



Amsterdam, juni 2013
In opdracht van de Gemeente Gorinchem

Toets Altmark-criteria

Veerverbinding Boven Hardinxveld – Werkendam – Gorinchem –
Sleeuwijk

P. Compennolle
A.J.M. van der Voort
T. Smits



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijke 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. 2013-29

Conclusie

De gemeente Gorinchem heeft de veerverbinding Boven Hardinxveld – Werkendam – Gorinchem – Sleeuwijk aangemerkt als Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB). De gemeente Gorinchem is voornemens de interne veerdienst van Gorinchem aan te wijzen als de uitvoerder voor deze veerverbinding. Dit besluit staat onder andere beschreven in het voorgenomen “Besluit toekenning dienstverplichting” dd. 6 juni 2013.

De gemeente Gorinchem heeft SEO Economisch Onderzoek gevraagd na te gaan of het Voorgenomen Besluit tot verlening van een compensatie voor de verrichting van de veerverbinding voldoet aan de zogenoemde Altmark-criteria. Deze criteria beoordelen of zo'n compensatie al dan niet leidt tot staatssteun.

Bij dit onderzoek is gebruik gemaakt van de ervaring van SEO met financieel-economische analyses voor andere openbaarvervoersdiensten, waaronder openbaar vervoer over water. Zodoende heeft SEO een goed beeld van de kosten en kostenstructuren van andere veerdiensten, waarmee de kosten van de veerdienst Gorinchem vergeleken kunnen worden.

SEO concludeert op basis van de meerjarenbegroting 2013 – 2017 van de veerdienst Gorinchem, zoals bijgevoegd bij het Voorgenomen Besluit, dat de compensatie voor het uitvoeren van de DAEB door de veerdienst Gorinchem voldoet aan alle vier de Altmark-criteria.

1. De veerdienst Gorinchem is daadwerkelijk belast met de uitvoering van een DAEB en de betreffende verplichtingen zijn duidelijk afgebakend in het Voorgenomen Besluit;
2. De parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend, zijn vooraf op objectieve en doorzichtige wijze vastgesteld (zie bijlage van het Voorgenomen Besluit);
3. De compensatie is niet hoger dan nodig om de kosten van de uitvoering van de DAEB geheel of gedeeltelijk te dekken, rekening houdend met de opbrengsten (reizigersopbrengsten en bijdragen provincies en oevergemeenten);
4. De compensatie is vastgesteld op basis van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming (GGBO), die zodanig met middelen is uitgerust dat zij aan de vereisten van de openbare dienst kan voldoen, zou hebben gemaakt om de dienst uit te voeren (rekening houdend met de opbrengsten en een redelijke winst). Dat blijkt uit een vergelijking van de kosten per dienstregeluur (DRU) van de veerdienst Gorinchem met andere Nederlandse veerdiensten.

Inhoudsopgave

Conclusie	.....	i
1 Inleiding	.....	1
2 Altmark-criterium 1	.....	3
3 Altmark-criterium 2	.....	5
4 Altmark-criterium 3	.....	11
5 Altmark-criterium 4	.....	15
Bijlage A Meerjarenbegroting 2013-2017	.....	17
Bijlage B Parameters	.....	19
Bijlage C Toets GGBO	.....	27

1 Inleiding

De gemeente Gorinchem heeft de veerverbinding Boven Hardinxveld – Werkendam – Gorinchem – Sleeuwijk aangemerkt als Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB). De gemeente is voornemens de veerverbinding voor de periode 1 juli 2013 tot 1 april 2017 te laten verrichten door de eigen gemeentelijke veerdienst. De gemeente heeft SEO Economisch Onderzoek (SEO) gevraagd de totstandkoming van de exploitatiebijdrage (zowel procedureel als materieel) te toetsen aan het Europees staatssteunrecht. Voor deze analyse heeft SEO gebruik gemaakt van de 'Meerjarenbegroting Veerverbinding Boven Hardinxveld – Werkendam – Gorinchem – Sleeuwijk, 1 juli 2013 – 1 april 2017' (hierna: de meerjarenbegroting) en het "Besluit toekenning dienstverplichting" dd. 6 juni 2013 (hierna: het Voorgenomen Besluit)¹.

In het Altmark-arrest van 2003 heeft het Hof van Justitie bepaald dat het verlenen van een compensatie voor het uitvoeren van een DAEB geen verboden steunmaatregel is als aan een aantal cumulatieve voorwaarden is voldaan.² Deze voorwaarden zijn:

1. De begunstigde onderneming is daadwerkelijk belast met de uitvoering van een DAEB en de betreffende verplichtingen zijn duidelijk afgebakend;
2. De parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend, zijn vooraf op objectieve en doorzichtige wijze vastgesteld;
3. De compensatie is niet hoger dan nodig om de kosten van de uitvoering van de DAEB geheel of gedeeltelijk te dekken, rekening houdend met de opbrengsten en een redelijke winst;
4. Als geen gebruik is gemaakt van een openbare aanbestedingsprocedure om een uitvoerder van de DAEB te selecteren, dient de compensatie te worden vastgesteld op basis van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming (GGBO), die zodanig met middelen is uitgerust dat zij aan de vereisten van de openbare dienst kan voldoen, zou hebben gemaakt om de dienst uit te voeren (rekening houdend met de opbrengsten en een redelijke winst).

Van belang is aan te merken dat het onderzoek dat SEO heeft uitgevoerd geen juridische beoordeling betreft, maar een economische analyse. Voor het onderzoek is 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.

¹ Zie bijlage A voor het overzicht van de meerjarenbegroting en bijlage B voor de onderliggende parameters.

² C-280/00, HvJEG 24 juli 2003, JUR 2003, p. I-7747 (Altmark Trans)

2 Altmark-criterium 1

Het eerste criterium houdt in dat de begunstigde onderneming daadwerkelijk is belast met de uitvoering van een DAEB, en dat de betreffende verplichtingen duidelijk zijn afgebakend.

Een DAEB wordt omschreven als een dienst waarmee algemeen economisch belang is gemoeid en die zonder steun niet zou worden verricht.³ Er bestaat geen algemene, eenduidige juridische definitie van DAEB's en dus ook geen 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.⁴

In het geval van de onderhavige veerverbinding heeft de rechtbank Rotterdam in een uitspraak van 28 maart 2013 (LJN: BZ 5824) geoordeeld dat de aanwijzing van de veerverbinding als DAEB voldoende gemotiveerd is. Er is sprake van een DAEB aangezien de veerverbinding, met inbegrip van een vooraf vastgestelde, en door de gemeente Gorinchem goedgekeurde, tariefstructuur en dienstregeling, niet door een marktpartij zou kunnen worden ingevuld zonder dat er van overheidswege een exploitatiebijdrage moet worden geleverd. Kortom, als de veerdienst, met de eisen die de overheid stelt (waaronder voor tarieven en kwaliteit), niet rendabel is zonder overheidsbijdrage.

Dit blijkt uit de meerjarenbegroting voor juli 2013 tot april 2017 (zie bijlage A). Met in acht name van de vooraf vastgestelde, en door de gemeente Gorinchem goedgekeurde, tariefstructuur en dienstregeling blijkt dat de begrote marktopbrengsten van de veerverbinding slechts een beperkt aandeel van de begrote kosten van de exploitatie van de veerdienst dekken (oplopend van 21 procent in 2013 naar 24 procent in 2017). Hierdoor is een rendabele exploitatie zonder overheidsbijdrage, en onder dezelfde voorwaarden voor dienstverlening en tarieven, geenszins mogelijk. Er is aldus sprake van een DAEB waarvoor een overheidsbijdrage toegestaan is.

Het Voorgenomen Besluit wijst de Veerdienst Gorinchem aan als uitvoerder van de DAEB. Dit besluit bevat heldere omschrijvingen van de verplichtingen die worden gesteld aan de betreffende veerverbinding, waaronder de schepen die worden ingezet, de capaciteit, veiligheid, toegankelijkheid, etc. Op basis van de dienstregeling die bij de meerjarenbegroting is toegevoegd, zijn ook de route en oeverpunten, de vaartijden en frequenties bekend.

Er kan daarom geconcludeerd worden dat met het Voorgenomen Besluit voldaan wordt aan het eerste criterium van het Altmark-arrest.

³ Artikel 106, lid 2 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU).

⁴ In de jurisprudentie wordt de exploitatie van niet-rendabele vervoerstrajecten als DAEB aangemerkt (zie bijvoorbeeld de Europese Commissie C66/86 Ahmed Saced Flugreisen en C-280/00 Altmark).

3 Altmark-criterium 2

Het tweede Altmark criterium luidt dat de parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend, vooraf op objectieve en doorzichtige wijze moeten zijn vastgesteld.

In het Voorgenomen Besluit worden algemene parameters genoemd die de hoogte van de compensatie bepalen, waaronder de schepen waarmee de DAEB moet worden uitgevoerd (Gorinchem X en Gorinchem XI) en de duur van de periode waarin de DAEB moet worden uitgevoerd (van 1 juli 2013 tot 1 april 2017). Ten behoeve van het Voorgenomen Besluit is een model opgesteld waarin alle parameters duidelijk zijn weergegeven. Er is daarbij onderscheid gemaakt tussen de parameters aan de kostenkant, parameters aan de opbrengstenkant en de dienstregeling. Een uitgebreid overzicht van deze parameters is te vinden in Bijlage B.

Dienstregeling

Tabel 3.1 laat de dienstregeling zien op basis waarvan de meerjarenbegroting is opgesteld (zie bijlage B voor een uitgebreide dienstregeling). In totaal worden er per jaar 6.407 dienstregeluren (DRU) aangeboden⁵. Op basis van deze dienstregeling en de schepen waarmee de dienstregeling dient te worden uitgevoerd, wordt vervolgens aan de hand van de parameters aan de kosten- en opbrengstenkant berekend wat de totale kosten en totale opbrengsten zijn, als ook het verschil daartussen waaruit de te verlenen compensatie voortvloeit.

Tabel 3.1 Dienstregeluren (DRU's)

Traject	Aantal afvaarten per dag					Totaal	
	ma/vr	do avond	zaterdag	zondag winter	zondag zomer	Afvaarten per jaar	totaal DRU's
Hardingsveld -Werkendam	38	5	30	16	24	12.810	1.281
Werkendam - Gorinchem	37	7	31	16	25	12.736	3.396
Gorinchem - Sleeuwijk	38	7	31	15	25	12.975	1.730
Totaal						38.521	6.407

Bron: www.veerdienstgorinchem.nl

Parameters kostenkant

Aan de kostenkant wordt onderscheid gemaakt tussen de personeelskosten, de brandstofkosten, de kapitaallasten en de overige kosten. De parameters hiervan worden in tabel 2 weergegeven (zie bijlage B voor een uitgebreider overzicht van deze parameters). De parameters van de personeelskosten zijn de inzet van schippers, de inzet van matrozen, de inzet van overig personeel (administratief en coördinerend). De brandstofkosten worden bepaald door het verbruik en de inzet van de schepen: de kleinere Gorinchem X en de grotere Gorinchem XI. De kapitaallasten

⁵ Op basis van de dienstregeling, die gepubliceerd wordt op de website www.veerdienstgorinchem.nl, wordt het aantal vaarten per jaar berekend (365 dagen, 52 weken). Door vervolgens rekening te houden met de overtochtijd (minuten) worden de dienstregeluren berekend.

worden bepaald door het rentepercentage op de lening van de voor deze dienstregeling ingezette schepen en de afschrijvingstermijn van die schepen. De overige kosten omvatten kosten als verzekeringen, huisvestingskosten en onderhoudskosten zoals vastgesteld door de gemeente Gorinchem.

Tabel 3.2 Parameters kostenkant (gegeven dienstregeling en schepen)

Parameters Kosten	
Toepassing aanwijzingsbesluit	Aantal maanden dat in het aanwijzingsbesluit wordt opgenomen
Personeel	Aantal schippers (fte) Aantal matrozen (fte) Coördinerend en administratief personeel (fte)
Brandstofkosten	Uurverbruik Gorinchem X (in liters) Uurverbruik Gorinchem XI (in liters) Inzet schepen
Kapitaallasten	Rentepercentage lening schepen Afschrijvingstermijn Gorinchem X Afschrijvingstermijn Gorinchem XI
Overige kosten	Verzekering 2013 Reparatie / onderhoud vaartuig 2013 Huisvesting 2013 Overige exploitatiekosten 2013 Overige goederen en diensten 2013

Bron: Meerjarenbegroting

Op basis van de parameters zoals beschreven in tabel 3.2, worden de kosten van de veerverbinding in de meerjarenbegroting als volgt berekend.

Personneelskosten

Het aantal bemanningsleden dat vereist is voor de uitvoering van de dienstregeling, vloeit voort uit toepasselijke regelgeving. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu vereist dat er naast een schipper ook een matroos op de (snelle) veerboten aanwezig is. Gegeven de dienstregeling zijn er 9 tot 10 fte personeel (over het gehele jaar) vereist⁶. In de meerjarenbegroting zijn 3 fte schipper in vaste dienst opgenomen, en 3 fte schipper en 4 fte matroos ingehuurd personeel. De schippers en matrozen worden beloond conform de Nautische CAO van SwetsODV. Het coördinerende en administratieve personeel van de Veerdienst Gorinchem wordt via een verdeelsleutel aan de DAEB-activiteit toegekend; in totaal wordt 0,53 fte administratief en coördinerend personeel aan

⁶ Bij een 6.407 dienstregelingen dient er dus ten minste 12.814 uren (schipper en matroos, 2x 6.407) personeel beschikbaar te zijn om de dienstregeling uit te voeren. Om te berekenen hoeveel fte personeel hiervoor vereist is, zijn gegevens nodig over de voorbereidings- en afsluitingstijd (inclusief administratieve handelingen) en de CAO van de Veerdienst Gorinchem. De CAO bevat gegevens over het netto aantal uren dat een werknemer per jaar maakt; ondanks dat de werknemers van Veerdienst Gorinchem een contract hebben voor 36 uur per week, zullen zij vanwege vakantie en dergelijke niet 1.877 per jaar ($365/7 * 36$) ingezet kunnen worden. De veerdienst Gorinchem sluit aan bij de Nautische CAO van SwetsODV, waarin 9 feestdagen, 29 vakantiedagen en 1 dag buitengewoon verlof per jaar bij een werkweek van 40 uur zijn opgenomen. Indien wordt uitgegaan van het gemiddelde verzuimpercentage van 4,2 procent (gemiddeld ziekteverzuim 2011, www.cbs.nl), dan bedraagt het aantal beschikbare uren van een fte 1.510 uur per jaar. De voorbereiding- en afsluitingstijd ligt gemiddeld tussen de 10 en 20 procent.

de onderhavige veerverbinding toegerekend. De personeelskosten worden jaarlijks geïndexeerd met 2,5 procent⁷.

Brandstofkosten

De brandstofkosten worden bepaald door het aantal dienstregelingen, het brandstofverbruik van de schepen, de verdeling van de inzet van beide schepen en de brandstofprijzen.

Voor de onderhavige veerverbinding worden twee schepen ingezet: de Gorinchem X en de Gorinchem XI. De Gorinchem XI heeft de grootste capaciteit en wordt op de reguliere dienstregeling ingezet. De Gorinchem X is kleiner en beschikt tevens over voorzieningen zodat de boot kan worden ingezet bij calamiteiten. Deze boot wordt ingezet tijdens de spits. Dit resulteert in 2.078 DRU voor de Gorinchem X en 4.330 voor de Gorinchem XI. Uit interne documenten van de Veerdienst Gorinchem blijkt dat het brandstofverbruik van de Gorinchem X 30 liter gasolie (zwavelvrije 10 ppm) per draaiuur bedraagt en dat van de Gorinchem XI 60 liter⁸.

De meerjarenbegroting is verder gebaseerd op een extra brandstofverbruik van 15 procent in verband met opstarten/afsluiten⁹, onderhoudswerkzaamheden en dergelijke¹⁰. De gasolieprijs van € 0,795 per liter is gebaseerd op de gasoliecirculaire van het Centraal Bureau voor de Rijn- en Binnenvaart (CBRB) voor de periode 1 januari tot en met 26 oktober 2012. De brandstofkosten worden verder jaarlijks geïndexeerd met 2,5 procent.

Kapitaallasten

De kapitaallasten worden bepaald door de investering die is gedaan om de schepen aan te schaffen, het rentepercentage dat betaald wordt voor de lening van deze investering en de afschrijvingstermijn van de schepen. Voor de aanschaf van beide schepen is een aanbestedingsprocedure doorlopen; de aanschafwaarde van de Gorinchem X bedroeg ruim € 1 miljoen en de Gorinchem XI ruim € 1,3 miljoen. Voor de Gorinchem X is een aanschafsubsidie verkregen van € 250.000. De kapitaallasten van dit schip zijn de meerjarenbegroting gebaseerd op de nettokosten, dus de aanschafwaarde minus de aanschafsubsidie¹¹. Op beide leningen wordt een rentepercentage van 4 procent betaald. Tot slot worden beide schepen worden in 50 jaar (lineair) afgeschreven.

⁷ De indexatie hier en bij andere kostenposten is bepaald door de Gemeente Gorinchem. Dit percentage komt overeen met het beeld dat SEO heeft van andere veerdiensten in Nederland.

⁸ Het verbruik van Gorinchem XI is hoger omdat dit vaartuig groter is en meer capaciteit heeft. Bron: Veerdienst Gorinchem.

⁹ De motor verbruikt extra brandstof bij opstarten; daarnaast ligt de boot die begint in Werkendam 's nachts in Gorinchem.

¹⁰ Dit percentage is vastgesteld in overeenstemming met de Veerdienst Gorinchem (mei 2013).

¹¹ Door te rekenen met de netto-investering wordt dubbelbetaling voorkomen. Het maakt voor de berekening van de compensatie van de gemeente Gorinchem en de beoordeling of er sprake is van overcompensatie per saldo niet uit of de aanschafsubsidie op de investering in mindering wordt gebracht en zodoende met een netto-investering wordt gerekend, of dat de aanschafsubsidie onder de exploitatiebijdrage wordt opgenomen. Omdat de aanschafsubsidie betrekking heeft op de periode waarbinnen de schepen worden afgeschreven, heeft het de voorkeur om met een netto-investering te rekenen.

Overige kosten

De overige kosten omvatten kosten als verzekeringen, huisvestingskosten en onderhoudskosten zoals vastgesteld door de gemeente Gorinchem. Deze worden ook jaarlijks geïndexeerd met 2,5 procent. Uit de verderop beschreven analyse voor Altmak-4 blijkt dat de inschatting van de gemiddelde kosten relatief laag is ten opzichte van andere vergelijkbare veerdiensten.

Parameters opbrengstenkant

Aan de opbrengstenkant wordt onderscheid gemaakt tussen veergelden en exploitatiebijdragen door overheden (zie bijlage B voor een uitgebreider overzicht van deze parameters). De tarieven zijn in het Voorgenomen Besluit opgenomen; tabel 3.3 geeft een overzicht van de reizigerstarieven. De exploitatiebijdragen bestaan uit vaste bijdragen van de provincie Zuid-Holland, de provincie Noord-Brabant, de gemeenten Werkendam en Hardinxveld en de gemeente Gorinchem.

Op basis van deze parameters zijn de inkomsten als volgt berekend.

Reizigersinkomsten

De reizigersinkomsten die in de meerjarenbegroting zijn opgenomen, zijn berekend op basis de tarieven die zijn weergegeven in tabel 3. Hiervoor is gebruik gemaakt van een gewogen gemiddeld tarief¹². De gerealiseerde reizigersaantallen uit 2012 zijn gebruikt als basis voor de berekeningen in combinatie met groeicijfers uit de businesscase van Grontmij (2008)¹³.

Exploitatiebijdragen

In de meerjarenbegroting zijn de vaste exploitatiebijdragen van de Provincie Zuid-Holland, de Provincie Noord-Brabant, de gemeenten Werkendam en Hardinxveld, en de gemeente Gorinchem weergegeven. De jaarlijkse vaste exploitatiebijdrage van de Provincie Zuid-Holland bedraagt € 161.632 en de jaarlijkse vaste bijdrage van de Provincie Noord-Brabant € 127.715; beide bedragen worden niet jaarlijks geïndexeerd. De bijdragen van de gemeenten Werkendam en Hardinxveld bestaan uit twee delen:

1. De jaarlijkse vaste exploitatiebijdrage van de gemeenten van € 81.872 voor het gehele jaar 2013, die jaarlijks met 2,5 procent wordt geïndexeerd.
2. Een extra vaste bijdrage van € 82.500 indien het tekort op de begroting groter is dan € 150.000.

De gemeente Gorinchem kent dezelfde vaste bijdragen, en daarnaast nog een flexibele bijdrage:

1. De jaarlijkse vaste exploitatiebijdrage van € 107.164 voor het gehele jaar 2013, die jaarlijks met 2,5 procent wordt geïndexeerd.

¹² Voor de berekening van het gemiddelde tarief per traject is de gerealiseerde kaartverkoop uit 2012 als basis genomen. Voor dit jaar is per reiziger bekend met welk type vervoersbewijs werd gereisd. Zo reisde op het traject Gorinchem – Sleenwijk 14 procent met een enkel vervoersbewijs; 16 procent met een enkel vervoersbewijs inclusief fiets; 28 procent met een tienrittenkaart; 23 procent met een tienrittenkaart inclusief fiets, en 20 procent met een jaarabonnement.

¹³ Grontmij (2008). Businesscase Veertaxi Boven Hardinxveld – Werkendam – Gorinchem – Sleenwijk. Referentienummer 254083.rsd.490

2. Een extra vaste bijdrage van € 67.500 indien het tekort op de begroting groter is dan € 150.000.
3. Een flexibele bijdrage die bestaat uit het saldo tussen de totale kosten en de totale opbrengsten (inclusief de overige exploitatiebijdragen).

Zodoende kan geconcludeerd worden dat de parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend vooraf op objectieve en doorzichtige wijze zijn vastgesteld door de Gemeente Gorinchem. Het gaat hierbij om de dienstregeling, de parameters aan de kostenkant en aan de opbrengstenkant (zie Bijlage B).

Tabel 3.3 Tarieven

Tarieven Gorinchem - Sleeuwijk

per persoon	enkel	€ 1,50
per persoon + fiets	enkel	€ 1,70
10 rittenkaart volwassene		€ 8,90
10 rittenkaart volwassene + fiets		€ 10,50

Tarieven Werkendam-Hardinxveld

per persoon	enkel	€ 1,50
per persoon + fiets	enkel	€ 1,70
10 rittenkaart volwassene		€ 8,90
10 rittenkaart volwassene + fiets		€ 10,50

Tarieven Werkendam/Hardinxveld-Gorinchem/Sleeuwijk

per persoon	enkel	€ 3,00
per persoon + fiets	enkel	€ 3,40
10 rittenkaart volwassene		€ 17,80
10 rittenkaart volwassene + fiets		€ 21,00

Jaarabonnementen (Gorinchem-Sleeuwijk)

Scholieren	€ 255,00
Volwassenen	€ 375,00
Volwassenen + fiets	€ 375,00

Jaarabonnementen (Gorinchem - Werkdam)

Scholieren	€ 500,00
Volwassenen	€ 750,00
Volwassenen + fiets	€ 885,00

Bron: Meerjarenbegroting

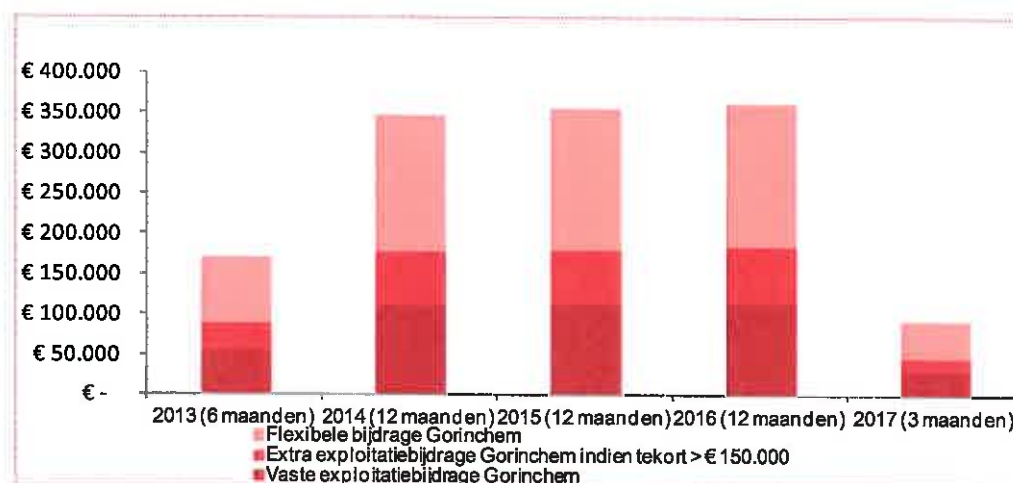
4 Altmark-criterium 3

Het derde Altmark-criterium luidt dat de compensatie niet hoger mag zijn dan nodig om de kosten van de uitvoering van de DAEB geheel of gedeeltelijk te dekken, rekening houdend met de opbrengsten en een redelijke winst.

De totale exploitatiebijdrage van de gemeente Gorinchem bestaat uit de vaste bijdragen die vooraf zijn vastgesteld en een flexibele bijdrage die volgt uit het verschil tussen de totale kosten en de totale opbrengsten (inclusief de overige bijdragen van gemeenten en provincies). Er is geen voorziening opgenomen voor redelijke winst aangezien er geen eigen vermogen is ingebracht in de exploitatie van de Veerdienst Gorinchem. Zodoende kunnen de opbrengsten van de veerdienst Gorinchem de kosten niet overtreffen. In dat geval zou sprake zijn van een negatieve flexibele bijdrage van de gemeente Gorinchem en dus een automatische verlaging van totale exploitatiebijdrage door de gemeente.

Figuur 4.1 geeft de ontwikkeling van de exploitatiebijdrage van de gemeente Gorinchem weer tussen 2013 (vanaf 1 juli) en 2017 (tot 1 april).

Figuur 4.1 Compensatie gemeente Gorinchem varieert op basis van de totale kosten en opbrengsten van de veerdienst



Bron: Meerjarenbegroting

De mogelijke aanpassing van de compensatie bij veranderingen in kosten en opbrengsten komt ook tot uiting in het Voorgenomen Besluit. In paragraaf 18 “Definitieve compensatie en controle” is een regeling opgenomen om overcompensatie te voorkomen. Artikel 18.5 luidt dat ‘Indien bij de vaststelling van de definitieve compensatie blijkt dat de werkelijke kosten van de activiteiten lager zijn dan begroot, althans lager dan het voorschot dat voor het betreffende jaar is uitgekeerd, zal de definitieve compensatie dienovereenkomstig lager worden vastgesteld en dient het te veel uitgekeerde bedrag aan de gemeente te worden overgemaakt’. Daarnaast is in paragraaf 19 van het Voorgenomen Besluit vastgelegd dat de Gemeente Gorinchem direct op de hoogte ge-

steld dient te worden indien er omstandigheden voordoen zouden kunnen leiden tot een wijziging van de compensatie.

Tabel 4.1 geeft een overzicht van de meerjarenbegroting die de basis vormt voor de berekening van de exploitatiebijdrage, oftewel de compensatie voor de verrichting van de DAEB.¹⁴

Tabel 4.1 Exploitatiebijdrage, of compensatie, vloeit voort uit de meerjarenbegroting

Meerjarenbegroting	2013	2014	2015	2016	2017
A Personeelskosten	€ 250.521	€ 513.569	€ 526.408	€ 539.568	€ 138.264
Salariskosten ca.	€ 109.071	€ 223.596	€ 229.186	€ 234.916	€ 60.197
Ingehuurd personeel	€ 141.450	€ 289.973	€ 297.222	€ 304.652	€ 78.067
B Brandstofkosten	€ 150.923	€ 309.392	€ 317.126	€ 325.055	€ 83.295
C Kapitaallasten	€ 60.949	€ 120.248	€ 118.599	€ 116.949	€ 28.825
Afschrijvingskosten	€ 20.621	€ 41.243	€ 41.243	€ 41.243	€ 10.311
Rentekosten	€ 40.328	€ 79.006	€ 77.356	€ 75.706	€ 18.514
D Overige kosten	€ 39.497	€ 80.969	€ 82.993	€ 85.068	€ 21.799
Verzekering	€ 13.240	€ 27.141	€ 27.819	€ 28.515	€ 7.307
Reparatie / onderhoud vaartuig	€ 16.154	€ 33.115	€ 33.943	€ 34.791	€ 8.915
Huisvesting	€ 2.704	€ 5.543	€ 5.682	€ 5.824	€ 1.492
Overige exploitatiekosten	€ 1.616	€ 3.312	€ 3.395	€ 3.479	€ 892
Overige goederen en diensten	€ 5.784	€ 11.858	€ 12.154	€ 12.458	€ 3.192
Totaal lasten	€ 501.890	€ 1.024.177	€ 1.045.126	€ 1.066.639	€ 272.183
H Opbrengst veergelden	€ 105.282	€ 221.142	€ 232.564	€ 244.911	€ 64.568
I Bijdragen oevergemeenten	€ 251.934	€ 513.889	€ 523.215	€ 532.382	€ 135.279
Werkendam en Hardinxveld	€ 82.186	€ 166.419	€ 168.517	€ 170.667	€ 43.218
- vast	€ 40.936	€ 83.919	€ 86.017	€ 88.167	€ 22.593
- extra bij tekort > € 150.000	€ 41.250	€ 82.500	€ 82.500	€ 82.500	€ 20.625
Gorinchem	€ 169.748	€ 347.270	€ 354.698	€ 361.714	€ 92.061
- vast	€ 53.582	€ 109.843	€ 112.589	€ 115.404	€ 29.572
- extra bij tekort > € 150.000	€ 33.750	€ 67.500	€ 67.500	€ 67.500	€ 16.875
- saldo	€ 82.416	€ 169.927	€ 174.609	€ 178.811	€ 45.614
J Bijdragen provincies	€ 144.874	€ 289.347	€ 289.347	€ 289.347	€ 72.337
Totaal baten	€ 501.890	€ 1.024.177	€ 1.045.126	€ 1.066.639	€ 272.183

Bron: Meerjarenbegroting

¹⁴ De totstandkoming van deze begroting aan de hand van de parameters komt duidelijk naar voren uit de bijlagen A en B (die overgenomen zijn uit het onderliggende model voor de begroting dat door SEO voor de Gemeente Gorinchem ontworpen is). Hierbij dient aangemerkt te worden dat SEO geen *due diligence* of accountantscontrole uitgevoerd heeft.

Het derde Altmark-criterium luidt dat de compensatie niet hoger mag zijn dan nodig om de kosten van de uitvoering van de DAEB geheel of gedeeltelijk te dekken, rekening houdend met de opbrengsten. SEO Economisch Onderzoek concludeert dat dit het geval is op basis van de meerjarenbegroting en de bepaling in het Voorgenomen Besluit (paragraaf 18 en 19).

5 Altmark-criterium 4

Tot slot moet de compensatie worden vastgesteld op basis van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming (GGBO), die zodanig met middelen is uitgerust dat zij aan de vereisten van de openbare dienst kan voldoen, zou hebben gemaakt om de dienst uit te voeren (rekening houdend met de opbrengsten en een redelijke winst).

De ‘Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de staatssteunregels van de Europese Unie op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie’ (hierna de Mededeling) verduidelijkt de in het Altmark-arrest vastgelegde criteria¹⁵. Daarin wordt verduidelijkt dat:

“Indien de lidstaat kan aantonen dat de kostenstructuur van de met de dienst van algemeen economisch belang belaste onderneming beantwoordt aan de gemiddelde kostenstructuur van doelmatige en vergelijkbare ondernemingen uit de betrokken sector, wordt het compensatiebedrag waarmee de onderneming haar kosten kan dekken, daaronder begrepen een redelijke winst, geacht het vierde Altmark-criterium in acht te nemen.”

De vergelijking van de kostenstructuur voor de Veerdienst Gorinchem met de gemiddelde kostenstructuur van doelmatige en vergelijkbare ondernemingen uit de betrokken sector is door SEO uitgevoerd op basis van het beeld dat SEO heeft over kosten en kostenstructuren van aanbestede veerdiensten.^{16,17} SEO voert regelmatig financieel-economische analyses uit van openbaarvervoersdiensten waaronder openbaar vervoer over water. Daarmee heeft SEO een beeld van de kosten en kostenstructuren van andere veerdiensten (drie zoetwater veren, waarvan twee snelle voet- en fietsveren en een langzaam autoveer). Deze veerdiensten zijn aanbesteed, waardoor de kosten van dergelijke veerverbindingen een indicatie geven van de kosten van een gemiddelde, goed beheerde onderneming.

SEO heeft binnen de totale kosten die zijn opgenomen in de meerjarenbegroting onderscheid gemaakt tussen vier hoofdcategorieën, namelijk: personeelskosten, brandstofkosten, kapitaallasten en overige kosten. Deze kostenposten zijn vergeleken met de kosten van de andere veerdiensten. Om te corrigeren voor het verschil in omvang van de veerdiensten/veerverbindingen, worden de kosten per DRU vergeleken. De resultaten van deze analyse worden grafische gepresenteerd in figuur 5.1 (zie ook bijlage C). Hieruit blijkt dat het algemene kostenniveau van de Veerdienst Gorinchem voor de uitvoering van de onderhavige veerverbinding en de niveaus van de

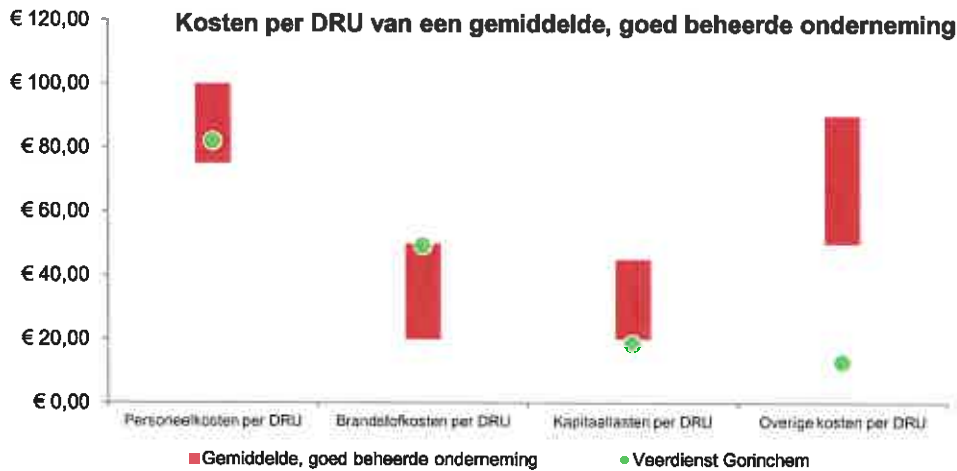
¹⁵ EC 2012/C 8/02, randnummer 75

¹⁶ In het publieke domein zijn geen kengetallen of financiële gegevens van vergelijkbare veerdiensten in Nederland beschikbaar; vanwege het vertrouwelijke karakter van dergelijke gegevens konden de verschillende veerdiensten die SEO heeft benaderd gegevens verstrekken. Er zijn in het verleden geen vergelijkbare staatssteunzaken gevoerd.

¹⁷ De drie grootste kostenposten van de Veerdienst (‘personeel’, ‘brandstof’ en ‘kapitaallasten’) zijn afgezet tegenover deze kostenposten van andere veerdiensten (benchmark). Vervolgens is aan de hand van het aantal dienstregelingen, bestaande wet- en regelgeving en gegevens over prijzen geanalyseerd of de kosten van de Veerdienst Gorinchem uit de pas lopen met wat er minimaal vereist is.

individuele kostenposten niet hoger zijn dan het niveau van de ‘gemiddelde, goed beheerde onderneming’.

Figuur 5.1 Toets gemiddelde, goed beheerde onderneming



Bron: Meerjarenbegroting

Daarnaast kan worden opgemerkt dat de niveaus van individuele kostenposten van de Veerdienst Gorinchem voor de uitvoering van de onderhavige veerverbinding overeen komen met hetgeen voortvloeit uit de minimale eisen ten aanzien van personenvervoer over water en uit de schepen waarmee de dienstregeling wordt uitgevoerd (zie hoofdstuk Altmark-criterium 2). Andere ondernemingen zouden in dezelfde omstandigheden en met dezelfde schepen de exploitatie tegen lagere kosten niet rendabel kunnen uitvoeren. Ook komt het totale kostenniveau en de niveaus van de individuele kostenposten overeen met het beeld dat SEO heeft van de kostenstructuur van andere veerdiensten. De kostenpost ‘overige kosten’ - die vaak het karakter van ‘restpost’ heeft - is relatief laag. Hieruit kan geconcludeerd worden dat hier geen kosten worden toegerekend die niet of niet volledig samenhangen met de DAEB activiteit.

Zodoende kan SEO concluderen dat de compensatie gebaseerd is op kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming (GGBO) zou hebben gemaakt om de dienst uit te voeren en wordt ook aan het vierde Altmark-criterium voldaan.

Bijlage A Meerjarenbegroting 2013-2017

Meerjarenbegroting	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Aantal maanden</i>	6	12	12	12	3
<i>Aantal DRU</i>	3.204	6.407	6.407	6.407	1.602
A Personeelskosten	€ 250.521	€ 513.569	€ 526.408	€ 539.568	€ 138.264
Salariskosten ca.	€ 109.071	€ 223.596	€ 229.186	€ 234.916	€ 60.197
Ingehuurd personeel	€ 141.450	€ 289.973	€ 297.222	€ 304.652	€ 78.067
B Brandstofkosten	€ 150.923	€ 309.392	€ 317.126	€ 325.055	€ 83.295
C Kapitaallasten	€ 60.949	€ 120.248	€ 118.599	€ 116.949	€ 28.825
Afschrijvingskosten	€ 20.621	€ 41.243	€ 41.243	€ 41.243	€ 10.311
Rentekosten	€ 40.328	€ 79.006	€ 77.356	€ 75.706	€ 18.514
D Overige kosten	€ 39.497	€ 80.969	€ 82.993	€ 85.068	€ 21.799
Verzekering	€ 13.240	€ 27.141	€ 27.819	€ 28.515	€ 7.307
Reparatie / onderhoud vaartuig	€ 16.154	€ 33.115	€ 33.943	€ 34.791	€ 8.915
Huisvesting	€ 2.704	€ 5.543	€ 5.682	€ 5.824	€ 1.492
Overige exploitatiekosten	€ 1.616	€ 3.312	€ 3.395	€ 3.479	€ 892
Overige goederen en diensten	€ 5.784	€ 11.858	€ 12.154	€ 12.458	€ 3.192
Totaal lasten	€ 501.890	€ 1.024.177	€ 1.045.126	€ 1.066.639	€ 272.183
H Opbrengst veergelden	€ 105.282	€ 221.142	€ 232.564	€ 244.911	€ 64.568
I Bijdragen oevergemeenten	€ 251.934	€ 513.689	€ 523.215	€ 532.382	€ 135.279
Werkendam en Hardinxveld	€ 82.186	€ 166.419	€ 168.517	€ 170.667	€ 43.218
- vast	€ 40.936	€ 83.919	€ 86.017	€ 88.167	€ 22.593
- extra bij tekort > € 150.000	€ 41.250	€ 82.500	€ 82.500	€ 82.500	€ 20.625
Gorinchem	€ 169.748	€ 347.270	€ 354.698	€ 361.714	€ 92.061
- vast	€ 53.582	€ 109.843	€ 112.589	€ 115.404	€ 29.572
- extra bij tekort > € 150.000	€ 33.750	€ 67.500	€ 67.500	€ 67.500	€ 16.875
- saldo	€ 82.416	€ 169.927	€ 174.609	€ 178.811	€ 45.614
J Bijdragen provincies	€ 144.674	€ 289.347	€ 289.347	€ 289.347	€ 72.337
Totaal baten	€ 501.890	€ 1.024.177	€ 1.045.126	€ 1.066.639	€ 272.183
K Nadelig exploitatiesaldo	0	0	0	0	0

Bijlage B Parameters

Totaal dienstregelingen

2013					
aantal afvaarten per dag					
Traject	ma/vr	do avond	zaterdag	zondag winter	zondag zomer
Hardingsveld -Werkendam	38	5	30	16	24
Werkendam - Gorinchem	37	7	31	16	25
Gorinchem - Sleenwijk	38	7	31	15	25

2014					
aantal afvaarten per dag					
Traject	ma/vr	do avond	zaterdag	zondag winter	zondag zomer
Hardingsveld -Werkendam	38	5	30	16	24
Werkendam - Gorinchem	37	7	31	16	25
Gorinchem - Sleenwijk	38	7	31	15	25

2015					
aantal afvaarten per dag					
Traject	ma/vr	do avond	zaterdag	zondag winter	zondag zomer
Hardingsveld -Werkendam	38	5	30	16	24
Werkendam - Gorinchem	37	7	31	16	25
Gorinchem - Sleenwijk	38	7	31	15	25

2016					
aantal afvaarten per dag					
Traject	ma/vr	do avond	zaterdag	zondag winter	zondag zomer
Hardingsveld -Werkendam	38	5	30	16	24
Werkendam - Gorinchem	37	7	31	16	25
Gorinchem - Sleenwijk	38	7	31	15	25

2017					
aantal afvaarten per dag					
Traject	ma/vr	do avond	zaterdag	zondag winter	zondag zomer
Hardingsveld -Werkendam	38	5	30	16	24
Werkendam - Gorinchem	37	7	31	16	25
Gorinchem - Sleenwijk	38	7	31	15	25

Inzet Gorinchem X)

2013					
Traject	aantal afvaarten per dag				
	ma/vr	do avond	zaterdag	zondag winter	zondag zomer
Hardingsveld -Werkendam	26	5	22	16	16
Werkendam - Gorinchem	24	7	22	16	16
Gorinchem - Sleeuwijk	24	7	21	15	15

2014					
Traject	aantal afvaarten per dag				
	ma/vr	do avond	zaterdag	zondag winter	zondag zomer
Hardingsveld -Werkendam	26	5	22	16	16
Werkendam - Gorinchem	24	7	22	16	16
Gorinchem - Sleeuwijk	24	7	21	15	15

2015					
Traject	aantal afvaarten per dag				
	ma/vr	do avond	zaterdag	zondag winter	zondag zomer
Hardingsveld -Werkendam	26	5	22	16	16
Werkendam - Gorinchem	24	7	22	16	16
Gorinchem - Sleeuwijk	24	7	21	15	15

2016					
Traject	aantal afvaarten per dag				
	ma/vr	do avond	zaterdag	zondag winter	zondag zomer
Hardingsveld -Werkendam	26	5	22	16	16
Werkendam - Gorinchem	24	7	22	16	16
Gorinchem - Sleeuwijk	24	7	21	15	15

2017					
Traject	aantal afvaarten per dag				
	ma/vr	do avond	zaterdag	zondag winter	zondag zomer
Hardingsveld -Werkendam	26	5	22	16	16
Werkendam - Gorinchem	24	7	22	16	16
Gorinchem - Sleeuwijk	24	7	21	15	15

Inzet Gorinchem

2013						
Traject	aantal afvaarten per dag					
	ma/vr	do avond	zaterdag	zondag winter	zondag zomer	
Hardingsveld -Werkendam	12	0	8	0		8
Werkendam - Gorinchem	13	0	9	0		9
Gorinchem - Sleeuwijk	14	0	10	0		10

2014						
Traject	aantal afvaarten per dag					
	ma/vr	do avond	zaterdag	zondag winter	zondag zomer	
Hardingsveld -Werkendam	12	0	8	0		8
Werkendam - Gorinchem	13	0	9	0		9
Gorinchem - Sleeuwijk	14	0	10	0		10

2015						
Traject	aantal afvaarten per dag					
	ma/vr	do avond	zaterdag	zondag winter	zondag zomer	
Hardingsveld -Werkendam	12	0	8	0		8
Werkendam - Gorinchem	13	0	9	0		9
Gorinchem - Sleeuwijk	14	0	10	0		10

2016						
Traject	aantal afvaarten per dag					
	ma/vr	do avond	zaterdag	zondag winter	zondag zomer	
Hardingsveld -Werkendam	12	0	8	0		8
Werkendam - Gorinchem	13	0	9	0		9
Gorinchem - Sleeuwijk	14	0	10	0		10

2017						
Traject	aantal afvaarten per dag					
	ma/vr	do avond	zaterdag	zondag winter	zondag zomer	
Hardingsveld -Werkendam	12	0	8	0		8
Werkendam - Gorinchem	13	0	9	0		9
Gorinchem - Sleeuwijk	14	0	10	0		10

Parameters Kosten		2013	2014	2015	2016	2017
Toepassing aanwijzingsbesluit	Aantal maanden dat in het aanwijzingsbesluit wordt opgenomen	6	12	12	12	3
Personeel	Totaal aantal fte schipper	6	6	6	6	6
	Totaal aantal fte matroos	4	4	4	4	4
	Totaal aantal fte overig personeel (coördinerend en administratief)					
Brandstofkosten	Uurverbruik Gorinchem X (in liters)	30				
	Uurverbruik Gorinchem XI (in liters)	60				
	Inzet schepen	Zie tabblad "Dienstregeling"				
Kapitaallasten	Rentepercentage lening schepen	4%	4%	4%	4%	4%
	Afschrijvingstermijn Gorinchem X	50				
	Afschrijvingstermijn Gorinchem XI	50				
Overige kosten	Verzekering 2013	€ 26.479				
	Reparatie / onderhoud vaartuig 2013	€ 32.307				
	Huisvesting 2013	€ 5.408				
	Overige exploitatiekosten 2013	€ 3.231				
	Overige goederen en diensten 2013	€ 11.569				

Parameters Inkomsten		2013	2014	2015	2016	2017
Tarieven Gorinchem - Steeuwijk						
per persoon	enkel	€ 1,50	€ 1,50	€ 1,50	€ 1,50	€ 1,50
per persoon + fiets	enkel	€ 1,70	€ 1,70	€ 1,70	€ 1,70	€ 1,70
10 rittenkaart volwassenen		€ 8,90	€ 8,90	€ 8,90	€ 8,90	€ 8,90
10 rittenkaart volwassenen + fiets		€ 10,50	€ 10,50	€ 10,50	€ 10,50	€ 10,50
Tarieven Werkendam-Hardinxveld						
per persoon	enkel	€ 1,50	€ 1,50	€ 1,50	€ 1,50	€ 1,50
per persoon + fiets	enkel	€ 1,70	€ 1,70	€ 1,70	€ 1,70	€ 1,70
10 rittenkaart volwassenen		€ 8,90	€ 8,90	€ 8,90	€ 8,90	€ 8,90
10 rittenkaart volwassenen + fiets		€ 10,50	€ 10,50	€ 10,50	€ 10,50	€ 10,50
Tarieven Werkendam/Hardinxveld-Gorinchem/Steeuwijk						
per persoon	enkel	€ 3,00	€ 3,00	€ 3,00	€ 3,00	€ 3,00
per persoon + fiets	enkel	€ 3,40	€ 3,40	€ 3,40	€ 3,40	€ 3,40
10 rittenkaart volwassenen		€ 17,80	€ 17,80	€ 17,80	€ 17,80	€ 17,80
10 rittenkaart volwassenen + fiets		€ 21,00	€ 21,00	€ 21,00	€ 21,00	€ 21,00
Jaarabonnementen (Gorinchem-Steeuwijk)						
Scholieren		€ 255,00	€ 255,00	€ 255,00	€ 255,00	€ 255,00
Volwassenen		€ 375,00	€ 375,00	€ 375,00	€ 375,00	€ 375,00
Volwassenen + fiets		€ 375,00	€ 375,00	€ 375,00	€ 375,00	€ 375,00

	2013	2014	2015	2016	2017
Parameters inkomsten (vervolg)					
Jaarabonnementen (Gorinchem - Werkdam)					
Scholieren	€ 500,00	€ 500,00	€ 500,00	€ 500,00	€ 500,00
Volwassenen	€ 750,00	€ 750,00	€ 750,00	€ 750,00	€ 750,00
Volwassenen + fiets	€ 885,00	€ 885,00	€ 885,00	€ 885,00	€ 885,00
Exploitatiebijdrage					
Vaste bijdrage Provincie Zuid Holland	€ 161.632	€ 161.632	€ 161.632	€ 161.632	€ 161.632
Vaste bijdrage Provincie Noord Brabant	€ 127.715	€ 127.715	€ 127.715	€ 127.715	€ 127.715
Vaste bijdrage Werkendam en Hardinxveld 2013	€ 81.872				
Vaste bijdrage Gorinchem 2013	€ 107.164				
Extra bijdrage Werkendam en Hardinxveld indien tekort > € 150.000	€ 82.500				
Extra bijdrage Gorinchem indien tekort > € 150.000	€ 67.500				

Bijlage C Toets GGBO

Toets gemiddelde, goed beheerde onderneming (GGBO)

DRU per jaar Gemiddeld 2013-2017	6.407
Personeelkosten per DRU Gemiddeld 2013-2017	€ 81,92
Brandstofkosten per DRU Gemiddeld 2013-2017	€ 49,35
Kapitaallasten per DRU Gemiddeld 2013-2017	€ 18,54
Overige kosten per DRU Gemiddeld 2013-2017	€ 12,92

