

Vergaderjaar 1999–2000

25 088

Marktwerving in het regionaal openbaar vervoer

26 045

Streekvervoer

Nr. 29

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 november 1999

Hierbij breng ik u op de hoogte van mijn voornemens met betrekking tot een aantal actuele zaken die in het streekvervoer aan de orde zijn. Dit mede naar aanleiding van het overleg met de Vaste Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat op 20 januari 1999 (25 088/26 045 nr. 27) en antwoorden op kamervragen naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer (TK, vergaderjaar 1998–1999, 26 045, nrs. 3 en 4).

De indeling van de brief is als volgt. Allereerst zullen kort de ontwikkelingen op het gebied van het streekvervoer worden geschetst. Vervolgens wordt ingegaan op twee onderwerpen welke spelen bij de rol van Verkeer en Waterstaat als aandeelhouder, te weten internationalisering en dividendbeleid. Tot slot komen in de brief drie onderwerpen aan bod welke relevant zijn vanuit de optiek van subsidieverstrekker: de opbrengst vanuit de verkoop van de noordelijke bedrijven, het beleid ten aanzien van de openbaar vervoer reserves en de ontwikkelingen op het gebied van het milieuconvenant.

Voor wat betreft de verkoopopbrengst noordelijke bedrijven, de openbaar vervoer reserves en het dividendbeleid heb ik het oordeel gevraagd van een externe accountant, het bureau Deloitte & Touche. Naar de inhoud van de bevindingen (welke u bijgevoegd aantreft)¹ wordt in deze brief op diverse punten verwezen.

1. De positie van Connexxion in de markt voor streekvervoer

De markt voor streekvervoer bevindt zich op dit moment in een overgangsfase. Terwijl enkele jaren geleden VSN nog nagenoeg 100% van het streekvervoer uitvoerde, wordt de markt nu gedeeld met Arriva, de tweede vervoerder van Groot-Brittannië. VSN heeft een transformatieproces doorgemaakt, zowel op het gebied van de bedrijfsvoering als van de organisatiestructuur. Formeel draagt de holding nog de naam NV Verenigd Streekvervoer Nederland, als handelsnaam wordt «Connexxion Holding» gevoerd.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

In deze holding is de onderneming Connexxion begrepen, evenals een meerderheidsaandeel (van 76%) in de separate werkmaatschappij Hermes. De voormalige VSN-dochters Midnet, Oostnet, ZWN en NZH zijn opgegaan in de onderneming Connexxion. Daarnaast heeft de holding een belang van 46,7% in BBA en van 50% in Syntus. Laatstgenoemd belang zal binnenkort afnemen tot 33,3% door toetreding van de Franse onderneming Carians. In het vervolg van deze brief dient onder «Connexxion» te worden verstaan de Connexxion Holding.

Onder druk van het marktmachtartikel in de concept-Wet personenvervoer 2000 – en de nadere invulling hiervan bij AMvB – zal Connexxion haar marktaandeel verder moeten terugbrengen. Voor wat betreft de nadere uitwerking van dit artikel verwijs ik u gaarne naar het verslag met betrekking tot de Wet. Connexxion heeft mij te kennen gegeven vóór de invoering van de Wet personenvervoer 2000 stappen te hebben ondernomen om op passende wijze de nakoming van de marktmachtbepaling te verzekeren en geen aankopen in de binnenlandse markt te zullen doen die haar huidige marktaandeel structureel en voor langere tijd zouden vergroten. Ze heeft dit recentelijk nogmaals benadrukt in een brief (van 1 november) die u aantreft als bijlage 2¹.

2. Internationalisering/statutenwijziging

Gezien de beperkingen die, ter voorkoming van een te dominante positie in het binnenlandse stads- en streekvervoer, in het voorstel voor de Wet Personenvervoer 2000 worden gesteld aan het marktaandeel, zal Connexxion de groeimogelijkheden moeten vinden in het ontwikkelen van nieuwe produktformules en het verbeteren van het vervoeraanbod. Alhoewel ik van mening ben dat Connexxion zich primair moet blijven richten op de Nederlandse markt, hecht ik eraan dat groei zich moet kunnen manifesteren in een geleidelijke uitbreiding van haar activiteiten naar de buitenlandse vervoermarkt. Immers, een van de voorwaarden om concurrerend te kunnen opereren is dat sprake is van voldoende schaalvoordelen. Dit blijkt uit de schaalvergroting die zich de afgelopen jaren heeft afgespeeld op de Europese markt voor busvervoer, hetgeen kan worden toegelicht door het volgende overzicht (in fl.):

Bedrijf	omzet 1996	omzet 1998	groei 1996–1998
CGEA	5,1 mld	6,1 mld	20%
Arriva	3,5 mld	4,9 mld	40%
Stagecoach	1,6 mld	4,5 mld	180%
First Group	1,2 mld	4,4 mld	300%
National Express	1,5 mld	3,6 mld	140%
VIA GTI	2,6 mld	2,8 mld	10%

De omzet van Connexxion bedroeg in 1998 circa fl. 1,6 mld, hetgeen ten gevolge van het afstoten van de noordelijke bedrijven aanzienlijk minder was dan in 1996. Uit het overzicht is af te leiden dat Connexxion een relatief kleine speler is op de Europese markt en dat het verschil ten opzichte van de voornaamste vervoerbedrijven snel groter wordt. Hierdoor bestaat het risico dat ze onvoldoende zal kunnen meedingen naar concessies op de buitenlandse markt. Gerealiseerd dient te worden dat de enige grote concurrent van Connexxion, te weten Arriva, internationaal actief is.

De huidige statuten van Connexxion sluiten meerderheidsdeelnemingen in het buitenland uit. Connexxion heeft dan ook verzocht om een statutenwijziging. De Raad van Bestuur is van mening dat door kleinschalige samenwerkingsverbanden met buitenlandse bedrijven het openbaar vervoer in Nederland kwalitatief kan worden versterkt, zowel ten

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

gevolge van schaalvoordelen als door een bredere innovatieve basis. Hierbij komen voor Connexxion in eerste instantie die landen in aanmerking die reeds hun intrede in de Nederlandse vervoermarkt hebben gedaan, waarmee de onderneming haar eigen invulling geeft aan het principe van reciprociteit. Belangrijk voor mij is daarbij dat voor Connexxion de Nederlandse markt voorop blijft staan, hetgeen de Raad van Bestuur reeds heeft benadrukt.

In de komende maanden wil ik dan ook in overleg met Connexxion komen tot aanpassing van de statuten, waarmee een bepaalde mate van internationalisering wordt toegestaan. Wel ben ik voornemens hierbij duidelijke randvoorwaarden te stellen, ter voorkoming van enerzijds te grote risico's voor de onderneming, anderzijds van onaanvaardbare aanwending van subsidiegelden in het buitenland.

3. Dividendbeleid

Over het jaar 1998 is door Connexxion een start gemaakt met de uitkering van dividend aan de (enig) aandeelhouder. Deze uitkering vormt onderdeel van een zakelijkere relatie tussen de onderneming en haar aandeelhouder, zoals dat past in een markt waarin marktwerking haar intrede moet gaan maken. Bij het vaststellen van de hoogte van het dividend dient enerzijds het vennootschappelijk belang in ogenschouw te worden genomen, maar anderzijds ook sprake te zijn van een redelijke vergoeding voor het ter beschikking gestelde kapitaal.

Over het jaar 1998 is in samenspraak met de aandeelhouder het dividend vastgesteld op 25 procent van de winst uit normale bedrijfsuitoefening. Deze winst bedroeg in 1998 f 59 mln, waarmee het dividend uitkwam op f 14,7 mln. Met Connexxion is overeengekomen dat vanaf het verslagjaar 1999 tot aan de start van eventuele privatisering, behoudens onvoorziene omstandigheden, sprake zal zijn van een uitkeringspercentage van 30 procent van de winst uit normale bedrijfsvoering.

Gezien de samenhang van de dividenduitkeringen met diverse andere in deze brief vermelde onderwerpen kan bovenstaande dividendafsprake als onderdeel van een totaalpakket worden beschouwd, tezamen met de beleidskeuzen zoals opgenomen in deze brief.

4. Verkoopopbrengst noordelijke bedrijven

Zoals bekend zijn in 1998 de noordelijke streekvervoerbedrijven VEONN en Hanze verkocht aan Arriva, voor een bedrag van f 150 mln. Het afstoten van deze bedrijven heeft uiteraard geleid tot balansverkorting bij Connexxion, waarbij de feitelijke boekwinst van de verkoop f 10 mln heeft bedragen.

Deloitte & Touche stelt ten aanzien van de verkoopopbrengst het volgende (pagina 4): «De alsdan resterende winst lijkt ons redelijkerwijs te kunnen worden toegerekend aan de bestemmingsreserve openbaar vervoer». Aangezien er voor het Rijk geen grond bestaat om rechtstreeks aanspraak te maken op deze reserves, bestaat er via de rol van subsidieverstrekker geen mogelijkheid om middelen terug te vorderen.

In de rol van aandeelhouder zou kunnen worden gedacht aan het laten uitkeren van een zogenaamd «superdividend», dat wil zeggen een dividend dat uitgaat boven een redelijk uitkeringspercentage over het rendement in het verslagjaar. De hoogte van het dividend dient echter tevens te worden gerelateerd aan de solvabiliteit van de onderneming en de alternatieve investeringsplannen. Gezien deze factoren heb ik het niet wenselijk geacht een superdividend aan Connexxion te vragen.

In meer algemene zin zou ik willen stellen dat de bijzondere baten, onder meer voortkomend uit boekwinst op desinvesteringen, ter vrije beschikking van Connexxion blijven. Dit zolang er geen sprake is van een overvloedige solvabiliteit en er voldoende investeringsplannen bestaan. Zo zouden de bijzondere baten kunnen worden aangewend voor innovatie en internationalisering.

5. Bestemmingsreserves openbaar vervoer

In het kader van de bestemmingsreserves openbaar vervoer is allereerst relevant het door Connexxion in 1997 aanwenden van de bestemmingsreserves voor het treffen van een voorziening voor de reorganisatie van het bedrijf. In dit kader is een forse interne herstructurering en verlaging van de overheadkosten doorgevoerd, waarmee Connexxion een belangrijke stap heeft gezet naar een hogere efficiëntie en klantgerichtheid, met als oogmerk de reiziger met de beschikbare middelen een beter vervoerprodukt te kunnen bieden. Ik zie deze aanwending van de bestemmingsreserves als een direct verlengstuk van de OV-markt en beschouw de financiering door middel van de bestemmingsreserves dan ook toelaatbaar. Deloitte & Touche steunt in haar rapportage deze zienswijze door het volgende te stellen (pagina 3): «Het komt ons geoorloofd en zelfs geëigend voor om de kosten van een reorganisatie die het openbaar vervoer betreft in mindering te brengen op de in eerdere jaren opgebouwde positieve saldi, ook al ontbreekt enige specifiek voorschrift hieromtrent.»

In het licht van huidige en voorgenomen ontwikkelingen doet zich vervolgens de vraag voor wat het structurele beleid van Verkeer en Waterstaat zou moeten zijn ten aanzien van de bestemmingsreserves voor het stads- en streekvervoer. In de reactie op het AR-rapport Streekvervoer (vergaderjaar 1997–1998, 26 045, nrs. 3 en 4) heeft de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat aangegeven dat over de status van de reserves een besluit zal worden genomen.

De door het Rijk verplichte oormerking van OV-subsidies bij de bedrijven dient in relatie te worden gezien tot de gerealiseerde decentralisatie, waarmee de subsidierelatie tussen Verkeer en Waterstaat en de vervoerbedrijven een indirecte is geworden. De rijksbijdragegerechtigde decentrale overheden dienen, op basis van de jaarlijkse bekostigingsregeling, door middel van een accountantsverklaring aan te tonen dat de ontvangen rijksbijdrage inderdaad is aangewend voor het daarvoor bestemde doel. Eventueel niet in het jaar bestede gelden dienen door de decentrale overheden voor het doel te worden gereserveerd, waarmee is gegarandeerd dat de rijksbijdrage inderdaad de beoogde bestemming krijgt.

Het onderscheid tussen de bestemmingsreserves en overige reserves bij de streekvervoerbedrijven zal dan ook voor het Rijk komen te vervallen. Deze zienswijze wordt door Deloitte & Touche ondersteund, onder meer gezien de passages op pagina 5: «Het valt daarom te betwijfelen of het strikt vanuit het standpunt van V&W bezien, zin heeft het onderscheid te handhaven tussen vrije reserves en bestemde reserves voor het openbaar vervoer.» en pagina 7: «Dat er vanaf 1 januari 1998 niet langer sprake is van een directe subsidierelatie tussen V&W en de VSN-bedrijven en V&W dus geen direct belang meer heeft bij het handhaven van de bestemmingsreserves openbaar vervoer als beklemd vermogen, neemt niet weg dat het niet bestede deel van de subsidiebijdrage van decentrale overheden, een bestemming in het openbaar vervoer dient te blijven behouden.»

6. Milieuconvenant

In het verleden is door vervoerders, veelal nog voorgangers van VSN, de bodem onder garages en andere bedrijfsterreinen vervuild. Het is van belang dat de huidige vervoerbedrijven zonder deze last uit het verleden hun weg kunnen vervolgen. In dit kader zal naar verwachting volgend jaar een milieuconvenant worden getekend tussen Connexxion, de overige streekvervoerders en de Ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Verkeer en Waterstaat. In dit convenant staat vermeld welke terreinen worden onderzocht en gesaneerd, op basis van een rapportage die Connexxion heeft laten opstellen. Er zal een stichting worden opgericht voor de uitvoering van het convenant.

De kosten van de saneringsoperatie worden gezamenlijk gedragen door Connexxion en de andere streekvervoerbedrijven, en de Ministeries van VenW en VROM. De streekvervoerbedrijven dragen voor 40% bij aan de sanering en de Rijksoverheid voor 60%.

Momenteel wordt door de departementen van VROM en Verkeer en Waterstaat bestudeerd of notificatie bij de Europese Commissie op grond van staatssteunverplichtingen is geboden.

7. Conclusies

Kort samengevat is mijn beleid vanuit de rol van aandeelhouder gericht op:

- het doorvoeren van een statutenwijziging om een start van internationalisering mogelijk te maken;
- een start maken met een dividendbeleid, te beginnen met een uitkering van 25% over de winst uit normale bedrijfsvoering in 1998, oplopend naar 30% in 1999.

Op basis van mijn rol als marktordenaar en subsidieverstrekker ziet het beleid er als volgt uit:

- ten aanzien van het marktmachtartikel verwijs ik u naar de nota naar aanleiding van het verslag in het kader van de concept-Wet personenvervoer 2000;
- het ter beschikking laten van Connexxion van bijzondere baten, onder meer voortkomend uit desinvesteringen;
- het laten vervallen van het onderscheid tussen de bestemmingsreserves openbaar vervoer en de overige reserves;
- het afsluiten van een milieuconvenant tussen de streekvervoerbedrijven en de Ministeries van VROM en VenW.

Ik hoop u middels deze brief voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos