

Vergaderjaar 2013–2014

28 165

Deelnemingenbeleid Rijksoverheid

Nr. 178

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juli 2014

In navolging op mijn toezegging om een externe audit te laten uitvoeren naar mogelijke kruissubsidiëring bij concessiehoudende (klein)dochters van Nederlandse Spoorwegen NV (NS Groep) bied ik uw Kamer achterliggend het eindrapport van het door de firma Deloitte uitgevoerde onderzoek aan¹. Met deze brief informeer ik u over de bevindingen van de onderzoekers en de conclusies die ik hieraan verbind.

Over mogelijke kruissubsidiëring binnen de NS Groep heeft uw Kamer zorgen uitgesproken² in reactie hierop heb ik een onderzoek toegezegd³. Op basis van de motie-Koolmees c.s.⁴ is, zoals ik uw Kamer eerder informeerde⁵, de onderzoeksvraag aangepast zodat nu alle NS-onderdelen die in Nederland en in het buitenland op vervoersconcessies bieden, onderzocht zijn. De biedingen van andere (klein)dochters van NS Groep waarin de NS een meerderheidsaandeel heeft, zijn daardoor nu ook onderzocht. Het gaat om de Greater Anglia-concessie van Abellio UK en drie concessies van Abellio Duitsland. Eerder was de voorgestelde onderzoeksfocus enkel op Qbuzz, dochter van Abellio Nederland, gericht.

Zoals gebruikelijk bij het analyseren van financiële stromen is met Deloitte afgesproken een materialiteitsgrens te hanteren, zoals die bijvoorbeeld bij fraude- en subsidieonderzoeken gebruikelijk is.

In dit onderzoek is voor de definitie van kruissubsidiëring aangesloten op internationale normen voor «fair competition», «competitive neutrality», «arm's length pricing» en op de regelgeving ter voorkoming van kruissubsidiëring zoals beschreven in PSO-verordening (EG) 1370/2007

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstuk 28 165, nr. 159

³ Kamerstuk 28 165, nr. 162

⁴ Kamerstuk 28 165, nr. 167

⁵ Kamerstuk 28 165, nr. 177

betreffende het openbaar vervoer per spoor en over de weg. Daaruit is de volgende definitie afgeleid:

Kruissubsidiëring treedt op wanneer een entiteit van een verbonden entiteit producten, diensten of middelen geleverd krijgt voor een vergoeding die onder de prijs ligt die gerekend zou worden aan derden; de zogenaamde *arm's length price*.

Deloitte heeft zowel naar de biedingsdocumentatie gekeken als naar de operationele financiële informatie van de Qbuzz-concessies en de Abellio Greater Anglia-concessie. Bij Abellio Duitsland is alleen naar de biedingsdocumentatie gekeken, omdat de Duitse concessies nog niet of pas net operationeel zijn. De *inter company* leveringen tussen NS-entiteiten en de onderzochte concessies zijn getoetst aan de *arm's length price*. Daarbij is het van belang te vermelden dat alle (klein)dochters van NS een eigenstandige boekhouding hebben. Het onderzoek heeft plaatsgevonden op het hoofdkantoor van de NS te Utrecht, met interviews op locatie. Deloitte heeft volledige inzage in en mondelinge toelichting op informatie gekregen.

Deloitte heeft uitgebreide detailwaarnemingen uitgevoerd van kostenmodellen met duizenden regels gegevens. Op basis daarvan zijn diepgaande (cijfer)analyses gedaan waarbij door de onderzoeker per concessie de biedingsgegevens en feitelijke financiële transactietotalen werden vertaald en ingebracht in de kostenmodellen van de onderzoeker. Aansluitingen werden gelegd tussen biedingsdocumenten en de boekhouding op het niveau van tientallen grootboekposten. Verder heeft Deloitte inzichten verkregen op basis van dialoog en interviews met NS Groep en de validatie met brondocumentatie. Deloitte heeft geen indicaties van kruissubsidiëring gevonden. In zowel de biedingsdocumentatie (kostprijsmodellen) als de realisatie zijn de kostensoorten aangetroffen zoals deze normaliter door een concessie-uitvoerder worden gemaakt.

In één enkel geval is er in de biedingsdocumentatie een faciliteit opgenomen waarvoor ten onrechte geen kosten opgenomen waren. Het betrof biedingsdocumentatie van Abellio Duitsland waarbij in de bieding het gebruikmaken van een stalling en een wasstraat van een andere Abellio-concessie was opgenomen, zonder dat daarvoor kosten waren opgenomen. Het niet opnemen van de kosten in de biedingsdocumentatie is strijdig met het *arm's length* principe, maar is in dit geval niet van materiële invloed geweest. Het betreft een kleine post voor deze concessie. NS geeft aan in de toekomst de kosten van stalling en wasstraat integraal op te nemen in een bieding.

Kruissubsidiëring zou ook kunnen plaatsvinden via het eisen van een (te) lage rendementseis. Om de rendementen te beoordelen heeft Deloitte voor de onderzochte concessies de kostprijsmodellen die ten grondslag liggen aan de biedingen ingezien en onderzocht. Uit de kostprijsmodellen blijkt dat voor iedere concessie een rendementseis die is gebaseerd op vermogenskosten, die door NS Groep wordt vastgesteld. Dat laat onverlet dat concessies in enig jaar een lager rendement kunnen maken, bijvoorbeeld doordat er sprake is van aanloopverliezen of incidentele omstandigheden. Een voorbeeld daarvan zijn de opstartkosten die Qbuzz eind 2013 heeft gemaakt bij de aanvang van de concessie Bestuursregio Utrecht. Aanloopverliezen aan het begin van een concessieperiode zijn niet ongebruikelijk in de openbaarvervoersector. Het uiteindelijk rendement van een individuele concessie en dus de realisatie van feitelijk rendement ten opzichte van die van het kostprijsmodel kan pas worden vastgesteld na afloop van een concessie.

Uit de conclusies van het onderzoek van Deloitte naar mogelijke kruissubsidiëring bij NS Groep en diens (klein)dochters constateer ik dat er geen aanwijzingen zijn dat er sprake is van kruissubsidiëring. Evenwel hecht ik er belang aan om ook voor de toekomst de mogelijkheid van kruissubsidiëring uit te sluiten. Daarom zal ik, in het belang van een gelijk speelveld en conform de uitkomsten van het onderzoek, de NS Groep en diens (klein)dochters er ook in de toekomst aan blijven houden dat het alle internationale normen en Europese regels naleeft opdat eerlijke concurrentie bij openbare aanbestedingen gewaarborgd is.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem