverslag bij de Zwettehaven in Leeuwarden. Bron: BIVAS

De Zaan

De aanvrager van de twee projecten voor de Zaan ging uit van transportefficiency doordat CEMT klasse Va schepen dieper beladen konden worden. Uit de onderstaande figuur[78] is te zien dat amper transport met klasse Va schepen heeft plaatsgevonden. De reden hiervoor is dat het succes van deze projecten afhankelijk is van overige infrastructurele investeringen die, als gevolg van vertragingen, ten tijde van deze evaluatie nog niet zijn afgerond. Bij de verbeteren van de Zaan stond namelijk ook de vergroting van de Wilhelminasluis op het programma. Als gevolg van problemen tijdens de bouw is dit project nog steeds niet afgerond, waardoor de sluis nog beperkt gebruikt kan worden. Ten tijde van de subsidieaanvraag was voor het berekenen van de baten wel met de oplevering van dit project rekening gehouden. Door deze beperking kan de gecreëerde capaciteitsuitbreiding op de Zaan nog niet benut worden. Daarbij komt dat het Quick Wins-project in Alkmaar, die wel subsidie toegewezen heeft gekregen, uiteindelijk niet is doorgegaan. Ook is huisvuil transport via de binnenvaart naar HVC in Alkmaar nog niet op gang gekomen. Beide projecten zouden ook voor extra vervoer op de Zaan zorgen.



Figuur 28: Aantal passerende schepen over de Binnenzaan, ingedeeld naar CEMT klasse. Bron: BIVAS

Tilburg

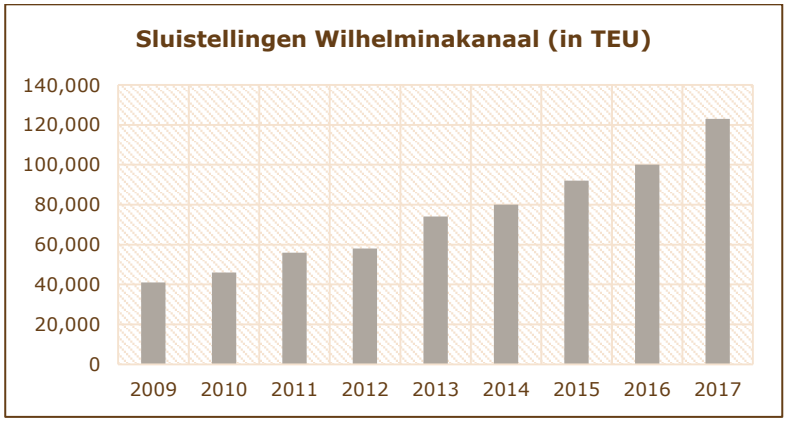
In Tilburg betreft het project de aanleg van een nieuwe langshaven en zwaaikom. Aan deze langshaven is de openbare containerterminal Vossenberg West II gerealiseerd.

[78] De piek in 2014 is voor een groot deel te verklaren door het vervoer van zand en grind als gevolg van werkzaamheden in Purmerend. Cijfers voor 2012 ontbreken

Hiermee is de gemeente Tilburg toegankelijk voor de ontvangst van CEMT klasse IV en V-containerschepen met (tijdelijke)ontheffing. De exploitatie van de openbare containerterminal op Vossenberg West II is in 2013 gestart met een capaciteit van bijna 20.000 TEU en heeft een maximale capaciteit van 75.000 TEU. Inmiddels heeft de private terminalexploitant in samenwerking met de gemeente Tilburg en de provincie Noord-Brabant 3 hectare aangrenzende grond in gebruik genomen om extra depotruimte te creëren. Verder zijn er met additionele private investeringen 2 portaalkranen aangekocht om de extra overslag te kunnen accommoderen. In de subsidieaanvraag wordt verwacht dat deze capaciteitsgrens rond 2030 bereikt zal zijn. In de onderstaande figuur zijn de sluistellingen van de nabij gelegen sluis "I (Oosterhout)" in het Wilhelminakanaal zichtbaar.

Sinds het van start gaan van de exploitatie van Vossenberg in 2013 is een sterke volumegroei in containeroverslag zichtbaar. In 2017 is de overslagvolume met 65.000 TEU gestegen ten opzichte van de oorspronkelijke situatie in 2012.

Ook de schepen bestemd voor de containerterminal bij Loven worden via sluis I bediend. Deze terminal is toegankelijk voor CEMT klasse II containerschepen die t.o.v. een klasse IV-schip extra transportkosten per container genereren. Doordat deze terminal evenals de terminal Vossenberg in handen is van dezelfde private terminalexploitant mag worden verondersteld dat de toename in containeroverslag geheel voor rekening komt van de Vossenberg terminal.



Figuur 29: Sluistellingen containerschepen bij de sluis in het Wilhelmina kanaal. Bron: Netwerkinformatiesysteem, VIN

Wanneer de verwachte overslaggegevens van Vossenberg met de gerealiseerde overslaggegevens worden vergeleken is duidelijk dat het project erg succesvol is. Met een overslag van 65.000 TEU in 2017 zit de terminal al bijna aan de voorspelling van 75.000 TEU in 2030. De terminal opereert boven verwachting waardoor duidelijk is dat de maatschappelijke baten voor dit project groter zijn dan de maatschappelijke kosten. Tevens is het van belang om in beeld te hebben dat het omliggende logistieke bedrijventerrein Vossenberg II (meer dan 200 hectare) sinds de komst van de terminal inmiddels geheel is volgebouwd met grote distributiecentra die allen in meer of mindere mate gebruikmaken van deze containerterminal. Naast de investeringen van deze logistieke dienstverleners in nieuwe warehouses hebben deze distributiecentra duizenden additionele arbeidsplaatsen opgeleverd.