

Vergaderjaar 2013–2014

**28 165**

**Deelnemingenbeleid Rijksoverheid**

**Nr. 164**

**VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 9 oktober 2013

Binnen de vaste commissie voor Financiën hebben enkele fracties de behoefte om over de brief van de Minister van Financiën van 10 september 2013 t.g.v. de onderzoeksoopdracht kruissubsidie bij NS-dochter Qbuzz (Kamerstuk 28 165, nr. 163), enkele vragen en opmerkingen voor te leggen.

De vragen en opmerkingen zijn op 16 september 2013 aan de Minister van Financiën voorgelegd. Bij brief van 9 oktober 2013 zijn ze door hem beantwoord.

De voorzitter van de commissie,  
Van Nieuwenhuizen-Wijbenga

De griffier van de commissie,  
Berck

## **I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties**

### ***Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD***

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de regering betreffende de uitvoering van een externe audit naar het al dan niet voorkomen van kruissubsidie bij NS-dochter Qbuzz. Deze leden bedanken de Minister voor de brief met informatie inzake deze onderzoeksoopdracht, maar zien aanleiding voor het stellen van aanvullende vragen omtrent de brief.

De leden van de VVD-fractie brengen in herinnering dat de Minister tijdens het algemeen overleg Staatsdeelnemingen van 29 mei 2013 heeft toegezegd een externe audit uit te voeren naar «de vraag of er sprake is van kruissubsidiëring tussen de activiteiten van NS, het hoofdrailnet, een aantal dochterondernemingen zoals stations en andere commerciële activiteiten, en de concessies waarop men meedingt». In de brief van 10 september 2013 geeft de Minister echter aan een externe audit uit te voeren naar slechts de eventuele kruissubsidie bij NS-dochter Qbuzz. Kan de Minister aangeven waarom er zo'n beperkt onderzoek wordt uitgevoerd c.q. voorgesteld? Waarom is er geen onderzoeksopzet conform de toezegging in het algemeen overleg Staatsdeelnemingen, zoals hiervoor verwoord? Waarom komt de Minister niet tegemoet aan de toezegging voor een breder onderzoek binnen de NS-groep? Is de Minister bereid om het onderzoek uit te breiden naar een volledig en breed onderzoek? Zo nee, waarom niet?

Kan de Minister bovendien aangeven welke «relevante marktpartijen» zijn benaderd voor dit onderzoek? En wie is de in brief van 10 september 2013 genoemde geselecteerde onderzoekspartij? Op basis van welke criteria is deze partij geselecteerd? Is deze partij in het vermogen om het onderzoek conform de toezegging in het algemeen overleg Staatsdeelnemingen van 29 mei 2013 uit te voeren? Wanneer kan de Kamer de resultaten van dit brede onderzoek verwachten?

### ***Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA***

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van 10 september.

Deze leden vragen de Minister of het klopt dat de meeste, zo niet alle, busbedrijven een dochtermaatschappij zijn en dus onderdeel van een groter geheel, met de daarbij horende voordelen en nadelen? Deelt de Minister de mening dat een voordeel, zoals bv. lagere kapitaalkosten, niet per definitie kan worden gezien als een vorm van oneerlijke kruissubsidiëring?

Kan uit de brief worden opgemaakt dat er meerdere betekenissen mogelijk zijn van het begrip kruissubsidiëring? Klopt het dan ook dat onder punt iii in een gelijke situatie meerdere oordelen mogelijk zijn over het wel of niet aanwezig zijn van een oneerlijk voordeel?

Klopt het dat er in het verleden wel vaker onder de kostprijs is geboden bij aanbestedingen? Dit werd toen toch ook niet gezien als oneerlijke kruissubsidiëring? Is de Minister bereid om de biedingen van Qbuzz te vergelijken met eerdere biedingen van andere busbedrijven, en te bezien of deze significant daarvan verschillen?

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66**

De leden van de D66-fractie hebben met verbazing kennisgenomen van de brief over het onderzoek naar kruissubsidie. Deze leden constateren dat de voorgenomen uitvoering van het onderzoek niet in overeenstemming is met de aan de Tweede Kamer gedane toezegging en hebben daarom de nodige vragen aan de Minister.

De leden van de D66-fractie vragen de Minister of hij zich herinnert dat hij in het algemeen overleg Staatsdeelnemingen op 29 mei 2013 de volgende toezegging heeft gedaan: «Ik zeg toe dat ik een externe audit laat uitvoeren naar de vraag of er sprake is van kruissubsidiëring tussen de activiteiten van NS, het hoofdrailnet, een aantal dochterondernemingen zoals stations en andere commerciële activiteiten, en de concessies waarop men meedingt. Mogelijk komt daaruit dat NS beter moet scheiden. Daar zijn wij alleen maar mee gediend en dan kunnen wij het netjes regelen voor de toekomst.»

De leden van de D66-fractie constateren dat de Minister zonder reden terugkomt op deze toezegging. In plaats van een brede audit naar de geldstromen binnen de NS-groep en kruissubsidie tussen de activiteiten van de NS, blijkt de Minister er voor te kiezen om het onderzoek te beperken en slechts te richten op kruissubsidie bij NS-dochter QBuzz. Deze leden hebben hierover de volgende vragen:

- Waarom heeft de Minister in afwijking van het verzoek van de Kamer en zijn toezegging tijdens het algemeen overleg de onderzoeksopdracht aangepast?
- Is de Minister bereid om zijn oorspronkelijke toezegging gestand te doen, en de onderzoeksopdracht aan te passen, zodat een externe audit wordt uitgevoerd naar de vraag of er sprake is van kruissubsidiëring tussen de activiteiten van NS, het hoofdrailnet, de verschillende dochterondernemingen (waaronder in elk geval de stations en alle andere deelnemingen waarin NS participeert, zoals Trans Link Systems) en andere commerciële activiteiten, en de concessies waarop men meedingt?
- Gaat de Minister in deze onderzoeksopdracht dan ook de vraag meenemen of de NS zijn activiteiten moet scheiden, om ondoelmatige of ongewenste kruissubsidiëring en marktverstoring die dat kan veroorzaken, te voorkomen?

De leden van de D66-fractie vragen of de Minister in het onderzoek ook ingaat op de verliezen die zullen ontstaan als gevolg van de Fyra-problematiek? Kan het zo zijn dat als gevolg van de samenvoeging van de Fyraconcessie met de Hoofdrailnetconcessie, de huidige of eventuele toekomstige verliezen die NS lijdt op het hoge snelheidsspoor, via kruissubsidiëring, met publieke gelden vermengd worden? Zo neen, waarom niet?

Verder merken de leden van de D66-fractie op dat het moment van afronding van het onderzoek niet gespecificeerd is. Kan de Minister toezeggen dat de onderzoeksresultaten voorafgaand aan de eerstvolgende behandeling in de Tweede Kamer van de aanstaande concessie voor het Hoofdrailnet aan de Kamer wordt gezonden? Indien dit niet mogelijk is: voor welke datum wordt het onderzoek dan aan de Tweede Kamer gestuurd?

## **II Reactie van de Minister**

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD**

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de regering betreffende de uitvoering van een externe audit naar het al dan niet voorkomen van kruissubsidie bij NS-dochter Qbuzz. Deze leden bedanken de Minister voor de brief met informatie inzake deze onderzoeksopdracht, maar zien aanleiding voor het stellen van aanvullende vragen omtrent de brief.

De leden van de VVD-fractie brengen in herinnering dat de Minister tijdens het algemeen overleg Staatsdeelnemingen van 29 mei 2013 heeft toegezegd een externe audit uit te voeren naar «de vraag of er sprake is van kruissubsidiëring tussen de activiteiten van NS, het hoofdrailnet, een aantal dochterondernemingen zoals stations en andere commerciële activiteiten, en de concessies waarop men meedingt». In de brief van 10 september 2013 geeft de Minister echter aan een externe audit uit te voeren naar slechts de eventuele kruissubsidie bij NS-dochter Qbuzz. Kan de Minister aangeven waarom er zo'n beperkt onderzoek wordt uitgevoerd c.q. voorgesteld? Waarom is er geen onderzoeksopzet conform de toezegging in het algemeen overleg Staatsdeelnemingen, zoals hiervoor verwoord? Waarom komt de Minister niet tegemoet aan de toezegging voor een breder onderzoek binnen de NS-groep? Is de Minister bereid om het onderzoek uit te breiden naar een volledig en breed onderzoek? Zo nee, waarom niet?

De opgezette onderzoeksopdracht is in lijn met het overleg dat wij hadden op 29 mei jl. en daarvoor op 6 maart over participaties van de Nederlandse Spoorwegen in vervoerspartijen in het stads- en streekvervoer en de (vermeende) consequenties van zulke participaties voor het functioneren van de marktwerking in het stads- en streekvervoer. Meer in het bijzonder speelde in uw Kamer de zorg of NS-dochter Qbuzz mogelijk oneigenlijk voordeel genoten heeft bij het bieden op concessies die OV-autoriteiten openbaar aanbesteden. Dat oneigenlijk voordeel zou dan ontstaan zijn in de vorm van kruissubsidie(s) van moedermaatschappij NS via geldstromen of via gebruikmaking om niet of niet marktconforme prijzen van stations, hoofdrailnet, et cetera. Alle geldstromen en/of potentieel genoten voordelen tussen Qbuzz en onderdelen van de NS Groep zullen daarbij in beeld komen. Ik ben daarom van mening dat de onderzoeksopzet zoals ik die aan uw Kamer mededeelde conform mijn toezegging is en recht doet aan de door de Kamer geuite zorgen.

Kan de Minister bovendien aangeven welke «relevante marktpartijen» zijn benaderd voor dit onderzoek? En wie is de in brief van 10 september 2013 genoemde geselecteerde onderzoekspartij? Op basis van welke criteria is deze partij geselecteerd? Is deze partij in het vermogen om het onderzoek conform de toezegging in het algemeen overleg Staatsdeelnemingen van 29 mei 2013 uit te voeren? Wanneer kan de Kamer de resultaten van dit brede onderzoek verwachten?

Naar aanleiding van voorliggende vragen van uw Kamer heb ik besloten nog geen marktpartijen te benaderen. Op basis van de door mij geformuleerde onderzoeksopdracht lijkt een onderzoekstermijn van twee maanden mij realistisch, maar dit zal bevestigd moeten worden door de te benaderen onderzoekspartijen. Aangaande de selectiecriteria zal – zoals gebruikelijk – een partij geselecteerd worden op basis van prijs en kwaliteitscriteria.

## Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van 10 september.

Deze leden vragen de Minister of het klopt dat de meeste, zo niet alle, busbedrijven een dochtermaatschappij zijn en dus onderdeel van een groter geheel, met de daarbij horende voordelen en nadelen? Deelt de Minister de mening dat een voordeel, zoals bv. lagere kapitaalkosten, niet per definitie kan worden gezien als een vorm van oneerlijke kruissubsidiëring?

In het stads- en streekvervoer in Nederland zijn ruim 60 lijn- en gebiedsconcessies die door 19 OV-autoriteiten vrijwel allemaal openbaar aanbesteed worden. De gemiddelde duur van een verleende concessie is acht jaar; ieder jaar komen gemiddeld zeven concessies opnieuw op de markt. Op het moment van schrijven zijn de vervoerspartijen met de meeste concessies in bezit: Connexxion (18), Arriva (15), Veolia (9), Syntus (4), NS Reizigers (4) en Qbuzz (3). Andere vervoerspartijen hebben twee of minder concessies in bezit. Al deze vervoerspartijen zijn (klein)dochters van andere partijen. In bijlage 1 is schematisch uiteengezet wat aan publieke informatiebronnen ontleend kan worden over de relaties tussen vervoerspartijen en hun (groot)moeders.

Dat een onderneming lagere kapitaalkosten heeft dan een concurrent is niet per definitie een vorm van oneerlijke kruissubsidiëring. Daar wil ik over opmerken dat het niet op voorhand gezegd is dat een (klein)dochter van een partij per definitie lagere kapitaalkosten heeft dan een concurrent die geen (klein)dochter is van een (groot)moeder. Op de hoogte van kapitaalkosten zijn ook andere zaken van invloed als het risicoprofiel van de ondernemingsactiviteiten (van de (klein)dochter) en of een (groot)moeder al dan niet garant staat voor de (klein)dochter.

Kan uit de brief worden opgemaakt dat er meerdere betekenissen mogelijk zijn van het begrip kruissubsidiëring? Klopt het dan ook dat onder punt iii in een gelijke situatie meerdere oordelen mogelijk zijn over het wel of niet aanwezig zijn van een oneerlijk voordeel?

Er is geen eenduidige algemeen aanvaarde definitie van het begrip «kruissubsidie»; in verschillende situaties kunnen verschillende geldstromen geduid worden als een kruissubsidie. Los van de vaststelling van het al dan niet aanwezig zijn van kruissubsidiëring is er dan de vraag of een kruissubsidie al dan niet heeft geleid tot oneerlijk voordeel. Voor de beantwoording van die vraag is een beoordelingskader nodig, zoals bijvoorbeeld een «Market Economy Investor Principle». Uiteindelijk is de oordeelsvorming over «oneerlijk» er één voor de rechter.

Klopt het dat er in het verleden wel vaker onder de kostprijs is geboden bij aanbestedingen? Dit werd toen toch ook niet gezien als oneerlijke kruissubsidiëring? Is de Minister bereid om de biedingen van Qbuzz te vergelijken met eerdere biedingen van andere busbedrijven, en te bezien of deze significant daarvan verschillen?

Ik heb geen kennis van, en heb ook geen toegang tot kennis van, biedingen onder kostprijs bij aanbestedingen. Wat betreft het vergelijken van biedingen van Qbuzz en andere vervoerspartijen, wijs ik u er op dat die vergelijking al gemaakt is door aanbestedende OV-autoriteiten. In enkele gevallen – maar niet in alle – hebben zij de bieding van Qbuzz als beste bod geselecteerd, in andere gevallen is dat niet het geval geweest. Structureel onder de kostprijs bieden – zo dat al incidenteel het geval zou

zijn – is overigens alleen mogelijk indien er via de moeder-dochter-verhouding oneerlijke voordelen worden gegeven. Dit is juist het onderwerp van het onderzoek.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66**

De leden van de D66-fractie hebben met verbazing kennisgenomen van de brief over het onderzoek naar kruissubsidie. Deze leden constateren dat de voorgenomen uitvoering van het onderzoek niet in overeenstemming is met de aan de Tweede Kamer gedane toezegging en hebben daarom de nodige vragen aan de Minister.

De leden van de D66-fractie vragen de Minister of hij zich herinnert dat hij in het algemeen overleg Staatsdeelnemingen op 29 mei 2013 de volgende toezegging heeft gedaan: «Ik zeg toe dat ik een externe audit laat uitvoeren naar de vraag of er sprake is van kruissubsidiëring tussen de activiteiten van NS, het hoofdrailnet, een aantal dochterondernemingen zoals stations en andere commerciële activiteiten, en de concessies waarop men meedingt. Mogelijk komt daaruit dat NS beter moet scheiden. Daar zijn wij alleen maar mee gediend en dan kunnen wij het netjes regelen voor de toekomst.»

De leden van de D66-fractie constateren dat de Minister zonder reden terugkomt op deze toezegging. In plaats van een brede audit naar de geldstromen binnen de NS-groep en kruissubsidie tussen de activiteiten van de NS, blijkt de Minister er voor te kiezen om het onderzoek te beperken en slechts te richten op kruissubsidie bij NS-dochter QBuzz.

Deze leden hebben hierover de volgende vragen:

Waarom heeft de Minister in afwijking van het verzoek van de Kamer en zijn toezegging tijdens het algemeen overleg de onderzoeksopdracht aangepast?

De opgezette onderzoeksopdracht is in lijn met het overleg dat wij hadden op 29 mei jl. en daarvoor op 6 maart over participaties van de Nederlandse Spoorwegen in vervoerspartijen in het stads- en streekvervoer en de (vermeende) consequenties van zulke participaties voor het functioneren van de marktwerking in het stads- en streekvervoer. Meer in het bijzonder speelde in uw Kamer de zorg of NS-dochter Qbuzz mogelijk oneigenlijk voordeel genoten heeft bij het bieden op concessies die OV-autoriteiten openbaar aanbesteden. Dat oneigenlijk voordeel zou dan ontstaan zijn in de vorm van kruissubsidie(s) van moedermaatschappij NS via geldstromen of via gebruikmaking om niet of niet marktconforme prijzen van stations, hoofdrailnet, et cetera. Alle geldstromen en/of potentieel genoten voordelen tussen Qbuzz en onderdelen van de NS Groep zullen daarbij in beeld komen. Ik ben daarom van mening dat de onderzoeksopzet zoals ik die aan uw Kamer mededeelde conform mijn toezegging is en recht doet aan de door de Kamer geuite zorgen.

Is de Minister bereid om zijn oorspronkelijke toezegging gestand te doen, en de onderzoeksopdracht aan te passen, zodat een externe audit wordt uitgevoerd naar de vraag of er sprake is van kruissubsidiëring tussen de activiteiten van NS, het hoofdrailnet, de verschillende dochterondernemingen (waaronder in elk geval de stations en alle andere deelnemingen waarin NS participeert, zoals Trans Link Systems) en andere commerciële activiteiten, en de concessies waarop men meedingt?

In de door mij geformuleerde onderzoeksopdracht wordt onderzocht of de concessies waarop men biedt (i.e. NS dochter Qbuzz) mogelijk voordeel genieten van kruissubsidiëring door de in de vraag benoemde NS-activiteiten en of dat voordeel oneigenlijk is. Naar mijn mening is de opgezette onderzoeksopdracht dan ook in lijn met de overleggen die wij hadden en de door mij gedane toezegging.

Gaat de Minister in deze onderzoeksopdracht dan ook de vraag meenemen of de NS zijn activiteiten moet scheiden, om ondoelmatige of ongewenste kruissubsidiëring en marktverstoring die dat kan veroorzaken, te voorkomen?

De vraag of NS zijn activiteiten moet scheiden is geen onderdeel van de onderzoeksopdracht. Ik wijs u er op dat de activiteiten die op basis van een gewonnen openbare aanbesteding door onderdelen van de NS Groep uitgevoerd worden en waarvoor NS compensatie ontvangt conform de daarvoor geldende Europese en Nederlandse wetgeving een gescheiden boekhouding binnen NS (of de betrokken (klein)dochter) hebben. Tevens wijs ik u er op dat – op basis van artikel 21 van de vervoersconcessie voor het hoofdrailnet – de NS jaarlijks een financiële verantwoording voor de Minister van IenM opstelt inzake de uitvoering van de concessie voor het hoofdrailnet. Deze verantwoording is gescheiden van openbaar-vervoersactiviteiten van NS die niet onder deze concessie vallen en welke voorzien is van een goedkeurende accountantsverklaring.

De rechtvaardiging in de genoemde wetgeving voor het afdwingen van gescheiden boekhoudingen is precies de wens om kruissubsidies te voorkomen en transparantie te verhogen.

De vraag of er fysieke scheiding moet plaatsvinden tussen de activiteiten van NS is eerst zinvol te onderzoeken indien eerst is vastgesteld dat er sprake is van oneerlijke voordelen via kruissubsidies.

De leden van de D66-fractie vragen of de Minister in het onderzoek ook ingaat op de verliezen die zullen ontstaan als gevolg van de Fyra-problematiek? Kan het zo zijn dat als gevolg van de samenvoeging van de Fyraconcessie met de Hoofdrailnetconcessie, de huidige of eventuele toekomstige verliezen die NS lijdt op het hoge snelheidsspoor, via kruissubsidiëring, met publieke gelden vermengd worden? Zo neen, waarom niet?

Over de financiële en budgettaire consequenties met betrekking tot de Fyra is aan uw Kamer inmiddels een brief verstuurd, waarover Staatssecretaris Mansveld en ik binnenkort met uw Kamer zullen spreken. De vraag of huidige of toekomstige verliezen geleden op het hogesnelheidsspoor vermengd worden met publieke gelden vat ik op als dat gevraagd wordt hoe het door NS geleden verleden verlies, dat ontstaan is na het besluit de V250-treinen niet in gebruik te nemen, financieel en budgettair verwerkt wordt. Uw Kamer is per brief van Staatssecretaris Mansveld en mij d.d. 27 september jl. geïnformeerd over de dividend- en waardeconsequenties voor de Staat en voor NS en op welke wijze daar mee omgegaan wordt:

«De waardevermindering van NS van € 340 mln. leidt via het dividend voor de aandeelhouder tot verminderde inkomsten op de Rijksbegroting ter hoogte van € 119 mln. (35% van € 340 mln.). Ik [Staatssecretaris Mansveld] zal ter compensatie van de directe dividendderiving de uitgaven in het Infrastructuurfonds met € 119 mln. verlagen. Daarnaast is er een verlaagde vermogensopbouw a.g.v. lagere winst van de NS. Over hoe hiermee zal worden omgegaan zullen nadere afspraken worden gemaakt.

De Minister van Financiën en ik zullen het gesprek met NS aangaan over concrete maatregelen ter verbetering van de efficiency en doelmatigheid met als doel de vermogensverliezen verder te mitigeren. De verwerking van de budgettaire afspraken zal plaatsvinden bij Voorjaarsnota 2014.»

Verder merken de leden van de D66-fractie op dat het moment van afronding van het onderzoek niet gespecificeerd is. Kan de Minister toezeggen dat de onderzoeksresultaten voorafgaand aan de eerstvolgende behandeling in de Tweede Kamer van de aanstaande concessie voor het Hoofdrailnet aan de Kamer wordt gezonden? Indien dit niet mogelijk is: voor welke datum wordt het onderzoek dan aan de Tweede Kamer gestuurd?

In de brief die Staatssecretaris Mansveld en ik aan uw Kamer verstuurd op 27 september jl. staat dat in het eerste kwartaal van volgend jaar een volledig concept van de ontwerpconcessie voor advies verzonden wordt aan onder meer de consumentenorganisaties en dat deze versie ook aan uw Kamer verzonden wordt. Op basis van de door mij geformuleerde onderzoeksopdracht lijkt een onderzoekstermijn van twee maanden mij realistisch, maar dit zal bevestigd moeten worden door de te benaderen onderzoekspartijen. Als zo, dan zou het mogelijk moeten zijn om de onderzoeksresultaten in het eerste kwartaal van volgend jaar bij uw Kamer te laten kunnen zijn.



**stads- en streekvervoer in Nederland:  
overzicht van concessiehoudende partijen en diens moedermaatschappijen**

