



Evaluatiepunten vaarbeleid

Amsterdam, 30 maart 2021

Op 17 maart 2021 heeft een bestuurlijk overleg plaatsgevonden met wethouder De Vries over de uitslag van de eerste loting voor exploitatievergunningen passagiersvaart.

Aangekondigd is dat de loting in juli samen met de reders geëvalueerd wordt. Aan de reders is gevraagd om punten voor de evaluatie aan te leveren.

De Vevag maakt graag van deze gelegenheid gebruik. Onze inbreng vindt u hieronder en ziet op 5 onderdelen van het beleid.

Wij zijn op de hoogte dat Rederij Kooij ook punten voor de evaluatie heeft ingebracht. Op veel punten zult u geen verschil van mening zien tussen de Vevag en Rederij Kooij. Op een aantal punten zijn die verschillen er echter wel degelijk. Deze verschillen kunt u terug vinden onder punt 2: Ongelijk Speelveld (segment Historisch) en 3 (welstand).

1. Effectiviteit en doelmatigheid
2. Ongelijk Speelveld
3. Welstand
4. Administratieve lasten en regeldruk
5. Communicatie

1. Effectiviteit en doelmatigheid

Nu de eerste tranche heeft plaatsgevonden kan beoordeeld worden in hoeverre de uitkomst bijdraagt aan de in het beleid gestelde doelen. Deze beleidsdoelen kunnen als volgt worden samengevat:

1. Een juridisch houdbaar stelsel
2. Beperken van groei van de rondvaart
3. Ruimte bieden aan nieuwe toetreders

1.1. Een juridisch houdbaar stelsel

Of dit doel bereikt wordt staat nog allerm minst vast. Feit is wel dat het door de gemeente opgezette systeem op vrijwel alle onderdelen juridisch wordt aangevochten, met zeer hoge kosten tot gevolg voor zowel de gemeente als de betrokken reders. De totale juridische kosten van gemeente en reders samen lopen inmiddels al tegen de 1,5 miljoen euro en dit is nog maar het begin. De beroepsprocedures moeten nog beginnen, evenals de vele bezwaarprocedures tegen de vergunningbesluiten. De verwachting is dat de juridische kosten de komende jaren nog zeer fors zullen oplopen, met een onzekere uitkomst.

Zelfs als het stelsel juridisch houdbaar blijkt, zal het altijd omstreden blijven. De voltallige oppositie in de gemeenteraad verzet zich tegen het huidige beleid. Een wijziging in de

politieke verhoudingen kan ertoe leiden dat het politieke draagvlak voor het stelsel onder druk komt te staan. Het roept de vraag op of het beleid in de huidige vorm voldoende robuust en toekomstbestendig is.

Daarnaast dient te worden opgemerkt dat dit pas de eerste tranche is. Dit is een stelsel waarmee elke twee jaar weer exact dezelfde procedures zullen worden gestart, waarbij de vorige procedure nog niet eens zal zijn afgerond. De gemeente lijkt er wederom niet voor te kiezen om eerst de bezwaar- en beroepsprocedures af te ronden voordat er onomkeerbare stappen worden gezet. Vele reders zitten nog altijd in de nasleep van de vorige vergunningsronde, met verzoeken om schadevergoedingen waar nog geen duidelijkheid over is.

1.2. Beperken van groei van de rondvaart

Het belangrijkste doel voor het vaarbeleid is volgens de gemeente het beperken van een ongebreidelde groei van de rondvaart. Op basis van oude (!) prognoses zou de groei van het toerisme de komende jaren leiden tot een onaanvaardbare groei van de rondvaart. Wij hebben als branche altijd betwist dat er sprake zou zijn van ongebreidelde groei. Deze onzekere vrees rechtvaardigt in ieder geval niet om een ingrijpende maatregel als een vergunningenplafond in te stellen. De coronacrisis heeft dit punt alleen maar versterkt. Van toerisme en drukte is op dit moment in het geheel geen sprake meer. De verwachting van de gemeente is dat het toerisme de komende jaren snel weer op het oude niveau zal komen, waardoor het beleid dan toch weer actueel wordt. Of dit ook daadwerkelijk zo is, is echter maar zeer de vraag. Het roept de vraag op in hoeverre het beleid überhaupt nog bijdraagt aan de aanvankelijk geformuleerde beleidsdoelen.

Voor de reders is het onbegrijpelijk dat zij in een tijd van ongekende crisis, waarin zij al hun tijd en energie nodig hebben om te vechten voor hun voortbestaan, nog altijd geconfronteerd worden met een gemeente die uit alle macht probeert een vermeend drukteprobleem op te lossen in een inmiddels uitgestorven stad. De reders zijn van mening dat een volumebeleid – zeker in de huidige situatie - niet proportioneel is.

1.3. Ruimte bieden aan nieuwe toetreders

In de eerste vergunningenronde zijn uiteindelijk slechts 7 vergunningen verstrekt aan nieuwe toetreders. Dit roept de vraag op waarom we dit hele circus organiseren. Vanwege de dienstenrichtlijn moet het vaarbeleid open staan voor nieuwe toetreders, maar in de praktijk is het aantal nieuwe toetreders (net als bij de vergunningen ronde in 2016) zeer beperkt.

Geschiktheid van een lotingsysteem

De aard van de ondernemingen leent zich niet goed voor dit soort periodieke aanbestedingen of concessies. Rederijen zijn vaak familiebedrijven, die grote investeringen

moeten doen en er jaren over doen om een bedrijf op te bouwen. Daarbij geldt ook nog dat in het huidige stelsel geen sprake is van overgang van onderneming (zoals bij OV-concessies wel het geval is). Een nieuwe toetreders of een bestaande reder die inschrijft in de loting zal dat met een eigen bestaand of nieuw te bouwen vaartuig doen, dus de reders die hun boot kwijt raken, zullen deze boot niet eenvoudig meer kunnen verkopen, omdat daar nauwelijks een markt voor is. Vaartuigen kosten ook veel geld als zij niet gebruikt worden en het is niet bevorderlijk als een vaartuig een langere periode niet operationeel is. Uw college heeft wel aangegeven dat het mogelijk is dat voor het betreffende vaartuig in een volgende ronde wel een vergunning wordt verleend. Het ligt echter niet in de rede om een vaartuig twee jaar lang niet operationeel te hebben. Ook een stilliggend vaartuig brengt veel kosten met zich mee.

Ook dient er rekening mee te worden gehouden, dat bedrijven die al langere tijd bestaan langdurige verplichtingen zijn aangegaan, zo zijn mensen in vaste dienst, zijn er financieringen aangegaan met bijbehorende zekerheidsrechten zoals hypotheekrechten of pandrechten, en worden huurovereenkomsten voor winkelruimtes doorgaans voor 10 jaar afgesloten.

De uitslag van de loting toont bovendien ook de grote willekeur van het systeem aan. Het verkrijgen van een vergunning is puur geluk en reders kunnen maar weinig invloed uitoefenen op de uitkomst. Zelfs het doen van veel aanvragen geeft daarbij weinig extra zekerheid. Er zijn reders die 2x zoveel aanvragen hebben gedaan als anderen en die toch ongeveer evenveel vergunningen hebben gekregen.

De willekeurigheid van de uitslag maakt dat ook de winnaars van de loting hoogstens opgelucht kunnen zijn dat ze dit keer de dans ontsprongen zijn. Bij de volgende loting is het evengoed mogelijk dat zij aan het kortste eind zullen trekken. Uiteindelijk kent het systeem daarmee vooral verliezers van rechtszekerheid. Een “gewogen toetreding” zoals in 2016 heeft plaatsgevonden draagt overigens net zo goed een hoge mate van willekeur in zich, dus een systeem organiseren dat nog meer lijkt op een aanbesteding, concessie of andere vorm van “beauty contest” is hiervoor niet de oplossing.

2. Ongelijk Speelveld

Los van de vraag of het systeem effectief en doelmatig bijdraagt aan de doelen van de gemeente, heeft het huidige systeem een groot aantal negatieve bijeffecten. De enorme onzekerheid over het verlengd krijgen van een aflopende vergunning is hierbij het grootste probleem. Ook als het huidige systeem in stand blijft zijn aanpassingen nodig om ongewenste bijeffecten van het beleid te verminderen.

2.1 Vergunningenbingo

De gekozen segmentindeling werkt in de hand dat reders strategisch gaan inschrijven. Immers, reders die schepen in het segment “historisch” hebben, zijn relatief zeker van het

behoud van hun vloot. Door de gehanteerde definitie kan het segment niet groeien. Slechts schepen gebouwd voor 1970 zijn historisch. In de eerste beleidsstukken van 2019 werd wel uitgegaan van het gegeven dat een vaartuig minimaal vijftig jaar oud moest zijn om in aanmerking te komen voor een vergunning voor een historisch vaartuig. Waarom dit inzicht later is gewijzigd is onduidelijk en ook niet te rechtvaardigen. Een gevolg van het hanteren van dit vaste jaartal, in plaats van de 'leeftijd' van het vaartuig is dat in, bijvoorbeeld, 2071 een vaartuig dat gebouwd is in 1971 en dus 100 jaar oud, nog steeds niet in het segment historisch kan inschrijven. Daarnaast heeft een inschrijving in het segment historisch niet alleen een kans in dat segment maar ook in de segmenten beeldbepalend en uiteindelijk regulier.

De reders die niet over historische vaartuigen beschikken, hebben geen andere keus dan met zo veel mogelijk "lootjes" aan de loterij mee te doen. Zoals de praktijk van de eerste ronde bewezen heeft, maken reders die alleen inschrijven met de vergunningen die zij daadwerkelijk nodig hebben, nauwelijks kans op een vergunning.

Met deze wetenschap zullen bij volgende rondes reders die niet over historische vaartuigen beschikken, allen maximaal inschrijven om zodoende nog enige kans op behoud van vergunningen en daarmee hun bedrijf te houden.

Daar waar het dus enerzijds nodig blijkt om strategisch in te schrijven om enige kans op vergunning- en bedrijfsbehoud te maken, zou het systeem dat tegen moeten gaan door te eisen dat de aanvrager moet verklaren over ieder aangevraagd vaartuig te kunnen beschikken en te kunnen financieren.

In de praktijk heeft dit systeem, zo lijkt het, niet gefunctioneerd. Er zijn aanvragen gedaan met in totaal 50-100 vaartuigen per aanvrager. De hiermee samenhangende kosten lopen in de tientallen miljoenen Euro's en het is de vraag hoe in deze tijd dergelijke bedragen gefinancierd kunnen worden. Nog daargelaten dat het niet aannemelijk is dat de benodigde werfcapaciteit beschikbaar is.

Het lijkt erop dat de aanvragen in de praktijk alleen individueel getoetst zijn en dat niet gekeken is of een aanvrager de financiering en bouw van het totaal aantal aanvragen kan verantwoorden. Met andere woorden: wie kan aantonen dat hij 1 vaartuig kan financieren en bouwen, hoeft de bouw van 50-100 vaartuigen kennelijk niet te verantwoorden.

Een ander nadelig effect van het maximaal inschrijven zal zijn dat bedrijven langzaam zullen krimpen en uiteindelijk verdwijnen. Immers, de kans om een vergunning te bemachtigen, zal door de hoeveelheid inschrijvingen steeds kleiner worden waardoor bestaande bedrijven, vaak familiebedrijven die al meer dan 50 jaar opereren, hun bedrijf zien verdampen.

2.2 Segment Historisch

Het segment historische schepen leidt tot een ongelijk speelveld: slechts de rederijen met vaartuigen van voor 1970 kunnen in dit segment inschrijven. De kans dat andere rederijen en nieuwe toetreders vaartuigen van voor deze datum kunnen aanschaffen, is relatief klein. Hiermee plaatst het systeem rederijen die momenteel reeds over historische vaartuigen beschikken in een voorkeurspositie. En dat is vreemd aangezien het college de begrippen “gelijk speelveld” en “eerlijke kansen” tot speerpunten van het nieuwe vaarbeleid heeft verheven. Tegen deze achtergrond is het des te opmerkelijker dat het college het segment Historisch in de beleidsvorming heeft vergroot tot het wenselijk aantal vergunningen (op basis van de reeds bestaande vloot van historische vaartuigen) met als doel de zittende partijen zoveel mogelijk te beschermen. Niet alleen maakt dat de kans om een vergunning in het segment reguliere vergunningen te loten aanzienlijk kleiner, ook lijkt dit strijdig met de Dienstenrichtlijn. Mocht het op grond van het huidige nieuwe systeem tot een volgende uitgifteronde komen, dan zou dit gecorrigeerd moeten worden door het aantal beschikbare vergunningen in het segment Historisch te reduceren ten gunste van de andere segmenten.

Echter, naar oordeel van de Vevag kan het segment Historisch geen stand houden.

3. Welstand

Over de welstandscriteria is lang gediscussieerd en dit blijft onderdeel van discussie. Wat opvalt in de uitslag is dat de welstandscommissie de welstandsnota op bepaalde onderdelen strikter interpreteert dan bedoeld was. Dat betreft onder andere de belettering, waarbij de welstandscommissie ervan uit is gegaan dat bepaalde kleuren en afmetingen zijn voorgeschreven, terwijl dit bij de totstandkoming van de welstandsnota bewust is losgelaten. Het is ook de vraag of de welstandsnota op sommige onderdelen niet te gedetailleerd is. Ook valt op dat de welstandscommissie in bepaalde gevallen de binnenkant van vaartuigen beoordeeld heeft, terwijl hier al helemaal geen juridische basis voor is. Bij welstandsbeoordelingen voor bouwwerken wordt ook niet gekeken naar de binnenkant van het bouwwerk, waarom dit voor vaartuigen wel zou mogen, is onbegrijpelijk. Verder is het in bepaalde gevallen ook zo dat er nu veel voorschriften zijn gesteld voor vaartuigen die reeds na 2017 zijn beoordeeld, op grond van hetzelfde Welstandsbeleid, die bij de vorige beoordeling niet zijn gesteld.

Los van bovenstaande constatering, leidt het oordeel van de welstandscommissie tot veel juridische discussie over de afwijzingen. In het segment Bemand is 23% van de aanvragen afgewezen op welstand. Dat is een hoog percentage en was naar alle waarschijnlijkheid te voorkomen geweest als aanvragers in staat waren gesteld om ontwerpen of boten aan te passen. Dit had gekund door de mogelijkheid een pre-advies aan te vragen voor de loting of een tussenadvies tijdens de procedure. Indien alle aanvragers dit tussenadvies krijgen, is er nog steeds sprake van een gelijk speelveld. Dit is door verschillende betrokkenen in zienswijzen voorgesteld en had ook in de rede gelegen, gelet op de evaluatie van het

welstandsbeleid die in juni 2019 is gehouden. Uit deze evaluatie kwam naar voren dat slechts 12% van de aanvragers erin was geslaagd om direct een positief advies op welstand te krijgen, en bij 75% lukte dit pas na opmerkingen van de welstandscommissie.

4. Administratieve lasten en regeldruk

De aanvraagprocedure zelf is op onderdelen ook voor verbetering vatbaar. Dit zit hem onder andere in de gebruiksvriendelijkheid van de portal en de erg specifieke informatie die moet worden aangeleverd.

4.1. Digitale portal

De digitale portal is op zichzelf een handige omgeving om aanvragen voor een vergunning te doen, maar heeft wel een aantal beperkingen. Met name het feit dat verschillende bestanden moeten worden samengevoegd tot één bestand is onhandig en niet erg gebruiksvriendelijk. Ook het feit dat voor elke rechtspersoon een ander account moet worden aangemaakt met een ander emailadres is niet handig.

4.2. Vormvereisten

Informatie moet worden aangeleverd volgens een heel specifiek format. De structuurtekening moet op een bepaalde voorgeschreven manier worden opgesteld (met cirkels en vierkanten), foto's moeten heel specifiek worden aangeleverd vanuit verschillende invalshoeken, tekeningen moeten aan allerlei voorwaarden voldoen (het bekende voorbeeld van zowel stuurboord als bakboord, ook als dat precies hetzelfde is), etc.

4.3. Bibob toets

De Bibob-toets heeft de reders veel hoofdpijn bezorgd. Niet alleen moest heel veel informatie worden aangeleverd, maar ook ging dit naar de mening van de reders wel erg ver. Bijvoorbeeld bewijsstukken voor de aanschaf van de inventaris die al tien jaar oud is. Ook het opvragen van de persoonlijke inkomstenbelasting gegevens van de directeur, die de onderneming niet uit eigen middelen financiert, wordt gezien als een forse en onnodige inbreuk op de privacy van betrokkenen. Verder leverde de Bibob-toets veel vragen op over wat precies moet worden aangeleverd. Ook na de schriftelijke vragenronde waren deze onduidelijkheden nog niet opgehelderd, veel rederijen hebben immers nog aanvullende vragen ontvangen over de Bibob. De vraag is bovendien of de rondvaartsector als een criminogene sector moet worden aangemerkt, waar de Bibob volgens de overwegingen voor bedoeld is – om te voorkomen dat er strafbare feiten zullen worden gepleegd met de onderneming – zodat het zware middel van een Bibob-toets gerechtvaardigd is. Hier lijken in ieder geval geen concrete aanwijzingen voor te zijn.

4.4. Verbondenheid

Aan de ene kant worden verschillende werkmaatschappijen met dezelfde eigenaar als één aanvrager gezien, aan de andere kant ook als verschillende rechtspersonen. Dit maakt het systeem inflexibel wanneer verbonden partijen vaartuigen en vergunningen onderling willen uitwisselen.

5. Communicatie

Specifieke aandacht moet uitgaan naar de evaluatie naar de communicatie met de reders. Deze is op verschillende punten voor verbetering vatbaar.

5.1 Persoonlijk contact

Een grote beperking in de communicatie met het Programma Varen is dat het nauwelijks mogelijk is om een persoon te spreken te krijgen. Ook uit de toeslagenaffaire is wel gebleken dat dit het oplossen van problemen extra bemoeilijkt. E-mails worden alleen anoniem verstuurd en ondertekend met "Programma Varen" of "Team Vergunningen". De naam van de behandelend ambtenaar wordt niet vermeld en er is ook geen telefoonnummer dat gebeld kan worden bij eventuele vragen. Er kan alleen gecommuniceerd worden via het algemene e-mailadres en het algemene telefoonnummer 14020. Zij hebben de instructie om geen individuele emailadressen en telefoonnummers van ambtenaren te delen.

De ervaring met 14020 is dat zij slecht of niet op de hoogte zijn van het bestaan van het Programma Varen en daar ook niet mee kunnen doorverbinden. Via de officiële kanalen is het vrijwel onmogelijk om snel en rechtstreeks in contact te komen met de juiste persoon binnen het Programma Varen. Het enige communicatiemiddel is het sturen van een email naar de algemene mailbox en wachten op antwoord (wat soms lang kan duren). Dit is niet erg klantvriendelijk.

5.2 Aanvullende informatieverzoeken

Tijdens de aanvraagprocedure wordt aanvullende informatie opgevraagd als deze onvolledig is of niet volgens het voorgeschreven format is aangeleverd. Ook hier geldt dat het in principe niet mogelijk is om in contact te komen met het Programma Varen bij eventuele vragen over het aanvullende informatieverzoek. Het grote nadeel van de portal is dat deze een "muur" vormt tussen de reder en het Programma Varen: er wordt gecommuniceerd via een computer. Omdat contact niet mogelijk is, kan het zijn dat ook na het aanleveren van aanvullende informatie deze nog steeds niet volledig is of nog steeds niet helemaal is wat gevraagd is. In de huidige situatie heeft de reder dan geen mogelijkheid tot herkansing door het aanleveren van extra informatie en wordt de aanvraag buiten behandeling gesteld.

Er is bij het Programma Varen in het algemeen terughoudendheid met betrekking tot individueel contact over de aanvragen, omdat men bang is voor het gelijk speelveld als

sommige reders hierdoor meer informatie krijgen dan anderen. Tegelijkertijd bemoeilijkt dat wel het aanleveren van kwalitatief goede aanvragen.

5.3 Communicatie over de uitslag

De wijze waarop over de uitslag is gecommuniceerd was erg onprettig. Niet alleen vanwege de fouten in de brieven, maar vooral ook vanwege het lange wachten op de uitslag. Reders zijn hierdoor erg lang in spanning gehouden.

De verloting van de eerste tranche vergunningen heeft, zoals uit het bovenstaande blijkt, een grote hoeveelheid te evalueren punten opgeleverd. Graag bespreken wij deze punten nader met u

Hoogachtend,



Ramón van der Storm
Voorzitter Vevag