

Adviesopdracht onderzoek kruissubsidie  
NS Groep NV  
Eindrapportage

# Opbouw van dit rapport

Management samenvatting	2
1 Introductie en leeswijzer	8
2 Definitie	11
3 Aanpak	15
4 Bevindingen Qbuzz concessies	22
5 Bevindingen Duitse Abellio concessies	32
6 Bevindingen Britse Abellio Greater Anglia concessie	36
Bijlagen	39

# Management Samenvatting

# Management samenvatting: Geen indicatie voor kruissubsidiëring

## Aanleiding

Het Ministerie van Financiën heeft Deloitte gevraagd onderzoek te doen naar mogelijke kruissubsidiëring bij de Nederlandse Spoorwegen NV (NS). De minister van Financiën heeft in twee brieven aan de Kamer\* de onderzoeksopdracht als volgt uiteengezet:

“De opdracht vraagt om i) een analyse te maken van door Qbuzz gedane biedingen op door OV-autoriteiten uitgebrachte concessies voor stads- en streekvervoer; ii) inzicht te geven in de verschillende (juridische en economische) betekenissen van het begrip «kruissubsidie» in de context van de onderzoeksopdracht (d.w.z. dat uitgebrachte biedingen financieel solide zijn gegeven de kostenstructuur van de onderneming en de (niet-)financiële ondersteuning verstrekt door de (groot)moederentiteit); en iii) een oordeel te vellen over de vraag of Qbuzz wel of niet voordeel heeft genoten van kruissubsidie(s) binnen NS-Groep waardoor het op oneerlijke wijze biedingen zou hebben kunnen beprizen met als doel concessies te winnen.”

“Alle NS-onderdelen die op vervoersconcessies bieden in Nederland en in het buitenland worden nu onderzocht. Eerder was dit alleen Qbuzz. De biedingen van andere dochters van NS Groep waarin de NS een meerderheidsaandeel heeft, worden daardoor nu ook onderzocht. Het gaat om de Greater Anglia-concessie van Abellio UK en drie concessies van Abellio Duitsland.

De grens van meer dan 50% is gekozen omdat de onderzoeker bij minderheidsdeelnemingen alleen na toestemming van de meerderheidsaandeelhouder inzage kan krijgen in de boeken. Bij beperkte inzage in de boeken maakt een snel en effectief onderzoek naar kruissubsidie niet mogelijk

Met de door mij geselecteerde onderzoekspartij is, zoals ook gebruikelijk bij het analyseren van financiële stromen, afgesproken een materialiteitsgrens te hanteren zoals bijvoorbeeld bij fraude- en subsidieonderzoeken gebruikelijk is.”

Voorliggend rapport bevat de uitwerking van deze onderzoeksopdracht.

. \*Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 28 165, nr. 163 en 177

# Management samenvatting: Geen indicatie voor kruissubsidiëring

## Definitie

Er is geen algemeen aanvaarde universele definitie van kruissubsidie. Daarom is, in afstemming met het Ministerie van Financiën voor de in dit onderzoek te hanteren definitie van kruissubsidiëring aangesloten op het begrippenkader uit de Wet Markt en Overheid, EU verordening (EG) 1379/2007 en internationale normen voor “fair competition” en “competitive neutrality”. Hier leiden wij de volgende definitie uit af:

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

Om te kunnen zeggen dat er geen sprake is van kruissubsidiëring dienen de transacties binnen een groep aan één van twee criteria te voldoen (of aan beide):

### **Criterium A: Levering tegen minimaal de integrale kostprijs:**

Wanneer boven integrale kostprijs geleverd wordt is er zeker geen sprake van kruissubsidiëring.

### **Criterium B: Levering tegen een marktconforme prijs, die minimaal gelijk is aan de marginale kostprijs**

Wanneer tegen een marktconforme prijs geleverd wordt, is er in principe ook geen sprake van kruissubsidiëring.

Een concern is niet gedwongen haar integrale kostprijs aan dochters te berekenen wanneer in de markt gemakkelijk onder deze prijs kan worden ingekocht. Voorwaarde is wel dat de kosten die het concern extra maakt voor deze levering (de zogenaamde marginale kosten) volledig worden goedge maakt.

In het internationaal geldende normenkader speelt het zogenaamde arm's length principe in alle gevallen een belangrijke rol, of het nu gaat om de beoordeling van transfer prices door belastingautoriteiten of de beoordeling van oneerlijke concurrentie door mededingsautoriteiten. De prijs die door een entiteit wordt gevraagd mag niet afwijken van wat men aan “een derde” (arm's length) zou kunnen vragen.

In principe is deze arm's length price minimaal de integrale kostprijs van het product voor de “groep” (criterium A). Hierbij geldt één uitzondering: wanneer de prijs in de markt onder de integrale kostprijs van de groep ligt, dan mag men zolang de extra productiekosten (de marginale kosten) onder de marktprijs liggen intern ook voor die marktprijs leveren (criterium B). Deze “marktconforme prijs” is een prijs waarvoor de dochter en ook derden de dienst in de markt in kunnen kopen. Derden zullen niet meer willen betalen, daarom is deze prijs “arm's length”. Dochters zullen ook niet meer willen betalen dan bij een externe leverancier.

Door deze arm's length-regels wordt oneerlijke concurrentie door inzet van publiek geld voorkomen.

# Management samenvatting: Geen indicatie voor kruissubsidiëring

## Nadere specificatie

Zoals de Minister aan de Kamer gemeld heeft is bij het onderzoek een gebruikelijke materialiteitsgrens gebruikt (zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 28 165, nr.177). Deze brief vermeldt:

“Zoals gebruikelijk is bij het analyseren van financiële stromen, is afgesproken een materialiteitsgrens te hanteren zoals bijvoorbeeld bij fraude en subsidie-onderzoeken gebruikelijk is. brief van de Minister. Voor bepaling van deze materialiteit sloten wij aan bij de Handleiding Regelgeving Accountancy. Wij hebben rekening gehouden met een materialiteitspercentage van 1% van de omzet per concessie per jaar.”

Ook bij de beoordeling van het totaal aan eventuele onvolkomenheden ten opzichte van ons toetsingskader bij een concessie betekent dat er sprake zou kunnen zijn van kruissubsidiëring, hanteren wij dit materialiteitscriterium. In de bevindingen per concessie wordt wel ongeacht de mate van materialiteit iedere afwijking van ons toetsingskader kwalitatief besproken.

## Onderzoek

Onze aanpak gaat uit van het verkrijgen van inzicht in de betreffende concessiedocumentatie en boekhouding, specifiek gericht op intercompany kostensoorten tussen NS en in scope zijnde concessies, met als doel de onderzoeksvraag te beantwoorden of er sprake is van kruissubsidiëring.

Onze inzichten zijn verkregen vanuit:

- Biedingsdocumentatie inclusief uitdraaien uit de feitelijk bij de bieding gebruikte rekenmodellen van de in scope zijnde concessies;
- Operationele financiële informatie bestaande uit de financiële administratie de 3 Qbuzz concessies en concessie Abellio Greater Anglia en betreffende alle intercompany transacties van NS Groep NV op het detailniveau van duizenden grootboekregels. De realisatiecijfers uit de financiële administratie van de drie Duitse concessies zijn niet onderzocht, aangezien deze concessies nog niet operationeel zijn of in één geval pas eind 2013 operationeel geworden is.

# Management samenvatting: Geen indicatie voor kruissubsidiëring

## Rentabiliteit

Tijdens het uitvoeren van ons onderzoek constateerden wij dat sommige partijen behoefte hadden aan een oordeel over de behaalde en verwachte rendementen van de onderzochte concessies teneinde deze te vergelijken met een mogelijk gemiddelde in de Openbaarvervoerssector in Nederland.

Dit onderzoek is daar niet op gericht geweest en wij merken hierover op dat dit zich in de praktijk ook moeilijk laat vergelijken, aangezien het gebruikelijk is om bij concessies de rentabiliteit te beoordelen over de gehele looptijd van de concessie.

Verder zou het van belang zijn om bij een mogelijke vergelijking met rentabiliteiten van andere concessiehoudende vervoerspartijen in de Nederlandse Openbaarvervoerssector rekening te houden met:

- de volwassenheidsfase van een organisatie;
- of deze wel of geen onderdeel uitmaakt van een (buitenlandse) moedermaatschappij;
- de wijze van financiering van activa en operationele activiteiten;
- de fase waarin verschillende concessies in de portefeuille zich bevinden.

Bovenstaande zaken vragen om belangrijke vergelijkingsinformatie vanuit concessiehouders in Nederland, die dusdanig veelomvattend is dat deze niet kan vallen onder de scope van het huidige onderzoek. Het vereist bovendien dat andere concessiehouders ook bereid zijn om inzicht te verschaffen in en informatie te verstrekken over de door hen behaalde en verwachte rendementen van de Nederlandse vervoerconcessies. Los van genoemde factoren waarmee bij het vergelijken van rentabiliteitswaarnemingen rekening gehouden dient te worden sluiten wij niet uit dat gelet op het inherent bedrijfsvertrouwelijke en concurrentiegevoelige karakter van deze informatie het in de praktijk niet mogelijk zal zijn een dergelijke vergelijking te maken.

Zoals hierboven aangegeven is het uitgevoerde onderzoek gericht op mogelijke kruissubsidiëring bij NS Groep NV en specifiek bij de concessies vallend binnen de scope van dit rapport. Onderwerp van onderzoek zijn dan ook geweest de biedingsdocumentatie evenals de financiële informatie van de betreffende concessies. Voor wat betreft de biedingsdocumentatie blijkt dat bij elke concessie sprake is van een business case die rekent met de vermogens-kosteneis van NS Groep. Onderdeel van iedere business case is een netto contante waarde berekening met een positieve uitkomst. Dit is een indicatie dat er geen intentie is voor kruissubsidiëring via een (te) lage rendementseis.

# Management samenvatting: Geen indicatie voor kruissubsidiëring

## Uitvoering

Het onderzoek heeft plaatsgevonden op het hoofdkantoor van de NS te Utrecht met interviews op locatie (Qbuzz Amersfoort, Qbuzz Utrecht, Abellio Essen, Abellio London). Deloitte heeft volledige inzage in en mondelinge toelichting op (concurrentiegevoelige) informatie gekregen.

Het Deloitte onderzoeksteam is samengesteld op basis van gedegen kennis van kruissubsidiëring en diepgaande kennis van de openbaar vervoerssector.

Het team was samengesteld uit kostenexperts, analisten en accountants. Er zijn uitgebreide detailwaarnemingen van kostenmodellen met duizenden regels gegevens uitgevoerd, diepgaande (cijfer)analyses uitgevoerd waarbij per concessie de biedingsgegevens en feitelijke financiële transactietotalen werden vertaald en ingebracht in Deloitte kostenmodellen, aansluitingen gelegd tussen biedingsdocumentatie en de boekhouding op het niveau van tientallen grootboekposten terwijl ook verbaal verkregen inzichten zijn gevalideerd met brondocumentatie. De onderzoeksperiode heeft gelopen van februari 2014 tot en met juni 2014 en gemiddeld heeft Deloitte 6 FTE operationeel ingezet.

## Bevindingen

Wij hebben conform de afgesproken onderzoeksopzet onderzocht welke goederen en diensten vanuit NS entiteiten aan de onderzochte concessies ter beschikking worden gesteld, of deze materieel zijn, en of er bij materiële posten indicaties voor kruissubsidiëring zijn. Zulke indicaties hebben wij niet gevonden.

In zowel de biedingsdocumentatie (kostprijsmodellen) als de realisatie zijn de kostensoorten aangetroffen zoals deze normaliter door een concessie-uitvoerder worden gemaakt. Dit ondersteunt volledigheid van de in het onderzoek betrokken kostensoorten. Van de materiële intercompany kostensoorten daar binnen is vastgesteld dat deze voldoen aan arm's length-principes.

Alle cijfermatige analyses opgesteld door Deloitte die de onderbouwing bevatten van dit rapport zijn concurrentiegevoelig en daarom vertrouwelijk. Zij zijn daarom door Deloitte niet overgedragen aan opdrachtgever maar zijn bij Deloitte wel gearchiveerd. De broninformatie is door Deloitte vaak bij NS entiteiten ingezien en wegens eerder genoemde concurrentiegevoeligheid niet gekopieerd.

Alle bevindingen in deze rapportage zijn voorgelegd aan vertegenwoordigers van NS, Qbuzz en Abellio met het verzoek om te bevestigen dat zij een representatief beeld geven van de financiële relaties tussen NS entiteiten en concessies. Bevindingen en conclusies zijn vervolgens gedeeld met het Ministerie van Financiën in haar rol van opdrachtgever.



1

# Introductie en leeswijzer

# Het Ministerie van Financiën heeft verzocht om een onderzoek uit te voeren naar kruissubsidiëring tussen NS en haar dochter als concessiehouders

## Context, uitdaging en vraagstelling

Context	Uitdaging	Vraagstelling
<ul style="list-style-type: none"><li>• Met de inwerkingtreding van de Wet Personenvervoer 2000 is marktwerking in het openbaar vervoer geïntroduceerd</li><li>• In totaal zijn er 60 verschillende concessies voor openbare vervoersdiensten die gegund worden door 19 verschillende Openbaar Vervoer-autoriteiten (waaronder gemeentes, regionale overheden en de rijksoverheid)</li><li>• De Staat der Nederlanden is 100% aandeelhouder van de Nederlandse Spoorwegen. Concessiehouders Qbuzz en Abellio hebben via dochteronderneming Abellio Transport Holding BV van NS in de jaren 2011-2013 een aantal concessies verkregen (NS Internationaal BV was tot 29 april 2013 voor 49% aandeelhouder van Qbuzz BV)</li><li>• In de PSO-verordening* worden concessiehouders verplicht gesteld om een gescheiden boekhouding voor de exploitatie van de openbare vervoersdiensten aan te houden om eventuele kruissubsidie te vermijden</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Een aantal partijen is van mening dat dochterondernemingen van NS, waaronder concessiehouders Abellio en Qbuzz mogelijk op onrechtmatige wijze concurreren doordat zij zouden profiteren van kruissubsidiëring vanuit NS</li><li>• De Minister van Financiën, verantwoordelijk voor het aandeelhouderschap bij NS, heeft een toezegging gedaan aan de Tweede Kamer om een onderzoek uit te laten voeren naar eventuele kruissubsidiëring tussen de activiteiten van NS entiteiten enerzijds en concessiehouders Qbuzz en Abellio anderzijds</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• De Minister van Financiën verwacht een onderzoeksrapport en één afgeleid rapport op hoofdlijnen zonder bedrijfsvertrouwelijke en concurrentie gevoelige informatie die antwoord geven op de volgende vragen:<ul style="list-style-type: none"><li>• Wat is de definitie van kruissubsidiëring die gehanteerd wordt in dit onderzoek?</li><li>• Is er sprake van kruissubsidiëring tussen NS en concessiehouders die bieden op concessies (Abellio en Qbuzz)?</li></ul></li><li>• Het onderzoek beperkt zich tot concessies die momenteel (2014) operationeel zijn of die recent zijn gegund en waarvoor Abellio/Qbuzz volledig (100%) concessiehouder is. Dit betreft drie concessies van Qbuzz (ZOF, GD, BRU), drie concessies van Abellio Duitsland (STS, NRN, RB47/S7) en één concessie van Abellio UK (Greater Anglia). De te onderzoeken periode betreft 2011-2013</li></ul>

\* PSO (Public Services Obligations) is een Europese verordening voor openbaar vervoer met als doel een interne markt te creëren. Hierbij kunnen overheden subsidie verstrekken voor openbaar vervoer lijnen die niet rendabel zijn, zonder dat dit ongeoorloofde staatssteun is.

# Leeswijzer



Het rapport is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 1 geeft de nadere invulling van de met de Kamer afgestemde onderzoeksvraag weer: is er sprake van kruissubsidiëring van openbaar vervoersconcessies bij NS Groep NV?
- Hoofdstuk 2 geeft de aan de Kamer toegezegde definitie van kruissubsidiëring aan. Waar gaat dit onderzoek over? De definitie is in de beginfase van het onderzoek met het Ministerie van Financiën en de NS afgestemd.
- Hoofdstuk 3 beschrijft de aanpak van het onderzoek: welke concessies zijn in scope, hoe is het onderzoek opgezet, welke specifieke onderzoeksactiviteiten zijn uitgevoerd en welke onderdelen verdienen specifiek aandacht?

*De bevindingen zijn per markt (land) aangegeven, omdat aldus gegroepeerde concessies a) onderling vergelijkbaar zijn, b) elkaar kunnen beïnvloeden en c) inherent verschillend vatbaar zijn voor potentiële kruissubsidiëring*

- Hoofdstuk 4 geeft de belangrijkste bevindingen voor de Nederlandse Qbuzz concessies Zuidoost Friesland (ZOF), Groningen-Drenthe (GD) en Bestuur Regio Utrecht (BRU).
- Hoofdstuk 5 geeft de belangrijkste bevindingen voor de Duitse Abellio concessies STS, NRN, RB47/S7
- Hoofdstuk 6 geeft de belangrijkste bevindingen voor de Britse Abellio concessie Greater Anglia
- De bijlagen gaan dieper in op de bevindingen per concessie. Alle 7 concessies in scope worden separaat behandeld: per concessie is een detailoverzicht met bevindingen per kostensoort meegenomen.

Tijdens het onderzoek heeft Deloitte een archief aangemaakt met concurrentie gevoelige achterliggende stukken, zoals interviewverslagen, financiële informatie en analyses, ten behoeve de totstandkoming van deze rapportage. Dit digitale archief is geen onderdeel van deze rapportage wegens de concurrentiegevoeligheid van de onderzochte informatie en blijft bij Deloitte gearhiveerd.

# 2 Definitie

# In het onderzoek wordt de internationaal gangbare definitie voor kruissubsidiëring gehanteerd

Nationaal en internationaal vragen overheden en andere publieke instanties aan entiteiten die gelieerd zijn aan overheidsorganisaties om zogenaamde “competitive neutrality” te garanderen, oftewel kruissubsidiëring te voorkomen. In Nederland is dit principe bijvoorbeeld uitgewerkt in wet en regelgeving rond Markt en Overheid.

In deze discussies speelt het arm’s length principe een belangrijke rol: De prijs die door een publieke entiteit wordt gevraagd mag niet afwijken van wat men aan “een derde” zou kunnen vragen. Zo wordt oneerlijke concurrentie met overheidsmiddelen voorkomen.

Het arm’s length principe voor het doorbelasten van geleverde diensten aan dochtermaatschappijen of gelieerde maatschappijen is ook gemeengoed en uitgewerkt in de bedrijfseconomische literatuur over doorbelastingen in concern verband, zowel in het kader van een goede sturing en prijszetting als voor discussies met belastingautoriteiten. Voor belastingautoriteiten is het bijzonder belangrijk dat internationale concerns bij grensoverschrijdende transacties niet door middel van kruissubsidiëring hun winst kunnen manipuleren.

Al deze regelingen stellen integrale kostprijzen centraal bij de beoordeling van een arm’s length price, aangevuld voor zover mogelijk en relevant met informatie over geldende marktprijzen. Het bepalen van een relevante “marktprijs” of “marktconforme prijs” is echter in veel gevallen arbitrair of niet mogelijk. De kostprijs is daarom het belangrijkste en eerste aanknopingspunt. Dit leidt tot het eerste criterium voor arm’s length pricing, en daarmee voor kruissubsidiëring:

## **Criterium A: Levering tegen minimaal de integrale kostprijs**

Het leveren tegen een prijs onder integrale kostprijs betekent niet automatisch kruissubsidiëring: een concern is niet gedwongen haar integrale kostprijs aan dochters te berekenen wanneer die in de markt gemakkelijk onder deze prijs kan worden ingekocht.

## **Criterium B: Levering tegen een marktconforme prijs, die minimaal gelijk is aan de marginale kostprijs**

Wanneer tegen een marktconforme prijs geleverd wordt, is er in principe ook geen sprake van kruissubsidiëring, maar van arm’s length pricing. Een concern is namelijk niet gedwongen haar integrale kostprijs aan dochters te berekenen wanneer in de markt onder deze prijs kan worden ingekocht. Voorwaarde is wel dat de kosten die het concern extra maakt voor deze levering (de zogenaamde marginale kosten) volledig worden goedge maakt. Zou dat niet zo zijn, dan kost de levering de groep namelijk geld en kan financieel gezien beter extern worden ingekocht. Zolang producten intern en extern tegen een prijs boven de marginale kostprijs worden geleverd verdient het concern ook nog aan de transactie.

# In het onderzoek wordt de gangbare definitie voor kruissubsidiëring gehanteerd

In dit onderzoek en vergelijkbare onderzoeken hanteren wij de volgende definitie om vast te stellen of er sprake is van kruissubsidiëring:

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

Er is sprake van arm's length pricing wanneer voldaan wordt aan criterium A en/of aan criterium B:

- **Criterion A: Levering tegen minimaal de integrale kostprijs**
- **Criterion B: Levering tegen een marktconforme prijs, die minimaal gelijk is aan de marginale kostprijs**

Het gebruik van deze definitie van kruissubsidiëring met de uitwerking naar de criteria A en B, zoals voorgesteld door Deloitte, is in de beginfase van het onderzoek in een overleg tussen het Ministerie van Financiën en de NS d.d. 12 maart 2014 afgestemd.

De Europese Commissie en het Europees Parlement hebben met de verordening (EG) 1370/2007 zeker willen stellen dat er geen kruissubsidiëring optreedt wanneer “compensaties voor openbare dienstverlening” aan openbaar vervoersbedrijven worden verstrekt. In dat geval dient, zoals de verordening voorschrijft, de integrale kostprijs gerekend te worden en voor de betreffende diensten een aparte administratie bijgehouden te worden. De mogelijkheid om een marktconforme prijs lager dan de integrale kostprijs te berekenen wordt hier zelfs expliciet uitgesloten. Gebruik van deze “enge definitie” zou overigens onze bevindingen niet beïnvloeden omdat wij geconstateerd hebben dat de situatie dat tegen een marktconforme prijs geleverd wordt die onder de integrale kostprijs ligt (criterium B) zich niet voordeed.

In onze analyses hanteerden wij als primair criterium overigens criterium A. Pas op het moment dat aan dat criterium niet voldaan werd, zou eventueel criterium B toegepast worden. In de beschrijving van de analyse per concessie zou dit dan expliciet vermeld worden.

# Op basis van onze ervaring hebben wij een risicogerichte aanpak en letten scherp op vier domeinen waar kruissubsidiëring zich vaak manifesteert

Domeinen waar kruissubsidiëring zich vooral voordoet zijn:

- het ter beschikking stellen van activa om niet of voor een prijs onder de integrale kostprijs
- het verstrekken van financiering en vermogen om niet of onder integrale kostprijs
- het verlenen van diensten en het detacheren van personeel om niet of onder de integrale kostprijs
- inkoop en doorlevering tegen inkoopprijs zonder toerekening van overhead

# 3 Aanpak



# De beoordeling op arm's length pricing is pas mogelijk na een diepgaand onderzoek waarin meerdere dwarsverbanden zijn onderzocht

Structuur onderzoek

De structuur van het onderzoek zorgt ervoor dat de juiste activiteiten plaatsvinden. Het start bij het vaststellen van de juiste scope.

Scope

Gegeven de zorgen van de Tweede Kamer over kruissubsidiëring zoals bijvoorbeeld geuit bij het AO van 6 maart 2013 is de scope van het onderzoek samen met het Ministerie van Financiën vastgesteld conform de toezeggingen in het algemeen overleg met de Tweede Kamer en de brief van 3 maart 2014 (28 165-177).

Omwille van de doorlooptijd en de kosten van het onderzoek is besloten eerst een representatieve groep van zeven concessies bij NS dochters waar NS nu over een meerderheidsbelang beschikt te onderzoeken op indicaties van kruissubsidiëring

Per concessie verdiepen en vergelijken bieding en realisatie

Er is ingezoomd op de opbouw van de kostprijs voor de bieding, op de realisatie cijfers, en op de vergelijking van beiden. Speciale aandacht is er voor intercompany leveringen.

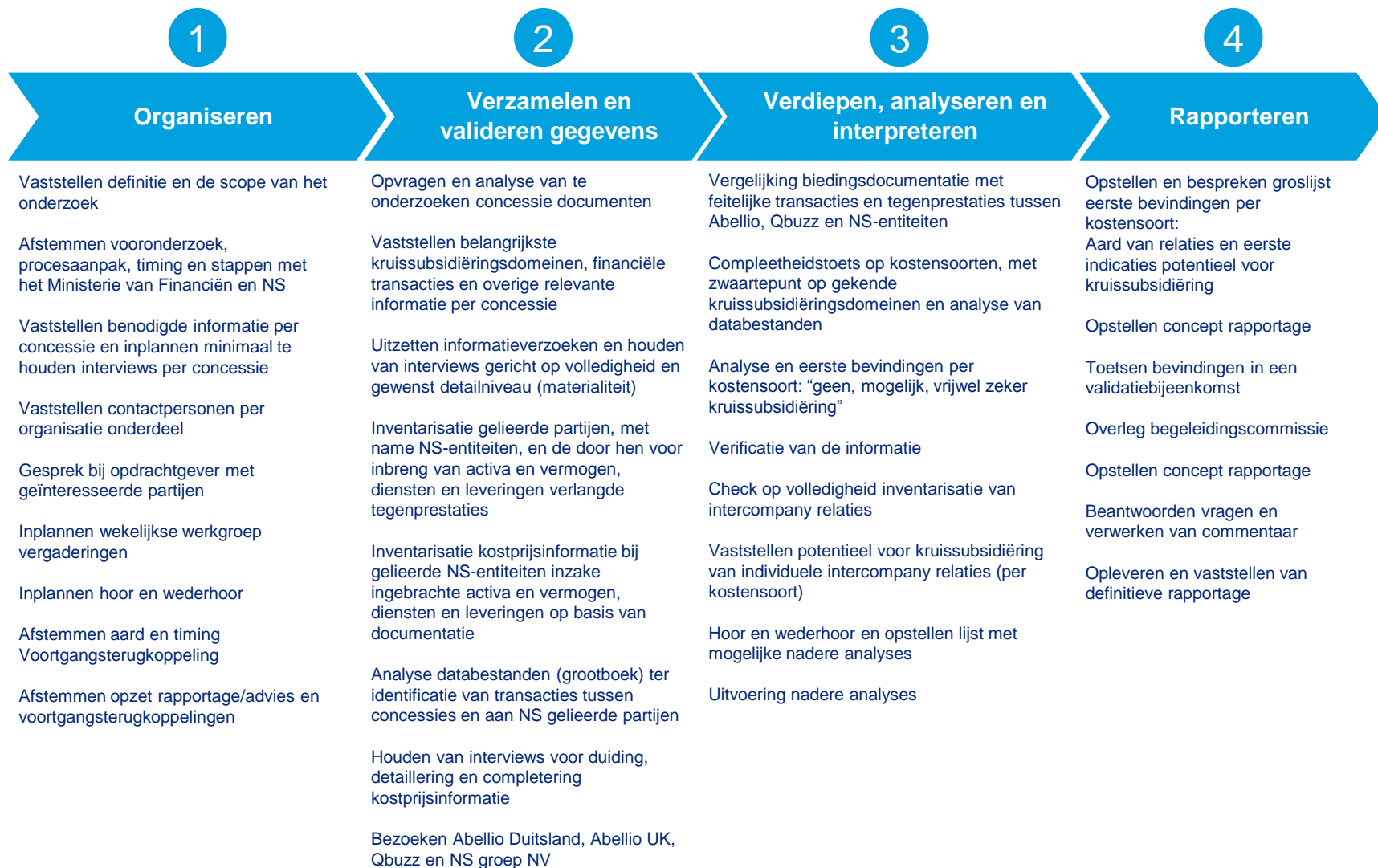
De te onderzoeken kostensoorten zijn gebaseerd op verkregen inzichten

De vooral te onderzoeken kostensoorten zijn vooraf gedeeltelijk bekend op basis van concessiekenmerken en ervaring met domeinen waar kruissubsidiëring het meest optreedt: hier wordt op gefocust zonder de overige kostensoorten uit het oog te verliezen.

Materialiteit en arm's length pricing

Nadat de kostprijs (in de bieding) en de realisatie per kostensoort zijn beoordeeld, wordt voor materiële intercompany kostensoorten onderzocht in hoeverre deze conform arm's length pricing is. In onze conclusies ten aanzien van kruissubsidiëring is materialiteit altijd van toepassing en bedoelen wij kruissubsidiëring in materiële zin. Bedragen kleiner dan 1% van de concessie omzet zijn niet materieel.








# Om het onderzoek goed te structureren is het in 4 fasen ingedeeld: vervolgonderzoek in fase 3 is daarbij ook afhankelijk van de uitkomsten uit fase 2



# Het onderzoek richtte zich op zeven concessies in drie landen

- Het Ministerie van Financiën heeft Deloitte gevraagd onderzoek te doen naar mogelijke kruissubsidiëring bij NS Groep NV, specifiek gericht op alle concessies waarvoor op dit moment een dochter van Nederlandse Spoorwegen NV (NS) waarin de NS een meerderheidsaandeel heeft de concessiehouder is.
- Hierdoor richtte het onderzoek zich op zeven concessies: Qbuzz Zuidoost Friesland (ZOF), Qbuzz Groningen-Drenthe (GD), Qbuzz Bestuur Regio Utrecht (BRU), Abellio Duitsland STS (STS), Abellio Duitsland NRN (NRN), Abellio Duitsland RB47/S7 (RB47/S7) en Abellio UK Greater Anglia (AGA).
- Deze scope van het onderzoek en de onderzoeksopdracht is door de Minister van Financiën aangekondigd middels de brief aan de Tweede Kamer d.d. 3 maart 2014 (referentie 28 165 – 177).
- Het onderzoek naar de zeven concessies verschaft een representatief beeld en geeft aan in welke mate er indicaties zijn van kruissubsidiëring tussen NS entiteiten en individuele concessies.

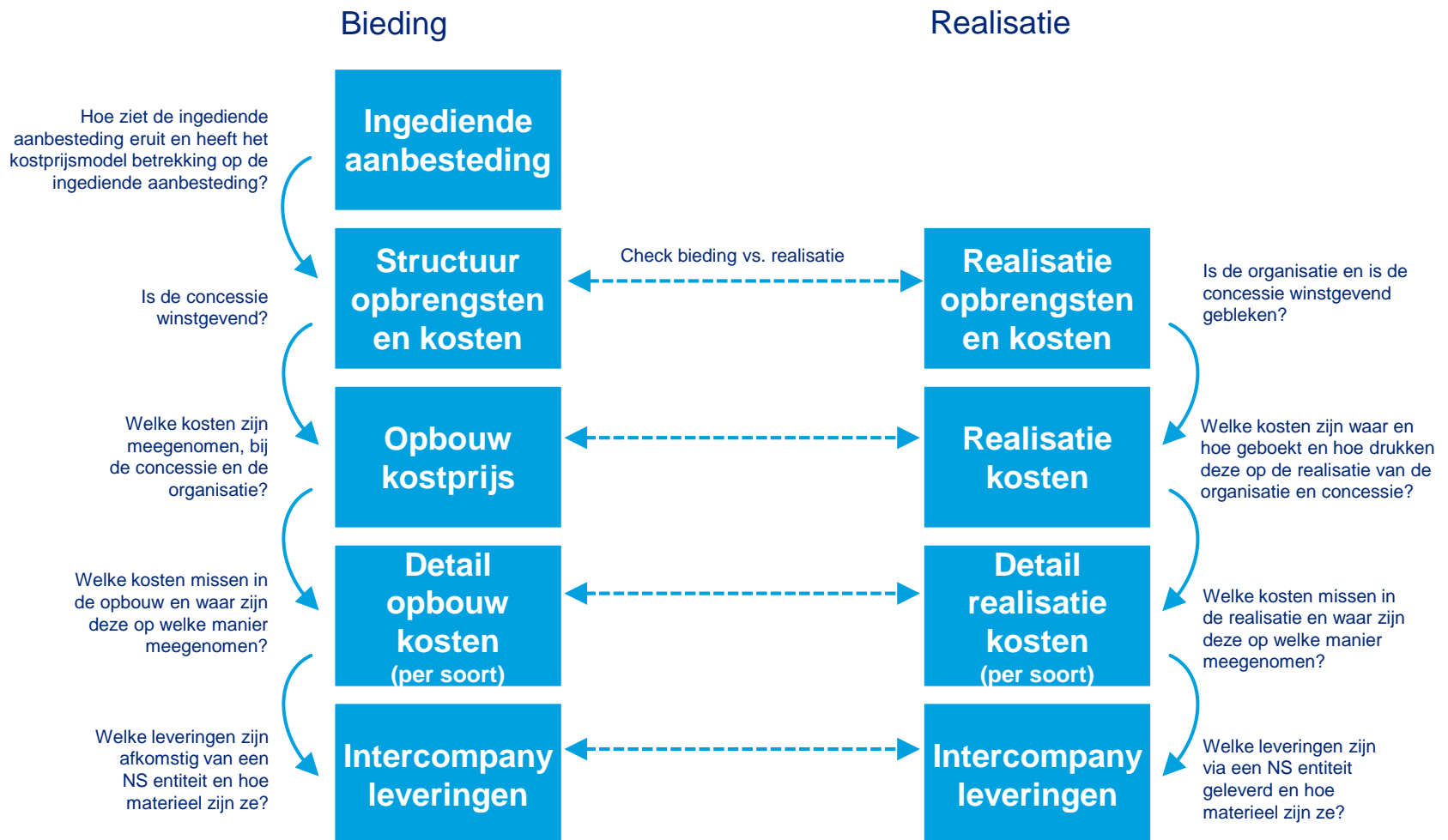
# Het onderzoek richt zich op biedingsdocumentatie en bij concessies die operationeel zijn op feitelijke transacties uit de boekhouding.

	Concessies	Vooronderzoek	I. Inzicht in de relevante biedingsdocumenten	II. Inzicht in de boekhouding	III. Verificatieslag indicaties voor kruissubsidiëring
Openbaar vervoer per bus/tram	 <b>Qbuzz</b> Groningen - Drenthe	✓	✓	✓	✓
	 <b>Qbuzz</b> Zuidoost Friesland	✓	✓	✓	✓
	 <b>Qbuzz</b> Regio Utrecht	✓	✓	✓	✓
Openbaar vervoer per trein	 <b>Abellio</b> Duitsland STS	✓	✓	n.v.t.	n.v.t.
	 <b>Abellio</b> Duitsland NRN	✓	✓	n.v.t.	n.v.t.
	 <b>Abellio</b> Duitsland RB47/S7	✓	✓	n.v.t.	n.v.t.
	 <b>Abellio UK</b> Greater Anglia	✓	✓	✓	✓

Rekening houdend met het feit dat de Duitse concessies nog niet of nauwelijks operationeel actief zijn hebben wij voor deze drie concessies alleen de biedingsdocumentatie onderzocht.

De concessie in UK is begin 2012 operationeel geworden. De geografisch zeer zelfstandige positie van de concessie en specifieke wet- en regelgeving en compliance vereisten in de UK, is inherent een limiterende factor op het bestaan van mogelijke intercompany transacties met NS. Wij hebben dit echter wel op dezelfde wijze als bij de Nederlandse concessies getoetst.

# De opbouw van het onderzoek per concessie had betrekking op de bieding en de realisatie, met specifiek aandacht voor intercompany leveringen



# Potentiële risicogebieden voor kruissubsidiëring zijn geïdentificeerd vanuit zes kerncomponenten

Literatuur



Ervaring en kennis  
Deloitte



Vergelijking  
concessies



Vergelijking  
realisatie –  
bieding



## 1. Personeelskosten

1. Directe personeelskosten (in dienst)
2. Directe personeelskosten (inhuur, incl. intercompany)
3. Indirecte personeelskosten (in dienst)
4. Indirecte personeelskosten (inhuur, incl. intercompany)
5. Span of control leidinggevenden

## 2. Capaciteitskosten

1. Afschrijving/lease materieel
2. Kosten ombouw materieel en Telematica
3. Inhuur vervangend vervoer
4. Energiekosten
5. Onderhoud
6. Schoonmaak
7. Stallingskosten
8. Verzekeringskosten

## 3. Overige kosten

1. Gebruiksvergoeding
2. Kosten reisinformatie
3. Kosten meldkamer/verkeerstoren
4. Kosten sociale veiligheid
5. Hoofdkantoorkosten (PIOFACH, incl. ICT)

## 4. Initiële projectkosten

## 5. Financiering

## 6. Garantstelling

4

Bevindingen Qbuzz  
concessies

# De onderzochte Qbuzz concessies zijn Zuidoost Friesland (ZOF), Groningen-Drenthe (GD) en Bestuur Regio Utrecht (BRU)

Qbuzz verzorgt openbaar vervoer, hoofdzakelijk per bus, maar ook per tram, in een aantal Nederlandse gebieden. Vanuit lokale overheden wordt het openbaar vervoer in deze gebieden via meerjarige concessies aan een aanbieder aanbesteed.

Qbuzz hield in de onderzoeksperiode 2011-2013 3 concessies die nu nog operationeel zijn en die in het onderzoek zijn meegenomen:

- Zuidoost Friesland (ZOF)
- Groningen-Drenthe (GD)
- Bestuur Regio Utrecht (BRU)

De concessie ZOF, GD en BRU vallen onder Qbuzz BV

Qbuzz was tot 29 april 2013 een zelfstandige onderneming met als aandeelhouders NS Internationaal BV (49%) en twee externe aandeelhouders (welke tevens directieleden waren).

Vanaf 29 april 2013 was Qbuzz een 100% dochter van Abellio Nederland, een 100% dochter van Abellio Transport Holding BV, een 100% dochter van NS Groep NV.

Het hoofdkantoor van Qbuzz is gevestigd in Amersfoort.

Op de volgende pagina's wordt eerst ingegaan op extra informatie over de drie concessies in scope (ZOF, GD en BRU) en daarna per kostencategorie ingegaan op de bevindingen en een eindconclusie. Hierbij wordt per kostencategorie specifiek aandacht besteed aan de intercompany relaties.



# Qbuzz concessie Zuidoost Friesland

Qbuzz levert openbaar vervoer per bus in Zuidoost Friesland (ZOF)



Qbuzz ZOF heeft ca. 50 bussen, waarvan 7 aardgasbussen\*



Qbuzz ZOF heeft een jaarmzet van ca. € 19 mln.



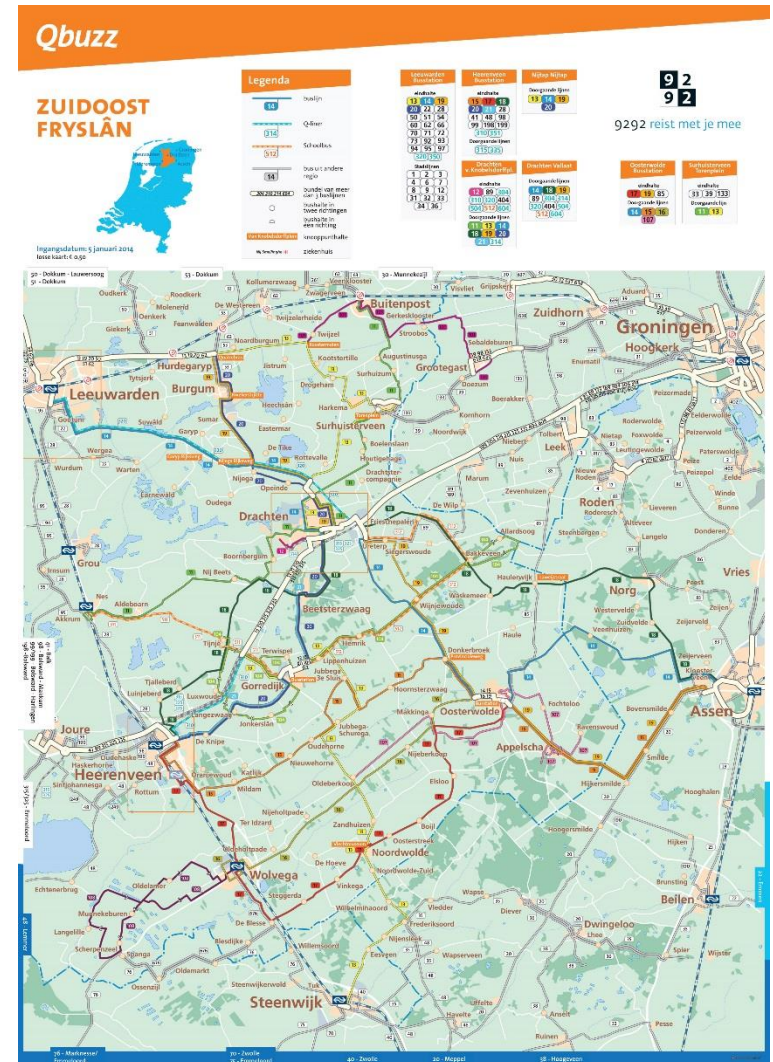
Qbuzz ZOF heeft ca. 150 medewerkers\*



De concessie is gestart in december 2008 en heeft een looptijd van 8 jaar



Qbuzz ZOF heeft 3 vestigingen\*



Bron: www.qbuzz.nl

\* Bron: www.qbuzz.nl

# Qbuzz concessie Groningen-Drenthe

Qbuzz levert openbaar vervoer per bus in Groningen-Drenthe (GD)



Qbuzz GD heeft ca. 350 bussen\*



Qbuzz GD heeft een jaarmzet van ca. € 90 mln.



Qbuzz GD heeft ca. 1200 medewerkers\*



De concessie is gestart in december 2009 en heeft een looptijd van 6 jaar. De concessieverlener heeft de concessie onlangs verlengd voor 2 jaar\*



Qbuzz GD heeft 13 vestigingen\*

\* Bron: [www.qbuzz.nl](http://www.qbuzz.nl)



Bron: [www.qbuzz.nl](http://www.qbuzz.nl)

# Qbuzz concessie Bestuur Regio Utrecht

Qbuzz levert openbaar vervoer per bus in het gebied van de Bestuur Regio Utrecht (BRU)



Qbuzz BRU heeft ca. 300 bussen en 26 trams\*



Qbuzz BRU heeft een geplande jaarmzet van ca. € 100 mln.



Qbuzz BRU heeft ca. 1200 medewerkers\*

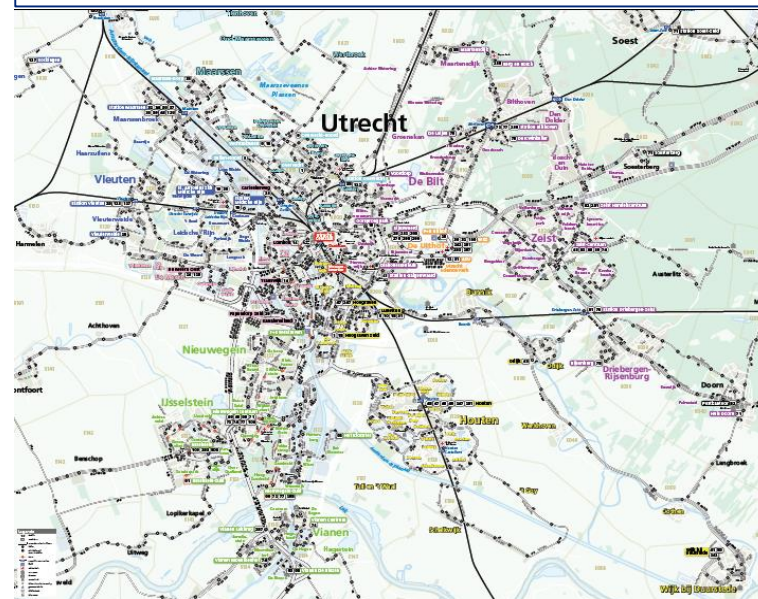


De concessie is gestart op 8 december 2013 en heeft een looptijd van 10 jaar.



Qbuzz BRU heeft ca. 10 vestigingen, hoofdzakelijk overgenomen van de vorige concessiehouder

Bestuur Regio Utrecht (BRU) is een samenwerkingsverband van negen gemeenten in de regio Utrecht: Bunnik, De Bilt, Houten, IJsselstein, Nieuwegein, Stichtse Vecht, Utrecht, Vianen en Zeist



Bron: [www.qbuzz.nl](http://www.qbuzz.nl)

\* Bron: [www.qbuzz.nl](http://www.qbuzz.nl)

# Qbuzz concessies: Personeelskosten

De belangrijkste categorieën personeelskosten zijn kosten voor rijdend en niet-rijdend personeel, met de focus op intercompany inhuur. Ook wordt aandacht besteed aan het verstrekken van aanvullende adviesdiensten.

## Rijdend personeel

Het rijdend personeel van Qbuzz is geheel in dienst van of ingehuurd door Qbuzz.

Er wordt niet ingehuurd van NS entiteiten, en dit is in de biedingen ook niet voorzien.

Personeelskosten van rijdend personeel zijn de grootste kostenpost bij de concessies.

Hierbij kan er geen sprake zijn van kruissubsidiëring omdat er geen personeel van andere NS entiteiten wordt ingezet.

## Niet rijdend personeel

Het niet-rijdend personeel van Qbuzz is vrijwel geheel in dienst van Qbuzz of wordt ingehuurd door Qbuzz. Deels werken de mensen bij en voor de concessie, deels op het Qbuzz hoofdkantoor. Het management werkt ook voor de concessie en Qbuzz zelf.

In de gevallen waarin sprake is van intercompany transacties ten aanzien van de kosten van niet rijdend personeel, hebben wij vastgesteld dat doorbelasting plaatsvindt op basis van de interne detacheringsovereenkomsten.

## Overige personele (advies) diensten van NS entiteiten aan Qbuzz

Het personeel van het NS hoofdkantoor is indien nodig beschikbaar voor zeer specialistische diensten zoals advies en kennis op het gebied van treasury. Er is ook bij de aanbesteding een garantie afgegeven dat Qbuzz desgewenst kan beschikken over deze hoogwaardige ondersteuning.

De kosten voor dergelijke dienstverlening van medewerkers van NS entiteiten worden wanneer zij zich voordoen tegen feitelijke kostprijs aan Qbuzz doorberekend. Bij succesvolle biedingen worden de kosten van een bid-team geactiveerd en afgeschreven als aanloopkosten van de concessie. De kosten voor incidentele expert ondersteuning zijn zo beperkt in omvang dat zij meestal niet worden toegerekend. Er kan gezegd worden dat deze zijn inbegrepen bij de management fee die door Qbuzz betaald wordt aan de NS Groep. Deze zijn niet als aparte kostenpost opgenomen in de biedingen, maar kunnen geacht worden onder de algemene post “hoofdkantoorkosten” te vallen.

*Conclusie: er is bij de personeelskosten geen sprake van kruissubsidiëring*

# Qbuzz concessies: Capaciteitskosten

De belangrijkste categorieën capaciteitskosten zijn kosten voor materieel (afschrijvingen en/of lease), energiekosten en kosten voor schoonmaak, stalling, schade en verzekeringen

## **Materieel: afschrijvingen en leasekosten**

De afschrijvingen en de leasekosten van het materieel drukken rechtstreeks op de concessies en dus op Qbuzz. Gezien de aard van het materieel (bussen en trams) en de aard van het materieel van de NS (treinen) is kruissubsidiëring onwaarschijnlijk. Bij controle van de bieding en realisatie is ook gebleken dat er geen sprake is van kruissubsidiëring.

## **Energiekosten**

De energiekosten vallen uiteen in brandstofkosten (inclusief hedgecontracten), infrastructuurkosten en GWE-huisvestingskosten (Gas-Water-Licht). Brandstofkosten en infrastructuur worden direct toegerekend aan de concessie. Hierbij is geen sprake van kruissubsidiëring.

Hedgecontracten voor brandstofprijzen kunnen door Qbuzz worden afgesloten. De kosten worden dan doorbelast aan de concessie. Bij de concessies Zuid-Oost Friesland en Groningen-Drenthe is gebruik gemaakt van een brandstofhedge. Voor de concessie Utrecht werd hedgen niet noodzakelijk geacht omdat de concessieverlener de brandstofprijzen indexeert.

De energiekosten en GWE-huisvestingskosten worden tegen kostprijs betaald door de Qbuzz concessies voor de eigen vestigingen en voor het hoofdkantoor worden deze via de bijdrage aan het hoofdkantoor doorbelast aan de concessies.

## **Kosten voor schoonmaak, stalling, schade en verzekeringen**

Schoonmaak-, stallings-, schade-, en verzekeringskosten worden door de concessies zelf gedragen.

In de bieding van Zuidoost Friesland zijn de schadekosten niet meegenomen. In de realisatie en in de overige biedingen zijn deze wel meegenomen.

De verzekeringskosten en de wegenbelasting bij Zuidoost Friesland werden ten tijde van de bieding gedragen door het hoofdkantoor van Qbuzz. Deze werden gedekt door de bijdrage van de concessie aan het Qbuzz hoofdkantoor. Bij de overige concessies zijn de verzekeringskosten en wegenbelasting meteen in de biedingen meegenomen.

*Conclusie: er is bij de capaciteitskosten geen sprake van kruissubsidiëring*

# Qbuzz concessies: Overige kosten en initiële projectkosten

De belangrijkste categorieën overige kosten zijn de kosten van de meldkamer en andere faciliteiten (vestigingskosten), en de hoofdkantoorkosten.

## **Kosten meldkamer en overige faciliteiten (vestigingskosten)**

De kosten van meldkamer en overige faciliteiten drukken rechtstreeks op de concessies en zijn ook concessie-specifiek.

## **Hoofdkantoorkosten**

Hoofdkantoorkosten worden doorbelast van Qbuzz naar concessies en betreffen het eigen hoofdkantoor van Qbuzz.

De afdracht voor Qbuzz hoofdkantoorkosten van de concessies Zuidoost Friesland en Groningen-Drenthe bedroeg vanaf 2009 een percentage van hun omzet. De concessie Utrecht hanteerde in het biedingsmodel een vast bedrag voor de hoofdkantoorkosten. Dit bedrag werd vastgesteld op basis van de meerkosten voor het hoofdkantoor voor de extra concessie, dus in principe van de marginale kosten. Dit is relatief een lager bedrag dan de bijdrage van de andere concessies. Uiteindelijk is het bedrag vastgesteld door de overheadkosten van Qbuzz toe te rekenen aan de concessie op basis van haar bijdrage aan de omzet van Qbuzz als geheel. De doorbelasting is hoger dan de marginale kosten van de concessie Utrecht.

Overigens heeft de concessie Utrecht relatief meer indirect personeel in dienst om overhead taken uit te voeren dan de andere concessies, hetgeen ook een lagere bijdrage voor hoofdkantoorkosten rechtvaardigt.

Deze relatief lagere afdracht van de concessie Utrecht binnen de Qbuzz organisatie betekent overigens niet dat er sprake kan zijn van de door ons onderzochte kruissubsidiëring, omdat ons onderzoek zich richt op de relatie met andere NS entiteiten en niet om doorbelastingen binnen Qbuzz.

## **Initiële projectkosten**

Initiële projectkosten worden tegen kostprijs geregistreerd en bij winning van een concessie geactiveerd en afgeschreven, waarbij ze worden toegerekend aan de concessie.

*Conclusie: er is bij de overige kosten en de initiële projectkosten geen sprake van kruissubsidiëring*

# Qbuzz concessies: Financiering en garantstelling

Kosten voor financiering en garantstelling worden in veel organisaties niet altijd volledig doorbelast (kruissubsidiëring). Wij hebben daarom voor deze post een verdiepingsonderzoek uitgevoerd.

## Financiering

Voor de financiering van de aanloopkosten van Qbuzz werd door NS Internationaal BV een lening verstrekt tegen marktconforme tarieven.

## Garantstelling

Voor verschillende concessie aanbestedingen werden bankgaranties vereist. Deze werden door de NS groep aangetrokken en met een opslag doorgegeven aan de concessies. Bij de eerste concessie ZOF zijn de kosten van de bankgarantiefees van één van de twee bankgaranties niet meegenomen in de bieding. De kosten hiervan zijn niet materieel en werden in de realisatie wel doorbelast. Bij de overige concessies zijn fees voor alle bankgaranties meegenomen.

Voor het risico dat de concessiehouder haar verplichtingen niet zou kunnen nakomen en/of om te garanderen dat de benodigde expertise aanwezig zou zijn werd bij de verschillende concessies ook een garantie vereist. In de Qbuzz administraties werden deze garanties in veel gevallen aangeduid met de afkorting TBSO.

Voor deze TBSO werden bij de concessies GD en BRU kosten in rekening gebracht. Bij concessies waar de opbrengsten en de kosten onzeker waren werd daarbij een percentage over de gemiddelde jaarlijkse omzet toegerekend. Bij concessies waar alleen de kosten onzeker waren werd ook een percentage van de gemiddelde jaarlijkse kosten gerekend, maar een lager percentage. De garanties brachten voor NS geen kosten met zich mee en zijn puur een risicopremie. De gehanteerde percentages lagen onzes inziens ruim op arm's length-niveau.

Voor de concessie Zuidoost Friesland werden in het biedingsmodel geen kosten in rekening gebracht voor de TBSO. Dit is een omissie en kan als een (kleine) indicatie voor kruissubsidiëring gezien worden. In de realisatie werden de kosten echter wél in rekening gebracht. Feitelijk vond dus geen kruissubsidiëring plaats en lijkt er eerder sprake van een fout in het biedingsmodel. Het ging hier om een vroege versie van het biedingsmodel die nog niet de kwaliteit had van de modellen die gebruikt werden bij de aanbesteding van de concessies Groningen-Drenthe en Utrecht. De impact van de omissie is beperkt. Bovendien heeft Qbuzz in de bieding een rendementseis gehanteerd die hoger ligt dan de door NS gehanteerde vermogenskostenvoet, en vermogenskostenniveau waarvan wij hebben geconstateerd dat het duidelijk boven de externe vermogenskostenvoet lag en dat naar zeggen van NS ook boven de gewogen vermogenskostenvoet lag.

*Conclusie: er is bij de financiering en garantstelling geen sprake van kruissubsidiëring*

## Qbuzz concessies: Rentabiliteit

De biedingsdocumentatie voor elk van de Qbuzz concessies toont een business case die rekening houdt met de vermogens-kosteneis van NS. Onderdeel van iedere business case is een netto contante waarde berekening met een positieve uitkomst. Dit is een duidelijke indicatie dat er geen intentie is voor kruissubsidiëring via een (te) lage rendementseis.

De in deze netto contante waarde berekening gehanteerde vermogenskosteneis ligt boven de door ons getoetste externe vermogenskostenvoet van NS Groep NV, en ook boven de door NS Groep NV in die periode gehanteerde gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet. Deze aanpak voldoet aan het arm's length-principe voor de beoordeling van investeringen zoals een concessie offerte.

De feitelijke kosten zoals die bleken uit de realisaties corresponderden sterk met de in de bieding gehanteerde bedragen. Uitzondering hierop zijn enkele kleinere posten bij de eerste Qbuzz concessie, Zuid-Oost Friesland, die niet waren meegenomen in het rekenmodel voor de bieding en de business case. Deze posten worden bij de bevindingen voor deze concessie nog in detail besproken. Bij een uit onze ervaring "normaal" niveau van deze kosten resteert echter nog steeds een positieve uitkomst van de netto contante waarde berekening.

Een belangrijke indicator conform het arms length principe is als een aanbieding niet alleen volgens plan rendeert maar ook feitelijk. De resultaten op basis van de feitelijke financiële cijfers in het eerste kalenderjaar na start van de concessie waren voor de concessies Zuid-Oost Friesland en Groningen-Drente inderdaad positief en in lijn met de business case, ook na aftrek van een vergoeding op basis van het geïnvesteerd vermogen. Voor de concessie Bestuur Regio Utrecht kan hier nog geen uitspraak over worden gedaan omdat er nog geen volledig kalenderjaar verlopen is. Het netto resultaat in de jaren 2011 en 2012 op basis van feitelijke financiële cijfers voor Qbuzz was ook positief. In 2013 had Qbuzz een verlies door onder andere de geplande opstartkosten bij het implementeren van de nieuwe BRU concessie eind 2013.

*Conclusie: Er is op het gebied van rentabiliteit geen sprake van kruissubsidiëring*



5

Bevindingen Duitse  
Abellio concessies

# De onderzochte Duitse Abellio concessies zijn Saale-Thuringia-Südharz (STS), Niederrhein-Net (NRN) en Rhein-Ruhrgebied (RB47/S7)

Abellio Duitsland verzorgt openbaar vervoer per trein in een aantal Duitse gebieden. Vanuit lokale overheden wordt het openbaar vervoer in deze gebieden via meerjarige concessies aan een aanbieder aanbesteed.

Bij Abellio Duitsland zijn 3 concessies in scope

- STS
- NRN
- RB47/S7

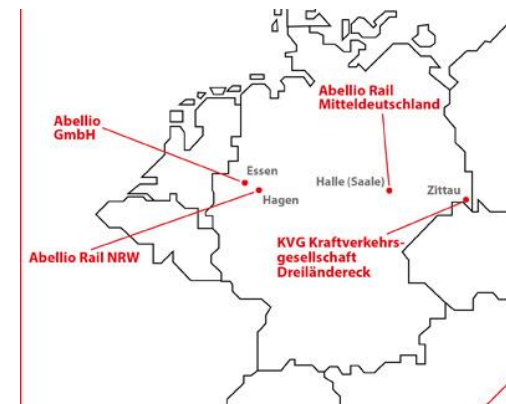
RB47/S7 is sinds december 2013 operatief (nog geen volledig verslagjaar). STS zal in december 2015 van start gaan en NRN zal eind 2016 van start gaan.

Er is één grensoverschrijdende lijn met 2 stops in de buurt van Arnhem.

De drie concessies hebben samen een jaarlijkse omzet in de orde van grootte van honderdvijftig miljoen euro.

De in de biedingen geraamde intercompany transacties met NS Groep hebben een jaarlijkse omvang van minder dan een half procent van de omzet.

Deloitte heeft contracten over leningen en garantiestellingen tijdens een verdiepingsonderzoek nader onderzocht.



Bron: Abellio Deutschland

## Conclusie Duitse Abellio concessies: er is geen sprake van kruissubsidiëring

Deelname van experts van Nederlandse stafdiensten is mogelijk, waarbij via intercompany verrekening de kosten zouden worden doorbelast.

Abellio heeft aan Deloitte aangegeven dat in het biedingsproces hier geen sprake van is geweest, de contacten met het hoofdkantoor beperkten zich tot aandeelhouderscontacten zoals het doorgeven van de interne rendementseis van de groep. Wij hebben geen indicaties gevonden voor detachering van personeel uit NS entiteiten buiten Abellio. De biedingen worden door Abellio Duitsland uitgevoerd (met een Duitse bid manager).

Er is geen bedrag in de bieding gereserveerd voor “toezicht vanuit de moedermaatschappij”, of voor de management aandacht die iedere dochter of deelneming krijgt. Het ligt ook voor de hand om de kosten voor aandeelhouders betrokkenheid in het gewenste rendement op eigen vermogen van de moedermaatschappij te verwerken en niet apart door te rekenen. In normale omstandigheden is deze post bij concessies van deze omvang ook verwaarloosbaar klein. Dit zou niet gelden bij dreigend faillissement of bij schandalen, maar daar is geen sprake van.

De vergoeding voor de in aandeelhoudersverhoudingen per definitie aanwezige verstrekking van eigen vermogen wordt ingeboekt in de rendementseis voor de concessie en in jaarlijkse planning en control processen. In het biedproces wordt een business case gemaakt met een netto contante waarde berekening.

Wij hebben inzicht verkregen in de business case en het hierbij gehanteerde percentage lag bij alle biedingen op of boven de rendementseis en de gewogen gemiddelde vermogenskosten van de NS groep. Men gaf ons bovendien door dat de door NS gehanteerde rendementseis de afgelopen jaren bij iedere calculatie boven de gewogen gemiddelde vermogenskosten lag. Dit voldoet volledig aan het arm's length principe. Er is dus ook geen indicatie voor kruissubsidiëring op het vlak van rentabiliteit.

# Conclusie Duitse Abellio concessies: er is geen sprake van kruissubsidiëring

## Relatie concessies met NS

De ondersteuning vanuit andere NS entiteiten dan het Abellio hoofdkantoor is niet materieel, en vindt plaats tegen kostprijs of zelfs boven de kostprijs. De ondersteuning vanuit andere NS entiteiten dan het Abellio hoofdkantoor beperkte zich tot:

- management aandacht zoals normaal voor iedere dochter of deelneming
- de in aandeelhoudersverhoudingen per definitie aanwezige verstrekking van eigen vermogen
- bankgaranties vereist in het kader van de aanbesteding, zoals voor bepaalde leaseverplichtingen

## Relatie concessies met Abellio Duitsland hoofdkantoor

Deloitte heeft alle relevante kostenposten onderzocht en heeft concessies aangetroffen die grotendeels zelfstandig functioneren, met de Abellio Duitsland organisatie in de rol van “moedermaatschappij” en “hoofdkantoor”.

Bij één concessie (RB47/S7) is er in de bieding vanuit gegaan dat deze concessie gebruik zou kunnen maken van een stalling en een wasstraat van een andere Abellio concessie. Men had voor deze faciliteit in het biedingsmodel daarom geen infrastructuur kosten opgenomen. Dit is strijdig met het arm's length principe, maar is niet materieel (het betreft een kleine post voor deze concessie). Belangrijker: het betreft geen ondersteuning vanuit NS en valt als zodanig dus buiten de scope van ons onderzoek.

Algemene conclusie is daarom dat er geen sprake is van kruissubsidiëring vanuit NS.

Voor de overige faciliteiten geldt dat zij door de concessie zelf worden ingekocht of door de concessieverlener ter beschikking worden gesteld.

## Garantiestelling

Er werden door de concessieverlener enkele bankgaranties vereist. Deze werden tegen concerncondities afgesloten door de NS groep. De kosten voor deze bankgaranties werden vervolgens doorbelast. In de biedingsmodellen zijn deze kosten meegenomen tegen kostprijs met een opslag. Dit voldoet ruim aan het arm's length criterium.

De vergoedingen voor de bankgaranties maakten meer dan een derde uit van de geplande intercompany transacties.

6

Bevindingen Britse  
Abellio Greater  
Anglia concessie

# De onderzochte concessie van Abellio in de UK betreft Abellio Greater Anglia (AGA)

Abellio UK verzorgt openbaar vervoer per trein en bus in een aantal Britse gebieden. Vanuit lokale overheden wordt het openbaar vervoer in deze gebieden via meerjarige concessies aan een aanbieder aanbesteed.

Eén Abellio concessie is operationeel en wordt gehouden door Abellio UK als meerderheidsdochter van NS Groep NV:

- Abellio Greater Anglia (openbaar vervoer per trein).

Abellio Greater Anglia (AGA) is in februari 2012 operationeel geworden, waardoor het mogelijk was om realisatiecijfers te onderzoeken. De concessie loopt tot oktober 2016.

AGA heeft bijna 3000 medewerkers. AGA doet 176 stations aan, waarvan 167 door AGA worden onderhouden. AGA vervoert 2 miljoen passagiers per week (ca. 8% van alle treinpassegerijers in de UK).

Deloitte heeft de realisatiecijfers afkomstig uit de financiële administratie (incl. intercompany transacties) onderzocht. Deloitte heeft inzicht in en uitleg over de biedingsdocumentatie tijdens een bezoek aan Abellio in London, UK, gehad. Deloitte heeft contracten over leningen en garantiestellingen tijdens een verdiepingsonderzoek nader onderzocht.



Bron: Abellio UK Greater Anglia

# Conclusie Britse Abellio Greater Anglia concessie: er is geen sprake van kruissubsidiëring

Operationeel opereert de concessie Abellio Greater Anglia geheel zelfstandig van andere NS entiteiten, hetgeen bij een overzeese operatie te verwachten is.

Er is volgens Abellio UK en de NS hoofdkantoorstaf geen sprake geweest van hoofdkantoorondersteuning door experts van Nederlandse stafdiensten anders dan relaties tussen aandeelhouder en dochteronderneming.

Er is geen bedrag in de bieding gereserveerd voor “toezicht vanuit de moedermaatschappij”. Uiteraard is er wel sprake van management aandacht zoals normaal voor iedere dochter of deelneming. Het ligt voor de hand om de vergoeding voor aandeelhouders betrokkenheid in het gewenste rendement op eigen vermogen van de moedermaatschappij mee te nemen. In normale omstandigheden is deze post bij concessies van deze omvang bovendien verwaarloosbaar klein. Dit zou niet gelden bij dreigend faillissement of bij schandalen, maar daar is geen sprake van.

De vergoeding voor de in aandeelhoudersverhoudingen per definitie aanwezige verstrekking van eigen vermogen wordt ingeboekt in de rendementseis voor de concessie. In het biedproces wordt een business case gemaakt met een netto contante waarde berekening. Deloitte heeft de business cases gezien en het hierbij gehanteerde percentage lag bij de bieding op of boven de rendementseis en de gewogen gemiddelde vermogenskosten van de NS groep. Er is dus ook geen indicatie voor kruissubsidiëring op het terrein van rentabiliteit.

de concessie kreeg overigens voorfinanciering vanuit vooruitbetaalde ticket/abonnement gelden. NS entiteiten verstrekten daardoor geen middelen aan de concessie.

Er werden door de concessieverlener enkele bankgaranties vereist, die door de NS groep werden afgesloten. De kosten voor deze bankgaranties werden doorbelast tegen het percentage de NS groep hiervoor betaalde, plus een opslag. Dit voldoet ruim aan het arm's length-criterium.

# Bijlagen



# Bijlage 1: Namen NS-entiteiten gebruikt bij analyses intercompany transacties

## Juridische entiteiten bij de NS (actief):

- Stichthage Beheer B.V.
- Stichthage Trust B.V.
- N.V. Nederlandse Spoorwegen
- Moreelsepark NS B.V.
- NS Vastgoed B.V.
- NS Stations Retailbedrijf B.V.
- NS-Vliegwielen B.V.
- Holland Rail Container B.V.
- NS Stations Personeel B.V.
- Thalys Nederland
- NS Werk B.V.
- NS Opleidingen B.V.
- NS Groep N.V.
- NS Reizigers B.V.
- NS Stations B.V.
- NS Electronic Ticketing B.V.
- NS Telecom B.V.
- B.V. Nemeog
- NS Internationaal Partners B.V.
- Nedtrain
- Treintaxi B.V.
- Regiolinq Holding
- Nedtrain Ematech B.V.
- NS Insurance N.V.
- NS Stations Frankrijk B.V.
- Moesterdam B.V.
- Moernhem B.V.
- Moehaag B.V.
- NS Stations International II B.V.
- NS Stations International B.V.
- Moewarden B.V.
- Moestricht B.V.
- Moeschiedam B.V.
- NSenergy B.V.
- NS Vastgoed I B.V.
- NS Vastgoed VIII B.V.

## Juridische entiteiten bij de NS (actief):

- NS Poort Ontwikkeling B.V.
- NS Vastgoed X B.V.
- Stationsfoodstore
- Vasloc Beheer B.V.
- Basloc Beheer B.V.
- Stavast Bewaar B.V.
- NS Spooransluitingen
- NS Fiets
- NS Internationaal B.V.
- Abellio Transport Holding B.V.
- NS Assurantie B.V.
- NS Internationaal ERDS B.V.
- NS OV-fiets B.V.
- Abellio Transport CZ Holding B.V.
- Qbuzz B.V.
- Qbuzz Groningen Utrecht B.V.
- Qbuzz concessie Rotterdam Streek B.V.
- Qbuzz concessie Zuid Oost Friesland B.V.
- E-Ticketing Services Nederland B.V.
- Abellio Nederland B.V.
- NS Projecten B.V.

## Aandeelhouder:

- Ministerie van Financiën

De transacties met NS-entiteiten op deze lijst zijn onderzocht. De entiteiten van het Ministerie van Financiën zijn niet relevant voor het onderzoek, maar zijn wel in kaart gebracht, omdat het Ministerie van Financiën aandeelhouder is.

Er is geen indicatie dat de opgave van de lijst met entiteiten niet volledig is.

## Juridisch entiteiten bij de NS die niet actief zijn:

- Beheermaatschappij Blauw-Fonds III B.V.
- Blauw-Fonds III Trust B.V.
- Moesterdam WTC B.V.
- Moereda B.V.
- Moehaagspoor B.V.
- Moenschede B.V.
- Moemegen B.V.
- Moetterdam B.V.
- NS Vastgoed II B.V.
- NS Vastgoed III B.V.
- NS Vastgoed IV B.V.
- NS Vastgoed VI B.V.
- NS Vastgoed VII B.V.

## Juridisch entiteiten van het Ministerie van Financiën:

- Gastransport NW-Europa Services 1 B.V.
- Gastransport NW-Europa Services 2 B.V.
- Gastransport NW-Europa Services 3 B.V.
- Gastransport NW-Europa Services 4 B.V.
- Vertogas B.V.
- N.V. Nederlandse Gasunie
- Gasunie Engineering B.V.
- Gasunie Transport Services B.V.
- Gasunie BBL B.V.
- Gasunie LNG Holding B.V.
- Gasunie Zuidwending B.V.
- Gastransport Noord-West Europa Holding B.V.
- Gastransport Noord-West Europa B.V.
- N.V. Rechterland
- Ultra-Centrifuge Nederland N.V.
- Duvekot Rentmeesters B.V.
- TenneT Holding B.V.
- TSO Auction B.V.
- Saranne B.V.
- CertiQ B.V.
- Nlink International B.V.
- TenneT TSO
- Nadine Netwerk B.V.
- TenneT Orange B.V.
- TenneT Blue B.V.
- TenneT TSO E B.V.
- HS Netten Zeeland B.V.
- Centrale Organis. voor Radioactief Afval N.V.
- K.G. Holding N.V.
- Tennet Zuid-Holland
- De Koninklijke Nederlandse Munt N.V.
- KLIQ B.V.
- NOVEC B.V.
- KLIQ Reïntegratie B.V.
- Twinning Holding B.V.
- Twinning Ventures B.V.
- Gasunie Underground Storage (GUUS) B.V.
- Omroepmasten B.V.
- Gasunie Germany B.V.
- Gasunie LNG BBR B.V.

## Bijlage 2: werkzaamheden (1/2)

Deloitte heeft onderzoek verricht met een multidisciplinair team met expertise vanuit Audit en consultants met expertise op het gebied van costing, en specifiek op het gebied van kruissubsidiëring. Het team heeft expertise van en ervaring in de openbaar vervoersmarkt.

De werkzaamheden die zijn verricht bevatten o.a.:

- Controle overeenkomst bieding en kostprijsmodel
- Controle en analyse winstgevendheid bieding
- Controle en analyse winstgevendheid realisatie
- Controle en analyse winstgevendheid Qbuzz totaal (specifiek voor Qbuzz)
- Controle en analyse van besluitvormingsdocumentatie
- Opstellen risicogebieden kostensoorten
- Controle en analyse voldoende aanwezigheid kosten per kostensoort in bieding (kostprijsmodel)
- Controle en analyse voldoende aanwezigheid kosten per kostensoort in realisatie
- Controle en analyse personele formatie als verdieping van de aanwezige personeelskosten in de bieding
  
- Interviews 2 controllers Qbuzz voor nadere toelichting realisatie Qbuzz (totaal en per concessie)
- Interviews controller check werking kostprijsmodel en nadere toelichting op kostensoorten en intercompany leveringen in het kostprijsmodel per concessie:
  - locatie Utrecht voor Qbuzz concessies voor interview met Femke Vroomen (betrokken bij biedingen)
  - locatie London (UK) voor Abellio Greater Anglia concessie met Paul Simpson (bid manager)
  - locatie Essen (Duitsland) voor Abellio Duitse concessies met Eelco de Boer (CFO), Mathias Regier (Financial Modeller), Christian Wick (Finance), Peter Kowallik (Head of Business Development Rail)
- Interviews NS Groep treasurer Ronald Klein Wassink o.a. m.b.t. leningen en garantiestellingen
- Interviews met Abellio controller bij NS Angelique Magielse

## Bijlage 3: werkzaamheden (2/2)

- Opstellen lijst met verbonden partijen
  - Controle lijst met verbonden partijen aan de hand van de jaarrekening van de NS
  - Controle lijst met verbonden partijen bij de Kamer van Koophandel
  - Controle lijst met verbonden partijen aan de hand van het Intercompany Detail Transaction Report (CPM)
  - Controle en analyse 403-verklaringen bij NS-entiteiten m.b.t. de concessies (incl. Qbuzz hoofdkantoor)
  - Verkrijgen lijst met intercompany transacties
  - Controle lijst met intercompany transacties met financiële administratie, CPM en toelichting in de jaarrekening
  - Analyse intercompany transacties
  - Verkrijgen toelichting, specificaties en onderbouwende stukken van intercompany transacties
  - Verkrijgen lijst met transacties met derden per kostensoort (in detail)
  - Controle en analyse van transacties met derden (inkoop) om na te gaan of de overige transacties met derden of intercompany hebben plaatsgevonden
  - Controle van de lijst met transacties met derden met het grootboek
  - Controle en analyse van contracten m.b.t. garantiestellingen (zowel intercompany als met derden)
  - Controle en analyse van contracten m.b.t. leningen (zowel intercompany als met derden)
- 
- Materialiteitstoets per kostensoort
- 
- Arm's length pricing toets en analyse per kostensoort en per concessie
  - Arm's length pricing toets en analyse over concessie heen, incl. winstanalyse en verband tussen beide analyses



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see [www.deloitte.com/about](http://www.deloitte.com/about) for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte provides audit, tax, consulting, and financial advisory services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in more than 150 countries and territories, Deloitte brings world-class capabilities and high-quality service to clients, delivering the insights they need to address their most complex business challenges. Deloitte's more than 200,000 professionals are committed to becoming the standard of excellence.

This communication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms, or their related entities (collectively, the "Deloitte network") is, by means of this communication, rendering professional advice or services. No entity in the Deloitte network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.