



**provincie
Zuid-Holland**

**Notitie provinciaal Veerbedrijf VMR BV voor exploitatie veerdienst
Maassluis – Rozenburg**

Versie 15 mei 2026

Inhoudsopgave

1. AANLEIDING	3
2. OPRICHTEN VEERBEDRIJF VMR BV EN HET PROVINCIAAL AFWEGINGSKADER... 5	
2.1 OPRICHTEN VEERBEDRIJF VMR BV	5
2.2 PROVINCIAAL AFWEGINGSKADER	6
3. OPRICHTING, GOVERNANCE EN KOSTEN	8
3.1 OPRICHTINGSVEREISTEN EN FORMELE ORGANEN	8
3.2 OPRICHTINGSKOSTEN EN WERKKAPITAAL	9
4. JURIDISCHE AANDACHTSPUNTEN	10
4.1 STAATS- EN BESTUURSRECHT	10
4.2 EUROPEES STAATSSTEUNRECHT	11
4.3 AANBESTEDINGSRECHT	12
4.4 PRIVAATRECHTELIJKE STATUS	12
4.5 SECTORALE REGELGEVING	13
5. FISCALE ASPECTEN	14
5.1 VENNOOTSCHAPSBELASTING (VPB)	14
5.2 ZAKELIJKHEIDSVEREISTE	14
5.3 DIVIDENDBELASTING EN AANDEELHOUDERSPOSITIE	15
5.4 OMZETBELASTING	15
5.5 LOONBELASTING	16
5.6 AANGIFTEN EN FISCALE ADMINISTRATIE	16
5.7 CONCLUSIE FISCALE ASPECTEN	16
6. OPERATIONELE VOORBEREIDING	17
6.1 VERLENING EXPLOITATIEOPDRACHT AAN DE VEERBEDRIJF VMR BV	17
6.2 PERSONEEL	17
6.3 AANSCHAF SCHIP EN BEHEER INFRASTRUCTUUR	17
7. KOSTENVERGELIJKING VEREN BV	19
7.1 AANPAK KOSTENVERGELIJKING EN CONCLUSIE	19
7.2 ONDERBOUWING	20
BIJLAGE 1 KEUZEINSTRUMENT VERBONDEN PARTIJEN	22

1. Aanleiding

Op 10 december 2025 is de Toekomstverkenning voor de veerdienst Maassluis-Rozenburg in Provinciale Staten behandeld. In deze vergadering is onder meer het volgende besloten:

1. In te stemmen met de voorkeursvarianten voor toekomst van de Veerdienst Maassluis-Rozenburg, te weten:
 - a. Veerpont: klein autoveer met batterij-elektrische aandrijving
 - b. Veerinfrastructuur: uitgangspunt is (vooralsnog) vaste veerstoepen
 - c. Sturingsmodel: de provincie wordt eigenaar en financier van de veerpont en een marktpartij verzorgt de exploitatie.
2. In te stemmen met het voorbereiden en het laten bouwen van een nieuw klein autoveer als toekomstige veerpont voor de veerdienst Maassluis-Rozenburg, waarvan de provincie eigenaar wordt.
3. Te bepalen dat wordt gestart met het voorbereiden van de aanbesteding van een nieuwe exploitatieopdracht voor de veerdienst Maassluis-Rozenburg, door een te selecteren marktpartij.

Naar aanleiding hiervan is de voorbereiding gestart van de aanbesteding om de exploitatie te gunnen aan een marktpartij en de veerpont aan een scheepswerf. Een eerste stap is de organisatie van een marktconsultatie, waarvan de resultaten naar verwachting eind mei aan PS zullen worden toegezonden.

GS heeft verder de volgende toezegging gedaan aan PS:

“Gedeputeerde zegt toe parallel aan de marktconsultatie een onderzoek te laten doen naar exploitatie in eigen beheer door de provincie Zuid-Holland (Veren BV) en PS hierover te informeren.”

In deze notitie worden de verschillende aspecten die relevant zijn bij de oprichting van een ‘Veerbedrijf VMR BV’ beschreven, die gericht is op de exploitatie van de veerdienst Maassluis -Rozenburg. De notitie gaat in op uitwerking en de onderbouwing van de governance en de juridische, fiscale en financiële aspecten. Verder is er door onderzoeks- en adviesbureau Significant een kostenanalyse gedaan met een vergelijking tussen de Veerbedrijf BV en de situatie dat de exploitatie wordt aanbesteed en gegund aan een marktpartij.

Bij het uitwerken van de notitie is informatie ingewonnen bij andere veerdiensten die door een overheid als opdrachtgever worden georganiseerd vanuit een Veerbedrijf BV waarvan de betreffende overheid 100% eigenaar is. Hierbij is gekeken hoe deze zijn georganiseerd en wat de ervaringen zijn. Dit betreffen:

- Westerschelde Ferry BV, provincie Zeeland
- Veerdienst Schoonhoven BV, gemeente Krimpenerwaard

- GVB Veren BV, gemeente Amsterdam

In de rapportage van Significant zijn deze drie casussen samengevat.

2. Oprichten Veerbedrijf VMR BV en het provinciaal afwegingskader

2.1 Oprichten Veerbedrijf VMR BV

In deze notitie wordt de BV-vorm als inbestedingsvariant uitgewerkt voor de exploitatie van de veerdienst Maassluis-Rozenburg. De opdracht voor het exploiteren van de veerdienst, wordt in beginsel gekwalificeerd als een aanbestedingsrechtelijke overheidsopdracht voor diensten. Een dergelijke opdracht moet doorgaans Europees worden aanbesteed, tenzij er succesvol gebruik kan worden gemaakt van een uitzondering.

Een uitzondering op de aanbestedingsplicht is de (quasi-)inbesteding. Uitgangspunt daarbij is – kort gezegd - dat een opdracht niet Europees aanbesteed hoeft te worden wanneer de opdracht wordt gegund aan een derde op wie de aanbestedende dienst - de provincie - toezicht houdt als ware het een van haar eigen diensten. Deze variant vormt een alternatief voor het gunnen van de exploitatie aan een marktpartij door middel van een Europese aanbesteding.

In zijn algemeenheid kan het gebruik van een overheids BV worden ingezet indien deze gericht is op het realiseren van een te onderbouwen publiek belang. Dat is bij het veer Maassluis-Rozenburg geen punt van discussie. Daarbij is het van belang dat aannemelijk kan worden gemaakt dat marktinitiatieven onvoldoende zekerheid bieden voor het realiseren van dit belang en dat er geen ongeoorloofde marktverstoring ontstaat. Hierbij speelt de vraag of een marktpartij de exploitatie kan verzorgen tegen marktconforme condities. Een marktonderzoek of een marktconsultatie zijn hiervoor goede instrumenten. Hieruit kan blijken of er sprake is van interesse uit de markt.

Met Veerbedrijf VMR BV kunnen de volgende doelen worden nagestreefd:

- Het borgen van de continuïteit van de veerverbinding;
- Het realiseren van de mobiliteitsdoelen;
- Het creëren van bestuurlijke en financiële sturingsmogelijkheden met een duidelijke governance structuur;
- Het beperken van publieke risico's door het onderbrengen van de exploitatie in een aparte rechtspersoon;
- Het biedt flexibiliteit om de exploitatie desgewenst later alsnog aan te besteden.

Samengevat kan een Veerbedrijf VMR BV voor het veer Maassluis – Rozenburg er als volgt uit zien (deze situatie is vergelijkbaar met Westerschelde Ferry BV van de provincie Zeeland):

- De provincie richt een Veerbedrijf VMR BV op;
- De provincie richt de governance in de relatie tussen de provincie en Veerbedrijf VMR BV in en maakt afspraken over rapportages en verantwoording;
- Het veer Maassluis-Rozenburg wordt door de provincie aangewezen als dienst van Algemeen Economisch Belang;
- De BV krijgt middels inbesteding de opdracht het veer Maassluis-Rozenburg te exploiteren;
- De BV neemt het personeel over van de huidige exploitant op basis van de CAO die nu ook geldt (of vergelijkbaar);
- De provincie organiseert een aanbesteding ter verwerving van de nieuwe veerpont en wordt daarvan eigenaar;
- De BV huurt de nieuwe veerpont van de provincie en is verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud, vergelijkbaar met de huidige situatie van de Blankenburg;
- De BV ontvangt van de provincie een exploitatiebijdrage;
- De provincie stelt de veerstoepen en de huidige pontons beschikbaar voor gebruik door de veerdienst.

In deze notitie worden de verschillende aspecten verder uitgewerkt.

2.2 Provinciaal afwegingskader

Bij de afweging welke wijze van organiseren het meest geschikt is voor een specifieke taak hanteert de provincie gewoonlijk een afwegingskader dat is beschreven in de Uitvoeringsnota Verbonden Partijen, deze is recent geactualiseerd en wordt binnenkort nog in Provinciale Staten besproken. In deze nota is beschreven dat deelname door de provincie in een zogenaamde verbonden partij, zoals een BV, een instrument is om een beleidsdoel te realiseren en dat deze keuze zorgvuldig moet worden gemotiveerd ten opzichte van alternatieven. In deze nota geldt evenwel als uitgangspunt dat een publiekrechtelijk instrument de voorkeur heeft, tenzij een privaatrechtelijk instrument, zoals bij een eventueel Veerbedrijf VMR BV, aantoonbaar geschikter is.

In deze notitie ligt de focus op Veerbedrijf VMR BV, maar samengevat zijn de belangrijke criteria om te betrekken bij het maken van een definitieve afweging:

- Is er sprake van een publiek belang?

Dat is in het geval van de veerdienst Maassluis – Rozenburg aantoonbaar het geval. De betrokkenheid van de provincie gaat ver terug in de tijd en staat niet ter discussie.

- Zijn er geschikte publiekrechtelijke instrumenten?

Conform de Uitvoeringsnota verbonden partijen is aangegeven dat gelet op het publieke primaat een publiekrechtelijk instrument de voorkeur heeft, tenzij een privaatrechtelijk instrument aantoonbaar beter is. Bij de uitwerking van deze vraag dienen de voor- en nadelen van de verschillende instrumenten tegen elkaar te

worden afgewogen. In de bijlage is ter informatie het beslisschema bijgevoegd dat is opgenomen in de Uitvoeringsnota Verbonden Partijen.

Deze notitie gaat conform de toezegging aan Provinciale Staten vooralsnog niet verder in op deze vergelijking. Wel wordt in lijn met de Uitvoeringsnota Verbonden Partijen in deze notitie beschreven welke aspecten van belang zijn om rekening mee te houden indien zou worden gekozen voor een privaatrechtelijke instrument in de vorm van een BV. Daarbij wordt ingegaan op aspecten gekoppeld aan de governance, de bestuurlijke sturing, de fiscale gevolgen en de bijbehorende financiële aspecten.

3. Oprichting, governance en kosten

De provincie heeft de afgelopen jaren ervaring opgedaan met het oprichten van een aantal BV's en participeert in diverse private verbonden partijen in de vorm van NV's en BV's. Voorbeelden van deze laatste zijn:

- ENERGIIQ BV, energie-innovatiefonds, 100%
- Innovation Quarter BV, stimuleren van innovatie bij bedrijven in Zuid-Holland, 31,5%
- ROM-D BV, de regionale ontwikkelingsmaatschappij van de Drechtsteden, 48,2%
- Proav NV, provinciaal afvalverwijderingsbedrijf, 100%

In de Uitvoeringsnota Verbonden Partijen worden mede op basis van de opgedane ervaringen de relevante aandachtspunten benoemd om rekening mee te houden als wordt besloten om over te gaan tot het oprichten van een nieuwe BV.

De besluitvorming gaat in drie stappen:

- GS stellen PS in de gelegenheid om wensen en bedenkingen te uiten op het voornemen om deel te nemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon (artikel 158, tweede lid, Provinciewet);
- PS stellen wensen en bedenkingen vast. Zij kunnen ook besluiten om af te zien van wensen en bedenkingen;
- GS nemen een besluit met inachtneming van het besluit van PS.

Het uitgangspunt in deze notitie is dat de provincie 100% eigenaar van deze BV wordt.

3.1 Oprichtingsvereisten en formele organen

De oprichting van de BV gebeurt met een notariële akte, waarbij ook de statuten worden vastgelegd. In de statuten wordt het doel van de BV beschreven, de rol van de provincie als aandeelhouder, uitgeoefend door GS. Verder dient de BV te worden ingeschreven in het handelsregister.

De BV kent in principe drie formele organen:

1. Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA)
 - Feitelijk GS in hun rol als aandeelhouder
 - Formeel besluitvormingsorgaan namens de provincie
2. Directie of bestuur van de BV
 - Verantwoordelijk voor dagelijkse aansturing en uitvoering
3. Raad van Commissarissen (RvC), overigens niet verplicht
 - Toezicht en advisering
 - Minimaal drie leden met expliciete eisen aan financiële, juridische en risicodeskundigheid

Afhankelijk van de afspraken in de statuten is de aandeelhoudersvergadering bevoegd tot, onder meer:

- Goedkeuren van een door de directie op te stellen bedrijfsplan;
- Benoemen van de directie of bestuur;
- Vaststellen van de jaarstukken;
- Het nemen van besluiten tot wijziging van de statuten, uitgifte van aandelen, vermindering van het geplaatste kapitaal, ontbinding van de vennootschap.

Naast de statuten dient bij de oprichting een bestuursreglement te worden vastgesteld door GS waarin de bevoegdheden van de directie of het bestuur van de BV worden beschreven in relatie tot de provincie als aandeelhouder. In het voorbeeld van de provincie Zeeland in relatie tot Westerschelde Ferry BV is op hoofdlijn het volgende vastgelegd:

- Het jaarlijks ter goedkeuring aan de aandeelhoudersvergadering voorleggen van de meerjaren- en investeringsbegroting;
- Per kwartaal rapporteren aan de aandeelhouder over financiële en inhoudelijke ontwikkelingen;
- Jaarlijks tariefvoorstel en de dienstregeling ter goedkeuring voorleggen aan de aandeelhoudersvergadering.

Verder is een uitputtende lijst opgenomen met zaken waarvoor vooraf schriftelijke toestemming van de aandeelhouder dient te worden verkregen, zoals:

- Aanpassingen in de arbeidsvoorwaarden personeel;
- Rechtshandelingen die de waarde van € 500k overschrijden

Ervaringen bij andere overheden wijzen uit dat het oprichtingsproces circa een jaar in beslag kan nemen.

3.2 Oprichtingskosten en werkkapitaal

Eerdere ervaringen van de provincie met het oprichten en implementeren van privaatrechtelijke rechtspersonen wijzen uit dat de oprichtingskosten circa € 200.000 bedragen. Dit is een ervaringsgetal dat van geval tot geval kan verschillen. Deze kosten hangen samen met de notariële oprichting, de inrichting van de governance en organisatorische inrichting.

Veerbedrijf VMR BV heeft een startkapitaal nodig middels een storting op aandelen dat benodigd is voor de aanloopfase waarin de BV kosten maakt en om de eerste periode van de exploitatie te kunnen overbruggen. Het benodigde kapitaal zal nader moeten worden begroot, op basis van de exploitatiekosten in de eerste periode. Significant doet hiervoor de aanname dat er zes maanden exploitatie moet kunnen worden overbrugd.

4. Juridische aandachtspunten

Een constructie met een Veerbedrijf VMR BV raakt meerdere rechtsgebieden:

1. Staats- en bestuursrecht (Provinciewet, publiek belang)
2. Europees staatssteunrecht
3. Aanbestedingsrecht

4.1 Staats- en bestuursrecht

Op grond van de Provinciewet mogen provincies deelnemen in privaatrechtelijke rechtspersonen.

Relevant zijn met name:

- art. 158 Provinciewet (bevoegdheden Gedeputeerde Staten)

Artikel 158 lid 2 Provinciewet bepaalt:

“2. Gedeputeerde staten besluiten slechts tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Het besluit wordt niet genomen dan nadat provinciale staten een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid zijn gesteld hun wensen en bedenkingen ter kennis van gedeputeerde staten te brengen.”

In artikel 4.30 van de Financiële verordening provincie Zuid-Holland 2021 is vastgelegd welke gegevens het in artikel 158 lid 2 Provinciewet genoemde ontwerpbesluit, dat moet worden voorgelegd aan Provinciale Staten, in ieder geval moet bevatten. Het betreft onder meer: een beschrijving van het publiek belang, het provinciaal doel en het te bereiken resultaat, de benodigde financiële middelen, een exitstrategie, en een juridische analyse (o.a. staatssteun, mededinging en aanbesteding).

Als Gedeputeerde Staten Veerbedrijf VMR BV willen oprichten, zullen zij dus moeten motiveren waarom dit ‘bijzonder aangewezen’ is en waarom de veerdienst niet kan worden geëxploiteerd door een eigen dienst binnen de provincie of waarom dit niet de voorkeur verdient.

“Artikel 152 [thans 158 lid 2] stelt bij de keuze van een privaatrechtelijke rechtsvorm als eis, dat dit bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. De achterliggende gedachte hierbij is dat de overheid bij de uitoefening van zijn taken en activiteiten als behartiger van het openbare belang een andere rol vervult dan een gewone deelnemer aan het maatschappelijke verkeer. In het algemeen verdient het dan ook de voorkeur dat het openbaar belang wordt behartigd langs de daarvoor geëigende, publiekrechtelijke, weg. Publiekrechtelijke rechtsvormen zijn onderworpen aan de regels van het publiekrecht, zoals bij voorbeeld de regels vastgelegd in de Provinciewet en in de

Wet gemeenschappelijke regelingen. Hierin zijn bepaalde waarborgen opgenomen voor het gebruik van bevoegdheden, besluitvormingsstructuren, beïnvloedingsmogelijkheden, repressief toezicht, democratische controle en openbaarheid. Bij privaatrechtelijke rechtsvormen gelden deze waarborgen niet. Daarom moet de privaatrechtelijke rechtsvorm wel bijzonder aangewezen worden geacht voor de behartiging van een bepaald openbaar belang wil deze in aanmerking kunnen komen.” (TK 1988-89, 19 836, nr. 9, p. 106)

De provincie moet aantonen dat:

- De veerdienst van belang is voor de bereikbaarheid van de oevergemeenten die de veerdienst verbindt of de mobiliteit vergroot van de (brom)fietsers, voetgangers, automobilisten, landbouwvoertuigen, vrachtwagens, bussen die de veerdienst gebruiken;
- Marktwerking onvoldoende zekerheid biedt;
- Provinciale betrokkenheid passend is en in welke vorm. Bij dit laatste is ook het provinciaal afwegingskader verbonden partijen relevant.

4.2 Europees staatssteunrecht

Financiering van de Veerbedrijf VMR BV kan staatssteun vormen in de zin van art. 107 VWEU indien:

- Sprake is van overheidsmiddelen;
- Een economisch voordeel wordt verschaft;
- De maatregel selectief is;
- Concurrentie en handelsverkeer worden beïnvloed.

Een provinciale compensatie vormt in principe geen ongeoorloofde staatssteun indien wordt voldaan aan de vier Altmark-criteria, waaronder:

- Duidelijke publieke dienstverlening;
- Vooraf vastgestelde compensatie criteria met objectieve en transparante parameters voor de berekening van de compensatie
- Geen overcompensatie;
- Kostenniveau vergelijkbaar met een efficiënte marktpartij, op basis van een aanbesteding of een benchmark.

Omdat in de praktijk vaak lastig kan worden voldaan aan alle criteria wordt ook gewerkt met een aanwijzing als Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB). Bijvoorbeeld de provincie Zeeland maakt hier gebruik van. Indien wordt voldaan aan de voorwaarden van een DAEB-aanwijzing is er geen sprake van ongeoorloofde staatssteun.

De achtergrond van de mogelijkheid van een DAEB-aanwijzing is erin gelegen dat een voorziening die maatschappelijk van belang is niet tot stand zou komen op basis van economische afwegingen en om deze reden niet door een marktpartij wordt aangeboden. Decentrale overheden hebben een ruime beoordelingsbevoegdheid bij het definiëren van DAEB's. Deze bevoegdheid wordt wel begrensd door de beginselen van proportionaliteit en noodzakelijkheid en daarnaast door de

mogelijkheden van de markt zelf om de dienst uit te voeren zonder overheidsingrijpen.

De Europese Commissie veronderstelt een bepaalde vorm van marktfalen als voorwaarde voor de financiering door een overheidsorgaan van een DAEB. Zij gaat er bij het beoordelen van de noodzaak en de proportionaliteit van de DAEB vanuit dat de markt ontoereikend is om naar sociaal-maatschappelijk verantwoorde voorwaarden bepaalde activiteiten voort te brengen.

4.3 Aanbestedingsrecht

Het verlenen van een opdracht voor het exploiteren van een veerdienst is een overheidsopdracht waarop het aanbestedingsrecht van toepassing is. Aanbesteding van de exploitatie van de veerdienst is niet vereist indien wordt voldaan aan de zogeheten quasi-inbestedings criteria: Quasi-inbesteden, artikel 2.24b Aanbestedingswet 2012, is een uitzondering op de aanbestedingsplicht, waarbij een aanbestedende dienst een opdracht rechtstreeks kan gunnen aan een andere rechtspersoon, mits aan strikte voorwaarden wordt voldaan. Onderstaande criteria zijn cumulatief, aan alle voorwaarden dient te worden voldaan:

1. **Toezichtcriterium (zeggenschaps criterium):** De aanbestedende dienst moet op de opdrachtnemer toezicht uitoefenen zoals op haar eigen diensten. Dit houdt in dat de aanbestedende dienst doorslaggevende invloed heeft op strategische doelstellingen en belangrijke beslissingen van de rechtspersoon. Dit criterium is essentieel om te voorkomen dat de aanbestedende dienst de controle verliest over de uitvoering van de opdracht.
2. **Merendeelcriterium (activiteitscriterium):** De rechtspersoon moet het merendeel van zijn werkzaamheden verrichten ten behoeve van de aanbestedende dienst die hem beheerst. Dit betekent dat de gecontroleerde rechtspersoon het grootste deel van zijn activiteiten uitvoert voor de aanbestedende dienst die toezicht uitoefent.
3. **Afwezigheid van participatie van privékapitaal:** Er mag geen directe participatie van privékapitaal zijn in de gecontroleerde rechtspersoon. Dit betekent dat de entiteit volledig in handen moet zijn van de aanbestedende dienst.

4.4 Privaatrechtelijke status

Een provinciale BV is in beginsel een privaatrechtelijke rechtspersoon en geen bestuursorgaan. Dit is relevant voor niet toepasselijk zijn van:

- De Algemene wet bestuursrecht;
- De Wet Open Overheid (Woo);
- De wijze van rechtsbescherming; bij een private rechtspersoon is de burger in principe aangewezen op de civiele rechter in plaats van de bestuursrechter.

Wel gelden voor overheids BV's de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

4.5 Sectorale regelgeving

Daarnaast is de exploitatie van een veerdienst onderhevig aan sectorale regelgeving:

- Binnenvaartwetgeving en veiligheidsregels;
- Eventuele vergunningen van vaarwegbeheerders;
- Milieurechtelijke voorschriften;
- Arbeids- en veiligheidsregelgeving.

Deze verplichtingen rusten primair op de Veerbedrijf VMR BV als exploitant.

5. Fiscale aspecten

Bij de oprichting van een provinciale Veerbedrijf VMR BV voor exploitatie van een veerdienst spelen naast publiekrechtelijke ook fiscale aspecten een rol. Deze betreffen met name de vennootschapsbelasting, de fiscale positie van de provincie als aandeelhouder en de btw. In het kader van deze notitie worden op hoofdlijnen enkele aandachtspunten genoemd. Een meer gedetailleerde uitwerking van alle aspecten gaat voorbij het doel van deze notitie, maar zullen uitgewerkt moeten worden indien de keuze voor een provinciale Veerbedrijf VMR BV een optie blijkt.

5.1 Vennootschapsbelasting (Vpb)

Een BV is “van nature” belastingplichtig onder de vennootschapsbelasting (vpb) (art. 2 Wet Vpb). Het maakt daarbij niet uit of de aandeelhouder in de private of publieke sector valt. Publieke lichamen, zoals de provincie, kunnen ook zelf rechtstreeks onderworpen zijn aan de vpb. Alsdan worden, mits voldaan is aan bepaalde voorwaarden, economische activiteiten van overheden belast. Dit om concurrentievervalsing op de markt te voorkomen.

Voor het exploiteren van een veerpont (direct of indirect door de provincie) betekent dit:

- Exploitatie via Veerbedrijf VMR BV valt volledig onder de reguliere vpb;
- Exploitatie direct door de provincie kan, indien en voor zover sprake is van het drijven van een onderneming, eveneens leiden tot een vpb-plicht.

Van het drijven van een onderneming is sprake indien:

- Wordt deelgenomen aan het economisch verkeer;
- Sprake is van een duurzame organisatie van arbeid en kapitaal; én.
- Wordt gestreefd naar opbrengsten of sprake is van vermogensoverschot.

Aan de eerste twee vereisten zal worden voldaan bij de exploitatie van een veerdienst. De vraag is of aan de eis van het vermogensoverschot wordt voldaan. Dat hangt af van de vergoeding die de BV ontvangt afgezet tegen de kosten die ze maakt.

De aandelen in Veerbedrijf VMR BV die door de provincie worden gehouden behoren tot haar overheidsvermogen en vallen niet als zodanig onder de vpb.

Niet duidelijk is hoe de kapitalisatie van Veerbedrijf VMR BV bij oprichting en bij eventueel later benodigd kapitaal (bijv. bij tekorten) zal gaan plaatsvinden. Dit kan middels het storten van eigen dan wel vreemd vermogen. Dit heeft verschillende fiscale gevolgen waar hier nu niet verder op in wordt gegaan.

5.2 Zakelijkheidsvereiste

Alle financiële transacties tussen de provincie en Veerbedrijf VMR BV moeten voldoen aan het zakelijkheidsvereiste. Dit betekent dat, niet alleen vanuit

staatssteunregels, maar ook vanuit fiscaal recht vergoedingen marktconform moeten zijn. Hierbij spelen vragen als wel of geen winstmarge, hoogte rentepercentages, etc. Niet-zakelijke voorwaarden kunnen leiden tot correcties door de Belastingdienst. Of dit een impact zal hebben en zo ja, in welke omvang, hangt af van de financiële structurering, afspraken en positie van de BV.

5.3 Dividendbelasting en aandeelhouderspositie

Mocht sprake zijn van een positieve winstreserve in de BV die (deels) wordt uitgekeerd aan de aandeelhouder, dan is dividendbelasting verschuldigd, tenzij sprake is van een vrijstelling. Voor deze situatie is relevant dat sinds 1 januari 2024 een inhoudingsvrijstelling op de dividendbelasting geldt voor uitkeringen aan overheden, gemeenten en (niet-winstbeogende) instellingen die niet of deels vennootschapsbelastingplichtig zijn. Hierdoor hoeft de uitkerende vennootschap geen 15% dividendbelasting in te houden, wat leidt tot administratieve besparingen en directe kasstroomvoordelen. De provincie beschikt over de hiervoor benodigde kwalificatiebeschikking.

5.4 Omzetbelasting

Opbrengsten/baten

Veerbedrijf VMR BV gaat tegen betaling vervoersdiensten verrichten. Daarmee verricht zij btw-belaste prestaties en wordt zij aangemerkt als btw-ondernemer. Zij zal 9% btw in rekening moeten brengen over de ticketverkoop en deze btw moeten afdragen aan de Belastingdienst.

Het is mogelijk dat Veerbedrijf VMR BV het veer van de provincie huurt en met de provincie een dienstverleningsovereenkomst ("DVO") afsluit (of een huur- en exploitatieovereenkomst). In zo'n overeenkomst worden enerzijds afspraken vastgelegd over de exploitatie van de veerpont en anderzijds afspraken gemaakt over het faciliteren van bepaalde doelgroepen (en prijzen). Dan zal sprake zijn van een btw-belaste prestatie. De exploitant dient de provincie een btw-factuur (21%) te sturen voor de vergoeding DVO.

Vergelijkbare afspraken kunnen ook worden gemaakt bij een budgetsubsidie (met prestatieovereenkomst). Daarbij kunnen de afspraken en prestaties zo concreet zijn dat ze fiscaal als een DVO aangemerkt kunnen worden. Deze variant lijkt het meeste op de huidige variant (met Damen) en er is formeel (juridisch) nog steeds sprake van een subsidie. Fiscaal is er echter sprake van een DVO en moet de exploitant de provincie een btw-factuur (21%) sturen voor de bijdrage. Ook die btw moet de BV afdragen op aangifte aan de Belastingdienst.

De btw die de provincie moet betalen aan Veerbedrijf VMR BV, kan zij terugvragen via het btw-compensatiefonds. Het betreft een inkoop die past binnen haar OV-beleid en is niet te herleiden tot een individuele groep van personen (geen verstrekking dus).

Bij een zuivere subsidieverstrekking door de provincie aan Veerbedrijf VMR BV is geen sprake van een btw belaste prestatie en hoeft geen btw-factuur te worden verstuurd. Het zal van de uiteindelijke feiten en invulling afhangen, welke fiscale situatie aan de orde is. De huidige financiële relatie met de veerexploitant is ingericht als een subsidie relatie.

Kosten

De btw die Veerbedrijf VMR BV betaald heeft op kosten die toerekenbaar zijn aan deze belaste activiteit (bijvoorbeeld onderhoudskosten, materiaal, gebruik van laadapparatuur, etc) kan zij aftrekken en verrekenen met de btw die zij moet afdragen aan de Belastingdienst.

5.5 Loonbelasting

Als personeel in dienst van Veerbedrijf VMR BV komt, zal ook aandacht moeten worden besteed aan de fiscale gevolgen voor de loonbelasting. Dit hangt af van het feit of het personeel in dienst komt bij Veerbedrijf VMR BV of wordt gedetacheerd. Gecheckt moet worden of er nog arbeidsrechtelijke aspecten aan zitten die meegenomen moeten worden.

5.6 Aangiften en fiscale administratie

Zowel voor de vennootschapsbelasting, loonbelasting als voor de omzetbelasting zal de BV periodiek aangiften moeten doen. Tevens is zij verplicht onder de fiscale regels om een zodanige administratie te voeren dat hieruit te allen tijde de belastingplicht bepaald kan worden.

5.7 Conclusie fiscale aspecten

De belangrijkste fiscale aandachtspunten van een provinciale Veerbedrijf VMR BV zijn:

- Volledige vennootschapsbelastingplicht;
- Btw-belaste exploitatie met recht op aftrek;
- Belang van een zorgvuldige structurering van provinciale bijdragen;
- Aandacht voor zakelijkheid van onderlinge betalingen.

In de voorbereidingsfase is het van belang aandacht te hebben voor de fiscale aspecten van de structuur om zo onverwachte financiële risico's te beperken.

6. Operationele voorbereiding

6.1 Verlening exploitatieopdracht aan de Veerbedrijf VMR BV

Vanaf 1890 pacht de provincie Zuid-Holland het veerrecht van Brielle om de veerverbinding Maassluis-Rozenburg in stand te houden. Sindsdien is de provincie Zuid-Holland opdrachtgever en verantwoordelijk voor de exploitatie van het veer Maassluis-Rozenburg op grond van het door de gemeente Brielle verleende veerrecht. Dit veerrecht heeft de provincie in februari 2006 afgekocht voor een periode van 100 jaar. Op basis van dit veerrecht kan de provincie de exclusieve opdracht verlenen voor de exploitatie van de veerdienst. Een exploitatie overeenkomst kan op basis van 'inbesteding' (i.e. zonder aanbesteding) aan een eigen Veerbedrijf VMR BV worden verleend, indien – zoals bovenstaande is beschreven – er voldaan wordt aan de vier Altmark criteria, of er gewerkt wordt met een aanwijzing als Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB).

Indien het veer wordt geëxploiteerd door Veerbedrijf VMR BV is het uitgangspunt in principe dat de provincie de exploitatie in aanvulling op de vervoeropbrengsten bekostigt met een exploitatiebijdrage in de vorm van een subsidie aangezien de exploitatie niet kostendekkend is.

6.2 Personeel

De door de provincie op te richten Veerbedrijf VMR BV heeft personeel nodig om het veer te exploiteren. Op voorhand is niet met zekerheid te zeggen of in dit geval sprake zal zijn van overgang van onderneming (in welk geval het personeel van rechtswege zal overgaan van de oude naar de nieuwe exploitant). Als Veerbedrijf VMR BV de veerdienst eerst zal uitvoeren met de veerpont Blankenburg lijkt dat zeer waarschijnlijk. Maar ook als Veerbedrijf VMR BV de veerdienst zal starten met een nieuwe veerpont, kan sprake zijn van overgang van onderneming. In ieder geval zal Veerbedrijf VMR BV personeel nodig hebben om het veer te exploiteren. Het ligt daarom voor de hand dat – ook als geen sprake is van overgang van onderneming – dat Veerbedrijf VMR BV het huidige personeel in dienst zal nemen. Dit heeft ook als voordeel dat de huidige nautische en technische kennis van de veerdienst behouden blijft, hetgeen bijdraagt aan de continuïteit.

Het huidige personeel dat ingezet wordt voor de veerdienst werkt op basis van een CAO van de huidige werkgever. Dit betekent dat deze arbeidsvoorwaarden bij indiensttreding van Veerbedrijf VMR BV gerespecteerd dienen te worden en er geen nadelig verschil in arbeidsvoorwaarden zal zijn tussen een aanbesteding en gunning aan een marktpartij en de situatie met een Veerbedrijf VMR BV.

6.3 Aanschaf schip en beheer infrastructuur

Veerbedrijf VMR BV zal moeten beschikken over een schip om de veerdienst te exploiteren. Aanvankelijk kan daarbij gebruik worden gemaakt van de veerpont Blankenburg, waarvan de provincie nu de eigenaar is. Deze kan worden verhuurd aan Veerbedrijf VMR BV. Het uitgangspunt is in principe dat de provincie ook de

eigenaar wordt van de nieuwe nog te bouwen veerpont. Dat betekent dat de provincie hiertoe een Europese aanbesteding dient te organiseren en de veerpont na oplevering verhuurt aan Veerbedrijf VMR BV tegen een marktconforme huur. Dat is ook de wijze waarop de provincie Zeeland dit aanpakt. Een andere optie is dat Veerbedrijf VMR BV eigenaar wordt van de veerpont. Veerbedrijf VMR BV is naar verwachting een aanbestedende dienst en zal daarom de eventuele aanschaf van een veerpont ook Europees moeten aanbesteden. De btw van de veerpont is in beide gevallen verrekenbaar.

Beoogd is dat de veerinfrastructuur in eigendom en beheer en onderhoud komt bij de provincie en aan de veerdienst ter beschikking wordt gesteld, ongeacht de organisatie van de exploitatie van de veerdienst.

7. Kostenvergelijking veren BV

7.1 Aanpak kostenvergelijking en conclusie

Onderzoeks- en adviesbureau Significant heeft voor de veerverbinding Maassluis–Rozenburg de directe en indirecte financiële effecten van exploitatie door een provinciale BV in beeld gebracht. De rapportage is bijgevoegd bij de notitie. Deze kosten zijn vergeleken met de financiële effecten van exploitatie door een commerciële partij. Significant heeft de business case die de provincie Zuid-Holland heeft opgesteld voor de aanbesteding als uitgangspunt genomen. Per inkomsten- en uitgavenpost heeft Significant beoordeeld of bij exploitatie in eigen beheer financiële verschillen te verwachten zijn ten opzichte van exploitatie door een commerciële partij. Als aannahme is gehanteerd de eindsituatie waarin uitsluitend wordt gevaren met de nieuwe elektrische veerpont met twee-mansbediening. De beginsituatie, waarbij gedurende één jaar wordt gevaren met de Blankenburg, is buiten beschouwing gelaten.

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

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

Een beschrijving van deze veerdiensten is toegevoegd in het rapport. Als uitgangspunt is gehanteerd dat contractuele en juridische afspraken rond eigendom en inzet van de veerboot in de aanbestedings- en inbestedingsvariant gelijk zijn. Daarmee is verondersteld dat ook de bijbehorende risico- en kostenverdeling niet verschilt tussen beide varianten.

Significant trekt de volgende hoofdconclusie:

- *De exploitatie is bij de inbestedingsvariant naar verwachting jaarlijks circa 30% duurder dan de aanbestedingsvariant. Dit is exclusief een marktconforme huur van de veerpont.*

De onzekerheidsmarge is circa 20%, waardoor de bandbreedtes tussen inbesteden en uitbesteden deels overlappen. Desondanks blijft het volgens Significant waarschijnlijk dat inbesteding structureel duurder is dan aanbesteding. Dit wordt vooral veroorzaakt doordat een commerciële exploitant schaal- en kennisvoordelen heeft en daarnaast door de kosten voor de governance van een Veren BV.

7.2 Onderbouwing

De rapportage geeft samengevat de volgende onderbouwing:

- Tussen de twee varianten verwacht Significant geen verschillen voor de vervoersopbrengsten. De tarieven liggen vast en de vervoersstroom is stabiel.
- Aan de uitgavenkant zijn voor reguliere beheer-exploitatiekosten (onderhoudsvoorzieningen, verzekeringen, walstroom en energie) en energiekosten volgens Significant geen verschillen te verwachten tussen een commerciële exploitant en een provinciale BV.
- Onderhoudskosten betreffen zowel directe onderhoudskosten (die bijvoorbeeld zouden kunnen verschillen als gevolg van verschillen in toegang tot onderhoudspartijen) als indirecte kosten, waaronder het risico dat een commerciële exploitant al dan niet minder investeert in preventief onderhoud. Op basis van dit onderzoek laten de mogelijke effecten van deze verschillen zich echter onvoldoende betrouwbaar kwantificeren en worden eventuele verschillen niet als substantieel ingeschat. Om deze redenen wordt voor beide varianten uitgegaan van gelijke onderhoudskosten.
- De personele kosten voor varend personeel zijn in de inbestedings- en aanbestedingsvariant vrijwel gelijk, omdat in beide varianten uit is gegaan van continuering van dezelfde cao en arbeidsvoorwaarden. Door Significant is gerekend met een vrijwel gelijk aantal fte's bij aanbesteding (9,5 fte varend) en inbesteding (10 fte varend) personeel. De personele kosten zijn onderbouwd op basis van de huidige CAO van de veerdienst en vergeleken met andere veerdiensten. Het verschil van 0,5 fte hangt samen met de aanname dat een provinciale BV een grotere personeelsbuffer nodig heeft, terwijl een commerciële exploitant waar nodig (bijvoorbeeld bij ziekte) personeel kan inzetten over meerdere veerdiensten.
- Het grootste verschil wordt verwacht bij de overhead (management, planning, marketing, financiën, klantenservice, ICT). Een commerciële exploitant organiseert deze functies doorgaans niet specifiek voor één veerpont, maar als onderdeel van een grotere organisatie. Hierdoor zijn overheadkosten bij een commerciële partij volgens de inschatting van Significant in verhouding kleiner. Bij exploitatie via een provinciale BV moeten deze functies specifiek voor deze veerdienst worden ingericht.
- Een commerciële exploitant rekent doorgaans met een rendementsopslag ten behoeve van winst en risicoafdekking. Significant gaat uit van een winstmarge van 5%, waarvan 1,25% dividenduitkering. De aanname is dat het overige deel van de winstmarge wordt ingezet voor onder meer reserves en de doorontwikkeling van de bedrijfsvoering. Een provinciale BV heeft geen winstdoelstelling, wat zich vertaalt in lagere structurele exploitatiekosten op dit onderdeel.
- Bij zowel inbesteding als uitbesteding wil de provincie Zuid-Holland een (marktconforme) huur voor de veerpont rekenen. Wat exact een marktconforme

huur is, heeft Significant niet gecijferd, maar de aanname is dat de huur gelijk is in beide gevallen.

- Inbesteding gaat gepaard met kosten voor governance en toezicht op het Veerbedrijf VMR BV, zoals kosten voor raad van commissarissen, accountants en aandeelhoudersvergadering en eenmalige kosten voor oprichting en implementatie. Bij de kosten voor governance en toezicht heeft Significant zich gebaseerd op een vergelijking met een andere veerdienst.
- Verder is een start-/aandelenkapitaal nodig om de exploitatie te laten functioneren en tegenvallers op te vangen. De inschatting van Significant is dat hierbij kan worden gerekend met een omvang ter hoogte van circa zes maanden exploitatiekosten.
- Significant verwacht dat de aanschafkosten van een schip hoger uitvallen als de provincie deze zelf aanschaf vergeleken met de situatie waarin een commerciële exploitant deze aanschaf. Dit komt onder meer doordat de provincie Zuid-Holland niet beschikt over dezelfde schaal, marktkennis, ervaring en leveranciersrelaties als een commerciële exploitant. Daarnaast is een commerciële partij niet gebonden aan de aanbestedingswet, wat eveneens een prijsvoordeel kan opleveren aangezien er dan onderhandeld kan worden over de prijs en contractvoorwaarden. Dit effect is indicatief ingeschat op circa 5%.

Bijlage 1 Keuzeinstrument Verbonden Partijen



Toelichting

Het stroomschema helpt om een logische keuze te maken aan de hand van de volgende vragen:

1. Hebben PS een beleidsdoel met bijbehorend beleidskader vastgesteld?

Het startpunt is altijd een door PS vastgesteld beleidsdoel.

NEE Stel eerst een beleidskader vast

JA Ga verder naar vraag 2

2. Doet de provincie het alleen of samen met anderen?

Het kan voordelen hebben om een beleidsdoel samen met andere partijen te realiseren. Maak de voor-en nadelen van samenwerken inzichtelijk.

NEE Ga verder naar vraag 5

JA Ga verder naar vraag 3

3. Heeft de provincie een publiekrechtelijk instrument om het beleidsdoel te bereiken?

De provincie kan gebruik maken van publiekrechtelijke instrumenten, zoals het vaststellen van regelgeving, het verlenen van vergunningen, toestemmingen en ontheffingen, subsidieverlening, onteigening en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet en andere wetten.

- NEE** Ga verder naar vraag 4
- JA** Kies een publiekrechtelijk instrument

4. Heeft de provincie een privaatrechtelijk instrument om het beleidsdoel te bereiken?

Voorbeelden van privaatrechtelijke instrumenten zijn het verlenen van een opdracht, het sluiten van een koop-of huurovereenkomst, het oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon.

- NEE** Werk samen met een of meer andere partijen
- JA** Kies een privaatrechtelijk instrument

5. Is er een samenwerkingsovereenkomst?

Samenwerking wordt altijd vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. Daarin staat in ieder geval het doel van de samenwerking, het belang en de inzet van de partijen, financiële afspraken, het tijdpad en de overlegstructuur.

- NEE** Sluit een samenwerkingsovereenkomst
- JA** Ga verder naar vraag 6

6. Is het nodig om voor de samenwerking een aparte entiteit op te richten?

Als het beleidsdoel gezamenlijke uitvoering van activiteiten betreft, kan het verstandig zijn om een aparte entiteit op te richten.

- NEE** Werk samen op basis van de samenwerkingsovereenkomst
- JA** Ga verder naar vraag 7

7. Is een GR een geschikte entiteit?

Een publiekrechtelijk instrument heeft de voorkeur, zeker als alleen publiekrechtelijke deelnemers meedoen. Toch kunnen er goede redenen zijn om toch voor een

privaatrechtelijke rechtspersoon te kiezen, bijvoorbeeld als ook private partijen deelnemen. Zie: Vergelijking samenwerkingsvormen.

- NEE** Kies een privaatrechtelijke rechtspersoon
- JA** Kies een GR

Bijlage 2 Rapportage Significant

Deze bijlage betreft een separaat bestand.