Griffier van de Staten

Geleidebrief Kaderstellend

Provincie Zeeland

Naam voorstel Nummer **SERV-192A**	**Aangepast Statenvoorstel Aandeelhoudersstrategie NV Westerscheldetunnel**		
Betreft vergadering	Provinciale Staten 13 februari 2015		
Te verzenden aan	Statenbreed en via SIS		
Verzenddatum	6 februari 2015		
Commissiegriffier	Margreeth Trimpe	0118 – 63 14 37	me.trimpe@zeeland.nl
Statenadviseur	Simon de Visser	0118 – 63 15 94	s.de.visser@zeeland.nl
Inhoudelijk ambtenaar	Paul Nouwens	0118 -- 63 17 22	p.nouwens@zeeland.nl
Verantwoordelijk bestuurder	C. van Beveren		

Inhoudelijk	
Aanleiding	Toezegging GS bij behandeling Tarievenbeleid NV Westerscheldetunnel (WST) op 1 november 2013 dat een aandeelhoudersstrategie wordt opgesteld.
Bevoegdheid	PS
Wat stellen GS voor?	Aandeelhoudersstrategie WST vast te stellen
Argumenten	
Doelen en effecten	In de aandeelhoudersstrategie WST wordt het publieke belang aangegeven op de volgende vlakken: • Mobiliteit en bereikbaarheid. Een zo hoog mogelijke beschikbaarheid tracé Goes-Terneuzen; • Verkeersveiligheid. Geldt als één van de hoogste prioriteiten; • Tarieven; Juiste balans tussen financiële belangen WST (en daarmee de provincie) en de gebruiker; • Dekking voor infrastructuur (WST en Sluiskiltunnel). In de loop van de tijd is de nadruk van de provinciale belangen van mobiliteit naar dekking veranderd. Bij het aandeelhouderschap: • Wordt een risicoprofiel nagestreefd die past bij een publiek aandeelhouder; • Kent het dividend een hoge mate van voorspelbaarheid en heeft de deelneming een laag risicoprofiel; • Beoogt de provincie een actief aandeelhouderschap; • Hanteert de provincie transparante governance-verhoudingen; • Streeft de provincie naar frequente communicatie met de WST; • Strookt voortzetting van het aandeelhouderschap met de provinciale belangen; • Wordt onderzoek gedaan in overleg met RvC en directie WST naar varianten

	- Zo laag mogelijke tarieven: - Zo snel mogelijk tolvrij • Sluit de provincie niet uit dat haar belang in de WST wordt verkleind, mits het publieke belang adequaat wordt geborgd. De eventuele meeropbrengst bij gedeeltelijke verkoop, kan gebruikt worden voor andere beleidsdoelstellingen; • Worden de mogelijkheden en wenselijkheid onderzocht van het in eigen beheer exploiteren van de WST. Dividendbeleid vast te stellen zoals aangegeven bij 1.3 (ii). Met de tolopbrengst van de WST worden de kapitaallasten en de exploitatiekosten van de WST en de Sluiskiltunnel gedekt.
Uitvoering	Het huidige aantal commissarissen van vijf kan na de opening van de Sluiskiltunnel met een overgangssituatie teruggebracht worden naar drie. De WST heeft één dochteronderneming: Movenience. GS vinden in eerste aanleg dat de directie bepaalt op welke wijze de bedrijfsactiviteiten worden georganiseerd. In het onderdeel Randvoorwaarden (i) Risicobeheersing is beschreven hoe de provincie verwacht dat de WST met investeringen en business cases omgaat. Daarnaast verwacht de aandeelhouder van de WST dat zij bij het oprichten van een dochteronderneming het aspect van extra kosten van bijvoorbeeld overhead en imago(-schade) mee laat wegen.
Informeren	Via jaarlijkse beleidsplannen en jaarstukken
Kosten en dekking	Het dividend van de WST wordt gebruikt voor de dekking van de: • Kapitaallasten en exploitatiekosten WST tot uiterlijk 2033; • Kapitaallasten en exploitatiekosten Sluiskiltunnel tot 2025; GS stellen voor een nieuw vereenvoudigd rekenmodel te hanteren om te berekenen op welk moment het zogenaamde break even point ligt waarbij de investeringen WST en Sluiskiltunnel zijn terugverdiend.
Overige informatie	De wijzigingen in het aangepaste voorstel zijn geel gearceerd.
Resultaat commissiebehandeling	

Provinciale Staten

Provincie Zeeland

Gedeputeerde belast met behandeling:	Beveren, C. van	Vergadering PS:	13-02-2015
		Nr:	SERV-192A
		Agenda nr:	
		Vergadering GS:	03-02-2015
		Nr:	14019470dg

Onderwerp: Aandeelhoudersstrategie N.V. Westerscheldetunnel

GEWIJZIGD VOORSTEL

Aan de Provinciale Staten van Zeeland

Samenvatting:

Het doel van het formuleren van een aandeelhoudersstrategie voor de NV Westerscheldetunnel (WST) is om op basis van vooraf gestelde criteria periodiek te beoordelen in hoeverre de doelstellingen die de Provincie met het aandeelhouderschap nastreeft worden gerealiseerd en of voortzetting, wijziging of beëindiging van aandeelhouderschap opportuun is. Periodiek zal een herijking van de aandeelhoudersstrategie plaatsvinden en zal opnieuw een afweging inzake het aandeelhouderschap van de WST worden gemaakt.

Op hoofdlijnen laat de aandeelhoudersstrategie zich als volgt samenvatten:

- Via het aandeelhouderschap in de WST streeft de Provincie ernaar de volgende publieke belangen te behartigen:
  - Mobiliteit: er wordt gestreefd naar een zo hoog mogelijke beschikbaarheid van het gehele tracé tussen Goes en Terneuzen;
  - Veiligheid: (verkeers-)veiligheid geldt als één van de hoogste prioriteiten;
  - Tarieven: invloed op tarievenbeleid om een juiste balans te kunnen borgen tussen financiele belangen van WST enerzijds en de financiële impact voor de burger anderzijds;
  - Dekking van voor de Provincie belangrijke infrastructuur: het dividend van de WST aanwenden om:
    - De aanleg van de Sluiskiltunnel (SKT) terug te verdienen;
    - De aankoop van de Westerscheldetunnel terug te verdienen;
    - Onderhoud en beheer van WST en SKT terug te verdienen.

  In de loop der tijd is door gewijzigde eigendomsverhoudingen de nadruk van het publieke belang opgeschoven van mobiliteit naar dekking.

- De Provincie acht het daarbij van belang de volgende beheersmaatregelen te hanteren:
  - Mobiliteit & bereikbaarheid: verkeersprognoses;
  - (Verkeers-)veiligheid: veiligheidsbeheerplannen;
  - Invloed op tarieven: tarievenbeleid;
  - Dekking infrastructuur: rekenmodel.

- Daarnaast hanteert de Provincie de volgende meer algemene aandeelhoudersbelangen, die tevens als randvoorwaarden gelden bij de behartiging van de publieke belangen:
  - Het nastreven van een risicoprofiel passend bij een publieke aandeelhouder;
  - Het dividend van haar deelneming kent een hoge mate van voorspelbaarheid en deze deelneming heeft ook een laag risicoprofiel;

statenstukken

  - Een dividendbeleid waarbij het rendement van de WST jaarlijks 100% wordt uitgekeerd aan de Provincie en toegevoegd wordt aan de bestemmingsreserve, eerst om de investering in de SKT terug te verdienen, daarna om de aankoop van de WST terug te verdienen. Dit is een gesloten systeem.

- Op basis van voorgaande komt de Provincie tot de conclusie dat de deelneming in WST goed past bij een publieke aandeelhouder en dat voortzetting van het aandeelhouderschap strookt met de provinciale belangen.

- De Provincie wenst zich op basis van de maatschappelijke en financiële belangen als actief aandeelhouder op te stellen binnen de grenzen van de Tunnelwet Westerschelde en statuten.

- De Provincie streeft door het naleven van goede afspraken over bedrijfsstrategie vs. aandeelhoudersstrategie en het tarievenbeleid naar transparante governance verhoudingen.

- PS wenst tenminste twee maal per jaar een transparante verantwoording van de plannen (begroting) en de resultaten (jaarrekening) van de WST te ontvangen teneinde haar bevoegdheden ten aanzien van de deelneming te kunnen uitoefenen en te kunnen toetsen in hoeverre wordt bijgedragen aan de aandeelhoudersbelangen.

- Op basis van deze toets zal de Provincie periodiek evalueren in hoeverre voortzetting van het aandeelhouderschap wenselijk is en waar eventueel vanuit de aandeelhouder moet worden bijgestuurd om de belangen beter te kunnen realiseren.

- Het grootste risico voor de WST is de onvoorspelbaarheid van de verkeersprognoses. Dit risico kan worden opgevangen met goed risicomanagement en een solide financieringsstructuur in het rekenmodel van de Provincie.

- Ten behoeve van een solide financieringsstructuur is een rekenmodel ontwikkeld. Met dit rekenmodel kunnen met behulp van de terugverdientijd van de WST en de SKT de gevolgen voor de financiële ruimte berekend worden.

- De Provincie acht het van belang dat dit rekenmodel meer begrijpelijk en hanteerbaar wordt gemaakt door:
  - Vereenvoudiging bij het bepalen van de rente
  - Leidraad voor de hoogte van de financiële ruimte
    - Buffer voor risico's;
    - Gebruik van elasticiteiten.

- Bovengenoemde uitgangspunten dienen bij te dragen aan een borging van de provinciale aandeelhoudersbelangen inzake de WST. De Provincie is van mening dat bij een zorgvuldige invulling van het aandeelhouderschap ook past om te zoeken naar optimalisatiemogelijkheden van publieke belangen. Hiervoor is nader onderzoek noodzakelijk en daarom is de Provincie voornemens in samenspraak met directie en RvC van de WST een onderzoek te doen naar varianten van het aanhouden van de deelneming, waarvan de perspectieven en randvoorwaarden naast elkaar gezet zouden moeten worden:
  - Zo laag mogelijke tarieven;
  - Zo snel mogelijk tolvrij.

- Mocht dit opportuun zijn, dan sluit de Provincie ook niet uit dat zij op enig moment haar belang in de WST verkleint, mits het publieke belang adequaat geborgd kan worden:
  - (Gedeeltelijk) Verkopen.

- Een andere optie is de WST in eigen beheer te exploiteren. De Provincie is dan geen aandeelhouder meer.
  - In eigen beheer exploiteren

ALGEMENE INLEIDING

Aanleiding

Tijdens de behandeling van het tarievenbeleid Westerscheldetunnel in PS van 1 november 2013 is door GS onder intrekking van alle moties en amendementen aan PS in het najaar 2014 een aandeelhoudersstrategie toegezegd waarin o.a. wordt ingegaan op de suggesties uit die moties en amendementen.

Deze moties en amendementen hadden betrekking op het afschaffen of anders organiseren van de tolvrije dagen, het vervroegd of eerder tolvrij maken van de tunnel en het op publiekrechtelijke wijze regelen van de toltarieven. Voor een overzicht van de moties en amendementen zie bijlage 1.

Rekenkamer

Deze aandeelhoudersstrategie geeft tevens invulling aan de aanbevelingen die door de Rekenkamer Zeeland in haar onderzoeksrapport van september 2014 zijn aangegeven:

"Met een aandeelhoudersstrategie bepaalt de aandeelhouder de doelen die hij door het participeren in een deelneming beoogt te realiseren. En hij bepaalt de randvoorwaarden (bijv. het risicoprofiel) waarbinnen hij zijn aandeelhoudersbelangen wenst te realiseren. De focus ligt hier op de doelen die de aandeelhouder zelf wenst te behalen. Aandeelhouder van een onderneming zijn kan een instrument zijn om die doelen te realiseren. Een aandeelhoudersstrategie per deelneming maakt het in principe mogelijk de doelstellingen (het concrete publieke belang) vanuit het gezichtspunt van de Provincie te definiëren en vast te stellen. Op deze manier kan een toetsbaar normenkader van uitgangspunten en randvoorwaarden voor iedere specifieke deelneming worden geformuleerd. Bij een geaccordeerde aandeelhoudersstrategie kan vervolgens worden volstaan met de toetsing door PS aan de uitgangspunten. Immers wanneer de wederzijdse rollen, bevoegdheden en de kaders duidelijk afgesproken en vastgelegd zijn, is er minder ruimte voor grijze gebieden waar bevoegdheden door elkaar lopen."

Context

Sinds 1 oktober 1998 is de Tunnelwet Westerschelde, houdende voorzieningen betreffende de totstandbrenging en de exploitatie van een vaste oeververbinding onder de Westerschelde door een naamloze vennootschap, van kracht.

De WST is opgericht op 11 november 1998 met als opdracht het bouwen en exploiteren van de Westerscheldetunnel. De bouw is afgerond in 2003 en sindsdien draagt de WST de verantwoordelijkheid voor het beheer en onderhoud van de tunnel, het verkeers- en incidentenmanagement voor de tunnel en toe leidende wegen en de inning van tol. Aanvankelijk was de Provincie 'slechts' voor 4,6% aandeelhouder van de WST; het Rijk bezat de overige 95,6%.

Vanaf 2005 overwoog de Staat haar aandelen in de WST te verkopen. PS heeft zich daar toentertijd tegen verzet. Uiteindelijk heeft dit geresulteerd in de aankoop van de aandelen van het Rijk door de Provincie en is deze sinds 1 juli 2009 100% aandeelhouder. Het doel was namelijk ook om de Sluiskiltunnel mogelijk te maken.

In de tijd dat het Rijk aandeelhouder was gold aanvankelijk een financiële doelstelling van 7,5% op het geïnvesteerd vermogen. Met het oog op de wens om de Sluiskiltunnel te realiseren werd deze doelstelling verruimd tot 7,5% + € 75 mln. Deze verruiming werd het overrendement van de WST genoemd. De Tweede Kamer heeft toegezegd dat het overrendement van de WST ter beschikking wordt gesteld van de SKT. Deze constructie had als nadeel voor de Provincie dat dit overrendement pas aan het eind van de exploitatieduur beschikbaar zou komen.

Met het overnemen van de aandelen heeft de Provincie directe beschikking gekregen over het dividend van de WST en voegt zij dit dividend toe aan de bestemmingsreserve, ter financiering van het provinciale deel in de bouw van de Sluiskiltunnel en de beheer en onderhoudskosten van de 1e 10 jaar na oplevering.

Als gevolg hiervan zijn de ontvangen dividenden voor de Provincie niet vrij besteedbaar. Dit is een min of meer een gesloten systeem. Openbreken van dit systeem is een denkbare optie, maar in deze aandeelhoudersstrategie niet aan de orde. Dit hoort thuis in het financieel beleid van de Provincie.

In december 2009 is een tarievenbeleid van de Westerscheldetunnel vastgesteld en hebben Provinciale Staten de interne bevoegdheidsverdeling tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten vastgesteld.

Naar verwachting zal de Sluiskiltunnel op 23 mei 2015 voor het verkeer opengaan.

Proces
Naar aanleiding van eerder genoemde toezegging is een startnotitie opgesteld om tot een (nieuwe) aandeelhoudersstrategie te komen. In deze startnotitie is beschreven hoe en op welke onderwerpen de aandeelhoudersstrategie in zal gaan. Dit zijn doelstellingen waar publieke belangen mee gemoeid zijn. De aandeelhoudersstrategie zal ook in gaan op rendement, risico en voor de N.V. Westerscheldetunnel specifieke onderwerpen.

Tijdens de behandeling van de startnotitie in de Commissie BFW is voorgesteld de aandeelhoudersstrategie van de WST, alsmede het rekenmodel met Statenleden en ambtenaren nader toe te lichten en suggesties te doen voor mogelijke onderwerpen. In die bijeenkomst is het onderscheid tussen bedrijfsstrategie en aandeelhoudersstrategie en de organisatie van het tarievenbeleid aan de orde geweest. Tevens zijn de variabelen in het rekenmodel van de WST nader toegelicht. Naast deze onderwerpen zijn ook mobiliteit, veiligheid en governance als suggestie gedaan.

In een rondgang langs de beleidsvelden van de Provincie zijn de volgende aspecten met betrekking tot de aandeelhoudersstrategie van de WST naar voren gekomen:

- Ongehinderde doorstroming van verkeer;
- Financieel belang van de WST voor SKT;
- Zo laag mogelijk tarief;
- Gebruik van prijselasticiteiten;
- Tariefdifferentiatie voor verschillende doelgroepen;
- Verkeersveiligheid;
- Deskundigheid bij verkeersprognoses.

Het concept van de aandeelhoudersstrategie is vervolgens met de directie van de N.V. Westerscheldetunnel afgestemd.

Deze aandeelhoudersstrategie is door de Provincie zelf opgesteld. Emendo Capital, opsteller van de strategieën van Delta en Zeeland Seaports, heeft op de achtergrond meegelezen en de opzet bewaakt.

Leeswijzer
Het voorliggende statenvoorstel is als volgt opgebouwd.

Als eerste wordt de rationale van een aandeelhoudersstrategie beschreven inclusief een definitie van de belangen die met het aandeelhouderschap in de WST worden nagestreefd.

Ten tweede wordt een evaluatie gedaan van de huidige governance situatie waarna aanbevelingen worden gedaan om deze waar mogelijk te verbeteren.

In de derde plaats wordt een analyse gemaakt van de financiële risico's en het rendement van de WST. De lessen die hieruit te trekken zijn worden vervolgens omgezet naar aanbevelingen om de risico/rendement verhouding (structureel) te verbeteren.

Tot slot worden hieraan conclusies verbonden die uitmonden in een ontwerpbesluit.

1. Rationale aandeelhouderschap en definitie aandeelhoudersbelangen

1.1 Inleidend kader

De Provincie heeft bij haar beleidsvorming verschillende instrumenten tot haar beschikking. Ze kan onder andere taken zelf actief uitvoeren, subsidies ter beschikking stellen en ze kan ook deelnemen in een privaatrechtelijke organisatie. De WST is als N.V. een privaatrechtelijke organisatie. Gegeven de activiteiten die de WST uitvoert en de markten waarop zij opereert heeft dit een aantal duidelijke voordelen:

- een private organisatie biedt de mogelijkheid om slagvaardig, efficiënt en professioneel als marktpartij op te treden;
- het terugdringen van bestuurlijke drukte;
- het privaatrecht biedt maatwerk voor atypische situaties;
- voor de verwezenlijking van de doelstelling kunnen private gelden worden aangetrokken;
- vanwege de zelfstandige financiering biedt een private rechtsvorm meer prikkels voor een economisch duurzame bedrijfsvoering;
- een privaatrechtelijke rechtsvorm biedt de mogelijkheid dat rendement uit de rechtsvorm kan worden onttrokken (bijvoorbeeld via dividenduitkering);
- flexibiliteit voor wat betreft toetreden andere partijen op een later moment;
- het beperken van de financiële risico's tot de geïnvesteerde middelen;
- publiekrechtelijke waarborgen zijn niet van toepassing; dit moet kunnen worden ondervangen door extra aandacht voor de elementen van 'good governance'

De rationale van het aandeelhouderschap door een decentrale overheid dient te liggen in het publieke belang dat met overheidsdeelname wordt behartigd (zie o.a. de Wet FIDO). Een heldere aandeelhoudersstrategie waarin het publieke belang duidelijk naar voren komt, acht de Provincie conform aanbeveling van de Rekenkamer Zeeland van belang voor een transparante relatie ten opzichte van de onderneming WST. Indien immers vooraf duidelijk is wat de provinciale doelstellingen zijn met betrekking tot een deelname, kunnen de directie en RvC van de onderneming hieraan, ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, invulling geven. De aandeelhoudersstrategie moet dan ook in de eerste plaats de rechtvaardiging van het publieke aandeelhouderschap en de doelstellingen van de Provincie als aandeelhouder bevatten.

1.2. Rationale aandeelhouderschap in de WST

Inleiding
Zeeland leeft met water. Zeeland ligt letterlijk in Zee. Goede oeververbindingen zijn van essentieel belang voor de ontwikkeling van de Provincie. Een tunnel is dan een uitstekende oplossing, maar daar is wel een grote investering in aanleg en beheer voor nodig. In de Tunnelwet Westerschelde is vastgelegd dat daar tol voor mag worden geheven door de vennootschap aan wie tevens de opdracht tot bouw is gegeven. Een tunnel is voor het verkeer niet zonder risico's; verkeerveiligheid is van groot belang. De Westerscheldetunnel heeft gezorgd voor een grote economische ontwikkeling aan beide kanten van de tunnel en de behoefte aan meer en betere verbindingen: Sluiskiltunnel, Tractaatweg en Sloeweg. Daar is dekking voor nodig. Deze ontwikkeling heeft ook voor een verandering in de nadruk van de Provinciale belangen gezorgd: van mobiliteit naar dekking.

Publiek belang
De Westerscheldetunnel is op meerdere vlakken van groot belang voor de provincie Zeeland:

- *Mobiliteit & bereikbaarheid*
  Er wordt gestreefd naar een zo hoog mogelijke beschikbaarheid van het gehele tracé tussen Goes en Terneuzen. De Westerscheldetunnel en de toe leidende wegen vormen immers een regionale verbinding tussen Goes in het noorden en Terneuzen in het zuiden. Gemiddeld kiezen op een werkdag meer dan 19.000 reizigers voor deze verbinding.
  Zeeland blijft de komende jaren in beweging om haar Noord-Zuidverbinding verder te optimaliseren. De N62 wordt in zijn geheel verdubbeld, er komen ongelijkvloerse kruisingen en de Sluiskiltunnel onder het Kanaal van Gent naar Terneuzen wordt in mei 2015 geopend.

- *(Verkeers-)veiligheid*
  Veiligheid heeft voor de WST een zeer hoge prioriteit. Een tunnel is voor het verkeer toch een obstakel. Met twee afzonderlijke tunnelbuizen, dwarsverbindingen om de 250 meter en goed ingerichte hulpposten om de 50 meter is de WST één van de veiligste tunnels in Europa. De operators bewaken de tunnel permanent met behulp van moderne apparatuur.
  Zo weet de WST tegen aanvaardbare kosten aan de hoogste eisen van (verkeers-) veiligheid te voldoen.

- *Tarieven*
  In het kader van het tarievenbeleid zijn door Provinciale Staten in de loop der tijd diverse besluiten genomen, die van invloed zijn geweest op de hoogte van de tolopbrengsten. Het tarievenbeleid vormt de basis voor de financiële positie van de WST en tegelijkertijd is het van belang dat burgers zo goedkoop mogelijk gebruik van de tunnel kunnen maken.

- *Dekking voor infrastructuur*
  De Tweede Kamer heeft toegezegd dat het overrendement van de WST ter beschikking gesteld wordt voor de bouw van de Sluiskiltunnel. Vanuit het dividend van de WST dekt de Provincie haar aandeel in de bouw en onderhoudskosten van de SKT.

Door deze behoefte aan dekking van provinciale kosten van de oplossing(en) voor de mobiliteit en de invloed op de daarmee gepaard gaande tarieven ziet de Provincie nog steeds een groot publiek belang in de instandhouding van haar belang in de WST.

Met het realiseren van de Westerscheldetunnel is het publieke belang van de mobiliteit flink afgenomen; de tunnel ligt er immers al. Ook de plannen voor het uitbreiden en verbeteren van de toe leidende wegen is de planfase reeds voorbij; in 2015 zal de Sluiskiltunnel opgeleverd worden. Veiligheid is een vanzelfsprekend issue dat in wet- en regelgeving is bepaald; daar is in principe geen aandeelhouderschap voor noodzakelijk. Ten aanzien van de tarieven vindt er periodiek herijking van het beleid plaats. Dit maakt dat dekking van de provinciale kosten, mede als gevolg van de aankoop van de aandelen van de tunnel en de afspraak over het gebruik van het overrendement, nu de voornaamste reden van dit aandeelhouderschap is.

Dit publiek belang rechtvaardigt nog steeds overheidsaandeelhouderschap, omdat de Provincie via het aandeelhouderschap de koers van de onderneming kan laten aansluiten op haar beleidsvisie aangaande de dekking van de WST en KKS. Het tarievenbeleid is hier dan weer een uitwerking van.

1.3. Concrete invulling aandeelhoudersbelangen

Deze aandeelhoudersstrategie dient als richtsnoer voor directie en RvC bij de bepaling van het beleid en een basis te bieden om periodiek (in ieder geval 2 keer per jaar) tussen aandeelhouder en onderneming te beoordelen in hoeverre aan aandeelhoudersdoelstellingen is voldaan en waar moet worden bijgestuurd. Daarom is het noodzakelijk concrete aandeelhoudersdoelstellingen te formuleren.

De aandeelhoudersdoelstellingen komen zowel voort uit het beschreven publiek belang van de tunnel voor de Provincie Zeeland als uit de overwegingen die voor iedere aandeelhouder relevant zijn, namelijk rendement en risicobeheersing. Daarbij geldt, dat deze vanuit de context van het publieke aandeelhouderschap worden bezien en dat risicobeperking in het algemeen wenselijk is, mede met het oog op wetgeving rond financiën van decentrale overheden (o.a. Wet FIDO). De onderlinge weging van de belangen is zodanig, dat de publieke belangen de rechtvaardiging vormen van het aandeelhouderschap en dus leidend dienen te zijn bij alles wat de WST onderneemt. De doelstellingen ten aanzien van rendement en risico gelden daarbij steeds als randvoorwaarde om de continuïteit van de onderneming te waarborgen en derhalve ook de borging van de publieke belangen op lange termijn zeker te stellen.

Invulling publiek belang

De in de vorige paragraaf verwoorde publieke belangen van de WST komen onder andere tot uitdrukking in de statutaire doelomschrijving van de WST:

"De vennootschap heeft als doel een tunnel onder de Westerschelde – met aansluitende wegen en bijbehorende werken – tot stand te brengen en als rechthebbende te exploiteren of doen exploiteren, alsmede ter bevordering van dit doel het deelnemen in, het voeren van beheer over, het financieren van andere ondernemingen en vennootschappen en het stellen van zekerheid voor schulden van anderen en al hetgeen daarmede verband houdt of daaraan bevorderlijk kan zijn, alles in de ruimste zin van het woord".

In de paragraaf Verbonden Partijen van de Provincie is de doelstelling voor het aanhouden van deze deelneming door de Provincie als volgt verwoord:
1. de kosten van de aanschaf van de aandelen in de N.V. Westerscheldetunnel dienen, in verband met de datum van overdracht, uiterlijk op 14 maart 2033 te zijn terugverdiend;
2. het provinciale aandeel in de investering van de aanleg van de Sluiskiltunnel dient, in verband met een mogelijke overdracht naar het Rijk, uiterlijk in 2025 te zijn afgeschreven en
3. de afschrijvingslasten en de lasten voor beheer, onderhoud en verkeersmanagement van de Sluiskiltunnel en de WST moeten over de gehele eigendomsperiode kunnen worden terugverdiend.

In bovenstaande teksten komt de verschuiving van de nadruk van de publieke belangen van mobiliteit naar dekking tot uitdrukking. Daarbij is het van belang dat het beleid van de WST aansluit op de provinciale beleidsdoelstellingen die betrekking hebben op de kerntaken van de WST. Hierin ligt immers de rechtvaardiging van het publieke aandeelhouderschap. Daarbij dient ook te gelden dat het beleid van de WST dient te passen binnen de randvoorwaarden die in deze aandeelhoudersstrategie gesteld zijn ten aanzien van risico en rendement.

Het beleid van de WST wordt geoperationaliseerd in een beleidsplan (Koers). Hieronder volgt een aantal aspecten van de invulling van het publiek belang die de Provincie als aandeelhouder geadresseerd wil zien in dit beleidsplan.

Mobiliteit: Verkeersprognoses
Om tijdig en adequaat te kunnen reageren op afwijkingen in verkeersstromen zijn goede en accurate verkeersprognoses in o.a. jaarplannen van de Provincie en de WST belangrijk.
Een risico is namelijk dat door demografische ontwikkelingen de groei van het personenverkeer afvlakt of stabiliseert, terwijl onduidelijk is welke invloed de ontwikkeling van de Zeeuwse havens én (daarmee) het ontwikkelingsperspectief van de gehele N62 verbinding tussen de A58 en de Vlaamse Expresweg, van invloed is op de verdere groei van het (vracht)verkeer. Voorzichtigheid ten aanzien van de groeiprognoses is geboden.

De verkeersprognoses zijn ook een vast onderdeel in het beleidsplan van de WST.

Veiligheid: Veiligheidsbeheerplannen
Los van de wettelijke kant zijn veiligheidsbeheerplannen een noodzakelijk en concreet instrument om de veiligheid te waarborgen.
De WST is in 2003 geopend op grond van een gebruiksvergunning die is afgegeven door de gemeenten Borssele en Terneuzen. De 'Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels' (Warvw) is per 1 juli 2013 herzien. In deze wet is onder andere opgenomen dat de WST voor 2019 moet beschikken over een veiligheidsbeheerplan zodat, conform de Warvw een formele openstellingsvergunning kan worden afgegeven door de gemeenten Borssele en Terneuzen. In lijn met het veiligheidsbeheerplan voor de Sluiskiltunnel, wordt in 2015 ook het veiligheidsbeheerplan voor de WST opgesteld. De formele openstellingsvergunning voor de WST komt daarmee in plaats van de huidige gebruiksvergunning.

In het beleidsplan van de WST wordt de voortgang van de ontwikkeling van de veiligheidsbeheerplannen reeds gerapporteerd.

Invloed op tarieven: tarievenbeleid
In het kader van het tarievenbeleid zijn door Provinciale Staten in de loop der tijd diverse besluiten genomen, waardoor de tolopbrengsten lager zijn geworden. In juni 2010 is door Provinciale Staten een veelgebruikerskorting afgesproken en in 2012 een aanvullende verlaging van de toltarieven voor de Westerscheldetunnel voor specifieke doelgroepen (de t-taghouders, de veelgebruikers en de bestuurders van busjes, campers en motoren). Bovendien zijn vier tolvrije dagen per jaar geïntroduceerd. Dankzij een financiële meevaller in de aanbesteding van het onderhoud van de Westerscheldetunnel is het tarievenbeleid in 2013 herijkt. In de jaren 2014 en 2015 worden alle tarieven bevroren. In de jaren daarna

worden de tarieven verhoogd met gemiddeld 2% per jaar. Daarnaast is het aantal tolvrije dagen verhoogd van vier naar zes. Deze zogenaamde compenserende maatregelen maken dat het dividend niet zo hoog is geworden als het had kunnen zijn.

Om een juiste balans te kunnen borgen tussen financiële belangen van de Provincie enerzijds en de financiële impact voor de burger anderzijds dient periodiek een herijking van dit tarievenbeleid plaats te vinden.

Dekking: Rekenmodel
Ten behoeve van het bepalen van de terugverdientijd van de WST en de SKT is door de Provincie een rekenmodel ontwikkeld om de financiële ruimte te berekenen.
In dit rekenmodel worden aan de hand van de jaarlijkse opbrengsten en kosten, de investeringen en afschrijvingen en de kosten van kapitaal (rente) de gevolgen voor de financiële ruimte berekend en zo de terugverdientijd van de WST en SKT bepaald.

De informatie voor het rekenmodel wordt ontleend aan de jaarstukken en het beleidsplan van de WST. Het hoeft geen betoog dat tijdige en juiste informatie van essentieel belang is voor een goede berekening van de terugverdientijd en daarmee van de doelstellingen van het aandeelhouderschap.

Randvoorwaarden

(i) Risicobeheersing

Tegen de achtergrond van vigerende wetgeving en vanuit de publieke verantwoordelijkheid richting de belastingbetaler, is het van belang dat de resultaten van een overheidsdeelneming in beginsel een hoge mate van voorspelbaarheid hebben. Daarnaast is het voor de begroting van publieke aandeelhouders wenselijk om een zekere mate van voorspelbaarheid van dividendinkomsten te hebben. De Provincie streeft in beginsel dan ook naar een risicoprofiel voor de WST dat past bij een publieke aandeelhouder. Meer concreet staat de Provincie het volgende voor met betrekking tot risicobeheersing:

- Activiteiten moeten te allen tijde bijdragen aan het publiek belang zoals verwoord in dit Voorstel;
- Investeringen moeten passen binnen het expertisegebied en de kernactiviteiten van de WST;
- Investeringen buiten het beheersgebied zijn in principe ongewenst, tenzij deze de kernactiviteiten in het beheersgebied en aandeelhoudersbelangen aantoonbaar versterken;
- Om de continuïteit van de Onderneming op lange termijn te waarborgen dienen business cases financieel sluitend te zijn (zie ook de volgende paragraaf) en dient de WST te werken aan een positief meerjarenperspectief ten aanzien van de dividendbetalingen om risico's in de financiële ruimte van het rekenmodel op te kunnen vangen;
- In het geval dat een activiteit meerdere jaren achtereenvolgend verlieslatend is en de directie niet in staat blijkt de prestaties om te buigen, wordt voortzetting van een dergelijke activiteit in ongewijzigde vorm als onwenselijk beschouwd.

Als aandeelhouder van de WST acht de Provincie het van belang dat de WST een actief risicomanagement voert en verwacht de Provincie dat zij jaarlijks op de hoogte gehouden wordt van de ontwikkeling op het gebied van alle risicogebieden en de beheersmaatregelen die eventueel genomen zijn om de werkelijke financiële ruimte in de financiering te kunnen bepalen. Bij de analyse in hoofdstuk 3 wordt nader op dit verband tussen risicomanagement en financiële ruimte in gegaan.

Jaarlijks wordt door de WST in haar beleidsplan Koers inzicht gegeven in de risico's die een rol spelen in de bedrijfsvoering van de WST en invloed kunnen hebben op de toekomstige financiële resultaten.

In het laatste beleidsplan worden in de risicoparagraaf de volgende risico's vermeld:
- Verkeersprognose;
- Onderhoudsovereenkomst;
- Operationele risico's;
- Onvoorzien risico;
- Vennootschapsbelasting.

(ii) Rendement

Het financieel rendement dat de Provincie ontvangt zou een afgeleide moeten zijn van het risicoprofiel van de onderneming. In algemene zin acht de Provincie het wenselijk dat het dividend van haar deelnemingen een hoge mate van voorspelbaarheid kent en dat deze deelnemingen dus ook een laag risicoprofiel hebben.

Vanuit de resultaatbestemming vindt de komende jaren toevoeging aan de bestemmingsreserve plaats. De kosten van de nieuw te bouwen Sluiskiltunnel en de exploitatie worden gedekt uit deze bestemmingsreserve. Provinciale Staten hebben besloten dat zij, na de afbetaling van de Sluiskiltunnel, het dividend – onder aftrek van exploitatielasten – zullen gebruiken om het totale aankoopbedrag van de WST terug te verdienen. Op 14 maart 2033 gaat de tunnel over naar het Rijk voor € 1,-.

Op basis van de ramingen in het daarvoor opgezette rekenmodel is het mogelijk de voorgaande doelstellingen te realiseren. De financiële ruimte op basis van het huidige tarievenbeleid is zodanig dat de investering in de SKT enkele jaren voor 2025 terugverdiend is en de aankoop van de aandelen van de WST enkele jaren voor 2033 terugverdiend is.

Als aandeelhouder van de WST acht de Provincie het van belang dat het tarievenbeleid onverkort wordt uitgevoerd en met behulp van het rekenmodel een continue monitoring van de doelstellingen mogelijk is en verwacht de Provincie een regelmatige voortgangsrapportage over de te verwachten dividenden en onderliggende verkeersprognose, opbrengsten en kosten. Er zit namelijk een spanningsveld tussen doelstellingen en compenserende maatregelen. In de analyse in hoofdstuk 3 wordt dit verband nader uitgewerkt.

Jaarlijks neemt de WST in haar jaarrekening de resultaatbestemming op met alle onderliggende stukken. Bovendien houdt de WST haar aandeelhouder in haar beleidsplannen op hoogte van de ontwikkelingen met betrekking tot de zogenaamde verkeersprognoses.

1.4 Nadere overwegingen ten aanzien van aandeelhoudersbelangen

Op basis van voorgaande komt de Provincie tot de conclusie dat de deelneming in de WST goed past bij een publieke aandeelhouder. Aanhouden van het aandeelhouderschap borgt ook, dat de Provincie invloed houdt op veiligheid, beschikbaarheid en tarieven.

Zoals hiervoor aangegeven, dient een juiste balans gevonden te worden tussen de financiële continuïteit van de Provincie enerzijds en het belang van de burger anderzijds. Uitgaande van voldoende borging van financiële continuïteit, kan het belang van de burger langs twee wegen worden ingevuld, namelijk via (i) zo laag mogelijke tarieven of (ii) zo snel mogelijke afschaffing van toltarieven.

Indien ook een breder perspectief van Zeeuwse publieke belangen in ogenschouw wordt genomen, zou ook via het belang in de WST een bijdrage kunnen worden geleverd aan belangrijke andere Zeeuwse (infrastructurele) projecten. Dit zou mogelijk ook kunnen plaatsvinden door een (gedeeltelijke) verkoop van het belang in de WST, mits dit opportuun is en het publieke belang adequaat geborgd kan worden.

Een andere optie is de WST in eigen beheer te exploiteren. Dit zou kunnen gebeuren door liquidatie van de WST en tolheffing via de publiekrechtelijke weg te organiseren. Dit heeft de nodige juridische en fiscale consequenties.

De Provincie is van mening dat genoemde publieke belangen zorgvuldig dienen te worden gewogen en wil middels nader onderzoek tot een zorgvuldige afweging komen om uiteindelijk het Zeeuwse publieke belang zo optimaal mogelijk te kunnen dienen. Om die reden acht zij het wenselijk, dat in samenspraak met directie en RvC van WST een aantal scenario's in kaart wordt gebracht waarbij randvoorwaarden (klant, juridisch, politiek en financieel) beoordeeld worden en de argumenten voor en tegen naast elkaar gezet worden. De Provincie voorziet in ieder geval de volgende scenario's:

Zo laag mogelijke tarieven:
Dit betekent het huidige beleid van zo laag mogelijke tarieven tot maart 2033 voortzetten, waarbij de mogelijkheid van compenserende maatregelen blijft bestaan.

Klant:	Zo laag mogelijke tarieven, tenzij verkeersprognoses tegenvallen.
Juridisch:	Geen.
Politiek:	Invloed op (tarieven)beleid, zolang doelstellingen gerealiseerd worden. Mogelijkheid van compenserende maatregelen.
Financieel:	Mogelijk minder financiële middelen voor andere beleidsdoelstellingen.

Zo snel mogelijk tolvrij:
Een regelmatig gehoord geluid is de suggestie de tarieven elk jaar conform de ontwikkeling van bijvoorbeeld de inflatie te laten stijgen, geen compenserende maatregelen meer te nemen en de Westerscheldetunnel zo snel mogelijk tolvrij te maken. Of dat dan betekent dat de tunnel ook eerder wordt overgedragen aan het Rijk moet dan nog bezien worden.

Klant:	Structureel stijgende tarieven, maar indien er een surplus is eerder tolvrij.
Juridisch:	Afstemming met het Rijk.
Politiek:	Minder politieke druk; geen invloed op tarievenbeleid. Geen compenserende maatregelen.
Financieel:	Onzekerheid ten aanzien van verkeersprognoses.

(Gedeeltelijk) Verkopen:
Het is niet ondenkbaar dat bepaalde investeerders, zoals pensioenfondsen en infrastructuurbeleggers bereid zijn te investeren in de WST en hiermee een solide rendement te behalen. Door een verkooptransactie kunnen liquide middelen vroegtijdig worden gerealiseerd en daarmee worden aangewend ter dekking van belangrijke Zeeuwse (infrastructurele) projecten.

Klant:	Hogere tarieven, ondanks beperkingen in de Tunnelwet.
Juridisch:	Er moet toestemming gevraagd worden aan het Rijk in het kader van de overeenkomst van 2009. Governance afspraken met investeerder noodzakelijk om zeggenschap goed te regelen en publieke belangen te kunnen blijven borgen.
Politiek:	Bestuurlijke druk kwijt. Geen invloed meer op (tarieven-)beleid.
Financieel:	Eenmalige opbrengst voor andere beleidsdoelstellingen.

In eigen beheer exploiteren:
Reeds eerder is in Provinciale Staten het voorstel om de WST onder te brengen bij de Provincie behandeld. Dit heeft onzekere juridische en fiscale consequenties. Deze onzekerheid was van dien aard dat daartoe toen niet is besloten.

Klant:	Lagere tarieven en/of eerder tolvrij, afhankelijk van politieke keuze. Geen BTW-aftrek meer.
Juridisch:	Geen wettelijke basis voor tolheffing in Provinciewet. Toestemming Ministerie van Financiën benodigd door Overeenkomst met Rijk (2009).
Politiek:	Toestemming van Tweede Kamer vereist voor wijziging Tunnelwet Westerschelde. Veel invloed op tarievenbeleid.
Financieel:	Minder prikkel tot efficiency. Instemming Belastingdienst nodig voor BTW-verrekening.

Hierbij wordt opgemerkt dat (gedeeltelijk) verkopen en in eigen beheer exploiteren en aanhouden een andere afweging is dan zo snel mogelijk tolvrij of zo laag mogelijke tarieven. De laatste twee zijn feitelijk varianten op aanhouden. Bij exploiteren in eigen beheer is de Provincie geen aandeelhouder meer.

2. Governance

2.1 Evaluatie huidige situatie

Naast de rechtvaardiging van het aandeelhouderschap en de beschrijving van aandeelhoudersdoelstellingen past het om in een aandeelhoudersstrategie ook de invulling van het aandeelhouderschap op te nemen. Hiermee kan de aandeelhouder aan de onderneming duidelijk maken hoe zij haar rol binnen de corporate governance wenst in te vullen en hoe zij toezicht wenst te houden op de behartiging van haar belangen.

De vennootschap wordt bestuurd door een directie bestaande uit één of meer leden, onder toezicht van een Raad van Commissarissen (RvC). De RvC stelt het aantal leden van de directie vast. Op dit moment is er één algemeen directeur. De RvC bestaat uit een vast aantal leden (vijf personen). De leden van de RvC worden weer benoemd door de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA). De AVA benoemt ook de leden van de directie en de accountant.

De AVA komt tenminste twee keer per jaar bijeen; één maal in het voorjaar rondom de vaststelling van de jaarrekening en een tweede maal in het najaar met de vaststelling van het beleidsplan en de begroting.

In de formele inrichting van de corporate governance zijn weinig aandachtspunten te vinden. De aandeelhouder heeft het recht om de RvC, de directie en de accountant te benoemen en te ontslaan en zij stelt de jaarstukken en het beleidsplan vast. Op dit moment biedt dit voldoende grip op de gang van zaken binnen de onderneming.

2.2. Invulling van provinciaal aandeelhouderschap

Gegeven het publieke belang en de substantiële financiële belangen beoogt de Provincie een actief aandeelhouderschap bij de WST. Daarbij wordt de begrenzing van bevoegdheden door de Tunnelwet Westerschelde en statuten van de onderneming in acht genomen.

De Provincie hecht er daarbij waarde aan de volgende zaken nog eens de revue te laten passeren:

Aandeelhoudersstrategie versus bedrijfsstrategie
Binnen gezonde governance verhoudingen past het dat de verschillende actoren een zuivere invulling geven aan hun eigen rol om op die manier de juiste 'checks and balances' te kunnen borgen. Het rekenkameronderzoek heeft in dat kader ook aandacht besteed aan het onderscheid tussen bedrijfsstrategie en aandeelhoudersstrategie. Een bedrijfsstrategie is kortgezegd de manier waarop een bedrijf zijn middelen (geld, (technische) kennis en ervaring, hulp- en grondstoffen en personeel) inzet om zijn doelstellingen te bereiken. Het opstellen van een bedrijfsstrategie behoort tot de bevoegdheden van het bestuur van de onderneming. Met een aandeelhoudersstrategie bepaalt de aandeelhouder de doelstellingen die hij door het participeren in een deelneming beoogt te realiseren. Een aandeelhoudersstrategie per deelneming maakt het in principe mogelijk de doelstellingen vanuit het gezichtspunt van de Provincie te definiëren en vast te stellen.

Tarievenbeleid
In de Tunnelwet Westerschelde is in Artikel 5 opgenomen dat: "de exploitant stelt voor de vergoeding voor het gebruik van de tunnel, tarieven vast, en maakt deze bekend". In de Memorie van Toelichting staat dat: "de besluitvorming over de tarieven komt, als onderdeel van het goedkeuren van de begroting van de WST, aan de orde komt in de vergadering van aandeelhouders". In de Interne Bevoegdheidsverdeling tussen GS en PS is besloten dat het vaststellen van de begroting van de WST uitgevoerd wordt door GS. Bij het goedkeuren van de begroting van de WST toetst GS onder andere of de tarieven in lijn zijn met het door PS vastgestelde tarievenbeleid van de WST. In het tarievenbeleid van de WST worden door PS de kaders gesteld, waarbinnen de, door de WST vast te stellen, gemiddelde stijging van de toltarieven gedurende de tolperiode dient te blijven, zodat de doelstelling van PS kan worden gerealiseerd.

Wij zijn van mening dat met het herhalen van bovenstaande afspraken positief zal worden bijgedragen aan wederzijds begrip en een goede basis vormt voor meerjarige besluitvorming. Met behulp van deze

afspraken en frequente en tijdige informatievoorzienig over de prestaties van de WST kunnen wij de aandeelhoudersbelangen toetsen. Op basis van deze verantwoording streven wij ernaar de invulling van het aandeelhouderschap te beoordelen en indien nodig te heroverwegen.

2.3. Overige punten in relatie tussen aandeelhouder en de WST

Daarnaast vindt de Provincie een aantal zaken van belang naar aanleiding van de evaluatie van de governance.

Beleidsplan en jaarstukken
Beleidsplan en jaarstukken vormen de belangrijkste formele documenten door het jaar heen van informatieoverdracht. Die stukken moeten dan ook de juiste onderwerpen bevatten en ook nog helder en begrijpelijk zijn. De huidige documenten voldoen ruimschoots aan deze verwachting. Daarnaast bestaat er op regelmatige basis informeel overleg om over de operationele voortgang te berichten.

Aantal commissarissen
Al eerder is door de aandeelhouder uitgesproken dat zij van mening is dat in beginsel 3 commissarissen voldoende zouden moeten zijn voor een onderneming van deze omvang. De aandeelhouder hecht er waarde aan deze situatie te gaan realiseren. De afname van het aantal leden van 5 naar 3 na de opening van de Sluiskiltunnel in 2015 lijkt mogelijk. Bij de aanstelling van nieuwe leden van de Raad van Commissarissen dient hier qua duur en capaciteiten rekening mee te worden gehouden. Een overgangssituatie met 4 leden voor een bepaalde periode is hierbij denkbaar.

Dochteronderneming Movenience
Op het ogenblik heeft de WST één dochteronderneming: Movenience. Movenience is een bedrijf dat gespecialiseerd is in aan mobiliteit gerelateerde betaalservices. Dit komt tot uiting in het aanbieden van parkeerservices in de gemeenten Vlissingen, Terneuzen en Middelburg en het in samenwerking met Delta N.V. aanbieden van een laadpas voor elektrische voertuigen.
De aandeelhouder is van mening dat het in eerste aanleg aan de directie van de WST is om te bepalen of en hoe bedrijfsactiviteiten worden georganiseerd. In de aandeelhoudersstrategie staat beschreven hoe de Provincie verwacht dat de WST met investeringen en business cases omgaat.
Daarnaast verwacht de aandeelhouder van de WST dat zij bij het oprichten van een dochteronderneming het aspect van extra kosten van bijvoorbeeld overhead en imago-(schade) mee laat wegen.

3. Analyse risico en rendement

3.1. Analyse huidige positie

Zoals in hoofdstuk 1 verwoord, zouden activiteiten van de WST vanwege het publieke karakter van de onderneming zo veel mogelijk een laag risicoprofiel moeten hebben. Aangezien zij echter wel onlosmakelijk met het publieke belang van de tunnel verbonden zijn, is het lopen van risico in deze activiteiten onontkoombaar.

De bovengenoemde risico's kunnen worden opgevangen door goed risicomanagement en een voldoende solide financieringsstructuur, zodat de publieke belangen zo veel mogelijk kunnen worden beschermd.

De huidige risicopositie van de Provincie in de WST bestaat grofweg uit twee onderdelen, die niet afgedekt worden (onderhoudsovereenkomst en operationele risico's) met maatregelen en/of niet berekend kunnen worden (onvoorzien risico):
- Verkeersprognose, exogeen
- Vennootschapsbelasting, wetgeving

Sinds Prinsjesdag 2014 is van het laatste risico bekend dat de WST aanspraak zou moeten kunnen maken op vijstelling en staat daarmee eigenlijk niet meer ter discussie. Resteert alleen de verkeersprognose als (exogene) onzekerheid.

Een niet eerder benoemd risico betreft de veroudering van de infrastructuur.

Ten behoeve van een voldoende solide financieringsstructuur is door de Provincie een rekenmodel ontwikkeld. Dit rekenmodel bestaat uit een aantal variabelen, dat in een aantal stappen tot de gevolgen voor de financiële ruimte komt:
- Invullen van opbrengsten en kosten
- Bepalen van de rente
- Bepalen van de terugverdientijd
- Gevolgen voor de financiële ruimte

Het rekenmodel kent de volgende opbrengsten en kosten:
- Dividendopbrengst van de WST: dit is het saldo van de opbrengsten en de kosten van de exploitatie van de WST; opbrengsten is de som van het aantal passages en het tarief; die groeit volgens prognose met 2% per jaar. In 2013: € 6,8 mln.
- Bijdrage uit Algemene Middelen: € 2 mln. per jaar.
- Investering in de WST: € 125 mln. (= € 27 mln. oorspronkelijke aandelen en € 98 mln. nieuwe aandelen.
- Investering in de SKT: ca. € 105 mln.
- Kosten exploitatie de SKT: € 2,75 mln. onderhoud per jaar en € 140.000,- verzekering per jaar.

De rente wordt als volgt bepaald:
- Variabele rente: dit is de toerekening van een fictieve rente, die door de Provincie is afgedekt met een zogenaamde SWAP over positieve en/of negatieve kasstromen van de WST/SKT binnen de Provinciale administratie.
- Vaste rente over de investering in nieuwe aandelen van de WST = 4% over € 98 mln. per jaar.

De terugverdientijd wordt als volgt bepaald:
- Aan de stand van bestemmingsreserve worden jaarlijks onttrekkingen (o.a. rente) en toevoegingen (o.a. dividend) gedaan.
- De terugverdientijd van de SKT wordt bereikt als de bestemmingsreserve inclusief investering en onderhoud positief is.
- De terugverdientijd van de WST wordt bereikt als de bestemmingsreserve inclusief investering en onderhoud meer bedraagt dan de aanschafwaarde van de aandelen.

Met behulp van het rekenmodel kan ook de financiële ruimte in enig jaar worden berekend. De financiële ruimte is zodanig dat de investering in de SKT en de aankoop van de WST enkele jaren voor de gestelde

doelen gerealiseerd worden. De financiële ruimte kan dus gedefinieerd worden als het surplus om de (financiële) doelstellingen te realiseren.

Op basis van het voorgaande kan geconcludeerd worden dat met de kennis van vandaag risico en rendement bij de WST redelijk in balans zijn. Toch zijn er wel opmerkingen te plaatsen bij het gebruik van rentes in het rekenmodel en de rol van de risico's bij het bepalen van de financiële ruimte.

3.2. Aandachtspunten

Op basis van de analyse van risico en rendement en gegeven het grote publieke belang van de WST voor Zeeland, acht de Provincie het van belang dat het rekenmodel voor de stakeholders meer begrijpelijk en hanteerbaar wordt gemaakt.

Dit betekent dat er twee aanpassingen in het gebruik en interpretatie van het rekenmodel nodig zijn:
- Vereenvoudiging bij het bepalen van de rente
- Leidraad voor de hoogte van de financiële ruimte

Vereenvoudiging bij het bepalen van de rente
Naast het bepalen van het gemiste rendement door een vast rentepercentage (= 4%) los te laten op het aankoopbedrag (= € 98 mln.) van de nieuwe aandelen - hetgeen terug verdiend moet worden op de investering - wordt in het rekenmodel een variabele rente, gelijk aan die van de renteswap, aan het rendement toegerekend bij een positieve of negatieve kasstroom van de WST binnen de Provinciale bedrijfshuishouding.

De Provincie acht het wenselijk om hier mee te stoppen. Los van het feit dat het nauwelijks aan een derde valt uit te leggen veronderstelt het namelijk een resultaat op een op zichzelf staand project, waar bij positieve of negatieve kasstromen rente wordt toegerekend. Dit is in de praktijk niet het geval. Bovendien komt dit ten laste van de Algemene reserve, want er is ook geen sprake van een daadwerkelijke bankrelatie. Voorts is het voor het doel van het rekenmodel, het bepalen van de terugverdientijd, niet van substantieel belang.

Leidraad voor de hoogte van de financiële ruimte
Met behulp van het rekenmodel kan jaarlijks de financiële ruimte worden bepaald, zodat het realiseren van (financiële) doelstellingen kan worden gemonitord. In de eerste plaats moet hierbij duidelijk zijn, op welk moment het zogenaamde break-even-point ligt waarbij de investeringen in WST en SKT zijn terugverdiend. Vervolgens resteert een surplus dat een indicatie vormt van de financiële buffer die in WST wordt opgebouwd en die de ruimte bepaalt voor aanpassing van tarieven, etc. Om voor het surplus een leidraad te geven zouden hier nog twee zaken aan toegevoegd moeten worden:
- Buffer voor risico's: met behulp van een risicoberekening van kans en omvang van alle risico's de omvang van een benodigde buffer ter afdekking van de risico's in euro's bepalen.
- Gebruik van elasticiteiten: naar aanleiding van de uitkomsten van het rekenmodel berekenen wat het betekent om bijvoorbeeld de tarieven te verhogen of te verlagen en/of de terugverdientijd te verlengen of te verkorten.

3.3 Conclusie

Vanwege de aard van de activiteiten van de WST zal er altijd een redelijke mate van onzekerheid bestaan ten aanzien van toekomstige verkeersstromen. Het lopen van dit risico door een overheidsaandeelhouder is te verdedigen door de publieke belangen die met de tunnels samenhangen. Het is echter wel noodzakelijk de risico's zoveel mogelijk te beperken en de gevolgen van eventuele beheersmaatregelen te kennen.

Geconcludeerd is al dat de financiële positie van de WST op dit moment in balans is. De in dit hoofdstuk gememoreerde verbetervoorstellen zouden een belangrijke bijdrage moeten kunnen leveren aan de continuïteit hiervan op langere termijn. Het uiteindelijke doel is ook om aan de hand van de gekozen strategie de juiste beslissingen te nemen.

Onderwerp:
Aandeelhoudersstrategie NV Westerscheldetunnel

Wij stellen u voor te besluiten overeenkomstig bijgevoegd ontwerpbesluit.

Gedeputeerde Staten,

Drs. J.M.M. Polman, voorzitter,

A.W. Smit, secretaris.

Ontwerpbesluit

Provinciale Staten van Zeeland,

gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van 3 februari 2014, nr. 14019470dg;

besluiten:

De aandeelhoudersstrategie N.V. Westerscheldetunnel als volgt vast te stellen:

- Doel en de legitimatie van publiek aandeelhouderschap:
  - Mobiliteit: Een zo hoog mogelijke beschikbaarheid van het gehele tracé tussen Goes en Terneuzen;
  - Veiligheid: Verkeersveiligheid geldt als één van de hoogste prioriteiten;
  - Tarieven: Invloed op tarievenbeleid om een juiste balans te kunnen waarborgen tussen financiële belangen van de WST enerzijds en de financiële impact voor de burger anderzijds;
  - Dekking voor infrastructuur: Het dividend van de WST aanwenden om:
    - De aanleg van de SKT terug te verdienen;
    - De aankoop van de WST terug te verdienen;
    - Onderhoud en beheer van de SKS en de WST terug te verdienen.

- Voor de invulling van deze doelstellingen de in paragraaf 1.3 genoemde beheersmaatregelen te hanteren:
  - Verkeersprognoses;
  - Veiligheidsbeheerplannen;
  - Tarievenbeleid;
  - Rekenmodel.

- Algemene doelstellingen publiek aandeelhouderschap:
  - Het nastreven van een risicoprofiel passend bij een publieke aandeelhouder;
  - Het dividend van haar deelneming kent een hoge mate van voorspelbaarheid en deze deelneming heeft ook een laag risicoprofiel.

- Invulling van het aandeelhouderschap:
  - Gegeven het grote financiële belang (dividend en risico's) beoogt de Provincie actief aandeelhouder van de WST te zijn binnen de grenzen van de Tunnelwet en de statuten;
  - Met behulp van afspraken over bedrijfsstrategie en aandeelhoudersstrategie en het tarievenbeleid zoals verwoord in dit Voorstel onder paragraaf 2.2 hanteert de Provincie transparante governance verhoudingen;
  - De Provincie streeft naar frequente communicatie met de WST via (informele) aandeelhoudersbijeenkomsten waarbij onder andere beleidsplan en jaarrekening worden beoordeeld zoals verwoord in paragraaf 2.3;
  - Op basis van voorgaande komt de Provincie tot de conclusie dat de deelneming in de WST goed past bij een publieke aandeelhouder en dat voortzetting van het aandeelhouderschap strookt met de provinciale belangen.

- Bovengenoemde uitgangspunten dienen bij te dragen aan een borging van de provinciale aandeelhoudersbelangen inzake WST. De Provincie is van mening dat bij een zorgvuldige invulling van het aandeelhouderschap ook past om te zoeken naar optimalisatiemogelijkheden van publieke belangen. Hiervoor is nader onderzoek noodzakelijk en daarom is de Provincie voornemens in samenspraak met directie en RvC van WST een onderzoek te doen naar varianten van het aanhouden van de deelneming, waarvan de perspectieven en randvoorwaarden naast elkaar gezet zouden moeten worden:
    - Zo laag mogelijke tarieven;
    - Zo snel mogelijk tolvrij.

- Mocht dit opportuun zijn, dan sluit de Provincie ook niet uit dat zij op enig moment haar belang in de WST verkleint, mits het publieke belang adequaat geborgd kan worden:
    - (Gedeeltelijk) Verkopen.

- Een andere mogelijkheid is de WST in eigen beheer te exploiteren. De Provincie is dan geen aandeelhouder meer:
    - In eigen beheer exploiteren

Ten aanzien van een goed risicomanagement en voldoende solide financieringsstructuur aan de directie en de Provincie de aanpassingen in het rekenmodel mee te geven die in dit Voorstel in paragraaf 3.2 worden gedaan:
- Vereenvoudiging bij het bepalen van de rente;
- Leidraad voor de hoogte van de financiële ruimte.

Dividendbeleid vast te stellen zoals beschreven in dit Voorstel onder paragraaf 1.3 (ii).