

Amsterdam, januari 2012
In opdracht van de gemeente Gorinchem

Financieel-economische beoordeling Exploita- tiebijdrage Veerdienst Gorinchem

Boven Hardinxveld – Werkendam – Gorinchem - Sleeuwijk

Drs. K.H.S. van Buiren
Drs. A.J.M. van der Voort



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2012-3

Inhoudsopgave

Conclusie, aandachtspunten en aanbevelingen.....	i
1 Inleiding	1
2 Openbaar vervoer als DAEB.....	3
3 Vaststelling exploitatiebijdrage: procedureel	5
4 Vaststelling exploitatiebijdrage: materieel	9
Geraadpleegde bronnen.....	17

Conclusie, aandachtspunten en aanbevelingen

De gemeente Gorinchem (de gemeente) heeft de veerverbinding Boven Hardinxveld – Werkendam –Gorinchem – Sleeuwijk (de veerverbinding) aangemerkt als Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB). Vervolgens heeft de gemeente de veerverbinding voor de periode van (ten minste) vijf jaar “inbesteed” aan de eigen gemeentelijke veerdienst. De gemeente heeft SEO Economisch Onderzoek (SEO) gevraagd de aanmerking van de veerverbinding als DAEB en de totstandkoming van de exploitatiebijdrage (zowel procedureel als materieel) aan het Europese staatssteunrecht te toetsen.

Algemene conclusie

SEO concludeert dat bij de onderhavige veerverbinding sprake is van een DAEB omdat de marktopbrengsten de kosten slechts voor een beperkt aandeel dekken, waardoor een rendabele exploitatie zonder overheidsbijdrage, en onder de voorwaarden die de gemeente stelt ten aanzien van de dienstverlening, geenszins mogelijk lijkt.

SEO heeft de totstandkoming van de exploitatiebijdrage getoetst aan de Beschikking van de Europese Commissie dd 28 november 2005 inzake compensaties aan DAEB's (de Beschikking). SEO concludeert op basis van eigen berekeningen dat de voor de gehele periode vastgestelde exploitatiebijdrage geen overcompensatie bevat.

Opmerkingen en aandachtspunten

In de berekeningen van SEO is met de vastgestelde exploitatiebijdrage en de begrote marktopbrengsten en kosten de exploitatie van de DAEB (beperkt) verlieslatend, met uitzondering van het jaar 2012 waarin een (beperkt) positief exploitatieresultaat wordt verwacht. Dit positieve exploitatieresultaat bedraagt minder dan 10 procent van de jaarlijkse exploitatiebijdrage en mag daarom conform artikel 6 van de Beschikking naar de volgende jaarlijkse periode worden overgedragen. Voor de jaren 2013 tot en met 2015 komt SEO in haar berekeningen uit op verliezen die het overschot uit 2012 teniet doen, voor 2016 wordt een sluitende begroting verwacht. SEO acht het raadzaam in een besluit door de gemeente vast te stellen dat het positieve exploitatieresultaat in 2012 wordt meegenomen in de dekking van de negatieve exploitatieresultaten in de jaren erna.

In de officiële besluiten die de Veerdienst Gorinchem met de uitvoering van de DAEB belasten (beide daterend van februari 2011) zijn geen (reizigers)tarieven vastgesteld. De tarieven zijn in een later stadium vastgesteld, voor aanvang van de exploitatie van de DAEB, en deze vastgestelde tarieven leiden er niet toe dat de exploitatiebijdrage voor de gehele periode een overcompensatie bevat.

SEO heeft in haar eigen berekeningen enkele correcties uitgevoerd te opzichte van de berekeningen van de gemeente die ten grondslag liggen aan de exploitatiebijdrage. Deze gecorrigeerde

berekeningen zijn uitgevoerd vanwege enkele onjuistheden in de berekeningen van de gemeente, maar resulteren alsnog in een verlieslatende exploitatie van de DAEB wat impliceert dat er geen sprake hoeft te zijn van aanpassing van de exploitatiebijdrage. De correcties betreffende de volgende punten. Ten eerste zijn de begrote opbrengsten uit veergelden vertekend, wat mede door de ontbrekende tariefstelling wordt verklaard. Ten tweede zijn de exploitatiekosten van de bestaande verbinding Gorinchem – Sleenwijk, welke niet als DAEB is aangemerkt, voor de periode 1 januari tot 1 april ten onterechte meegenomen in de berekening van de exploitatiebijdrage van de DAEB activiteit. Ten derde is het toerekenen van de post ondernemersrisico niet gerechtvaardigd, omdat voor de veerverbinding Boven Hardinxveld – Werkendam – Gorinchem – Sleenwijk geen eigen vermogen is ingebracht en er in feite geen ondernemersrisico wordt gelopen. De vraag of de verstrekte subsidie als eigen vermogen is te beschouwen is niet door SEO beoordeeld.

SEO heeft op basis van recentere passagiersaantallen, de door de gemeente in oktober 2011 vastgestelde tarieven, en de meerjarenbegroting van de Veerdienst Gorinchem schaduwberekeningen gemaakt van de implicaties van het bovenstaande. Ongeacht het meenemen of weglaten van het ondernemersrisico, laat dit zien dat er in materiële zin geen sprake is van overcompensatie.

Aanbevelingen

Om zeker te stellen dat er ook in de realisaties in de jaren van uitvoering van de DAEB geen sprake zal zijn van overcompensatie, acht SEO het raadzaam in een besluit door de gemeente vast te stellen dat het verwachte positieve exploitatieresultaat in 2012 wordt meegenomen in de dekking van de negatieve exploitatieresultaten in de jaren erna. Bij het vaststellen van het jaarlijkse exploitatieresultaat mag ondernemersrisico niet als kostenpost of als rechtvaardiging van extra inkomsten worden meegenomen, omdat de met de exploitatie van de DAEB gemoeide investeringen niet met eigen vermogen, maar volledig met vreemd vermogen zijn gefinancierd. Voorts acht SEO het raadzaam in een besluit vast te leggen dat er een jaarlijkse controle wordt uitgeoefend op de realisaties in de exploitatie van de DAEB en op correctie of teruggave van eventuele overcompensatie, wanneer daar sprake van zou zijn.

1 Inleiding

De gemeente Gorinchem (hierna de gemeente) heeft de veerverbinding Boven Hardinxveld – Werkendam – Gorinchem – Sleeuwijk (hierna de veerverbinding) aangemerkt als Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB). Vervolgens heeft de gemeente de veerverbinding voor de periode van (ten minste) vijf jaar “inbesteed” aan de veerdienst van de gemeente Gorinchem.

De Europese staatssteunregels staan het verlenen van exploitatiebijdragen aan ondernemingen die DAEB's verrichten toe onder voorwaarden. De exploitatiebijdrage kwalificeert niet als staatssteun indien is voldaan aan de zogenoemde Altmark criteria: Ten eerste moet de begunstigde onderneming daadwerkelijk belast zijn met de uitvoering van openbaredienstverplichtingen en moeten die verplichtingen duidelijk omschreven zijn. Ten tweede moeten de parameters op basis waarvan de compensatie (overheids- of exploitatiebijdrage) wordt berekend, vooraf op objectieve en doorzichtige wijze zijn vastgesteld. Ten derde mag de compensatie niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van uitvoering van de openbaredienstverplichtingen, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst, geheel of gedeeltelijk te dekken. Ten vierde moet, wanneer de keuze voor de uitvoerder van de DAEB niet is gemaakt in het kader van een openbare aanbestedingsprocedure, de compensatie worden vastgesteld aan de hand van de kosten die een gemiddelde, goedbeheerde onderneming zou hebben gemaakt.

Wanneer aan deze vier voorwaarden is voldaan, is de exploitatiebijdrage voor de DAEB niet als staatssteun aan te merken. Wanneer niet aan deze voorwaarden is voldaan, is de compensatie aan te merken als staatssteun. Deze is echter zijn toegestaan indien deze binnen het toepassingsgebied valt van de Beschikking van de Europese Commissie dd 28 november 2005 inzake compensaties aan DAEB's (hierna de Beschikking). De beschikking geldt alleen “voor compensatie voor de openbare dienst, voorzover deze als staatssteun is aan te merken” (lid 5 van de overwegingen van de Beschikking). Een exploitatiebijdrage dient daarom eerst aan de Altmark criteria getoetst te worden, alvorens de Beschikking van toepassing kan zijn.

Binnen deze context heeft de gemeente Gorinchem SEO Economisch Onderzoek (SEO) gevraagd de volgende onderzoeksvragen te beantwoorden:

1. Is de veerverbinding, rekening houdende met de eisen die de overheid aan de exploitatie stelt, aan te merken als een DAEB?
2. Is de totstandkoming van de exploitatiebijdrage procedureel conform het Europese staatssteunrecht?
3. Is de exploitatiebijdrage materieel conform het Europese staatssteunrecht in de zin de compensatie niet hoger is dan de gemaakte kosten?

Voor de beantwoording van deze vragen heeft SEO onder meer gebruik gemaakt van door de gemeente ter beschikking gestelde informatie. Op deze gegevens is geen werk uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of *due diligence*. SEO kan derhalve niet verantwoordelijk worden gehouden voor fouten of omissies in deze informatie.

SEO heeft bij het beoordelen van de stukken uitsluitend de onderhavige veerverbinding aan de Europese regelgeving getoetst. De overige activiteiten van het onderdeel 'Veerdiensten, Havens en Markten' van de gemeente Gorinchem zijn uitsluitend daar onderzocht waar (mogelijk) een relatie met de onderhavige veerverbinding bestaat.

Deze rapportage is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt onderzocht of de onderhavige veerverbinding als DAEB kan worden aangemerkt. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 getoetst of de totstandkoming van de exploitatiebijdrage procedureel conform het Europese staatssteunrecht is. Tot slot wordt in hoofdstuk 4 onderzocht of de exploitatiebijdrage materieel conform het Europese staatssteunrecht is.

2 Openbaar vervoer als DAEB

Er bestaat geen algemene, eensluidende juridische definitie van DAEB's en dus ook niet een omschrijving van welke diensten wel, en welke niet als DAEB kunnen worden getypeerd. Wel wordt openbaar vervoer over het spoor, de weg of het water in de Europese regelgeving en in de jurisprudentie als DAEB behandeld. In de jurisprudentie wordt de exploitatie van niet-rendabele vervoerstrajecten als voorbeeld van DAEB aangehaald (zie Europese Commissie C66/86 Ahmed Saeed Flugreisen en C-280/00 Altmark).¹

De onderhavige veerverbinding zou als DAEB kunnen worden aangemerkt wanneer deze, met inbegrip van een vooraf vastgestelde, en door de overheid goedgekeurde, tariefstructuur en dienstregeling, niet door een marktpartij zou kunnen worden ingevuld zonder dat er van overheidswege een exploitatiebijdrage moet worden geleverd. Wanneer de exploitatiebijdrage, rekening houdend met de eisen die de betreffende overheid stelt aan de exploitatie van de DAEB (waaronder eisen ten aanzien van tarieven en kwaliteit), een positief bedrag behelst, lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat er voor betreffende veerdienst sprake is van een DAEB. De veerdienst is immers niet rendabel zonder overheidsbijdrage.

Een belangrijk element betreft het begrip 'marktpartij'. De staatssteunregels beogen staatssteun aan een inefficiënt (overheids)bedrijf te voorkomen, waarbij de exploitatiebijdrage het verschil tussen te hoge kosten en marktopbrengsten aanvult tot een (redelijk) rendabele exploitatie, omdat dit bij uitstek resulteert in een verstoring van de concurrentie. De exploitatiebijdrage dient gebaseerd te zijn op het kostenniveau van een efficiënt bedrijf. Dit gebeurt door de exploitatiebijdrage tot stand te laten komen in een openbare aanbestedingsprocedure (concurrentie dwingt in dat geval tot efficiëntie) of door de exploitatiebijdrage te baseren op een 'opgelegd' kostenefficiënt niveau, namelijk de kosten van de 'gemiddelde, goed beheerde onderneming' (zie Altmark criterium 4). Indien de exploitatiebijdrage aan de DAEB binnen het toepassingsgebied van de Beschikking valt, is de Europese Commissie van oordeel dat "*de ontwikkeling van het handelsverkeer niet wordt beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de Gemeenschap*" (lid 14 van de overwegingen van de Beschikking). De exploitatiebijdrage is in dit geval geoorloofd indien het compensatiebedrag niet hoger dan nodig is om de kosten te dekken.

De begrote marktopbrengsten van de onderhavige veerverbinding dekken slechts een beperkt aandeel van de begrote kosten van de exploitatie van de veerdienst (oplopend van 40% in 2012 naar 46% in 2016). Hierdoor lijkt een rendabele exploitatie onder dezelfde voorwaarden ten aanzien van de dienstverlening en de tarieven, zonder overheidsbijdrage geenszins mogelijk. Zo beschouwd is er sprake van een DAEB waarvoor een overheidsbijdrage toegestaan is.

¹ Andere voorbeelden betreffen onder meer de watervoorziening, bepaalde post- en telecomunicatiediensten, sociale woningbouw en het beheer van afvalstoffen.

3 Vaststelling exploitatiebijdrage: procedureel

De exploitatiebijdrage die aan de Veerdienst Gorinchem ter beschikking wordt gesteld kwalificeert niet als staatssteun indien is voldaan aan de zogenoemde Altmark criteria. Ten eerste moet de begunstigde onderneming daadwerkelijk belast zijn met de uitvoering van openbare dienstverplichtingen en moeten die verplichtingen duidelijk omschreven zijn. Ten tweede moeten de parameters op basis waarvan de compensatie (overheids- of exploitatiebijdrage) wordt berekend, vooraf op objectieve en doorzichtige wijze worden vastgesteld. Ten derde mag de compensatie niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van uitvoering van de openbare dienstverplichtingen, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst, geheel of gedeeltelijk te dekken. Ten vierde moet, wanneer de keuze voor de uitvoerder van de DAEB niet is gemaakt in het kader van een openbare aanbestedingsprocedure, de compensatie worden vastgesteld aan de hand van de kosten die een gemiddelde, goedbeheerde onderneming zou hebben gemaakt.

SEO concludeert dat in het geval van de onderhavige veerverbinding niet volledig voldaan is aan het tweede en vierde criterium. Met betrekking tot het tweede criterium zijn de openbare dienstverplichtingen die van invloed zijn op de kosten van de exploitatie vooraf op objectieve en doorzichtige wijze vastgesteld. Het tarief is dit echter niet.² Met betrekking tot het vierde criterium is de keuze voor de uitvoerder van de DAEB niet gemaakt op basis van een aanbestedingsprocedure, en is ten behoeve van de berekening van de exploitatiebijdrage niet getoetst is of de door de veerdienst Gorinchem ingeschatte kosten voor de voorliggende periode, overeenkomen met de kosten van een gemiddelde, goed beheerde onderneming.

De exploitatiebijdrage is derhalve aan te merken als staatssteun. Deze staatssteun is echter toegestaan indien deze binnen het toepassingsgebied van de Beschikking valt. Artikel 2 lid 1 sub a beschrijft dat de beschikking van toepassing is op “*compensatie voor een openbare dienst welke wordt toegekend aan ondernemingen die een gemiddelde jaaromzet, alle werkzaamheden bijeengenomen, vóór belasting van in totaal minder dan 100 miljoen EUR behalen gedurende de twee boekjaren voorafgaande aan het boekjaar waarin de DAEB is toegewezen, en die voor de betrokken dienst jaarlijks minder dan 30 miljoen EUR compensatie ontvangen*”. Daarmee dient de onderhavige casus aan de voorwaarden van de beschikking getoetst te worden.

De procedurele voorwaarden aan het toekennen van een exploitatiebijdragen aan ondernemingen belast met een DAEB worden in artikel 4 van de Beschikking behandeld. In het verdere verloop van dit hoofdstuk wordt getoetst of de exploitatiebijdrage aan de Veerdienst Gorinchem aan deze voorwaarden voldoet.

² Dit punt wordt verderop in dit hoofdstuk verder uitgewerkt.

In oktober 2011 zijn de tarieven alsnog vastgesteld. In hoofdstuk 4 zal de exploitatiebijdrage onder andere aan deze vastgestelde tarieven getoetst worden.

Artikel 4 stelt dat de Beschikking pas van toepassing kan zijn indien de betrokken onderneming met de verantwoordelijkheid voor het beheer van de DAEB wordt belast door middel van (een of meer) officiële besluiten. Daarin dient met name het volgende nader bepaald te zijn:

- (a) de aard en de duur van de openbare dienstverplichting
- (b) de betrokken onderneming(en) en het betrokken grondgebied
- (c) de aard van alle uitsluitende of bijzondere rechten
- (d) de parameters voor de berekening, de controle en de herziening van de compensatie
- (e) de regeling om overcompensatie te vermijden en terug te betalen

Op basis de documenten “Aanwijzingsbesluit Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB)” (hierna het Aanwijzingsbesluit), “Kredietterbeschikkingstellingsbesluit” en de “Activiteitenofferte voor de exploitatie van de veerverbinding Boven Hardinxveld – Werkendam – Gorinchem – Sleeuwijk 2011-2015, met kenmerk Meerjaren-activiteitenbegroting 2011-2015” (hierna de Activiteitenofferte) concludeert SEO dat is voldaan aan voorwaarden (a) t/m (c), maar dat niet volledig is voldaan aan voorwaarden (d) en (e).

Het Aanwijzingsbesluit bevat heldere omschrijvingen van de verplichtingen die worden gesteld aan de betreffende veerdienst voor ten minste vijf jaar, waaronder de vaartijden & frequenties, het aantal schepen waarmee gevaren dient te worden, de route en oeverpunten, de capaciteit (reizigers en fietsen), de betrouwbaarheid van de dienstregeling. Het Aanwijzingsbesluit beschrijft tevens dat de DAEB door de Veerdienst Gorinchem wordt uitgevoerd, kadert het grondgebied af en geeft aan dat er geen uitsluitende of bijzonder rechten aan de exploitant worden toegekend.

Het Aanwijzingsbesluit verwijst voor de voorwaarden (d) en (e) naar het Kredietterbeschikkingstellingsbesluit. Het Kredietterbeschikkingstellingbesluit beschrijft dat de exploitatiebijdrage is gebaseerd op de Activiteitenofferte, welke de parameters voor berekening van de exploitatiebijdrage bevat. Doordat de openbare dienstverplichtingen zijn vastgesteld, zijn ook de parameters aan de kostenkant vastgesteld. Het tarief was echter ten tijden van deze Activiteitenofferte, waarop de exploitatiebijdrage is vastgesteld, nog niet vastgesteld. Het Aanwijzingsbesluit vermeldt met betrekking tot het tarief het volgende: *“Gedurende de looptijd van de exploitatie dienen de tarieven zo laag mogelijk te worden gehouden. In beginsel hanteert de exploitant een tarief welke gelijk is aan andere vormen van personenvervoer over water. De exploitant is vrij om daarnaast andere kaartsoorten te introduceren en deze voor te stellen aan de Opdrachtgever”*. Voor het vaststellen van de exploitatiebijdrage is gerekend met gemiddelde inkomsten (van verschillende kaartsoorten) per reiziger uit het verleden. Het is de vraag of dit goede indicator is en was ten tijde van vaststelling van de exploitatiebijdrage. Voor de nieuwe exploitatie kunnen afwijkende opbrengsten per reiziger gelden of er kunnen zich in de periode tussen 2008 en 2012 ontwikkelingen in de markt hebben voorgedaan die tot andere gemiddelde opbrengsten per reiziger leiden. Op 26 oktober 2011 zijn de tarieven voor het traject alsnog vastgesteld. In het volgende hoofdstuk zal berekend worden of de vastgestelde exploitatiebijdrage op basis van deze tarieven te hoog zijn.

Het Kredietterbeschikkingstellingsbesluit beschrijft tevens dat de maximale totale compensatie € 1.300.000 (en geïndexeerd t/m 2015 € 1.431.161) bedraagt en dat *“de betaalbaarstelling aan de Veerdienst Gorinchem geschiedt door middel van bevoorschotting van vijf gelijke jaartermijnen”*. Ter vaststelling van de definitieve compensatie dient de dienst binnen 3 maanden na afloop van het betreffende

boekjaar een aanvraag tot compensatievaststelling in te dienen, dat vergezeld gaat van een activiteitenverslag, een financieel verslag (met accountantsverklaring), een totaalberekening van de benodigde netto kostencompensatie conform de vastgestelde parameters, en bewijsstukken van publicaties en waarin is vermeld dat de activiteit geheel of gedeeltelijk met financiële steun is of wordt gerealiseerd. Onder 'handhaving' staat vervolgens beschreven dat eventuele tussentijds ontstane overcompensatie conform artikel 6 van de Beschikking tot maximaal 10 procent mag worden overgeheveld en verrekend met het komende compensatietijdvak. Indien daarbovenop nog sprake is van een surplus wordt dit teruggevorderd door de gemeente en de compensatiesystematiek zo nodig aangepast.

Buiten deze controle en herziening worden geen regelingen beschreven om overcompensatie te vermijden en terug te betalen.

4 Vaststelling exploitatiebijdrage: materieel

De materiële voorwaarden aan het toekennen van een exploitatiebijdragen aan ondernemingen belast met een DAEB worden in artikel 5 van de Beschikking behandeld. Lid 1 schrijft voor dat het compensatiebedrag niet hoger mag zijn dan wat nodig is om de kosten van de uitvoering DAEB geheel of gedeeltelijk te dekken, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst op het eigen kapitaal. Lid 2 geeft aan welke kosten in aanmerking mogen worden genomen voor het vaststellen van de exploitatiebijdrage. Met name sub (b) is belangrijk in de onderhavige casus: deze geeft aan dat indien de onderneming naast de DAEB activiteiten uitvoert, enkel de kosten die verband houden met de DAEB in aanmerking mogen worden genomen. Lid 3 behandelt de inkomstenkant. Doordat het personeel en de veerboten die voor de DAEB-activiteit worden ingezet, uitsluitend voor deze activiteit worden gebruikt, en doordat de Veerdienst Gorinchem slechts met één DAEB activiteit is belast, kan hierover geen verwarring bestaan in de onderhavige casus. Lid 4 bevat een nadere beschrijving van “redelijke winst”. Lid 5 stelt ten slotte dat indien de onderneming activiteiten verrichten die zowel binnen als buiten de invloedssfeer van de DAEB ligt, de (parameters voor toerekening van de) kosten en inkomsten van de DAEB en andere diensten, gescheiden opgenomen dienen te worden in de interne boekhouding. Er wordt benadrukt dat voor de kosten die verband houden met activiteiten die buiten de werksfeer van de DAEB vallen, geen compensatie mag worden verleend.

Dit artikel betreffende de compensatie wordt opgevolgd door een artikel 6 dat de controle op overcompensatie behandelt. Deze schrijft voor dat lidstaten op geregelde tijdstippen controles (laten) uitvoeren om ervoor te zorgen dat ondernemingen geen overcompensatie ontvangen. Vervolgens beschrijft het artikel: *“De lidstaten verlangen van de betrokken onderneming, dat de betaalde overcompensatie wordt terugbetaald, en de parameters ter berekening van de compensatie worden voor de toekomst aangepast. Wanneer het bedrag van de overcompensatie niet meer bedraagt dan 10 procent van het bedrag van de jaarlijkse compensatie, mag deze overcompensatie naar de volgende jaarlijkse periode worden overgedragen en wordt deze op het compensatiebedrag dat voor die periode zou worden betaald, in mindering gebracht.”*

Deze voorwaarden dienen getoetst te worden op de Activiteitenofferte waarop de exploitatiebijdrage is gebaseerd. Tabel 4.1 geeft een beknopt overzicht van deze meerjarenbegroting van de Activiteitenofferte. De begroting is gebaseerd op de in 2008 door Grontmij uitgevoerde businesscase en daar waar relevant op de in 2008-2010 gerealiseerde en in 2011 begrote kosten van de overige activiteiten van het onderdeel Veerdiensten, Havens en Markten (HVM) van de Gemeente Gorinchem. Er wordt opgemerkt dat 2016 buiten de meerjarenbegroting van de gemeente valt en dat hiervoor de kosten en opbrengsten van 2015 zijn aangehouden.

Uit deze meerjarenbegroting blijkt dat ondanks de exploitatiebijdragen die de gemeenten en provincies ter beschikking stellen een structureel exploitatietekort bestaat voor de veerverbinding. In de praktijk zal dit tekort door de gemeente Gorinchem worden gedekt. Inclusief deze bijdrage om het verlies te compenseren, en de post ‘afronding businesscase’ blijft de gemeente daarmee

onder het maximumbedrag dat genoemd wordt in het Kredietterbeschikstellingsbesluit (maximaal € 1.300.000 in vijf jaar met een jaarlijkse indexatie van 2,5 procent).

SEO heeft op deze begroting geen controle uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of *due diligence*, maar uitsluitend getoetst of de begroting conform het Europese staatssteunrecht is. De uitgangspunten van de Beschikking lijken veelal gehandhaafd. Zo worden verschillende begrotingen voor de verschillende activiteiten van HVM gehanteerd, worden de kosten van het administratief en coördinerend personeel over de verschillende activiteiten van HVM verdeeld, en worden uitsluitend de exploitatie- en kapitaalkosten van de veren aan de DAEB toegerekend die op het traject worden ingezet.

Tabel 4.1 De meerjarenbegroting veerverbinding 2012-2016

		2012	2013	2014	2015	2016
<u>Kosten</u>						
Personeelskosten		365.167	374.297	383.654	393.245	393.245
Exploitatiekosten	Brandstof	277.710	284.623	291.721	299.009	299.359
	Klein materiaal veerboten	31.519	32.307	33.114	45.256	45.256
	Verzekering veerboten	25.833	26.479	27.141	27.819	27.819
Kapitaallasten	Afschrijvingen (aflossingen)	41.498	41.498	41.498	41.498	41.373
	Rentelasten	102.721	101.396	100.071	98.746	98.521
Overige kosten	Huisvesting	5.276	5.408	5.543	5.682	5.682
	Marketing & promotie	10.000	6.000	0	0	0
	Accountantskosten	3.152	3.231	3.311	3.394	3.394
	Overige kosten	12.553	12.867	13.189	13.519	13.519
Ondernemersrisico		17.481	18.726	20.034	21.514	21.514
Totale kosten		892.910	906.830	919.276	949.682	949.682
<u>Opbrengsten</u>						
Veergelden	Opbrengst veergelden	349.613	374.511	400.675	430.277	430.277
Subsidies	Gemeenten Gorinchem en Werkendam	189.113	193.840	198.686	203.654	203.654
	Provincie Zuid Holland	161.632	161.632	161.632	161.632	161.632
	Provincie-Noord Brabant	127.715	127.715	127.715	127.715	127.715
	Afronding naar business-case *	10.653	10.653	10.653	10.653	10.653
Totale opbrengsten		838.726	868.351	899.361	933.931	933.931
<u>Saldo</u>		-54.184	-38.479	-19.915	-15.751	-15.751
<u>Compensatie</u>						
Bijdrage gemeenten		253.950	242.972	229.254	230.058	230.058
	Maximumbijdrage conform Kredietterbeschikkingstellingsbesluit	266.500	273.163	279.992	286.991	294.166
Compensatie DAEB		543.297	532.319	518.601	519.405	519.405

* Dit is een extra subsidie die door de gemeenten ter beschikking wordt gesteld. Activiteitenofferte (2011); bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

SEO constateert echter dat het vaststellen van de exploitatiebijdrage op basis van deze Activiteitenofferte op een aantal punten niet (volledig) in lijn is met de Europese staatssteunregels. Zo kunnen er vraagtekens geplaatst worden bij de begrote opbrengsten van veergelden, is het toerekenen van de kosten naar de DAEB activiteit niet volledig correct uitgevoerd, en is het toerekenen van de post ondernemersrisico niet gerechtvaardigd. Deze punten zullen in het verdere verloop van dit hoofdstuk nader worden toegelicht.

Opbrengst veergelden

De begrote opbrengsten uit veergelden is overgenomen uit de in 2008 door Grontmij uitgevoerde businesscase. In de businesscase wordt verondersteld dat de veerverbinding Boven Hardinxveld – Werkendam – Gorinchem – Sleeuwijk in 2010 zijn doorgang zal vinden, en dat de passagiersaantallen naar aanleiding van de verhoogde kwaliteit van bestaande trajecten en de nieuwe reismogelijkheden *jaarlijks* met een bepaald percentage groeit. De Activiteitenbegroting gaat er van uit dat de verbinding in 2012 zijn doorgang zal vinden, maar neemt de aantallen van de betreffende jaren over uit de businesscase. Dit is niet correct, omdat de aantallen uit 2012 van de businesscase corresponderen met een veerverbinding die al voor het derde jaar bestaat, terwijl in de Activiteitenbegroting 2012 het eerste jaar is. De reizigersopbrengsten van de Activiteitenofferte zouden daarom een overschatting betreffen.

Daarnaast wordt in de businesscase gerekend met gemiddelde inkomsten (van verschillende kaartsoorten) per reiziger uit het verleden.³ Zoals in het vorige hoofdstuk opgemerkt is dit mogelijk geen goede indicator voor de verwachte reizigersopbrengsten. Voor de nieuwe exploitatie kunnen afwijkende opbrengsten per reiziger gelden of er kunnen zich in de periode tussen 2008 en 2012 ontwikkelingen in de markt hebben voorgedaan die tot andere gemiddelde opbrengsten per reiziger leiden.

In oktober 2011 heeft de gemeente Gorinchem de tarieven voor het traject vastgesteld. Daarnaast zijn actuelere passagiersaantallen (uit 2010) beschikbaar. SEO heeft op basis van deze recentere cijfers en met de aannames van de businesscase een herberekening gemaakt van de te verwachte reizigersopbrengsten. Op basis van een gesprek met de Veerdienst Gorinchem zijn er enkele aanvullende aannames gedaan bij deze berekeningen. Er is aangenomen dat de jaarabbonnementen voor volwassenen niet doorgaan, dat er momenteel 45 studenten zijn met een jaarabonnement op het traject Gorinchem – Sleeuwijk⁴, en dat studenten gemiddeld 400 overtochten per jaar maken. Tabel 4.2 vat de actuele cijfers samen. In vergelijking met de businesscase zijn de *startwaarden* van de passagiersaantallen lager, maar het gemiddeld tarief hoger en de totale opbrengsten hoger.

Vervolgens zijn met deze nieuwe startwaarden en de vastgestelde tarieven dezelfde berekeningen uitgevoerd als in de businesscase⁵. De passagiersaantallen en bijbehorende opbrengsten van de

³ Deze bedraagt € 0,69 voor het veer Werkendam – Boven Hardinxveld en €0,66 voor de verbinding Gorinchem – Sleeuwijk.

⁴ In het bestand is alleen bekend dat er 356 studentenjaarabbonnementen zijn, maar er wordt geen onderscheid gemaakt tussen de trajecten Gorinchem – Sleeuwijk en Gorinchem – Woudrinchem.

⁵ De berekeningen van Grontmij zijn technisch gezien niet helemaal zuiver. Er wordt beschreven dat een toename in passagiersaantallen van 5 procent wordt verwacht op de verbinding Gorinchem – Sleeuwijk en een toename van 20 procent op de verbinding Werkendam – Hardinxveld. Er wordt vervolgens beschreven dat deze groeipercentages evenredig zijn verdeeld over 5 jaar. De aantallen voor de verbinding Gorinchem – Sleeuwijk zijn berekend door de startwaarden jaarlijks met 1 procent te laten stijgen. De aantallen voor de verbinding Werkendam - Hardinxveld zijn berekend door de totale toename in 5 jaar te bereke-

trajecten ‘Werkendam-Gorinchem’, ‘Vluchthaven Gorinchem’ en van de onderdelen ‘aantrekkelijk netwerk’ en ‘extra marketing’ zijn hierbij rechtstreeks van de businesscase overgenomen.⁶ De resultaten hiervan worden in tabel 4.3 weergegeven.

Volgens de herberekening van SEO zullen de reizigeropbrengsten *lager* zijn dan is wat is opgenomen in de Activiteitenofferte. Dit wordt verklaard doordat in de Activiteitenofferte de waarden van een betreffend jaar van de businesscase zijn overgenomen. De waarden van dit betreffende jaar zijn echter berekend op basis van de veronderstelling dat de veerverbinding in 2010 tot stand zal komen en dat de passagiersaantallen naar aanleiding daarvan toenemen. Hoewel de parameter voor de veergelden dus niet op een correcte wijze is vastgesteld, blijkt de invloed hiervan op de berekening van de exploitatiebijdrage zich niet in problemen te vertalen.

Tabel 4.2 Actuele tarieven en vervoersstromen in vergelijking met cijfers businesscase

	Tarieven 2010/2011 (in €)	Tarieven 2012 (in €)	Verkochte tickets 2010	Over- tochten 2010	Opbreng- sten 2010 (in €)
Tarieven Gorinchem - Sleeuwijk					
per persoon	1,30	1,50	12.742	12.742	16.565
per persoon + fiets	1,50	1,70	14.688	14.688	22.032
10 rittenkaart volwassene	7,85	8,90	2.553	25.530	20.041
10 rittenkaart volwassene + fiets	9,00	10,50	2.126	21.260	19.134
jaarabonnement	225,00	255,00	45	18.000	10.125
Totaal			32.109	92.220	87.897
<i>Gewogen gemiddeld tarief</i>	<i>0,95</i>	<i>1,09</i>			
Tarieven Werkendam-Hardinxveld					
per persoon	1,40	1,50	8.667	8.667	12.134
per persoon + fiets	1,50	1,70	226	226	339
10 rittenkaart volwassene	8,90	8,90	3.375	33.750	30.038
10 rittenkaart volwassene + fiets	10,50	10,50	623	6.230	6.542
jaarabonnement	225,00	255,00	30	12.000	6.750
Totaal			12.921	60.873	55.802
<i>Gewogen gemiddeld tarief</i>	<i>0,92</i>	<i>0,95</i>			

* Verondersteld opbrengsten bij gelijkblijvende tarieven. Op basis van deze berekening Bron: Veerdienst Gorinchem (2011), Grontmij (2008); bewerking SEO Economisch Onderzoek

nen, dit getal af te ronden op vijfhonderd, en vervolgens terug te rekenen naar jaar $t=0$. De passagiersaantallen in jaar t worden correct berekend met behulp van de volgende formule: $Startwaarde * (1 + groeipercentage)^{t/5}$. Om de cijfers goed met elkaar te kunnen vergelijken, heeft SEO dezelfde rekenmethode als de businesscase gehanteerd.

⁶ Ondanks dat er nieuwe tarieven voor het traject Werkendam – Gorinchem zijn vastgesteld, is de verdeling van de verschillende kaartsoorten op dit traject niet bekend. De onderbouwing van de opbrengsten van de overige categorieën zijn in de businesscase onvoldoende onderbouwd om deze met behulp van de nieuwe tarieven en nieuwe passagiersaantallen nieuwe berekeningen uit te voeren.

Tabel 4.3 Nieuwe ramingen vervoersaantallen en reizigersopbrengsten

	2012	2013	2014	2015	2016
Aantallen					
Gorinchem - Sleeuwijk	93.053	93.983	94.923	95.872	96.831
Werkendam - Hardinxveld	62.441	64.939	67.537	70.238	73.048
Werkendam - Gorinchem	99.037	108.941	119.835	131.818	145.000
Vluchthaven	18.783	20.661	22.727	25.000	27.500
Aantrekkelijk netwerk	23.222	25.545	28.099	30.909	34.000
Totaal	296.536	314.069	333.121	353.838	376.379
Opbrengsten					
Gorinchem - Sleeuwijk	101.511	102.526	103.551	104.587	105.632
Werkendam - Hardinxveld	59.098	61.462	63.921	66.477	69.136
Werkendam - Gorinchem	123.796	136.176	149.793	164.773	181.250
Vluchthaven	13.636	15.000	16.500	18.150	19.965
Aantrekkelijk netwerk	23.016	25.318	27.850	30.635	33.698
Extra marketing	20.490	22.539	24.793	27.273	30.000
Totaal	341.548	363.021	386.408	411.894	439.682
Vergelijking Activiteitenofferte	349.613	374.511	400.675	430.277	430.277

Bron: Veerdienst Gorinchem (2011), Grontmij (2008); bewerking SEO Economisch Onderzoek

Toerekenen kosten DAEB activiteit

Een tweede punt van inconsistentie is dat kosten tussen de DAEB activiteit en overige activiteiten van de veerdiensten niet volledig op correcte wijze zijn gescheiden. De Veerdienst Gorinchem is namelijk al jaren actief op de verbinding Gorinchem en Sleeuwijk. Deze verbinding is *niet* als DAEB aangemerkt. Per 1 april zal deze verbinding onderdeel worden van de veerverbinding Boven Hardinxveld – Werkendam – Gorinchem – Sleeuwijk en dus tot de DAEB activiteit gaan behoren. In de Activiteitenofferte zijn de kosten die verband houden met de verbinding Gorinchem – Sleeuwijk van de periode 1 januari 2012 tot 1 april 2012 meegenomen in de berekening van de exploitatiebijdrage. Dit lijkt niet gerechtvaardigd.

SEO heeft een schaduwberekening gemaakt van de implicaties hiervan. Met betrekking tot de personeelskosten is aangenomen dat drie fte welke reeds actief zijn op de verbinding Gorinchem – Sleeuwijk pas per 1 april voor rekening van DAEB activiteit komen. Op basis van een gesprek met de gemeente is aangenomen dat de drie nieuw aan te nemen fte per 1 maart in dienst komen van de Veerdienst.⁷ De kosten van het administratief en coördinerend personeel en de overige personeelskosten zijn constant gehouden, omdat de voorbereidingen voor de nieuwe verbinding reeds getroffen worden. Op basis van een gesprek met de Veerdienst Gorinchem zijn de brandstofkosten op 90 procent van de begroting in de Activiteitenofferte gesteld.⁸ Voor de posten ‘onderdelen/ klein materiaal’, ‘verzekeringen’, ‘afschrijvingen’ en ‘rentelasten’ wordt aangenomen dat de kosten met betrekking tot de veerboot Gorinchem X pas op 1 april voor rekening van de DAEB komen, maar dat de kosten met betrekking tot de veerboot Gorinchem XI wel al het hele

⁷ Zij dienen namelijk nog ingewerkt te worden en er zal proef gevaren worden.

⁸ De vermindering in brandstofkosten kan niet lineair kan worden doorgerekend (op 75 procent worden gesteld), omdat het eerste kwartaal van het jaar laagseizoen is en de veren dan minder frequent varen. Daarnaast zal vóór 1 april al worden proef gevaren.

jaar lopen.⁹ De overige kostenposten zijn constant gehouden. Aan de opbrengstenkant worden de veergelden op basis van een gesprek met de Veerdienst Gorinchem op 90 procent gesteld. Hierbij wordt uitgegaan van de door SEO herberekende reizigers-opbrengsten.

Tabel 4.4 geeft de resultaten van de oorspronkelijke begroting en de schaduwberekeningen weer. De conclusie is dat het negatieve exploitatiesaldo van 2012 verandert in een positief exploitatiesaldo. Om te bepalen of de overcompensatie binnen de in artikel 6 genoemde 10 procent van het jaarlijkse compensatiebedrag valt, dienen “alle voordelen die door de staat of in welke vorm ook uit staatsmiddelen worden toegekend” bij elkaar opgeteld. Het compensatiebedrag in 2012 komt daarbij op € 489.113. De overcompensatie is daarom 4,7 procent en valt daarom nog binnen artikel 6. Omdat in de jaren daarna verliezen worden geleden kan het overschot in 2012 worden gebruikt om de tekorten in de jaren erna deels te dekken.

Tabel 4.4 Nieuwe toerekening kosten DAEB

		Oorspronkelijke begroting 2012	Nieuwe begroting 2012
Kosten			
Personeelskosten		365.167	298.002
Exploitatiekosten	Brandstof	277.710	249.939
	Onderdelen / klein materiaal	31.519	24.515
	Verzekeringen	25.833	21.313
Kapitaallasten	Afschrijvingen	41.498	37.749
	Rentelasten	102.721	93.535
Overige kosten	Huisvesting	5.276	5.276
	Marketing & promotie	10.000	10.000
	Accountantskosten	3.152	3.152
	Overige kosten	12.553	12.553
Ondernemersrisico	17.481	17.481	
Totaal		892.910	773.514
Opbrengsten			
Veergelden	Opbrengst veergelden+abonnementen	349.613	307.393
Subsidies	Bijdrage gemeenten Gorinchem en Werkendam	189.113	189.113
	Bijdrage Provincie Zuid Holland	161.632	161.632
	Bijdrage Provincie Noord Brabant	127.715	127.715
	Afronding businesscase	10.653	10.653
Totaal		838.726	796.506
Saldo		-54.184	22.992

Bron: Activiteitenofferte (2011); bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

⁹ De Gorinchem X wordt momenteel al ingezet voor de verbinding Gorinchem – Sleenwijk. De Gorinchem XI wordt pas ingezet indien de verbinding wordt uitgebreid naar Werkendam en Boven Hardinxveld.

Toerekenen ondernemersrisico

SEO acht het opnemen van de post ‘ondernemersrisico’ niet gerechtvaardigd. Artikel 5 sub 4 van de Beschikking beschrijft: “*Voor de toepassing van deze beschikking wordt onder “redelijke winst” begrepen een vergoeding op het eigen kapitaal waarbij rekening wordt gehouden met het risico voor de onderneming, of het ontbreken daarvan, door het optreden van de lidstaat, [...]”*. Voor de veerverbinding Boven Hardinxveld – Werkendam – Gorinchem - Sleeuwijk is geen eigen vermogen ingebracht door de Veerdienst Gorinchem; alle investeringen zijn gefinancierd met vreemd vermogen en subsidies. Bovendien loopt de Veerdienst in feite geen risico; indien de Veerdienst een negatief exploitatieresultaat behaalt, komt dit ten laste van de gemeente Gorinchem (waar de Veerdienst onderdeel van uit maakt) en wordt de exploitatiebijdrage in feite verhoogd. Het toerekenen ondernemersrisico resulteert daarom in een verhoging van de exploitatiebijdrage die niet gerechtvaardigd wordt door met ingebracht eigen vermogen gemoede kapitaalslasten.

De vraag of de verstrekte subsidie als eigen vermogen is te beschouwen heeft SEO niet beoordeeld.

Herberekening SEO

SEO heeft berekend wat het cumulatieve effect van de bovenstaande punten op de exploitatiebijdrage is. Daarbij zijn tevens de begrote kosten en baten voor 2016 aangepast. De meerjarenbegroting bevat voor 2016 namelijk dezelfde bedragen als 2015¹⁰. SEO heeft de aannames die bij de overige jaren zijn gemaakt voor de ontwikkeling van de kosten en opbrengsten ook voor 2016 toegepast. Tabel 4.5 geeft de resultaten weer. Er is daarbij onderscheid gemaakt tussen een analyse met en zonder de post ondernemersrisico in de begroting. Zowel met als zonder ondernemersrisico, is er in 2012 sprake van een positief exploitatiesaldo bij de huidige exploitatiebijdrage. Deze blijft echter onder de toegestane 10 procent van het jaarlijkse compensatiebedrag. Voor 2016 is er sprake van een sluitende begroting als men het ondernemersrisico buiten beschouwing laat. Voorts laat de tabel zien dat het positieve resultaat uit 2012 teniet wordt gedaan door negatieve resultaten in de jaren 2013-2015.

¹⁰ Voor drie posten verschillen de bedragen echter. Het is SEO niet bekend waarom dit het geval. De totale kosten en opbrengsten, en daarmee het exploitatiesaldo, is echter gelijk voor 2015 en 2016.

Tabel 4.5 Beoordeling exploitatiebijdrage

	2012	2013	2014	2015	2016
Aangepaste meerjarenbegroting					
Kosten					
Personeelskosten	298.002	374.297	383.654	393.245	403.076
Exploitatiekosten	249.939	284.623	291.721	299.009	306.829
Brandstof	24.515	32.307	33.114	45.256	46.388
Verzekeringen	21.313	26.479	27.141	27.819	28.515
Kapitaallasten	37.749	41.498	41.498	41.498	41.373
Afschrijvingen	37.749	41.498	41.498	41.498	41.373
Rentelasten	93.535	101.396	100.071	98.746	98.746
Overige kosten	5.276	5.408	5.543	5.682	5.824
Huisvesting	5.276	5.408	5.543	5.682	5.824
Marketing & promotie	10.000	6.000	0	0	0
Accountantskosten	3.152	3.231	3.311	3.394	3.479
Overige kosten	12.553	12.867	13.189	13.519	13.857
Ondernemersrisico	17.481	18.726	20.034	21.514	23.103
Totaal	773.514	906.830	919.276	949.682	971.190
Opbrengsten					
Veergelden	307.393	363.021	386.408	411.894	439.682
Subsidies					
Gemeente Gorinchem en Werkendam	189.113	193.840	198.686	203.654	208.745
Provincie Zuid Holland	161.632	161.632	161.632	161.632	161.632
Provincie Noord Brabant	127.715	127.715	127.715	127.715	127.715
Afronding businesscase	10.653	10.653	10.653	10.653	10.653
Totaal	796.506	856.861	885.094	915.548	948.427
Analyse met ondernemersrisico					
Exploitatiesaldo	22.992	-49.970	-34.182	-34.134	-21.212
Compensatiebedrag	489.113	543.810	532.868	537.788	510.001
Overcompensatie (in % jaarlijks bedrag)	4,7%				
Analyse zonder ondernemersrisico					
Exploitatiesaldo	40.473	-31.244	-14.149	-12.621	1.892
Compensatiebedrag	489.113	525.084	512.835	516.275	529.957
Overcompensatie (in % jaarlijks bedrag)	8,3%				0,4%

Bron: Activiteitenofferte (2011), Veerdienst Gorinchem (2011), Grontmij (2008); bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Geraadpleegde bronnen

Documentatie

Beschikking van de Europese Commissie dd 28 november 2005 inzake compensaties aan DAEB's (2005/842/EG)

Gemeente Gorinchem (2011a). Aanwijzingsbesluit Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB). B&W Besluit 10 februari 2010.

Gemeente Gorinchem (2011b). Kredietterbeschikkingstellingsbesluit. B&W Besluit 10 februari 2010.

Goudappel Coffeng (2004). Onderzoek Veerdiensten Zuid-Holland zuidoost. Kenmerk GRC006/Ebm/

Grontmij (2008). Businesscase Veertaxi Boven Hardinxveld – Werkendam – Gorinchem – Sleeuwijk. Referentienummer 254083.rsd.490

Provincie Noord-Brabant (2010). Correspondentie aan Gemeente Gorinchem met onderwerp “Verlening aanloopsubsidie voor de exploitatie van de veerverbinding Boven Hardinxveld – Werkendam – Gorinchem – Sleeuwijk”. Correspondentiekennmerk 1709410

Provincie Zuid-Holland (2010). Correspondentie aan Gemeente Gorinchem met onderwerp “Verlening subsidie ad € 153.750 ten behoeve van de exploitatie 2011 van de nieuwe veerverbinding Hardinxveld – Werkendam – Gorinchem – Sleeuwijk”. Correspondentiekennmerk PZH-2010-190899232

Databestanden

Voorstel tarieven Werkendam Gorinchem. Databestand verkregen van de Veerdienst Gorinchem.

Meerjarenbegroting HVM 2011 – 2015. Databestand verkregen van de gemeente Gorinchem.