

INHOUDSOPGAVE

1. Conclusies en aanbevelingen	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Hoofdconclusie	4
1.3 Deelconclusies	7
1.4 Beschouwende conclusies	33
1.5 Aanbevelingen	39
2. De parlementaire enquête Fyra	47
2.1 Inleiding	47
2.2 Opzet enquête	47
2.3 Samenstelling enquêtecommissie	48
2.4 Leeswijzer	48
3. Beoogd vervoer bij besluit aanleg HSL-Zuid	50
3.1 Inleiding	50
3.2 Afspraken Europese verkeersministers	50
3.3 Aanlegbesluit HSL-Zuid (PKB)	51
3.4 Aanlegverdrag Nederland–België	57
3.5 Start van Thalys-diensten	58
3.6 Uiteindelijke kosten HSL-Zuidinfrastructuur	59
3.7 Conclusies	59
4. Aanbesteding vervoersconcessie	61
4.1 Inleiding	61
4.2 Relatie Staat-NS in de tijdgeest van de jaren negentig	61
4.3 Keuze voor openbare aanbesteding	64
4.4 IC Max-bod: het NS-bod op het binnenlandse vervoer	72
4.5 De Oranjecombinatie	79
4.6 Inrichting van de aanbesteding	89
4.7 De biedingen van de concurrenten	92
4.8 Het bod van NS en KLM	95
4.9 Beoordeling biedingen	105

4.10	Onderhandelingen en ondertekening	112
4.11	De concessieovereenkomst	119
4.12	Conclusies	121
5.	Continuïteitsproblemen vervoerder HSA	127
5.1	Inleiding	127
5.2	HSA gaat van start	127
5.3	Staat twijfelt over tegemoetkomen HSA	130
5.4	NS en Staat voorkomen faillissement in 2007	143
5.5	Gebrek aan cijfers verhindert structurele oplossing	146
5.6	Staat en NS bereiken in 2008 tijdelijke oplossing	154
5.7	Verwachte resultaten HSA verslechteren snel	169
5.8	Staat en NS en HSA zoeken structurele oplossing	172
5.9	Onderhandelakkoord uit 2011 biedt structurele oplossing	182
5.10	Conclusies	191
6.	Aanbesteding trein	199
6.1	Inleiding	199
6.2	Het aankoopproces	199
6.3	Een complexe trein	200
6.4	Aanbestedingsplichtige opdracht	204
6.5	De prekwalificatie: mei–december 2002	207
6.6	Beoordeling inschrijvingen: april–september 2003	209
6.7	AnsaldoBreda biedt een verbeterde trein aan: de V250	214
6.8	Gerommel met definitieve biedingen en aantallen	216
6.9	Verder met AnsaldoBreda: de onderhandelingen en gunning in 2004	220
6.10	Onregelmatigheden tijdens de aanbesteding	223
6.11	Koopovereenkomst met AnsaldoBreda	224
6.12	Conclusies	225
7.	Bouw Fyra	228
7.1	Inleiding	228
7.2	Levering Fyra keer op keer vertraagd	229
7.3	Zorgen over kwaliteit Fyra	239
7.4	Sturingsmogelijkheden beperkt	241
7.5	Conclusies	246
8.	Certificering en toelating Fyra	249
8.1	Inleiding	249
8.2	Bij de toelating betrokken partijen	250
8.3	Wet- en regelgeving voor de toelating van treinen	250
8.4	Het toezicht op de keuringsinstantie	255
8.5	Certificering van de Fyra	262
8.6	De toelating van de Fyra in Nederland en België	269
8.7	Veiligheidsissues bij de Fyra	280
8.8	Toelating roept vragen op bij Tweede Kamer	285
8.9	Conclusies	292
9.	Vervoer over HSL-Zuid van start	297
9.1	Inleiding	297
9.2	Vervoer over HSL-Zuid start zonder Fyra	297
9.3	Besluit startdatum Fyra heeft grote gevolgen	302
9.4	Fyra ingezet na beperkt proefbedrijf	314

9.5	Samenwerkingsovereenkomst met NMBS	322
9.6	Fyra internationaal ingezet	334
9.7	Fyra van het spoor gehaald na winterproblemen	341
9.8	Conclusies	348
10.	Einde Fyra en alternatief vervoersaanbod	352
10.1	Inleiding	352
10.2	Crisismanagement	352
10.3	Definitieve stopzetting Fyra	365
10.4	Handelen kabinet rond stopbesluit	372
10.5	Stopzetting en vervolgproces alternatief vervoer in Tweede Kamer	381
10.6	Totstandkoming alternatief vervoersaanbod	384
10.7	Vervoersaanbod HSL-Zuid in perspectief	403
10.8	Financiële en juridische afwikkeling	417
10.9	Conclusies	427
11.	Rol Tweede Kamer en verhouding met kabinet	436
11.1	Inleiding	436
11.2	Informatievoorziening door het kabinet	436
11.3	Andere informatiestromen van de Tweede Kamer	450
11.4	Inbreng Tweede Kamer	455
11.5	Conclusies	462
12.	Verantwoording	464
12.1	Onderzoeksaanpak	464
12.2	Schriftelijke informatieverstrekking	468
12.3	Ervaringen met de Wet op de parlementaire enquête 2008	472
	Bijlagen	475
1.	Onderzoeksvoorstel	476
2.	Achtergrondinformatie ERTMS/ETCS	485
3.	Lijst van briefings en reflectanten	488
4.	Lijst van besloten voorgesprekken	490
5.	Lijst van openbare verhoren	493
6.	Lijst van vorderingen en informatieverzoeken	495
7.	Praktische werkafspraken met het kabinet	496
8.	Inzageafspraken met NS	498
9.	Lijst van afkortingen	501
10.	Bronnenlijst	503

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Aanleiding

Op dinsdagochtend 15 januari 2013 valt een afdekrooster van de onderkant van een Fyra¹ die via het hogesnelheidsspoor onderweg is van Brussel naar Amsterdam. Twee dagen later wordt ook bij een andere Fyra aanzienlijke schade geconstateerd. Dit is aanleiding voor NS om tijdelijk niet meer te rijden met de Fyra, de trein van de Italiaanse fabrikant AnsaldoBreda. Op de duurdere Thalys na is er op dat moment geen treinvervoer naar Brussel, waardoor de reiziger letterlijk en figuurlijk in de kou staat. Eind mei 2013 besluit NS definitief te stoppen met deze trein, waarmee er na negen jaar een einde komt aan het Fyra-project. NS heeft uiteindelijk nog geen vijf maanden gereden met de Fyra over de HSL-Zuid. Na vertragingen en kostenoverschrijdingen bij de aanleg van de lijn komt nu ook het al jaren vertraagde beoogde vervoer over de HSL-Zuid niet tot stand.

De problemen rond de Fyra en de publieke verontwaardiging hierover zijn voor de Tweede Kamer in juni 2013 aanleiding het initiatief te nemen tot een parlementaire enquête. De hoofdvraag van deze parlementaire enquête luidt: *waarom is het oorspronkelijk beoogde vervoer over de Hogesnelheidslijn-Zuid (HSL-Zuid) niet tot stand gekomen?* Om deze vraag te beantwoorden heeft de enquêtecommissie verschillende aspecten onderzocht, zoals de gang van zaken rond de aanbesteding van de vervoersrechten, de aanbesteding, bouw, ingebruikname en uitdienstneming van de Fyra, de verwickelingen rond vervoerder HSA en de plannen voor het alternatieve vervoer na de Fyra.

1.2 Hoofdconclusie

De hoofdconclusie van de commissie luidt: *Het oorspronkelijk beoogde vervoer over de HSL-Zuid is niet tot stand gekomen, omdat andere belangen keer op keer prevaleerden boven het verwezenlijken van het reizigersvervoer. Zo hechtte de Staat veel belang aan de financiële opbrengsten en was NS gefocust op het behouden van zijn strategische positie op het Nederlandse spoor. Hierdoor is niet alleen het belang van de reiziger geschaad, maar blijft bovendien de met belastinggeld gefinancierde miljardeninvestering in de HSL-Zuid onderbenut.*

De belangrijkste momenten waarop andere belangen prevaleerden worden hier kort uiteengezet. De kiem van de problemen ligt in de jaren negentig van de vorige eeuw, wanneer het kabinet besluit tot aanleg van de HSL-Zuid, maar het beoogde vervoer niet concreet uitwerkt en hier ook geen goede afspraken over maakt met de Belgische Staat en de Belgische spoorwegen. Het is de tijd van liberalisering en geloof in marktprikkels. In lijn met die tijdgeest wil het kabinet een aanzienlijk deel van de investering terugverdienen met de opbrengsten van het vervoer. De wens van het kabinet om marktspanning te creëren, zorgt er uiteindelijk voor dat ervoor gekozen wordt de rechten voor het vervoer over de HSL-Zuid openbaar aan te besteden, in een poging de opbrengst te maximaliseren. NS is bezorgd om het behoud van zijn strategische positie op het Nederlandse spoorweginet. Daarom doet NS samen met partner KLM een buitengewoon hoog bod om de concessie te verkrijgen. Ook met de kennis van toen kunnen bij het realiteitsgehalte van dat bod vraagtekens

¹ In dit rapport wordt met Fyra de V250-trein van AnsaldoBreda bedoeld.

worden gezet, zowel in vervoerskundig als in financieel opzicht. Maar ook het realiteitsgehalte van de uitvraag door de Staat om het beoogde vervoer tot stand te brengen met de gevraagde financiële randvoorwaarden (minimaal € 100 miljoen per jaar), de beoogde startdatum en de ontbrekende afspraken met de Belgische partners, is twijfelachtig. Toch komt in december 2001, op basis van het bod van NS en KLM, een concessieovereenkomst tot stand.

Van meet af aan blijkt dat het speciaal opgerichte vervoersbedrijf HSA (High Speed Alliance) grote moeite zal hebben om de concessieovereenkomst na te komen. Over de hoogte van de te betalen concessievergoeding ontstaat een strijd tussen de Staat als concessieverlener en NS en HSA als concessiehouder, die bijna tien jaar lang zal duren. Het realiseren van goed, snel en goed betaalbaar vervoer is hierbij ondergeschikt geworden aan de financiële, politieke en strategische belangen. Dat is beide partijen aan te rekenen. Pas als het water HSA aan de lippen staat, het realiseren van vervoer over de HSL-Zuid in gevaar komt en een groot financieel verlies voor de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu dreigt, vinden de Staat en NS elkaar. In 2011 wordt met het zogenoemde onderhandelakkoord de faillissementsdreiging afgewend door een oude wens van NS in vervulling te laten gaan: het vooruitzicht van één geïntegreerde concessie voor het hoofdrailnet en de hogesnelheidslijn. Daarmee is de gedachte van concurrentie op en om het spoor voorlopig naar de achtergrond verdwenen. De Staat accepteert een afschrijving op de geraamde concessievergoedingen van circa € 1 miljard én een versobering van het vervoersaanbod. Hiermee ontstaat er weer uitzicht op vervoer.

Daarvoor zijn dan wel treinen nodig. De komst van de treinen verloopt echter ook niet voorspoedig. Bij de aanbesteding van de trein in 2002 zet NS een complexe en voor treinenbouwers weinig aantrekkelijke vraag in de markt, waardoor enkele gerenommeerde treinenbouwers al snel afhaken. De aanbestedingsprocedure verloopt niet volgens de regels. Zo accepteert NS aanpassingen aan de offerte van AnsaldoBreda nadat de deadline hiervoor gepasseerd is. Uiteindelijk blijft er slechts één fabrikant over: het Italiaanse AnsaldoBreda. AnsaldoBreda en NS² komen een zeer krappe planning overeen, waarvan NS vooraf wist dat deze niet gehaald zou worden. Dat de beoogde levering met vijf jaar wordt overschreden, was echter boven ieders verwachting. NS en AnsaldoBreda strijden zowel tijdens de bouw als na de levering van de treinen over de oorzaken van die vertraging. Tijdens het bouwen van de Fyra zijn er ook zorgen over de kwaliteit van de trein. NS kiest er echter voor om door te gaan met AnsaldoBreda en met de Fyra; alsnog andere treinen bestellen lijkt elke keer meer tijd te kosten dan doorgaan op de ingeslagen weg. Bovendien kan het opzeggen van de koopovereenkomst gevolgen hebben voor het behoud van de concessie. HSA verkeert immers in financiële problemen en de kans is klein dat de Staat HSA zal redden als er geen zicht is op levering van treinen en daarmee op spoedig vervoer over de HSL-Zuid.

Bij de start van het internationale vervoer met de Fyra prevaleren opnieuw andere belangen boven die van de reiziger van en naar Brussel. NS besluit in maart 2012 dat de Fyra later dat jaar ingezet zal worden en dat hiervoor geen terugvalopties zoals de Benelux-trein achter de hand worden gehouden. Dit besluit neemt NS terwijl het bedrijf de Fyra's nog niet heeft

² NS Financial Services Company, het in Ierland gevestigde leasebedrijf van NS, sluit de koopovereenkomst met AnsaldoBreda. Voor de leesbaarheid wordt hier gesproken over NS.

overgenomen en de betrouwbaarheid nog in hoge mate onzeker is. NS neemt vervolgens de treinen over terwijl ze nog niet aan alle contractuele voorwaarden voldoen. NS houdt, ondanks aanhoudende ernstige twijfels over de betrouwbaarheid van de treinen en van de dienstregeling, vast aan de startdatum van de internationale dienst met de Fyra. De dienstregeling met de Fyra's blijkt na de start inderdaad onvoldoende betrouwbaar. Na winterproblemen en een incident met een afdekrooster dat van de trein valt, haalt NS alle Fyra's van het spoor, in eerste instantie tijdelijk.

Na jarenlange vertragingen bij de bouw heeft NS de Fyra dus uiteindelijk toch nog te vroeg ingezet. Het besluit van NS om geen terugvaloptie te hanteren, wreekt zich nu voor de reiziger. Als de Fyra uit de dienst gehaald wordt, is er voor de treinreiziger op dat moment, afgezien van de dure Thalys, geen reële alternatieve treinverbinding meer tussen Amsterdam en Brussel. NS voldoet daarmee niet aan de concessieverplichtingen. Dat brengt het risico met zich mee dat de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu de concessie intrekt. Het feit dat het Ministerie van Infrastructuur en Milieu voor zijn inkomsten nog steeds afhankelijk is van NS als vervoerder – dat is met het onderhandelakkoord uit 2011 nog eens bekrachtigd – draagt eraan bij dat NS in de zomer van 2013 kan stoppen met de Fyra en een alternatief vervoersaanbod mag presenteren zonder de concessie te verliezen. Bij het besluit om te stoppen met de Fyra speelt het gebrek aan vertrouwen van NS in AnsaldoBreda om de treinen te herstellen een rol.

Het alternatieve vervoersaanbod van NS, dat vanaf 2021 volledig operationeel zou moeten zijn, wordt met langzamere treinen uitgevoerd en biedt geen snelle, directe, flexibel bruikbare en goed betaalbare verbindingen over de HSL-Zuid van en naar België. Dit alternatief is voor NS financieel aantrekkelijker dan het herstellen van de Fyra en het uitvoeren van het eerder afgesproken vervoer. Het kabinet en de Tweede Kamer vinden het plan een volwaardig alternatief en stemmen ermee in. Met dit alternatieve vervoersaanbod wordt naar het oordeel van de commissie de reiziger aanmerkelijk slechter bediend dan beoogd en blijft de investering in de HSL-Zuid onderbenut. Het beoogde vervoer over de HSL-Zuid, zoals dat was voorzien bij de aanleg en de concessieovereenkomst, is hiermee verder uit zicht geraakt.

Binnen de complexe keten van beslissingen en gebeurtenissen identificeert de commissie de volgende vier cruciale keuzemomenten bij het niet tot stand komen van het beoogde vervoer over de HSL-Zuid:

1. Het aanlegbesluit HSL-Zuid wordt in 1996 genomen zonder uitgewerkte doelstellingen of afspraken met betrokken partijen, waaronder de Belgische partners, over de concreet te realiseren treindiensten.
2. De concessieovereenkomst voor de vervoersconcessie HSL-Zuid wordt in 2001 gesloten, terwijl het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en NS beide weten dat hieraan grote risico's zijn verbonden voor het realiseren van het beoogde vervoer. Die risico's betreffen met name de hoge concessievergoeding in combinatie met een onrealistische onderbouwing en ontbrekende afspraken met de Belgische spoorwegmaatschappij NMBS, maar ook in vervoerskundige zin zijn er risico's.
3. NS besluit in maart 2012 om in december van dat jaar te starten met de internationale dienst met de Fyra en geen terugvalopties achter de hand te houden. Op dat moment heeft NS echter nog geen enkele Fyra in bezit en ook geen goed zicht op het functioneren van de Fyra.

Dit besluit leidt tot een voortijdige overname van de treinen voordat deze gereed zijn, een beperkt uitgevoerd proefbedrijf en de inzet van treinen waarvan de betrouwbaarheid in hoge mate onzeker is.

4. De instemming van het kabinet en de Tweede Kamer met het alternatieve vervoersaanbod van NS in 2013, waarmee snelle, directe, flexibel bruikbare en goed betaalbare verbindingen over de HSL-Zuid naar België voor de reiziger ontbreken.

De commissie is van oordeel dat in de eerste plaats de opeenvolgende betrokken bewindslieden en NS verantwoordelijkheid dragen voor het feit dat het beoogde vervoer over de HSL-Zuid niet tot stand komt. Door primair uit te gaan van de eigen financiële en strategische belangen komen de Staat en NS terecht in een jaren durende, destructieve strijd. Zowel de Staat als NS kijkt niet verder dan naar de getekende contracten en wijst voor een oplossing van problemen naar de ander. Die opstelling brengt oplossingen niet dichterbij. Datzelfde gaat op voor NS en Ansaldo-Breda, die op verschillende momenten gedurende het Fyra-project niet nader tot elkaar komen en daarmee een gezamenlijke oplossing voor de problemen met de Fyra frustreren. Blaam treft in mindere mate ook de Tweede Kamer en de Belgische spoorwegmaatschappij NMBS. De Tweede Kamer heeft in dit dossier over het algemeen een vrij goede informatiepositie, hoewel het kabinet de Tweede Kamer in een aantal gevallen onvolledig en/of onjuist informeert. De Tweede Kamer volgt het dossier kritisch. Er is binnen de Tweede Kamer overwegend brede steun voor zowel het kabinet als NS. De Tweede Kamer blaft, maar bijt niet. Uiteindelijk stemt de Tweede Kamer in 2013 ook in met het alternatieve vervoersaanbod van NS, waarmee het ooit beoogde vervoer over de HSL-Zuid uit zicht raakt. NMBS is evenzeer in de eerste plaats gefocust op de eigen belangen, hetgeen niet bijdraagt aan het realiseren van het door de Nederlandse partijen beoogde vervoer tussen België en Nederland. De commissie constateert dat het uiteindelijk in 2013 tot stand gekomen alternatieve vervoersaanbod in belangrijke mate wordt gedictieerd door hetgeen NMBS wel en niet wilde.

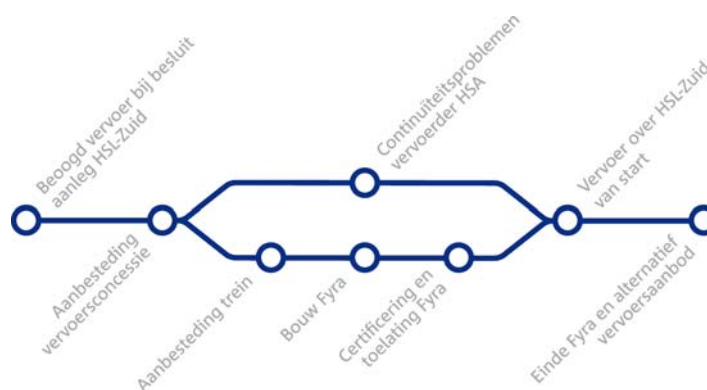
Risico's en verantwoordelijkheden zijn in dit dossier vaak afgeschoven naar andere partijen of doorgeschoven in de tijd. Dit is gebeurd tussen zowel betrokken partijen als binnen betrokken partijen zelf. Rollen zijn minimaal ingevuld. De commissie vindt het schokkend dat zij deze minimalistische invulling van taken en verantwoordelijkheden ook aantrof bij de toezichthouder voor de veiligheid van het spoorvervoer, de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT).

Het heeft de betrokkenen aan moed ontbroken om gezamenlijk een succes van het vervoer over de HSL-Zuid te maken, hetgeen gezien de forse investering in deze spoorlijn wel had mogen worden verwacht.

1.3 Deelconclusies

In deze paragraaf wordt de hoofdconclusie nader toegelicht aan de hand van een «treinreis» langs de deelconclusies. In chronologische volgorde gaat de reis over het spoor langs verscheidene stations, die tevens aansluiten bij de hoofdstukindeling. Onderweg zijn er twee knooppunten. Na de gunning van de vervoersconcessie splitst het spoor in twee sporen. Het ene spoor beschrijft de ontwikkelingen rond de vervoersconcessie, het andere spoor de totstandkoming van de Fyra. Deze twee sporen lopen in de tijd gedeeltelijk parallel en kennen ook een onderlinge samenhang. Bij het tweede knooppunt komen de twee sporen weer samen, als de

financiële problemen van de vervoerder zijn opgelost en de Fyra eind 2012 gaat rijden. De reis eindigt bij het besluit om definitief te stoppen met de Fyra en het alternatieve vervoersaanbod.



Beoogd vervoer bij besluit aanleg HSL-Zuid

De reis begint bij het eerste station: het vervoer dat ooit beoogd was. Bij dit station gaat het over de plannen die Nederland ooit had met hogesnelheidsvervoer over het spoor.

Doel HSL-Zuid: substitutie auto- en vliegverkeer en versterken economische positie Randstad

In 1989 komen Europese verkeersministers overeen hogesnelheidslijnen aan te leggen tussen Parijs, Brussel, Keulen en Amsterdam. Met een definitief besluit van het kabinet in 1996 over de aanleg en het tracé van de HSL-Zuid vult Nederland deze afspraak concreet in. Met deze hogesnelheidslijn streeft het kabinet hoofdzakelijk twee doelen na:

- het versterken van de economische positie van Nederland en de Randstad;
- treinverkeer als vervanging voor auto- en vliegverkeer (substitutie).

Grote ambities en veel mogelijkheden, maar geen concrete vervoersdoelstellingen en -afspraken

De planologische kernbeslissing HSL-Zuid schetst allerlei mogelijke treindiensten, maar dit zijn slechts theoretische mogelijkheden. Het kabinet heeft op het moment dat wordt besloten tot aanleg van de HSL-Zuid weliswaar mogelijkheden van treindiensten verkend, maar geen uitgewerkte doelstellingen geformuleerd of afspraken gemaakt met betrokken partijen (zoals de vervoerders NS, NMBS en SNCF en de Belgische Staat en de Franse Staat) over concreet te realiseren treindiensten, in termen van verbindingen met hun frequenties, halteplaatsen en reistijden.

De internationale afspraak is om tussen Antwerpen en Rotterdam een nieuwe lijn aan te leggen die geschikt is voor 300 km/u en om tussen Rotterdam en Amsterdam het bestaande spoor geschikt te maken voor 200 km/u. Het kabinet gaat een stap verder en besluit ook tussen Rotterdam en Amsterdam een nieuwe lijn aan te leggen, eveneens geschikt voor 300 km/u. Hoewel de Tweede Kamer zich in meerderheid kritisch toont over de meerwaarde van een snelheid van 300 km/u, stemt zij daar uiteindelijk wel mee in. De commissie stelt vast dat de discussie over de snelheid zeer relevant is, omdat die in latere jaren herhaaldelijk zal terugkomen.

Financiële doelstelling vervoer ligt wél vroeg vast: f 1,8 miljard terugverdienen

In de planologische kernbeslissing is al wel opgenomen dat een bedrag van f 1,8 miljard moet worden terugverdiend met de exploitatie van de lijn, als private bijdrage aan de aanlegkosten. De wijze waarop dit bedrag zal terugvloeien naar de staatskas is nog niet uitgewerkt. Zowel de wijze waarop dit bedrag zal worden terugverdiend, als de hoogte van het bedrag is in latere jaren onderwerp van discussie.

De commissie constateert dat ten tijde van het aanlegbesluit grote ambities worden geuit ten aanzien van het vervoer over de HSL-Zuid. Er worden hoge verwachtingen gewekt in de samenleving: de lijn is geschikt voor de hoogst mogelijke snelheid, er is een palet aan mogelijke treinverbindingen en het vervoer zal zo winstgevend zijn dat daarmee een groot bedrag uit private financiering kan terugvloeien. De commissie oordeelt dat het kabinet voorafgaand aan de besluitvorming over de aanleg van de HSL-Zuid een beter beeld had moeten hebben van de benutting van de hogesnelheidslijn, zeker gezien de grote ambities en de geraamde investering van f 7,5 miljard in de aanleg van de HSL-Zuid. De Staat had concrete vervoersdoelstellingen moeten uitwerken voor de HSL-Zuid en had hierover betere afspraken moeten maken met de betrokken partijen in binnen- en buitenland, in het bijzonder met de Belgische Staat en de Belgische spoorwegen.

De commissie is van oordeel dat het toenmalige kabinet de geraamde kosten van de aanleg minder dominant en realistischer had moeten vertalen in een financiële doelstelling voor de toekomstige vervoerder. De verantwoordelijkheid voor het tot stand brengen van goed vervoer had zwaarder moeten wegen dan financiële doelstellingen.

Aanbesteding vervoersconcessie

De tweede halte op het spoor waarlangs de deelconclusies uiteen worden gezet, is de aanbesteding van de vervoersconcessie.

Rommelige, inconsequente en gebrekkige concessieverlening

De commissie stelt vast dat het doel dat ooit met de aanleg van de HSL-Zuid beoogd werd, reeds in aanloop naar de aanbesteding van het vervoer is ondergesneeuwd onder andere doelstellingen en belangen. In een tijdsgewricht van liberalisering en marktwerking is het onder het tweede kabinet-Kok gekomen tot een aanbesteding van de vervoersconcessie. Dit terwijl, zo stelt de commissie vast, tegelijkertijd bij minister Netelenbos van Verkeer en Waterstaat en een meerderheid van de Tweede Kamer de wens bestond om het vervoer over de HSL-Zuid door NS te laten uitvoeren. Dat heeft het verloop van de aanbestedingsprocedure sterk beïnvloed en ertoe geleid dat het door het kabinet-Kok II zelfgekozen instrumentarium van een aanbesteding niet consequent is gehanteerd.

De vervoersrechten voor de HSL-Zuid maken deel uit van een reeks dossiers waarop de Staat en NS rond de eeuwwisseling botsen. NS is weliswaar verzelfstandigd, maar is nog steeds voor 100% een staatsdeelname. De commissie is van oordeel dat de moeizame verhoudingen tussen de Staat en NS de besluitvorming over de invulling van het vervoer over de HSL-Zuid gecompliceerd en vertraagd hebben. De beroerde betrekkingen zijn zowel de Staat als NS aan te rekenen. Beide hebben zich verloren in een destructief onderhandelingspel. De commissie merkt daarbij op dat deze situatie in de eerste plaats is

ontstaan door de beleidswensen van het kabinet, dat door de verzelfstandiging van NS en het organiseren van een aanbesteding strategisch gedrag van de kant van NS heeft uitgelokt.

Vandaag de dag moet worden vastgesteld dat aan geen van de doelstellingen van de openbare aanbestedingsprocedure is voldaan. De bij de aanbesteding geëiste reistijden en frequenties worden niet waargemaakt. De beoogde private bijdrage aan de aanlegkosten is niet volledig gerealiseerd.

Kabinet-Kok kiest voor openbaar aanbesteden van het internationale vervoer en een eerste kans voor NS voor het binnenlandse vervoer

Het eerste kabinet-Kok maakt halverwege de jaren negentig van de vorige eeuw bewust de keuze om in te zetten op een openbare aanbesteding van de vervoersrechten voor de HSL-Zuid. Die keuze past in het toen bestaande tijdsgewricht van economische groei en liberalisering. De wens bestaat om meer marktprikkels aan te brengen in de spoorsector en met private financiering een deel van de hoge aanlegkosten van de HSL-Zuid terug te verdienen. Het kabinet wil daarbij enerzijds NS de tucht van de markt laten voelen, maar wil anderzijds zijn eigen staatsdeelneming niet te veel beschadigen. Minister Netelenbos, NS en de Tweede Kamer zijn van mening dat NS een belangrijke rol moet spelen bij het vervoer op de HSL-Zuid. In die context besluit het kabinet in 1999 op voorstel van minister Netelenbos om NS de eerste kans te geven een exclusief bod uit te brengen op de rechten voor het binnenlandse vervoer op de HSL-Zuid. Daarnaast maakt het kabinet de keuze om voorlopig alleen het internationale vervoer over de HSL-Zuid aan te besteden. Met het uitsturen van het registratiedocument, waarin deze keuzes zijn vastgelegd, wordt de procedure opgestart en een eerste stap gezet in de richting van de aanbesteding van de vervoersconcessie voor het internationale vervoer over de HSL-Zuid.

Verzet NS tegen elke vorm van openbaar aanbesteden

NS is beducht voor concurrentie, omdat NS vreest voor zijn eigen positie. NS stelt daarom alles in het werk om een openbare aanbesteding te voorkomen, zoekt daarbij de grenzen van het betamelijke op en overschrijdt deze soms zelfs.

NS wordt in 1999 in de gelegenheid gesteld om een eerste exclusief bod te doen op de rechten voor het binnenlandse vervoer op de HSL-Zuid. NS besluit willens en wetens een bod te doen op de rechten van *a/* het vervoer op de HSL-Zuid, binnenlands en internationaal. NS legt met dit zogeheten IC Max-voorstel dus een ongeldig bod op tafel. Het kabinet wijst dat bod naar het oordeel van de commissie terecht af, omdat het geen antwoord biedt op de vraag die de Staat aan NS stelde. Bovendien is het bod inhoudelijk onder de maat, onder andere in financiële zin en door de te lange looptijd van de concessie van 30 jaar. Het kabinet biedt NS nog mogelijkheden om het bod aan te passen zodat het alsnog ontvankelijk zou zijn. De commissie is van oordeel dat de NS-bestuurders een onverstandige beslissing nemen door bewust niet te bieden op het gevraagde. Nadat het kabinet het IC Max-bod definitief afwijst, besluit het kabinet in december 1999 conform de vastgestelde procedure de aanbesteding van al het vervoer voor te bereiden.

Verkeer en Waterstaat onderneemt met de Oranjecombinatie een risicovolle poging om alsnog onderhands aan NS en zijn partners te gunnen

Tegelijk met de voorbereiding van de aanbesteding wordt op initiatief van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat begin 2000 alsnog geprobeerd om alle vervoersrechten voor de HSL-Zuid onderhands te gunnen aan een combinatie van NS, KLM en Schiphol, ook wel de Oranjecombinatie genoemd. De zogenoemde nulfase van de openbare aanbesteding voor het internationale vervoer is dan al in gang gezet, met bijbehorende marktdialoog. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat bewandelt zo twee routes tegelijk: die van de marktdialoog en die van vergaande communicatie met de Oranjecombinatie over een mogelijk bod. Om onderhands te kunnen gunnen moet de al in gang gezette procedure voor de openbare aanbesteding stopgezet worden. Dat is in beginsel mogelijk, als zou blijken dat aan de voorwaarden om een succesvolle aanbesteding te organiseren niet wordt voldaan. Daarvoor is een vervoerskundige en economische onderbouwing noodzakelijk. Minister Netelenbos verbindt echter beide routes in één voorstel: niet voortzetten van de aanbesteding én overgaan tot onderhandse gunning aan de Oranjecombinatie. Juist door die combinatie zijn grote risico's aan dit voorstel verbonden. Het voorstel is dan niet meer alleen gebaseerd op objectieveerbare argumenten volgend uit de marktdialoog, maar wekt ook de indruk van een voorkeur voor de Oranjecombinatie. Bovendien blijkt uit de marktdialoog dat juist wel wordt voldaan aan de voorwaarden om succesvol een aanbesteding te organiseren.

De commissie constateert dat het stoppen van de gestarte procedure en het gunnen aan de Oranjecombinatie juridisch mogelijk was, mits daar voldoende objectieveerbare redenen voor waren. Of die redenen – van vervoerskundige en economische aard – voldoende aanwezig waren, is zeer twijfelachtig. De commissie acht het onbetamelijk dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat aan NS, KLM en Schiphol vroeg een bod op te stellen, terwijl op dat moment de marktdialoog met de geregistreerde partijen al liep. De commissie is van oordeel dat dit getuigt van inconsequent beleid met substantiële risico's. Bovendien is de commissie van oordeel dat de overheid zich in dezen onbetrouwbaar heeft getoond.

Uiteindelijk toch openbare aanbesteding van al het vervoer, met NS in een gunstige positie

Na een interne strijd besluit het kabinet medio 2000 de openbare aanbesteding door te zetten. Het kabinet neemt die beslissing in de wetenschap dat NS en partner KLM in een gunstige uitgangspositie zitten om de aanbesteding te winnen. Met tegenzin, maar in een gunstige uitgangspositie, doet NS mee aan de openbare aanbesteding. De commissie is van oordeel dat het kabinet de keuze voor een openbare aanbesteding niet consequent heeft uitgevoerd. Het gehele traject van invulling van de concessieverlening overziend, heeft het kabinet, mede ingegeven door de opstelling van de Tweede Kamer ten faveure van NS, een zwalkende koers gevaren en zich daarmee geen betrouwbare partner getoond voor de belanghebbende partijen, NS inbegrepen.

Handelwijze NS en kabinet in openbare aanbesteding onverstandig en onverantwoord

Het kabinet hecht bij de inrichting van de openbare aanbesteding veel belang aan de financiële hoogte van de biedingen voor de beoordeling van de biedingen. Dat leidt ertoe dat de hoogte van het bod doorslag-

gevend wordt. Het realiseren van vervoersdoelstellingen raakt daardoor op de achtergrond.

NS doet doelbewust een extreem hoog bod om koste wat kost de aanbesteding te winnen en de concessie te bemachtigen. Het realiteitsgehalte van het bod van NS en KLM is bijzonder twijfelachtig, zowel financieel als vervoerskundig. Het bod van NS en KLM is, ingegeven door de wijze waarop bij de aanbesteding punten konden worden verdiend, niet gericht op het vervoeren van zo veel mogelijk reizigers tegen een redelijke prijs, maar op een maximale financiële opbrengst voor de Staat. De commissie is van oordeel dat een dergelijke cynische wijze van opereren een 100% staatsdeelneming, die uitvoering geeft aan een publieke nutsfunctie, niet past en dat de bestuurders van NS daarin onverantwoordelijk hebben gehandeld.

Twijfels over de haalbaarheid van de gevraagde reistijden, de onrealistisch hoge vervoersprognoses en de onverwachte hoogte van het bod wegen voor het kabinet minder zwaar dan de mogelijkheid om aan NS te gunnen en het geloof dat het wel goed zal komen, indien in het contract met NS en KLM harde verplichtingen komen te staan. Vanuit de markt zijn er duidelijke signalen dat het door de Staat gevraagde minimumbedrag van € 100 miljoen per jaar niet haalbaar is. Het kabinet sluit de ogen voor die signalen, gedooft de handelwijze van NS en KLM en accepteert het bod van NS en KLM, ondanks ook toen al bestaande twijfels over het realiteitsgehalte. De commissie constateert dat nooit daadwerkelijk wordt overwogen het bod van NS en KLM niet-ontvankelijk te verklaren. De Staat vertrouwt op het bindende karakter van de concessieovereenkomst met NS en KLM om te voldoen aan de eisen en ook volledig uitvoering te geven aan de concessieovereenkomst. De commissie is van mening dat als duidelijk is dat grote twijfels rijzen over beoogde doelen (zoals concessiebetaling, gewenste verbindingen en reistijd) de Staat de verantwoordelijkheid voor die risico's niet enkel bij de vervoerder moet leggen, maar zich moet herbezinnen of de gezeten problemen het bereiken van de beoogde doelen niet in de weg staan.

De commissie kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de aanbesteding simpelweg niet *mocht* mislukken, vanwege prestige, vanwege een gevoel van urgentie om zo snel mogelijk vervoer te realiseren en vanwege de complexe weg die is afgelegd om tot de aanbesteding te komen. De logische consequentie bij het uitblijven van een vertrouwenwekkend antwoord vanuit de markt, namelijk het stopzetten van de aanbesteding, is nooit serieus overwogen. Op basis van de aanbestedingsdocumentatie, die de Staat zelf heeft opgesteld, is er voldoende reden om de aanbesteding te stoppen, aangezien er hooguit één potentieel geldig bod is, terwijl voor het vervolg eigenlijk twee geldige biedingen nodig zijn.

Staat en NS sluiten onwerkbare concessieovereenkomst met grote risico's

De commissie constateert dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat er niet in slaagt in de onderhandelingsfase een aantal belangrijke kwesties voldoende te adresseren. Ondanks twijfels over de haalbaarheid van de reistijden en de businesscase, is de concessieovereenkomst getekend. Maatregelen om grote nog openstaande risico's te beheersen ontbreken. Belangrijk hierin is dat het faillissementsrisico van vervoerder HSA, dat zich al snel prominent aandient, onvoldoende is onderkend. De commissie constateert dat hier onvoldoende waarborgen voor zijn getroffen. Ook neemt de Staat een groot risico doordat er nog geen overeenstemming is met NMBS over alle grensoverschrijdende verbindingen. Deze verbin-

dingen staan vreemd genoeg echter wel al in de concessieovereenkomst tussen de Staat en NS en KLM. De commissie is van oordeel dat de Nederlandse Staat zelf betere afspraken had moeten maken met de Belgische Staat voor de aanbesteding van de vervoersconcessie en in principe al voor de aanleg van de HSL-Zuid zelf. Aan de maatschappelijke acceptatie van hoge tarieven op de HSL-Zuid besteedde het Ministerie van Verkeer en Waterstaat te weinig aandacht, waaraan het risico kleefde dat de hoge concessiebetaling van HSA in de praktijk niet realiseerbaar zou zijn.

De Staat heeft de keuze gemaakt de verantwoordelijkheid voor elk van die risico's zo veel als mogelijk te beleggen bij de vervoerder. Risico's verdwijnen echter niet door zo'n verschuiving en worden daardoor niet per definitie kleiner of beter beheersbaar. De commissie concludeert dat er een onwerkbare concessieovereenkomst tot stand is gekomen. Dat geldt voor de gecontracteerde vervoersafspraken en voor de overeengekomen concessievergoeding. De commissie is van oordeel dat een meer vooruitziende blik op zijn plaats was geweest, waarbij de verantwoordelijke ministers van Verkeer en Waterstaat en Financiën niet alleen aandacht hadden moeten schenken aan wie de risico's zou dragen, maar ook aan hoe die risico's inhoudelijk beperkt zouden kunnen worden en wat zij konden doen als de vervoerder ze niet zou kunnen of willen beheersen.

Continuïteitsproblemen vervoerder HSA

Na het eerste knooppunt splitst het spoor zich in twee sporen. Het ene spoor beschrijft de ontwikkelingen rond de vervoersconcessie en de vervoerder, het andere spoor de totstandkoming van de Fyra. Een belangrijke halte op het spoor over de ontwikkelingen rond de vervoersconcessie is de dreiging van een faillissement van vervoerder HSA. Die wankelende positie, de gevolgen die een faillissement heeft en de oplossing die hiervoor wordt gevonden, dragen in hoge mate bij aan het niet tot stand komen van het beoogde vervoer.

Betrokken partijen zijn tien jaar lang niet in staat gebleken het probleem van de onwerkbare concessieovereenkomst op te lossen

De Staat en HSA (en NS) zijn in sterke mate van elkaar afhankelijk om het vervoer te realiseren. Vanaf het moment van de ondertekening van de concessieovereenkomst in 2001 tot en met het sluiten van het onderhandelsakkoord in 2011 is er sprake van een dreigend faillissement van vervoerder HSA. Signalen over de onhaalbaarheid van de businesscase zijn al in 2002 zichtbaar. Het kabinet beschouwt dit in hoofdlijnen als een bedrijfseconomisch risico voor de uitvoerder van de concessie. Een faillissement van de vervoerder kan grote consequenties hebben. Het realiseren van vervoer over de HSL-Zuid komt in dat geval hoogstwaarschijnlijk niet of in ieder geval later dan gepland tot stand. Voor een oplossing voor de hoge concessievergoeding heeft HSA de Staat nodig. Tegelijkertijd is de Staat voor het vervoer over de HSL-Zuid en voor de inmiddels ingeboekte hoge inkomsten op zijn begroting mede afhankelijk van HSA. Voor een oplossing is daarom een gezamenlijke inspanning van alle betrokkenen noodzakelijk. De commissie concludeert dat het bij alle betrokken partijen lang heeft ontbroken aan de wil en de moed om tot die noodzakelijke gezamenlijkheid te komen. Deze periode overziend, concludeert de commissie dat de concessieovereenkomst en bijbehorende contracten die de Staat, NS en KLM en NMBS in 2001 hebben gesloten, niet werkten. Vooral de hoge concessievergoeding, die een

direct gevolg is van het exorbitant hoge bod van NS en KLM, leidde in de praktijk tot grote problemen.

Verkeerde prikkels leiden tot verkeerde focus bij HSA

Het door beide partijen overeengekomen hoge concessiebedrag heeft tot verkeerde prikkels voor de vervoerder geleid. De primaire focus van HSA ligt niet bij het aantrekken van zo veel mogelijk reizigers en het organiseren van zo goed mogelijk vervoer, maar bij het maximaliseren van de omzet en het onderhandelen met de Staat over het verlagen van de concessieprijs. De commissie vindt het betreuenswaardig dat dergelijke financiële prikkels ertoe hebben geleid dat het beoogde doel van goed internationaal en nationaal hogesnelheidsvervoer uit beeld is geraakt.

NS neemt onvoldoende verantwoordelijkheid voor HSA

NS heeft de verplichtingen die HSA is aangegaan van ondergeschikt belang gemaakt aan het behoud van de machtspositie van NS in Nederland. NS heeft als hoogste prioriteit het behoud van de concessie en daarmee het langdurig uitsluiten van concurrentie, maar dat leidt er niet toe dat NS en HSA er alles aan doen om zo snel mogelijk het contractueel afgesproken vervoer over de HSL-Zuid tot stand te brengen. Zo is het op gezette tijden vanuit bedrijfseconomisch perspectief gunstiger om niet te rijden en de aanvangsdatum te verschuiven, dan extra te investeren in tijdelijk materieel als oplossing voor de vertraagde levering van de Fyra. NS speelt daarbij succesvol in op de verschillende belangen van de Ministeries van Infrastructuur en Milieu en van Financiën. De commissie is van oordeel dat NS meer verantwoordelijkheid voor het bod van NS en KLM had moeten nemen, bijvoorbeeld door de strategische waarde van de HSL-Zuidconcessie niet ten laste van HSA te laten komen, maar van het moederbedrijf, of door HSA zelf in de lucht te houden. Hoewel het voor NS juridisch wellicht verdedigbaar was om dat niet te doen, acht de commissie het laakbaar dat NS, met zijn maatschappelijke rol, zijn verantwoordelijkheid niet neemt en daarmee een groot deel van de financiële consequenties bij de Staat neerlegt, terwijl die consequenties in belangrijke mate een direct gevolg zijn van het strategisch hoge bod van NS.

Pappen en nathouden: kabinet maakt geen keuze

Het kabinet maakt lange tijd geen keuze tussen óf het structureel tegemoetkomen van HSA, óf het volgen van de principes van de markt met een faillissement van de vervoerder tot gevolg. In plaats daarvan kiest het kabinet voor uitstel en halfbakken maatregelen. Dit wordt in belangrijke mate ingegeven door de angst voor politieke, financiële en juridische consequenties. De commissie is van oordeel dat het kabinet daarmee het algemeen belang, in casu gelegen in het tot stand brengen van goed vervoer over de HSL-Zuid, heeft geschaad.

Tot 2007: patstelling en vooruitschuiven

Tot aan de zomer van 2004 ondernemen NS en HSA verschillende pogingen om bij de Staat de druk op te voeren om over te gaan tot een verlaging van de concessievergoeding. HSA zet hierbij in op korting op de concessievergoeding in ruil voor een beperking van de maximale tarieven, waar een verlaging van de concessievergoeding met € 47 miljoen tegenover moet staan. Die druk wordt veelal op basis van een onjuiste voorstelling van zaken opgevoerd. Dat geldt voor de tariefrestringbepaling, waarbij NS en HSA voor het kabinet en de Tweede Kamer verzwijgen dat hiermee ook financieel gunstige effecten voor HSA gepaard gaan. Het geldt ook als NS de druk op het kabinet wil opvoeren

door de bestelling van treinen uit te stellen, zolang er geen duidelijkheid is over de tariefrestrictiebepaling. In 2003 speelt het opnieuw, als NS de druk opvoert door te stellen dat HSA vanwege de slechte financiële vooruitzichten minder treinen kan bestellen dan nodig zijn om het in de concessie overeengekomen aantal treindiensten uit te voeren.

Het is voor NS volstrekt duidelijk dat er geen haalbare businesscase ligt. Ondanks meerdere verzoeken van de Staat, geven NS en HSA lange tijd geen volledig inzicht in de onderliggende cijfers en aannames. Uit angst dat de ophoging van het bod met de strategische waarde wordt ontdekt, kiest HSA er bewust voor niet alle informatie te verstrekken die nodig is om de Staat ervan te overtuigen dat de financiële positie van HSA echt in gevaar is. NS en HSA beroepen zich hierbij op het bedrijfsvertrouwelijke karakter van deze informatie.

Hoewel formeel juridisch gezien NS en HSA wellicht in hun recht staan om de gevraagde informatie niet te verschaffen, vindt de commissie het onbegrijpelijk dat NS en HSA op een dergelijke strategische wijze omgaan met de informatieverstrekking aan de Staat, tot wie NS zich nota bene richt voor een financiële oplossing. Niet alleen vanwege het feit dat NS een staatsdeelneming is, maar ook vanwege het feit dat NS door het hoge bod dat het bedrijf heeft gedaan *zelf* een belangrijke veroorzaker is van de complexe situatie waarin beide partijen verstrikt zijn geraakt, ligt een andere opstelling van NS hier voor de hand. In de ogen van de commissie had het van moed getuigd als de handelwijze rond het bod zou zijn toegegeven en vanuit een open en transparante houding gezocht zou zijn naar een oplossing. In plaats daarvan heerste er tien jaar lang een schimmige situatie rondom de businesscase van HSA.

In de zomer van 2004 overtuigen minister Peijs van Verkeer en Waterstaat en vooral minister Zalm van Financiën NS ervan dat de Staat niet kan overgaan tot een wijziging van de concessieovereenkomst, zolang er slechts sprake is van prognoses. Gedrieën besluiten Peijs, Zalm en NS-topman Veenman een oplossing op de lange baan te schuiven. Impliciet committeren zij zich zo wel om op termijn tot een oplossing voor HSA te komen en de vervoerder niet zo maar failliet te laten gaan. Hoewel de commissie begrijpt dat de Staat op basis van prognoses lastig kan ingrijpen en dat de juridische risico's groot zijn, moet de commissie ook vaststellen dat met deze opstelling een oplossing niet dichterbij wordt gebracht.

Opmerkelijk is bovendien dat op dit moment de juridische risico's te groot worden geacht, terwijl op andere momenten, eerder al bij de Oranjecombinatie (2000), of later bij het memorandum van overeenstemming (2008) en het onderhandelakkoord (2011), er wél bereidheid bestaat om juridische risico's te nemen.

Memorandum van overeenstemming redt HSA voorlopig, maar biedt geen structurele oplossing

Zodra in de zomer van 2007 blijkt dat HSA te maken heeft met acute liquiditeitsproblemen, schiet Verkeer en Waterstaat HSA te hulp en keert een voorschot op een schadevergoeding uit. Als in 2008 de faillissementsdreiging dringender wordt, zoekt minister Eurlings naar mogelijkheden om HSA tegemoet te komen. Hoewel voor NS een faillissement van HSA schadelijk zal zijn, zit met name minister Eurlings van Verkeer en Waterstaat in een benarde positie. De politieke schade bij een faillissement van HSA zou aanzienlijk kunnen zijn. In dat geval zou een nieuwe

aanbesteding in beeld komen, maar de geschatte opbrengst daarvan wordt als gevolg van veranderde marktomstandigheden en veranderde Europese regelgeving veel lager ingeschat: in de orde van grootte van € 50 tot € 60 miljoen per jaar. Bij faillissement en heraanbesteding zou realisatie van het beoogde en contractueel overeengekomen vervoer op korte termijn ook ongewisser worden.

Eind 2008 sluit minister Eurlings met NS en HSA het zogeheten memorandum van overeenstemming. Hiermee bereikt de minister dat een faillissement van HSA voorlopig wordt voorkomen. HSA wordt ruimhartig gecompenseerd zonder dat NS een noemenswaardige eigen bijdrage doet. HSA is een apart bedrijf, omdat dit een eis van het kabinet was ten tijde van de aanbesteding van de vervoersconcessie. NS kan schermen met de dreiging van een faillissement, zonder zelf financieel alles in het werk te hoeven stellen om een faillissement te voorkomen. Dit omdat HSA geen geïntegreerd onderdeel is van NS en het garantievermogen dat NS beschikbaar heeft gesteld te beperkt is. NS en HSA realiseren zich dat minister Eurlings bij een faillissement van HSA een groter probleem heeft dan NS zelf. Hoewel NS vooral naar de Staat kijkt, wil Eurlings graag dat ook NS bijdraagt. NS zou extra moeten investeren in HSA om HSA overeind te houden. Extra in HSA investeren is voor NS op dat moment echter geen begaanbaar pad, omdat HSA een structureel verlieslatend bedrijf is en vanwege de staatssteunregels voor staatsdeelnemingen. NS wordt daarin gesteund door de aandeelhouder, het Ministerie van Financiën. Pas als er een integratie van de HSL-Zuid- en de hoofdrailnetconcessie in beeld komt, kan NS weer investeren in het verlieslatende HSA, omdat volgens NS het totaalbeeld een positief rendement kent. De commissie constateert hier een tegenstrijdigheid met het kunstmatig ophogen van het bod in 2001. Bij het bod is, door de strategische ophoging, het te verwachten rendement van HSA omlaag gebracht, al werd de opgerekte businesscase hierdoor op papier nog niet negatief. Vervolgens wordt het handelen van NS beperkt omdat HSA structureel geen rendement oplevert. Op deze wijze lijkt NS andermaal niet zelf verantwoordelijkheid te willen nemen voor het hoge bod. De commissie is ten principale van oordeel dat NS, ondanks vele mitsen en maren, meer verantwoordelijkheid had moeten nemen voor HSA.

De commissie is van mening dat minister Eurlings van Verkeer en Waterstaat gezocht heeft naar juridisch verdedigbare argumenten met als enig doel om HSA tegemoet te kunnen komen. Zo is in 2008 de aanvangsdatum maximaal verschoven en wordt op de rand van het toelaatbare gehandeld door de vertraging grotendeels aan het Europese treinbeveiligingssysteem ERTMS³ te wijten, terwijl die ook andere oorzaken kent.

De commissie erkent het dilemma waarmee minister Eurlings zich geconfronteerd ziet. Een faillissement van HSA zou onmiskenbaar financiële gevolgen voor de Staat hebben gehad en effect hebben gehad op het vervoer over de HSL-Zuid, dat mogelijk later dan gepland tot stand zou zijn gekomen. De commissie concludeert echter ook dat minister Eurlings in 2008 een weg is opgegaan zonder dat vooraf expliciet is afgewogen of een oplossing mét HSA wel de gewenste weg is. Door het geven van uitstel van betaling committeert de Staat zich financieel nog sterker aan HSA. Het memorandum is weliswaar bedoeld als een tijdelijke oplossing, maar bevat wel de intentie van de Staat om HSA niet failliet te

³ ERTMS: European rail traffic management system.

laten gaan. Daarmee raken andere oplossingen dan met HSA en NS verder uit zicht.

De commissie constateert verder dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat het Ministerie van Financiën lange tijd in het ongewisse laat over de status van de onderhandelingen met NS en HSA. Op zijn beurt is het Ministerie van Financiën, als aandeelhouder van NS, geen voorstander van een bijdrage van NS aan HSA, zoals minister Eurlings wil. Het memorandum van overeenstemming is niet besproken in de ministerraad. Gelet op de mogelijk vergaande consequenties van het memorandum, waar minister Eurlings expliciet op gewezen is door minister Bos van Financiën, vindt de commissie dit niet vanzelfsprekend.

De commissie concludeert dat het Europese treinbeveiligingssysteem ERTMS als vertragingsoorzaak een grotere rol krijgt toebedeeld dan het in werkelijkheid had. Dat gebeurt ook in de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. Hoewel er in maart 2008 aanwijzingen zijn dat HSA failliet zou gaan, maakt de minister de keuze om de Tweede Kamer op dit moment daar nog niet expliciet over te informeren. De commissie oordeelt dat minister Eurlings de Tweede Kamer in dit geval misleid heeft. Informatie over de moeilijke financiële positie van HSA is bewust minder helder gepresenteerd aan de Tweede Kamer en de vertraging in de levering van de treinen wordt ten onrechte volledig aan ERTMS toegeschreven. De commissie vindt dit des te kwalijker, daar de aanpassingen in nauwe samenspraak met HSA plaatsvinden.

De Tweede Kamer krijgt weliswaar signalen dat het niet goed gaat bij HSA en dat er gezocht wordt naar een oplossing, maar wordt niet tussentijds betrokken bij de oplossingsrichtingen. De Tweede Kamer wordt eind 2008 geconfronteerd met het memorandum van overeenstemming. Dat is zodanig laat, dat afwijzing naar alle waarschijnlijkheid een faillissement van HSA had betekend. De Tweede Kamer heeft op deze wijze onvoldoende een eigenstandige afweging kunnen maken. Aangezien de eerste geverifieerde financiële gegevens al in augustus 2008 op het departement beschikbaar zijn, heeft de minister de Tweede Kamer op dit punt ontijdig geïnformeerd.

Ondanks slechte prestaties krijgt NS een geïntegreerde concessie en wordt HSA definitief gered

Een structurele oplossing voor HSA wordt uiteindelijk in november 2011 bereikt met het sluiten van het onderhandelakkoord. Daarbij stelt NS zich eindelijk volledig garant voor HSA. NS doet dat in ruil voor het vooruitzicht van een geïntegreerde concessie voor het hoofdrailnet en de HSL-Zuid vanaf 2015. De Staat schrijft met het onderhandelakkoord € 1 miljard aan concessieinkomsten af.

In het onderhandelakkoord worden tevens twee vervoersafspraken met NS gewijzigd. Hiermee wordt de businesscase van HSA verbeterd. De verbinding Den Haag-Breda-Brussel wordt vervangen door Breda-Antwerpen. Den Haag verliest daarmee het vooruitzicht op een hsl-trein en daarmee ook op de rechtstreekse verbinding met Brussel. Daarnaast wordt de frequentie van de verbinding tussen Amsterdam en Rotterdam buiten de spits verlaagd. De Tweede Kamer wordt alleen geïnformeerd over de verlaging van de frequentie tussen Amsterdam en Rotterdam. De minister informeert de Tweede Kamer niet over de afspraak die zij met NS heeft gemaakt om Den Haag-Breda-Brussel te vervangen door Breda-Antwerpen zodra dit operationeel en juridisch mogelijk is.

De einduitkomst van het onderhandelakkoord is er een waarbij NS uitzicht krijgt op de door het bedrijf gewenste, maar beleidsmatig door het kabinet eerder ongewenst geachte, geïntegreerde concessie en waarbij NS ook de gewenste korting op de concessievergoeding krijgt. Het zoeken naar een oplossing heeft zich geconcentreerd op het vinden van een oplossing met NS en HSA. Een alternatief met een andere vervoerder en het opnieuw aanbesteden van de concessie is nooit serieus overwogen. Omdat op dat moment het overeengekomen vervoersaanbod, noch de overeengekomen betalingen zijn gerealiseerd, is de commissie van mening dat NS en HSA daarmee beloofd zijn voor slecht gedrag.

De commissie concludeert dat het kabinet de andere vervoerders ongelijk behandeld heeft ten opzichte van NS. Mogelijke oplossingen die andere vervoerders dan NS de reiziger zouden hebben kunnen bieden, zijn onvoldoende in ogenschouw genomen. Dat andere vervoerders in dit dossier geen kans hebben gekregen, is in de ogen van de commissie temeer niet passend omdat de ontstane problemen deels een direct gevolg zijn van de prestaties van NS en HSA. Allereerst als gevolg van het te hoge bod dat NS en KLM hebben ingediend en later vanwege de problemen van HSA met het tot stand brengen van vervoer over de HSL-Zuid. Bij het overnemen van de verplichtingen van HSA in 2011 in het onderhandelakkoord kan het handelen van NS goed worden verklaard vanuit de vurige wens om de toekomst van het bedrijf zeker te stellen door het vooruitzicht van de geïntegreerde concessie per 2015, waarmee concurrentie langdurig wordt voorkomen. Het strategische handelen van NS in de periode 2001 tot 2011 heeft naar het oordeel van de commissie het beoogde en contractueel overeengekomen vervoer over de HSL-Zuid niet in de eerste plaats gediend.

Er is gezocht naar de oplossing die voor de Staat financieel het minst ongunstig was. Die oplossing blijkt er een te zijn waarbij de schade ten bedrage van ongeveer € 1 miljard bij de Ministeries van Financiën en van Infrastructuur en Milieu terecht komt. Vanuit de belangen van continuïteit van vervoer en het beperken van financiële averij voor de Staat heeft de commissie beslist waardering voor het bereikte onderhandelakkoord. Tegelijkertijd stelt de commissie vast dat de juridische risico's en de eventuele principiële bezwaren tegen integratie van de concessies voor het kabinet en de Tweede Kamer kennelijk niet opwegen tegen het belang van continuïteit van het vervoer, het voorkomen van een groot financieel tekort op de begroting van Infrastructuur en Milieu en het voorkomen van politiek gezichtsverlies als de vervoerder failliet zou zijn gegaan.

De commissie stelt vast dat het onderhandelakkoord – in tegenstelling tot het memorandum van overeenstemming in 2008 – wel wordt besproken in de ministerraad en dat aan de Tweede Kamer in een vroegtijdig stadium verschillende scenario's zijn voorgelegd.

Aanbesteding trein

Het andere spoor waarlangs deze deelconclusies in onderhavig rapport worden uiteengezet heeft betrekking op de Fyra's zelf. Langs dit spoor beschrijft de commissie de ontwikkelingen rond de aanschaf, bouw, certificering en toelating van de Fyra's. Dit spoor loopt parallel in de tijd aan het eerste spoor over de financiële positie van HSA en is hier ook sterk mee verbonden.

De ontwikkelingen rond de Fyra vormen eveneens een belangrijke oorzaak waardoor het beoogde vervoer uiteindelijk niet tot stand is gekomen. Het eerste station langs dit spoor is de aanbesteding van de trein en de keuze voor de Italiaanse fabrikant AnsaldoBreda.

NS zet een complexe en weinig aantrekkelijke vraag in de markt

NS en NMBS willen samen een trein bestellen, maar hebben verschillende wensen. NMBS heeft voor de internationale verbinding een hogesnelheidstrein voor ogen, terwijl NS een minder snelle en daarmee goedkopere trein wil aanschaffen, die hoofdzakelijk voor binnenlands vervoer over de HSL-Zuid gebruikt zal worden. Dat verschil compliceert het aankoopproces van de treinen in belangrijke mate. De commissie constateert dat NS zich onvoldoende realiseert wat de impact is van een gezamenlijk aankoopproces, zeker omdat daar geen duidelijke afspraken over zijn gemaakt voordat de concessieovereenkomst is ondertekend. Ook het feit dat de Staat ervoor kiest dat de treinen moeten voldoen aan de op dat moment nog in ontwikkeling zijnde Europese technische (interoperabiliteits)eisen bemoeilijkt de aankoop: fabrikanten hebben nog geen standaardoplossingen die aan deze eisen voldoen en moeten deze veelal nog ontwikkelen. In combinatie met het kleine aantal treinen dat nodig is, de ongebruikelijke gevraagde snelheid van 220 km/u en de strikte commerciële voorwaarden die NS in de koopovereenkomst wil opnemen, is het voor treinenbouwers een weinig aantrekkelijke opdracht. NS geeft zich daar in de aanloop naar het aanbestedingsproces onvoldoende rekenschap van.

NS heeft treinproducenten onvoldoende op geschiktheid geselecteerd. De gehanteerde selectiecriteria of eisen waarmee treinproducenten zijn geselecteerd hadden tot verbazing van de commissie geen betrekking op de benodigde ervaring met de zelfstandige uitvoering van turnkeycontracten, ervaring met het zelfstandig bouwen van (hogesnelheids)treinen of een (bewezen) trackrecord van tijdige oplevering.

NS zet in 2002 een complexe en voor treinenbouwers weinig aantrekkelijke vraag in de markt. De specificaties maken dat geen enkele bestaande trein voldoet. Bovendien is het binnen drie jaar ontwikkelen en bouwen van een nieuwe trein met deze specificaties bij voorbaat nagenoeg onmogelijk. Verschillende gerenommeerde treinenbouwers vallen dan ook in verschillende fasen van de aanbestedingsprocedure af of stappen zelf uit het aanbestedingsproces, waardoor alleen de Franse treinenbouwer Alstom en de voor NS onbekende Italiaanse fabrikant AnsaldoBreda de onderhandelingen ingaan. Die onderhandelingen voert NSFSC, de in Ierland gevestigde leasemaatschappij van NS.

Ernstige onregelmatigheden in de aanbestedingsprocedure

Op verzoek van NS biedt AnsaldoBreda uiteindelijk een trein aan met een maximumsnelheid van 250 km/u. Deze vraag wordt echter niet voorgelegd aan Alstom. Daarnaast vindt NS het een belangrijk pluspunt dat AnsaldoBreda een enkeldekstrein aanbiedt. Dit is opmerkelijk, omdat in de aanbestedingsdocumentatie nadrukkelijk wordt gesteld dat zowel enkeldeks- als dubbeldekstreinen aangeboden mogen worden. Ook na indiening van de definitieve biedingen krijgt AnsaldoBreda een voorkeursbehandeling. Na de deadline van 5 december 2003 voor de definitieve offertes voert AnsaldoBreda wijzigingen door in het ontwerp, waardoor er meer zitplaatsen in de trein passen. Het is in het aanbestedingsrecht niet geoorloofd deze wijzigingen na de deadline deel te laten uitmaken van de beoordeling van de offertes. NS doet dit desondanks. De extra toege-

voegde zitplaatsen zijn cruciaal; hierdoor wordt namelijk de prijs per zitplaats, het belangrijkste gunningscriterium, van AnsaldoBreda net lager dan die van Alstom. De commissie beoordeelt de voorkeursbehandeling die AnsaldoBreda krijgt van NS en de ongeoorloofde wijziging van het definitieve bod als ernstige onregelmatigheden in de aanbestedingsprocedure van de treinen. In haar onderzoek heeft de commissie geen aanwijzingen van strafbare feiten aangetroffen.

De commissie signaleert tevens diverse ernstige tekortkomingen in de aanbestedingsprocedure. De procedure zoals die beschreven wordt door NS laat in de praktijk aan duidelijkheid te wensen over. Dat is in zichzelf al een belangrijke tekortkoming in de procedure. Zo weten treinproducenten vooraf niet hoe de verschillende gunningscriteria ten opzichte van elkaar gewogen worden. Ook wordt gebruikgemaakt van een wachtkamerprocedure die niet van tevoren is beschreven.

Late wijziging aantal treinen leidt tot één aanbieder

De tekortkoming met het grootste gevolg is de zeer late wijziging van het aantal te bestellen treinen. Mede ingegeven door de financiële problemen van HSA kiest NS er namelijk voor om ná de definitieve offertes van Alstom en AnsaldoBreda het aantal te bestellen treinen te verlagen. In plaats van 23 treinen vragen NS en NMBS nieuwe offertes voor 12 treinen. Door ook treinen in optie te houden, kan HSA grote kostenposten in de tijd verschuiven en loopt het bedrijf minder financieel risico. Het lagere aantal treinen is echter voor Alstom reden om geen nieuwe offerte uit te brengen. De beroerde financiële vooruitzichten van HSA hebben op deze wijze tot consequentie dat AnsaldoBreda als enige leverancier overblijft. De Staat houdt echter vast aan het gecontracteerde vervoersaanbod en NS bestelt uiteindelijk zestien Fyra's. NMBS bestelt drie Fyra's, waarmee het totaal op negentien komt.⁴ Hoewel NS zich wel het recht had voorbehouden het aantal te bestellen treinen gedurende de aanbestedingsprocedure te wijzigen, vindt de commissie het onbestaanbaar dat NS het aantal te bestellen treinen aanzienlijk vermindert na ontvangst van de expliciet gevraagde definitieve offertes van AnsaldoBreda en Alstom. Dit is des te kwalijker, omdat NS deze definitieve offertes van de leveranciers heeft gevraagd toen binnen NS al duidelijk was dat dat aantal treinen niet besteld zou gaan worden.

Bovendien is Alstom door NS onjuist geïnformeerd. Na de gunning aan AnsaldoBreda wordt Alstom namelijk gemeld dat ook bij een keuze op basis van de definitieve offertes voor 23 treinen, zij niet de beste prijs per zitplaats had, hetgeen onjuist is.

De commissie oordeelt dat NS aanzienlijke steken heeft laten vallen in de aanbestedingsprocedure. Hiermee heeft NS zichzelf tevens de mogelijkheid ontnomen om te kiezen uit verschillende aanbieders. Naar het oordeel van de commissie had NS ervoor moeten kiezen om pas een definitief bod voor de treinen te vragen nadat het definitieve aantal te bestellen treinen duidelijk was.

⁴ Zie tabel 6.3 in §6.8 voor een toelichting op de wijzigingen in de aantallen te bestellen treinen.

Bouw Fyra

Een volgend station langs het Fyra-spoor is het ontwerp en de bouw van de trein. Er treedt vertraging op en er zijn zorgen over de kwaliteit van de Fyra. Dit zal later gevolgen hebben voor het niet tot stand komen van het beoogde vervoer.

Planning vanaf het begin onrealistisch

NSFSC, het in Ierland gevestigde leasebedrijf van NS, tekent de koopovereenkomst met AnsaldoBreda. In die koopovereenkomst staat dat AnsaldoBreda alle Fyra's in 2007 moet leveren. HSA en NSFSC weten op dat moment al dat deze planning onrealistisch is, vanwege alle risico's en onzekerheden die dit project met zich meebrengt. De Fyra is een nieuw type trein, dat aan diverse nieuwe, complexe eisen moet voldoen. Bovendien hebben HSA en NSFSC nooit eerder treinen besteld bij AnsaldoBreda en dus geen ervaring met deze fabrikant. De planning is, ondanks deze uitzonderlijke factoren, bovendien ook nog eens vele maanden korter dan gebruikelijk bij een nieuw type trein. Zelfs als er geen vertraging zou optreden, blijft er met deze planning geen tijd over om ervaring op te doen met de treinen en personeel op te leiden voordat de Fyra ingezet wordt voor reizigersvervoer.

Het is dan ook niet het productieproces van de trein maar de concessieovereenkomst die leidend is in deze planning: HSA moet vanaf september 2007 voldoen aan de verplichtingen van de concessieovereenkomst en rekent simpelweg vanaf die datum terug om tot een planning te komen. De commissie constateert dat NS in 2004 al wist dat HSA in april 2007 niet aan de concessieovereenkomst kon voldoen. De commissie concludeert dat het risico dat AnsaldoBreda de planning niet waar zou kunnen maken onvoldoende is erkend door NS. NS anticipeert te weinig op toekomstige problemen met de planning, waarvan zeer waarschijnlijk is dat ze zich gaan voordoen, en schuift de verantwoordelijkheid voor het oplossen van die problemen daarmee voor zich uit. De dochterbedrijven van NS hebben bovendien ieder hun eigen belangen, die niet altijd gelijk zijn, zo ook hier. NSFSC is verantwoordelijk voor de koopovereenkomst met AnsaldoBreda, terwijl HSA op afstand staat maar als vervoerder wel de gevolgen van de vertraging zal ondervinden.

Oorzaken vertraging jarenlang onderwerp van discussie

Tijdens de bouw van de treinen treden er keer op keer vertragingen op, met als resultaat dat AnsaldoBreda de treinen uiteindelijk vijf jaar later levert dan was beoogd. In de koopovereenkomst is expliciet opgenomen dat de planning een aantal voorwaarden en aannames kent. Het zijn die voorwaarden en aannames die de inzet zijn van een jarenlange discussie tussen NSFSC en AnsaldoBreda over de oorzaak van de vertraging. De commissie constateert dat betrokken partijen de verantwoordelijkheid voor de vertraging van zich afschuiven. De discussie tussen NSFSC en AnsaldoBreda over vertraging en over het betalen van eventuele vertragingsboetes door AnsaldoBreda wordt tot het einde van het Fyra-project niet definitief beslecht. De commissie vindt het tekenend voor de verhoudingen tussen de partijen dat geen van de partijen uitsluitel kan geven wie ook maar bij benadering voor welk deel van de vertraging verantwoordelijk is.

Verscheidene malen wordt binnen NS gesproken over de mogelijkheid om de koopovereenkomst op te zeggen. De gemelde vertragingen zijn echter afzonderlijk nooit dusdanig groot dat het, met de kennis van dat moment,

sneller zou zijn om nieuwe treinen alsnog elders te bestellen. Bovendien kan het opzeggen van de koopovereenkomst voor NS gevolgen hebben voor het behoud van de concessie. HSA verkeert immers in financiële problemen en de kans is klein dat de Staat HSA zal redden als er geen zicht is op levering van treinen. De commissie stelt vast dat de NS-directie er tot 2013 telkens voor kiest, ondanks de problematische vertragingen, de koopovereenkomst met AnsaldoBreda niet op te zeggen.

Zorgen over kwaliteit, beperkte mogelijkheid tot bijsturing

Tijdens het bouwproces heeft NSFSC ook zorgen over de kwaliteit van de Fyra. AnsaldoBreda houdt zich volgens NSFSC niet aan afspraken, volgt niet altijd de vastgelegde procedures en lost problemen niet structureel op. Kwaliteitsinspecteurs van Lloyd's inspecteren namens NSFSC in hoeverre AnsaldoBreda tijdens het ontwerp en de bouw de koopovereenkomst naleeft. Zij rapporteren dat het kwaliteitsmanagementsysteem van AnsaldoBreda niet altijd wordt toegepast, terwijl dat systeem een kwalitatief goed bouwproces moet garanderen. Meer dan rapporteren kunnen zij echter niet doen, vaak tot grote ergernis van de kwaliteitsinspecteurs zelf. NSFSC en de NS-directie spreken AnsaldoBreda regelmatig aan op het achterblijven van de prestaties en dreigen met juridische stappen. Ze besluiten echter niet te interveniëren in het bouwproces, omdat ze niet in de verantwoordelijkheden van AnsaldoBreda willen treden. Er is immers een turnkeykoopovereenkomst gesloten, waarmee de verantwoordelijkheid voor het gebruiksklaar opleveren van deugdelijke treinen geheel bij AnsaldoBreda ligt. Daarmee gaan de NS-directie en NSFSC voorbij aan de wens van vervoerder HSA en NS-onderhoudsbedrijf NedTrain, de partijen die met de Fyra moeten gaan werken, om meer samen te werken met AnsaldoBreda. De commissie is van oordeel dat NS de tekortkomingen van de Fyra en de opstelling van AnsaldoBreda grotendeels had kunnen zien en onderkennen tijdens de bouw en voor de overname van de treinen. NS had hier consequenties aan moeten verbinden. Dat had gekund door hetzij te handhaven met gebruik van het privaatrechtelijke instrumentarium, hetzij door expliciet af te stappen van de turnkeygedachte.

Certificering en toelating Fyra

De volgende halte is het proces van certificering en toelating van de Fyra. Alvorens een trein mag worden gebruikt voor het vervoer van reizigers moet deze namelijk worden gecertificeerd en toegelaten.

Certificering en vergunningverlening: ontluisterend beeld

De veiligheid van treinen dient boven elke twijfel verheven te zijn. De commissie heeft echter een ontluisterend beeld gekregen van de wijze waarop de Fyra's zijn toegelaten. Zij constateert dat de veiligheid niet voldoende geborgd is met het systeem van certificering en toelating en met de wijze waarop het systeem is toegepast. De commissie concludeert dat het systeem fundamentele weeffouten bevat.

De commissie realiseert zich dat het systeem van certificering en toelating is ingericht met het oog op het creëren van één Europese spoorwegmarkt, de ontwikkeling van de Europese spoorwegsector en het verlichten van administratieve lasten. De commissie merkt op dat de veiligheid te midden van deze doelstellingen in het gedrang is gekomen.

Inspectie Leefomgeving en Transport vulde haar rol te minimalistisch in

De commissie is van oordeel dat de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) haar rol als toelating instantie in het Fyra-project onaanvaardbaar minimalistisch heeft ingevuld. Ondanks de vertraging en de complexiteit van het Fyra-project beschouwt de inspectie de Fyra als een trein als alle andere. De activiteiten van de inspectie bij de toelating zijn niet veel meer dan een papieren exercitie. De inspectie ziet geen aanleiding de Fyra's zelf te inspecteren. Hiervoor vertrouwt de inspectie op een private keuringsinstantie, Lloyd's, die de Fyra's certificeert en die betaald wordt door fabrikant AnsaldoBreda. Er zijn verschillende signalen van problemen met de Fyra en met bouwer AnsaldoBreda. De inspectie verifieert deze signalen niet en intensificeert haar betrokkenheid bij het Fyra-project ook niet. Beide had de inspectie volgens de commissie wel moeten doen.

De afdeling vergunningverlening van de inspectie wint voorafgaand aan de toelating geen informatie over de Fyra in bij de afdeling handhaving, die op het moment van toelating al enkele jaren toezicht hield op testritten met de Fyra. Ook neemt de inspectie slechts mondjesmaat deel aan overleggen van betrokken partijen waarvoor zij wordt uitgenodigd. Volgens de commissie was dat wel verstandig geweest. De commissie is er niet van overtuigd dat het inwinnen van informatie onwenselijk is vanwege de door de inspectie nagestreefde scheiding tussen handhaving en vergunningverlening. De inspectie maakt onvoldoende gebruik van mogelijkheden om tegenwicht te bieden aan de keuringsinstantie. De commissie vindt het schokkend dat een inspectiedienst, waarvan bij uitstek een kritische benadering en met oog voor het algemeen belang mag worden verwacht, zich ter rechtvaardiging van die houding beroept op het strikt afbakenen van ieders verantwoordelijkheid («rolvastheid»).

De commissie constateert dat de verantwoordelijke bewindspersonen de marginale wijze waarop de inspectie haar rol in het Fyra-project heeft ingevuld, steunen. Zij hebben de inspectie in beleid en aansturing ook niet aangezet zich kritischer op te stellen in toelatingstrajecten.

De ILT verleent uiteindelijk een vergunning voor onbepaalde tijd, ondanks enkele openstaande punten die nog moeten worden opgelost. De commissie meent dat van een formeel vastgelegde deadline waarschijnlijk een sterkere prikkel was uitgegaan om die punten spoedig op te lossen. De inspectie legt een advies van ProRail met die strekking terzijde, waarop ProRail hiertegen bezwaar aantekent. De commissie vindt het opmerkelijk dat de inspectie dit bezwaar niet-ontvankelijk verklaart omdat ProRail wel belanghebbende, maar geen «rechtstreeks belanghebbende» zou zijn.

De commissie vindt het moeilijk te begrijpen dat het voor de inspectie unieke Fyra-project nauwelijks aandacht krijgt van het topmanagement van de inspectie. De commissie constateert dat de inspectie de minister in mei 2012 voorbarig, onzorgvuldig en te summier informeert over de toelating van de Fyra. De inspectie meldt de minister dat de Fyra aan de wettelijke eisen voldoet op een moment dat de inspectie belangrijke, voor de vergunningaanvraag benodigde stukken nog niet eens heeft ontvangen. Volgens de commissie had de inspectie de minister ten minste moeten informeren over de stand van zaken van de toelating in België, met name over het bericht dat daar een tijdelijke vergunning zou worden verstrekt. De commissie is verder van oordeel dat van de ILT verwacht had mogen worden dat ten minste afstemming zou worden gezocht met de Belgische inspectie voorafgaand aan de toelating van de Fyra. Dat is echter niet gebeurd.

Toezicht op keuringsinstanties schiet tekort

De commissie vindt het naïeve vertrouwen van de inspectie in de keuringsinstantie ontoelaatbaar. De Fyra is een complex en risicovol project, waarbij een betrokkener benadering past. Bovendien heeft de inspectie haar wettelijke verantwoordelijkheid voor het toezicht op de competentie en de onafhankelijkheid van keuringsinstanties zoals Lloyd's nauwelijks ingevuld. Het toezicht op de keuringsinstanties, een belangrijk tegenwicht voor de commerciële relatie tussen keuringsinstantie en fabrikant, schiet daarmee tekort. Gezien de belangrijke rol van de keuringsinstantie en de in het geding zijnde veiligheidsaspecten had de inspectie aan het toezicht beslist een actievere invulling moeten geven.

Daarnaast vindt de commissie het onverstandig dat de ILT de regels voor onafhankelijkheid van keuringsinstanties zo heeft vormgegeven dat Lloyd's naast de rol als keuringsinstantie ook andere rollen in het Fyra-project heeft kunnen vervullen. Hierdoor is in het Fyra-project een schijn van belangenconflicten en -verstremming ontstaan. Bij certificering in het kader van de veiligheid zou de onafhankelijkheid van de keuringsinstantie volgens de commissie boven iedere twijfel verheven moeten zijn.

Fyra's niet geïnspecteerd

De keuringsinstantie heeft niet alle Fyra's geïnspecteerd. Er werden slechts testen uitgevoerd met enkele treinen. De keuringsinstantie had ook alle afzonderlijke treinen kunnen testen als zij daartoe de opdracht en het budget had gekregen van AnsaldoBreda. AnsaldoBreda koos daar echter niet voor, hetgeen gebruikelijk is in de sector. De ILT heeft geen enkele Fyra fysiek geïnspecteerd en ook geen enkele proefrit bijgewoond in het kader van de toelating of de inschrijving van de treinen in het nationaal voertuigregister. Wettelijk gezien bestaat daartoe ook geen verplichting. De commissie ziet dit als een belangrijke omissie in de regelgeving. Zowel de activiteiten van de keuringsinstantie als die van de inspectie zijn volgens de commissie te veel gericht op toetsing van processen en te weinig op keuring van de treinen zelf.

Uit informatie die de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu de Tweede Kamer in juni 2013 en januari 2014 stuurt, blijkt dat de inspectie niet de bevoegdheid zou hebben de Fyra's zelf te inspecteren. De Tweede Kamer is op dit punt ten minste onvolledig en strikt genomen onjuist geïnformeerd.

Certificering van de productie bereikt doelstellingen niet

De keuringsinstantie is wettelijk verplicht tijdens het bouwproces audits bij de fabrikant uit te voeren, maar in de wet- en regelgeving is niet in detail beschreven hoe een keuringsinstantie de audits precies dient in te vullen. De keuringsinstantie heeft bij de negen uitgevoerde audits van het bouwproces van de Fyra slechts in beperkte mate naar de treinen zelf gekeken. Er zijn geen onaangekondigde bezoeken gebracht aan AnsaldoBreda, hoewel dat volgens de commissie gezien de risico's en signalen wel in de rede had gelegen. Met de weinig frequente audits blijkt keuringsinstantie Lloyd's niet in staat het doel te bereiken en aan het licht te brengen hetgeen de kwaliteitsinspecteurs die voor NSFSC werken, de NS-taskforce en Mott MacDonald wel concluderen, namelijk dat het kwaliteitsmanagement van AnsaldoBreda in het Fyra-project in de praktijk onvoldoende functioneert, met als gevolg dat de geproduceerde treinen tal van afbouwfouten bevatten.

Toezicht gaat te veel uit van vertrouwen

Hoewel de commissie alleen het Fyra-project heeft onderzocht, heeft zij ernstige zorgen over de inrichting en uitvoering van het systeem van certificering en vergunningverlening voor treinen en de rolinvulling door de inspectie in meer algemene zin. Volgens de commissie is het mede uit kabinetsbeleid voortvloeiende uitgangspunt van vertrouwen doorgeslagen. De inspectie vertrouwt op de keuringsinstantie en voert zelf niet meer dan een papieren controle uit. Op haar beurt vertrouwt de keuringsinstantie op – en wordt betaald door – de fabrikant. De regelgeving staat toe dat de fabrikant de keuze maakt dat de keuringsinstantie niet alle treinen afzonderlijk keurt. In plaats daarvan vertrouwt de keuringsinstantie op het kwaliteitsmanagementsysteem van de fabrikant en ziet hier door middel van audits op toe. Uitgangspunt van dit systeem is dat de fabrikant zorg draagt voor voldoende kwaliteit. Er wordt in de hele keten onvoldoende gecontroleerd of het gestelde vertrouwen wel terecht is. Het borgen van het publieke belang van de veiligheid bij de productie van treinen wordt in feite aan de fabrikant en de klant overgelaten, zonder dat daar echt kritisch toezicht of een wezenlijke tegenmacht voor is georganiseerd. Daardoor kan het gebeuren dat het in de basis, bij het kwaliteitsmanagement van de fabrikant, misgaat en een trein toch alle benodigde goedkeuringen ontvangt. Misschien leidt dit systeem in veel gevallen niet tot problemen, maar onafhankelijk toezicht is er juist voor die gevallen dat het niet goed gaat. Als in het huidige systeem ergens in de keten iets niet goed gaat, komt dat onvoldoende naar boven. De commissie beschouwt het daarbij als extra kwetsbaar dat de inspectie moet afgaan op het oordeel van een keuringsinstantie die betaald wordt door de fabrikant. Immers, wie betaalt, bepaalt.

De commissie is voorts bezorgd over recente wijzigingen van de vergunningsverleningsprocedure van de inspectie, omdat de inspectie nog meer wil afgaan op het oordeel van de keuringsinstanties. Verder is in Europese regelgeving de minimumfrequentie van audits bij fabrikanten teruggebracht naar eens in de twee jaar. De commissie meent dat dit de effectiviteit van de audits niet ten goede zal komen. Ook enkele voorstellen in het vierde Europese spoorwegpakket over de toelating van treinen vormen volgens de commissie geen verbetering, integendeel. In de voorstellen wordt de rol van de nationale inspecties bij de toelating kleiner en verschuiven verantwoordelijkheden naar Europees niveau. Gezien de eerdere constatering van de commissie dat de veiligheid in het gedrang is gekomen tussen andere Europese doelstellingen, vindt de commissie dit een zorgelijke ontwikkeling. Bovendien verwacht de commissie dat het voor kabinet en de Tweede Kamer moeilijker zal worden om invloed uit te oefenen op het systeem van certificering en toelating.

Vervoer over HSL-Zuid van start

Bij dit knooppunt komen de twee sporen van de vervoersconcessie en van de Fyra samen. De continuïteit van de vervoerder en de concessie is veiliggesteld en er zijn afspraken gemaakt over het vervoer over de HSL-Zuid.

Vanaf juli 2009 vervoer op HSL-Zuid, maar HSA voldoet nog niet aan concessie

Het memorandum van overeenstemming van 2008 bepaalt dat de concessie op 1 juli 2009 ingaat. HSA voldoet op dat moment niet aan de concessie: er rijden vanaf september 2009 weliswaar (vervangende)

treinen, maar die rijden met een lagere frequentie dan de concessie voorschrijft. De vervangende treinen rijden bovendien alleen binnenslands en met een langere reistijd. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat accepteert dit en laat HSA weten de concessie-eisen niet te zullen handhaven. De commissie begrijpt dat de minister hiertoe besluit, omdat de minister op dat moment uitzicht heeft op uitvoering van de concessie met de Fyra. De commissie oordeelt dat de minister tot de komst van de Fyra wel meer druk had kunnen uitoefenen op HSA om de concessieafspraken toch zo snel mogelijk en zo veel mogelijk uit te voeren.

NS-directie neemt onverantwoord besluit tot starten met de Fyra zonder terugvaloptie

In maart 2012 besluit de directie van NS dat HSA alles op alles moet zetten om de Fyra vanaf september van dat jaar in te zetten voor het binnenlandse vervoer en vanaf december internationaal. Dit besluit neemt de directie op een moment dat er nog geen enkele Fyra overgenomen is. De Fyra is bovendien nog niet toegelaten in Nederland en België. De enige ervaring die HSA heeft met de trein bestaat uit een paar maanden testrijden met twee geleende Fyra's. HSA adviseert de directie daarom een terugvaloptie achter de hand te houden, bijvoorbeeld door middel van het in stand houden van de Benelux-trein. De directie van NS besluit dit echter vanwege de logistieke afstemming met de dienstregeling op het hoofdrailnet niet te doen en maakt zich hiermee voor het internationale vervoer van en naar Brussel in hoge mate afhankelijk van de Fyra. De commissie vindt dat de NS-directie met het starten zonder terugvaloptie een onverstandig en vanuit het oogpunt van het belang van de reizigers op deze trajecten onverantwoord besluit heeft genomen.

Besluit over start Fyra noopt tot voortijdige overname treinen

Het besluit van de NS-directie over de startdata van de Fyra zorgt voor grote tijdsdruk op het Fyra-project. Op aandringen van HSA besluiten HSA en NSFSC, met instemming van de NS-directie, af te wijken van de koopovereenkomst door treinen af te nemen waarvoor de ILT en de Belgische Dienst Veiligheid en Interoperabiliteit der Spoorwegen (DVIS) nog geen toelating voor vervoer van reizigers hebben verleend en die ook verder nog niet aan alle contractuele eisen voldoen. Zij hopen dat AnsaldoBreda de punten waarop de treinen nog niet voldoen, na deze voortijdige overname, alsnog tijdig in orde brengt. De commissie constateert dat NS door die voortijdige overname van de Fyra's zijn eigen positie ten opzichte van AnsaldoBreda heeft verzwakt, omdat hij daarmee een prikkel voor AnsaldoBreda om de problemen op te lossen heeft weggenomen. Bovendien accepteert NS met de overname dat de daarbij geconstateerde punten waarop de treinen nog niet voldoen, niet zodanig ernstig zijn dat zij overname, en dus deugdelijke levering, van treinen in de weg staan. Het zal moeilijk te verdedigen zijn om een trein later op grond van diezelfde of soortgelijke punten alsnog als gebrekkig te beschouwen. NS ziet het risico dat AnsaldoBreda de resterende punten niet tijdig of volledig zal oplossen. Toch accepteert NS dit risico, omdat anders de planning om de treinen in dienst te nemen sowieso niet gehaald wordt en andermaal niet wordt voldaan aan de concessie.

De commissie vindt het onverstandig dat NS het grote risico van voortijdige overname heeft genomen.

Problemen met de Fyra leiden niet tot heroverweging startdatum

Door de tijdsdruk vanwege het besluit van de NS-directie wordt het integraal proefbedrijf beperkt uitgevoerd: er worden voorafgaand aan het

internationale vervoer met de Fyra te weinig representatieve proefbedrijfsritten gereden om een nauwkeurige voorspelling te kunnen geven van de prestaties van de Fyra op het traject Amsterdam-Brussel. Bovendien zijn er ernstige zorgen over de betrouwbaarheid van de treinen zelf en daarmee van de treindienst. De verwachting is dat één op de vijf treinen vertraagd zal zijn, dat één op de tien zal uitvallen en dat dit mogelijk nog aanzienlijk slechter zal uitpakken. De start van het internationale vervoer met de Fyra is hierdoor met onzekerheden omkleed. Door het besluit van de NS-directie in maart zijn er echter geen eenvoudige terugvalopties meer voor de verbinding Amsterdam-Brussel. HSA en NMBS houden daarom vast aan de gekozen startdatum. Vanwege betrouwbaarheidsproblemen van de Fyra besluiten zij extra Fyra's achter de hand te houden en daarmee het aantal verbindingen te verlagen. Zo starten zij in december 2012 de verbinding Amsterdam-Brussel met een uitgedunde dienstregeling van tien in plaats van zestien ritten per richting per dag. Er worden maatregelen getroffen om zo goed mogelijk voorbereid te zijn op betrouwbaarheidsproblemen.

De commissie oordeelt dat NS de Fyra in december 2012 nog niet had moeten inzetten in de internationale dienst. NS had moeten wachten totdat een betrouwbare dienst aan de reiziger gegarandeerd kon worden, bijvoorbeeld door te zorgen voor een goed ingroeiscenario en een adequaat alternatief.

De commissie oordeelt dat de concessieverlener zich van tevoren had moeten vergewissen van de verwachte betrouwbaarheid van de dienstregeling met de Fyra en daarop had moeten acteren voordat de dienst van start zou gaan.

Samenwerkingsovereenkomst met NMBS ten koste van Nederlandse eisen

Bij de aanbesteding van de HSL-Zuidconcessie is afgesproken dat er een samenwerkingsovereenkomst moet komen tussen de Nederlandse en de Belgische vervoerder. Voorzien was dat de overeenkomst tussen HSA en NMBS nog voor ondertekening van de concessieovereenkomst in 2001 gesloten zou zijn. Na tien jaar van moeizaam onderhandelen komt echter pas enkele dagen voor de start van de internationale treindienst van de Fyra de vereiste samenwerkingsovereenkomst tussen NS en NMBS tot stand. Nederland laat daarbij belangrijke eisen varen, waaronder de verbinding van Den Haag naar Brussel. De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu heeft met haar rug tegen de muur concessies aan de Belgische spoorwegen moeten doen. De afspraken die door haar voorgangers met de Belgische Staat zijn gemaakt, blijken weinig waard te zijn. De commissie constateert dat opeenvolgende bewindslieden er niet in geslaagd zijn om tot voldoende sluitende afspraken te komen en deze situatie hebben laten voortbestaan. De commissie is daarbij van mening dat de non-coöperatieve opstelling aan Belgische zijde daar in belangrijke mate debet aan is.

Internationale dienstregeling met de Fyra start met grote problemen

Als de Fyra gaat rijden, blijkt al snel dat veel Fyra's vertraging hebben en uitvallen. De commissie constateert dat AnsaldoBreda en NS elkaar de problemen met de Fyra en het gebrek aan adequate maatregelen verwijten. Winterse weersomstandigheden in januari 2013 verergeren de problemen, met twee beschadigde Fyra's als gevolg. Dat is de druppel die de emmer doet overlopen, waarna de Fyra uit de dienst wordt genomen. Het uit dienst nemen van de Fyra leidt ertoe dat er afgezien van de Thalys geen snelle treinverbinding meer is tussen Nederland en België.

NedTrain, het onderhoudsbedrijf van NS, brengt al in 2011 een advies uit over de winterbestendigheid van de Fyra. Daarin adviseert NedTrain maatregelen te treffen om mogelijke problemen tijdens de winter te voorkomen. NS kiest er echter voor geen opvolging te geven aan dit advies, vanwege het risico op verdere vertragingen van de levering van de Fyra. De commissie vindt dit onverstandig. NS weet immers dat sneeuw en ijs vaker problemen op het spoor veroorzaken. Toch kiest NS ervoor pas maatregelen te treffen nadat al problemen met de Fyra zijn opgetreden door het winterweer. Dit terwijl de Fyra een trein is waar NS amper ervaring mee heeft en die nog niet optimaal presteert. De commissie vindt dit onzorgvuldig.

Nadat een Fyra in januari 2013 een afdekrooster verliest, besluit NS veiligheidsmaatregelen te nemen. Twee van de drie voorgenomen veiligheidsmaatregelen worden in de praktijk echter niet uitgevoerd. Hierdoor rijden treinen twee dagen lang met maximumsnelheid over de hogesnelheidslijn, terwijl het afdekrooster nog ergens naast het spoor ligt, hetgeen veiligheidsrisico's met zich meebrengt. De commissie is van oordeel dat de werking van veiligheidsprocedures boven iedere twijfel verheven moet zijn en is geschokt dat dat hier niet het geval is. De commissie vindt het bovendien onverantwoord dat het veiligheidsbeheersysteem van HSA herhaaldelijk niet aan de eisen voldoet en dat de ILT die situatie laat voortbestaan.

Einde Fyra en alternatief vervoersaanbod

De reis van de Fyra eindigt bij de definitieve stopzetting van de trein en het vervoersaanbod dat daarop volgt. Na het uit dienst nemen van de Fyra in januari 2013 ontstaat een dieptepunt in de treinverbindingen tussen de Randstad en België, omdat NS geen alternatief voor de Fyra achter de hand heeft en de resterende stoptrein- en Thalysverbinding niet op de toeloop van de Fyra-reizigers zijn berekend.

Einde Fyra in belangrijke mate ingegeven door behoud concessie

NS kiest er in mei 2013 voor definitief te stoppen met de Fyra, ook al zijn de Fyra's in beginsel te herstellen. NS vreest namelijk dat herstel een onevenredige inspanning vergt zonder zekerheid van succes. NS heeft bovendien geen vertrouwen meer in AnsaldoBreda. Stoppen met de Fyra en overgaan tot een ander vervoersaanbod kost naar inschatting van NS ongeveer evenveel geld als doorgaan, maar kent minder financiële risico's. De commissie stelt hierbij vast dat een deel van de geconstateerde problemen al langere tijd bekend was bij NS, maar dat deze problemen tot januari 2013 voor NS geen belemmering vormen om de treinen over te nemen.

Zonder Fyra is NS niet in staat de concessie uit te voeren. Het bedrijf loopt daarmee in theorie het risico dat staatssecretaris Mansveld de concessie intrekt. In de praktijk blijkt dat risico niet heel groot. De Staat heeft er zelf namelijk ook belang bij dat NS de concessie behoudt. Als de staatssecretaris de HSL-Zuidconcessie intrekt, komt niet alleen het onderhandelakkoord uit 2011 op losse schroeven te staan, hetgeen grote financiële gevolgen heeft voor de Staat, maar moet ook het binnenlandse vervoer over de HSL-Zuid gestaakt worden. In die wederzijdse afhankelijkheid krijgt NS van het kabinet de ruimte ook alternatieven zonder Fyra in kaart te brengen. De commissie concludeert dat NS het besluit om met de Fyra te stoppen pas neemt nadat NS het gerechtvaardigde vertrouwen heeft – onder meer op basis van signalen van het Ministerie van Infrastructuur en

Milieu in een brief van de staatssecretaris – dat de Staat de concessie niet per definitie intrekt als NS stopt met de Fyra.

Communicatie kabinet over NS-besluit om te stoppen is bepaald inaccuraat

Zowel NMBS als NS besluit eind mei 2013 definitief te stoppen met de Fyra. Het directiecomité van NMBS neemt de beslissing iets eerder dan NS en informeert NS en staatssecretaris Mansveld hier direct over. Ook over het naar buiten treden over de besluitvorming stemmen NMBS, NS en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu gezamenlijk af.

De commissie concludeert dat NMBS opereerde vanuit het strategische belang om financiële verliezen te vermijden. Dat belang was niet altijd goed in overeenstemming te brengen met de afspraken die aan Nederlandse zijde bestonden tussen de Staat en NS en HSA.

De NS-directie meldt zowel de concessieverlener als de aandeelhouder op 30 mei 2013 dat NS gaat stoppen met de Fyra. Nadat NS op 30 mei 2013 het besluit om te stoppen genomen heeft, wil de minister van Financiën, de aandeelhouder van NS, zich een eigen oordeel over het stopbesluit vormen. De NS-bestuurders voegen zich naar de wens van de aandeelhouder om te wachten met openbaarmaking van hun beslissing, hoewel zij hiertoe formeel niet verplicht zijn. De minister van Financiën dwingt met zijn interventie af dat NS de instemming van de aandeelhouder en van de ministerraad moet afwachten alvorens het NS-besluit naar buiten kan worden gebracht.

Op 31 mei 2013 laat NMBS tijdens een persconferentie weten te stoppen met de Fyra. Doordat NS en NMBS – anders dan zij van plan waren – niet gelijktijdig met het besluit naar buiten treden, ontstaat het onjuiste beeld dat NMBS NS voor het blok zet. De commissie constateert dat dit beeld niet juist is. Dit beeld kon mede ontstaan door bepaald inaccurate uitlatingen in de media van de minister van Financiën en de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu. De commissie constateert dat de ingreep van de minister van Financiën heeft geleid tot aanpassing van de communicatie over de status van het, door de directie genomen en door de raad van commissarissen bekrachtigde, besluit van NS alsook van de datering van de besluitvorming binnen NS.

NMBS en staatssecretaris schermen met het begrip veiligheid

De commissie vindt het ontluisterend hoe in de communicatie over het besluit om te stoppen door NMBS en de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu wordt omgegaan met het heikele punt van de veiligheid. Zo wordt veiligheid half mei 2013 als troefkaart gebruikt tijdens een gesprek tussen NS, NMBS en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu over het stoppen met de Fyra. NMBS wil op dat moment stoppen met de Fyra, maar NS heeft nog geen besluit genomen. In het geval dat NS wel zou besluiten door te gaan met de Fyra, blijkt NMBS bereid om de Fyra niet te bestempelen als onveilig. De staatssecretaris op haar beurt meldt aan de Tweede Kamer het besluit van NS om te stoppen verstandig te vinden vanwege de veiligheid en betrouwbaarheid van de treinen, hoewel NS zelf in zijn brief aan de staatssecretaris de veiligheid niet als reden noemt om te stoppen.

Nieuwe kans voor NS gewenst door kabinet

Ondanks dat NS en HSA sinds januari 2013 nauwelijks invulling geven aan de concessie en ondanks het feit dat dit zonder de Fyra ook de komende jaren niet het geval zal zijn, krijgt NS van het kabinet als eerste de gelegenheid een alternatief vervoersaanbod uit te werken. De commissie vindt dit nogal opmerkelijk, omdat zij van oordeel is dat NS wanprestatie geleverd heeft.

Doordat de NS-directie in 2012 bewust heeft besloten geen terugvalopties achter de hand te houden, maakt NS zichzelf geheel afhankelijk van de Fyra. Als de Fyra dan uitvalt, zijn reizigers afhankelijk van de prijzige Thalys of de stoptrein Roosendaal-Antwerpen. Deze treindiensten zijn echter geen van beide geschikt om de reizigersstroom adequaat op te vangen. Pas na enkele weken komt er mondjesmaat een vervangende Benelux-trein tot stand, die aanvankelijk rijdt tot Den Haag in plaats van tot Amsterdam, en waarvan de frequentie de maanden en jaren erna geleidelijk wordt opgevoerd van enkele treinen per dag tot een uursdienst.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu was al voornemens om NS de tijd en ruimte te geven met een alternatief aanbod te komen. Ook de minister van Financiën lijkt er de voorkeur aan te geven dat NS de concessie behoudt. Maar er leven ook bezwaren dat de concessie niet wordt nagekomen, dat hier niet op wordt gehandhaafd en dat dit wordt geaccepteerd. Desondanks stemt de ministerraad op 7 juni 2013 in met de termijn van drie maanden (tot 1 oktober 2013) die NS krijgt om met een volwaardig alternatief te komen.

Alternatief vervoersaanbod is geen volwaardig alternatief voor de Fyra

De commissie concludeert dat het aangeboden alternatief geen volwaardig alternatief is. Vooral het gebrek aan flexibel bruikbare, goed betaalbare verbindingen met een korte reistijd over de HSL-Zuid naar Antwerpen en Brussel maakt dat er geen sprake is van een volwaardig alternatief voor de Fyra. De reiziger kan kiezen tussen meer betalen voor een treinkaartje of langer onderweg zijn. Dat geldt ten opzichte van de situatie voor opening van de HSL-Zuid (tot 2009), maar ook ten opzichte van de situatie waarin de Fyra naar België reed (vanaf december 2012).

Het kabinet bestempelt het alternatieve vervoersaanbod als volwaardig ten opzichte van de dan geldende afspraken met NS en HSA. Die afspraken zijn echter al bij herhaling versoberd: ten opzichte van de concessieovereenkomst uit 2001 is de frequentie van de treinen naar Parijs teruggebracht van zestien naar tien, is de verbinding van Den Haag naar België geheel vervallen en is in de afspraken de uursdienst van Breda naar Brussel vervangen door een twee-uursdienst van Breda naar Antwerpen. Ook in het binnenlands vervoer zijn er versoberingen in de afspraken: buiten de spits hoeven er slechts vier treinen per uur te rijden, terwijl er aanvankelijk zes waren toegezegd.

De commissie is van oordeel dat NS in september 2013 een onvolwaardig aanbod doet. In het nieuwe vervoersaanbod van NS krijgt een aantal afspraken uit de HSL-Zuidconcessie en het onderhandelakkoord geen vervolg. Zo halveert het aantal snelle treinen naar Brussel en duurt het nagenoeg tot het einde van de oorspronkelijke concessieperiode voordat er vervangende treinen zijn die de afgesproken binnenlandse reistijden kunnen waarmaken. Desondanks bestempelt het kabinet dit nieuwe vervoersaanbod als een «volwaardig» alternatief voor de Fyra. De financiële belangen van de Staat om bovenal met NS tot een oplossing te

komen, spelen voor het kabinet een doorslaggevende rol bij het tot stand komen van het alternatieve vervoersaanbod. De commissie concludeert dat door het aanvaarden van het NS-vervoersaanbod door het kabinet en de Tweede Kamer het beoogde vervoer over de HSL-Zuid niet tot stand komt.

Verder stelt de commissie vast dat zowel het oorspronkelijke vervoersaanbod met de Fyra als het nu geboden alternatieve aanbod niet voorziet in een mix van eigenschappen die de reizigers graag zouden zien, namelijk flexibel bruikbare, goed betaalbare verbindingen met een korte reistijd naar Antwerpen en Brussel. Waar de internationale Fyra vanwege de reserveringsplicht niet flexibel bruikbaar was, maar wel snel, is dat bij de Benelux-plus-trein net omgekeerd. De «plus» in de Benelux-plus-trein heeft betrekking op het grotere aantal stations dat wordt bediend, maar levert daarmee ten opzichte van de oude Benelux-trein tevens een plus op van een ongeveer 30 minuten langere reistijd naar Brussel. Deze trein voorziet dan ook geenszins in de behoefte aan een korte reistijd, terwijl dat nu juist is wat de reiziger en de maatschappij met de aanleg van een hogesnelheidslijn in het vooruitzicht was gesteld. In de ogen van de commissie is er daarom op zijn best sprake van een tijdelijk alternatief maar zeker niet van een volwaardig alternatief.

Financiële belangen domineren het belang van de reiziger

De commissie concludeert dat de keuze van het kabinet om eerst NS en NMBS de kans te geven om met een alternatief aanbod te komen niet zozeer is ingegeven vanuit de vraag wat tot het beste vervoersaanbod voor de reiziger leidt, als wel vanuit vooral financiële belangen. Voor de Staat is het in financieel opzicht beter als het onderhandelakkoord in stand blijft en het vervoer over de HSL-Zuid door NS wordt uitgevoerd. De commissie acht dit niet in het belang van het vinden van het beste alternatieve vervoersaanbod voor de reiziger en niet passend ten opzichte van andere vervoerders. NS is door het uitvallen van de Fyra immers evident zijn concessieverplichtingen niet nagekomen. Bovendien heeft het kabinet destijds zelf besloten de vervoersconcessie voor de HSL-Zuid aan te besteden en andere vervoerders uit te nodigen hieraan deel te nemen.

De commissie vindt het onterecht dat het kabinet bij het zoeken naar een alternatief vervoersaanbod niet ten minste voorzichtig verkend heeft welke alternatieven andere vervoerders mogelijk hadden kunnen bieden. Daarmee heeft het kabinet niet alleen de mogelijke oplossingen van deze vervoerders buiten beschouwing gelaten, waarmee mogelijk de belangen van reizigers beter hadden kunnen worden gediend, maar bovendien een mogelijkheid onbenut gelaten om NS te prikkelen om tot een beter vervoersaanbod te komen.

De commissie heeft er begrip voor dat het kabinet poogt de financiële schade zo veel mogelijk te beperken. De commissie acht het echter onjuist dat het beperken van de financiële schade leidend is geweest en ten koste is gegaan van het reizigersbelang en de gelijke behandeling van andere marktpartijen. Het stoort de commissie in hoge mate dat niet open en duidelijk is gecommuniceerd over de doorslaggevende rol van de financiën en dat in plaats daarvan steeds met het argument is geschermd dat het alternatieve vervoersaanbod het beste is voor de reiziger.

De commissie acht dit onvoldoende aangetoond. Zo heeft het kabinet de behoeften van de reiziger niet onafhankelijk laten onderzoeken. De commissie is van oordeel dat het kabinet niet aantoonbaar het maximale

uit de onderhandelingen over het alternatieve vervoersaanbod heeft gehaald. De commissie concludeert dat het kabinet niet alles op alles heeft gezet om voor de reiziger een zo goed mogelijk vervoersaanbod te krijgen.

Ook de Tweede Kamer heeft hier onvoldoende op aangedrongen. Er is niet vastgesteld, door onafhankelijk reizigersonderzoek of een marktverkenning onder andere spoorvervoerders, of het aanbod van NS daadwerkelijk het beste voor de reiziger is. De Tweede Kamer stemt in juni 2013 in met het voorstel van het kabinet om NS drie maanden de tijd te geven om met een alternatief vervoersaanbod te komen. Ondanks het feit dat deskundigen de Tweede Kamer in juli 2013 hebben gemeld dat er voorzichtig verkennende gesprekken met andere vervoerders gevoerd kunnen worden, wordt de route waar een meerderheid van de Tweede Kamer in juni 2013 mee heeft ingestemd – namelijk NS drie maanden de tijd geven om met een voorstel te komen – niet meer aangepast. De motie van het lid De Rouwe (CDA) op dit punt wordt in november 2013 verworpen.

De commissie concludeert dat ook de Tweede Kamer het alternatieve vervoersaanbod heeft geaccepteerd en daarmee medeverantwoordelijk is voor het uit zicht raken van het beoogde vervoer over de HSL-Zuid.

Gerealiseerd vervoer en benutting hogesnelheidslijn ondermaats

De commissie constateert dat er een verschil bestaat tussen hetgeen het kabinet in 1996 (in de planologische kernbeslissing) verstaat onder een volwaardige hsl-aansluiting en hetgeen het kabinet in 2013 verstaat onder een volwaardig alternatieve vervoersaanbod voor de Fyra. Dat resulteert in een tegenstrijdigheid.

Waar bij het aanlegbesluit in 1996 nog werd uitgegaan van twee treinen per uur die met 300 km/u naar Brussel zouden rijden, rijdt in het alternatieve vervoersplan één van die twee treinen nog slechts 160 km/u. Die trein rijdt bovendien maar voor een deel over de HSL-Zuid. Indien slechts één trein per uur 300 km/u rijdt, roept dit de vraag op of dit de investering rechtvaardigt waarmee de HSL-Zuid voor die snelheid geschikt is gemaakt. Andersom ontstaat ook de vraag of, nu de mogelijkheid van 300 km/u bestaat, deze niet ook ten volle moet worden benut. De commissie acht het niet zinvol om een lijn met maximale mogelijkheden aan te leggen en deze mogelijkheden vervolgens slechts beperkt te gebruiken: dit leidt tot onderbenutting van de dure lijn en maakt de verwachtingen die in de samenleving zijn gewekt niet waar.

Terwijl met de aanleg van spoorweginfrastructuur hoge investeringskosten gemoeid zijn, wordt de waarde voor de reiziger niet bepaald door de nieuwe infrastructuur als zodanig, maar vooral door het gebruiksgemak: bijvoorbeeld de aangeboden verbindingen, de reistijden en de prijs van de treinkaartjes met de bijbehorende tariefvoorwaarden. Bij de HSL-Zuid vormen, nadat tot aanleg van de lijn is besloten en daarmee het grootste deel van het geld is uitgegeven, juist de aangeboden verbindingen, de reistijden, de prijs van de kaartjes en de tariefvoorwaarden majeure punten van discussie.

Bij de HSL-Zuid zijn de besluiten over de aanleg van de lijn, over de gewenste verbindingen en reistijden en over de te gebruiken treinen veelal afzonderlijk in plaats van in samenhang genomen. Deze aspecten waren geen onderdeel van het aanlegbesluit. Daardoor bestonden er over

deze voor de reiziger essentiële zaken geen toezeggingen van het kabinet jegens de Tweede Kamer of van (potentiële) vervoerders jegens de Staat op het moment dat het kabinet besloot over de grootste investeringen. Gelet op de hoge investeringskosten van grote spoorweginfrastructuurprojecten acht de commissie het ontoelaatbaar dat wordt besloten tot de aanleg van een lijn zonder dat er duidelijkheid is over die aspecten die voor de reiziger het meest van belang zijn.

1.4 Beschouwende conclusies

Naast de twee sporen van de vervoersconcessie en de Fyra zijn er over de gehele looptijd van het HSL-Zuiddossier rode draden zichtbaar. Deze patronen worden in deze paragraaf in beschouwing genomen.

Staat-NS: een getroebleerde relatie

NS tussen markt en Staat

In 1996 is NS verzelfstandigd. Het eigendom bleef echter volledig bij de Staat. Tot 2005 was het aandeelhouderschap in NS belegd bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Datzelfde ministerie was het beleidsverantwoordelijke departement voor openbaar vervoer, inclusief het spoor. Eigenstandige overwegingen van Verkeer en Waterstaat vanuit de rol als aandeelhouder heeft de commissie niet kunnen traceren, evenmin als een duidelijke afbakening binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat tussen de rol als aandeelhouder en de rol als beleidsmaker en concessieverlener. Met de overgang in 2005 van het aandeelhouderschap naar het Ministerie van Financiën wordt, voor de commissie vanaf 2007, in elk geval enige vorm van invulling van het aandeelhouderschap zichtbaar, hetgeen op zichzelf een goede stap is. Tegelijkertijd deed de overgang van het aandeelhouderschap niets af aan de fundamentele weeffout die rond de eeuwwisseling is ontstaan. De wens om te komen tot een marktgerichte spoorsector gaat moeilijk samen met een nationaal spoorbedrijf dat grote monopolie macht heeft en dat volledig in handen van de Staat is, los van de vorm waarin de eigendom is belegd. Er bestaat een tweeslachtige relatie tussen de Staat en NS, die tot de dag van vandaag voortduurt. De Staat verwacht enerzijds dat NS functioneert als een zelfstandig bedrijf met winstdoelstelling. Anderzijds dient NS invulling en uitvoering te geven aan beleidswensen van het kabinet en de Tweede Kamer. Dit heeft zich bij het HSL-Zuiddossier geuit in de wens van opeenvolgende ministers van Infrastructuur en Milieu om HSA niet failliet te laten gaan en in de eerste plaats te zoeken naar oplossingen mét NS.

In lijn met de tijdgeest bestond ten tijde van de kabinetten-Kok (1994-2002) de wens om te komen tot marktconforme gebruiksvergoedingen voor infrastructuur en andere faciliteiten die door de Staat beschikbaar worden gesteld. Dergelijke marktprikkels kunnen in beginsel een stimulans zijn voor een organisatie om beter te gaan presteren. Omdat de Staat voor een substantieel en vitaal onderdeel van het openbaarvervoersnet is aangewezen op NS, is de werking van marktprikkels die voor een gewoon bedrijf met concurrentie gelden, echter beperkt. Anders dan bijvoorbeeld regionale vervoerders is NS als bediener van het hoofd-railnet niet zo gemakkelijk te vervangen. Daarnaast kan de introductie van marktprikkels ertoe leiden dat gevestigde belangen geschaad worden. Schade voor NS betekent door waardevermindering van de staatsdeelname en dividendverlies schade voor de Nederlandse Staat. Een hoge concessievergoeding is gunstig als inkomstenbron voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat c.q. Infrastructuur en Milieu, maar tast het resultaat

bij NS aan, hetgeen de begroting van het Ministerie van Financiën schaadt. Zo gezien is sprake van «vestzak-broekzak».

De resultante is dat beleidsdepartement en aandeelhouder voor het oplossen van de problemen die voortvloeien uit de concessieovereenkomst, steeds in de eerste plaats sturen op een oplossing mét NS en op het voorkomen van een faillissement van HSA. Dit was het geval bij de totstandkoming van het memorandum van overeenstemming in 2008, bij de totstandkoming van het onderhandelakkoord in 2011, bij het aan NS geven van een eerste kans om met een alternatief vervoersaanbod te komen in 2013 en bij de acceptatie van dat vervoersaanbod, dat in de ogen van de commissie tekort schiet.

NS is een zelfstandig bedrijf, maar vraagt de Staat om hulp in geval van problemen. NS kan schakelen tussen de hoedanigheid van zelfstandige vennootschap en de hoedanigheid van monopolistische uitvoerder van een publieke nutsfunctie. Op die manier ervaart NS de tucht van de markt noch de tucht van de Staat. De commissie is van mening dat het algemeen belang, zowel vervoerskundig als financieel, niet optimaal gediend wordt met de bestaande situatie.

Verknoopte dossiers en ad-hocbeleid

De commissie stelt ook vast dat de discussie over het tot stand brengen van het vervoer op de HSL-Zuid nooit uitsluitend op zijn eigen merites is gevoerd, maar op gezette tijden door zowel Staat als NS is vertroebeld met andere spoordossiers. Zo vraagt NS de Staat in het IC Max-bod om een reeks van toezeggingen die losstaan van de HSL-Zuid. Het kabinet-Kok II eist in 1999 op zijn beurt toezeggingen op andere spoordossiers wanneer het NS een laatste kans geeft na afwijzing van het IC Max-bod. NS verbindt in 2008 de uitkering van overtollig vermogen in de vorm van een superdividend aan een oplossing voor de problemen van HSA door die als een van de voorwaarden te stellen. Ten slotte komen NS en de Staat in het onderhandelakkoord in 2011 overeen dat de HSL-Zuidconcessie geïntegreerd zal worden in de concessie voor het hoofdrailnet, hetgeen tien jaar eerder door de Staat juist niet beoogd en gewenst werd. De commissie stelt vast dat cruciale langetermijnbeleidsbeslissingen over het spoor veelal tot stand zijn gekomen in situaties van acute problemen in plaats van dat deze beslissingen gebaseerd waren op een consistente en consequente beleidslijn en een langetermijnvisie.

Verschillende petten binnen de Staat

De meest betrokken ministeries in het HSL-Zuid dossier zijn de departementen van Verkeer en Waterstaat, later Infrastructuur en Milieu, en van Financiën. Beide ministeries hebben een verschillende rol en vervullen ook intern verschillende rollen. Infrastructuur en Milieu is het primaire beleidsdepartement voor openbaar vervoer en het spoor, maar is tegelijkertijd ook concessieverlener. De commissie is van oordeel dat de rol van concessieverlener ondergeschikt is gemaakt aan de bredere rol van beleidsmaker. Er is niet gehandhaafd op de concessie. De keuze om instrumenten ter handhaving niet in te zetten was ingegeven door het belang van continuïteit van het vervoer en financiële overwegingen. Als in 2013 in eerste instantie de dienstregeling met de Fyra wordt opgeschort en later definitief geschrapt, is continuïteit van het vervoer echter niet meer aan de orde. Ook dan besluit de staatssecretaris niet te handhaven en krijgt NS vervolgens als eerste de kans om met een alternatief te komen, terwijl continuïteit van het vervoer wellicht beter en sneller gerealiseerd zou kunnen worden door met een andere aanbieder in zee te

gaan. Als beleidsverantwoordelijke had het dus voor de hand gelegen de opties met andere aanbieders te verkennen, maar als concessieverlener lag het voor de hand de concessie te handhaven, omdat het departement anders de hoge door NS geboden concessievergoedingen zou mislopen.

Ook het Ministerie van Financiën vervult twee verschillende rollen. Enerzijds vervult de directie Financieringen de rol van aandeelhouder. Anderzijds is de Inspectie der Rijksfinanciën betrokken als hoeder van de schatkist. De commissie constateert in de loop van de tijd een toenemende betrokkenheid van de aandeelhouder, culminerend in de ingreep van de minister van Financiën waarbij het naar buiten brengen van het besluit van de NS-top om te stoppen met de Fyra op aangeven van de minister wordt aangehouden. De belangen van NS en de aandeelhouder zijn grotendeels gelijk gericht. Daardoor heeft NS een medestander binnen het kabinet. De Inspectie der Rijksfinanciën heeft vanuit haar taak in de eerste plaats oog voor de financiële consequenties in den brede. De verdeling van de daadwerkelijke en potentiële schade van het memorandum van overeenstemming, het onderhandelakkoord en het alternatieve vervoersaanbod zorgt voor stevige meningsverschillen tussen het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Ook in dit verband zijn financiële belangen leidend, waarbij het tot stand brengen van vervoer niet meer dan een noodzakelijke randvoorwaarde is. De commissie is van oordeel dat het heeft ontbroken aan samenhang tussen de verschillende actoren binnen de meest betrokken ministeries om tot een goede balans van financiën en goed vervoer te komen.

Verkeerde prikkels voor NS lokken strategisch gedrag uit

De tweeslachtige relatie tussen de Staat en NS lokt ongewenst strategisch gedrag uit bij NS. Prominente voorbeelden hiervan zijn de beslissing om in 1999 bewust een ander aanbod te doen dan gevraagd door het kabinet en het exorbitant hoge en onrealistische bod van NS en KLM uit 2001 waarmee de openbare aanbesteding wordt gewonnen. Een rode draad die door het gehele HSL-Zuiddossier loopt, is het strategische gebruik van informatie door NS en HSA. De commissie stelt vast dat NS en HSA jarenlang niet transparant zijn geweest over de businesscase en het gevraagde inzicht in de businesscase ondanks herhaaldelijke verzoeken vanuit de Staat niet hebben willen bieden op het niveau dat de Staat gevraagd heeft. De commissie kan zich daarbij niet aan de indruk onttrekken dat de mate waarin wel inzicht werd geboden, steeds inzet is geweest van een strategie om de eigen positie te beschermen. HSA heeft lang aangedrongen op toepassing van de tariefrestrictiebepaling zoals opgenomen in de concessieovereenkomst, waarbij HSA een korting van € 47 miljoen op de concessiebetaling zou krijgen. De commissie stelt vast dat NS de discussie over de tariefrestrictie op basis van een onjuiste voorstelling van zaken heeft willen voeren, omdat de € 47 miljoen niet louter een compensatie betreft voor meerkosten en minderopbrengsten, maar ook leidt tot een verbetering van de financiële positie van NS. Als verbetering van het resultaat via die tariefrestrictiebepaling niet lukt, zou het volledig inzicht geven in de businesscase in de eerste jaren aan het licht kunnen brengen dat er sprake is geweest van een onrealistisch hoog bod ten tijde van de aanbesteding. Later zou na een meer gedetailleerd inzicht in de businesscase kunnen blijken dat de situatie zodanig is, dat een faillissement van HSA mogelijk de enige houdbare oplossing kan zijn. In beide gevallen is het risico van het bieden van te gedetailleerd inzicht in de businesscase dat de positie van HSA als concessiehouder in gevaar zou kunnen komen. De commissie vindt het onbegrijpelijk dat NS, hoewel

het bedrijf door de Staat gered wil worden, jarenlang geen volledig inzicht wil bieden. Net zo merkwaardig vindt de commissie het dat de aandeelhouder dit volledige inzicht niet afdwingt.

Pas in de aanloop naar het onderhandelakkoord, als de tijd ver genoeg gevorderd is en er voldoende zekerheden zijn dat de Staat gaat bijdragen aan een structurele oplossing, komt NS met het gevraagde inzicht in de businesscase. NS kan op dat moment ook niet anders: volledig inzicht in de businesscase is immers een voorwaarde om te komen tot een financiële oplossing voor HSA. Daarbij komt aan het licht dat NS een aantal aannames onder het uiteindelijke bod zoals dat in 2001 is ingediend, met name aannames achter reizigersvolumevoorspellingen, kennelijk niet meer voorhanden heeft. Gelet op de totstandkoming van het uiteindelijke bod is het overigens de vraag wat de waarde van dergelijke aannames zou zijn, anders dan dat het laat zien dat een realistische onderbouwing voor het ingediende bod ontbrak. De commissie spreekt zijn verbazing hierover uit en kan niet anders concluderen dan dat het bod van NS en KLM in hoge mate een «slag in de lucht» was.

Internationale verbindingen

Het ontbreken van sluitende afspraken tussen Nederland en België over het beoogde vervoer zorgt voor problemen

De Belgische Staat en de Belgische spoorwegmaatschappij NMBS hebben op cruciale momenten invloed gehad op het Fyra-project, bijvoorbeeld bij de onderhandelingen over de verbindingen Den Haag-Brussel en Breda-Brussel. Die verbindingen zijn voor de Nederlandse Staat van belang, maar voor de Belgische spoorwegen verlieslatend. NMBS en de Nederlandse Staat maken over deze verbindingen geen afspraken. De commissie concludeert dat NMBS hierbij opereert vanuit zijn eigen strategische belangen om financiële verliezen te vermijden.

De Nederlandse Staat maakt wel contractafspraken met NS en KLM over de verbindingen Den Haag-Brussel en Breda-Brussel. Dit ondanks het feit dat er geen overeenstemming over is met NMBS. De Nederlandse Staat lijkt er daarbij op te vertrouwen dat de afspraken met NMBS op een later moment alsnog tot stand komen. De commissie is van oordeel dat de Staat geen reden voor dat vertrouwen had; de Belgische belangen wijken immers af van de Nederlandse belangen. De commissie is bovendien van oordeel dat de Nederlandse Staat bindende afspraken had moeten maken met de Belgische Staat voor de aanbesteding van de vervoersconcessie en in principe al voor de aanleg van de HSL-Zuid zelf. De medefinanciering door de Nederlandse Staat van Lijn 4, het Belgische deel van de HSL-Zuid tussen de grens en Antwerpen, voor een bedrag van f 823 miljoen (€ 373 miljoen) had daarvoor een aanknopingspunt kunnen zijn.

De commissie constateert evenwel dat de Belgische Staat en de Belgische spoorwegen zich niet hebben opgesteld als betrouwbare partners. Zo wordt er jarenlang geen gevolg gegeven aan de overeenstemming die de ministers Peijs en Vande Lanotte in 2005 bereikten. Omdat de Belgische Staat vervolgens geen financiële middelen beschikbaar stelt, schaft NMBS niet het treinstel aan dat nodig is om de gemaakte afspraken uit te voeren. NMBS maakt daarnaast zelf ook gebruik van ruimte die hij ziet om gemaakte afspraken te wijzigen. Zo weet hij eind 2012 de druk op het starten met de dienstregeling aan te wenden om een voor NMBS gunstige samenwerkingsovereenkomst te sluiten en grijpt hij in 2013 de problemen met de Fyra aan om zijn wensen voor het bedieningspatroon tussen

Nederland en België in zijn voordeel bij te stellen. De commissie is van oordeel dat NMBS in de onderhandelingen over het alternatieve vervoersaanbod in staat is gebleken zijn wensen een prominenter plek te geven dan op eerdere momenten in het HSL-Zuiddossier is gebeurd. NMBS was daartoe ook in de positie, omdat in Nederland de druk om tot een oplossing te komen zeer hoog was. Desondanks is de commissie zeer teleurgesteld in de opstelling van de Belgische Staat en Belgische spoorwegen.

Risico's en mogelijke gevolgen vooraf onvoldoende geïnventariseerd en/of effectieve beheersmaatregelen ontbreken

Op cruciale momenten zijn risico's en de mogelijke gevolgen daarvan niet goed geanalyseerd of beheersbaar gemaakt, bijvoorbeeld door vast te leggen welke maatregelen genomen moeten worden als risico's zich zouden manifesteren. Zowel in de aanbesteding en uitvoering van de concessie, als bij de aanbesteding en de bouw van de treinen, hebben veel partijen dergelijke risico's en de mogelijke gevolgen daarvan niet goed doorzien of beheersbaar gemaakt, terwijl vaak toch een belangrijke vervolgstap werd gezet. Daardoor was het niet altijd mogelijk om negatieve effecten te voorkomen of beheersen.

Dit geldt bijvoorbeeld voor de aanbesteding van de vervoersconcessie. Deze is gestart zonder conceptconcessieovereenkomst, zonder afspraken met SNCF en zonder afspraken met NMBS over de verbindingen van Brussel naar Breda en naar Den Haag. Een ander voorbeeld is dat de concessieovereenkomst is getekend, hoewel er nog steeds geen sluitende afspraken met de buitenlandse vervoerders zijn en ondanks het faillissementsrisico van vervoerder HSA door de combinatie van de hoge concessiebetaling met een zelfstandig bedrijf met een beperkt vermogen. Hierdoor werd de Staat wel financieel stevig aan HSA gebonden. Een derde voorbeeld is de koopovereenkomst met AnsaldoBreda, waarbij het risico dat de treinen te laat zouden worden geleverd wel is opgemerkt, maar geen adequate beheersmaatregelen zijn getroffen. Een vierde voorbeeld is de voortijdige overname van de Fyra. Hiermee aanvaardt NS de trein, ondanks dat deze nog niet aan alle voorwaarden voldoet. Later blijkt AnsaldoBreda niet in staat de problemen tijdig te verhelpen.

Risico's en verantwoordelijkheden worden doorgeschoven en rollen minimaal ingevuld

De commissie constateert dat vrijwel alle betrokken partijen risico's en verantwoordelijkheden consequent hebben afgeschoven naar andere partijen, intern hebben verschoven of doorgeschoven in de tijd. Rollen zijn minimaal ingevuld. Dat geldt voor de Staat bij de aanbesteding van de vervoersconcessie, voor NS bij de uitvoering van de vervoersconcessie, de instandhouding van HSA en de aanbesteding van de Fyra, voor AnsaldoBreda bij de bouw van de Fyra, voor Lloyd's Register bij de certificering, voor de ILT bij de toelating en tevens voor NMBS.

Tot op zekere hoogte is strategisch gedrag vanuit de individuele positie van actoren te begrijpen en te verdedigen. Een te enge opvatting van eigen verantwoordelijkheden kan echter een belemmering zijn voor samenwerking tussen partijen om te komen tot pragmatische oplossingen voor problemen. Er was op verschillende momenten in dit dossier sprake van onvoldoende erkenning van wederzijdse afhankelijkheid op financiële, politieke en tijdpadgevoelige aspecten. Hierbij konden in de praktijk

risico's en de gevolgen ervan niet uitsluitend en volledig juridisch worden doorgeschoven of afgewenteld, waarmee zowel de Staat als NS op diverse momenten verantwoordelijkheid voor doorgeschoven risico's afhield of ontkende. Op dit dossier hebben dan ook zowel de contracterende partijen als de gecontracteerde partijen schade ondervonden. Het bestaan van verschillende «filialen» binnen NS – HSA, NSFSC, NedTrain, NS Reizigers – met eigen belangen, die niet per se met elkaar stroken, kan ook in dit licht worden gezien. De commissie constateert dat dit strategische gedrag er in belangrijke mate aan heeft bijgedragen dat het beoogde vervoer over de HSL-Zuid niet gerealiseerd is.

De Tweede Kamer blaft, maar bijt niet

Er is op dit dossier overwegend brede steun binnen de Tweede Kamer voor zowel kabinet als NS. De Tweede Kamer heeft het kabinet dan ook vrijwel niet bijgestuurd.

De Tweede Kamer had over het algemeen een vrij goede informatiepositie op dit dossier, hoewel het kabinet de Tweede Kamer op diverse momenten gebrekkig informeerde en soms ook op het verkeerde been heeft gezet. De Tweede Kamer heeft het HSL-Zuid dossier kritisch gevolgd. Zo heeft de Tweede Kamer de informatievoorziening over de aanleg van de HSL-Zuid reeds in 1996 geïntensiveerd door de HSL-Zuid te benoemen als groot project. Ook heeft de Tweede Kamer diverse onderzoeken naar de HSL-Zuid laten uitvoeren of zelf uitgevoerd, waaronder ook deze enquête.

Voorafgaand aan het verlenen van de vervoersconcessie in 2001 heeft de Tweede Kamer druk gezet op het kabinet om een keuze voor NS te maken. De moties die de Tweede Kamer sindsdien heeft aangenomen waren echter overwegend voorzichtig en vroegen het kabinet om zaken te onderzoeken en om over zaken overleg te voeren. Bij enkele stevigere moties, bijvoorbeeld over het in stand houden van de Benelux-trein, heeft de Tweede Kamer niet doorgepakt op het niet tot uitvoering komen ervan. De Tweede Kamer heeft onvoldoende alert gereageerd op wijzigingen in de afspraken over het vervoersaanbod. Uiteindelijk heeft de Tweede Kamer in 2013 ook ingestemd met het alternatieve vervoersaanbod van NS. Met dit alternatieve vervoersaanbod is het beoogde vervoer uit zicht verdwenen. De commissie oordeelt dat de Tweede Kamer daarom medeverantwoordelijk is voor het niet tot stand komen van het beoogde vervoer over de HSL-Zuid.

Eindafrekening en schadeverdeling

Kosten voor NS

De totale verliezen bij HSA over de gehele looptijd van de HSL-Zuidconcessie zijn uitgekomen op € 790 miljoen. Dat bedrag bestaat uit de kapitaalstortingen van NS en KLM, de leningen van NS aan HSA en de concessiebetalingen waarvoor HSA in 2008 uitstel van betaling had gekregen op basis van het memorandum van overeenstemming. Voor NS resulteert dit in een boekhoudkundig verlies van € 703 miljoen. De extra kosten van € 340 miljoen ten opzichte van de HSA-businesscase, die voortvloeien uit het alternatieve vervoersaanbod, moet NS zelf intern terugverdienen door besparende maatregelen te treffen. De commissie vindt het logisch dat NS in de eerste plaats zelf moet proberen de verliezen die gepaard gaan met het alternatieve vervoersaanbod te compenseren, ook al leidt dat tot dividendvermindering.

De commissie is van oordeel dat NS van geluk mag spreken met de schikking zoals die getroffen is met AnsaldoBreda, gezien de zwakke juridische positie die NS had. Het financiële resultaat van een verlies van € 88 miljoen dat NS met de schikking heeft behaald is, gezien vanuit die zwakke juridische positie van NS en afgezet tegen een mogelijk verlies van € 347 miljoen, een aanvaardbaar resultaat. Daarentegen is het maatschappelijk gezien moeilijk te verteren dat NS tientallen miljoenen verlies lijdt op hogesnelheidstreinen die zijn teruggestuurd. Hoewel imago- en reputatieschade moeilijk kwantificeerbaar zijn, schat de commissie die schade in als aanzienlijk.

Tegenover de schade staat de zekerheid van de geïntegreerde concessie die NS heeft verkregen tot 2024. Daarbij heeft NS zich bij het onderhandelakkoord gecommitteerd om in totaal circa € 7 miljard aan investeringen te doen in deze periode.

Kosten voor de Staat: gederfde gebruiksvergoeding.

De totale geraamde gebruiksvergoeding, te ontvangen door de Staat, ontwikkelt zich van € 2 miljard in 2002 tot bijna € 2,4 miljard in 2011. Deze wijzigingen zijn hoofdzakelijk het resultaat van een inflatiecorrectie, de opschuivende startdatum van het vervoer en afspraken uit het memorandum van overeenstemming. Met de totstandkoming van het onderhandelakkoord wordt hiervan meer dan € 1 miljard aan te ontvangen gebruiksvergoeding afgeboekt. Per saldo zorgen verschillende mutaties, voortvloeiend uit het onderhandelakkoord en inflatiecorrecties, ervoor dat de laatste raming van de totaal te ontvangen gebruiksvergoedingen uitkomt op een bedrag van € 1,85 miljard.⁵

Totale kosten HSL-Zuid

De commissie is van mening dat de aangelegde infrastructuur voor de HSL-Zuid op dit moment niet optimaal benut wordt. Dat betekent dat in de ogen van de commissie een investering van circa € 7,3 miljard niet voldoende oplevert.⁶ Dat geldt ook voor de door de Staat aan Infraspied te betalen beschikbaarheidsvergoeding van € 3,6 miljard voor de aanleg van de bovenbouw en het onderhoud van de HSL-Zuid.⁷ In totaal gaat het dus om een hogesnelheidslijn waarmee een investering van bijna € 11 miljard gemoeid is.

1.5 Aanbevelingen

Op basis van haar onderzoek doet de commissie een aantal aanbevelingen. Naast specifieke aanbevelingen voor het spoor en het spoorvervoer doet de commissie aanbevelingen die breder opgeld doen. Ook doet zij aanbevelingen gericht op de Wet op de parlementaire enquête 2008 (Wpe 2008). Daarnaast wijst de commissie op een aantal zaken die als vanzelfsprekendheden zouden moeten gelden, maar waarvan in het onderzoek is gebleken dat deze minder vanzelfsprekend zijn dan mag worden aangenomen.

⁵ Kamerstuk II 2013/14, 22 026, nr. 462.

⁶ Kamerstuk II 2014/15, 22 026, nr. 477 (bijlage).

⁷ Kamerstuk II 2014/15, 22 026, nr. 477 (bijlage).

Aanbevelingen

Toekomstig vervoer en gebruik HSL-Zuid

1. De verantwoordelijke bewindspersoon en de Tweede Kamer dienen de benutting van de HSL-Zuid en de vervoerswaarde voor de reizigers wezenlijk te verbeteren door te bewerkstelligen dat er meer snelle treinen met goed betaalbare vervoersbewijzen direct over de HSL-Zuid van Amsterdam naar België gaan rijden.

Ook dient het gebruiksgemak van de snelle verbindingen te worden verhoogd. Zo moet in ieder geval net als bij binnenlands vervoer geen reserveringsplicht gelden en behoort het afsluiten van abonnementen mogelijk te zijn.

De commissie realiseert zich dat de concessie tot 2024 is vergeven. De commissie acht het echter onverstandig de onderbenutting van de HSL-Zuid nog lang te laten voortbestaan. De commissie beveelt dan ook aan dat de verantwoordelijke bewindspersoon in overleg treedt met NS en NMBS om deze aanbeveling te realiseren. Hiervoor bieden de tweejaarlijkse evaluaties van de Benelux-plus-trein en eventueel de tussentijdse vijfjaarsequivalentie van de concessie aanknopingspunten. Indien daaruit geen oplossingen voortvloeien, kan de aanbeveling na afloop van de huidige concessie gerealiseerd worden in een nieuwe concessie.

Besluitvorming kabinet over inrichting spoor

2. Start bij besluitvorming die raakt aan de ordening op het spoor tijdig met de voorbereiding hiervan. Dit om te voorkomen dat er, zoals eerder rond de eeuwwisseling en in 2011 bij het onderhandelakkoord is gebeurd, onder grote druk beslissingen worden genomen waarvan de verstrekende gevolgen onvoldoende zijn te overzien.

- Breng met het oog op het aflopen in 2024 van de huidige hoofdrailnetconcessie tijdig, doch uiterlijk in 2018, de verschillende mogelijkheden tot invulling van de concessie vanaf 2024 in kaart, opdat vervolgbeslissingen afgewogen en met adequate parlementaire controle genomen worden.
- Analyseer hoe het hoofdrailnetwerk er in de toekomst uit moet gaan zien en welke verbindingen daar wel en niet deel van uit zouden moeten maken.
- Maak binnen de Nederlandse en Europese wettelijke kaders weloverwogen keuzes over hoe het spoorvervoer tot stand gebracht moet worden.
- Maak binnen het vigerende kader van wet- en regelgeving in Nederland en Europa heldere keuzes.
- Breng de gevolgen van die keuzes in kaart en acteer daar consequent en coherent op.
- Zorg voor een goede afbakening van onderwerpen zodat die niet onbedoeld met elkaar verstrikt raken.

3. Maak, uitgaande van het algemeen belang van goed openbaar vervoer en een verantwoorde besteding van publieke middelen, een expliciete keuze voor de mate van marktwerking die gewenst is bij het invullen van het spoorvervoer en acteer daar logisch en consequent op. Werk daartoe scenario's uit:

- een scenario dat uitgaat van een private vervoersmaatschappij;
- een scenario dat uitgaat van verschillende private vervoersmaatschappijen;

- een scenario dat uitgaat van een vervoersdienst waarbij de publieke aansturing versterkt wordt;
- een scenario dat uitgaat van de huidige situatie van een zelfstandig vervoersbedrijf dat volledig in handen van de Staat is.

Analyseer ook mogelijke tussenvormen van de genoemde scenario's.

Houd, ongeacht welk scenario wordt gekozen, rekening met onderstaande punten:

- Voor alle scenario's moet gelden dat ook de bredere openbaarvervoerssituatie in Nederland buiten het hoofdrailnet in ogenschouw wordt genomen, zoals het regionale openbaar vervoer.
- Voor alle scenario's moet gelden dat met betrekking tot NS de structuur, activiteiten, governance, aansturing, positionering ten opzichte van de Staat en gewenste eigendomsverhoudingen kritisch tegen het licht worden gehouden en dat die aanpassingen gedaan worden die resulteren in een NS die optimaal in lijn is met de gewenste organisatie en invulling van het openbaar vervoer in Nederland.
- Houd daartoe de portfolio van activiteiten van NS tegen het licht en evalueer of de verschillende bedrijfsonderdelen het komen tot een optimale bijdrage van NS aan het tot stand brengen van de vervoersdoelstellingen belemmeren.
- Onderzoek de optimale positionering van NS, bijvoorbeeld verder verzelfstandigd of juist op minder afstand van de Staat, afhankelijk van de rol en functie die NS vanaf 2024 zou kunnen gaan vervullen.
- Evalueer daarbij het al dan niet gewenst zijn van aandeelhouderschap van de Staat en verken daarbij waar binnen de Staat het eventuele aandeelhouderschap het beste belegd zou kunnen worden.
- Werk aan een zorgvuldige uitvoering van het gekozen scenario voor de inrichting, waarbij een afgewogen balans van deelbelangen van betrokken marktpartijen, staatsdeelnemingen en departementen tot stand komt. Naast het beleidsdepartement Infrastructuur en Milieu dienen in ieder geval het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Economische Zaken betrokken te worden. De minister van Financiën dient er vanuit zijn rol als aandeelhouder zorg voor te dragen dat het brede maatschappelijke belang in het vizier is en blijft als staatsdeelnemingen betrokken zijn. De minister van Economische Zaken dient vanuit de aspecten marktordening, mededinging en consumentenbescherming betrokken te zijn, zodat het belang van de reiziger in den brede geborgd is.

4. Het kabinet dient bij de besluitvorming over de aanleg van nieuwe spoorweginfrastructuur voor een goede samenhang tussen infrastructuur en vervoer te zorgen.

De aanleg van infrastructuur is geen doel op zich, maar een middel voor het bereiken van vervoersdoelen. Zorg er daarom voor dat op het moment dat wordt besloten tot aanleg van nieuwe spoorweginfrastructuur tevens het daarover uit te voeren patroon van treindiensten is uitgewerkt en dat daarover voldoende zekerheid is verkregen van de (potentiële) vervoerder(s) en eventuele andere belanghebbenden. Houd de verschillende partijen ook aan hun afspraken.

Betrouwbaarheid nieuwe treindiensten

5. De verantwoordelijke bewindspersoon dient zich als concessieverlener bij de introductie van nieuwe treindiensten vooraf te vergewissen van de verwachte betrouwbaarheid daarvan voor de reiziger. Indien duidelijk is dat de afspraken over betrouwbaarheid niet nagekomen zullen worden, dient de verantwoordelijke bewindspersoon als concessieverlener hierop te acteren.

- Laat de vervoerder voorafgaand aan de start van een door de overheid gecontracteerde dienst met een geheel nieuw type trein aantonen dat een betrouwbare dienst zal worden geleverd, bijvoorbeeld door middel van een succesvol doorlopen proefbedrijf en het beschikbaar hebben van terugvalopties.
- Stel een integraal proefbedrijf verplicht voor iedere door de overheid gecontracteerde nieuwe dienst met een geheel nieuw type trein. Doel van dit integraal proefbedrijf is het testen van de beoogde dienstregeling in de praktijk totdat de reiziger een acceptabele en betrouwbare dienst kan worden geboden. Daarbij dient het hele spoorstelsel – infrastructuur, treinen, personeel, dienstregeling – integraal in ogenschouw te worden genomen. De vorm van dit integraal proefbedrijf moet in nauwe samenwerking tussen vervoerder, spoorbeheerder en onderhoudsbedrijf bepaald worden.
- Zie er op toe dat een dergelijk proefbedrijf succesvol wordt uitgevoerd. Dit kan de concessieverlener ofwel de ILT als onafhankelijk toezicht-houder doen. Dat laatste kan door de ILT een certificaat voor een succesvol doorlopen proefbedrijf te laten afgeven. Streef in dat geval ook in Europees verband naar het toekennen van deze bevoegdheid aan de nationale inspectiediensten.

Certificering, toelating en toezicht

6. De verantwoordelijke bewindspersoon dient te zorgen voor een beleids- en gedragsverandering bij de Inspectie Leefomgeving en Transport. De inspectie dient een gezaghebbende en competente positie in te nemen bij de toelating en te staan voor de veiligheid van het treinverkeer in Nederland. De ILT dient er op toe te zien dat veiligheidsbeheerssystemen van vervoerders aan de eisen voldoen en zij dient dit strikt te handhaven. In toelatingstrajecten van treinen moet de inspectie actief invulling geven aan het beginsel van risicogestuurd toezicht.

De huidige houding van vertrouwen op de keuringsinstantie moet veranderen in een kritische houding, die tegenwicht biedt aan de risico's van het systeem van certificering en die gericht is op het borgen van publieke belangen. De inspectie dient het werk van de keuringsinstanties in toelatingstrajecten voor treinen meer risicogericht inhoudelijk te toetsen, onder meer door waar nodig op te schalen en steekproefsgewijs zelf inspecties van treinen of van proefritten uit te voeren. Indien de inspectie signalen ontvangt of zelf risico's signaleert in een toelatingstraject, moet de zij daarop actief reageren en de betrokkenheid bij het traject intensiveren.

7. De Inspectie Leefomgeving en Transport dient het toezicht op de keuringsinstanties te intensiveren, ten minste door het uitvoeren van regelmatige handhavingsaudits en een kritische toetsing van de wijze waarop keuringsinstanties certificeringstrajecten uitvoeren in concrete toelatingstrajecten. Zie er op toe dat keuringsinstanties hun werkwijze met name bij het uitvoeren van audits intensiveren, zodat de audits het doel bereiken dat daarvoor in de wet- en regelgeving is vastgelegd. Intensiveren behelst:

- Niet standaard uitgaan van de wettelijk vastgelegde minimale frequentie van audits, maar de frequentie afstemmen op het specifieke project.
- De reikwijdte van de audits afstemmen op omvang en risico's van het project.
- De activiteiten risicogericht invullen.
- Zowel aangekondigde als onaangekondigde audits uitvoeren.
- Geconstateerde tekortkomingen proactief met de inspectie delen.

8. De verantwoordelijke bewindspersoon dient te verbieden dat een bedrijf dat als keuringsinstantie fungeert, andere rollen in hetzelfde project vervult. Dit om (de schijn van) belangenconflicten en -verstrengeling te voorkomen.

9. De Tweede Kamer en de verantwoordelijke bewindspersoon dienen ook in Europees verband in te zetten op versterking van de keten van certificering en vergunningverlening in wet- en regelgeving. Er moet meer tegenwicht komen voor de inherente risico's van de commerciële relatie tussen fabrikant en keuringsinstantie. Onderdelen daarvan zijn:

- uitbreiding van bevoegdheden van de nationale inspectie om zelf steekproefsgewijs treinen of proefritten te kunnen inspecteren in het kader van de toelating en bij inschrijving van treinen in het voertuigregister en zo het werk van de keuringsinstantie te kunnen toetsen en indien nodig onderdelen daarvan te herhalen. Het uitgangspunt moet niet langer het rolvast afbakenen van verantwoordelijkheden zijn, maar er moet ruimte zijn voor het accepteren en aanmoedigen van kritisch meekijken en overlap;
- verduidelijking van de taken van een keuringsinstantie bij het uitvoeren van audits, met het oog op verhoging van de effectiviteit van audits die keuringsinstanties moeten uitvoeren; naast papieren controle van processen meer focus op de praktijk (toepassing en instandhouding van het kwaliteitsmanagementsysteem) bij de fabrikant;
- een vorm van (eind)productkeuring door de keuringsinstantie onderdeel maken van de keuringsprocedures als aanvulling op en toets van audits van kwaliteitsmanagementsystemen;
- behoud van bevoegdheden van de inspectie in de toelatingsprocedure op nationaal niveau.

10. De inspectie dient bevindingen en kennis uit te wisselen met collega-toezichthouders in het buitenland bij grensoverschrijdende toelatingstrajecten en grensoverschrijdend vervoer.

Samenwerking met buitenlandse partijen

11. Het kabinet moet met name bij samenwerking met internationale partijen zorgen voor een goede en tijdige inventarisatie van belangen en risico's van buitenlandse belanghebbenden, hierover tijdig sluitende afspraken maken en verantwoordelijkheden en mechanismen voor naleving van gemaakte afspraken en conflictresolutie beleggen. Als in een complex project met meerdere belanghebbenden de (internationale) afspraken over het te realiseren doel niet tot stand komen, dient het kabinet zich tijdig te herbezinnen op de doelstelling en, indien wenselijk, op de financiële compensatie die men bereid is hiervoor te geven.

Aanbestedingen en contractbeheer in rijksverband

12. Besteed bij aanbestedingen en contractbeheer in rijksverband⁸ expliciet aandacht aan risico's die het realiseren van het contractdoel in de weg kunnen staan. Houd daarbij rekening met de volgende aandachtspunten:

- Wees alert als zich een situatie voordoet dat slechts één inschrijver stelt het gevraagde te kunnen bieden, terwijl alle andere inschrijvers aangeven het gevraagde niet of slechts onder voorbehoud te kunnen leveren. Deze situatie is niet alleen risicovol voor de onderhandelingspositie ten opzichte van deze ene inschrijver, maar rechtvaardigt ook twijfel of het gevraagde wel realiseerbaar is. Besteed in een dergelijke situatie bijzondere aandacht aan een gedegen risicoanalyse. Overweeg de aanbesteding te staken.
- Besteed voorafgaand aan het sluiten van een contract niet alleen aandacht aan de prestatie die van de wederpartij verlangd wordt, maar maak ook een deugdelijke risicoanalyse, waaruit blijkt welke factoren en omstandigheden het bereiken van het contractdoel in de weg kunnen staan en welke maatregelen genomen moeten worden indien bepaalde, vooraf geïnterpreteerde risico's zich daadwerkelijk voordoen.
Uitsluitend het elders beleggen van de verantwoordelijkheid voor bepaalde risico's maakt de kans dat die risico's ook daadwerkelijk optreden (en de gevolgen daarvan) niet zonder meer kleiner. De vragende partij ondervindt doorgaans nadelige gevolgen indien de aanbiedende partij de gevraagde prestatie niet levert en het contractdoel niet wordt gerealiseerd.
- Contractbeheerders moeten actief sturen op deugdelijke uitvoering van het contract en daarbij, indien nodig, gebruikmaken van het juridische instrumentarium om nakoming van het contract af te dwingen en/of aanvullende beheersmaatregelen treffen. Indien een deugdelijke uitvoering van het contract onwaarschijnlijk blijkt te zijn, beschouw dan beëindiging van het contract als een reële mogelijkheid.

Rol Tweede Kamer

13. De Tweede Kamer dient haar controlerende taak kritischer in te vullen. De Tweede Kamer dient dit met name te doen bij en voorafgaand aan besluitvorming. De Tweede Kamer dient bij langlopende dossiers de oorspronkelijke doelstellingen voor ogen te houden en deze actief te bewaken. Gewenste wijzigingen van de doelstellingen zouden niet alleen impliciet moeten worden geaccepteerd, maar ook expliciet moeten worden doorgevoerd en verwoord.

De Tweede Kamer dient volstrekte duidelijkheid te verlangen van het kabinet over cijfers als de Staat financieel moet bijspringen en aan die duidelijkheid nooit concessies te doen.

De Tweede Kamer dient het vertrouwelijk informeren door het kabinet tot een minimum te beperken en kritischer te worden op het beroep van het kabinet op het belang van de Staat. Indien mondelinge vertrouwelijke informatievoorziening noodzakelijk is (bijvoorbeeld in een besloten algemeen overleg of briefing) dient de Tweede Kamer te zorgen voor (eveneens vertrouwelijke) verslaglegging, zodat achteraf, bijvoorbeeld bij

⁸ Onder «rijksverband» verstaat de commissie zowel ministeries, agentschappen en zelfstandige bestuursorganen als andere aan de Staat/het Rijk gelieerde instituten en organisaties, waaronder staatsdeelnemingen zoals NS.

parlementaire enquêtes, kan worden vastgesteld waarover de Tweede Kamer precies is geïnformeerd en of dit volledig en juist is gebeurd.

De commissie beveelt de Tweede Kamer daarnaast aan een onderzoek in te stellen om uit verschillende parlementaire onderzoeken de onderliggende bestuurlijke processen nader in kaart te brengen en overkoepelende lessen te trekken voor het functioneren van de Tweede Kamer zelf.

Wet op de parlementaire enquête

14. De commissie beveelt de Tweede Kamer aan bij onderstaande kwesties meer helderheid te scheppen voor toekomstige parlementaire enquêtes.⁹

- De Tweede Kamer dient bij de herziening van de Wet op de parlementaire enquête, die momenteel in voorbereiding is, nadrukkelijk aandacht te besteden aan de spanning tussen het algemene rechtsbeginsel van het verschoningsrecht van advocaten en de bijzondere medewerkingsplicht van hun cliënten op grond van de Wet op de parlementaire enquête.
- De Tweede Kamer wordt in overweging gegeven een eigen beoordelingskader vast te stellen dat kan worden toegepast als het kabinet met een beroep op het belang van de Staat weigert bepaalde inlichtingen aan het parlement te verstrekken, of als het kabinet onder verwijzing hiernaar bepaalde informatie uitsluitend vertrouwelijk verstrekt. Hierin zou bijvoorbeeld kunnen worden vastgelegd welke eisen worden gesteld aan de onderbouwing van een dergelijk beroep, onder welke voorwaarden vertrouwelijke informatieverstrekking aan de orde kan zijn en welke procedure wordt gevolgd als de Tweede Kamer of een enquêtecommissie zich niet kan vinden in het aanvankelijke oordeel van de regering. Dit beoordelingskader, dat zo mogelijk in samenwerking met de Eerste Kamer kan worden opgesteld, zou zowel bij parlementaire enquêtes als in het reguliere verkeer tussen regering en parlement behulpzaam kunnen zijn.
In het kader van deze enquête heeft het kabinet voor veel verstrekte informatie gevraagd om vertrouwelijkheid op grond van het belang van de Staat. De commissie stelt daarbij vast dat de motivering hiervan in alle gevallen wel zeer algemeen was.
- De Tweede Kamer dient bij de herziening van de Wet op de parlementaire enquête duidelijkheid te scheppen over de functie van de bijstand voor getuigen.
- De Tweede Kamer wordt in overweging gegeven in Europees verband te onderzoeken op welke wijze medewerking van publieke en/of private partijen aan parlementaire enquêtes van andere lidstaten bevorderd zou kunnen worden. Bij gewenst parlementair onderzoek naar onderwerpen met een grensoverschrijdend karakter tussen Nederland en België zou de Tweede Kamer na kunnen gaan in hoeverre het Benelux-parlement hiervoor de aangewezen uitvoerder zou kunnen zijn. Hiermee zou wellicht bewerkstelligd of desnoods afgedwongen kunnen worden dat betrokken overheden en andere organisaties in verschillende landen zich committeren aan het verlenen van medewerking.

⁹ Hoofdstuk 12 bevat de basis voor de aanbevelingen over de Wpe 2008.

Vanzelfsprekendheden

Onderstaande opmerkingen zouden als vanzelfsprekendheden gezien kunnen worden. De commissie constateert echter dat deze vanzelfsprekendheden in dit dossier niet zo vanzelfsprekend blijken te zijn als mag worden aangenomen. De commissie voelt zich daarom genoodzaakt onderstaande punten onder de aandacht te brengen.

1. Het kabinet dient de grondregel te handhaven dat de Tweede Kamer juist, tijdig en volledig wordt geïnformeerd. Informatie dient overzichtelijk, transparant en begrijpelijk te worden aangeboden, zodanig dat de Tweede Kamer goed wordt gefaciliteerd in haar controlerende taak en tijdig kan handelen.

2. Zorg ervoor dat beleidsdoelstellingen, zoals vervoersdoelstellingen, niet ondersneeuwen in een krachtenveld van financiële en politieke deelbelangen. Zowel voor het kabinet als de Tweede Kamer dient het algemeen belang voorop te staan.

- Gebruik hiervoor een helder, meetbaar en objectief afwegingskader waarmee tevens de naleving van de doelstellingen geïkt kan worden, bijvoorbeeld het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK).
- Zorg voor flexibiliteit binnen het afwegingskader zodat ook de doelstellingen zelf inhoudelijk geëvalueerd kunnen worden en zo nodig aangepast.

3. Op het moment dat de Staat in contact staat met de markt, zoals bij een aanbesteding, brengt dit verplichtingen met zich mee die verder gaan dan alleen juridische. De overheid moet zich opstellen als een betrouwbare partner en zich vergewissen van de gevolgen van haar optreden en mogelijke schade voor derden.

4. Het kabinet dient ervoor te zorgen dat ministeries hun archieven op orde hebben, waardoor het parlementaire-enquêteonderzoek optimaal wordt gefaciliteerd.

2. De parlementaire enquête Fyra

2.1 Inleiding

Op dinsdagochtend 15 januari 2013 valt onder winterse omstandigheden een afdekrooster van de onderkant van een Fyra, die via het hogesnelheidsspoor onderweg is van Brussel naar Amsterdam. Twee dagen later wordt ook bij een andere Fyra aanzienlijke schade geconstateerd. Hierop besluit NS tijdelijk niet meer met de Fyra te rijden. NS heeft op dat moment nog geen vijf maanden gereden met de Fyra. Eind mei 2013 besluit NS de trein voorgoed van het Nederlandse spoor te halen.

Hiermee wordt een nieuw hoofdstuk toegevoegd aan het HSL-Zuiddossier. Dat kenmerkt zich door kostenoverschrijdingen bij de aanleg van de spoorlijn en door aanzienlijke vertraging bij de ingebruikname van de spoorlijn mede als gevolg van problemen bij de levering van hogesnelheidstreinen.

De gebeurtenissen met de Fyra in de winter van 2012-2013 en het besluit definitief te stoppen met het gebruik van de Fyra is voor de Tweede Kamer in juli 2013 aanleiding een parlementaire enquête voor te laten bereiden naar alle problemen met de Fyra.

2.2 Opzet enquête

Op 19 december 2013 stemt de Tweede Kamer in met een onderzoeksvoorstel voor een parlementaire enquête naar de Fyra. Dit onderzoeksvoorstel vormt de basis voor de werkzaamheden van de enquêtecommissie (zie bijlage 1).

De enquêtecommissie bouwt met haar onderzoek voort op twee eerdere parlementaire onderzoeken.¹⁰

Het doel van de enquête is te komen tot waarheidsvinding en inzicht in de ontwikkelingen die ertoe hebben geleid dat het oorspronkelijk beoogde vervoer over de HSL-Zuid tot op heden niet tot stand is gekomen. Hiermee wordt beoogd tot oordeelsvorming te komen en lessen te trekken voor de toekomst.

De probleemstelling van het onderzoek luidt:

Waarom is het oorspronkelijk beoogde vervoer over de HSL-Zuid niet tot stand gekomen?

Deze probleemstelling is op hoofdlijnen uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

Vervoersconcessie

1. Hoe verliep de voorbereiding, inrichting en afwikkeling van de aanbesteding van de vervoersconcessie? Hoe verhoudt de concessie-

¹⁰ In 2004 doet de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten onder voorzitterschap van de heer Duivesteyn onderzoek naar de kostenoverschrijdingen bij de aanleg van de HSL-Zuid (Kamerstuk II 2004/05, 29 283, nr. 8).

In 2006 onderzoekt de parlementaire werkgroep HSL-Zuid onder leiding van mevrouw Dijkzema de aard, ernst en oorzaken van de vertraging van de ingebruikname van de HSL-Zuid (Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 382 (bijlage)).

- overeenkomst tussen de Staat en HSA zich tot het oorspronkelijk beoogde vervoer over de HSL-Zuid?
2. Hoe verliep de uitvoering van de concessie voor het vervoer over de HSL-Zuid? In hoeverre wijkt het gerealiseerde en beoogde vervoer af van wat in de concessieovereenkomst tussen de Staat en HSA is overeengekomen?

Rollend materieel

3. Hoe verliep de voorbereiding, inrichting en afwikkeling van de aanbesteding van de treinen? Hoe kwam de keuze voor AnsaldoBreda tot stand?
4. Hoe verliep het ontwerp- en bouwproces van de V250? Hoe was de opdrachtgever hierbij betrokken? Waarom is de bouw van de treinen vertraagd?
5. Hoe verliep het toelatingsproces van de V250? Welke rol speelde de Inspectie Leefomgeving en Transport daarbij? Wat verklaart de verschillen tussen de toelating van de V250 in Nederland en in België?
6. Waarom is besloten de V250 uit de dienst te halen? Welke belangen speelden hierbij een rol? Waren er vooraf signalen dat er problemen zouden ontstaan bij het in dienst nemen?

Lessen voor de toekomst

7. Welke lessen voor de toekomst zijn te trekken, in het bijzonder over de relatie tussen de Staat als beleidsbepaler en aandeelhouder van staatsdeelneming NS?

De commissie besteedt expliciet aandacht aan de rol van de Tweede Kamer. Ook kijkt de commissie naar de keuzes van en de samenwerking met België en naar de financiële gevolgen van de problemen met de Fyra voor de Staat. De commissie trekt geen conclusies over de technische kwaliteit van de Fyra. De commissie heeft hier conform het onderzoeksvoorstel zelf geen onderzoek naar gedaan. De resultaten van onderzoeken van derden op dit gebied zijn niet onbetwist. De commissie kan als gevolg van de getroffen schikking tussen NS en AnsaldoBreda bovendien niet steunen op een oordeel van een onafhankelijke arbiter.

2.3 Samenstelling enquêtecommissie

De commissie bestaat uit de volgende leden:

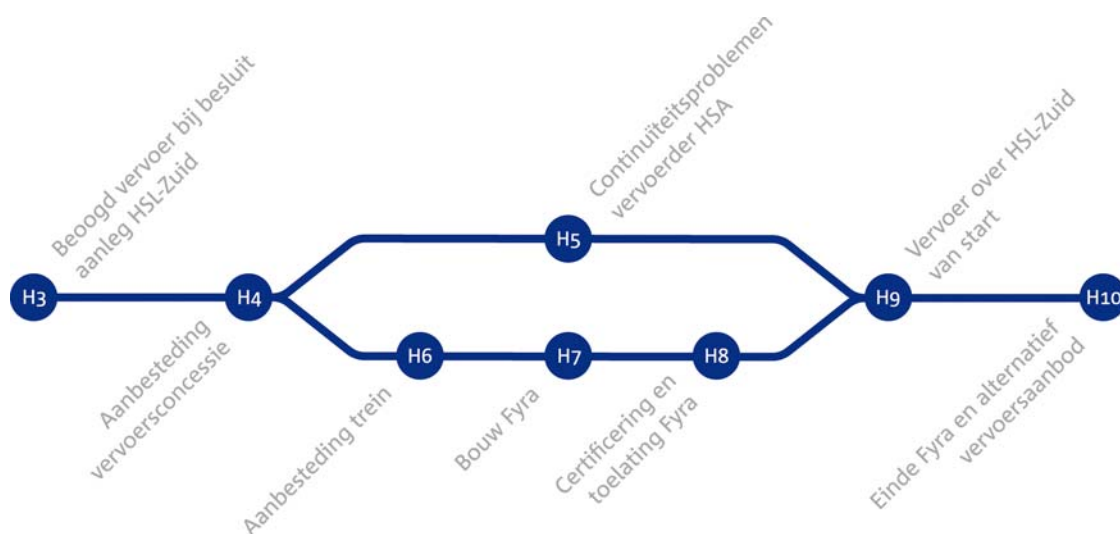
- mevrouw M.M. van Toorenburg (voorzitter, CDA);
- mevrouw M.L. Vos (ondervoorzitter, PvdA);
- mevrouw V.A. Bergkamp (D66);
- de heer T.M.C. Elias (VVD);
- de heer H.P.J. van Gerven (SP).

De heer T.M.C. Elias volgt op 31 maart 2015 de heer G.A. van der Steur op, die de commissie op 20 maart 2015 verlaat in verband met zijn benoeming tot minister van Veiligheid en Justitie.

2.4 Leeswijzer

Analoog aan hoofdstuk 1 is het rapport overwegend in chronologische volgorde opgebouwd langs twee sporen: de ontwikkelingen rond de vervoersconcessie en de ontwikkeling van de trein. Deze twee sporen lopen in de tijd grotendeels parallel en hangen ook onderling samen. De sporen komen bij elkaar als de problemen met de vervoerder zijn opgelost

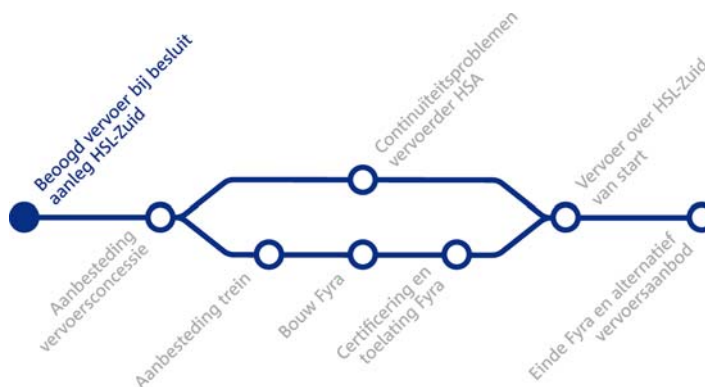
en de Fyra eind 2012 gaat rijden tussen Amsterdam en Brussel, om niet lang daarna weer van de baan gehaald te worden (hoofdstuk 9). Deze chronologie wordt afgesloten met het hoofdstuk over de definitieve stopzetting van de Fyra en de besluitvorming over het alternatieve vervoersaanbod (hoofdstuk 10).



Elk van deze hoofdstukken bestaat uit een korte inleiding, een beschrijving van de feiten en gebeurtenissen en de conclusies en oordelen van de commissie. De rol van de Tweede Kamer in het Fyra-project, de samenwerking met België en de financiële gevolgen komen – waar relevant – in detail aan de orde in deze afzonderlijke hoofdstukken. Daarnaast is aan de rol van de Tweede Kamer ook een separaat hoofdstuk gewijd (hoofdstuk 11). Tot slot volgt in hoofdstuk 12 de verantwoording en werkwijze van de commissie.

3. Beoogd vervoer bij besluit aanleg HSL-Zuid

3.1 Inleiding



Het onderzoek van de parlementaire enquêtecommissie Fyra richt zich op de vraag waarom het beoogde vervoer over de HSL-Zuid niet tot stand is gekomen. Hiervoor zijn de vervoersdoelstellingen en de achtergronden bij de besluitvorming tot aanleg van de HSL-Zuid een belangrijk startpunt. De besluitvorming over de keuze van het tracé van de HSL-Zuid en de aanleg hiervan is al eerder onderzocht door de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten¹¹ en valt buiten het onderzoek van de commissie (zie bijlage 1). Wel is het van belang inzicht te hebben in de achtergronden van de totstandkoming van de HSL-Zuid, met name hoe daarbij over het HSL-vervoer werd gedacht en wat het doel van de hogesnelheidslijn was.

Dit hoofdstuk bevat een weergave van de afspraken die Nederland in 1989 in Europees verband maakt, van de doelstelling die de Nederlandse Staat met de HSL-Zuid heeft, van de afspraken in het aanlegverdrag met België, van de totstandkoming van de Thalys-diensten – die al operationeel zijn voordat de HSL-Zuid wordt aangelegd – en van de uiteindelijke aanlegkosten van de lijn.

3.2 Afspraken Europese verkeersministers

Op 21 november 1989, tijdens een conferentie in Den Haag, besluiten de verkeersministers van België, de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk, Nederland en het Verenigd Koninkrijk tot de aanleg van verbindingen voor hogesnelheidstreinen tussen Amsterdam, Brussel, Frankfurt, Keulen, Londen en Parijs. Zij gaan er op dat moment van uit dat de eigen nationale spoorwegmaatschappijen NS, NMBS, DB en SNCF¹² deze verbindingen gezamenlijk zullen exploiteren, zoals later in Thalys-verband inderdaad gebeurt. De ministers komen overeen dat:

«Nieuwe hogesnelheidslijnen, van in principe 300 km/u, zullen worden aangelegd tussen:

- *Paris en Brussel*
- *Lille (verbinding met de lijn Paris-Brussel) en de ingang van de Kanaaltunnel*
- *Antwerpen en Rotterdam*
- *Brussel en Aachen (op bepaalde baanvakken)*

¹¹ Kamerstuk II 2004/05, 29 283, nr. 8.

¹² NS, NMBS, DB en SNCF zijn de respectievelijke spoorwegondernemingen van Nederland, België, Duitsland en Frankrijk.

- *Köln en Frankfurt.*

Ter verbetering van de verbindingen Brussel-Amsterdam en Brussel - Köln zullen de overblijvende bestaande lijnen zo goed mogelijk worden aangepast voor maximumsnelheden van 200 km/u. Voorwaarden voor de verwezenlijking van de investeringen zijn een positief resultaat van de nationale procedures en het bepalen van passende financieringsmodaliteiten.»¹³

De afspraken hebben zowel betrekking op het realiseren van de infrastructuur als op de vervoerdiensten over die infrastructuur:

«De hogesnelheidstreinen zullen de volgende verbindingen onderhouden:

- *Paris-London*
- *Paris-Lille (...)*
- *Paris-Brussel-Amsterdam*
- *Brussel-London*
- *Paris-Brussel-Köln-Frankfurt*

Deze verbindingen kunnen worden verlengd, bijvoorbeeld naar Dortmund, Zuid-Frankrijk, Zwitserland, Noord-Engeland en Schotland.»¹⁴

Er worden op dat moment geen afspraken gemaakt over de frequenties of reistijden van deze verbindingen.

3.3 Aanlegbesluit HSL-Zuid (PKB)

Doelen HSL-Zuid

Nederland zal via de nationale procedures invulling geven aan de afspraken die in Europees verband zijn gemaakt. In Nederland is die nationale procedure voor de aanleg van nieuwe infrastructuur begin jaren negentig vormgegeven in het besluitvormingsproces van de planologische kernbeslissing (PKB). Deze bestaat uit verschillende stappen: onderzoek, advies, inspraak en parlementaire behandeling. Op 28 maart 1991 leggen de ministers Maij-Weggen en Alders (Verkeer en Waterstaat respectievelijk Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, afgekort VROM) deel 1 van de PKB voor aan de Tweede Kamer: het betreft de ontwerp-PKB, de tracénota en de milieueffectrapportage.

NS is al in een vroeg stadium betrokken bij de HSL-plannen, omdat de aanleg en het beheer van spoorinfrastructuur tot medio jaren negentig nog onderdeel is van het takenpakket van de toen nog niet gesplitste NS. Het spreekt in die tijd tevens voor zich dat nationale spoorwegmaatschappijen hun deel van de hogesnelheidslijn zullen exploiteren en het internationale vervoer in samenwerking met andere nationale spoorwegmaatschappijen zullen uitvoeren. Ten tijde van de eerste ontwerp-PKB van 1991 en ook in de jaren daarna werkt NS dan ook actief mee aan diverse berekeningen en plannen.

Op grond van de vele inspraakreacties, de reacties van adviesorganen van de regering, externe ontwikkelingen en nader onderzoek besluit minister Maij-Weggen deel 1 van de PKB opnieuw uit te brengen. Dit resulteert in het voorjaar van 1994 in de *Nieuwe HSL-Nota*. Hierin worden opmerkelijk genoeg ongeveer tweemaal zo veel HSL-reizigers geprognosticeerd,

¹³ Kamerstuk II 1989/90, 21 300-XII, nr. 17.

¹⁴ Kamerstuk II 1989/90, 21 300-XII, nr. 17.

onder meer als gevolg van hogere treinfrequenties en een toename van het luchtverkeer. Ook worden meer reizigers voorzien als gevolg van de nieuwe mogelijkheden die een nieuwe lijn biedt (generatie-effect). De vervoersprognoses die het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft laten opstellen, zijn afkomstig van verschillende adviesbureaus en zijn lager dan de prognoses die NS heeft opgesteld.¹⁵

Deze nieuwe uitgave van deel 1 van de PKB bevat ook een deelrapport waarin een exploitatieplan is opgenomen van de Hogesnelheidstrein Vervoerexploitatie Maatschappij (HST-VEM, een dochteronderneming van NS). Hieruit komt naar voren dat uit marktonderzoek onder internationale reizigers blijkt dat de belangrijkste concurrentiekracht van de hogesnelheidstrein ligt in korte reistijden, een hoge frequentie en een redelijke prijs. HST-VEM gaat uit van een uursdienst naar Parijs (zestien treinen per dag), een uursdienst naar Brussel (zestien treinen per dag) en een beperkte uursdienst van Brussel naar Breda en Arnhem (twaalf treinen per dag). Voor de binnenlandse verbindingen wordt een halfuursdienst Amsterdam-Rotterdam voorzien, waarvan per uur één trein doorrijdt naar Breda.

Voor de binnenlandse treinen en de trein naar Breda en Arnhem gaat HST-VEM uit van een snelheid van 200 km/u. Voor de internationale treinen gaat het bedrijf uit van een snelheid van 300 km/u. Het exploitatieplan vermeldt ook als voorwaarde voor een succesvolle exploitatie dat er een tarief- en reserveringssysteem komt waarbij de prijs afhankelijk is van het tijdstip waarop gereisd wordt. Dit is noodzakelijk om vraag en aanbod in spits en dal op elkaar af te stemmen en om een gegarandeerde zitplaats aan te kunnen bieden. Deze uitgangspunten van verbindingen, frequenties en tariefsystemen zullen in het vervolg van het dossier nog van belang zijn.

In oktober 1995 publiceren de ministers Jorritsma (Verkeer en Waterstaat) en De Boer (VROM) deel 2 van de PKB, waarin de hoofdlijnen van de inspraak, adviezen van adviesorganen en uitkomsten van bestuurlijke overleggen worden weergegeven. In mei 1996 sturen de genoemde ministers vervolgens deel 3 van de PKB naar de Tweede Kamer, waarin het kabinetsstandpunt is opgenomen. Op basis van dit deel wordt besloten tot aanleg. In dit deel van de PKB is het doel van de HSL-Zuid als volgt verwoord:

«Het kabinet heeft de conclusie getrokken dat de HSL-Zuid voor ons land een project van groot strategisch belang is. Voor de duurzame ontwikkeling van ons land zijn hoogwaardige treinverbindingen met de andere Europese landen noodzakelijk. Dit kan alleen door een volwaardige aansluiting van ons land op het Europese net van hogesnelheidsspoorwegen. In Europees verband is afgesproken dat de aansluiting in zuidelijke richting via Antwerpen en Brussel zal worden gerealiseerd. In ons land zullen nieuwe spoorlijnen geschikt voor het rijden met een snelheid van 300 km/u worden aangelegd tussen Schiphol en Rotterdam en tussen Rotterdam en de Belgische grens naar Antwerpen. Hierdoor kunnen rechtstreekse verbindingen met hogesnelheidstreinen worden gerealiseerd tussen onder meer Amsterdam, Schiphol, Rotterdam en Den Haag enerzijds en Brussel, Parijs Noord, Parijs Charles de Gaulle, andere Franse bestemmingen en Londen anderzijds. Voorts kunnen – deels over de HSL-Zuid – snellere treinverbindingen tussen onder meer Amsterdam, Schiphol, Rotterdam, Den Haag enerzijds en de Brabantse

¹⁵ Kamerstuk II 1996/97, 22 026, nr 21.

stedenrij anderzijds en van Arnhem en Nijmegen, via de Brabantse stedenrij naar Antwerpen en Brussel tot stand worden gebracht. Het kabinet acht het volwaardig aansluiten van ons land op het Europese hogesnelheidsspoorwegnet noodzakelijk vanwege:

- *het handhaven van een grootstedelijk vestigingsmilieu in de Randstad en de daartoe noodzakelijke goede internationale bereikbaarheid van ons land en van de Randstad in het bijzonder;*
- *het versterken van de interne samenhang binnen de Randstad en de Stedenring Centraal Nederland door het bieden van snelle rechtstreekse verbindingen tussen de belangrijkste knooppunten;*
- *het mogelijk maken van een beheerste en gerichte groei van Schiphol tot mainport conform de PKB Schiphol en omgeving;*
- *het bevorderen van het openbaar vervoer op alle niveaus, vanwege de toenemende congestie op de weg en in de lucht en ter vermindering van de door auto's en vliegtuigen veroorzaakte milieubelasting; de kwaliteitssprong die via een hogesnelheidslijn wordt gerealiseerd is een absolute voorwaarde voor het totstandbrengen van een substantiële substitutie van auto en vliegtuig naar trein.*

Onder een volwaardige aansluiting verstaat het kabinet:

- *een aansluiting die voldoet aan de eisen voor wat betreft de veiligheid;*
- *een zo rechtstreeks mogelijke aansluiting zonder tussenstops tussen Schiphol, Rotterdam en Antwerpen;*
- *een aansluiting met zo hoog mogelijke rijnsnelheid;*
- *een aansluiting met comfort op het niveau van vliegverkeer;*
- *hoogwaardige ticket- en in- en uitstapfaciliteiten;*
- *een redelijk en vooral concurrerend tarief.»*¹⁶

Kamerbehandeling

De behandeling van het kabinetsbesluit tot aanleg van de HSL verloopt in de Tweede Kamer niet zonder slag of stoot. De vaste Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat stelt 468 feitelijke vragen, organiseert rondetafelgesprekken met deskundigen en laat het onderzoeksbureau Moret Ernst & Young in de zomer van 1996 een second opinion uitvoeren op het HSL-plan van het kabinet. De Tweede Kamer voert twee uitgebreide plenaire debatten. De inbreng van de Tweede Kamerleden en de ingediende moties zijn dusdanig ingrijpend dat minister Jorritsma zich genoodzaakt voelt de Tweede Kamer te vragen het debat te schorsen voor overleg met het kabinet. Uiteindelijk wordt het debat een maand later voortgezet. De coalitiefracties van PvdA, VVD en D66 stemmen in met het kabinetsbesluit, net als de fracties van CD en GPV. De overige fracties stemmen tegen. Bij de behandeling in de Tweede Kamer krijgt de tracékeuze veel aandacht, maar wordt ook gedebatteerd over de ontwerp-snelheid van de HSL-Zuid.

Discussie over keuze maximumsnelheid

Ten tijde van het aanlegbesluit is er in de Tweede Kamer veel discussie over onder meer de snelheid waarvoor de lijn moet worden aangelegd. De internationale afspraak is om tussen Antwerpen en Rotterdam een nieuwe lijn aan te leggen die geschikt is voor 300 km/u en om tussen Rotterdam en Amsterdam het bestaande spoor geschikt te maken voor 200 km/u.

¹⁶ Kamerstuk II 1995/96, 22 026, nr. 17, p. 14.

Bij de behandeling van de PKB in 1996 stelt onder meer belangenorganisatie Platform HST Nederland dat de maximumsnelheid van 300 km/u voor het noordelijke tracédeel (Rotterdam-Schiphol) nauwelijks zinvol is, omdat met een lagere snelheid vrijwel dezelfde rijtijden kunnen worden gerealiseerd. In de Tweede Kamer stellen de leden Aiking-van Wageningen (groep-Nijpels), Van Heemst (PvdA), Poppe (SP), Leers (CDA) en Stellingwerf (RPF) kritische vragen over de ontwerpsnelheid van 300 km/u, omdat zij denken dat een lagere snelheid ook voldoet. Ook in de Eerste Kamer wordt aan de ontwerpsnelheid getwijfeld, en wel door senatoren van CDA, D66, GroenLinks en PvdA. Het kabinet houdt desondanks vast aan 300 km/u en zowel de Tweede als de Eerste Kamer stemt daar uiteindelijk mee in. Bij de behandeling van de PKB in de Tweede Kamer verdedigt minister Jorritsma deze ontwerpsnelheid met de toekomstwaarde van de lijn: *« Als je besluit om nieuwe infrastructuur aan te leggen, moet je proberen die te maken met een zo groot mogelijke toekomstwaarde. Er is het beeld ontstaan dat als men uitgaat van een ontwerpsnelheid van 300 km/u, de trein altijd 300 km/u zal rijden. Nee, je probeert iets te ontwerpen wat ook in de toekomst goed is. Als wij vandaag een nieuwe spoorweginfrastructuur voor gewone treinen ontwerpen, ontwerpen we die voor treinen met een hogere snelheid dan de treinen die we in het verleden hadden. (...) Maak je iets met een ouderwetse infrastructuur, dan weet je een ding zeker, namelijk dat je het niet optimaal toekomstvast hebt gemaakt. »*¹⁷

In de Eerste Kamer zegt minister Jorritsma: *« Om de concurrentie met auto en vliegtuig serieus aan te kunnen, is daarom een ontwerpsnelheid van 300 km/u wel degelijk van belang. Een ontwerpsnelheid is iets anders dan het feitelijk rijden van een bepaalde snelheid. We hebben gezegd: je moet het nu doen met de beste techniek en de beste mogelijkheden, want je doet het niet alleen vandaag maar je doet het ook voor morgen, voor overmorgen en nog ver daarna. »*¹⁸

Minister Jorritsma beantwoordt met die tracékeuze en maximumsnelheid aan de wensen van HST-VEM, de eerdergenoemde dochteronderneming van NS, die de voorkeur geeft aan de snelste variant met zo min mogelijk stopplaatsen. In antwoord op schriftelijke vragen van het Tweede Kamerlid Leers (CDA) stelt minister Jorritsma in 1996: *« Ja, de HST-VEM geeft vanuit exploitatie-oogpunt de voorkeur aan de snelste variant met zo weinig mogelijk stopplaatsen. Een langer tracé, een langere reistijd en meer stopplaatsen leiden tot een lager exploitatieresultaat. Dit gegeven is, naast vele andere, een van de criteria op basis waarvan de tracé keuze zal worden bepaald. »*¹⁹

Minister Jorritsma voegt bij haar beantwoording van schriftelijke vragen ook een brief toe van de heer Marckmann, directeur van HST-VEM, gericht aan haar ambtenaren. De brief gaat over NS-wensen ten aanzien van de tracékeuze. Daarin staan onder meer de volgende passages: *« Uitgangspunt bij het hiernavolgende is de toezegging dat wij station Den Haag Centraal na ingebruikneming van de HSL (...) viermaal per dag middels een directe HST met Parijs zullen verbinden. (...) In de hogesnelheidsnet-visie past het éénmalig halteren in de Zuidvleugel van de Randstad en vervolgens zo snel mogelijk door naar de Noordflank. [Door een stop in Den Haag] zouden de langste verbindingen*

¹⁷ Kamerstuk II 1996/97, 22 026, nr. 53.

¹⁸ Handelingen I 1996/97, nr. 26, p. 1234.

¹⁹ Aangangsel Handelingen II 1995/96, nr. 868, pp. 1759-1760.

onaantrekkelijk worden en wel juist in het gebied van net iets meer dan drie uur. Het gebied dat het meest kwetsbaar is, want uitgebreid onderzoek heeft aangetoond dat, als een reis per HST langer dan drie uur gaat duren, er al snel een onevenredig groot reizigersuitval plaats vindt. Deze reizigers zullen dan voor het vliegtuig kiezen. Dat is niet het beoogde effect van een hogesnelheidslijn.»²⁰

Het verloop van de discussie over de maximumsnelheid is uitgebreid beschreven door de commissie-Duivesteijn, die concludeert dat de ontwerpsnelheid van 300 km/u voor het tracédeel Rotterdam-Amsterdam een keuze is van het kabinet en niet voortvloeit uit de Europese afspraken: *«Hoewel de Tweede Kamer in 1989 op de hoogte is gesteld van de internationale afspraken (ontwerpsnelheid van in principe 300 km/u voor het zuidelijk tracé en 200 km/u voor het noordelijk tracé) heeft de minister ten onrechte het gevoel dat internationale afspraken de rechtvaardiging vormen voor het in de PKB vastgelegde uitgangspunt van een ontwerp-snelheid van 300 km/u, voor het hele tracé. Bij de beantwoording van vragen op dit punt neemt de minister van Verkeer en Waterstaat de onduidelijkheid hierover niet weg. De Tweede Kamer had daarentegen kunnen en moeten weten dat de eis van 300 km/u voor het noordelijke tracé een zelfopgelegde eis was. Door de ontwerpsnelheid van 300 km/u als onwrikbaar uitgangspunt te beschouwen, kon het kabinet nagenoeg alle alternatieve tracévarianten diskwalificeren.»²¹*

Overigens geven de Tweede Kamerleden Leers (CDA) en Aiking-van Wageningen (groep-Nijpels) bij de behandeling op 28 oktober respectievelijk 4 november 1996 aan de internationale afspraken wel degelijk te kennen:

De heer Leers: *«In 1989 – desgewenst zal ik mevrouw Verbugt de besluitenlijst van de vergadering van de verkeersministers laten zien – is afgesproken dat er tot Rotterdam een HSL komt die aan die snelheid van 300 km/u moet voldoen. Vanaf Rotterdam tot aan Amsterdam-Schiphol zou de bestaande lijn worden aangepast. De afspraak was 200 km/u. Door de volgende kabinetten zijn pogingen ondernomen om die lijn door te trekken, met 300 km/u. Daarover heeft de Kamer zich nooit kunnen uitspreken.»²²*

Mevrouw Aiking-van Wageningen: *«Ik wil alleen maar naar voren brengen, dat u [minister Jorritsma] voldoende breedte hebt om hier en daar af te wijken van de in het hoofd zittende 300 km/u.»²³*

De heer Slob, destijds lid van de commissie-Duivesteijn, verklaart in een openbaar verhoor tegenover de enquêtecommissie Fyra over de keuze voor de snelheid van de lijn:

De heer **Slob**: *«Er is eigenlijk vanuit prestigeoverwegingen gekozen voor een snelle lijn. Er moesten snelheden van 300 km/u gehaald worden. Dat was niet op basis van dat Europees moesten en ook niet op basis van kosteninschattingen of vergelijkingen en dergelijke tot stand gekomen. Het ging echt puur om prestige.»²⁴*

²⁰ Aangangsel Handelingen II 1995/96, nr. 868, pp. 1759-1760. Bijlage bij antwoorden van minister Jorritsma op schriftelijke vragen van het Tweede Kamerlid Leers. De bijlage betreft een brief d.d. 23 februari 1996 van HST-VEM aan het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

²¹ Kamerstuk II 2004/05, 29 283, nr. 8, pp. 167-168.

²² Kamerstuk II 1996/97, 22 026, nr. 26, p. 8.

²³ Kamerstuk II 1996/97, 22 026, nr. 53, p. 10.

²⁴ Verslag openbare verhoor van de heer Slob, Tweede Kamerlid, 8 juni 2015.

Het kabinet heeft inderdaad in de planologische kernbeslissing geen tracévariant onderzocht voor een nieuwe, rechtstreekse lijn van Rotterdam naar Amsterdam met een lagere maximumsnelheid dan 300 km/u. Dat is een van de redenen voor de Tweede Kamer om te besluiten het bureau Moret Ernst & Young in de zomer van 1996 onderzoek te laten doen naar het kabinetsbesluit tot aanleg van de HSL-Zuid. Eén van de conclusies van dat onderzoek luidt: «Een reductie van de ontwerpsnelheid tot 250 km/u leidt tussen Rotterdam en Schiphol tot maximaal 1 minuut meer rijtijd. De aanlegkosten worden dan circa f 165 miljoen [€ 75 miljoen] lager. Een reductie tot 200 km/u leidt tot een langere rijtijd op dit deel van het traject van 3 minuten en tot ca. f 355 miljoen [€ 161 miljoen] lagere aanlegkosten.»²⁵

Minister Jorritsma stelt daar vergelijkbare, iets lagere besparingen tegenover en stelt tevens dat de langere reistijden zullen leiden tot een (beperkte en niet nauwkeurig te ramen) lagere opbrengst uit het vervoer: de opbrengst daalt met ongeveer f 35 tot f 100 miljoen per minuut extra reistijd (€ 16 tot € 45 miljoen). Daaruit blijkt dat de aanleg voor 300 km/u gepaard gaat met meerkosten van ongeveer f 100 miljoen, met een onzekere bandbreedte rondom dat bedrag.

Private financiering

Bij het besluit tot aanleg van de HSL-Zuid in 1996 wordt uitgegaan van een totale investering ter waarde van f 7,5 miljard (€ 3,4 miljard). Het kabinet gaat uit van vervoer over de HSL-Zuid dat zo rendabel zal zijn dat daarmee een substantieel deel van die investering in de infrastructuur zou kunnen worden terugverdiend.

Het idee van private financiering is niet nieuw. Op 12 mei 1987, dus nog voordat de Europese verkeersministers tot aanleg van de hogesnelheidslijnen hebben besloten, vindt het eerste mondelinge overleg plaats van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat met minister Smit-Kroes dat specifiek gaat over de plannen voor een hogesnelheidsspoorlijn. Onderwerpen die aan bod komen zijn tracéopties, het te gebruiken materieel en de financiering van infrastructuur en materieel. Ook de tarieven komen daarbij al aan bod. Mevrouw Smit-Kroes: «Ten slotte is begonnen met het bekijken van de mogelijkheden tot verhoging van de opbrengsten, waartoe eventueel toeslagen voor het gebruik van drukke treinen kunnen worden gevraagd, zoals thans reeds gebruikelijk is voor de verbindingen tussen Parijs en zuid-oost Frankrijk en Zwitserland. Daarnaast zal worden bekeken of het mogelijk is de tarieven meer dan tot dusver aan te passen aan de marktomstandigheden (kwaliteit van het aanbod en concurrentie andere vervoertakken).»²⁶

Over deze private financiering en over de tarieven stelt de Tweede Kamer geen vragen tijdens het mondelinge overleg.

Vervolgens heeft de Stuurgroep Privatisering Railinfrastructuur (SPRI²⁷) berekeningen gemaakt van de mogelijke opbrengst van de HSL-Zuid. Daaruit voortvloeiend is in PKB deel 1 uit 1994 de verwachting opgenomen dat de exploitant van de treindienst aan het vervoer per saldo

²⁵ Moret Ernst & Young (29 augustus 1996).

²⁶ Kamerstuk II 1986/87, 19700 XII, nr. 64, p. 9.

²⁷ De Stuurgroep Privatisering Railinfrastructuur is een tijdelijk orgaan dat voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat onder meer heeft onderzocht of het mogelijk is om de Betuweroute en de HSL-Zuid gedeeltelijk met private middelen te financieren.

circa f 2,2 miljard (€ 1,0 miljard) kan overhouden over de gehele looptijd van 60 jaar. In deel 3 van de PKB wordt besloten een groot deel van dit overschot aan te wenden om de aanlegkosten deels terug te verdienen, maar hoe dit precies vorm zal krijgen, is dan nog niet in detail bekend: *«Dekking uit private financiering is mogelijk, omdat sprake zal zijn van een aanzienlijk positief exploitatiesaldo. Voor een definitief besluit over private financiering is verregaande duidelijkheid nodig over de markt- en beleidsomgeving vanaf 2005. Naar verwachting zullen zich in de komende tien jaar grote veranderingen voordoen op de Europese spoormarkt, waar toenemende concurrentie en de komst van nieuwe toetreders worden verwacht. De inzet van private middelen in het project wordt in ieder geval niet meer in deze eeuw voorzien. Het Kabinet kiest er daarom voor de vormgeving van de private financiering nader uit te werken.»*²⁸

De wijze waarop het kabinet invulling geeft aan deze private financiering wordt verder toegelicht in hoofdstuk 4.

3.4 Aanlegverdrag Nederland-België

Op 21 december 1996 komen de Nederlandse Staat en de Belgische Staat in een aanlegverdrag overeen dat de HSL-Zuid naar Antwerpen zal worden aangelegd volgens een tracé dat gebundeld is met de autosnelweg A16/E19.²⁹ Dit tracé, via Breda in plaats van via Roosendaal, zorgt ervoor dat een langer deel van het traject op Belgisch grondgebied verloopt en een korter deel door Nederland. Nederland betaalt daarom uiteindelijk f 823 miljoen (€ 373 miljoen) mee aan de aanleg van het Belgische trajectdeel.

Verder wordt afgesproken dat beide staten zich zullen inspannen de reeds voorziene capaciteitsverhogende en/of rijtijdverlagende werken of maatregelen te realiseren.³⁰ Daarmee wordt bedoeld dat ook op het bestaande spoor uitbreidingen worden gedaan waardoor er meer treinen kunnen rijden en deze sneller kunnen rijden.

Het verdrag stelt dat de capaciteit van de spoorverbinding adequaat moet zijn voor een vlotte verwerking van het volgens het productiemodel voorziene treinverkeer (32 hogesnelheidstreinen per dag per richting tussen Nederland en Brussel). De verwijzing in dit verdrag naar het productiemodel geldt enkel ter bepaling van capaciteitsbehoefte en verkeersprioriteit. Het verdrag meldt verder: *«Wat het effectieve treinverkeer betreft, komt het de betrokken spoorwegondernemingen toe om te gelegener tijd de nodige regelingen te treffen volgens commerciële criteria.»*³¹ Overigens wordt in een achterliggende studie waarnaar in het verdrag wordt verwezen, door een consultancybureau vastgesteld dat de vervoersmodellen van NMBS voorzichtiger zijn dan die van NS. Dat zal later nog problemen opleveren, wanneer de beide spoorwegmaatschappijen proberen tot overeenstemming te komen over de verbindingen die daadwerkelijk zullen worden gerealiseerd.

²⁸ Kamerstuk II 1995/96, 22 026, nr. 17, p. 22.

²⁹ Kamerstuk II 1997/98, 25 628, nr. 1.

³⁰ Het betreft werken tussen Nieuw Vennep en Rotterdam Lombardijen en tussen Antwerpen Luchtbal en Brussel Zuid.

³¹ Kamerstuk II 1997/98, 25 628, nr. 1.

Het aanlegverdrag bevat geen afspraken over concreet te realiseren verbindingen, in termen van aan te bieden verbindingen, frequenties, rijtijden, snelheden of halteplaatsen.

3.5 Start van Thalys-diensten

Na de afspraken tussen de Europese verkeersministers om een hogesnelheidslijn tussen Parijs, Brussel, Keulen en Amsterdam (PBKA) aan te leggen, tekenden de vier nationale spoorwegmaatschappijen SNCF, NMBS, DB en NS in 1993 een overeenkomst om deze verbindingen gezamenlijk te exploiteren. NS richt hiertoe HST-VEM op, dat later Thalys Nederland gaat heten. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat vindt een dergelijk apart bedrijf nodig, omdat het de kostenstructuur van NS te hoog vindt en de marktgerichtheid te laag. Op dat moment werken het ministerie en NS nauw samen aan de ontwikkeling van de HSL-Zuid. Zo wordt in gezamenlijkheid besloten dat NS alvast een tweetal TGV-treinen aanschaft, ook al is het definitieve besluit om in Nederland de HSL-Zuid aan te leggen nog niet genomen.

In 1995 richten ook SNCF en NMBS een nieuw bedrijf op, dat als doel heeft de hogesnelheidslijn van Brussel naar Parijs te exploiteren. Dit bedrijf heet Westrail International en werkt samen met DB en HST-VEM/Thalys Nederland. De naam Westrail International wordt in 1999 gewijzigd in Thalys International.³² In de periode 2007-2014 heeft ook DB een klein aandeel in Thalys International; NS is nooit aandeelhouder in Thalys International geweest, hoewel daartoe volgens NS aanvankelijk wel overeenstemming was. De kosten en opbrengsten van de Thalys-treinen worden verdeeld volgens een overeengekomen verdeelsleutel en staan los van de verhouding van de aandelen in Thalys International.

Thalys treedt (tot begin 2015³³) in geen van de landen zelf op als spoorwegonderneming: de trein rijdt in ieder land onder de verantwoordelijkheid van een van de deelnemende spoorwegondernemingen. Een Thalys die van Amsterdam naar Parijs rijdt, valt dus achtereenvolgens onder de verantwoordelijkheid van NS, NMBS en SNCF. De vier spoorbedrijven bezitten ook elk een aantal TGV-treinen in de Thalys-kleurstelling, die als één gezamenlijke vloot van 26 treinen worden ingezet: SNCF (15) en NMBS (7) bezitten het grootste deel van die vloot; NS en DB zijn elk eigenaar van 2 treinstellen.

In juni 1996, dus net nadat de PKB met het kabinetsbesluit aan de Tweede Kamer is aangeboden, gaat de eerste Thalys rijden tussen Amsterdam en Parijs. De trein rijdt in Frankrijk maximaal 300 km/u. In Nederland rijdt hij tot opening van de HSL-Zuid over conventioneel spoor met maximaal 140 à 160 km/u. Het betreft aanvankelijk vier verbindingen per dag met een reistijd van 4 uur en 47 minuten.³⁴

³² Thalys. *Historisch overzicht van Thalys International sinds haar oprichting*. Geraadpleegd 10 maart 2015. <https://www.thalys.com/nl/nl/over-thalys/overzicht>

³³ In de loop van 2015 is Thalys in België en Frankrijk wel zelfstandige vervoerder geworden. Dit heeft geen gevolgen voor de opbrengstverdeling voor NS.

³⁴ Thalys. *Historisch overzicht van Thalys International sinds haar oprichting*. Geraadpleegd 10 maart 2015. <https://www.thalys.com/nl/nl/over-thalys/overzicht>

3.6 Uiteindelijke kosten HSL-Zuidinfrastructuur

De kosten die uiteindelijk met de aanleg van de HSL-Zuid gemoeid zijn geweest, zijn hoger uitgevallen dan het bedrag van f 7,5 miljard dat in de planologische kernbeslissing is opgenomen. Dit oorspronkelijke bedrag komt overeen met € 3,4 miljard (exclusief btw, prijspeil 1995) en is uiteindelijk opgelopen tot € 7,3 miljard (inclusief btw, prijspeil 2014). Van de prijsstijging is bijna € 2 miljard te verklaren uit prijsindexatie en toevoeging van btw.³⁵

Daarnaast is op 5 december 2001 een contract gesloten tussen de Staat en Infrasppeed, een consortium dat de treintechnische installaties (rails, bovenleiding, beveiligingssysteem) heeft aangelegd en deze tot 2031 onderhoudt. Met dit contract is een bedrag van € 3,6 miljard gemoeid.

De totale kosten komen zo op circa € 11 miljard, over een periode tot 2031; een grote uitgave, waartegenover de belastingbetaler – in de ogen van de commissie – een uitstekend vervoersproduct mag verwachten.

3.7 Conclusies

Doel HSL-Zuid: substitutie auto- en vliegverkeer en versterken economische positie Randstad

Nadat Europese verkeersministers in 1989 overeenkomen hogesnelheidslijnen aan te leggen tussen Parijs, Brussel, Keulen en Amsterdam, wordt in een internationaal verband van spoorwegmaatschappijen de Thalys-treindienst georganiseerd, die in 1996 van start gaat. De afspraak uit 1989 wordt concreet ingevuld wanneer, eveneens in 1996, in Nederland definitief wordt besloten over de aanleg en de tracékeuze van de HSL-Zuid. Met deze hogesnelheidslijn streeft het kabinet hoofdzakelijk twee doelen na:

- Het versterken van de economische positie van Nederland en de Randstad in het bijzonder door de internationale en interne bereikbaarheid te verbeteren;
- Substitutie van auto- en vliegverkeer door treinverkeer.

Beoogd vervoers: hoge ambities en veel mogelijkheden, maar geen concrete vervoersdoelstellingen en -afspraken

De planologische kernbeslissing HSL-Zuid (deel 3) schetst allerlei mogelijke treindiensten, bijvoorbeeld naar Parijs, Zuid-Frankrijk en Londen. Daarbij wordt uitgegaan van stops in Amsterdam, Schiphol, Rotterdam, Antwerpen en Brussel. Ook is er sprake van «snellere» verbindingen tussen Amsterdam, Schiphol, Rotterdam, Den Haag enerzijds en de Brabantse stedenrij anderzijds en van Arnhem en Nijmegen, via de Brabantse stedenrij naar Antwerpen en Brussel. Soortgelijke mogelijkheden worden genoemd in het besluit uit 1989 en in een bijlage bij het aanlegverdrag met België.

Het exploitatieplan in deel 1 van de PKB schetst twee binnenlandse treinen per uur van Amsterdam naar Rotterdam, waarvan er één doorrijdt naar Breda en twee internationale treinen per uur van Amsterdam naar Brussel, waarvan er één doorrijdt naar Parijs.

³⁵ Kamerstuk II 2014/15, 22 026, nr. 477 (bijlage).

De genoemde treindiensten zijn echter slechts theoretische mogelijkheden. De Staat heeft, op het moment dat wordt besloten tot aanleg van de HSL-Zuid, weliswaar mogelijkheden van treindiensten verkend, maar geen uitgewerkte doelstellingen geformuleerd of afspraken gemaakt met betrokken partijen (zoals de vervoerders NS, NMBS en SNCF en de Belgische Staat en Franse Staat) over concreet te realiseren treindiensten, in termen van verbindingen met hun frequenties, halteplaatsen en reistijden.

Veel discussie over 200 of 300 km/u

Ten tijde van het aanlegbesluit is er in de Tweede Kamer veel discussie over onder meer de snelheid waarvoor de lijn moet worden aangelegd. De internationale afspraak is om tussen Antwerpen en Rotterdam een nieuwe lijn aan te leggen die geschikt is voor 300 km/u en om tussen Rotterdam en Amsterdam het bestaande spoor geschikt te maken voor 200 km/u.

Het kabinet gaat verder en besluit ook tussen Rotterdam en Amsterdam een nieuwe lijn aan te leggen, eveneens voor 300 km/u. Het kabinet heeft aanvankelijk niet inzichtelijk gemaakt wat het kostenverschil is tussen een nieuwe, rechtstreekse lijn voor 300 km/u en een nieuwe, rechtstreekse lijn voor 200 km/u. Uit onderzoek in opdracht van de Tweede Kamer in 1996 blijkt dat de kosten bij een ontwerpsnelheid van 200 km/u f 355 miljoen lager liggen en dat de reistijd dan drie minuten langer is dan bij een ontwerpsnelheid van 300 km/u. Hoewel de Tweede Kamer zich in meerderheid kritisch toont over de meerwaarde van een ontwerpsnelheid van 300 km/u, stemt zij daar uiteindelijk wel mee in.

De commissie stelt vast dat de discussie over de snelheid zeer relevant is omdat die in latere jaren herhaaldelijk zal terugkomen (hoofdstuk 5 en hoofdstuk 10).

Financiële doelstelling vervoer ligt wél vroeg vast: f 1,8 miljard terugverdienen

In de planologische kernbeslissing is opgenomen dat een bedrag van f 1,8 miljard moet worden terugverdiend met de exploitatie van de lijn, als private bijdrage aan de aanlegkosten. De wijze waarop dit bedrag zal terugvloeiën naar de staatskas is nog niet uitgewerkt.

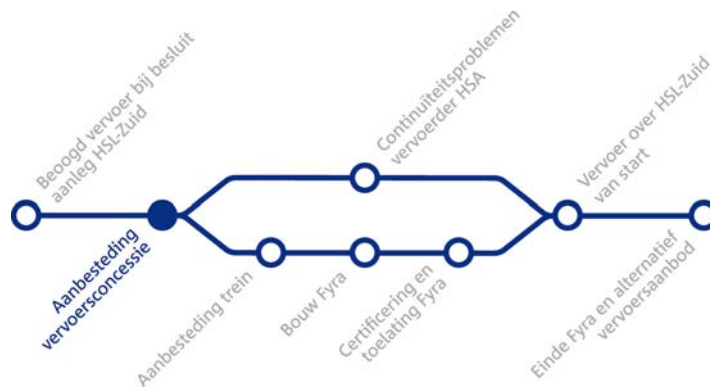
Zowel de wijze waarop dit bedrag zal worden terugverdiend, als de hoogte van het bedrag geeft in latere jaren grond voor discussie (hoofdstuk 4 en hoofdstuk 5).

Oordeel commissie: hoge ambities

De commissie constateert dat ten tijde van het aanlegbesluit hoge ambities werden geuit ten aanzien van het vervoer over de HSL-Zuid. Er zijn hoge verwachtingen gewekt in de samenleving: de lijn is geschikt voor de hoogst mogelijke snelheid, er is een palet aan mogelijke treinverbindingen en het vervoer zal zo winstgevend zijn dat daarmee een groot bedrag uit private financiering kan terugvloeiën. Tegelijkertijd constateert de commissie dat er geen concrete vervoersdoelstellingen zijn uitgewerkt of afspraken over dit ambitieuze vervoer zijn gemaakt. Met een geraamde investering van f 7,5 miljard in de aanleg van de HSL-Zuid had echter mogen worden verwacht dat de besluitvorming over de infrastructuur en het beoogde vervoer hierover in samenhang zou plaatsvinden.

4. Aanbesteding vervoersconcessie

4.1 Inleiding



Het besluit tot aanleg van de HSL-Zuid is genomen zonder dat de invulling van het vervoer al vaststaat. Om tot vervoer op de HSL-Zuid te komen, is een vervoerder noodzakelijk. De Staat geeft daartoe vervoersrechten uit in de vorm van een concessie. Concessies kunnen op verschillende manieren worden verleend, door onderhands te gunnen aan een geprefereerde partij of juist in concurrentie aan te besteden. De Staat ziet zich in 1998 voor deze keuze gesteld en het kabinet kiest er na een moeizaam traject uiteindelijk voor om de vervoersconcessie voor de HSL-Zuid openbaar aan te besteden. Een combinatie van NS en KLM wint de aanbesteding, hetgeen op 5 december 2001 tot ondertekening van de concessieovereenkomst leidt. De concessieovereenkomst en de daaruit voortvloeiende consequenties voor High Speed Alliance (HSA), de vervoersonderneming die door NS en KLM is opgericht om de concessie uit te voeren, zullen een belangrijke factor blijken in het niet tot stand komen van het oorspronkelijk beoogde vervoer over de HSL-Zuid.

In dit hoofdstuk wordt de aanloop naar en de keuze voor een openbare aanbesteding beschreven en het verloop van de aanbesteding zelf. De context waarin de keuze om openbaar aan te besteden tot stand is gekomen wordt geschetst, waarbij de tijdgeest van de jaren negentig en de veranderende relatie tussen de Staat en NS centraal staan. Vervolgens wordt het traject leidend naar de keuze voor een openbare aanbesteding beschreven. Achtereenvolgens komen aan de orde de pogingen om de vervoersconcessie geheel of gedeeltelijk te gunnen aan NS (al of niet met partners), de inrichting van de openbare aanbesteding en het biedingsproces. Er is aandacht voor de biedingen en de beoordeling daarvan. Ten slotte komt het winnende bod van NS en KLM, en de uitonderhandeling daarvan die leidt tot de concessieovereenkomst, aan de orde.

4.2 Relatie Staat-NS in de tijdgeest van de jaren negentig

De invulling van het vervoer over HSL-Zuid maakt deel uit van de spoorplannen voor de lange termijn, waar NS en de Staat eind jaren negentig overleg over voeren. In deze paragraaf wordt deze bredere context geschetst.

Spooragenda kabinet eind jaren negentig

Midden jaren negentig beginnen de verhoudingen tussen NS en de Staat te veranderen. Het economische klimaat is gunstig en marktwerking wordt gezien als een belangrijke factor voor verdere groei van de welvaart. Er waait een wind van liberalisering door Europa, die ook de Europese spoormarkt aandoet. De Europese Raad heeft in 1991 een richtlijn uitgevaardigd die beoogt het spoorvervoer efficiënter te organiseren door de als inefficiënt ervaren nationale spoorbedrijven om te vormen tot meer commercieel gerichte bedrijven.³⁶ In 1996 schrijft minister Jorritsma van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer: *«Naar verwachting zullen zich in de komende tien jaar grote veranderingen voordoen op de Europese spoormarkt, waar toenemende concurrentie en de komst van nieuwe toetreders worden verwacht.»*³⁷ Bij de kabinetten-Kok leeft de concrete wens om door het aanbrengen van meer marktprikkels te komen tot een NS die minder afhankelijk is van de Staat, op een efficiënte manier zijn publieke nutsfunctie kan invullen en eventueel zijn vleugels internationaal kan uitslaan.

De heer **Pans**: *«Bij de sturingprincipes golden toen als belangrijke uitgangspunten marktwerking en liberalisatie; laat ik het zo samenvatten. Dat betekende dat er nieuwe spelers op de markt van het openbaar vervoer zouden komen, omdat van oudsher zowel bus-, tram- als treinvervoer in handen was van bekende spelers. Er zou dus concurrentie komen met als bedoeling een naar verwachting beter product voor de reiziger en mogelijk ook lagere kosten voor de overheid.»*³⁸

Een eerste stap is dan al in 1995 gezet, wanneer NS verzelfstandigd wordt maar volledig in handen van de Staat blijft. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt de aandeelhouder. Privatisering, in de vorm van een beursgang of een aandelenbelang van een derde, is een gedachte die op de achtergrond speelt voor zowel het kabinet als NS, maar die nooit concreet wordt. Het kabinet wil een monopolist, zoals NS is, niet privatiseren. Bij NS zijn er voorstanders van verdere privatisering, zoals president-directeur Den Besten. Maar binnen de NS-top bestaan ook twijfels over de wenselijkheid van (verdere) verzelfstandiging, zoals bij president-commissaris Timmer:

De heer **Timmer**: *«Ik vind dat vervoer heel belangrijk is voor een land, voor de economie van een land, zeker in een land als Nederland, en dat het daarom per definitie niet helemaal aan de markt moet worden overgelaten. Dat moet je ook niet doen met waterleidingbedrijven of elektriciteitsbedrijven. Ik was er dus totaal geen voorstander van. Toch gebeurde het. Wij hebben onze stem natuurlijk wel een beetje laten horen, maar wij hebben het niet kunnen tegenhouden. Ik zie het doordrukken van de privatisering achteraf nog altijd als de hoofdreden, als de moeder van al het kwaad. Wij komen straks nog wel op de varianten op weg daarheen. Als wij het niet gedaan hadden, was ons een ongelofelijke hoop ellende bespaard gebleven.»*³⁹

³⁶ PbEG 1991, L 237.

³⁷ Kamerstuk II 1996/97, 22 026, nr. 17.

³⁸ Verslag openbare verhoor van de heer Pans, vm. secretaris-generaal Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 18 mei 2015.

³⁹ Verslag openbare verhoor van de heer Timmer, vm. president-commissaris NS, 20 mei 2015.

Het kabinet staat wel open voor minder vergaande vormen van private financiering en het aanbrenge van marktprikkels in de spoorsector. De mogelijkheid van aanbesteden bij de nieuw aan te leggen HSL-Zuid is daar een voorbeeld van. De ideeën over marktwerking en andere dossiers die met betrekking tot het Nederlandse spoor spelen, culminerden in 1999 in de beleidsnota *De derde eeuw spoor*. Deze nota wordt ten dele ontwikkeld onder verantwoordelijkheid van de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat, mevrouw Jorritsma, maar wordt uiteindelijk afgerond en aangeboden aan de Tweede Kamer door haar opvolgster, minister Netelenbos.⁴⁰ Onderdelen van de nota zijn:

- decentralisatie: afbouw van het marktaandeel van NS tot 60% door het aanbesteden van regionale lijnen en eventueel stoptreinverbindingen;
- afsplitsing van de taakorganisaties: het scheiden van toegang tot en uitbating van de infrastructuur en de exploitatie van het commerciële vervoer;
- prestatienormen op het gebied van onder andere punctualiteit, vervoersaanbod, service;
- het inrichten van toezicht op de spoorsector;
- aanbesteding van de nieuw aan te leggen HSL-Zuid.

Verlanglijst NS

NS heeft zijn eigen wensen. Het bedrijf wil zelf ook graag minder afhankelijk worden van de wensen van de Staat en de politiek. NS werkt intern aan het efficiënter en doelmatiger maken van de organisatie en wil commerciële gaan werken en de vleugels uitslaan. Dat gaat binnen NS niet zonder slag of stoot. Eind jaren negentig is er sprake van een diepgaand arbeidsconflict over het zogenoemde «rondje om de kerk», hetgeen de NS-organisatie intern ontwricht.⁴¹

Op strategisch niveau wil NS de dominante positie van een traditioneel staatsspoorbedrijf binnen Nederland behouden. NS zet in op:

- behoud van het alleenrecht op het hoofdrailnet, inclusief het vervoer over de HSL-Zuid;
- beperkte decentralisatie van stoptreinen op het hoofdrailnet;
- uitplaatsing van de taakorganisaties⁴² onder de juiste voorwaarden, dat wil zeggen zonder aparte toezichthouder en resulterend in een beperkte hoogte van de infraheffing;
- medeverantwoordelijkheid van de Staat voor punctualiteit, investeringen in de infrastructuur en ondersteuning van de ontwikkeling van NS met het oog op mogelijke privatisering.

De verlangens van NS en de Staat staan grotendeels haaks op elkaar.

De heer **Pans**: *«Ik zal niet zeggen dat ze rupsje-nooit-genoege was, maar de NS zei wel: als dit bedrijf een sterke positie wil hebben en houden, moeten we niet allemaal dit soort dingen gaan doen, en moeten er dus ook geen nieuwe spelers komen.»*⁴³

⁴⁰ Kamerstuk II 1999/2000, 26 464, nr. 15.

⁴¹ Het «rondje om de kerk» was de bijnaam voor «Bestemming Klant». Dit was het plan van de NS-directie om machinisten en conducteurs per dag een beperkt aantal trajecten te laten afleggen met het oog op beperking van de vertraging en betere efficiëntie.

⁴² Het gaat hier om de bedrijfsonderdelen die zich bezighouden met het beheer en de aanleg van spoor. ProRail is ontstaan uit deze afsplitsing.

⁴³ Verslag openbare verhoor van de heer Pans, vm. secretaris-generaal Ministerie van Verkeer en Waterstaat. 18 mei 2015.

Relatie Staat-NS onder druk

Vanaf het eerste concept van de nota *De derde eeuw spoor*, daterend van 1998, tot aan eind 1999 zet de nota druk op de relatie tussen de Staat en NS, zo blijkt zowel uit de verslagen van de directievergaderingen van NS als uit interne documenten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De verschillende onderwerpen, die in de nota *De derde eeuw spoor* aan bod komen, raken elkaar. Zo is binnenlands vervoer over de HSL-Zuid concurrerend aan het vervoer over het hoofdrailnet en staan deze dossiers dus niet los van elkaar. Ook de hieraan verbonden onderhandelingstrajecten tussen Staat en NS raken elkaar en vinden dan weer apart plaats, dan weer in samenhang met elkaar. De onderhandelingen tussen NS en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat verlopen moeizaam. Het ministerie worstelt met een kennis- en informatieachterstand, omdat het voor de benodigde informatie over en kennis van het spoor in hoge mate afhankelijk is van diezelfde NS. NS is wel bereid op sommige punten in te binden om andere, crucialer geachte, doelstellingen te kunnen realiseren. «Een salamitactiek» wordt de onderhandelingsstrategie in de documenten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat wel genoemd. De relatie tussen de Staat en NS verslechtert zienderogen:

De heer **Timmer**: «Het was een afstandelijke relatie. Het was een zakelijke relatie. Ik had het liever anders gezien. Ik had liever een relatie gehad waarin je in vertrouwen dingen kunt delen, waarin je kunt zeggen: hoe kunnen we samen iets oplossen? Ik zag ook in de contacten van NS«ers met ambtenaren bij Verkeer en Waterstaat een veel te grote rivaliteit (...) Aan de kant van Verkeer en Waterstaat waren er natuurlijk mensen die die NS«ers maar arrogante lieden vonden die geen begrip hadden voor de controlerende taak van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Ik had dat graag anders gezien, want ik vond dat te destructief om de grote missie goed te voltooien.»⁴⁴

4.3 Keuze voor openbare aanbesteding

Eerste kabinet-Kok voor aanbesteding, NS tegen

De binnen het eerste kabinet-Kok (1994-1998) bestaande wens om tot meer marktwerking in de spoorsector te komen, vertaalt zich in het streven om tot meer publiek-private samenwerking te komen en om investeringen in infrastructuur directer te laten bekostigen door de gebruikers.⁴⁵ In het HSL-Zuiddossier speelt het streven naar meer publiek-private samenwerking een rol bij de aanleg van het spoor en bij de contracten die worden gesloten voor de aanleg en het beheer van de infrastructuur. Het kabinet denkt echter ook aan de exploitatie van de HSL-Zuid. Met de concessieopbrengst wil het een deel van de kosten van de aanleg terugverdienen. Om een stevige concessieopbrengst te verkrijgen, is marktspanning nodig en dat kan met een openbare aanbesteding bewerkstelligd worden, zo is de gedachtegang binnen het kabinet.

⁴⁴ Verslag openbare verhoor van de heer Timmer, vm. president-commissaris NS, 20 mei 2015.

⁴⁵ Dit streven was ook al opgenomen in de PKB uit 1996.

NS is gekant tegen zo'n openbare aanbesteding. Het gaat NS niet eens zozeer om de directe vervoersopbrengsten als wel om de dreiging van concurrentie voor het hoofdrailnet.⁴⁶ Als een andere vervoerder op een directe lijn van Amsterdam naar Rotterdam gaat rijden, ontstaat een directe concurrent voor de intercityverbindingen van NS. NS vreest dat een concurrent, als deze succesvol de HSL-Zuid exploiteert, gaandeweg ook andere verbindingen gaat onderhouden, zodat het NS-net van binnenuit wordt aangetast. Binnen NS wordt dit het «boktoeffect» genoemd, naar analogie met de schadelijke insecten.

Op 14 januari 1998 sturen minister Jorritsma van Verkeer en Waterstaat en minister Zalm van Financiën een brief naar de Tweede Kamer over de wijze waarop het kabinet vorm wil geven aan private participatie bij de aanleg en exploitatie van de HSL-Zuid.⁴⁷ De brief werkt bij NS als een rode lap op een stier. NS-directeur Van Eeghen stuurt op 5 februari 1998 in reactie een brief op poten naar het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Daarin stelt NS dat de standpunten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en NS over de invulling van het vervoer over de HSL-Zuid recht tegenover elkaar staan. NS ziet de HSL-Zuid als onderdeel van het hoofdrailnet. Als NS de concessie niet krijgt, staat medewerking op andere spoordossiers, zoals de decentralisatie van de regionale spoorlijnen, op losse schroeven. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat noemt de brief chantage en beschouwt die als onderhandelingstactiek van NS. In maart 1998 stuurt NS een brief naar de toenmalige ministers van Verkeer en Waterstaat, Financiën, Economische Zaken en Sociale Zaken en Werkgelegenheid waarin het bedrijf zijn visie op de toekomst van het spoor in Nederland uit de doeken doet. Cruciaal daarin is de veronderstelling dat NS het binnenlandse vervoer op de HSL-Zuid gaat verzorgen om zo tot integratie met het bestaande intercityverkeer op het hoofdrailnet te komen. Via die weg kunnen NS en het kabinet tot afspraken komen op de andere dossiers. Daarvoor stelt NS echter één belangrijke voorwaarde: stopzetting van de publiek-private samenwerking bij de exploitatie van de HSL-Zuid.

Heikele punten doorgeschoven naar het tweede kabinet-Kok

NS en de Staat komen er wat betreft de HSL-Zuid niet uit en evenmin de ander kwesties met betrekking tot de toekomst van het spoor. De ministerraad besluit daarom op 27 maart 1998 afronding en indiening van de nota *De derde eeuw spoor* uit te stellen tot na de verkiezingen van mei 1998. De voorbereiding van publiek-private samenwerking bij de exploitatie van de HSL-Zuid wordt echter niet stilgelegd. In het voorjaar van 1998 verschijnt het conceptconsultatiedocument, dat wordt voorgelegd aan diverse marktpartijen, waaronder NS. De bedoeling van het document is om te peilen welke ideeën er in de markt leven over private financieringsmogelijkheden bij de HSL-Zuid. NS is opnieuw bijzonder ontstemd, zowel over de inhoud als over de kwaliteit van het document. NS heeft de indruk dat zijn positie en bestaande rechten openstaan voor discussie en wil nog steeds dat de HSL-Zuid deel gaat uitmaken van het hoofdrailnet. Desondanks besluit de ministerraad in mei 1998 in te stemmen met het consultatiedocument privatisering HSL-Zuid en de verspreiding ervan onder relevante marktpartijen. In de tussentijd

⁴⁶ Eind jaren negentig, begin jaren 2000 wordt het hoofdrailnet nog «kernnet» genoemd. Omwille van de leesbaarheid heeft de commissie ervoor gekozen in het gehele rapport de term «hoofdrailnet» te hanteren, ook als er in de stukken uit die tijd een andere term gehanteerd wordt.

⁴⁷ Kamerstuk II 1997/98, 22 026, nr. 77.

worden ook juridische adviezen ingewonnen, onder meer bij de landsadvocaat, over de mogelijkheden van aanbesteding van de concessie.

Op 3 augustus 1998 treedt het tweede kabinet-Kok aan, wederom bestaande uit PvdA, VVD en D66. De nieuwe minister van Verkeer en Waterstaat, mevrouw Netelenbos, heeft direct na haar aantreden niet alleen de taak om de aanleg en het vervoer over de HSL-Zuid vorm te geven, maar ook in bredere zin de toekomst van het spoor vast te leggen.

Verdeeldheid binnen het kabinet-Kok II

NS denkt te bespeuren dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat er onder minister Netelenbos meer open voor staat om de verschillende onderhandelingsdossiers in samenhang te bespreken, zoals NS graag wil. Tegelijkertijd signaleert NS binnen het politieke speelveld uiteenlopende opvattingen over al dan niet openbaar aanbesteden van het vervoer over de HSL-Zuid. Binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zouden ambtelijk de meningen uiteenlopen. De Tweede Kamer is tegen aanbesteden, hetgeen druk zet op minister Netelenbos. De Ministeries van Financiën en Economische Zaken worden door NS gezien als voorstanders van aanbesteding en van het creëren van concurrentie voor NS.

Minister Zalm is inderdaad voorstander van aanbesteding van het vervoer over de HSL-Zuid:

De heer **Zalm**: «Omdat je daarmee toch een zekere prikkeling hebt om dingen efficiënt voor elkaar te krijgen. Als je weet dat je iets sowieso mag doen, dan ben je ook niet gedwongen om goed na te denken over de vraag hoe je het op de meest kostenefficiënte manier kunt doen. Als het daarentegen via een openbare aanbesteding gaat, wordt alle creativiteit erop ingezet om de kostenefficiëntie goed op orde te krijgen. Dat was mijn algemene insteek bij dit soort zaken. Als er enigerlei vorm van concurrentie is, spannen mensen zich meer in dan wanneer ze gegarandeerd het monopolie krijgen.»⁴⁸

Op het Ministerie van Financiën leven grote verwachtingen van de opbrengst van een openbare aanbesteding. In een notitie aan minister Zalm wordt een geschatte opbrengst van f 3 miljard genoemd over de periode 2005 tot en met 2030. Financiën staat er in elk geval op dat de voorfinanciering van f 1,8 miljard wordt terugverdiend. Onderhandse gunning, hetgeen NS probeert te bewerkstelligen, leidt in de optiek van Financiën tot minder opbrengsten en frustreert bovendien de komst van meer marktwerking op het spoor.

De kernboodschap van NS blijft dat er zonder de HSL-Zuidconcessie geen toekomst is voor het bedrijf als zelfstandige onderneming. NS vreest in dat geval concurrentie van de grote buitenlandse staatsgelieerde vervoerders SNCF in Frankrijk en DB in Duitsland. De stellingname van NS dat het bedrijf grote schade zal ondervinden van een aanbesteding leidt ertoe dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in oktober 1998 extern laat onderzoeken wat de bedrijfseconomische consequenties voor NS zijn als een andere vervoerder dan NS de exploitatie van het binnenlands vervoer op de HSL-Zuid op zich neemt. De uitslag van het onderzoek wordt op 25 januari 1999 besproken door de NS top en minister Netelenbos en haar hoogste ambtenaren. Verkeer en Waterstaat conclu-

⁴⁸ Verslag openbare verhoor van de heer Zalm, vm. minister van Financiën, 21 mei 2015.

deert uit het onderzoek dat er wel degelijk gevolgen zijn voor NS, maar dat de consequenties niet «fataal» zullen zijn.

Vervolgens komt de HSL-Zuidproblematiek in januari 1999 aan de orde in de ministerraad. Er ligt weliswaar een gezamenlijke notitie van de ministers Netelenbos en Zalm, maar de besluitvorming verloopt niet zonder slag of stoot. De meningen tussen enerzijds het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en anderzijds de Ministeries van Financiën en van Economische Zaken lopen uiteen. De discussie tussen de betrokken bewindslieden betreft niet alleen de HSL-Zuid, maar ook de marktordening op het spoor in den brede. In het regeerakkoord zijn namelijk afspraken gemaakt over het hoofdrailnet en decentralisatie van het regionale vervoer met het oog op verkleining van de dominante positie van NS. Volgens Economische Zaken en Financiën morrelt Verkeer en Waterstaat aan de afspraken, maar volgens minister Netelenbos zijn de eerder gemaakte afspraken geen haalbare kaart.

Minister-president Kok wil zich afzijdig houden van deze kwestie, ondanks een persoonlijke, zogenoemde «blauwe brief» aan hem van minister Netelenbos met het verzoek een standpunt in te nemen. Maar waar het verbindingen over de HSL-Zuid betreft, lijkt het de minister-president niet goed mogelijk om die onder het hoofdrailnet te brengen. Volgens de tekst van het regeerakkoord zal het hoofdrailnet namelijk voor tien jaar gegund worden aan NS. Het opnemen van de HSL-Zuid in het hoofdrailnet zou niet aansluiten bij de Europese aanbestedingsregels, aldus Kok.

Uiteindelijk komt het op 15 januari 1999 in de ministerraad tot een besluit over het privatiseringsmodel HSL-Zuid. Vastgelegd wordt om voor ieder van de drie hoofdonderdelen (infrastructuur, vervoer en stations) een eigen route te bewandelen. De eerdere gedachte van één HSL-bedrijf, waarin al die functies geïntegreerd worden, wordt niet meer wenselijk geacht. Besloten wordt dat de rechten voor het vervoer over de HSL gecontracteerd gaan worden. Over de vorm waarin die rechten gecontracteerd gaan worden, wordt nog geen keuze gemaakt. De rechten zullen in elk geval los van het hoofdrailnet worden uitgegeven, waarmee vervulling van de wens van NS van tafel lijkt te zijn. Een aantal opties is nu mogelijk, bijvoorbeeld het toelaten van verscheidene vervoerders op de HSL-Zuid, een concessie voor gecombineerd binnenlands en internationaal openbaar vervoer, scheiding van binnenlands en internationaal vervoer in verschillende contracten of het combineren van meerdere partijen in één HSL-vervoerder.

Op 25 januari en 10 februari 1999 volgt nader overleg tussen minister Netelenbos en NS over de HSL-Zuid in het kader van een breder overleg over de spooragenda. NS ziet de mogelijkheden om aanbesteding te voorkomen somber in en schetst doemscenario's in geval van een aanbesteding. De verhoudingen tussen NS en de Staat komen verder op scherp te staan. Mevrouw Netelenbos illustreert de oplopende spanning door een gesprek met de heer Timmer, later dat jaar, te beschrijven.

Mevrouw **Netelenbos**: *«Ik heb zeker één keer zelf met de heer Timmer gesproken over wat zij van plan waren. Ik weet nog dat dat een vrij onaangenaam gesprek was. Hij deed zijn colbert uit, hij had van die brede bretels met doodskoppen erop. Dat was volgens mij een statement, althans zo begreep ik dat. Hij ging ons uitleggen dat wat wij vroegen niet de bedoeling was, namens de NS. De Nederlandse Staat had echter voor 6 miljard een spoorlijn aangelegd en deed een uitvraag voor het vervoer*

op het hogesnelheidsnetwerk voor het binnenlandse vervoer. Dan kan NS wel een andere de mening zijn toegedaan en het over heel andere dingen willen hebben, maar dat was haar niet gevraagd. Timmer wilde dat wij meedingen in zijn redenering en ik bleef zeggen dat wij de hogesnelheidslijn wilden beschouwen als een aparte entiteit, ook omdat het belangrijk was dat men niet ging boemelen op het hogesnelheidsnetwerk. Als je het vervlecht met het kernnet, is het risico dat dat gaat gebeuren. Kijk naar de huidige stand van zaken: dat is nu ook gebeurd. Dat wilden wij voorkomen. Wij wilden het ook zo organiseren dat na de concessieperiode van vijftien jaar opnieuw een concessie in de markt gezet kon worden, waarbij zou worden gekeken wat de beste vervoerder was. Dat vroeg om het apart benaderen van het hogesnelheidsnetwerk. Daar wilde NS niet in meegaan, maar wij waren daar de vragende partij .»^{49 50}

Aanbesteding concessie internationaal vervoer niet verplicht, vanwege beoogde private financiering aanleg infrastructuur wel het geëigende instrument

De analyse van de commissie is dat er ten tijde van de aanbesteding van het vervoer over de HSL-Zuid geen (Europese) verplichting bestaat om een bijzonder recht voor internationaal spoorvervoer aan te besteden. In tegendeel, het (Europese) uitgangspunt is dat er in beginsel sprake is van open toegang voor internationaal spoorvervoer.^{51 52} De Staat kan echter van dit uitgangspunt afwijken met het uitgeven van bijzondere of exclusieve rechten in de vorm van een concessie, omdat deze onmisbaar zijn voor het realiseren van de beoogde private financiering van een deel van de aanleg van de HSL-Zuid en daarnaast voor een doelmatig gebruik van de infrastructuur. Deze rechten dienen dan echter wel op non-discriminatoire grondslag te worden toegekend.⁵³ Die toekenning mag tevens niet in strijd komen met het EG-Verdrag, meer in het bijzonder het mededingingsrecht.⁵⁴ In de praktijk is voor een dergelijke toekenning een aanbestedingsprocedure het meest voor de hand liggende instrument, aangezien de bijzondere rechten dan in competitie worden uitgegeven en de waarde hiervan door de markt wordt bepaald. Een concessie voor het binnenlandse vervoer kan op dat moment in beginsel onderhands worden verstrekt.

Toch een eerste kans voor NS

De invulling van de contractering van de vervoersrechten voor de HSL-Zuid zal meegenomen worden in de besluitvorming over de nota *De derde eeuw spoor*. De Tweede Kamer maakt in die periode duidelijk dat een overgrote meerderheid van de Tweede Kamer, inclusief de regeringsfracties, wil dat NS ten minste een belangrijk aandeel in het vervoer over de HSL-Zuid krijgt. In een algemeen overleg op 10 februari 1999 benoemt een deel van de Tweede Kamer het belang van aansluiting van de HSL op

⁴⁹ Verslag openbare verhoor van mevrouw Netelenbos, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 21 mei 2015.

⁵⁰ De verklaring van mevrouw Netelenbos over de Bretels van de heer Timmer is in de media weersproken, Zie: NOS (21 mei 2015). *Bretels Timmer: geen doodshoofden, maar smileys*: <http://nos.nl/artikel/2037652-bretels-timmer-geen-doodshoofden-maar-smileys.html>.

⁵¹ PbEG 1995, L 143 en PbEG 1991, L 237.

⁵² Mits dit wordt uitgevoerd door samenwerkingsverbanden van spoorwegmaatschappijen. Vanaf 2010 geldt het uitgangspunt van open toegang niet alleen meer voor samenwerkingsverbanden van spoorwegmaatschappijen, maar ook voor individuele spoorwegmaatschappijen.

⁵³ PbEG 1995, L 143, art. 5.

⁵⁴ EG-Verdrag, Art. 86, lid, 1 jo.

het hoofdrailnet en daarmee in feite de keuze voor NS als vervoerder op de HSL-Zuid.⁵⁵

Op 2 maart 1999 stuurt minister Netelenbos de nota *De derde eeuw spoor* en het begeleidende ministerraadsvoorstel naar de leden van het kabinet. Ten aanzien van de HSL-Zuid stelt zij voor een onderscheid te maken tussen het internationale en het binnenlandse vervoer. Het internationale hogesnelheidsvervoer betreft de verbindingen naar België en Frankrijk. Het binnenlandse hogesnelheidsvervoer omvat de verbindingen tussen Amsterdam, Schiphol, Rotterdam en Breda.

Minister Netelenbos stelt dat voor internationaal vervoer de Europese richtlijnen verplichten tot vrije toegang op de infrastructuur. Alleen in uitzonderingssituaties, bijvoorbeeld om een deel van de investering in de infrastructuur terug te verdienen, is het mogelijk om bijzondere capaciteitsrechten te verlenen aan specifieke vervoerders. Deze rechten dienen in beginsel te worden aanbesteed. Omdat het uitdrukkelijk de bedoeling is om een aanzienlijk deel van de investering in de infrastructuur terug te verdienen, stelt Netelenbos voor van deze mogelijkheid gebruik te maken. Bij tegenvallende resultaten bestaat de mogelijkheid om terug te vallen op het gewone regime van vrije internationale toegang.

Met betrekking tot het binnenlandse vervoer stelt de minister dat NS zelf van mening is dat hij uit de hand het recht op de binnenlandse HSL-exploitatie dient te krijgen. Op die manier kan NS de HSL geheel geïntegreerd met het intercitynetwerk exploiteren. Dat zou volgens NS het meest efficiënt zijn en daarnaast ook goed zijn voor het hoofdrailnet. Het voorstel van minister Netelenbos is om NS in de gelegenheid te stellen een plan uit te werken. Het plan van NS moet onafhankelijk en transparant getoetst worden op financiële implicaties en kwaliteit. Dit kan ertoe leiden dat het binnenlandse HSL-vervoer voor een nader te bepalen periode (bijvoorbeeld aansluitend op de duur van de concessie voor het hoofdrailnet) rechtstreeks gecontracteerd zal worden met NS via een aparte concessie en dat voorlopig wordt afgezien van openbare aanbesteding van dit vervoer. De minister voegt toe dat ze hecht aan deze procedure omdat een aanzienlijk deel van de Tweede Kamer van mening is dat NS de totale exploitatie van de HSL-Zuid gegund moet worden. NS krijgt dus de kans van minister Netelenbos om een openbare aanbesteding af te wenden.

Mevrouw **Netelenbos**: «*Wat relevant is in dezen, is het standpunt van de ministerraad. Al dit soort onderwerpen is immers in de ministerraad besproken. Het ondershands gunnen van het binnenlands vervoer aan NS was belangrijk voor NS vanuit mijn perspectief. Ik heb zeker van tevoren ook met Kok gesproken over dat ik dat wilde. Mijn voorganger, Annemarie Jorritsma, keek daar namelijk anders tegenaan. Ik weet me ook nog heel goed te herinneren dat ik naar het Torentje ben gegaan en heb gezegd: Wim, ik wil heel erg graag NS een stevige positie geven en ik wil niet te boek staan als iemand die NS geen kans heeft gegeven .»⁵⁶*

De Ministeries van Financiën en Economische Zaken blijven primair voor openbare aanbesteding van het binnenlandse vervoer, waarbij NS mee mag doen. Ambtelijk Financiën geeft echter aan te kunnen instemmen

⁵⁵ Kamerstuk II 1998/99, 22 026, nr. 87.

⁵⁶ Verslag openbare verhoor van mevrouw Netelenbos, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 21 mei 2015.

met het voorstel van Verkeer en Waterstaat op voorwaarde dat op alle andere punten uit de nota *De derde eeuw spoor* tegemoet wordt gekomen aan de wensen van Financiën. NS had directe gunning van het binnenlandse HSL-vervoer nu juist als voorwaarde gesteld voor medewerking aan andere onderwerpen uit de nota *De derde eeuw spoor*. Zo ontstaat enige ruimte voor vooruitgang op alle spoordossiers.

De heer **Zalm**: «Ik denk dat er overwegend sympathie was voor een openbare aanbesteding. Bij de Tweede Kamer lag het anders en daarmee ook bij de Minister van Verkeer en Waterstaat. Dat geldt in ieder geval voor Minister Netelenbos, want in haar tijd speelde het. Zij wilde in ieder geval eerst de NS de kans gunnen om een bod te doen, zonder openbare aanbesteding. (...) Als de minister van Verkeer en Waterstaat iets wil in zijn of haar portefeuille, dan krijgt hij of zij wel het voordeel van de twijfel. Zo is het ook gegaan. Ik was van meet af aan voorstander van openbaar aanbesteden, maar uiteindelijk heeft het kabinet bewilligd in het eerst ondershands proberen aan te besteden aan NS.»⁵⁷

In de ministerraad van 19 maart 1999 legt minister Netelenbos haar plannen voor. Zij wordt vervolgens gemachtigd om de nota *De derde eeuw spoor* naar de Tweede Kamer te sturen, hetgeen op 23 maart 1999 gebeurt. In de begeleidende brief van de minister wordt speciale aandacht besteed aan beperking van de rol van NS in het internationale vervoer in het geval NS het binnenlandse vervoer gaat verzorgen. Dit is een aangelegen punt voor minister Jorritsma van Economische Zaken, daarin gesteund door haar collega Zalm van Financiën. Economische Zaken en Financiën staan erop dat voorkomen wordt dat NS het internationale vervoer te veel kan beïnvloeden. Afgesproken wordt verder dat een aan te stellen commissie van wijzen het bod van NS voor het binnenlandse vervoer op de HSL-Zuid gaat beoordelen. De toetsingscriteria zijn een operationalisering van de hoofddoelstellingen van het HSL-Zuidproject:

- substitutie van auto- en vliegverkeer door treinverkeer;
- versterking van de economische positie van Nederland als geheel en de Randstad in het bijzonder;
- financiële bijdrage aan de investering HSL-Zuid conform de PKB HSL-Zuid, zijnde minimaal voldoende voor rente en aflossing van f 1,8 miljard voorfinanciering.

De voorgestelde route wordt door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat uitgewerkt in het document *Tenderprocedure HSL-Zuid*. Over het internationale vervoer bestaat in principe overeenstemming tussen de betrokken ministeries: aanbesteding in concurrentie. In april 1999 ontstaat echter een verschil van mening tussen de Ministeries van Verkeer en Waterstaat en Financiën over de interpretatie van de rol die NS mag gaan spelen in het internationale vervoer. In de nota *De derde eeuw spoor* staat dat als NS het binnenlandse vervoer op de HSL-Zuid krijgt, hij geen meerderheidsaandeel mag krijgen in een consortium dat het internationale vervoer gaat verzorgen. De Ministeries van Financiën en Economische Zaken vragen speciale aandacht voor de prijszetting op het binnenlandse deel van dat internationale traject. Als NS binnen een consortium de tarieven voor het binnenlandse traject van de internationale verbinding zal kunnen bepalen, zal NS alsnog een volledig monopolie krijgen op de tariefstelling voor vervoer over de HSL-Zuid en is er van enige concurrentie geen sprake. Financiën interpreteert de bewuste passage uit de nota *De derde eeuw spoor* dan ook als volgt: NS mag

⁵⁷ Verslag openbare verhoor van de heer Zalm, vm. minister van Financiën, 21 mei 2015.

alleen een minderheidsaandeel hebben in het consortium dat rechten krijgt voor het Nederlandse deel van het internationale HSL-vervoer en dus niet in staat zijn om invloed uit te oefenen op de prijszetting van de internationale verbinding, waar het het Nederlandse deel van dat traject betreft. Verkeer en Waterstaat gaat uit van een ruimere interpretatie, met meer mogelijkheden voor NS. Het verschil van interpretatie komt aan de orde bij de besluitvorming over de tenderprocedure HSL-Zuid, in de ministerraad van 7 mei 1999. Uiteindelijk komt de interpretatie van Financiën in de brief terecht waarmee de Tweede Kamer op 19 mei 1999 geïnformeerd wordt over de tenderprocedure HSL-Zuid. Diezelfde dag ontvangt NS een gelijklopende brief van minister Netelenbos.

Een punt van aandacht is de noodzaak van medewerking van NS aan een aanbesteding van het internationale vervoer en de noodzaak van afspraken met NMBS en SNCF. In ambtelijke stukken wordt hierover opgemerkt dat goedkeuring van de nota door de ministerraad impliceert dat NS in ruil voor het binnenlandse vervoer meewerkt aan de internationale aanbesteding.

De binnen de ministerraad afgesproken route komt terecht in het document *Tenderprocedure HSL-Zuid*. Dat document bevat verder de vervoersdoelstellingen (substitutie auto- en vliegverkeer en economische versterking Randstad) en de voorwaarden waar de aanbesteding aan moet voldoen:

- De HSL-Zuid moet in 2005 operationeel zijn. Daartoe moeten de contracten uiterlijk per december 2001 gesloten zijn.
- De investering in de aanleg mag maximaal f 8,884 miljard bedragen.
- Een deel van de investering (minimaal f 1,8 miljard aan voorfinanciering) moet worden terugverdiend door opbrengsten van de vervoersconcessies.

Ook worden er randvoorwaarden gesteld:

- De exploitatie moet financieel transparant zijn en gescheiden van ander spoorvervoer. Deze eis is opgenomen om kruissubsidiëring te voorkomen en transitie naar een andere vervoerder bij beëindiging van de concessie te vergemakkelijken.
- De promotie en positionering van hogesnelheidsvervoer als nieuw vervoermiddel dient gewaarborgd te zijn.
- Ongeacht de vorm van concurrentie, is gelijke behandeling (level playing field) voor alle partijen noodzakelijk, waarbij ook specifieke aandacht voor de machtspositie van buitenlandse staatsmaatschappijen bestaat.

De marsroute is nu dat in mei 1999 de procedure voor het binnenlandse vervoer start. In eerste instantie is die gericht op NS, maar parallel wordt een aanbesteding in concurrentie voorbereid voor het geval dat NS niet met een adequaat bod komt. In oktober 1999 zal het bod van NS voor het binnenlandse vervoer worden geëvalueerd. In december 1999 volgt contractering of indien noodzakelijk, een vervolg van de aanbestedingsprocedure. In alle gevallen is het de bedoeling dat er terugvalopties worden georganiseerd om sowieso in 2005 te kunnen starten. Daarbij wordt in het bijzonder gedacht aan een nog op te richten eigen ontwikkelingsmaatschappij van de Staat. Ook start het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een eigen materieelaanbesteding op.

Op 9 juni 1999 verstuurt het ministerie het zogeheten registratiedocument. Daarmee wordt een formele stap gezet in het proces van openbare aanbesteding. In reactie hierop kunnen geïnteresseerde partijen aangeven dat ze belangstelling hebben om vervoersrechten te verwerven, zowel voor het binnenlandse als het buitenlandse vervoer. Dertien partijen laten zich registreren. Uit het registratiedocument blijkt dat de Staat een markt ziet voor drie tot vier treinen per uur naar Brussel, waarvan er één per uur door zal rijden naar Parijs en één per twee uur door gaat naar Londen. Het document vermeldt ook dat voor internationaal vervoer de bijzondere rechten niet geheel uitsluiten dat andere gerechtigden, zoals internationale samenwerkingsverbanden, ook treinpaden krijgen toegewezen.

Het registratiedocument geeft NS de mogelijkheid om als eerste en enige een bod te doen op het binnenlandse vervoer. Dat bod moet dan voldoen aan de verschillende eisen. Indien de Staat uiterlijk eind 1999 geen overeenkomst heeft gesloten met NS, zal ook het binnenlandse vervoer aanbesteed worden.

4.4 IC Max-bod: het NS-bod op het binnenlandse vervoer

Vereisten voor een bod op het binnenlandse vervoer

Het bod van NS op het binnenlands vervoer moet voldoen aan alle eisen die ook zouden gelden in een openbare aanbesteding. Deze eisen zijn opgenomen in een bijlage bij het registratiedocument dat naar alle geïnteresseerde partijen is gezonden.

NS wordt gevraagd onderhands een bod te doen op de zogenoemde base case. In die variant moeten de trajecten Amsterdam-Rotterdam en Amsterdam-Breda beide één keer per uur gereden worden. In aanvulling daarop kan NS ook een bod doen waarin de binnenlandse HSL-Zuiddiensten en de treindiensten op het hoofdrailnet zijn geïntegreerd. NS moet verder voldoen aan de vereisten dat een concessieduur van vijf of vijftien jaar gehanteerd wordt. De uitvoering van het vervoer dient, met het oog op transparantie en continuïteit, ondergebracht te worden in een aparte onderneming, een zogenoemde special purpose vehicle (SPV). De contracten tussen de aparte vervoersentiteit voor de HSL-Zuid en NS Internationaal en/of NS Reizigers moeten expliciet beschreven worden.

Indien NS met een voorstel komt dat aan deze vereisten voldoet, kan het bedrijf daarnaast varianten voorstellen waarbij NS gebruik maakt van zijn unieke positie als exploitant van het hoofdrailnet. Dat kan voordelen opleveren, bijvoorbeeld door gebruik te maken van een gemeenschappelijke materieelvloot of omdat het resulteert in minder overstappen voor de reizigers. NS mag daarbij echter geen capaciteitsclaims voor het hoofdrailnet doen en moet de consequenties beschrijven voor het geval NS niet per 2010 de nieuwe concessie voor het hoofdrailnet krijgt. Een hogere HSL-frequentie mag, mits de effecten hiervan duidelijk worden gemaakt. Het NS-voorstel moet alle informatie bevatten om vergeleken te kunnen worden met het referentiemodel dat de overheid hanteert.

NS besluit bewust iets anders te bieden dan het gevraagde

Op 12 augustus 1999 vergadert de raad van commissarissen van NS in bijzijn van de directie over het in te dienen bod. Besloten wordt om geen bod uit brengen op hetgeen gevraagd is door de Staat. De belangrijkste reden hiervoor is dat de verbinding met Brussel volgens het registratiedocument beschouwd wordt als een buitenlandse verbinding. Daarmee valt

die verbinding dus buiten de gevraagde base case. De lijn naar Brussel vervoert evenwel voor een groot deel binnenlandse reizigers en vormt daarmee een kernverbinding in het intercitynet. Bedrijfseconomisch is het niet interessant voor NS om een bod uit te brengen zonder dat de lucratieve verbinding naar Brussel daar deel van uitmaakt.

De heer **Timmer**. *«Ik zal u eerlijk zeggen dat wij de vraag waarop wij moesten antwoorden erg onpraktisch vonden. Daar konden we niets mee.»*⁵⁸

In plaats daarvan kiest NS voor een bod op al het vervoer – binnenlands én buitenlands, inclusief de lijn naar Brussel – dat gebaseerd is op integratie van de HSL-Zuid met het hoofdrailnet, waardoor zo veel mogelijk reizigers kunnen profiteren van de voordelen van de HSL-Zuid. NS kiest er bovendien voor geen bod uit te brengen voor de gevraagde concessieperiode van 5 of 15 jaar, maar voor een periode van 30 jaar. Dat daar risico's aan zitten wordt onderkend, maar volgens de eigen juridische adviezen kan NS ook bij afwijzing van het bod niet worden uitgesloten van een eventuele vervolgtender. Geprobeerd wordt om een zo gunstig mogelijk klimaat voor het geïntegreerde bod te creëren door in contact te treden met belangrijke stakeholders als de Tweede Kamer, gemeenten, provincies en belangenorganisaties.

NS probeert ook te peilen hoe het plan zal vallen bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. In dat kader vindt een gesprek plaats tussen NS-directeur Van Eeghen en de directeur van de projectorganisatie HSL-Zuid op het ministerie, de heer Korf. Over de uitkomst van dat gesprek bestaat onduidelijkheid. De heer Timmer, president-commissaris van NS, gaat er van uit dat de reactie van Verkeer en Waterstaat niet op voorhand negatief zal zijn:

De heer **Timmer**: *«Ik moet in de eerste plaats zeggen dat in mijn herinnering de heer Van Eeghen, die destijds een belangrijke rol speelde bij NS, hierover overleg heeft gehad met de heer Korf. We hebben natuurlijk die vraag gesteld. Mijn indruk was dat de heer Korf het uitbreiden van het plan niet ontmoedigd heeft.»*⁵⁹

De heer Korf heeft een heel andere lezing van het gesprek met de heer Van Eeghen:

De heer **Korf**: *«De heer Van Eeghen wist daar niets van. We hadden daarover geen contact met de heer Timmer gehad, zo mocht ik hier verklaren namens de heer Van Eeghen. Daarom heb ik de heer Van Eeghen ook gebeld om na te gaan of mijn geheugen wel correct is. Ik heb de heer Van Eeghen gevraagd of het klopt wat ik gezegd heb. Ik heb in dat gesprek met de heer Van Eeghen ook gezegd – ik kan me heel goed voorstellen dat ik dat gezegd zou hebben, maar ik weet het echt niet – dat je per definitie op de basecase moet bieden, op de specificatie. Het staat iedereen natuurlijk vrij om daaromheen allerlei varianten te bieden, maar je moet minimaal bieden op datgene dat wordt uitgevraagd. Dat heeft NS niet gedaan met het IC Max-bod.»*⁶⁰

⁵⁸ Verslag openbare verhoor van de heer Timmer, vm. president-commissaris NS, 20 mei 2015.

⁵⁹ Verslag openbare verhoor van de heer Timmer, vm. president-commissaris NS, 20 mei 2015.

⁶⁰ Verslag openbare verhoor van de heer Korf, vm. projectdirecteur HSL-Zuid, 22 mei 2015.

Desgevraagd door de commissie antwoordt de heer Van Eeghen dat de heer Korf hem niet had aangemoedigd om een ruimer bod in te dienen dan gevraagd, maar dat hij dat ook niet heeft ontmoedigd. Korf wist volgens Van Eeghen wel dat NS een ruimer, geïntegreerd bod zou indienen. Dat NS een bod gaat doen dat afwijkt van de vraag van het ministerie, kan dus niet als een verrassing zijn gekomen voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Op 31 augustus 1999, daags voor indiening van het bod van NS, gaat de heer Timmer, op aanraden van minister Netelenbos van Verkeer en Waterstaat, op bezoek bij minister-president Kok.⁶¹ Timmer vertelt hem dat NS een integraal bod gaat indienen en legt de beweegredenen uit om niet te voldoen aan de vraag van de Staat. Het betoog van Timmer maakt indruk, maar de minister-president vertelt aan Timmer dat deze bewuste afwijking de zaak voor NS niet makkelijker zal maken. Kok suggereert nog ook een separaat bod voor het binnenlandse vervoer in te dienen. Daar heeft de raad van commissarissen van NS wel over gesproken, maar dat idee is uiteindelijk afgewezen.

Nog diezelfde dag stuurt de minister-president een brief aan minister Netelenbos over zijn gesprek met de heer Timmer. De boodschap is dat de opstelling van NS serieus door het kabinet moet worden beoordeeld, ondanks de bewuste vormfout die NS maakt. Diezelfde dag besluit de raad van commissarissen van NS in een extra ingelaste vergadering unaniem om een integraal bod uit te brengen van f 2.8 miljard voor een concessieperiode van 30 jaar. De volgende dag, op 1 september 1999, overhandigt NS op Schiphol het bod met de naam *A future without borders* aan de directeur van de projectdirectie HSL-Zuid, compleet met champagne en een miniatuurmodel van het te gebruiken IC Max-dubbeldeksmaterieel.

Het bod van NS

Het plan van NS voorziet in een uitgebreid aanbod van treindiensten over de HSL-Zuid, zowel binnenlands als internationaal, waarbij de treinen vanaf de HSL-Zuid uitwaaiëren over het conventionele net. Deze extra snelle en luxe intercity draagt de naam IC Max en zou een doorontwikkeling zijn van de dubbeldekkers die NS in de jaren negentig had ontworpen en laten bouwen. De trein zal maximaal 220 km/u kunnen rijden en wordt ingezet op de binnenlandse verbindingen en de lijn naar Brussel. Het vervoer naar Parijs zal plaatsvinden onder de vlag van Thalys, waar NS al in participeert.

Het plan bevat niet het uitdrukkelijk gevraagde aparte bod op de base case van twee treinen per uur over de HSL-Zuid. Daardoor wordt niet inzichtelijk hoe het uitgebreide plan van NS voordelen biedt boven de base case.

Niet alleen omvat het plan zowel het binnenlandse als het internationale vervoer, maar ook het hoofdrailnet. Tevens kent het bod een te lage concessievergoeding, een evident te lange concessieduur van 30 jaar, en veel randvoorwaarden, onder meer ten aanzien van diverse infrastructuurprojecten die moesten worden gerealiseerd op het hoofdrailnet. Enkele van die voorwaarden zijn:

⁶¹ De heer Timmer verklaarde in het openbare verhoor, 20 mei 2015, desgevraagd geen herinnering te hebben aan zijn bezoek aan de minister-president op 31 augustus 1999.

- een alleenrecht op het geïntegreerde hoofdrailnet tot 2035, inclusief de toekomstige HSL-Oost en de Hanzelijn;
- geen substantiële wijzigingen van het bestaande wettelijke kader (dus ook niet als gevolg van invoering van voorstellen uit de nota *De derde Eeuw Spoor*, de nieuwe Spoorwegwet of de Wet Personenvervoer);
- een spoedige realisatie van nieuwe spoorinfrastructuurprojecten, alsmede enkele verbeteringen aan de huidige infrastructuur.

Ten slotte is NS van plan het vervoer zelf uit te voeren in plaats van daartoe een separaat bedrijf op te richten, zoals vereist in het registratiedocument.

Analyses IC Max-bod: een dikke onvoldoende

Het bod van NS doet direct de alarmbellen afgaan op het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. *A future without borders* wijkt op vrijwel alle punten af van hetgeen er gevraagd was door het ministerie en is die zin niet ontvankelijk. Het gaat dan niet alleen om het geïntegreerde karakter van het bod, maar ook om de concessieduur en het gebrek aan transparantie. Een concessieperiode van 30 jaar is zeer waarschijnlijk in strijd met het Europees recht. De eerste indruk van de kwaliteit van het voorstel is dat die vergelijkbaar is met het referentiebod. In financieel opzicht ligt de hoogte van de gebruiksvergoeding echter onder het niveau dat verwacht wordt. Ook dat is problematisch in het licht van staatssteunregels. Gezien alle voorwaarden die NS verbindt aan het bod, gaat het niet om een compleet bod maar om een voorstel tot onderhandelen, zo luidt de eerste analyse van 3 september 1999 op het departement.

Op 6 september 1999 volgt een nadere analyse die positiever is. NS wordt gevraagd om voor 18 september 1999 te komen met aanvullingen om het bod in lijn te brengen met hetgeen gevraagd was. Het gaat om de benodigde financiële informatie, het zichtbaar maken van de base case en daarmee de integratievoordelen van het voorstel, alsmede de concessie-duur (van respectievelijk de HSL-Zuid en het hoofdrailnet). NS gaat niet in op deze handreiking van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Op 6 oktober 1999 stuurt de projectdirecteur HSL-Zuid, de heer Korf, een memo aan zijn secretaris-generaal, de heer Pans, over de vervolgroute voor de concessieverlening. Korf ziet twee hoofdroutes: openbaar aanbesteden van al het HSL-vervoer tot de grens of één-op-één onderhandelen met NS over een HSL-contract. Deze laatste route vergt echter zorgvuldige argumentatie en communicatie omdat het registratiedocument al uitgestuurd is. Naast de mededingings- en aanbestedingsrechtelijke hobbels en mogelijk imagoverlies voor de Nederlandse Staat, speelt ook een rol dat, als dergelijke onderhandelingen zouden stuklopen, NS mogelijk van het vervolg van de aanbesteding moet worden uitgesloten. Marktspanning blijft voor de heer Korf in alle varianten een vereiste. De projectdirectie wil vooralsnog alle wegen openhouden, mits aan die vereiste voldaan wordt.

De minister van Financiën wordt op 8 oktober 1999 bijgepraat door zijn ambtenaren. Kern van het advies aan minister Zalm is dat het NS-bod niet voldoet aan de criteria.

De heer **Zalm**: «*Het was bij wijze van spreken alsof je een offerte vraagt voor het aan de buitenkant laten schilderen van je huis en je vervolgens een offerte krijgt voor niet alleen het schilderen van de buitenkant van je*

huis, maar ook het verbouwen van je keuken, wat nieuwe meubels en ook nog het schilderen van de binnenkant. Men bracht een heel ander bod uit dan waar om gevraagd was. Daarom is het ook afgewezen. Het voldeed niet aan wat wij gevraagd hadden als kabinet.»⁶²

De volgende stap is in de ogen van Financiën dan ook het verdergaan met de openbare aanbesteding. In het ambtelijk advies aan minister Zalm wordt de deur op een kiertje gelaten voor de mogelijkheid van het stopzetten van de aanbesteding om vervolgens een nieuwe procedure te starten met NS, mochten daar zwaarwegende politieke redenen voor zijn. De minister van Economische Zaken ontvangt op 11 oktober 1999 een soortgelijk advies van haar ambtenaren. Die dag is ook het langverwachte oordeel van de commissie van wijzen gereed. De commissie onder leiding van de heer Scheepbouwer stelt vast dat het voorstel van NS juridisch niet-ontvankelijk is omdat het strijdig is met een aantal eisen die het kabinet gesteld heeft. Ook verschilt het voorstel inhoudelijk op een aantal wezenlijke punten van genomen kabinetsbesluiten en biedt het geen meerwaarde ten opzichte van het kader dat geschapen is door die besluiten. Daarom adviseert de commissie van wijzen om openbare aanbesteding van zowel het binnenlandse als het internationale vervoer over de HSL-Zuid voor te bereiden, waarbij NS mee mag dingen. Volgens de secretaris-generaal van het departement van Algemene Zaken, wijlen de heer Geelhoed, zijn de conclusies van de commissie van wijzen ondubbelzinnig. Het voorstel van NS is formeel onjuist, procedureel onaanvaardbaar en inhoudelijk ver onder de maat. Het zou neerkomen op het gunnen van een privémonopolie aan NS «op een koopje».

Minister Netelenbos in het nauw: NS krijgt een herkansing

De minister van Verkeer en Waterstaat zit in een lastig parket. Naast het feit dat het bod niet het gevraagde is, wil het kabinet zich niet stoten aan de mogelijke juridische risico's en reacties uit Brussel als toch onderhandeld zou worden over een bod dat zo evident niet-ontvankelijk is. Dat is tenslotte ook het oordeel van de commissie van wijzen en negeren van dat advies zou moeilijk en riskant zijn. In de Tweede Kamer bestaat echter sympathie voor de plannen van NS. Op 21 oktober 1999 stuurt minister Netelenbos wederom een brief aan de minister-president met bijgevoegd de beoordeling van de commissie van wijzen en een verzoek tot nader overleg. Dat gesprek vindt plaats op 28 oktober 1999. Minister Netelenbos zegt de mening van de commissie van wijzen te delen. Ook zegt zij dat het ministerraadsbesluit van 19 maart 1999 in principe moet worden uitgevoerd. Vanwege de druk vanuit de Tweede Kamer overweegt zij echter NS toch nog de kans te geven om in te stemmen met een deal voor het binnenlandse vervoer over de HSL-Zuid conform de wensen van Verkeer en Waterstaat. Opnieuw een herkansing voor NS dus. Maar daarvoor zal minister Netelenbos eerst in overleg moeten met haar collega's Zalm van Financiën en Jorritsma van Economische Zaken.

Een nieuwe kans zal gepaard moeten gaan met strikte voorwaarden. Koortsachtig overleg op hoogambtelijk niveau volgt tussen de hoogste ambtenaren van Verkeer en Waterstaat, Economische Zaken, Financiën en Algemene Zaken. Ook de landsadvocaat wordt geconsulteerd. Er leven grote zorgen over de juridische risico's van zo'n laatste kans voor NS en men is daarnaast bang voor gezichtsverlies voor de Nederlandse Staat. Het komt tot een akkoord tussen de meest betrokken bewindslieden: NS krijgt door middel van een spoedprocedure een laatste kans.

⁶² Verslag openbare verhoor van de heer Zalm, vm. minister van Financiën, 21 mei 2015.

NS zal nu in alle opzichten, financieel en vervoerskundig, moeten voldoen aan de vraag van het kabinet. Daarnaast moet NS ook instemmen met afspraken over twee andere lastige onderhandelingsdossiers: het prestatiecontract voor het hoofdrailnet en de afsplitsing van de taakorganisaties. Dit keer is het dus het kabinet dat dossiers aan elkaar wil koppelen. Naast deze optie worden nog twee mogelijkheden aan NS voorgelegd. NS mag nu kiezen uit de volgende opties:

A) Concessie van tien jaar voor het binnenlandse vervoer en aanbesteding van het internationale vervoer met daarnaast te tekenen procedureafspraken over de afsplitsing van de taakorganisaties en over het prestatiecontract.

B) Aanbesteding binnenlands en internationaal vervoer. NS mag zelf niet meedoen maar moet uitgenodigd worden om een belang van 50% in het uitvoerende consortium te krijgen, waartegenover dan geen zeggenschap voor NS staat over de uitvoering.

C) Openbare aanbesteding van al het vervoer over de HSL-Zuid, waarbij NS ook mee mag doen.

Optie C is in feite de voortzetting van hetgeen al in gang is gezet. Op 12 november 1999 brengt minister Netelenbos haar conceptbesluit in de ministerraad. Die gaat akkoord met de voorgestelde procedure, zij het met enig gemor over de coulance jegens NS en de opstelling van de Tweede Kamer. Diezelfde dag hoort NS dat het een laatste kans krijgt. Er volgt bij NS in de dagen daarna overleg over de brief van de minister dienaangaande. NS heeft geen faire kans gehad, vinden de NS-bestuurders. Ze voelen zich geschoffeerd door de hele gang van zaken. Aangaande de afwijzing van het IC Max-bod moet vooral de commissie van wijzen het ontgelden. De aanpak van de commissie wordt gekarakteriseerd als «moord met voorbedachte rade». Ook de minister moet het ontgelden. Zij heeft zich niet aan de toezegging gehouden om met de raad van commissarissen te overleggen voordat besluiten definitief werden. Haar opstelling om NS een dictaat te willen opleggen in de vorm van «tekenen bij het kruisje» is volgens de NS-top onaanvaardbaar.

De heer **Timmer**: *«Wij dachten toch echt dat we niet leefden in een land van Befehl ist Befehl. Wij dachten toch echt dat wij in een land leefden waarin we door verstandig met elkaar om te gaan tot de beste oplossingen kwamen. Ik constateer – ik was daar zelf bij – dat het werd afgehandeld in de sfeer van Befehl ist Befehl en dat hebben jullie niet opgevolgd. Dat heb ik als weinig elegant ervaren, maar mijn persoonlijke gevoelens doen er niet toe. Ik vind dat dat de eerste fatale fout is geweest in het proces, dat we niet de tijd hebben genomen om rustig en bedaard te overleggen. Er is daarna zo veel overleg geweest over veel minder belangrijke zaken. Dat is voor mij het eerste gemiste punt. Ik heb daar altijd een buitengewoon onplezierig gevoel aan overgehouden.»*⁶³

Over de laatste kans is de raad van commissarissen ook weinig enthousiast. Al snel wordt optie B terzijde geschoven omdat NS dan onvoldoende zeggenschap zou hebben. Over optie A is de raad van commissarissen hoogst verbolgen: «een volstrekt onevenwichtig wurgcontract». Er wordt geopperd om die optie via de pers openbaar te maken. Optie C wordt gezien als de voorkeursoptie van het kabinet. Het is echter niet aan NS om die weg zelf te kiezen, vindt de raad. De stemming is bedrukt. De afgelopen maanden hebben geleerd dat NS weinig bondgenoten heeft

⁶³ Verslag openbare verhoor van de heer Timmer, vm. president-commissaris NS, 20 mei 2015.

binnen de rijksoverheid en het kabinet en de steun vanuit de Tweede Kamer is wisselend, aldus de commissarissen.

Op 16 november 1999 sturen de president-directeur, de heer Den Besten, en de president-commissaris van NS, de heer Timmer, een brief in antwoord aan de minister waarin de bovenstaande grieven vervat zijn. NS stelt dat zijn voorstel voor hogesnelheidsvervoer over de HSL-Zuid niet op een volledig juiste wijze is geïnterpreteerd. NS noemt vijf «meest in het oog springende onjuistheden». Daarnaast stelt NS dat de door de minister van Verkeer en Waterstaat voorgestelde keuzevarianten onaanvaardbaar en financieel niet haalbaar zijn. NS herhaalt dat exploitatie van alleen het binnenlandse vervoer op de HSL-Zuid gezien de hoge investeringen voor het benodigde materieel financieel geen haalbare kaart is.

Daaropvolgend informeert minister Netelenbos de ministerraad dat NS afziet van de keuzemogelijkheden. Het argument van NS dat de afwijzing van het IC Max-bod niet terecht was, overtuigt de minister in het geheel niet.

Mevrouw **Netelenbos**: *«Daar begrijp ik niets van. Ik denk dat NS volkomen onderschat heeft in welke positie zij zat. Het was een verzelfstandigd bedrijf, sinds 1995. Met andere woorden: de onderlinge verhoudingen waren verschoven van een klassiek staatsbedrijf naar een verzelfstandigd bedrijf, waarbij de gedachte was dat dat bedrijf gewoon als bedrijf werd geleid en niet onder de vleugels zat van Moeder Staat. Of Vadertje Staat, hoe je het noemen wilt. Zij moest dus ook bedrijfsmatig handelen. Vervolgens komt er een overheid die een investering heeft gedaan in een hogesnelheidsnetwerk en die een uitvraag doet onder bepaalde condities. Dat verzelfstandigde bedrijf – dat wilde ook nog naar de beurs in mijn tijd, dus het had grote ambities om internationaal te gaan tenderen in het UK, in Frankrijk en in Polen – gaat zich dan niet houden aan hetgeen wordt gevraagd door de Staat. Dan loopt dat verkeerd af. De Staat zegt: het is niet goed gegaan, maar we geven jullie een herkansing. Men moet ook niet onderschatten wat dat betekent, dat ik dan weer in de ministerraad moet vragen om ze nog een kans te geven. Lang niet iedereen was er namelijk van overtuigd dat ze dat verdiend hadden.»*⁶⁴

Derhalve wordt de aanbesteding van het vervoer over de HSL-Zuid conform kabinetsbesluit voortgezet. Minister Netelenbos brengt op 26 november 1999 het Tenderplan vervoer HSL-Zuid in de ministerraad, alwaar het wordt vastgesteld.

Verhoudingen op scherp

De gang van zaken rond het IC Max-bod leidt tot een verdere verslechtering van de toch al gecompliceerde verhoudingen tussen NS en het kabinet.

Mevrouw **Netelenbos**: *«Er was in die tijd rond de NS van alles aan de hand. We hadden niet alleen zo'n bizarre discussie over de aanbesteding van het vervoer op de HSL-Zuid. Er was in die tijd ook een enorm arbeidsconflict in het bedrijf, met autonomen die niet meer luisterden naar de bedrijfsleiding. Later ontstonden stakingen. Er werd totaal niet op tijd gereden op het kernnet. De prestaties waren slecht. De stations waren vuil. We hebben vaak gevraagd waarom op Schiphol altijd alles zo netjes*

⁶⁴ Verslag openbare verhoor van mevrouw Netelenbos, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 21 mei 2015.

was en bij de NS alles een grote smeerboel was. Er was dus echt een complex van problemen. Dan doet het bedrijf niet wat wordt gevraagd en geef je het een herkansing. U kunt zich voorstellen dat allerlei collega's zeiden: waarom zou dat nu moeten? Ik vond het belangrijk. Vervolgens wordt het totaal genegeerd. Dan kan het bedrijf zich wel geschokt voelen, maar ik vind dat weinig professioneel, eerlijk gezegd.»⁶⁵

In november en in december 1999 blijft er veel discussie bestaan tussen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, NS en de Tweede Kamer. NS overweegt juridische stappen en het naar buiten brengen van de gang van zaken. Dit laatste gebeurt in december 1999 door een aantal artikelen in De Telegraaf.⁶⁶ Ook de Tweede Kamer laat zich niet onbetuigd en blijft uitdrukking geven aan haar verzet tegen aanbesteding en daarmee haar voorkeur voor NS. De discussie spitst zich toe op de Europese regelgeving voor spoorconcessies. Volgens NS is er geen Europese regelgeving die verplicht tot aanbesteding. Volgens minister Netelenbos zijn er echter wel degelijk juridische beperkingen. De Tweede Kamer blijft kritisch ten opzichte van het kabinetsbeleid. In een algemeen overleg op 14 december 1999 zegt minister Netelenbos⁶⁷: *«De regering was niet in de gelegenheid de exploitatie van het internationale vervoer onderhands aan de NS te gunnen, enerzijds vanwege de Europese regelgeving en anderzijds vanwege de bepalingen in de PKB. De Europese regels brengen evenwel met zich mee dat een onderhandse gunning mogelijk blijft als een openbare aanbesteding geen resultaat heeft. Zou men deze regels niet in acht nemen, dan is het gevaar van claims aanwezig»*. Twee dagen later zegt minister Netelenbos bij de bespreking van het verslag van het algemeen overleg: *«In het regeerakkoord wordt de NS tien jaar onderhands een concessie verleend met betrekking tot het kernnet. Je kunt internationaal vervoer niet tien jaar lang onderhands aan één vervoerder aanbesteden. Dat kan niet.»⁶⁸* Binnen het kabinet bestaat de zorg dat de Tweede Kamer onvoldoende rekening houdt met de wetgeving en de Europese richtlijn inzake openbare aanbestedingen.

Zorgen heeft het kabinet ook over de organisatievorm van NS en de zeggenschapsconstructie. Die structuur is onbevredigend en er zou een principiële keuze gemaakt moeten worden: ofwel verdergaan met privatiseren, ofwel sterkere overheidszeggenschap. Op dit moment doet noch de tucht van de markt, noch de tucht van de Staat voor NS opgeld, zo constateert het kabinet.

4.5 De Oranjecombinatie

Na de afwijzing door de Staat van het eerste bod van NS, onderneemt het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een nieuwe poging om NS een prominente rol te geven in het vervoer op de HSL-Zuid, ondanks het feit dat de aanbestedingsprocedure al in gang is gezet.

⁶⁵ Verslag openbare verhoor van mevrouw Netelenbos, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 21 mei 2015.

⁶⁶ De brief met de laatste kans blijkt gelect te zijn, waarop minister Netelenbos laat weten bedroefd te zijn dat er van een contract waarvan maar twee exemplaren bestaan – een op het ministerie en een bij NS – informatie bij De Telegraaf terecht is gekomen. Zie: De Telegraaf (8 december 1999). Kamer kreeg in HSL-zaak andere informatie.

⁶⁷ Kamerstuk II 1999/2000, 22 026, nr. 113.

⁶⁸ Handelingen II 1999/2000, nr. 36, pp. 2740-2745.

Begin 2000: voortzetting openbare aanbesteding, start marktdialoog

Nadat de gelegenheid voor NS om een eerste bod op de rechten voor het binnenlandse vervoer te doen definitief is afgeschreven, stuurt de projectdirectie HSL-Zuid op 22 december 1999 de zogenoemde invitation to registered parties uit aan de partijen die zich naar aanleiding van het registratiedocument van juni 1999 als geïnteresseerde hebben aangemeld. Hiermee wordt de voorbereiding van een openbare aanbesteding voortgezet en start de zogenoemde nulfase van de aanbesteding. In die fase wordt een marktconsultatie uitgevoerd om gezamenlijk met de geregistreerde marktpartijen vast te stellen of voldaan kan worden aan de belangrijkste voorwaarden voor het organiseren van een succesvolle aanbestedingsprocedure. Op 16 februari 2000 vindt een kick-offmeeting plaats met alle geregistreerde partijen en houdt minister Netelenbos een welkomstwoord. Belangrijke voorwaarden zijn een voldoende gelijk speelveld – het bieden van gelijke kansen aan marktpartijen – en de eis van reciprociteit. Dat laatste houdt in dat buitenlandse partijen die mee willen doen in de aanbesteding hun eigen thuismarkt ook open moeten stellen. April 2000 wordt gekozen als beslismoment om, nadat de consultatiefase is afgerond, te beoordelen of aan de voorwaarden voor een succesvolle tender is voldaan en of de openbare aanbesteding kan worden voortgezet of niet. Indien bijvoorbeeld blijkt dat er onvoldoende interesse uit de markt is of het gelijke speelveld onvoldoende gewaarborgd kan worden, kan op basis van die constatering in april 2000 besloten worden de aanbestedingsprocedure geen doorgang te laten vinden. De eindrapportage daarover wordt opgesteld door de projectdirectie HSL-Zuid.

Oranjecombinatie: Verkeer en Waterstaat tovert een konijn uit de hoge hoed

Ondanks het feit dat de voorbereiding van de openbare aanbesteding doorgaat, is de politieke wens dat NS een groot deel van het vervoer over de HSL-Zuid gaat verzorgen nog steeds aanwezig. De secretaris-generaal van Verkeer en Waterstaat, de heer Pans, krijgt de opdracht van minister Netelenbos om te kijken naar een oplossing. Begin 2000 ontstaat bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat het idee om een combinatie van NS, KLM en Schiphol het vervoer over de HSL-Zuid te laten verzorgen. Intern wordt de combinatie aangeduid met de naam High Speed Alliance maar, mede geïnspireerd door de opwinding die ontstaan is door de organisatie van het Europees kampioenschap voetbal in Nederland, wordt er vooral gesproken over de Oranjecombinatie.

De heer **Pans**: «Wij hadden de sterke overtuiging dat zo'n combinatie het misschien wel zou redden. Het was overigens precies in de periode – u herinnert zich dat ongetwijfeld – dat het Europees kampioenschap voetbal gaande was. Iedereen was dus ook een beetje in oranjestemming.»⁶⁹

Achter de schermen past NS, in nauw overleg met medewerkers van de projectdirectie HSL-Zuid, het IC Max-voorstel aan tot een voor beide partijen aanvaardbaar voorstel. Op 22 maart 2000 bespreekt de raad van commissarissen van NS het plan. Het bod komt overeen met de gevraagde f 100 miljoen per jaar en ook aan andere belangrijke voorwaarden, zoals de concessieduur en de inrichting van een apart HSL-bedrijf, wordt voldaan. De dienstregeling blijft identiek aan die uit het IC Max-voorstel. Daarmee zijn beide partijen kennelijk tevreden.

⁶⁹ Verslag openbare verhoor van de heer Pans, vm. secretaris-generaal Verkeer en Waterstaat, 18 mei 2015.

De heer **Spaargaren**: «De hoofdonderdelen van het voorstel – ik schets het even – was een vrij uitgebreide dienstregeling over de HSL-Zuid, waarbij zowel Den Haag zou worden aangesloten als Breda zou worden bediend. Er zat een trein naar Brussel in en een trein naar Parijs. Het tariefverschil tussen de hogesnelheidslijn en het hoofdnet zou gemiddeld 25% zijn. De contractlengte was vijftien jaar, zoals ik net al zei, en er zou een bijdrage van 100 miljoen euro gedaan worden gedurende die vijftien jaar. De hoofdlijnen van dat voorstel schetsende, konden wij ervan uitgaan dat dat was wat het ministerie zou accepteren.»⁷⁰

De leiding van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is nauwgezet geïnformeerd over de voorbereiding van de joint-venture en ook het ondernemingsplan is met de projectdirectie HSL-Zuid besproken. Voorwaarde om met de Oranjecombinatie in zee te gaan is dat de aanbestedingsprocedure geen doorgang zal vinden. Het ministerie onderzoekt op welke wijze dit kan. Naar verwachting zal het argument zijn dat de reciprociteit niet afdoende gegarandeerd kan worden.⁷¹ KLM, Schiphol en NS zullen op verzoek van het ministerie geen ruchtbaarheid geven aan de joint venture. Mocht minister Netelenbos de aanbestedingsprocedure toch door laten gaan, dan verdwijnt het ondernemingsplan van tafel en heeft het nooit bestaan, aldus een bijgevoegde notitie voor de raad van commissarissen van NS. De raad van commissarissen gaat akkoord met de plannen:

De heer **Timmer**: «Dat was een initiatief dat met veel geheimzinnigheid was omkleed. Het was zelfs zo dat wij als commissarissen maar heel beperkt geïnformeerd werden. We moesten vooral niet te veel vragen, want het was uiterst geheimzinnig. Ik begreep de juridische achtergrond daarvan wel. Als je in een procedure zit, moet je natuurlijk oppassen dat je niet wordt beschuldigd van onfaire praktijken. Het initiatief kwam van Verkeer en Waterstaat. Daar is een voorstel uit gerold. Toen wij als commissarissen daar toch een beetje meer in betrokken werden en het begrepen, vonden wij het eigenlijk wel een slim idee. We vonden het een slim idee om op een elegante manier een verschrikkelijke procedure af te kunnen sluiten. Dus wij hebben dat gesteund. Wij hebben gezegd: ja, dat is goed; het is ook iets waar niet zo veel mensen gezichtsverlies mee lijden en bovendien ligt oranje altijd goed; het was destijds een tijd van voetballen. Wij zeiden dus dat het voorstel het verdiende om doorgezet te worden.»⁷²

Kabinet verdeeld over Oranjecombinatie

Vanuit het Ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt vervolgens eind maart 2000 een eerste voorstel aan het kabinet voorbereid. Voorgesteld wordt om alsnog af te zien van een openbare aanbesteding en over te gaan tot onderhandse gunning van de vervoersconcessie aan de Oranjecombinatie. Al snel is voor andere ministeries duidelijk dat de motivering voor deze handelwijze politiek ingegeven is. Bij de Tweede Kamer bestaat nog steeds een sterke voorkeur om NS een belangrijke rol te laten vervullen bij de exploitatie van de HSL-Zuid en de minister laat dat gevoel leidend zijn. Op 4 april 2000 worden de Ministeries van Financiën, Economische Zaken en Algemene Zaken ingelicht over het

⁷⁰ Verslag openbare verhoor van de heer Spaargaren, vm. directeur bedrijfs- en productontwikkeling NS, 18 mei 2015.

⁷¹ Reciprociteit: het openstellen door een buitenlandse vervoerder van haar thuismarkt in ruil voor de mogelijkheid om op een buitenlandse markt actief te mogen zijn.

⁷² Verslag openbare verhoor van de heer Timmer, vm. president-commissaris NS, 20 mei 2015.

voornemen van minister Netelenbos om niet door te gaan met de openbare aanbesteding. Ook de mogelijkheid van gunning aan de Oranjecombinatie komt op tafel. Het plan komt voor deze ministeries als een volslagen verrassing:

De heer **Zalm**: *«Ik vond het verbazingwekkend, niet zozeer dat die combinatie er was, want die kan natuurlijk gewoon meebieden in het openbare aanbestedingstraject dat we in gang hadden gezet. Je wekt ook verwachtingen richting de markt. Als overheid moet je een betrouwbare partner zijn, dus als wij zeggen «we gaan openbaar aanbesteden en er zijn allerlei bedrijven die zich daarop aan het oriënteren zijn», dan ga je dat niet zonder enige aanleiding terugdraaien. Het was volstrekt onduidelijk waarom er nu plotseling niet meer openbaar aanbesteed zou moeten worden, terwijl we eerder het besluit hadden genomen om wel openbaar te gaan aanbesteden. Deze combinatie kon immers gewoon meedingen.»*

73

Hoewel er enig begrip is voor de lastige positie van minister Netelenbos, bestaan er grote reserves binnen het kabinet. Er zitten belangrijke juridische risico's aan het intensieve overleg tussen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en NS over een onderhands bod, terwijl de nulfase van de openbare aanbesteding al loopt. Een dergelijke handelwijze kan ook de reputatie van de Nederlandse Staat schaden.

De heer **Elias**: *«Vond u de gang van zaken politiek niet deugdelijk of aanbestedingsrechtelijk niet deugdelijk of Europeesmededingingsrechtelijk niet deugdelijk of allemaal?»*

De heer **Zalm**: *«Vooraf bestuurlijk niet. Als je het weer met één partij moet doen, dan ontbreekt het element van de competitie. Het werd eigenlijk een herhaling van zetten. Ik heb nooit begrepen waarom plotseling het openbare-aanbestedingstraject moest worden gestaakt ten gunste van een ondershandse gunning, want daar kwam het dan op neer, aan de Oranjecombinatie. Nog even los van de juridische kwetsbaarheid vond ik het inhoudelijk ook een slechte zaak.»⁷⁴*

Secretaris-generaal Geelhoed van Algemene Zaken heeft het bij de beoordeling van het voorstel van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zelfs over *«een Zuid-Europese sfeer die wij aan de Noordzee in de regel niet verkiezen»*. Op 7 april 2000 volgt een eerste bespreking van het plan van minister Netelenbos in de ministerraad. Het voorstel stuit met name op verzet van de ministers Zalm en Jorritsma en redt het niet. Een week later ligt een nieuw voorstel ter tafel. De minister-president volgt het proces nauwlettend en maakt zich zorgen. Besloten wordt om een juridische eindtoets uit te voeren en het voorstel aan te houden tot de vergadering van 28 april 2000.

Er volgt een hernieuwd advies van de landsadvocaat in samenwerking met professor Slot, die gespecialiseerd is in Europees recht. Dat advies wordt op de verschillende ministeries geanalyseerd. Secretaris-generaal Geelhoed is minder negatief geworden: er ligt nu in elk geval een gefundeerd voorstel over de mogelijkheden en risico's van de verschillende opties, dat het kabinet houvast zou moeten bieden bij eender welke beslissing. Uit het advies, dat een nadere toelichting is op een eerder omvangrijk juridisch advies, blijkt dat definitief niet aanbesteden en

⁷³ Verslag openbare verhoor van de heer Zalm, vm. minister van Financiën, 21 mei 2015.

⁷⁴ Verslag openbare verhoor van de heer Zalm, vm. minister van Financiën, 21 mei 2015.

overgaan tot onderhandse gunning juridisch verdedigbaar is, maar dat daar allerlei risico's aan zijn verbonden. De ministerraad van 28 april 2000 is in eerste instantie grotendeels een herhaling van zetten. Dan schetst minister Netelenbos de spagaat waarin zij verkeert:

De heer **Elias**: *«Op 28 april is die ministerraad. Hoe liep die?»*
Mevrouw **Netelenbos**: *«Toen zag het ernaar uit dat er geen steun was voor die gedachte. Toen heb ik mijn collega's erop aangesproken dat zij daar wel stevige standpunten konden innemen op het gebied van openbare aanbesteding, maar dat hun politieke fracties in de Tweede Kamer een andere mening waren toegedaan. Ik heb gezegd dat ik als Minister van Verkeer en Waterstaat natuurlijk niet kon werken met enerzijds een kabinet dat openbaar wil aanbesteden en anderzijds een Kamer die dat niet wil. Zelfs de coalitie liet het daar afweten. Ik heb toen gezegd: dames en heren, wilt u er dan wel voor zorgen dat uw politieke fracties ook uw mening gaan steunen, wilt u daar iets aan doen?»⁷⁵*

Diezelfde dag spreken de topambtenaren van de vier meest betrokken ministeries in Brussel met de Permanente Vertegenwoordiger, de heer Bot, en met de heer Post, kabinetschef van Eurocommissaris Bolkestein, die over mededinging gaat. Over de uitkomst van dat gesprek en het overleg met de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa, tegenwoordig ACM) bestaan verschillende interpretaties. Minister Netelenbos en haar departement zijn aanmerkelijk positiever over de geschetste toelaatbaarheid van onderhandse gunning aan de Oranjecombinatie dan secretaris-generaal Geelhoed.

De minister handhaaft haar voorstel om definitief niet aan te besteden en over te gaan tot onderhandse gunning aan de Oranjecombinatie. De ingewonnen adviezen komen er volgens haar op neer dat onderhandse gunning grote risico's kent, maar wel verdedigbaar is. De weerstand binnen het kabinet zit vooral in het stoppen van de lopende procedure, meer dan dat men gekant is tegen de Oranjecombinatie als uitvoerder. De analyse luidt dat er volgens de landsadvocaat wel gestopt kan worden met de lopende procedure, maar dat dat een gecompliceerde route is met het risico van claims tegen de Staat. Vanuit Brussel is de boodschap dat openbaar aanbesteden niet verplicht is, maar dat een eenmaal ingezette procedure niet zomaar gestopt kan worden. Bovendien zijn er additionele risico's verbonden aan het uit de hand gunnen. De conclusie is dat de risico's vooral zitten in de combinatie van het stoppen van de lopende procedure zonder sterke argumenten en vervolgens onderhands gunnen aan de Oranjecombinatie, meer dan in één van beide acties afzonderlijk. De adviezen van de landsadvocaat, die in deze periode veelvuldig geraadpleegd wordt, worden door de belangrijkste betrokkenen verschillend geïnterpreteerd.

Dat al – behoudens een aantal voorwaarden – in het kabinet is afgesproken en naar buiten toe is gecommuniceerd dat er een openbare aanbesteding georganiseerd zal worden, blijkt uit de volgende verklaringen van toenmalig secretaris-generaal Pans:

De heer **Pans**: *«Ik weet dat hij [minister-president Kok], al zijn knopen tellend, uiteindelijk tot de conclusie is gekomen dat we beter de route zouden kunnen voortzetten waartoe met mij elkaar hadden besloten.(...)»*

⁷⁵ Verslag openbare verhoor van mevrouw Netelenbos, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 21 mei 2015.

Wat zij [minister Netelenbos] met grote overtuiging had geprobeerd, namelijk om de ministerraad te overtuigen, had zij niet voor elkaar gekregen. Dan is het ook geen schande om terug te keren naar de procedure die al eerder afgesproken was, namelijk openbaar aanbesteden. De Oranjecombinatie was namelijk een afwijking van de afgesproken procedure.»

Een grote kwetsbaarheid is dat het bod van de Oranjecombinatie in samenwerking met de projectdirectie HSL-Zuid is geconstrueerd. Diezelfde projectdirectie is tegelijkertijd het orgaan dat verantwoordelijk is voor het organiseren van de aanbesteding. Hoewel er aparte teams zijn gevormd binnen de projectdirectie, is er dus sprake van communicatie tussen een van de gegadigden en de aanbestedende dienst die verder gaat dan toegestaan in de marktdialoog. Volgens de heer Pans is sprake geweest van intensieve samenwerking met de Oranjecombinatie⁷⁶:

De heer **Pans**: *«Ik weet wel dat het kabinet op de hoogte was van het feit dat er intensief met de combinatie was gesproken, over de contouren van het bod.»⁷⁷*

Juridisch cruciaal is in ieder geval de wijze waarop het voorgestelde besluit is geformuleerd, of de samenhang van besluiten. Er wordt namelijk niet *eerst* besloten om af te zien van openbaar aanbesteden omdat niet aan de voorwaarden is voldaan zoals voldoende marktspanning, gelijk speelveld of financiële haalbaarheid, om *vervolgens* op zoek te gaan naar een geschikte partij (consortium) om onderhands aan te gunnen. Dat minister Netelenbos zich bewust was van het feit dat haar voorstel om te gunnen aan de Oranjecombinatie inhoudelijk weinig sterk was beargumenteerd, blijkt ook uit de volgende verklaring van de heer Pans⁷⁸:

De heer **Elias**: *«Wat de inhoud betreft, is ons bekend geworden dat in die brief stond dat haar voorgenomen besluit om te stoppen met de aanbesteding niet juridisch-bestuurlijk, maar politiek gemotiveerd was. Is dat correct?»*

De heer **Pans**: *«Dat weet ik niet, maar het was niet zo dat de keuze om niet openbaar aan te besteden, maar onderhands, om juridische redenen zou zijn gemaakt. Nee, dat niet. Maar de juridische onderzoeken hadden wel aangegeven dat het kon. Het was de nadrukkelijke, beleidsmatige wens van minister Netelenbos om het anders te doen dan via een openbare aanbesteding.»*

Minister Netelenbos stelt voor om niet openbaar aan te besteden én over te gaan tot onderhandse gunning aan de Oranjecombinatie, op basis van het bod van dat consortium. Een voorstel tot onderhandse gunning impliceert immers dat er een bod moet zijn op basis waarvan gegund kan worden. Voor de Staat is de aanwezigheid van een bindend bod ook belangrijk, omdat de Staat het risico wil voorkomen dat NS zijn toezeggingen niet gestand doet. Alhoewel de gehoorde getuigen van de zijde van het kabinet ontkennen dat sprake is van een bod, is er volgens NS wel degelijk sprake van een bod:

⁷⁶ Verslag openbare verhoor van de heer Pans, vm. secretaris-generaal Verkeer en Waterstaat, 18 mei 2015.

⁷⁷ Verslag openbare verhoor van de heer Pans, vm. secretaris-generaal Verkeer en Waterstaat, 18 mei 2015.

⁷⁸ Verslag openbare verhoor van de heer Pans, vm. secretaris-generaal Verkeer en Waterstaat, 18 mei 2015.

De heer **Elias**: «*Het mocht geen «bod» heten. Waarom niet?*»

Mevrouw **Netelenbos**: «*Dat zou juridisch natuurlijk heel kwetsbaar zijn, want we zaten in de nulfase van de openbare aanbesteding. Er is dus uitdrukkelijk geen bod gedaan. Er is alleen een voorstel gedaan. Dat onderscheid is juridisch van groot belang.*»⁷⁹

De heer **Van Gerven**: «*Mijnheer Spaargaren, ik wil toch nog even doorgaan op het ondernemingsplan van de HSL-Zuid dat er lag waar drie CEO's, van NS, KLM en Schiphol, hun handtekening onder hadden gezet. Als dat voorstel was aanvaard, was er een overeenkomst geweest. Zo mogen we dat toch wel concluderen?*»

De heer **Spaargaren**: «*Ja.*»⁸⁰

De heer **Elias**: «*Dus het was eigenlijk een telefonisch, virtueel bestaand, rondzingend bod?*»

De heer **Timmer**: «*Ja. Ik geef veel krediet aan de mensen die dat bod op heel korte termijn in elkaar hebben gezet. Daar kwam ook een cijfer uit. Dat cijfer was voor iedereen acceptabel.*»⁸¹

Kok versnippert de laatste hoop van Netelenbos

In mei 2000 blijft intensief overleg plaatsvinden tussen de topambtenaren van de betrokken ministeries en de bewindslieden van die departementen. Verkeer en Waterstaat staat alleen tegenover de departementen van Financiën, Economische Zaken en Algemene Zaken. Afgezien van de direct betrokken ministers is onder de overige bewindslieden minister Brinkhorst van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij een uitgesproken tegenstander van het stoppen met de openbare aanbesteding om vervolgens te gunnen aan de Oranjecombinatie.

Mevrouw **Netelenbos**: «*Dat was uiteraard geen makkelijk overleg. Ik denk dat ik nog vaker in de marge van de ministerraad heb gesproken, met name met de heer Brinkhorst, over dit dossier. Men wilde mij niet volgen. Er werd gezegd: we zijn nu in de fase van de openbare aanbesteding en we willen daarmee doorgaan.*»⁸²

Het onderwerp wordt voor finale besluitvorming geagendeerd voor de ministerraad van 9 juni 2000. Minister Netelenbos voert de politieke druk stevig op, ondanks de grote weerstand in het kabinet. Voordat de besluitvorming zal plaats vinden doet zij nog een laatste poging ten gunste van de Oranjecombinatie. Op 30 mei 2000 stuurt minister Netelenbos een handgeschreven, «blauwe» (persoonlijke) brief aan minister-president Kok.

Mevrouw **Netelenbos**: «*Die brief kwam er in grote lijnen op neer dat ik aan Wim Kok vroeg om mij te steunen. Het was een zeer dringend verzoek om mij te steunen, omdat het toch een ontzettend interessante optie was die daar werd voorgesteld. De ervaring in het kabinet-Kok II was dat als de minister-president je steunde, het er altijd wel doorheen kwam. Als de minister-president je niet steunde, was het een harde dobber. Ik had de hoop dat hij zou zeggen: oké, toch een goed idee.*»⁸³

⁷⁹ Verslag openbare verhoor van mevrouw Netelenbos, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 21 mei 2015.

⁸⁰ Verslag openbare verhoor van de heer Spaargaren, vm. directeur bedrijfs- en productontwikkeling NS, 18 mei 2015.

⁸¹ Verslag openbare verhoor van de heer Timmer, vm. president-commissaris NS, 20 mei 2015.

⁸² Verslag openbare verhoor van mevrouw Netelenbos, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 21 mei 2015.

⁸³ Verslag openbare verhoor van mevrouw Netelenbos, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 21 mei 2015.

De heer **Pans**: *«Ik heb de brief niet nagelezen, maar de boodschap kwam erop neer dat zij de argumenten herhaalde waarom zij het belangrijk vond om deze stap nu te zetten. Dat had te maken met de onzekerheid die er bestond over wat de marktwerking in dit dossier zou opleveren. Een verder argument was dat de tijd inmiddels was gaan dringen. Ook ging het om het belang dat de minister hechtte aan de verkenningen die hadden plaatsgevonden en die een redelijke mate van zekerheid opleverden dat dit tot een goed aanbod zou leiden. Zij heeft in de brief aan de minister-president ook aangegeven dat zij – laat ik het in mijn woorden zeggen – zich afvroeg of zij wel verantwoordelijkheid kon dragen als het een andere weg op zou gaan.»*⁸⁴

Het advies van secretaris-generaal Geelhoed aan de minister-president luidt dat de betreffende brief het beste vernietigd kan worden vanwege de schadelijke inhoud. Volgens Geelhoed blijkt uit de brief dat de motieven van Netelenbos voor het plan met de Oranjecombinatie uitsluitend politiek zijn ingegeven, zijnde de wens van de meerderheid van de Tweede Kamer om aan NS en partners te gunnen. Verder bevestigt de brief dat er sprake is geweest van intensieve communicatie met NS over onderhandse gunning buiten de marktdialoog om, waarmee de objectiviteit van de Staat in het geding is gekomen. Juridisch is de brief «dodelijk» omdat de minister daarmee bewijst niet te goeder trouw te hebben gehandeld ten opzichte van andere belanghebbenden dan NS en partners.⁸⁵ Onbedoeld maakt de minister met haar brief de risico's glashelder: steekhoudende objectiveerbare argumenten die vereist zijn om de beslissing om niet aan te besteden te rechtvaardigen, zijn er blijkbaar niet, aldus Geelhoed.

Op 6 juni volgt een onderhoud tussen minister-president Kok en minister Netelenbos waarin zij nog eens uiteenzet waarom gunning uit de hand aan de Oranjecombinatie haar voorkeur heeft boven aanbesteden. Het pleit is echter definitief beslecht: minister Netelenbos haalt bakzeil en het doek valt voor de Oranjecombinatie.

De heer **Pans**: *«Dit gesprek vond plaats in aanloop naar de ministerraad waarin een finaal besluit genomen moest worden. Ik herinner mij dat gesprek nog redelijk levendig. Het begon eigenlijk met de vraag van de heer Kok. Hij zei: voordat wij beginnen over dit onderwerp; ik heb een brief van je gekregen, maar die wil ik eigenlijk liever niet hebben. Daarop heeft minister Netelenbos geantwoord: ja, maar ik heb hem je geschreven, dus die brief is er. De minister-president heeft toen herhaald dat hij die brief liever niet had gekregen. Toen antwoordde minister Netelenbos dat ze die brief nu eenmaal geschreven had en dat hij hem moest verscheuren, als hij hem niet wilde hebben. En dat is toen ook gebeurd.»*⁸⁶

Mevrouw **Netelenbos**: *«Nou ja, Wim Kok kreeg het advies dat die brief eigenlijk niet had moeten worden geschreven en hij zei dat hij die brief liever niet had willen ontvangen. Toen heb ik tegen hem gezegd: nou, dan*

⁸⁴ Verslag openbare verhoor van de heer Pans, vm. secretaris-generaal Verkeer en Waterstaat, 18 mei 2015.

⁸⁵ Verslag openbare verhoor van de heer Pans, vm. secretaris-generaal Verkeer en Waterstaat, 18 mei 2015.

⁸⁶ Verslag openbare verhoor van de heer Pans, vm. secretaris-generaal Verkeer en Waterstaat, 18 mei 2015.

verscheur je hem maar. Toen heeft hij hem verscheurd, samen met zijn stukken. Dat was wel geestig eigenlijk.»⁸⁷

Tweede Kamer akkoord met aanbesteding

Het Ministerie van Algemene Zaken vervult een bemiddelende rol. Ambtelijk worden mogelijkheden verkend zoals een aangescherpte aanbesteding met een geselecteerd aantal gegadigden. Hiermee zou de kans dat NS met partners zal winnen vergroot worden en wordt mogelijk aldus tevens de wens van de Tweede Kamer vervuld.

Mevrouw **Netelenbos**: *«Er zijn wel toevoegingen gedaan, maar daar moet u niets achter zoeken. Ik heb gemerkt in de verhoren dat u het idee hebt dat we daar toevoegingen hebben gedaan als kennis van de Nederlandse markt en kennis van de Nederlandse taal, om NS opnieuw een kans te geven ten koste van buitenlandse partners. Dat is op zichzelf niet juist. De eisen die in het document voor de openbare aanbesteding zijn gekomen, stonden ook al in dat registratiedocument. Dat is natuurlijk ook logisch. Als een buitenlandse partij treinen komt rijden in Nederland, moet die partij natuurlijk niet vanuit bijvoorbeeld Parijs – ik noem maar een voorbeeld – vanaf grote afstand hier het vervoer gaan organiseren. Die moet dan ook hier lokaal gevestigd zijn, die moet ervoor zorgen dat zij de cultuur van Nederland begrijpt, enzovoort. Dat stond ook al in eerdere documenten, dus dat is niet iets geheel nieuws geweest.»⁸⁸*

Voordat formele besluitvorming in de ministerraad kan plaatsvinden, was het nodig om de Tweede Kamer mee te krijgen. Die is nog steeds bijzonder bezorgd over eventuele oneerlijke concurrentie voor NS vanuit Frankrijk en Duitsland.

Mevrouw **Netelenbos**: *«Dat was, als ik uit mijn herinnering moet putten, allemaal gebeurd in de bewindslidenoverleggen. Ik had natuurlijk wel tegen mijn collega's gezegd wat ik eerder zei: «Als jullie hier ferme standpunten innemen, maar jullie fracties het er vervolgens niet eens mee eens zijn, wat moet ik er dan mee? Moet ik dan in de Kamer weggestuurd worden, omdat ik met een standpunt kom waar ik eigenlijk zelf maar matig achter kan staan?» Dus zij hebben hun werk gedaan. Volgens mij leidde dat tot de gedachte dat zij in hun fracties gingen bepleiten om het voorstel van het kabinet te steunen.»⁸⁹*

In een zogeheten Torentjesoverleg – informeel overleg met coalitiefracties in de werkkamer van de minister-president – op 8 juni 2000 verzekert het kabinet zich van voldoende steun van de regeringsfracties en daarmee van de Tweede Kamer om door te gaan met de openbare aanbesteding en niet onderhands te gunnen aan de Oranjecombinatie. De volgende dag komt de ministerraad overeen voornemens te zijn de ingezette procedure voort te zetten en de openbare aanbesteding te starten. Het kabinet buigt zich ook over de brief die naar de Tweede Kamer gestuurd zal worden. Daarin is bijzondere aandacht voor de Thalys-partners NMBS en SNCF. Zij mogen alleen meedoen in de aanbesteding als zij «volledig meewerken aan het speelveld, informatie overdragen en vooraf een goed samenwerkingscontract tekenen» en zij «dienen akkoord te gaan met de eisen aan

⁸⁷ Verslag openbare verhoor van mevrouw Netelenbos, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 21 mei 2015.

⁸⁸ Verslag openbare verhoor van mevrouw Netelenbos, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 21 mei 2015.

⁸⁹ Verslag openbare verhoor van mevrouw Netelenbos, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 21 mei 2015.

eerlijk speelveld op straffe van uitsluiting van de tender».⁹⁰ Er lijkt dus een vorm van reciprociteit geëist te worden, zonder dat de term zelf wordt gebruikt:

De heer **Elias**: *«In de Kamer werd wat huiselijker gezegd: als die Fransen moeten mogen rijden, moeten wij natuurlijk in Frankrijk kunnen rijden; dat willen ze daar niet, dus waarom zouden wij dat dan doen. Het was steeds een punt van aandacht. De Kamer wilde dat dat geregeld zou worden. Tegelijkertijd is het stellen van een reciprociteitseis formeel, zeker in een aanbestedingsprocedure, strijdig met het EG-verdrag. Hoe keek u daartegen aan?»*

Mevrouw **Netelenbos**: *«Het zijn twee dingen. Het formaliseren van de reciprociteitseis in de documenten is één. Dan is er strijdigheid. De waardeoordelen die je zelf hebt met betrekking tot het accepteren van een partij is echter twee. In de Kamer hebben wel heel vaak gesproken over het vraagstuk reciprociteit: als wij buitenlanders toestaan om bij ons op het spoor te rijden, zou dat omgekeerd dat ook moeten. Er waren landen die dat geregeld hadden, bijvoorbeeld Zweden, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Oostenrijk. Er waren landen die dat hadden geregeld, maar er waren ook landen die dat niet wilden.»⁹¹*

SNCF, een door NS gevreesde concurrent, bevestigt op 27 juli 2000 schriftelijk geen bod te zullen uitbrengen, terwijl hij zich wel als geïnteresseerde partij had laten registreren, in april 2000 nog had laten weten mee te willen dingen en er in juni 2000 ook nog sprake is van deelname door de Fransen.

Op 14 juni 2000 volgt nog eens Torentjesoverleg met de regeringsfracties over openbare aanbesteding van de vervoersconcessie HSL-Zuid. De coalitiefracties zijn akkoord met de aanbesteding zoals die georganiseerd gaat worden met NS in een goede uitgangspositie.⁹² In de ministerraad van 16 juni 2000 wordt formeel het besluit genomen de openbare aanbesteding voort te zetten. Direct hierna stuurt minister Netelenbos de brief met het kabinetsbesluit en de verdere procedure naar de Tweede Kamer. Met NS wordt afgesproken dat er bescheiden zal worden gereageerd op het besluit.

De heer **Pans**: *«Het belangrijkste waren eigenlijk de doorslaggevende argumenten waarmee de minister-president deze kwestie in het kabinet tot een goed einde kon brengen. Want het was toen ook echt aan hem om daar een inschatting van te maken. Hij bleef zijn twijfels houden over de juridische mogelijkheden. Dat was iedere keer wel gebleken in de eerdere gesprekken. Hoeveel adviezen je van de landsadvocaat ook zou krijgen over een manier waarop het zou kunnen, de minister-president bleef daar toch twijfels over houden. Hij zag bovendien het verzet van een aantal bewindslieden in het kabinet tegen het onderhands in zee gaan met de Nederlandse Spoorwegen. Die spelers heb ik zo-even al genoemd. Dat waren ministers in de coalitie die niet behoorden tot de partij van minister*

⁹⁰ Kamerstuk II 1999/2000, 22 026, nr. 117.

⁹¹ Verslag openbare verhoor van mevrouw Netelenbos, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 21 mei 2015.

⁹² De Torentjesoverleggen hebben plaatsgevonden met de fractieleiders. De heer Hofstra, destijds woordvoerder namens de VVD-fractie, verklaart in zijn openbare verhoor op 21 mei 2015 op dit project zelf in ieder geval zelf nooit een Torentjesoverleg te hebben meegemaakt. De heer Hofstra verklaart overigens ook dat binnen de Tweede Kamer mensen informeel op de hoogte waren van de poging met de Oranjecombinatie.

Netelenbos. In het kabinet was er dat moment, denk ik, ook geen grote liefde voor de Nederlandse Spoorwegen. Alles bij elkaar genomen was de inschatting van de minister-president dat de ministerraad dit niet zou gaan volgen. Hij stelde daarom voor om de afgesproken route weer op te pakken, namelijk openbare aanbesteding, en om de afwijking van die procedure niet in gang te zetten.»⁹³

4.6 Inrichting van de aanbesteding

Bijna een jaar na het starten van de nulfase van de openbare aanbesteding met het uitzenden van het registratiedocument in juni 1999 besluit het kabinet in juni 2000 de aanbesteding definitief voort te zetten. De projectorganisatie HSL-Zuid verzorgt de verdere uitvoering van de aanbesteding. In het zogenoemde kwalificatiedocument (qualification document) beschrijft de Staat aan welke eisen de biedende partijen moeten voldoen om mee te mogen doen. Daarnaast bevat de invitation to tender (ITT) de inhoudelijke eisen die aan het bod gesteld worden. De Staat sluit tevens een overeenkomst met NMBS. Uit die overeenkomst volgt dat met de ITT een concept samenwerkingsovereenkomst tussen NMBS en de toekomstige vervoerder wordt verzonden.

Qualification document

Op 17 juli 2000 wordt het kwalificatiedocument gestuurd aan de geregistreerde partijen. Geregistreerde partijen die een bod willen uitbrengen, dienen te voldoen aan de eisen die in dit document gesteld worden. Ook beschrijft het document het verloop van de aanbestedingsprocedure en geeft het een globale omschrijving van de binnenlandse en internationale diensten die gecontracteerd zullen worden. In het kwalificatiedocument worden enkele gebruikelijke uitsluitingsgronden genoemd, zoals het voldoen aan belastingverplichtingen, en een aantal minimumeisen. Die minimumeisen zien voornamelijk toe op het garanderen van het level playing field (gelijk speelveld). Zo is het bijvoorbeeld niet toegestaan om als vervoerder in een consortium met een treinenfabrikant of met een van de Thalys-partners in te schrijven voor het vervoer binnen Nederland en naar Brussel. Ook worden enkele minimale geschiktheidseisen gesteld: minimale eisen aan de kwaliteit van de gegadigde. Zo moet een gegadigde aantonen dat deze in staat is om € 50 miljoen aan investeringskapitaal op te brengen en een performance bond van € 100 miljoen te bemachtigen. Ook moet een gegadigde adequaat inzicht in de Nederlandse passagiersvervoersmarkt hebben en adequate ervaring met treinvervoer met een minimale omzet van € 100 miljoen per jaar.⁹⁴ Wie hieraan niet voldoet, kan niet aan de aanbesteding deelnemen. Op die manier beoogt de Staat een waarborg in te bouwen dat hij biedingen ontvangt van partijen die de kerncompetenties bezitten die noodzakelijk zijn om de te sluiten concessieovereenkomst uit te voeren. Ook wordt in het kwalificatiedocument vermeld dat biedingen minimaal € 100 miljoen per jaar moeten bedragen.

Het kwalificatiedocument vermeldt ten slotte ook een aantal selectiecriteria die gehanteerd kunnen worden indien er te veel aanmeldingen voor deelname aan de biedingenfase worden ontvangen. Het gaat dan bijvoorbeeld om ervaring met multimodaal vervoer en met yield

⁹³ Verslag openbare verhoor van de heer Pans, vm. secretaris-generaal Verkeer en Waterstaat, 18 mei 2015.

⁹⁴ Verslag openbare verhoor van mevrouw Netelenbos, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 21 mei 2015.

management, het optimaliseren van de opbrengsten door prijs- en productdifferentiatie⁹⁵.

De situatie dat er te veel biedingen worden ontvangen en deze criteria zouden moeten worden toegepast, doet zich in de praktijk niet voor. De consortia die uiteindelijk een bod indienen, hebben in hun samenstelling wel rekening gehouden met deze aanvullende criteria.

Invitation to tender

Op 15 december 2000 wordt de ITT, het kerndocument van de aanbestedingsprocedure, aan de gekwalificeerde partijen gestuurd. Met dit document worden deze partijen uitgenodigd om een bod uit te brengen op de «base case» (basisscenario) en op zes varianten daarop. Het basisscenario bestaat uit per uur per richting twee binnenlandse treinen (Amsterdam-Rotterdam) en twee internationale treinen (Amsterdam-Brussel, waarvan één doorgaat naar Parijs). In het basisscenario zijn dus geen treindiensten opgenomen naar Den Haag of Breda. In sommige varianten is dat wel het geval.

Het basisscenario bevat daarmee ongeveer dezelfde treinfrequenties als in 1994 worden voorzien in het exploitatieplan van NS-dochter HST-VEM, dat ook in de planologische kernbeslissing is opgenomen (zie hoofdstuk 3). Ook op het hoofdrailnet zijn in het jaar dat de ITT wordt uitgebracht vier intercitytreinen per uur gangbaar. Het basisscenario is daarmee in lijn.

De ITT bevat ook alle inhoudelijke eisen waaraan een bod moet voldoen. Zo moet het HSL-Zuid-vervoer worden vormgegeven in een apart hiertoe opgezet bedrijf. De ITT bevat eisen aan het in te zetten materieel, en ook gelden er maximale reistijden: bijvoorbeeld een maximale reistijd tussen Amsterdam en Brussel Zuid van 1 uur en 33 minuten, oftewel 93 minuten. Deze eisen zullen in het vervolg nog belangrijk worden. Met kwaliteitsaspecten, zoals de zitplaatskans of de tariefstructuur, zijn nauwelijks punten te behalen. «Extraatjes», zoals de doorgaande treinen op het hoofdrailnet uit de eerdere NS-voorstellen, vallen geheel buiten de beoordeling.

Ook bevat de invitation to tender een beschrijving van het verdere verloop van de aanbestedingsprocedure. Deze bestaat op hoofdlijnen uit de biedingsfase en de onderhandelingsfase.

In de biedingsfase wordt geboden op het vastgestelde basisscenario en de zes varianten. De beoordeling van de biedingen vindt voornamelijk plaats op financiële criteria. Er kunnen 142 punten worden gescoord op financiële aspecten: 100 voor het basisscenario en 42 punten voor de zes varianten (7 punten per variant). Met een aantal kwaliteitsaspecten kunnen maximaal 10 punten worden verdiend, wat het totaal op 152 punten brengt.

De scoringsmethodiek is gebaseerd op een relatieve beoordeling. Dat wil zeggen dat het financieel hoogste bod 100 punten krijgt en de overige biedingen gewaardeerd worden in verhouding tot het hoogste bod. Vervoerders worden zo vooral geprikkeld een financieel maximaal bod in te dienen, zowel doordat de meeste punten worden toegekend aan de

⁹⁵ Yield management is een variabele beprijzingsstrategie waarbij de prijs van een ticket varieert al naar gelang de doelgroep en de beschikbaarheid van tickets. Doel is om de opbrengsten te maximaliseren.

hoogte van het bod, als door de rigide financiële minimumeis dat een bod minimaal € 100 miljoen per jaar moet bedragen. Door een relatief klein aantal punten toe te kennen aan kwaliteit wordt het bij de beoordeling van de biedingen lastig om eventuele inhoudelijke tekortkomingen een grote rol te laten spelen in de beoordeling. Deze aspecten maken immers qua puntenverdeling maar een zeer beperkt deel uit van de beoordeling.

Omdat het basisscenario de minimale kwaliteitseisen bevat, menen zowel Minister Netelenbos als haar ambtenaar Korf dat daarmee de kwaliteit voldoende is gewaarborgd:

De heer **Van Gerven**: *«Dat wordt vaak gezegd, dat het een financieel geïnspireerde tender was.»*

Mevrouw **Netelenbos**: *«Ja, maar dat is onzin. Dat is echt grote onzin.»*

De heer **Van Gerven**: *«U zegt dat er een evenwicht was tussen financiën en het belang van de reiziger, laat ik het zo formuleren.»*

Mevrouw **Netelenbos**: *«Ja, zeker. Als er een bieding wordt gedaan die financieel goed is, maar materieel niet goed omdat het reizigersbelang daarin niet goed is uitgewerkt dan geldt dat natuurlijk ook als een minpunt.»⁹⁶*

De heer **Korf**: *«Wij hadden de kwaliteit gedefinieerd in de achterliggende stukken. In wezen was dat wat ons betreft de minimumkwaliteit die wij wilden hebben en die stond in de stukken. Dan kun je het verhaal natuurlijk verder proberen af te ronden op basis van de prijs.»⁹⁷*

Later in dit hoofdstuk blijkt dat er wel degelijk kwaliteitsaspecten sneuvelen, bijvoorbeeld omdat hiermee geen punten zijn te behalen of omdat deze geld kosten, waarmee punten verloren gaan. Door de minimumkwaliteit vast te leggen in de randvoorwaarden, worden vervoerders niet geprikkeld om meer dan deze minimumkwaliteit te leveren.

Dat de financiële aspecten prevaleren, komt ook nadrukkelijk tot uiting in de besluitvormingsdocumenten. In de besluitvormingsnota voor de minister voor het uitbrengen van de ITT wordt uitdrukkelijk vermeld dat het bedrag van € 100 miljoen per jaar conform de PKB HSL-Zuid is: f 1,8 miljard. Daaruit blijkt dat bewust is gekozen voor een beoordeling voornamelijk op de (financiële) hoogte van de biedingen vanwege het grote belang van de bijdrage voor de aanleg van de infrastructuur.

De heer **Pans**: *«Als minimum was in de invitation to tender opgenomen dat het 100 miljoen moest zijn omdat je je anders niet kwalificeerde voor onderhandeling en moest wachten tot de winnaar was afgevallen. Die 100 miljoen was een redelijke constante vanuit de PKB en werd oorspronkelijk geacht 50% van de investering op te brengen.»⁹⁸*

Een overweging die voorts nog een rol speelde bij het opnemen van een financieel criterium, zoals op deze wijze vormgegeven, is dat een dergelijk criterium het makkelijkst transparant en eerlijk gewogen kan worden.

⁹⁶ Verslag openbare verhoor van mevrouw Netelenbos, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 21 mei 2015.

⁹⁷ Verslag openbare verhoor van de heer Korf, vm. projectdirecteur HSL-Zuid, 20 mei 2015.

⁹⁸ Verslag openbare verhoor van de heer Pans, vm. secretaris-generaal Verkeer en Waterstaat, 18 mei 2015.

Na de biedingenfase volgt de onderhandelingsfase, die is vormgegeven in twee rondes. In de eerste onderhandelingsronde zouden de bidders die door zouden gaan naar de volgende ronde, de mogelijkheid krijgen om met NMBS en SNCF te onderhandelen, alsmede met de infrastructuurprovider, om zo de biedingen te verbeteren. Voor die tijd moesten de bidders hun bod baseren op hetgeen de ITT vermeldt over deze partijen. De verbeterde bieding zou vervolgens ook gebaseerd moeten zijn op een complete conceptconcessieovereenkomst, verbeterde of aangescherpte kwaliteitseisen en een vastgestelde variant. In de tweede onderhandelingsronde, de directe onderhandelingen, zou vervolgens op basis van het verbeterde bod met een «preferred bidder» onderhandeld worden. Die tweede ronde resulteert uiteindelijk in een concessieovereenkomst tussen de Staat en de winnende bidder. Op de specifieke voorwaarden voor het doorgang laten vinden van deze onderhandelingsfase wordt in §4.10 uitgebreider ingegaan.

De ITT vermeldt tevens een terugvaloptie. Die optie houdt in dat indien de aanbesteding niet succesvol blijkt te zijn, de Staat zelf een ontwikkelingsmaatschappij opricht die in de eerste jaren het vervoer zal verzorgen. Als op een later moment de marktomstandigheden verbeterd zijn, zal vervolgens opnieuw een aanbesteding uitgeschreven worden.

Een van de doelen van de HSL-Zuid is substitutie van auto- en luchtverkeer (zie §3.3). Eerder, in het registratiedocument uit 1999, was nog opgenomen dat er ook evaluatiecriteria zouden worden opgesteld om de biedingen te beoordelen op de substitutie van lucht- en autoverkeer, als ook een methode om de biedingen op deze aspecten te wegen. Doordat in de ITT vrijwel alleen punten worden toegekend aan financiële aspecten, zijn deze substitutieaspecten uit de beoordeling van de biedingen verdwenen.

Met het uitsturen van de ITT is de biedingenfase formeel gestart, maar intern is er bij de projectdirectie nog veel onduidelijkheid over het verloop en het gewenste resultaat van de aanbestedingsprocedure. Er is een groot aantal punten waarover onenigheid en onduidelijkheid bestaat. Die hebben met name betrekking op de juridische status van de concessieovereenkomst, bijvoorbeeld in relatie tot de aanstaande wijziging van de Wet personenvervoer, en de inbedding van de concessieovereenkomst in de toekomstige Spoorwegwet en het toekomstig Europees recht (infrastructuurpakket en wijziging van Verordening 1191/69⁹⁹).

Bij het uitsturen van de ITT is er zo nog geen overeenstemming over de definitieve conceptconcessieovereenkomst. Die zou onderdeel moeten zijn van de ITT zodat alle bidders zicht hebben op de opzet van de concessieovereenkomst zoals de Staat die wil sluiten, en hiermee rekening kunnen houden in de voorbereiding van het bod. In de ITT is slechts een samenvatting van de hoofdpunten uit de conceptconcessieovereenkomst meegestuurd.

4.7 De biedingen van de concurrenten

Op basis van het kwalificatiedocument dienen vier consortia een verzoek tot deelname in. Zij worden allen gekwalificeerd op 26 oktober 2000:

- Compagnie Générale d'Entreprises Automobiles (Frankrijk) / SJ International (Zweden) / Connexxion (Nederland);

⁹⁹ PbEG 1969, L 456.

- Stagecoach Holdings (Verenigd Koninkrijk);
- Nederlandse Spoorwegen (Nederland) / Koninklijke Luchtvaart Maatschappij (Nederland);
- Deutsche Bahn (Duitsland) / Arriva (Verenigd Koninkrijk).

De gekwalificeerde partijen die de ITT hebben ontvangen, hebben vervolgens enkele maanden de tijd om een bod in te dienen. Van de vier gekwalificeerde partijen dienen er drie een bod in. Stagecoach ziet daarvan af. Hierna worden kort de biedingen van DB/Arriva en van CGEA/Connexxion beschreven, waarna in de volgende paragraaf uitgebreider wordt ingegaan op de totstandkoming van het winnende bod van NS en KLM.

DB/Arriva

In februari 2001 (dit is nog voor de gekwalificeerde partijen hun bod indienen) doet zich een incident voor met DB/Arriva. Op 3 februari 2001 verschijnt namelijk een artikel in de Volkskrant waaruit blijkt dat DB/Arriva grote moeite heeft met de minimale financiële eis van € 100 miljoen per jaar.¹⁰⁰ Daarmee schendt DB/Arriva de door alle gekwalificeerde partijen ondertekende procesafspraken. Dat is een ernstige overtreding van de regels en de projectdirectie besluit om DB/Arriva te schorsen. Uitsluiting van DB/Arriva wordt genoemd als een van de mogelijke sancties. De projectdirectie ziet zich voor een dilemma gesteld. De uitlatingen van DB/Arriva doen op zichzelf al afbreuk aan de zo gewenste marktspanning, maar met uitsluiting gaat echter nog meer marktspanning verloren. Daarnaast moet de projectdirectie aan haar geloofwaardigheid denken. Uiteindelijk wordt beslist om DB/Arriva weer toe te laten tot de aanbesteding nadat excuses aangeboden zijn en DB/Arriva zich eraan committeert een bod in te dienen.

Dat DB/Arriva inderdaad grote moeite heeft het vereiste minimumbedrag te halen, illustreert de heer Hettinga, directeur van Arriva:

*De heer **Hettinga**: «Eigenlijk bestond ons bod uit twee gedeeltes. Het eerste gedeelte was [€]50 miljoen, waarbij we nog een aantal voorwaarden stelden. Daarnaast hebben we gezegd: als u toch 100 miljoen wilt, dan zijn we alleen bereid om dat te bieden op basis van risicoverdeling. Wij hadden met name grote twijfel bij het aantal reizigers dat werd voorgespiegeld. Die 17 miljoen [aan reizigers] die in het bestek stond, was volgens onze modellen volkomen onhaalbaar. (...) Daarmee zou dus ook de 100 miljoen volkomen onhaalbaar zijn. (...) Wij hebben gezegd: onder bepaalde voorwaarden zou 12 miljoen [reizigers] wellicht wel haalbaar zijn. Maar dan moet u zich wel realiseren dat we ook nog zouden concurreren met de Nederlandse Spoorwegen, die het hoofd-railnet zouden houden. Bepaalde delen van het traject liepen parallel met het traject van de hsl. Dan zou je elkaar beconcurreren. Zelfs die 12 miljoen zou nog lastig worden.»¹⁰¹*

Arriva geeft aan daarbij tarieven te hanteren van ongeveer 30% boven die van een treinkaartje via de oude lijn van NS. Bij hogere prijsverschillen acht het bedrijf de kans te groot dat reizigers niet via de HSL-Zuid zullen reizen. Ook inhoudelijk zag DB/Arriva risico's:

¹⁰⁰ Gelder, H. van (3 februari 2001), p. 27.

¹⁰¹ Verslag openbare verhoor van de heer Hettinga, bestuursvoorzitter Arriva, 11 juni 2015.

De heer **Hettinga**: «Bepaalde onderdelen moesten nog worden uitgewerkt. We hadden slechts budgetprijzen van de leveranciers. Daarnaast hadden we onvoldoende zekerheid over het verkrijgen van de zogenoemde treinpaden in België en Frankrijk. Dat moest nog worden uitonderhandeld.»

De heer **Van Gerven**: «Het feit dat er geen afspraken waren met de Belgen en de Fransen, was dus een risico. Mag ik hieruit concluderen dat in uw analyse de werkelijke waarde, de reële opbrengst, substantieel onder de 50 miljoen ligt?»

De heer **Hettinga**: «Ja. Ik denk dat het eerder in de buurt van 20 miljoen ligt.»¹⁰²

Na wikken en wegen besluit het consortium uiteindelijk een bod onder voorwaarden in te dienen. In de aanbestedingsbrief schrijven de consortiumpartners dat ze een aanmerkelijke hoeveelheid manuren hebben gestoken in de ontwikkeling van hun voorstel, maar dat zij tot hun spijt geen geldige aanbesteding kunnen doen. De heer Hettinga verklaart waarom:

De heer **Hettinga**: «Soms moet je een signaal afgeven in de richting van de opdrachtgever. Dat signaal is tweemaal. Ten eerste hebben we ontzettend serieus gerekend en hebben we gezien of het mogelijk was om toch iets neer te leggen waar de opdrachtgever mee uit de voeten kon. Wij wisten natuurlijk ook niet of er een compliant bid zou komen. We hebben dus iets neergelegd waarvan we dachten dat we daarmee een kans zouden maken, mits alle overige aanbiedingen ook non-compliant zouden zijn. Ten tweede is er de mogelijkheid om een en ander aan te geven aan de opdrachtgever. Als het compleet mislukt, weet je wel waar je het moet zoeken en welke onderdelen wellicht in een volgende fase bij een eventuele heraanbesteding anders zouden moeten om het wel haalbaar en realistisch te laten worden.»¹⁰³

CGEA/Connexxion

Het Zweeds-Nederlandse consortium, bestaande uit de Zweedse tak van CGEA (een Franse multinational), de Zweedse spoorwegen SJ International en het Nederlandse busbedrijf Connexxion, heeft eveneens grote moeite om een passend bod uit te brengen.¹⁰⁴

Ook voor CGEA/Connexxion vormt het grootste probleem de verplicht gestelde minimumopbrengst van € 100 miljoen per jaar. Daarnaast ziet het consortium risico's met betrekking tot de onderhandelingen met NMBS en SNCF en in de korte periode die beschikbaar is om treinen aan te schaffen.

Enkele weken voor de indiening van het bod verlaat SJ International het consortium. Het bedrijf doet slechts nog mee als partner.

Na ampele overwegingen besluit het consortium uiteindelijk een, in zijn ogen, «non-compliant» (ongeldig) bod in te dienen omdat dit de vereiste € 100 miljoen per jaar niet haalt. Het consortium biedt een bedrag van € 65,1 miljoen per jaar.

¹⁰² Verslag openbare verhoor van de heer Hettinga, bestuursvoorzitter Arriva, 11 juni 2015.

¹⁰³ Verslag openbare verhoor van de heer Hettinga, bestuursvoorzitter Arriva, 11 juni 2015.

¹⁰⁴ De enquêtecommissie beschikt over weinig informatie over de bieding van CGEA/Connexxion. Connexxion heeft na tien jaar zijn HSL-Zuidarchief vernietigd.

4.8 Het bod van NS en KLM

Naast DB/Arriva en CGEA/Connexxion dient het consortium van NS en KLM een bod in. Dit bod zal de basis vormen voor de concessieovereenkomst die uiteindelijk gesloten wordt in december 2001.

De rol van KLM in het consortium

Het bod in 2001 wordt uitgebracht door een consortium van NS (90%) en KLM (10%). In de jaren daarvoor werken beide bedrijven al samen op commercieel vlak. Gedacht kan worden aan activiteiten als geïntegreerde trein- en vliegtickets of het inchecken van bagage op treinstations.

NS denkt in principe zelfstandig een volwaardig bod op de HSL-Zuid uit te kunnen brengen, maar wil om publicitaire en politieke redenen KLM wel aan boord hebben. KLM brengt in het consortium met name expertise in op het gebied van yield management; dat is het principe waarbij de prijs van tickets varieert al naar gelang de beschikbaarheid van zitplaatsen en van de doelgroep, hetgeen in de luchtvaart gebruikelijk is.

KLM ziet belang in dit consortium omdat het relatief dure en milieuvriendelijke vluchten naar Brussel en Antwerpen wil vervangen door vervoer over de HSL-Zuid. Het bedrijf wil de vrijgekomen ruimte op Schiphol gebruiken voor lucratievere vluchten.

In de afspraken tussen KLM en NS zijn zowel de maximale winst als de maximale risico's voor KLM ingeperkt. Als het project mislukt, is KLM maximaal € 7 miljoen kwijt; de rest komt voor rekening van hoofdaandeelhouder NS. Evenzo is het maximale rendement voor KLM begrensd.

In het verdere bestaan van HSA, het separate bedrijf dat is opgericht om het vervoer daadwerkelijk te gaan verzorgen, is de rol van KLM zeer beperkt. Het HSA-dossier kent twee hoofdonderwerpen, die KLM geen van beide zeer raken:

- Het oplossen van de financiële problematiek (verder beschreven in hoofdstuk 5); deze problemen raken KLM niet meer vanaf 2007, wanneer het maximumbedrag van € 7 miljoen wordt bereikt en HSA in de boeken van KLM wordt afgeschreven. Ook wijzigt in dat jaar de eigendomsverhouding van HSA naar 95% NS en 5% KLM.
- De bouw van de trein (verder beschreven in hoofdstuk 6); deze rekent KLM tot het expertisegebied van NS.

Financiële aspecten gaan boven goed vervoersaanbod

Al direct op de dag dat de ITT wordt uitgebracht, is NS er goed van doordrongen dat 142 van de 152 punten die met het bod verdiend kunnen worden van financiële aard zijn. NS zet daarom in op een zo hoog mogelijk financieel bod, overigens met enige tegenzin:

De heer **Spaargaren**: «Op basis van gesprekken die we met consumentenorganisaties, politici et cetera hadden gehad, hadden wij de indruk dat een tariefverschil van 25% tot 30% – het was 30% bij IC Max en 25% bij het Oranjeconsortium – acceptabel zou zijn voor de overheid, de maatschappij

en de reiziger en dat dat ertoe zou leiden dat zo veel mogelijk reizigers van die HSL-Zuid gebruik zouden maken. We waren dan ook wat verrast toen bleek dat in de aanbesteding puur naar de financiële opbrengst werd gekeken en de tarieven volledig vrij werden gelaten. Daarmee werden immers biedingen uitgelokt met tarieven die veel meer verschilden van de tarieven voor het hoofdrailnet dan 25% of 30%. Omdat NS in de eerste fase een puur financieel gedreven bod moest doen, ontstond er een tariefverschil van 60%. (...) We waren wel ernstig bezorgd over dat tariefniveau, omdat we wisten wat de consternatie zou kunnen zijn in de samenleving als dat in de praktijk gerealiseerd zou moeten worden. Vandaar dat wij op de eerste pagina van het bod in het Engels iets hebben geschreven wat er in het Nederlands feitelijk op neer komt dat wij constateerden dat er puur financieel geoptimaliseerd werd in de aanbesteding en dat we ernaar uitzagen om in fase twee, waarin tariefrestrictie een van de onderwerpen zou zijn, met de overheid te spreken over een voorstel dat een veel acceptabeler tariefniveau voor de reizigers met zich zou meebrengen, waardoor ook meer mensen gebruik zouden maken van de HSL-Zuid.»¹⁰⁵

NS gaat ervan uit dat beperkingen aan de tarieven in de tweede ronde van de aanbesteding nog aan bod zullen komen. De aanbestedingsprocedure voorziet immers in een dergelijke tweede ronde, waarin maatschappelijke aspecten «enhanced specifications» aan bod komen, al zijn tariefbeperkingen daarin niet expliciet vermeld. De samenvatting van de conceptconcessieovereenkomst vermeldt wel iets hierover, namelijk dat deze niet aan internationale reizigers zullen worden opgelegd, maar wel voor sommige binnenlandse reizigers kunnen gelden. In de ITT is niet opgenomen wanneer dergelijke beperkingen worden ingebracht.

De focus op financiële aspecten leidt ertoe dat NS het aanbod aan de reiziger uitkleedt. NS neemt hoge tarieven in zijn bod op, omdat de punten in de aanbesteding nu eenmaal met financiële criteria kunnen worden behaald. Ook het doorrijden van HSL-treinen over het hoofdrailnet verdwijnt uit de plannen. Dit was eerder nog een belangrijk integratievoordeel van het IC Max-bod en de Oranjecombinatie. Het aanbieden van doorgaande treinen is weliswaar toegestaan volgens de aanbestedingsdocumentatie, maar hiermee zijn geen punten te verdienen. Doorrijden levert NS geen geld op en NS heeft niet de zekerheid van de concessie voor het hoofdrailnet na 2010, waardoor het bedrijf een dergelijk aanbod op de lange termijn niet kan garanderen.

De trein naar Londen – nog wel opgenomen in de planologische kernbeslissing en in eerdere biedingen van NS – verdwijnt eveneens uit de plannen. De voordelen van een rechtstreekse trein zijn beperkt ten opzichte van een verbinding met overstap in Brussel, terwijl het benodigde materieel grote en dure eenheden betreft.

In de ITT wordt, behalve om een bod op een basisscenario (base case), ook gevraagd om biedingen op verschillende varianten. NS biedt in de door de vervoerder vrij in te vullen variant 6 aan om aan het basisscenario twee treinen per uur toe te voegen van Amsterdam naar Breda, waarvan er één in Breda zal keren en zal doorrijden naar Brussel. In variant 4 is er sprake van een treindienst Den Haag-Brussel, die in het NS-voorstel in Rotterdam wordt gekoppeld aan de trein Amsterdam-Brussel.

¹⁰⁵ Verslag openbare verhoor van de heer Spaargaren, vm. directeur bedrijfs- en productontwikkeling NS, 18 mei 2015.

Materieelconcepten: goedkoper rijden met lagere snelheid

In de biedingen die NS in 1999 en 2000 voorbereidt, gaat NS er steeds van uit dat de treinen naar Parijs onder het Thalys-merk rijden. In het bod uit 2001 is dit niet letterlijk zo benoemd, al is er ook geen indicatie dat dit nu niet langer het geval zal zijn.

NS meent dat de reistijd naar Brussel – over de HSL-Zuid in maximaal 1 uur en 33 minuten vanaf Amsterdam – niet wezenlijk anders is dan voor veel binnenlandse bestemmingen. Een dergelijke reis kan dan ook worden gemaakt met treinen die hetzelfde serviceniveau bieden dat ook voor het binnenland wordt geboden. NS hanteert daarom twee materieelconcepten:

- voor de trein naar Parijs: relatief luxe treinen (bijvoorbeeld met bar), geschikt voor 300 km/u;
- voor de binnenlandse treinen en de trein naar Brussel: treinen met een minder uitgebreide service, geschikt voor 220 km/u.

Beide materieelconcepten worden ook wel kortweg aangeduid als V220 en V300.¹⁰⁶

Een gevaarlijk optimum

Om door de eerste ronde van de aanbesteding te komen, moet NS in elk geval financieel het beste bod doen.

De heer **Spaargaren**: «Zoals ik al zei, was de eerste fase van de aanbesteding puur financieel gedreven, met een tariefvrijheid voor de vervoerder. Die vervoerder moet dan dus proberen om zo veel mogelijk winst te maken. Van die winst kun je de concessievergoeding zo hoog mogelijk maken. Dat doe je door relatief weinig treinen aan te bieden en die zo vol mogelijk te stoppen met reizigers die een heel hoge betalingsbereidheid hebben, zodat je zo min mogelijk kosten maakt en zo hoog mogelijke opbrengsten genereert, een zo hoog mogelijke winstgevendheid. Daardoor kun je een hoge concessievergoeding aanbieden.»¹⁰⁷

De maximale opbrengst die NS heeft berekend is echter een gevaarlijk optimum. Wanneer je op het hoogste punt staat, kan het immers alleen maar bergafwaarts gaan. Dat geldt ook voor de opbrengsten van vervoersdochter HSA. Als er financiële tegenvallers optreden, kan het bedrijf de opbrengsten niet verder verhogen: als HSA hogere prijzen zou hanteren, dan gaan er minder mensen met de trein, waardoor HSA uiteindelijk minder inkomsten heeft. Zou HSA daarentegen de prijs lager maken, dan ontvangt het bedrijf eveneens minder inkomsten. Er komen weliswaar meer reizigers, maar door de lagere prijs per kaartje dalen de netto opbrengsten. Door het optimum op te zoeken, vervallen voor HSA alle mogelijkheden om de tarieven aan te passen en daarmee de opbrengsten te verbeteren.

Niet alleen de opbrengsten van het bedrijf bieden weinig speelruimte. Ook aan de kostenkant is het bedrijf vastgenageld:

De heer **Van Gerven**: «Eén ding wat opvalt in uw berekeningen, is dat de reizigersprognoses heel cruciaal zijn. Als die reizigersprognoses maar 10%

¹⁰⁶ V is in de natuurkunde het symbool voor snelheid.

¹⁰⁷ Verslag openbare verhoor van de heer Spaargaren, vm. directeur bedrijfs- en productontwikkeling NS, 18 mei 2015.

lager zijn, verdampt eigenlijk de hele businesscase. Dan verdampt eigenlijk de winst, laten we het zo formuleren. Klopt dat?»

De heer **Spaargaren**: *«Ja. Meer precies gezegd heeft een exploitant op de HSL-Zuid, of dat nu NS of een ander was geweest, te maken met heel hoge vaste kosten. Ten eerste is er een concessiebetaling. Of die nu 100 miljoen of 120 miljoen is, ze vormt een heel fors deel van de kosten die zo'n exploitant maakt. Van de treinen die je koopt voor de dienstregeling, heb je ook de vaste kosten. Die leasekosten komen elke maand weer terug en er zijn weinig mogelijkheden om die aan te passen. Dat betekent dat als je in de reizigersprognose een tegenvaller hebt, je maar heel weinig kosten hebt waar je nog aan kunt sleutelen. Je kunt ook niet van de ene dag op de andere zeggen dat je je machinisten en conducteurs niet meer nodig hebt. Het is een bedrijfsvoering die zich kenmerkt door heel hoge vaste kosten, waardoor dus een tegenvaller in de reizigersprognose direct invloed heeft op de winst die je kunt maken.»*¹⁰⁸

Het bod is dus zeer gevoelig voor schommelingen in de reizigersaantallen en de tarieven. Ook de NS-directie wordt over dit risico geïnformeerd. Dit risico maakt de juistheid van de vervoersprognoses essentieel om financieel te overleven. Het is voor NS echter moeilijk om in 2001 accurate prognoses te maken voor een periode die zich uitstrekt tot 2021:

De heer **Spaargaren**: *«Dat is in het algemeen lastig, vanwege elementen als economische groei, ontwikkeling van het vliegverkeer en onzekere factoren in de toekomst die van belang zijn voor reizigersaantallen. Bij de HSL-Zuid kwam daar nog als complicerende factor bij dat een schatting moest worden gemaakt van de betalingsbereidheid van reizigers voor een dienst die nog nooit in Nederland was aangeboden, een treindienst tussen Amsterdam en Rotterdam van een halfuur in plaats van een uur. Dat is inderdaad heel ingewikkeld. (...) De vervoerskundige modellen geven je dan een reizigersprognose, om het maar even simpel te zeggen. Wat je eruit krijgt, hangt in feite af van wat je er als aannames in stopt. Daar zit inderdaad de complexiteit, dat je gewoon bezig bent om de toekomst te voorspellen voor vijf, tien of vijftien jaar. Dat is altijd heel ingewikkeld. (...) Nogmaals, we hadden geen Nederlandse voorbeelden, dus dat was lastig. Er is wel iets bekend over kleine reistijdverbeteringen en wat daarbij de betalingsbereidheid van reizigers is. Dit was echter een zodanig grote verbetering dat die modellen niet goed bruikbaar waren. We hebben gezocht naar voorbeelden in het buitenland, van gevallen waarin een grote snelheidsverbetering werd geïntroduceerd en ook nog een langzamer alternatief beschikbaar was. Dat maakt het namelijk extra complex, omdat je mensen ook nog over een langzamere verbinding zou kunnen sturen. Daar waren maar heel weinig voorbeelden van. We hebben gekeken naar Frankrijk en Japan. Het zijn overigens vaak bedrijfsvertrouwelijke gegevens die je niet altijd zo krijgt, over wat er precies met de reizigersaantallen is gebeurd na introductie van zo'n lijn. Je moet dan ook kijken naar theorieën over «value of time», zoals heet: wat voor waarde geven mensen aan hun tijd? Een zakenreiziger die reist tussen Amsterdam en Rotterdam, een advocaat die € 300 per uur kan declareren, geeft een andere waarde aan een uur of een halfuur gewonnen tijd dan een student, bij wijze van spreken. We hebben geprobeerd om al die elementen mee te nemen om een schatting te*

¹⁰⁸ Verslag openbare verhoor van de heer Spaargaren, vm. directeur bedrijfs- en productontwikkeling NS, 18 mei 2015.

maken van de uiteindelijke betalingsbereidheid van reizigers op die HSL-Zuid.»¹⁰⁹

Hoewel de bronnen die NS raadpleegt nogal verschillen, denkt NS uiteindelijk een conservatieve hoogte van de toeslagen te hebben bepaald. In de aanbiedingsbrief bij het bod schrijft NS desondanks:

«The most important risk left with us is revenue risk. It is caused by two factors: (1) uncertainty in the volume predictions; and (2) uncertainty in the response of passengers to fare increases.»

Vervoersprognoses door de jaren heen

De prognoses voor het aantal reizigers dat van de HSL-Zuid gebruik zal maken, laten door de jaren heen een opmerkelijke stijging zien (zie tabel 4.1 en afbeelding 4.1): In de eerste versie van deel 1 van de PKB uit 1991 wordt er nog van uitgegaan dat in 2000 iets meer dan 6 miljoen reizigers van de HSL-Zuid gebruik zullen maken, maar in de *Nieuwe HSL-nota* uit 1994 is dat aantal grofweg verdubbeld tot een kleine 13 miljoen.

In het registratiedocument, dat de Staat in 1999 verstuurt, is sprake van een prognose van circa 19 miljoen reizigers. In het document wordt gesteld dat NS 11,6 miljoen binnenlandse reizigers verwacht. Tevens verwacht de Staat dat het aantal internationale reizigers ongeveer zal verdrievoudigen: van 2,5 miljoen daadwerkelijk gemaakte reizen in 1996 tot 6,7 miljoen (of zelfs nog meer) in 2006.

In de jaren 1999-2001 berekent NS dat in 2010 in totaal ongeveer 27 à 28 miljoen reizigers per jaar de HSL-Zuid zullen gebruiken.

Tabel 4.1: Oplopende vervoersprognoses

Jaar Bron	Prognose- jaar	Totaal aantal reizigers (x1 mln)
1991 PKB deel 1 (eerste versie)	2000	6,3
1994 PKB deel 1 (tweede versie)	2003	12,9 / 14,6 ¹
1996 PKB deel 3	2005	12,9 / 14,6 ¹
1999 Registratiedocument ²	2010	16,6 / 19,0 ¹
1999 Bod NS (IC Max)	2010	26,9 ¹
2000 Bod NS/KLM/Schiphol	2010	28,5 ¹
2001 Bod NS/KLM (HSA) variant 6	2010	27,7 ¹
2001 Bod NS/KLM (HSA) – base case	2010	21,0
2001 Bod concurrenten – base case	2010	12 á 17
<i>2014 R ealiteit conform HSL-Zuid Voortgangsrapportage 36³</i>	2014	5,5 ¹

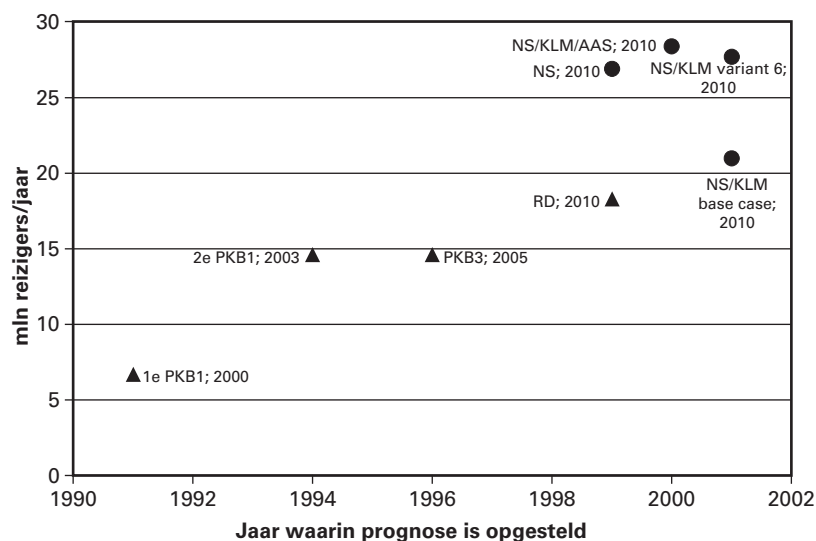
¹ Inclusief reizigers naar Breda

² Het registratiedocument vermeldt 6,7 miljoen internationale reizigers in prognosejaar 2006. Dit cijfer is omgerekend met het groeicijfer van 2,5% per jaar zoals in de PKB genoemd om de reizigersaantallen vergelijkbaar te maken met latere documenten met prognosejaar 2010.

³ Niet alle voorziene verbindingen zijn gerealiseerd, waardoor het aantal reizigers nog zal kunnen toenemen.

¹⁰⁹ Verslag openbare verhoor van de heer Spaargaren, vm. directeur bedrijfs- en productontwikkeling NS, 18 mei 2015.

Afbeelding 4.1: Oplopende vervoersprognoses



Ten aanzien van het aantal reizigers in het bod van NS en KLM vallen twee zaken op, hetgeen ook met de kennis van toen kon worden afgeleid:

- Het NS-bod van 2001 past niet bij het NS-bod van 1999.*
 In het NS-bod van 2001 rekent men met meer reizigers dan in het eerdere bod van 1999. Ten opzichte van het bod uit 1999 zijn er juist twee factoren waardoor het in de rede ligt dat er minder reizigers zouden zijn: de tarieven zijn duidelijk hoger (toeslag circa 60% in plaats van 30%) en er zijn geen doorgaande treinen meer van de HSL-Zuid naar het hoofdrailnet. Alle reizigers die hun reis niet op een HSL-Zuidstation beginnen of eindigen, moeten daardoor overstappen. Met die overstaptijd en dat ervaren ongemak vervalt voor de betreffende reizigers het voordeel van de HSL-Zuid gedeeltelijk of zelfs geheel.
- Het NS-bod van 2001 wijkt sterk af van de biedingen van de twee concurrenten.*
 Waar de andere bidders uitgaan van ofwel veel reizigers tegen een gematigd kilometertarief ofwel van weinig reizigers tegen een hoog tarief, gaat NS uit van beide: veel reizigers tegen een hoog tarief.
 Ook gaan de andere twee bidders uit van enkele miljoenen reizigers per jaar *minder* dan in het registratiedocument, NS van enkele miljoenen meer.

Strategische waarde: het bod verder opgerekt

Het aanbestedingsteam van NS en KLM heeft, met de hiervoor beschreven optimalisatie, berekend dat er voor het basisscenario een bedrag van circa € 117 miljoen per jaar kan worden geboden. Dat bedrag heeft NS nog wat verhoogd.

De heer **Spaargaren**: «In mijn herinnering was dat een bedrag van 125 miljoen inclusief een strategische waarde, omdat die 100 miljoen voor de basecase, weliswaar met onbeperkte tariefvrijheid, al een behoorlijk hoge drempel was. Wij wilden een bod doen waarmee we in de tweede fase zouden komen. Daarbij hebben we naar alle elementen gekeken die voor NS van belang waren, inclusief de strategische waarde. (...) Wij waren van mening dat een bod van 125 miljoen ons in de volgende fase zou

helpen. Dat is het enige waar het ons om ging. (...) Dat bedrag is doorvertaald in aannames over betalingsbereidheid, reizigersprognoses, et cetera. In de aanbidding aan de Staat, konden we niet zetten: eigenlijk willen we dit ervoor bieden, maar we doen er nog een stukje bovenop en dat noemen we strategische waarde. Dat was gewoon een onderdeel van ons bod.»¹¹⁰

Tegelijkertijd beraden ook de directies van Connexxion en Arriva zich op hun biedingen. De consortia waarvan deze bedrijven deel uitmaken, kunnen het minimumbedrag van € 100 miljoen bij lange na niet halen en worstelen met de vraag wat te doen: een lager bedrag bieden of toch € 100 miljoen bieden, maar onder voorwaarden waardoor ze niet aan het bod gehouden kunnen worden.

De gang van zaken bij NS staat hiermee in schril contrast. NS tast volledig in het duister over hetgeen de concurrenten kunnen bieden. Na het eerdere mislukken van het IC Max-bod en het bod van de Oranjecombinatie, wil het bedrijf niet een derde keer afgewezen worden. Bovendien acht NS de HSL-Zuid nog steeds van vitaal belang voor NS. Als het bod te laag is, is het «einde oefening» voor NS. Op 6 april 2001 – ongeveer drie weken voordat de biedingen moeten worden ingediend – bespreekt de raad van commissarissen van NS het bod.

De heer **Timmer**: *«Wij hebben daar als raad van commissarissen naar gekeken en gezegd: het gaat niet alleen om de exploitatie van die lijn; we moeten ook de positieve effecten op ons andere net in Nederland inschatten evenals de negatieve effecten als we de concessie niet winnen en dus de lijn niet krijgen. Daarom hebben we toen als raad van commissarissen gezegd dat we de kans wilden vergroten dat we het zouden winnen. Noem het maar een ondernemerspremie of wat dan ook. Wij hebben toen het kolossale bedrag van 28 miljoen aan het bod toegevoegd. (...) Kijk, je kunt vermoedens hebben dat er heel weinig buitenlandse belangstelling is. Die vermoedens kun je hebben, maar wij waren niet op de hoogte van wat er binnen het projectteam gebeurde.»¹¹¹ Dat werd afgeschermd en dat moet ook. We hadden het gevoel, maar we wisten het niet zeker. En gezien het enorme belang van die lijn, wilden we niet het risico lopen om op 25 miljoen of 30 miljoen de zaak te verliezen.»¹¹²*

NS en KLM bieden uiteindelijk niet € 125 miljoen, maar € 151 miljoen voor het basisscenario: twee tot drie maal zoveel als de concurrenten. NS wil de HSL-Zuidconcessie hebben, koste wat kost.

De interne auditdienst van NS en KPMG lichten het bod nog eens door – overigens zonder de werking van de gebruikte vervoersmodellen te analyseren, terwijl NS juist de correcte berekening van de vervoersprognoses als grootste risicofactor onderkent – en concluderen dat er sprake is van «een zeer solide, realistische, zelfs conservatieve business case». Ook HSBC, de Britse zakenbank die NS in de arm heeft genomen, heeft er vertrouwen in dat het financiële voorstel «*robuust, realistisch en implementeerbaar*» is.

¹¹⁰ Verslag openbare verhoor van de heer Spaargaren, vm. directeur bedrijfs- en productontwikkeling NS, 18 mei 2015.

¹¹¹ De heer Timmer doelt hier op de projectdirectie HSL-Zuid, niet op het projectteam van NS.

¹¹² Verslag openbare verhoor van de heer Timmer, vm. president-commissaris NS, 20 mei 2015.

Om het bod verder te kunnen verhogen, telt NS ook een deel van de strategische waarde bij het bod op. Het betreft een verzameling van aspecten die niet rechtstreeks voortvloeien uit de commerciële uitbating van de HSL-Zuid. Het is NS een bepaald bedrag waard om aantoonbare ervaring met de exploitatie van een hogesnelheidslijn te hebben - dat kan nog van pas komen bij toekomstige aanbestedingen – maar vooral om concurrentie te voorkomen. Tien dagen voordat het bod wordt ingeleverd, wordt bij NS op directieniveau gedacht over de manier waarop deze strategische waarde in het bod kan worden verstoep. Overwogen wordt de post «onvoorzien» te verminderen, maar het bod kan ook worden verhoogd door uit te gaan van andere prijselasticiteiten (hier is volgens NS «*veel mogelijk*») of door de modeluitkomsten voor de vervoervolumes aan te passen.

De heer **Spaargaren**: *«Ik zal een voorbeeld geven. Je neemt dan CPB-scenario's over de economische groei in ogenschouw. Je kunt ervoor kiezen om een laag, een midden of een hoog scenario te nemen. Om dat bod hoger te krijgen, hebben we er toen voor moeten kiezen om de aannames maximaal positief te maken. Dat gebeurde nog steeds binnen het realistische. We hebben geen economische groei verondersteld die in geen enkel CPB-scenario voorkwam.»*¹¹³

De enquêtecommissie heeft niet de beschikking gekregen over stukken waaruit blijkt op welke manier de strategische waarde uiteindelijk in het bod is verwerkt. De commissie constateert dat in de jaren nadat het bod is ingediend veel discussie ontstaat over de onderliggende cijfers van het bod. Waarschijnlijk hebben documenten waarin die onderliggende cijfers zijn vastgelegd nooit bestaan:

De heer **Spaargaren**: *«Ik kan me niet herinneren dat er documenten zijn geproduceerd waarin exact werd aangegeven welke aannames met hoeveel is vermeerderd, toegenomen, en welke scenario's van het CPB wel of niet zijn gekozen, om maar even in die analogie te blijven.»*¹¹⁴

Wel zijn volgens de heer Spaargaren de belangrijkste aannames in het bod opgeschreven.

Het gevolg van dergelijke steeds optimistischere aannames is dat het bod steeds riskanter wordt. Immers – om in het voorbeeld van de heer Spaargaren te blijven – als het concessiebedrag haalbaar is in een CPB-scenario met lage economische groei, zal het ook haalbaar zijn bij hoge economische groei. Andersom is dat echter niet het geval. Hoe optimistischer de aannames, hoe groter de kans dat in de praktijk deze aannames zich niet op deze manier voordoet, met als gevolg dat het bod van NS en KLM financieel niet uit kan.

NS heeft in de puntenverdeling van de aanbesteding nog een slimigheid gevonden: de meeste punten – 100 van de 152 – zijn te behalen met het basisscenario, terwijl NS sterke indicaties heeft dat de Staat dit scenario helemaal niet wil contracteren. Daarom telt het bedrijf vooral bij dit basisscenario veel strategische waarde op, meer dan bij de varianten die waarschijnlijker worden geacht, met name variant 6 (met bediening van

¹¹³ Verslag openbare verhoor van de heer Spaargaren, vm. directeur bedrijfs- en productontwikkeling NS, 18 mei 2015.

¹¹⁴ Verslag openbare verhoor van de heer Spaargaren, vm. directeur bedrijfs- en productontwikkeling NS, 18 mei 2015.

Breda).¹¹⁵ Zo kan NS – maar de concurrentie eveneens – punten scoren in de aanbesteding, zonder dat het hiervoor zou moeten betalen.

Op variant 6 biedt NS ruim € 178 miljoen per jaar. Uiteindelijk bevat het bod van NS € 28 miljoen aan strategische waarde boven op de berekeningen die al met optimistische aannames zijn gemaakt.

De heer **Timmer**: «*Het was een slag in de lucht en tot op grote hoogte is het bod zelf een slag in de lucht, in de zin dat de veronderstellingen waarop de berekeningen waren gebaseerd, voortdurend aan verandering onderhevig waren.*»¹¹⁶

De heer **Spaargaren**: «*De businesscase van HSA was heel uitdagend, niet alleen omdat daar de strategische waarde in verdisconteerd was, maar ook omdat er, zoals ik net beschreef, een aantal aannames in was gedaan dat aan de heel optimistische kant zat. Dat het een hele uitdaging zou worden voor HSA om de businesscase te realiseren, was dus vanaf het eerste moment bekend.*»¹¹⁷

NS maakt zich klaarblijkelijk vooral zorgen of het geboden bedrag wel hoog genoeg is. Te laag bieden heeft immers voor NS het risico in zich de HSL-Zuidconcessie mis te lopen, maar het risico van een te hoog bod lijkt voor NS beperkt. De heer Timmer geeft daarvoor twee verklaringen. De eerste verklaring is dat het bedrag nog onderhandelbaar zou zijn:

De heer **Timmer**: «*Heel gewoon: bij elke grote tender die ik ben tegengekomen blijven zaken open. En het is nooit zo dat een bedrag heilig is; daar wordt nog verstandig naar gekeken. De tenderdocumenten lieten zelfs een opening om daar nog iets aan te doen. Het was dus helemaal niet zo bijzonder. (...) NS had natuurlijk de ervaring (...) dat je met heel hoge tarieven niet wegblijft. Je komt er niet mee weg bij het publiek, want dat zegt: ja, fijn dan. Je komt er niet mee weg bij de Tweede Kamer, want die zegt: ja, wat is dat nou? Ik wil erop wijzen dat het bedrag tot stand kwam door de spelregels te volgen van het tenderdocument. Dan is het logisch dat je daarna zegt: dan krijg je die afweging tussen reizigersaantallen en prijzen enzovoort.*»¹¹⁸

Vestzak-broekzak

De tweede verklaring waarom het risico van een te hoog bod voor NS beperkt is, is dat NS een staatsdeelneming is en dat daardoor de rekening van wat NS doet uiteindelijk altijd bij de Staat komt te liggen.

De heer **Van Gerven**: «*Als NS een gewoon commercieel bedrijf was geweest, had u dan 178 miljoen kunnen bieden?*»

De heer **Timmer**: «*Niemand had dat kunnen bieden ...*»

De heer **Van Gerven**: «*Niemand?*»

De heer **Timmer**: «*... omdat de eisen volstrekt onredelijk waren.*»

De heer **Van Gerven**: «*Ja. Maar u hebt dat kunnen bieden omdat u 100% staatsdeelneming was en de rekening daar linksom of rechtsom toch terecht zou komen.*»

¹¹⁵ Verslag openbare verhoor van de heer Spaargaren, vm. directeur bedrijfs- en productontwikkeling NS, 18 mei 2015.

¹¹⁶ Verslag openbare verhoor van de heer Timmer, vm. president-commissaris NS, 20 mei 2015.

¹¹⁷ Verslag openbare verhoor van de heer Spaargaren, vm. directeur bedrijfs- en productontwikkeling NS, 18 mei 2015.

¹¹⁸ Verslag openbare verhoor van de heer Timmer, vm. president-commissaris NS, 20 mei 2015.

De heer **Timmer**: «We hebben het geboden om een einde te maken aan een heilloze exercitie. (...) Uiteindelijk is NS een staatsbedrijf en was de rekening dus voor ons allemaal.»¹¹⁹

NS maakt zo het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, op dat moment zowel de aandeelhouder van NS als de ontvanger van de concessievergoeding, deelgenoot van het probleem van een excessieve concessiebetaling. De raad van commissarissen heeft hierin een zelfstandige beslissing genomen. Er heeft vooraf geen afstemming met de aandeelhouder (toen eveneens het Ministerie van Verkeer en Waterstaat) over de hoogte van het bod plaatsgevonden.

NS in het voordeel bij het uitbrengen van een bod

Verschillende factoren leiden ertoe dat NS een hoger bod kan uitbrengen dan de concurrenten. Ten eerste beschikt NS als exploitant van het hoofdrailnet – en daarmee exploitant van de conventionele verbinding tussen Amsterdam en Rotterdam – over mogelijkheden om invloed uit te oefenen op het aantal reizigers dat over de HSL-Zuid reist. Als een derde partij de HSL-Zuid exploiteert, kan NS ervoor kiezen goedkope treinen met weinig tussenstops aan te bieden op routes parallel aan het HSL-Zuidtraject (bijvoorbeeld Rotterdam–Schiphol) en daarmee markt-aandeel van de hsl-concurrent af te snoepen. Andersom, als NS zelf de HSL-Zuid exploiteert, kan NS ervoor kiezen om het aanbod op het conventionele net zodanig vorm te geven dat een reis Rotterdam–Amsterdam via de bestaande route een minder aantrekkelijke optie is. De potentiële hsl-concurrenten moeten dit voor hen onbekende gedrag van NS als risico incalculeren en de hoogte van hun bod hiermee verlagen. Voor NS bestaat dit risico niet.

Een tweede factor die NS in het voordeel brengt bij de aanbesteding, is dat NS kennis heeft over het bedieningspatroon dat de Staat wil contracteren; dus welke variant of combinatie van varianten bovenop het basisscenario waarschijnlijk zijn. NS heeft immers een bedieningspatroon aangeboden in het IC Max-voorstel uit 1999 en daarna in het kader van de Oranjecombinatie met de Staat in 2000 een voorstel uitgewerkt dat dichter bij de wensen van de Staat ligt. De aanpassingen betreffen vooral financieel-juridische zaken. Het gaat dan bijvoorbeeld om de hoogte van de concessiebetaling en daarmee samenhangend de tarieven, om de concessieduur en daarmee samenhangend een regeling voor de restwaarde van het materieel bij het einde van de concessieperiode en om de vormgeving van het hsl-vervoer in een apart bedrijf. Eén ding blijft echter in alle aanpassingen ongewijzigd: het onderliggende dienstregelingmodel. NS kan hieruit afleiden dat de Staat hierover niet ontevreden is en niet de base case wil contracteren, maar waarschijnlijk ook verbindingen met Breda en Den Haag.

De laatste en belangrijkste factor is het feit dat NS een staatsdeelneming is, terwijl de concessie eveneens door de Staat wordt verleend. Een hoog bod vertaalt zich zo in een lagere winstgevendheid en daarmee in minder dividend voor de Staat als aandeelhouder. Bestaat bij een te laag bod het risico dat een concurrent de HSL-Zuid krijgt, bij een te hoog bod komt de rekening hoe dan ook bij de Staat te liggen. Voor de andere bidders geldt dat niet; een te hoog bod kan voor hen financieel catastrofaal uitpakken. NS kan een dergelijk hoog bod alleen doen omdat het bedrijf in handen is van de Staat, die tegelijk ook als concessieverlener optreedt.

¹¹⁹ Verslag openbare verhoor van de heer Timmer, vm. president-commissaris NS, 20 mei 2015.

Verschuiven van vervoersstromen tussen conventionele lijn en HSL-Zuid
Dat NS als exploitant van het hoofdrailnet kan beïnvloeden hoe het vervoer over de HSL-Zuid zich ontwikkelt, is niet alleen een theoretisch voordeel. Later in de tijd – in 2003 – voert NS inderdaad een studie uitgevoerd om inzichtelijk te maken in hoeverre snelle of langzame treindiensten over de oude lijn een verschuiving van vervoersstromen ten gunste van HSA bewerkstelligen: «Voor NS laten beide richtingen slechts een beperkt financieel verschil zien, maar voor HSA leidt concurrentie [van het hoofdrailnet] tot een vermindering van het aantal reizigerskilometers met ruim 5%. Het succes van de HSL is derhalve in grote mate afhankelijk van het product dat NS op de Oude Lijn biedt (...) Het combimodel streeft naar een NS-breed optimaal resultaat, dus inclusief de HSA. Om dit te bewerkstelligen wordt getracht het merendeel van de doorgaande reizigers Amsterdam–Rotterdam via de HSL te leiden. Hiertoe is slechts één directe verbinding Rotterdam–Amsterdam via Haarlem ingelegd. Deze trein krijgt verschillende extra haltingen. Het model richt zich op de Oude Lijn vooral op de stoptreinmarkt en de feederfunctie voor de HSL.»

In deze rekenexercitie staat dus het financieel resultaat voor NS voorop. Het aanbod aan de klant wordt hierop aangepast, of althans wordt dit zo overwogen. Een dergelijke dienstregeling wordt op dat moment nog niet ingevoerd; de HSL-Zuid is immers nog niet geopend. Met ingang van dienstregeling jaar 2012 (december 2011) komt een dergelijke lijnvoering echter alsnog: alle intercity's Rotterdam–Amsterdam gaan rijden via Haarlem en stoppen extra op de stations Schiedam Centrum, Delft, Den Haag Laan van NOI, Heemstede Aerdenhout en Amsterdam Sloterdijk. NS benadrukt dat dit een verbetering betreft van het regionale vervoersaanbod en dat een dergelijke lijnvoering ook noodzakelijk is in verband met de beperkte capaciteit van de lijn Schiphol–Amsterdam Centraal. Beide argumenten zijn niet onwaar. Evenwel verwacht NS ook dat er door deze dienstregeling reizigers naar de HSL-Zuid zullen overgaan. Zo wordt de raad van commissarissen geïnformeerd over de tegenvallende resultaten van de aldus aangepaste dienstregeling:

«De vervoersomvang HSL groeit minder snel dan verwacht doordat de verwachte verschuiving van reizigers van NSR naar de Fyra als gevolg van de NSR-omklap (Rotterdam via Haarlem en daarmee extra reistijd) nog niet zichtbaar is. (...) De vervoersomvang Fyra binnenland is (...) lager dan budget. Dit wordt vooral veroorzaakt doordat de verwachte reizigersgroei door omklap NSR nog onvoldoende optreedt.»

4.9 Beoordeling biedingen

De ontvangen biedingen

De Staat ontvangt, zoals eerder beschreven, begin 2001 biedingen van NS en KLM, van CGEA en Connexxion en van DB en Arriva:

Tabel 4.2: Biedingen van drie partijen

	CGEA Connexxion	DB Arriva	NS KLM
Gebruiksvergoeding (mln €/jaar)	65,1	101,0 (onder voorwaarden)	151,2
Reizigersprognose (mln/jaar in 2010)	13,9	17	21,1 ¹

¹ De verschillen zitten met name in de prognoses voor het aantal binnenlandse reizigers: 6,8 miljoen bij CGEA/Connexxion, 11 miljoen bij DB/Arriva, 21,1 miljoen bij NS/KLM.

CGEA/Connexxion biedt op de base case € 65,1 miljoen en DB/Arriva € 101 miljoen. Het bod van CGEA/Connexxion ligt ver onder de minimale grens van € 100 miljoen. Het bod van DB/Arriva voldoet weliswaar aan die minimale grens, maar het is expliciet onder voorwaarden ingediend en daarmee niet bindend. Het indienen van een onvoorwaardelijk bindend bod is een eis uit de invitation to tender. De biedingen van CGEA/Connexxion en DB/Arriva zijn naar de letter van de ITT duidelijk ongeldig.

De consequenties daarvan zijn groot, aangezien er hooguit één geldige aanbidding overblijft, namelijk het bod van NS en KLM.

De drie biedingen zijn binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat tussen begin mei en 6 juni 2001 beoordeeld door twee beoordelingsteams (assessmentteams). Op basis van de rapporten van die twee teams heeft een reviewteam een overkoepelende beoordeling gegeven. Die overkoepelende beoordeling is voorgelegd aan de tenderboard en de landsadvocaat.¹²⁰ Gezamenlijk met de adviezen van de laatste twee stelt de projectdirectie op 11 juni 2001 aan de ministers Netelenbos en Zalm voor om over te gaan tot directe onderhandelingen met NS en KLM en CGEA/Connexxion in de wachtkamer te plaatsen. Hierna wordt uiteengezet hoe dit besluit tot stand is gekomen.

Onduidelijkheid: wanneer voldoet een bod aan de gestelde eisen?

De ITT is hoogst onduidelijk over de vraag of een bod lager dan € 100 miljoen als ongeldig (*non-compliant*) moet worden beschouwd.

In de ITT (blz. 33) is hierover opgenomen dat het bod eerst wordt beoordeeld op *completeheid* en conform specificaties (*compliance*). Onderdeel van dat laatste is de haalbaarheid van het bod (*feasibility*). Een bod moet kwalitatief goed zijn en daarnaast ook financieel goed zijn (minimaal € 100 miljoen per jaar). Volgens deze definitie valt de financiële minimumeis dus buiten de criteria voor een geldig bod. Zo zou een bod dat niet de € 100 miljoen per jaar haalt, wel geldig (*compliant*) zijn.

Elders in de ITT (blz. 50) wordt echter ook opgesomd dat een bod ongeldig (*non-compliant*) is als het voorwaardelijk is ingediend, als het financieel onvoldoende is, als er misbruik wordt gemaakt van een dominante positie of als de procesafspraken zijn geschonden. Op grond van deze definitie zou een bod lager dan € 100 miljoen dus ongeldig zijn.

¹²⁰ De tenderboard houdt toezicht op het biedingsproces.

Het bod van DB/Arriva is voorwaardelijk ingediend en daarmee ongeldig. Het bod van CGEA/Connexion is financieel onvoldoende omdat de waarde van het bod onder de grens van € 100 miljoen per jaar ligt. Hoewel het daarmee niet voldoet aan de gestelde eisen, wordt het later «potentially compliant» (potentieel geldig) genoemd, een term die de ITT niet kent en die het ministerie later geïntroduceerd heeft.

Opmerkelijk is het feit dat het reviewteam op 6 juni 2001 aan de projectdirectie HSL-Zuid meldt dat er feitelijk geen biedingen zijn ontvangen die geheel conform specificaties (compliant) zijn:

«After analyses of the bids, the potentials of the Bids of Mississippi and Amazon are considered reasonable. The impression of the Review Team were as follows:

- *The bid of Nile is non-compliant* ¹²¹
- *The bid of Amazon is only potentially compliant* ¹²²
- *The bid of Mississippi is sufficiently compliant.* ¹²³

The non-compliance items as pointed out by the AT are of minor importance and could not justify a non-compliant decision.»

Niet duidelijk is hoe deze beoordeling en overweging van het reviewteam (op basis van de beoordelingen van de assessmentteams) begrepen moet worden. Een bieding is immers ofwel geldig, ofwel ongeldig. Een andere smaak lijkt er op basis van de ITT niet te zijn en ligt overigens ook niet voor de hand gelet op de aard van een ontvankelijkheidstoets. Het is ongebruikelijk om een bieding te kwalificeren als «potentieel ontvankelijk».

De beoordeling van de bieding van NS en KLM

Het bod van NS voldoet volgens het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in voldoende mate aan de minimale eisen en is daarmee geldig. Wel zijn er binnen het ministerie twijfels of het bod van NS en KLM realistisch (feasible) is, hetgeen eveneens een eis is voor een geldig bod. Het is namelijk een wel erg afwijkend bod, zowel ten opzichte van hetgeen de Staat verwacht als ten opzichte van de andere biedingen. Een abnormaal hoog bod kan door de aanbestedende dienst afgewezen worden, net zoals ook een abnormaal laag bod afgewezen kan worden. Toenmalig secretaris-generaal van Verkeer en Waterstaat, de heer Pans, zegt hierover:

De heer **Pans**: *«Helaas komt het bij aanbestedingen nogal eens voor dat partijen veel lager inschrijven dat het feitelijk kost; dan gaan ze failliet. Er zijn ook bedrijven die, als het om de opbrengst gaat, veel te hoog inschrijven; dan gaan ze ook failliet.»* ¹²⁴

De gehoorde getuigen aan de zijde van de Staat zijn stuk voor stuk verrast over het hoge bedrag dat NS biedt:

¹²¹ Nile staat voor DB/Arriva.

¹²² Amazon staat voor CGEA/Connexion.

¹²³ Mississippi staat voor NS/KLM.

¹²⁴ Verslag openbare verhoor van de heer Pans, vm. secretaris-generaal Verkeer en Waterstaat, 18 mei 2015.

De heer **Korf**: «Nee, de Staat had gewoon als minimum 100 miljoen gevraagd. Wij wisten echt niet wat daarboven zou worden geboden. Dat kon meer zijn of minder. Dat wisten we natuurlijk niet, maar het verschil tussen 100 miljoen en 178 miljoen is heel groot. Dat komt natuurlijk niet zo vaak voor.»¹²⁵

De heer **Pans**: «Het was niet zozeer dat er twijfels waren over de vraag of het een reëel bod was. Wij vonden het erg veel geld in verhouding tot wat wij dachten dat een redelijke prijs zou zijn.»¹²⁶

Mevrouw **Netelenbos**: «Wat ik had verwacht, was in elk geval ten minste 100 miljoen. In een competitie met anderen doet een partij natuurlijk haar best om die te winnen, dus dat men boven die 100 miljoen gaat bieden, is te begrijpen. Dat het zo veel meer zou zijn, hadden wij natuurlijk niet verwacht. De vraag is natuurlijk: had je daarmee akkoord moeten gaan? Ja, want het zat nog wel binnen een bandbreedte, maar wel heel erg aan de top. Wij droegen echter ook geen kennis van het bedrijfsplan van de NS. Misschien hadden ze wel, met alle knowhow die ze hadden in het kantoor en in het bedrijf, een masterplan ontwikkeld. Dat wisten wij natuurlijk niet.»¹²⁷

De heer **Zalm**: «Toen ik hoorde «178 miljoen», dacht ik: tjonge, jonge, jonge, ze moeten wel erg goed zijn. Het is wel veel geld.»¹²⁸

Voor de hoogte van de biedingen is geen bandbreedte gedefinieerd, maar alleen een ondergrens gesteld.

De heer **Korf**: «Nee, we hebben het minimum gedefinieerd. (...) Als je onze financiële mensen vroeg wat een redelijke bieding zou zijn, kwam je op bedragen zoals 125 miljoen; ook 128 miljoen is wel eens genoemd. Wij hebben echter nooit een bandbreedte gedefinieerd waarbinnen het bod aanvaardbaar zou zijn. Dat hebben we niet gedaan. Het was dus ook niet opportuun om dat te vinden.»¹²⁹

Als de Staat het bod van NS en KLM zou willen afwijzen op basis van de hoogte van het bod, ligt de bewijslast daarvoor bij de Staat. Het zou niet gemakkelijk zijn dit hard te maken. In opdracht van NS hebben externe deskundigen van KPMG en HSBC het bod voor indiening beoordeeld als robuust en zelfs conservatief. Een complicerende factor is ook dat het Ministerie van Financiën herhaaldelijk aangeeft dat de financiële waarde van de concessie zelfs hoger kan zijn dan het door NS en KLM geboden bedrag. Bij afwijzing van het bod van NS en KLM, omdat het een onrealistische of abnormaal hoge bieding zou zijn, is het waarschijnlijk dat NS en KLM een juridische procedure tegen de Staat zouden starten. Het risico is te groot dat de Staat in een dergelijke procedure niet zou kunnen aantonen dat de hoogte van het bod van NS en KLM inderdaad onrealistisch is. Vaststaat dat de berekeningen van NS uitgaan van zeer optimistische aannames om tot het bedrag van € 178 miljoen per jaar te komen en dat daardoor de kans klein is dat dit bedrag daadwerkelijk door NS verdiend en aan de Staat betaald kan worden. Bovendien is niet altijd

¹²⁵ Verslag openbare verhoor de heer Korf, vm. projectdirecteur HSL-Zuid, 20 mei 2015.

¹²⁶ Verslag openbare verhoor van de heer Pans, vm. secretaris-generaal Verkeer en Waterstaat, 18 mei 2015

¹²⁷ Verslag openbare verhoor mevrouw Netelenbos, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 21 mei 2015.

¹²⁸ Verslag openbare verhoor van de heer Zalm, vm. minister van Financiën, 21 mei 2015.

¹²⁹ Verslag openbare verhoor van de heer Korf, vm. projectdirecteur HSL-Zuid, 20 mei 2015.

aangegeven hoe de aannames zijn onderbouwd. Tezamen roept dit de vraag op of een realistische onderbouwing van het uiteindelijke bod, inclusief de ophogingen, van NS en KLM ooit heeft bestaan.

Naar Brussel in 93 minuten?

Behalve over de hoogte van het bod en de bijbehorende vervoersprognoses bestaan er binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat ook twijfels over de technische realiseerbaarheid van het bod, zoals het aantal benodigde treinen en de reistijd naar Brussel. Zo heeft een van de beoordelingsteams grote twijfels bij de haalbaarheid van de opbrengsten van NS en KLM en beoordeelt deze als zeer risicovol.

De heer **Van Krieken**: *«In het laatste hoofdstuk van het bod, de risico-inschatting, gaf de bieder aan dat er 5% kans was dat de opbrengsten 30% lager zouden worden.»*

De heer **Van Gerven**: *«5% kans dat de opbrengst 30% lager zou worden?»*

De heer **Van Krieken**: *«Ja. Ik dacht toen eerst dat ze een nul waren vergeten. Mijn inschatting was dat er 50% kans was dat het 30% lager zou worden.»*

De heer **Van Gerven**: *«U vond het dus een erg optimistische inschatting. Wat waren naast het punt van de reizigers nog meer risico's in het bod?»*

De heer **Van Krieken**: *«Er zaten heel krappe materieelaantallen in. Krap in die zin dat ze een zitplaatsgarantie moesten geven. Als je het aantal reizigers projecteerde op het aantal zitplaatsen, moesten er toch echt bijna elke morgen reizigers staan. Dat klopte niet met de tekst van de aanbidding. Er zat ook te weinig reservematerieel in om een betrouwbare dienstuitvoering te krijgen. Dat was gedaan om de kosten laag te houden.»¹³⁰*

Er was ook een niet-ontvankelijk onderdeel van het bod van NS en KLM geconstateerd door de beoordelingsteams. Op basis van de ITT moesten de treinen in 93 minuten naar Brussel kunnen rijden. Het bod van NS en KLM ging uit van treinen met een maximumsnelheid van 220 km/u, terwijl de reistijd in de ITT was berekend op basis van een snelheid van 300 km/u. Hoewel NS aangeeft dat het wel in 93 minuten haalbaar zou zijn, is het ministerie daarvan niet overtuigd geraakt, integendeel:

Mevrouw **Vos**: *«U bedoelt dat ze die 93 minuten niet konden halen met het 220-materieel?»*

De heer **Van Krieken**: *«Technisch wel. Als er verder geen andere treinen zijn, er geen tegenwind is en dergelijke, kan het misschien net. Er zaten wat fouten in de aannames. Er zat zeker geen speling in om een fatsoenlijke dienstregeling te kunnen rijden.»¹³¹*

De heer **Korf**: *«Nou, we wisten dat het met 220 km/u niet haalbaar was. Of het met 250 km/u of 300 km/u moest, weet ik niet. Ik neem aan dat het met 250 km/u wel haalbaar was.»¹³²*

¹³⁰ Verslag openbare verhoor van de heer Van Krieken, vm. extern adviseur Verkeer en Waterstaat, 20 mei 2015.

¹³¹ Verslag openbare verhoor van de heer Van Krieken, vm. extern adviseur Verkeer en Waterstaat, 20 mei 2015.

¹³² Verslag openbare verhoor van de heer Korf, vm. projectdirecteur HSL-Zuid, 20 mei 2015.

Ook al verklaren NS en KLM te zullen voldoen aan alle gestelde kwaliteitseisen, zoals het voorgeschreven bedieningspatroon en de reistijden, de voorgestelde oplossing in het bod van NS en KLM voldoet volgens de beoordelingsteams van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat niet aan de reistijdeis van 93 minuten. Het ene beoordelingsteam benoemt deze niet-ontvankelijkheid als zodanig, het andere beoordelingsteam kwalificeert de niet-ontvankelijkheid op dit punt als een punt van ondergeschikt belang.¹³³

De redenering van de projectdirectie is vervolgens dat NS en KLM met het ingediende bod hebben verklaard aan alle kwaliteitseisen te voldoen en dat het dus ook de verantwoordelijkheid van NS en KLM is om ervoor te zorgen dat de gevraagde rijtijden en opbrengst worden gerealiseerd. Deze redenering is twijfelachtig qua logica en consistentie. De onderbouwing van de wijze waarop een biedende partij aan een eis beweert te voldoen, is bij uitstek bepalend voor de vraag of aan de betreffende eis voldaan wordt. Die inconsistentie blijkt ook uit hetgeen de heer Korf verklaart:

De heer **Elias**: *«Tot slot op dit punt: ik vind het toch moeilijk om te snappen dat u wist dat iets wat in het bod stond, niet kon – namelijk in 93 minuten daarnaartoe rijden – maar dat u dat toch accepteerde, met het idee: NS heeft het gezegd en moet dat dus maar waarmaken. Als NS bij wijze van spreken had gezegd dat zij er met de paardentram naartoe zou gaan en dat zij dat in 93 minuten zou redden, had u dat dan ook gepikt?»*

De heer **Korf**: *«Dat zouden dan Arabische volbloeds moeten zijn, maar even serieus: ik ging er toen van uit dat die 93 minuten haalbaar was.»*

De **voorzitter**: *«Maar dat onderdeel, die 93 minuten, werd niet gehaald in het bod. Dat stellen we toch met elkaar vast?»*

De heer **Korf**: *«93 minuten werd wel gehaald, maar de onderbouwing met de treinen klopte niet met de eis waaraan voldaan moest worden. De eis is gewoon gehandhaafd. Dat was natuurlijk het issue. Ze zouden dus met andere treinen moeten komen om te voldoen aan de eis. Dat punt van «we moeten ze wel verplichten om met andere treinen te komen, dus materieel dat het wel haalt» is naar de volgende fase van de onderhandelingen verplaatst.»¹³⁴*

In de volgende fase van onderhandelingen wordt echter niet onderhandeld over de inzet van treinen waarmee de voorgeschreven reistijd wel gehaald zou kunnen worden. Daarmee is een cruciale eis voor het vervoer over een hogesnelheidslijn, namelijk de te realiseren reistijd, van ondergeschikt belang geworden.

Onduidelijkheid: kan de tweede fase wel doorgaan?

Op basis van de tekst van de invitation to tender zou de tweede fase van de aanbesteding in de ontstane situatie, waarin slechts één geldig bod is ontvangen, geen doorgang kunnen vinden. In de ITT staat dat de tweede fase (negotiation phase) aanvangt indien ten minste twee partijen een kwalitatief en financieel voldoende bieding hebben gedaan:

«The tender will proceed into the next phase, if at least two Tenderers have submitted a qualitative and financially sufficient Bid and the State is convinced that there be sufficient competitive tension during the Negotiation Phase. A bid will be found sufficient in terms of:

¹³³ Verslag openbare verhoor van de heer Korf, vm. projectdirecteur HSL-Zuid, 22 mei 2015.

¹³⁴ Verslag openbare verhoor van de heer Korf, vm. projectdirecteur HSL-Zuid, 20 mei 2015.

- *Quality, if it has passed the completeness and compliance check (including the feasibility).*
- *Finance, if the Financial Bid for the Base case amounts to at least 100 million Euro per year (with discounts in the first four years)»*

Naar de letter van de ITT kan de de tweede ronde zodoende alleen aanvangen indien minimaal twee partijen ten minste € 100 miljoen per jaar bieden en die biedingen ontvankelijk zijn. De projectdirectie besluit echter de aanbesteding wel voort te zetten op basis van de volgende bepaling in het kwalificatiedocument: «*The tender of the contracts will proceed if at least two qualitative and financially sufficient bids are received and the State is convinced that there will be sufficient competitive tension during the Negotiation Phase. However the State may decide to proceed when only one acceptable bid is received, if it is comparable to the reference position made by the State's advisor.*»¹³⁵

De argumentatie die de projectdirectie gebruikt om deze bepaling uit een ander document dan de ITT zelf in te roepen is dat nergens zou staan dat de ITT prevaleert boven het kwalificatiedocument. Daarbij is echter een kanttekening op zijn plaats. De ITT bepaalt immers wel degelijk dat: «*In case of conflicts or contradictions between the contents of the various documents and provisions, the following order of ranking will be applicable: (...) c. the ITT will prevail over the Tender documents that were issued before the ITT.*»

Uit deze passage blijkt duidelijk dat de ITT prevaleert boven eerder verstuurde aanbestedingsdocumentatie indien er sprake is van conflicten of tegenstrijdigheden tussen de documenten. Die tegenstrijdigheid is aanwezig, aangezien de ITT uitdrukkelijk bepaalt dat de negotiation phase slechts kan aanvangen indien er twee geldige en financieel voldoende biedingen zijn ingediend. De ITT maakt op geen enkele plek melding van de mogelijkheid om met slechts één aanbieder door te gaan. De heer Korf verklaart hierover:

De heer **Korf**: «*Dat zou kunnen, maar er is ook een ander stuk, waarin staat dat, als er een volwaardig bod zou zijn, dat bod door zou mogen naar de volgende ronde. Er zijn twee stukken, eentje in het kwalificatiedocument en het andere in het ITT-document. Beide documenten zijn geldig. Bij niet-tegenstrijdigheid moet je een van die twee documenten toepassen.*»¹³⁶

Zonder twijfel staat vast dat de invitation to tender, het kerndocument van deze aanbestedingsprocedure, leidend dient te zijn. Op basis van dat document worden immers de biedingen ingediend en wordt de aanbestedingsprocedure uitgevoerd tot aan het moment van contractering.

Wachtkamerconstructie

Een andere vraag die op dat moment speelt, is welke rol de bieding van CGEA/Connexion nog kan spelen. De projectdirectie wil deze bieding achter de hand houden, primair om druk op de onderhandelingen met NS en KLM te houden en daarnaast voor het geval de onderhandelingen met NS en KLM niet zouden slagen. Oorspronkelijk was dat ook de logische reden om met minimaal twee aanbieders de onderhandelingsfase in te

¹³⁵ Invitation to tender.

¹³⁶ Verslag openbare verhoor van de heer Korf, vm. projectdirecteur HSL-Zuid, 20 mei 2015.

gaan. De projectdirectie besluit daarom CGEA/Connexxion in een «wachtkamer» te plaatsen:

De heer **Korf**: «Op mijn niveau speelde een rol dat wij ontzettend graag nog een tweede bieder bij ons wilden houden om de marktspanning op niveau te houden (...).»¹³⁷

De wachtkamerconstructie is juridisch mogelijk omdat de ITT, opmerkelijk genoeg, niet voorziet in de mogelijkheid om partijen uit te sluiten indien zij een ongeldig bod indienen, terwijl dat in de regel wel de sanctie op ongeldigheid is. Dit wordt ook door de landsadvocaat opgemerkt. Daardoor ontstaat de vreemde situatie dat een partij niet door kan naar de volgende fase van de aanbesteding, maar ook niet van de aanbesteding kan worden uitgesloten. De partij kan echter ook niet uit die wachtkamer gehaald worden, omdat de bieding immers niet voldoet aan de minimale eis van € 100 miljoen per jaar.

Om druk op de onderhandelingen te houden, moet ook worden medegedeeld dat er een partij in de wachtkamer zit. NS (en ook NMBS) is verrast over de wachtkamerconstructie en over het bericht dat de Staat met slechts één partij gaat onderhandelen:

De heer **Spaargaren**: «Dat vonden wij een toch wel wat bijzonder fenomeen. In de aanbestedingsregels, die vrij strak en streng waren opgeschreven in de invitation to tender, was niet voorzien in een situatie waarin een partij in de wachtkamer geplaatst zou worden. Er was in voorzien dat met twee partijen in een best-and-final-offerfase – dat gaat dus over het laatste en beste aanbod – dooronderhandeld zou worden. Dat bleek opeens niet zo te zijn.»¹³⁸

NMBS is er niet van gecharmeerd dat er maar één partij door gaat naar de onderhandelingen. Op 5 september 2001 laat NMBS de projectdirectie HSL-Zuid weten dat de gang van zaken leidt tot een drastische en eenzijdige inkorting van de onderhandelingstermijn en impact heeft op de onderhandelingspositie van NMBS.

Geen staatsontwikkelingsmaatschappij

Het afwijzen van het bod van NS en KLM zou grote gevolgen hebben voor de Staat. Omdat er dan geen enkele geldige bieding meer zou overblijven, zou de aanbesteding dan mislukt zijn. De Staat zou dan, conform de aanbestedingsdocumentatie, overgaan tot het zelf verzorgen van het vervoer door middel van een ontwikkelingsmaatschappij en zou het vervoer vervolgens vijf jaar later opnieuw aanbesteden.

4.10 Onderhandelingen en ondertekening

De Staat stuurt NS en KLM op 15 juni 2001 de zogenoemde invitation to direct negotiations, de uitnodiging tot directe onderhandelingen, uit. Daarin is een aantal regels vastgelegd over het onderhandelingsproces. In de dagen daarna spreken de partijen over een memorandum van overeenstemming gebaseerd op een conceptconcessieovereenkomst. Daarin staan de belangrijkste punten waarover al overeenstemming bestaat of gemakkelijk overeenstemming bereikt kan worden. Tevens

¹³⁷ Verslag openbare verhoor van de heer Korf, vm. projectdirecteur HSL-Zuid, 20 mei 2015.

¹³⁸ Verslag openbare verhoor van de heer Spaargaren, vm. directeur bedrijfs- en productontwikkeling NS, 18 mei 2015.

wordt er een onderhandelingsprotocol overeengekomen. Het memorandum van overeenstemming wordt op 6 juli 2001 ondertekend door NS en KLM en de Staat, met goedkeuring van de ministers Netelenbos en Zalm. Het ondertekenen van het memorandum wordt ook aan de Tweede Kamer gemeld. De hoogte van het bod van NS en KLM wordt daarbij niet vermeld.

Namens de Staat worden de onderhandelingen ambtelijk gevoerd door de heer Korf, projectdirecteur HSL-Zuid. Namens NS worden de onderhandelingen geleid door de heer Lantain, directielid van NS.

In de onderhandelingen spelen met name vier majeure kwesties: het bereiken van overeenstemming met SNCF, het bereiken van overeenstemming met NMBS, het garantievermogen en een tariefrestrictie bepaling.

SNCF

Een belangrijk punt is het bereiken van overeenstemming met SNCF. Hoewel de projectdirectie van plan was met SNCF een concept-overeenkomst te sluiten, zoals ook met NMBS was gedaan, is dit nog niet gebeurd. Dit brengt enkele risico's met zich mee, onder meer het daadwerkelijk beschikbaar komen van voldoende treinpaden naar Parijs en overeenstemming over de internationale tarieven en het te gebruiken materieel. Het consortium van NS en KLM neemt deze risico's van de Staat over in ruil voor een verlaging van de concessievergoeding met € 18,4 miljoen. Het overnemen van dit risico wordt al in het memorandum van overeenstemming overeengekomen.

De heer **Spaargaren**: *«We hebben met de overheid in die tweede fase gesproken over wat er nog geregeld moest worden met de NMBS en de SNCF, bovenop wat er in vrij rudimentaire vorm al door de Staat was afgesproken met deze partijen in het conceptcontract en de afspraken met de SNCF. Op basis van de relatie en de gesprekken met de partijen voordat de aanbesteding begon - voor alle duidelijkheid: we mochten niet met deze partijen spreken tussen het moment van het ontvangen van de ITT in december en ik meen oktober of misschien juli bij het ondertekenen van het memorandum of understanding (...) We hebben dus minimaal een halfjaar niet met de partijen mogen spreken. Op basis van de ervaringen voor die periode dachten we dat we die risico's konden overnemen van de Staat, ook omdat wij de beoogde vervoerder zouden zijn. Dan kun je beter vervoerders met elkaar die afspraken laten maken. Dat was ook de gedachte van de Staat op dat moment. Omdat het een zekere risicovermindering voor de Staat met zich meebracht en een zekere risicotoenname voor de NS, is toen die 18,4 miljoen afgesproken, als verlaging van de concessievergoeding.»*¹³⁹

Garantievermogen

Oorspronkelijk is in de ITT een nakomingsgarantie (performance bond) ter waarde van € 100 miljoen geëist. Dat bedrag zal bij niet-nakoming door de vervoerder opeisbaar worden. In de onderhandelingsfase wordt dit omgezet van een nakomingsgarantie in een garantievermogen van de moedermaatschappijen. Een garantievermogen van de moedermaatschappijen is goedkoper dan een nakomingsgarantie van de bank (omdat dit garantievermogen, anders dan de nakomingsgarantie, niet op de

¹³⁹ Verslag openbare verhoor van de heer Spaargaren, vm. directeur bedrijfs- en productontwikkeling NS, 18 mei 2015.

kapitaalmarkt geleend hoeft te worden). Tevens komt het garantievermogen aan HSA toe, om verliezen te financieren en daarmee de kans op een faillissement te verkleinen, terwijl de nakomingsgarantie zou toekomen aan de Staat op het moment dat HSA niet aan zijn verplichtingen zou voldoen. Het bedrag wordt verhoogd van € 100 miljoen naar € 200 miljoen. Tegenover de omzetting en verhoging van de nakomingsgarantie naar het garantievermogen staat een verlaging van de jaarlijkse concessievergoeding van € 12 miljoen per jaar.

Tevens zou HSA worden opgestart met € 44 miljoen werkkapitaal. Zo heeft HSA maximaal € 244 miljoen ter beschikking, boven op de toekomstige opbrengsten uit kaartverkoop. Deze totale garantie van € 244 miljoen wordt de inzet van een jarenlange discussie tussen de Staat en NS:

De heer **Elias**: «Als u het terugreken, komt het ongeveer op hetzelfde neer. Er moest ruim 2 miljard worden terugverdiend in vijftien jaar; het ging om 100 miljoen per jaar. Er werd voor 200 miljoen een soort comfort geboden. Was dat niet veel en veel en veel te weinig?»

De heer **Korf**: «Het is maar hoe je het bekijkt. Er stonden twee grote ondernemingen achter die zich samen garant stelden voor het feit dat die hogesnelheidstrein zou gaan rijden. Die moeders stonden er ook achter. De vraag dus wat er in de onderneming moest worden gepompt en wat er bij de moeders moest worden gereserveerd. Als NS echt wilde scoren met dit verhaal, had zij in het eigen vermogen natuurlijk voldoende gereserveerd daarvoor.»¹⁴⁰

Tariefrestrictie

NS en KLM maken zich zorgen over de hoge tarieven. Het consortium heeft tarieven van gemiddeld 60% boven de normale prijs van een treinkaartje als optimum berekend, met uitschieters tot 100% in de spits. In het perspectief van NS volgt dit uit de inrichting van de aanbesteding, waarbij in de eerste ronde is ingezet op een financieel optimaal bod. NS heeft hoge tarieven gehanteerd en geen maatschappelijk gewenste tarieven. In het perspectief van NS zou daar in de tweede ronde of in de onderhandelingen ruimte voor zijn.

Bij het begin van de onderhandelingen geeft NS direct aan dat NS en KLM graag een tariefrestrictiebepaling opgenomen zien worden, in ruil voor een verlaging van de concessievergoeding. Het uitgangspunt voor het kabinet is echter tariefvrijheid.

In het memorandum van overeenstemming wordt geen overeenstemming bereikt over een tariefrestrictie, vandaar dat het later in de onderhandelingen terugkomt. Om een oordeel te kunnen vellen over de vraag van NS en KLM, vraagt de projectdirectie NS en KLM om een onderbouwing van de effecten van een tariefrestrictie op de businesscase en de hoogte van de concessievergoeding. Het bedrag waar NS en KLM aanvankelijk op uitkomen, € 55 miljoen per jaar, acht de projectorganisatie te mager onderbouwd. Intern houdt NS eind september rekening met het scenario dat het kabinet de tariefrestrictie niet zal accepteren, zo blijkt uit een terugkoppeling aan de raad van commissarissen. Tegelijkertijd wordt aan de Staat een nieuwe berekening overhandigd, ter onderbouwing van de effecten van een tariefrestrictie. In die nieuwe onderbouwing komen NS en KLM uit op een effect van € 47 miljoen per jaar op de concessiever-

¹⁴⁰ Verslag openbare verhoor van de heer Korf, vm. projectdirecteur HSL-Zuid, 20 mei 2015.

goeding. Intern wordt hier door de projectorganisatie naar gekeken. Hoewel er vraagtekens bij geplaatst worden, wordt het bedrag van € 47 miljoen in ruil voor de tariefrestrictiebepaling uiteindelijk door de heer Korf geaccepteerd:

De heer **Van Gerven**: «*U hebt daar ja tegen gezegd.*»

De heer **Korf**: «*Jazeker, met het uitdrukkelijke advies om het artikel niet te gebruiken. In die zin dus: ja.*»¹⁴¹

De Staat is niet van plan van de tariefrestrictiebepaling gebruik te maken, en heeft daarom ook niet verder onderhandeld over de hoogte van het bedrag.

De heer **Korf**: «*Even heel simpel: als de politiek dit artikel had ingeroepen voor 1 september, hadden wij te veel teruggegeven aan NS en had NS daarvan geprofiteerd.*»¹⁴²

De planning is om op 12 oktober 2001 tot een definitieve concessieovereenkomst te komen. Doordat verschillende punten in de onderhandelingen langer duren dan voorzien, zijn beide partijen op die datum nog niet zover dat dan al een definitieve overeenkomst kan worden getekend. Er wordt gestreefd naar overeenstemming, zodat het besluitvormingsproces kan worden afgerond.

Voorafgaand aan 12 oktober wordt aan de twee betrokken bewindspersonen, minister Netelenbos en minister Zalm, mandaat gevraagd om de onderhandelingen af te ronden. In het memo dat beide ministers ontvangen, wordt de tariefrestrictiebepaling opgenomen als beslispunt. Het ambtelijke voorstel is om de tariefrestrictiebepaling niet op te nemen, gezien de hoge kosten. Mocht de Tweede Kamer toch een tariefrestrictie wensen, dan ontstaat de situatie dat opnieuw onderhandeld zal moeten worden. De ministers Zalm en Netelenbos gaan met deze inzet voor de onderhandelingen akkoord.¹⁴³

De onderhandelingen op 12 oktober 2001 worden echter nog stevige onderhandelingen. Met name het punt van de tariefrestrictiebepaling blijkt voor NS en KLM een zeer aangelegen punt. Nadat NS gedreigd heeft met weglopen, besluit het onderhandelteam van de Staat toch maar te overwegen de tariefrestrictiebepaling in de overeenkomst op te nemen. In het holst van de nacht belt de heer Korf vervolgens minister Netelenbos op om toestemming te vragen om de tariefrestrictiebepaling op te nemen in de concessieovereenkomst.¹⁴⁴ Minister Netelenbos gaat akkoord met de tariefrestrictiebepaling omdat de bepaling alleen ingeroepen kan worden door de minister van Verkeer en Waterstaat. Later gaat ook minister Zalm akkoord. Het artikel roept geen verplichting in het leven om daadwerkelijk de tariefrestrictie op te leggen. Het (financiële) risico van de bepaling is zodoende beperkt. Bovendien wil de Staat nu echt tot een overeenkomst komen met NS:

¹⁴¹ Verslag openbare verhoor van de heer Korf, vm. projectdirecteur HSL-Zuid, 20 mei 2015.

¹⁴² Verslag openbare verhoor van de heer Korf, vm. projectdirecteur HSL-Zuid, 20 mei 2015.

¹⁴³ Verslag openbare verhoor van de heer Zalm, vm. minister van Financiën, 21 mei 2015, en Verslag openbare verhoor van mevrouw Netelenbos, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 21 mei 2015.

¹⁴⁴ Verslag openbare verhoor van mevrouw Netelenbos, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 21 mei 2015.

De heer **Van Gerven**: «Ja, maar minister Zalm was dus not amused. Is hij het geweest die de tariefrestricte heeft geblokkeerd, of was dat minister Netelenbos?»

De heer **Pans**: «Nee. Minister Netelenbos zat exact op dezelfde lijn. Zij was ertegen, maar wij wilden de zaak nu eens afronden. Als de spoorwegen er nou per se aan hechten dat dit in het contract wordt opgenomen, willen wij het best in het contract opnemen, maar het is van beperkte duur. Je moet die restrictie voor een bepaald moment hebben uitgeoefend, maar wij zouden die niet gaan uitoefenen. Probleem opgelost, contract rond.»¹⁴⁵

De heer **Zalm**: «Ik was daar geen voorstander van. Aan de andere kant zag ik er ook wel de voordelen van. Los van het feit dat men bij de NS ongetwijfeld dacht «als het op die manier gaat, scheelt ons dat weer in de afdracht», kon ik mij vanuit de NS ook wel voorstellen dat ze dachten: nu hebben wij een contract zonder tariefrestricte en vervolgens krijgen we de Tweede Kamer, die dan toch een tariefrestricte gaat opleggen; dat gaat ons geld kosten en dan kunnen we het ook niet meer betalen. Dan is het ook niet onverstandig om van tevoren te zeggen: als dit of dat gebeurt, dan heeft dat het volgende effect op de afdracht. Anders moet je alle onderhandelingen weer opnieuw beginnen. Dus ik kon er uiteindelijk wel mee leven, zij het dat zowel minister Netelenbos als ook ik van mening was dat het ongewenst is om een tariefrestricte toe te passen.»¹⁴⁶

Vage afspraken met NMBS

Een ander punt waar in de onderhandelingen over gesproken wordt, is de overeenkomst met NMBS. Onderdeel van de ITT is een conceptcontract met NMBS, te ondertekenen door de uiteindelijke vervoerder. Het conceptcontract bevat een aantal afspraken over de verbinding Amsterdam-Brussel, maar bevat op een aantal onderdelen ook geen afspraken. Zo gaat het conceptcontract niet in op de verbindingen Den Haag-Brussel en Breda-Brussel, verbindingen die de Staat wel met NS en KLM wil contracteren. Gelijktijdig aan de onderhandelingen tussen Staat en NS en KLM, worden NS en KLM geacht ook onderhandelingen te voeren met NMBS. NS en KLM en NMBS komen hier echter niet uit. NMBS wenst geen verlieslatende verbindingen te exploiteren en is bovendien niet te spreken over het feit dat de onderhandelingsronde korter duurt en met slechts één partij plaatsvindt. Zodoende zijn er dus geen bindende afspraken met NMBS over alle gewenste verbindingen.

Ondertekening van de concessieovereenkomst

Kort voor de geplande datum van ondertekening van de concessieovereenkomst ziet NS nog te veel risico's om de overeenkomst daadwerkelijk te tekenen. Begin december 2001 circuleert er binnen NS een memo met bezwaren, geuit door een van de hoofdrolspelers in de totstandkoming van het bod. NS wil nogmaals met het ministerie onderhandelen, bijvoorbeeld op de datum die reeds gepland stond voor de contractondertekening. Het advies luidt: «*Pennen thuis laten zodat er niet in de gauwigheid tóch getekend wordt!*»

NS besluit zijn bezwaren ook in een tweetal brieven, van 3 en 5 december 2001, kenbaar te maken aan de heer Korf.

¹⁴⁵ Verslag openbare verhoor van de heer Pans, vm. secretaris-generaal Verkeer en Waterstaat, 18 mei 2015.

¹⁴⁶ Verslag openbare verhoor van de heer Zalm, vm. minister van Financiën, 21 mei 2015.

De heer **Spaargaren**: «[Die brief sturen] deden we omdat we op dat moment (...) een aantal dingen zagen gebeuren die ons grote zorgen baarden. Ik heb net al drie zorgpunten genoemd ten aanzien van de NMBS, namelijk het feit dat men niet aan Den Haag-Brussel wilde meewerken en ook niet aan Breda-Brussel en dat men wilde delen in de binnenlandse opbrengsten. Verder zagen we dat de technische specificaties van de lijn, van de infrastructuur, nog steeds in beweging waren. We vermoedden dat het weleens heel lastig zou kunnen zijn om een trein te kopen die paste bij technische specificaties die nog niet bekend waren. Een vijfde zorgpunt betrof de tariefrestrictie. Er was alleen een kan-bepaling afgesproken met het Ministerie. We kregen het vermoeden dat de Minister of in ieder geval de ambtenaren die niet zouden willen invoeren. Bovendien wisten we dat de Minister eerst wilde tekenen en dan pas het parlement wilde informeren. Op basis van onze gesprekken met Tweede Kamerleden in eerdere fases over IC Max et cetera waren we bezorgd dat de Kamer op dat moment voor een voldongen feit zou worden gesteld. We hadden dus een hele set van argumenten op grond waarvan we tegen de directie zeiden: we adviseren het tekenen nog maar even uit te stellen; we hebben nog tijd om dat te doen en we hebben de afgelopen maanden een aantal dingen gemerkt die ons echt zorgen baren.»¹⁴⁷

In de brief van 5 december schrijft NS onder meer:
«U kiest er nu nadrukkelijk voor de aanbestedingsrechtelijke constructie, die door u is gevolgd, geheel volgens plan te continueren. Ons consortium rest, na de tot nu toe gezette stappen, niets anders dan ook de volgende stap te zetten door ondertekening van de Concessieovereenkomst, het contract met de NMBS en de verdere bijlagen. Geen enkel ander Consortium zou zich, onder de gegeven risico's en omstandigheden, kunnen veroorloven dergelijke overeenkomsten zonder nadere afspraken of garanties te tekenen.»

Daarmee heeft NS gelijk: er was ook geen ander consortium dat deze risico's op zich wilde nemen. Zo had DB/Arriva onder meer om die reden een voorwaardelijk bod ingediend.

Aan de andere kant heeft men aan de kant van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat juist haast. De ondertekening was oorspronkelijk gepland voor 12 december 2001, maar wordt vervroegd naar 5 december. Daarmee valt de geplande ondertekening een dag voor een algemeen overleg met de vaste Kamercommissie en wordt de Tweede Kamer geconfronteerd met een getekend contract. Projectdirecteur Korf is ontstemd over de brief van NS:

De heer **Korf**: «Je had gedeald over een risico dat je overnam; dan moet je twee weken later niet gaan huilen.»

De heer **Elias**: «U vond dat NS ten onrechte piepte?»

De heer **Korf**: «Ja. Je had gewoon een heel duidelijke deal gemaakt. NS nam de aanlanding met België, Brussel en Parijs van ons over en wij gaven aan hoe wij daarbij behulpzaam zouden zijn en dat wij zouden proberen om alle deuren voor NS te openen. En toen kwam één minuut voor twaalf terug: misschien lukt het ons wel niet. Dat was geen reden om niet te ondertekenen.»

¹⁴⁷ Verslag openbare verhoor van de heer Spaargaren, vm. directeur bedrijfs- en productontwikkeling NS, 18 mei 2015.

De heer **Elias**: «Vanuit de optiek van NS was ondertekenen natuurlijk een groot risico. Dat beschreef NS ook.»

De heer **Korf**: «Dan had ze het niet moeten doen.»¹⁴⁸

NS neemt de risico's echter, door de concessieovereenkomst te ondertekenen, wel op zich.

De heer **Timmer**: «Wij hebben het gedaan en dat was maar goed ook, omdat anders de conclusie zou zijn geweest dat de tender was mislukt.(...). Ik zag het bod als de afsluiting van een uiterst ongelukkige periode. Ik heb misschien de misrekening gemaakt dat als het stof zou zijn opgetrokken, we alsnog tot redelijke afspraken konden komen.»

De heer **Van Gerven**: «Dan was dat bedrag van 178 miljoen van tafel gegaan.»

De heer **Timmer**: «Dat was in ieder geval aangepast; daar ben ik zeker van. Immers, wat voor situatie was er toen ontstaan? Het staatsbedrijf NS had de deal gewonnen. Toch? En alle financiële plussen en minussen die daarbij horen, zijn voor rekening van de schatkist. Dus het had geen zin meer om over dat hoge bod ... Ik wil best kwijt dat het mij enorm irriteert dat dat hoge bod het hoofdprobleem van dit dossier is geworden. Dat is onzin. (...) Met dat bod hebben wij ons de ellende bespaard van het openlijk mislukken van de tender. Dat wil ik benadrukken. Dat bod was bedoeld om een punt te zetten achter een volstrekt idiote exercitie.»

De heer **Van Gerven**: «(...) als ik u zo hoor, zegt u: luister eens, wij hadden ook 178 geboden als de HSA niet had bestaan, dus als de dochteronderneming er niet was geweest. Dan had u gewoon keurig elk jaar die 178 miljoen betaald als NS.»

De heer **Timmer**: «En dan had er in het jaarverslag van de Nederlandse Spoorwegen een aftrekpost van de winst gestaan: afdracht vergoeding concessie.»

De heer **Van Gerven**: «Dat klopt. Maar dat had u dan ook gerealiseerd. Of dat hadden ze moeten realiseren.»

De heer **Timmer**: «Dat was onvermijdelijk, want er was een contract.»¹⁴⁹

Voor ondertekening van de concessieovereenkomst lukt het noch de Staat, noch NS sluitende afspraken met NMBS te maken over de uit te voeren verbindingen, de daartoe aan te schaffen treinen en de verdeling van de opbrengsten. Met het ondertekenen van de concessieovereenkomst wordt de vervoerder verantwoordelijk voor het alsnog tot stand brengen van die afspraken. De Staat signaleert dus de risico's en schuift de verantwoordelijkheid hiervoor door naar de vervoerder.

Een moeizaam proces tussen de Staat en NS resulteert zo in een concessieovereenkomst waarvan over de uitvoerbaarheid bij beide partijen twijfels bestaan. Op 5 december 2001 wordt zo, in een niet al te feestelijke stemming, de concessieovereenkomst¹⁵⁰ ondertekend in Madurodam. Op dezelfde dag wordt ook High Speed Alliance Beheer BV (HSA) opgericht, het vereiste aparte hsl-bedrijf waarin NS (90%) en KLM (10%) participeren. De oprichting van het bedrijf en de concessieovereenkomst betekenen niet alleen een begin van de activiteiten voor de realisatie van het vervoer over de HSL-Zuid, maar ook een voortzetting van de strijd tussen NS en de Staat over dit vervoer.

¹⁴⁸ Verslag openbare verhoor van de heer Korf, vm. projectdirecteur HSL-Zuid, 20 mei 2015.

¹⁴⁹ Verslag openbare verhoor van de heer Timmer, vm. president-commissaris NS, 20 mei 2015.

¹⁵⁰ De volledige tekst van de concessieovereenkomst is opgenomen als bijlage bij de verslagen van de openbare verhoren.

4.11 De concessieovereenkomst

Gecontracteerde vervoersaanbod

In de concessieovereenkomst is afgesproken dat HSA de in tabel 4.3 opgesomde verbindingen zal verzorgen. Hierbij zij vermeld dat 16 treinen per dag corresponderen met een uursdienst en 32 treinen per dag met een halfuursdienst.

Tabel 4.3: Frequenties en reistijden HSL-Zuid

(treinen per dag, reistijd in minuten)	PKB 1996	Concessie 2001
Internationale hogesnelheidstrein		
Amsterdam–Parijs	Ja – 185 min	16 x 183 min
Amsterdam–Brussel	Ja – 100 min	16 x 93 min
Den Haag–Brussel	Ja – 79 min	4x
Breda–Antwerpen–Brussel	Ja ¹	16x
Amsterdam–Londen	Ja – 226 min	–
Binnenlandse intercity		
Amsterdam–Rotterdam	Ja	32 x 38 min
Amsterdam–Rotterdam–Breda	Ja	32 x 62 min
Den Haag–Rotterdam–Breda–Eindhoven	Ja ²	–

¹ uit Arnhem

² door naar Maastricht

Ten opzichte van de verbindingen die als mogelijkheid in de PKB werden genoemd, zijn in het gecontracteerde vervoer geen treinen opgenomen naar Londen en evenmin treinen die na Breda doorrijden over het hoofdrailnet.

Een concrete aanvangsdatum voor het vervoer is nog niet afgesproken, maar voor 1 oktober 2006 zal deze niet zijn. De concessieovereenkomst kent diverse bepalingen om deze in de toekomst vast te kunnen leggen en te kunnen verschuiven. Tussen de oplevering van de infrastructuur en de aanvang van het vervoer zal HSA twintig weken onbelemmerd toegang hebben tot de HSL-Zuidinfrastructuur om een proefbedrijf uit te kunnen voeren.

Vanaf de startdatum van het vervoer betaalt NS jaarlijks € 148 miljoen om over de HSL-Zuid te mogen rijden. De eerste 4 jaar geldt een ingroei-korting, waardoor NS effectief moet betalen voor 13,5 volle jaren.

In de concessieovereenkomst is opgenomen dat internationale reizigers én binnenlandse reizigers «businessclass» verzekerd zullen zijn van een zitplaats, door middel van een verplichte reservering. Voor reizigers «economyclass» in binnenlandse treinen geldt een zitplaatskans van 98% in de drukste trein.

Tevens is de mogelijkheid opgenomen dat de Staat voor 1 september 2002 de opslag op tarieven voor binnenlands vervoer tot gemiddeld 25% beperkt. In dat geval krijgt NS een korting van € 47 miljoen per jaar op de gebruiksvergoeding.

Hoogte van de gebruiksvergoeding

De uiteindelijke overeengekomen gebruiksvergoeding van € 148 miljoen per jaar is hoog, maar wat wil dit bedrag nu in concreet voorstelbare termen zeggen? Het betekent dat HSA circa € 400.000 per dag moet afdragen. Omgerekend naar één enkele treinrit, van bijvoorbeeld

Amsterdam naar Rotterdam, moet HSA gemiddeld circa € 1.300 afdragen. Dit bedrag moet worden opgebracht door de inzittenden van die trein.¹⁵¹ Het bedrag komt nog boven op de normale exploitatiekosten van de treinrit, die HSA eveneens moet terugverdienen uit kaartverkoop.

Als het aantal reizigers tegenvalt, ontstaat zo al snel een probleem, omdat dit bedrag dan door minder reizigers opgehoest moet worden.

Risicovolle elementen

De concessieovereenkomst bevat, al naar gelang het gehanteerde perspectief, verschillende ambitieuze of problematische elementen:

- Een combinatie van drie factoren leidt tot een hoog faillissementsrisico voor HSA. Die drie factoren betreffen het geëiste aparte bedrijf, met daarbij een in hoogte beperkt garantievermogen én een hoge concessiebetaling. Een bidder met een riskant bod heeft daardoor lagere risico's dan wanneer bijvoorbeeld geëist zou zijn dat het moederbedrijf zelf eventuele verliezen zou moeten bijpassen.
- Er worden hoge eisen gesteld aan de treinen, die aan diverse nieuwe eisen moeten voldoen. Er is echter ook weinig tijd tot de beoogde startdatum van het vervoer en daarmee weinig tijd om deze nieuwe treinen te realiseren (zie verder hoofdstuk 6).
- De treinen tussen Amsterdam-Brussel moeten dit traject in 1 uur en 33 minuten (93 minuten) kunnen afleggen. Deze maximale reistijd is berekend aan de hand van materieel met een maximumsnelheid van 300 km/u, maar het bod van NS en KLM gaat voor 16 van de 32 treinen uit van materieel dat maximaal 220 km/u kan rijden.
- Er worden 16 treinen per dag naar Parijs gecontracteerd, terwijl er op dat moment zo'n 6 per dag rijden. Er wordt dus een ruime verdubbeling van het vervoer verwacht.
- Over een deel van het vervoer – de lijnen van Brussel naar Breda en Den Haag – zijn nog geen sluitende afspraken met NMBS. Dit was voor het bid-team van NS reden om de concessieovereenkomst nog niet te willen tekenen.
- De concessieovereenkomst voorziet in onvoldoende gronden voor de Staat om voortijdig de overeenkomst te kunnen ontbinden en in onvoldoende mogelijkheden om de continuïteit van het vervoer in zo'n geval te verzekeren.¹⁵²

Elk van deze elementen zorgt later nog voor problemen, die in de komende hoofdstukken aan bod komen. Geen van die hoge ambities zijn uiteindelijk gerealiseerd:

- HSA gaat bijna failliet en de uiteindelijke concessiebetaling is duidelijk lager.
- Het lukt niet om op de beoogde aanvangsdatum treinen gereed te hebben en uiteindelijk komen er andere treinen, met ontheffing voor een aantal technische eisen.
- Brussel wordt niet in 93 minuten bereikt.
- Parijs wordt niet zestien keer per dag bereikt.
- De verbindingen van Breda en Den Haag naar België zorgen voor jarenlange discussie met de Belgische Staat en NMBS en resulteren uiteindelijk in een trein die er langer over doet dan voor de opening van de HSL-Zuid.
- Als het hsl-vervoer niet tot stand komt, is het niet in het belang van de Staat de concessieovereenkomst te onbinden. De Staat zou dan

¹⁵¹ Vanzelfsprekend zijn er drukkere en minder drukke treinen.

¹⁵² Zie de beperkte gronden die opgenomen zijn in art. 19 Concessieovereenkomst.

slechter af zijn dan door met HSA door te gaan. Heraanbesteding is niet goed mogelijk omdat dit langer duurt dan een jaar, terwijl HSA slechts een jaar verplicht is te blijven rijden.

4.12 Conclusies

Algemeen: rommelige, inconsequente en gebrekkige concessieverlening door stapeling van doelstellingen

Het hele traject van de verstrekking van de vervoersconcessie overziend, stelt de commissie vast dat het doel dat ooit met de aanleg van de HSL-Zuid beoogd werd, is ondergesneeuwd onder andere doelstellingen en belangen. Ooit was er een vervoersdoelstelling en de visie van snelle treinverbindingen tussen Europese hoofdsteden. In de jaren negentig komen daar andere doelen bij. De ambitie om een deel van de aanlegkosten door middel van publiek-private samenwerking terug te verdienen wordt expliciet vastgelegd in de planologische kernbeslissing. De strategische en meer impliciete beleidsdoelstelling om door middel van marktwerking te komen tot een andere ordening binnen de spoorsector, dan wel marktprikkels te gebruiken voor een betere aansturing van NS, komen erbij. In een tijdsgewricht van liberalisering en marktwerking is het onder het tweede kabinet Kok gekomen tot een aanbesteding van de vervoersconcessie, terwijl er, zo stelt de commissie vast, tegelijkertijd een wens bestaat om het vervoer over de HSL-Zuid door NS te laten uitvoeren. Dat heeft het verloop van de aanbestedingsprocedure sterk beïnvloed en ertoe geleid dat het kabinet het zelfgekozen instrumentarium van een aanbesteding niet consequent heeft gehanteerd. Vandaag de dag kan vastgesteld worden dat aan geen van de voorwaarden van de tenderprocedure HSL-Zuid is voldaan. Het gecontracteerde vervoersaanbod in de concessieovereenkomst wijkt af van de verwachtingen die zijn gewekt ten tijde van de planologische kernbeslissing. Afgezien van de Thalys is de reistijd naar Brussel langer dan voor de aanleg van de HSL-Zuid. Er zijn geen doorgaande treinen vanuit de Randstad of Brussel naar de Brabantse stedenrij, geen doorgaande treinen van Nederland naar Zuid-Frankrijk of Londen. De commissie is van oordeel dat het belang van de reiziger is ondergesneeuwd te midden van een kluwen van financiële, strategische en politiek-bestuurlijke belangen.

Conclusies over het handelen van de Staat: kabinet zwalkt in keuze voor marktwerking en de belangen van de eigen staatsdeelneming NS

Eerste kabinet Kok zet in op openbare aanbesteding

Het eerste kabinet Kok maakt halverwege de jaren negentig van de vorige eeuw bewust de keuze om in te zetten op een openbare aanbesteding van de vervoersrechten voor de HSL-Zuid. Die keuze past in het toen bestaande tijdsgewricht van economische groei en liberalisering. In lijn met dat tijdsgewricht bestaat de wens om meer marktprikkels aan te brengen in de spoorsector en met private financiering een deel van de hoge aanlegkosten van de HSL-Zuid terug te verdienen. De keuze voor een openbare aanbesteding voor het internationale vervoer in 1999 vloeit daaruit voort.

Getroebleerde verhoudingen tussen Staat en NS

De vervoersrechten voor de HSL-Zuid maken deel uit van een reeks dossiers waarop de Staat en NS in deze periode botsen. NS is weliswaar verzelfstandigd, maar is nog steeds voor 100% een staatsdeelneming. Lange tijd heeft het ontbroken aan een expliciet kader voor de sturing van NS door de Staat. De nieuwe spoorwegwet was immers nog niet in werking getreden. De commissie is van oordeel dat de moeizame

verhoudingen tussen de Staat en NS de besluitvorming over de invulling van het vervoer over de HSL-Zuid gecompliceerd en vertraagd hebben. De beroerde betrekkingen zijn zowel de Staat als NS aan te rekenen. Beide hebben zich verloren in een destructief onderhandelingspel. De commissie merkt daarbij op dat deze situatie in de eerste plaats is ontstaan door de beleidswensen van het kabinet, die strategisch gedrag van de kant van NS hebben uitgelokt. De commissie vindt het teleurstellend dat beide partijen, in het bijzonder de Staat als hoeder van het algemeen belang, niet in staat zijn geweest om de gezamenlijkheid te bereiken waarmee het algemeen belang het best gediend zou zijn geweest.

Tweede kabinet Kok kiest voor openbaar aanbesteden internationaal vervoer

De commissie stelt vast dat na een periode van twee jaar, waarin twee opeenvolgende kabinetten zich met het vervoer over de HSL-Zuid hebben beziggehouden, de ministerraad in het voorjaar van 1999 een definitief besluit neemt over de wijze waarop zij via publiek-private samenwerking een bijdrage uit de exploitatie van de HSL-Zuid wil ontvangen. De commissie constateert daarbij dat minister Netelenbos, vanaf de zomer van 1998 de verantwoordelijke bewindspersoon, de ruimte neemt zich te bezinnen op de mogelijkheden en de gedachten zoals die hierover binnen het eerste kabinet-Kok leven. Minister Netelenbos neemt daarbij de positie van NS nadrukkelijk in ogenschouw en maakt de keuze om niet ál het vervoer over de HSL-Zuid aan te besteden, maar alleen het internationale vervoer. Met het uitsturen van het registration document, waarin deze keuzes zijn vastgelegd, wordt een eerste stap gezet in de richting van de aanbesteding van de vervoersconcessie voor de HSL-Zuid.

Tweede kabinet Kok kiest voor een eerste kans voor NS voor het binnenlandse vervoer

De voorbereiding van de aanbesteding van de vervoersrechten voor de HSL-Zuid vindt plaats onder het eerste kabinet Kok. De besluitvorming over de vormgeving van het vervoer over de HSL-Zuid is aan het tweede kabinet Kok. Het kabinet wil enerzijds NS de tucht van de markt laten voelen, anderzijds zijn eigen staatsdeelneming niet te veel beschadigen. Minister Netelenbos, op dat moment verantwoordelijk voor het spoor en NS, is van mening dat NS een belangrijke rol zou moeten spelen bij het vervoer op de HSL-Zuid. NS en de Tweede Kamer zijn van mening dat NS een dominante rol zou moeten spelen in het vervoer over de HSL-Zuid. In die context besluit het kabinet in 1999 op voorstel van minister Netelenbos om NS de kans te geven om een eerste exclusief bod uit te brengen op de rechten voor het binnenlandse vervoer op de HSL-Zuid.

Verkeer en Waterstaat onderneemt met de Oranjecombinatie een risicovolle poging om alsnog onderhands aan NS en zijn partners te gunnen

Vervolgens wordt op initiatief van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat begin 2000 alsnog geprobeerd om alle vervoersrechten voor de HSL-Zuid onderhands te gunnen aan een combinatie van NS, KLM en Schiphol. De eerste fase van de openbare aanbesteding, de marktdialoog, is dan al in gang gezet. Om onderhands te kunnen gunnen zou de al in gang gezette procedure voor de openbare aanbesteding stopgezet moeten worden. Dat was in beginsel mogelijk geweest. De uitkomst van de marktdialoog zou aanleiding kunnen geven te besluiten dat de aanbesteding niet moet worden voortgezet indien aan specifiek benoemde voorwaarden voor het succesvol organiseren van een

aanbesteding niet voldaan zou zijn. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat bewandelt echter twee routes tegelijk: die van de marktdialoog én die van vergaande communicatie met de Oranjecombinatie over een bod. Minister Netelenbos verbindt vervolgens beide routes in één voorstel: niet voortzetten van de aanbesteding en overgaan tot onderhandse gunning aan de Oranjecombinatie. Juist door die combinatie waren grote risico's aan dit voorstel verbonden. Het voorstel is dan niet meer alleen gebaseerd op objectiveerbare argumenten volgend uit de marktdialoog, maar kan ook de indruk wekken van een voorkeur voor de Oranjecombinatie. De commissie constateert dat het stoppen van de gestarte procedure en het gunnen aan de Oranjecombinatie juridisch mogelijk was, mits daar voldoende objectiveerbare redenen voor waren. De commissie acht het onbetamelijk dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat aan NS, KLM en Schiphol gevraagd heeft een bod in te dienen, terwijl op dat moment de marktdialoog met de geregistreerde partijen al liep. De commissie is van oordeel dat dit getuigt van inconsequent beleid met navenante risico's. Het heimelijk acteren door het ministerie wordt geïllustreerd door het feit dat andere departementen pas zeer laat op de hoogte werden gesteld.

Uiteindelijk toch openbare aanbesteding van al het vervoer met NS in een gunstige positie

Na interne strijd besluit het kabinet medio 2000 de openbare aanbesteding door te zetten. Het kabinet neemt die beslissing in de wetenschap dat NS met zijn partner KLM in een gunstige uitgangspositie zit om de aanbesteding te winnen. De commissie is van oordeel dat de keuze voor een openbare aanbesteding niet consequent is uitgevoerd. Het kabinet heeft, mede ingegeven door de opstelling van de Tweede Kamer ten faveure van NS, een zwalkende koers gevaren en zich daarmee geen betrouwbare partner getoond voor de belanghebbende partijen, NS inbegrepen.

Financiële belangen overheersen vervoersdoelstellingen

Het kabinet heeft bij de inrichting van de openbare aanbesteding veel belang gehecht aan de hoogte van de biedingen. Dat heeft ertoe geleid dat de hoogte van het bod doorslaggevend werd. De hoogte van de concessieopbrengst was het belangrijkste beoordelingscriterium in de eerste ronde. Een tweede ronde, waar eerder sprake van was en waarin meer aandacht aan kwalitatief vervoerskundige criteria zou kunnen zijn gegeven, vindt niet plaats. Het realiseren van vervoersdoelstellingen is daardoor op de achtergrond geraakt. Hierdoor kan het gebeuren dat het niet halen van de beoogde vervoersdoelstelling – een reistijd van 93 minuten van Amsterdam naar Brussel - door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt gezien als een punt van ondergeschikt belang.

Stoppen met de aanbesteding is geen optie

Het realiteitsgehalte van het bod van NS en KLM is bijzonder twijfelachtig, zowel financieel als vervoerskundig. De twijfels over de reizigersaantallen en de realiseerbaarheid van het bod lijken minder zwaar te wegen dan de hoogte van het bod, de mogelijkheid om aan NS te gunnen en het geloof dat het wel goed zou komen indien dit alles als harde verplichting in het contract met NS en KLM zou komen te staan. Vanuit de markt waren er duidelijke signalen dat de ondergrens van € 100 miljoen voor het gevraagde niet haalbaar was. De Staat heeft de ogen gesloten voor die signalen en gekozen voor een wachtkamerconstructie om nog enige vorm van spanning op de uitonderhandeling te houden. Op zijn beurt heeft de Staat de handelwijze van NS en KLM gedoogd en het bod van NS

geaccepteerd, ondanks ook toen al bestaande twijfels over het realiteitsgehalte. De commissie constateert dat nooit daadwerkelijk is overwogen het bod van NS en KLM niet-ontvankelijk te verklaren. Het kabinet heeft vertrouwd op de onvoorwaardelijke toezegging van NS en KLM om te voldoen aan de eisen en ook volledig uitvoering te geven aan hun bod. Ook heeft de Staat, om maar tot afronding van de onderhandelingen te komen, ingestemd met een tariefrestrictiebepaling waar men ten principale op tegen was en die men niet van plan was om uit te voeren.

De commissie heeft de stellige indruk dat de aanbesteding simpelweg niet mocht mislukken, vanwege prestige, vanwege tijdsdruk en vanwege de complexe weg die was afgelegd om tot de aanbesteding te komen. De logische consequentie van het uitblijven van een vertrouwenwekkend antwoord vanuit de markt, zijnde het stopzetten van de aanbesteding, is nooit serieus overwogen. Er was op basis van de door de Staat zelf opgestelde aanbestedingsdocumentatie voldoende reden om de aanbesteding te stoppen, aangezien er hooguit maar één potentieel geldig bod was.

Conclusies over het handelen van NS: wel de lusten, niet de lasten: NS wil private monopolist zijn.

NS sterk gekant tegen elke vorm van aanbesteden

De keuze voor een openbare aanbesteding, in elke vorm en ongeacht voor welk deel van het vervoer, roept weerstand op bij NS. NS zegt niet te geloven in deze vorm van marktwerking. NS is beducht voor concurrentie omdat gevreesd wordt voor de eigen positie. NS heeft alles in het werk gesteld om een openbare aanbesteding te voorkomen en daarbij de grenzen van het betamelijke opgezocht en soms overschreden naar het oordeel van de commissie.

Gang van zaken IC Max-bod leidt tot aanbesteding van al het vervoer

NS wordt in 1999 in de gelegenheid gesteld om een eerste exclusief bod te doen op de rechten voor het binnenlandse vervoer op de HSL-Zuid. NS besluit willens en wetens om een bod te doen op de rechten voor al het vervoer op de HSL-Zuid, binnenlands en internationaal, en daarmee niet te voldoen aan de vraag van de Staat. NS legt met het IC Max-voorstel een bod op tafel dat niet voldoet aan hetgeen gevraagd is. Dat bod is naar het oordeel van de commissie terecht door het kabinet afgewezen omdat het geen antwoord bood op de vraag die was gesteld aan NS door de Staat. Het bod was inhoudelijk onder de maat. Zo was de voorgestelde duur van de concessie evident te lang en was het bod ook financieel onvoldoende. Het kabinet heeft NS nog de mogelijkheid geboden om het bod aan te passen zodat het alsnog ontvankelijk zou zijn. Vervolgens krijgt NS nog een «laatste kans» om, op stringente voorwaarden van de Staat op twee andere spoordossiers, zelf te kiezen voor een rol in het vervoer op de HSL-Zuid. Zelfs deze laatste kans wijst NS evenwel verontwaardigd af. De commissie is van oordeel dat de NS-bestuurders een onverstandige beslissing hebben genomen door bewust niet te bieden op het gevraagde.

De «laatste kans» is een illustratie van de wijze waarop in die periode verschillende spoordossiers met elkaar verknoopt raakten. Dit gebeurt zowel door NS als door de Staat, zo stelt de commissie vast. Nadat het IC Max-bod definitief is afgewezen, besluit het kabinet in december 1999 conform de vastgestelde procedure de voorbereiding van het aanbesteden van al het vervoer te starten.

Handelwijze NS en Staat in aanbesteding onverstandig en onverantwoord

Met tegenzin, maar in een gunstige uitgangspositie, doet NS uiteindelijk mee aan de openbare aanbesteding. Het bod van NS en KLM is niet gericht op het vervoeren van zo veel mogelijk reizigers tegen een redelijke prijs, maar op een maximale financiële opbrengst voor de Staat. NS doet een strategisch extreem hoog bod om koste wat kost de aanbesteding te winnen en de concessie te bemachtigen. De commissie is van oordeel dat een dergelijke cynische wijze van opereren een 100% staatsdeelneming, die uitvoering geeft aan een publieke nutsfunctie, niet past en dat de bestuurders van NS daarin onverantwoordelijk hebben gehandeld.

Het bod van NS en KLM is niet alleen onverantwoord hoog, maar is ook los van de hoogte riskant. Zo is de tijdige beschikbaarheid van treinen een risico dat zich daadwerkelijk zal manifesteren.¹⁵³ NS onderkent dat alle winst verdwijnt als de werkelijke reizigersaantallen 10% lager uitvallen dan de prognoses, maar dient desondanks een bod in met zeer optimistische aannames over de ontwikkeling van het aantal reizigers. Bij NS was de gewenste hoogte van het te bieden bedrag leidend voor de aannames die werden gedaan.

De commissie acht het geschatte aantal reizigers in het NS-bod uit 2001 onrealistisch hoog. Het aantal ligt veel hoger dan bij de concurrenten, terwijl ook nog eens met hogere tarieven wordt gerekend. Vaststaat dat het bod ook naar maatstaven van toen onrealistisch en onhaalbaar was. Dat heeft de Staat zich als concessieverlener onvoldoende gerealiseerd of willen realiseren.

Conclusies over de concessieovereenkomst: Staat en NS sluiten onwerkbare concessieovereenkomst met grote risico's

De commissie is van oordeel dat de Staat er niet in is geslaagd om in de onderhandelingsfase een aantal belangrijke kwesties goed af te hechten. Ondanks signalen vanuit NS en NMBS en zorgen binnen de projectdirectie HSL-Zuid over de rijtijden en de haalbaarheid van de businesscase, is de concessieovereenkomst getekend. Grote, nog openstaande risico's blijven aanwezig. Belangrijk element hierin is dat het faillissementsrisico van HSA, dat zich al snel prominent aandient, onvoldoende is onderkend.¹⁵⁴ De commissie is van oordeel dat hier onvoldoende waarborgen voor zijn getroffen. Ook risico's met betrekking tot de Belgische spoorwegmaatschappij NMBS zijn onvoldoende afgehecht. Er zijn geen sluitende afspraken gemaakt met NMBS. De commissie is van oordeel dat de Nederlandse Staat betere afspraken had moeten maken met de Belgische Staat en NMBS vóór de aanbesteding van de vervoersconcessie en in principe al voor de aanleg van de HSL-Zuid zelf. Ook aan de maatschappelijke acceptatie van hoge tarieven en beperkte vervoersaantallen is te weinig aandacht besteed.

De Staat heeft de keuze gemaakt de verantwoordelijkheid voor elk van die risico's zo veel als mogelijk te beleggen bij de vervoerder. Daardoor werd de rol van de Staat bij het oplossen van problemen beperkt. Risico's verdwijnen echter niet door zo'n verschuiving en worden daardoor niet per definitie kleiner of beter beheersbaar. De commissie concludeert dat er een onwerkbare concessieovereenkomst tot stand is gekomen. De commissie is van oordeel dat een meer vooruitziende blik op zijn plaats

¹⁵³ Zie hiervoor hoofdstukken 6 en 7.

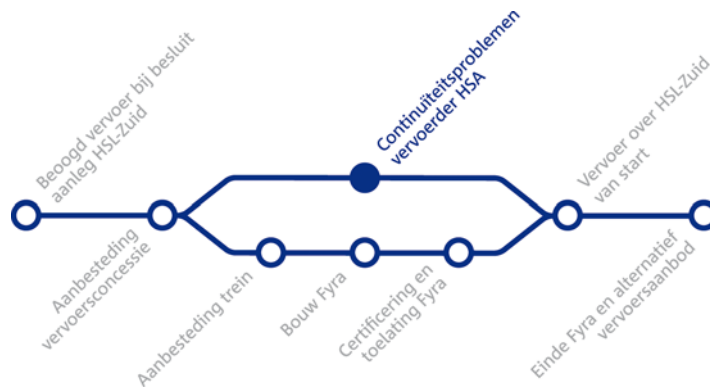
¹⁵⁴ Zie hiervoor hoofdstuk 5.

was geweest, waarbij niet alleen aandacht had moeten worden geschonken aan wie de risico's zou dragen, maar ook aan hoe die risico's beheerst hadden kunnen worden.

De concessieovereenkomst die gesloten is, lokt strategisch gedrag van twee kanten uit. NS wil in de eerste plaats de concessievergoeding omlaag hebben en is pas in de tweede plaats bezorgd over het realiseren van vervoer. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat wil enerzijds vanwege budgettaire consequenties vasthouden aan de exorbitante concessievergoeding, maar maakt zich anderzijds zorgen over de totstandkoming van het vervoer: een «HSL zonder vervoer» is immers politiek niet aanvaardbaar.

5. Continuïteitsproblemen vervoerder HSA

5.1 Inleiding



De risico's die besloten liggen in de concessieovereenkomst betekenen vanaf de dag van de oprichting van HSA een grote bedreiging voor het voortbestaan van de vervoerder HSA. Een faillissement van de vervoerder zou grote consequenties gehad hebben. Het realiseren van vervoer over de HSL-Zuid zou in dat geval hoogstwaarschijnlijk niet of in ieder geval later tot stand komen. In de periode 2002–2011 gaat er dan ook veel aandacht uit naar het voorkomen van een faillissement van de vervoerder.

Na verschillende pogingen van NS en HSA om de concessievergoeding naar beneden bijgesteld te krijgen, komen de Staat en NS in de zomer van 2004 tot de conclusie dat de Staat op dat moment, louter op basis van prognoses, HSA niet tegemoet kan komen. Een oplossing wordt op de lange baan geschoven. In 2008 wordt een oplossing voor de korte termijn gevonden. Een structurele oplossing volgt in 2011.

De weinig rooskleurige financiële vooruitzichten van HSA beïnvloeden in sterke mate de relatie tussen Staat en NS en HSA en het handelen van de partijen. De financiële vooruitzichten beïnvloeden logischerwijs echter ook de bedrijfsvoering van HSA en de keuzes die er binnen HSA en NS gemaakt worden. In die zin vormt dit hoofdstuk ook een belangrijke achtergrond waartegen de keuzes over de aanbesteding en bouw van de Fyra's (hoofdstuk 6 en 7) en de keuzes over het tot stand brengen van vervoer over de HSL-Zuid (hoofdstuk 9) begrepen moeten worden.

5.2 HSA gaat van start

Op 5 december 2001 gaat High Speed Alliance Beheer NV (HSA), het aparte bedrijf dat moest worden opgericht voor het HSL-vervoer, van start (zie ook §4.10). HSA kent twee aandeelhouders: NS Groep en KLM. Bij oprichting heeft NS Groep 90% van de aandelen van HSA in handen en KLM 10%.¹⁵⁵ HSA gaat van start met een eigen vermogen van € 44 miljoen. Daarnaast hebben de aandeelhouders een garantievermogen toegezegd van € 200 miljoen. Het risico voor KLM is gemaximeerd op een kapitaalbreng van € 7 miljoen.

¹⁵⁵ Op 28 februari 2007 verandert deze verhouding naar 95% aandeelhouderschap voor NS Groep en 5% voor KLM.

De heer Döbken wordt statutair directeur van HSA. Döbken was al lang werkzaam in de spoorsector. Hij was in de periode 1999-2001 en de aanloop daarnaartoe niet betrokken bij het verkrijgen van de vervoersconcessie HSL-Zuid. Overigens gaat er niemand uit het bid-team van NS en KLM bij HSA aan de slag. Desgevraagd schetst heer Döbken hoe hij zijn opdracht kreeg:

De heer **Döbken** : *«De toenmalige president-directeur Hans Huisinga heeft mij gevraagd of ik op het moment dat HSA (...) van start zou gaan, de leiding ervan op mij wilde nemen. Ik had natuurlijk wel een beeld bij wat een vervoersonderneming was, want ik werkte al heel lang bij een spoorbedrijf. Ik heb daar eigenlijk onmiddellijk ja op gezegd; ik vond het eervol. Alle clichés die daarvoor gelden, zoals uitdagend, zijn echt van toepassing. Dat blijkt maar weer na verloop van tijd.»*

De **voorzitter** : *«Dus u had echt het idee: ik krijg hier een mooie klus, hier ga ik mijn schouders onder zetten, een eervolle opdracht. Kunt u dan iets meer vertellen over welke opdracht u precies meekreeg?»*

De heer **Döbken** : *«Zorg dat die trein rijdt en dat de klanten krijgen waar ze recht op hebben. Zo simpel is dat. Met alles wat daarbij hoort op het gebied van commercie, marketing en branding, het in de markt zetten van een nieuwe trein, en uiteraard ook inclusief het hele vervoer, de exploitatie, zoals dat genoemd wordt bij een spoorbedrijf.»¹⁵⁶*

De heer Niggebrugge, financieel directeur van NS, vervult vanuit de NS-directie de rol van aandeelhouder. Daarnaast wordt er een stuurgroep opgericht. De stuurgroep is belast met de afstemming met de andere bedrijfsonderdelen van NS. De heer Meerstadt zit vanuit de NS-directie de Stuurgroep HSA voor. Daarnaast hebben ook de heren Spaargaren en Marckmann, beiden nauw betrokken bij het bod van NS en KLM en de onderhandelingen met de Staat, zitting in de stuurgroep.

De directie van de NS Groep vervult een overkoepelende rol. Die rol bestaat er onder meer uit dat de NS-directie betrokken is bij besluiten over het garanti kapitaal of investeringen die ook de goedkeuring vereisen van de raad van commissarissen van HSA.¹⁵⁷

Focus op omzetmaximalisatie

Na oprichting stelt HSA een ondernemingsplan op. Het opstellen en uitvoeren van het plan is de verantwoordelijkheid van HSA. Vanuit de NS-directie is er geen apart plan voor HSA.¹⁵⁸ Het startpunt voor het ondernemingsplan is de overeengekomen concessievergoeding van € 148 miljoen per jaar, zo verklaart de heer Döbken tijdens zijn openbare verhoor.¹⁵⁹ Döbken geeft daarbij aan dat er nooit sprake van is geweest dat de strategische waarde, die ten tijde van de aanbesteding door de raad van commissarissen van NS aan het bod is toegevoegd (zie ook hoofdstuk 4), niet door HSA maar door NS zou worden gedragen:

De heer **Van Gerven** : *«Het bod was 178 miljoen en is teruggebracht naar 148. (...) Er stond ook tegenover dat [NS] extra kapitaal moest inbrengen, een verdubbeling, van 100 miljoen naar 200 miljoen. Dus daar stonden weer andere risico's en verplichtingen tegenover, wat de businesscase niet wezenlijk veranderde. Dus het ging om de vraag of met die 148*

¹⁵⁶ Verslag openbare verhoor van de heer Döbken, vm. directeur HSA, 22 mei 2015.

¹⁵⁷ Verslag openbare verhoor van de heer Veenman, vm. president-directeur NS, 27 mei 2015.

¹⁵⁸ Verslag openbare verhoor van de heer Veenman, vm. president-directeur NS, 27 mei 2015.

¹⁵⁹ Verslag openbare verhoor van de heer Döbken, vm. directeur HSA, 22 mei 2015.

miljoen die businesscase was te realiseren. Er zat ook nog steeds de strategische waarde in versleuteld. Het moederbedrijf NS vond dat belangrijk om het vervoer over de hsl te verwerven, maar er stonden geen reële inkomsten tegenover vanuit de aannames die in het bod zijn gedaan.»

De heer **Döbken** : *«Ik ben echt vanuit de andere kant gaan werken en heb mij de vraag gesteld: hoe krijg ik met een zo goed mogelijk product 148 miljoen op tafel?»*

De heer **Van Gerven** : *«(...) Maar bent u het eens met mijn conclusie dat in die 148 miljoen de strategische waarde was versleuteld en dat er eigenlijk geen reële aannames tegenover stonden? Het belang van het bedrijf was om de HSL-Zuid te verwerven.»*

De heer **Döbken** : *«Je kunt toch ook zeggen: ik haal de strategische waarde eruit en ik probeer de risico's die we op onze schouders genomen hebben tot nul te reduceren? Dan kom je toch ook op 148 miljoen uit? Dat is een beetje mijn gedachtegang geweest. Dan weet u hoe ik gerekend heb.»* ¹⁶⁰

De heer Döbken licht daarbij ook de complexiteit van de opdracht toe:

De heer **Döbken** : *« Als je na enige tijd een analyse maakt van de spelregels en van waar we naartoe moeten met dat bedrijf, dan kom je toch al gauw tot een paar ontdekkingen. Ten eerste dat het allemaal nieuw is. Er is een nieuwe lijn, een nieuwe beveiliging, een grensoverschrijdende hogesnelheidslijn met nieuwe verhoudingen. De overheid heeft gevraagd om er een speciaal bedrijf van te maken. Dat betekent ook dat er tussen HSA en de buitenwereld heel nieuwe verhoudingen ontstonden, anders dan bij het klassieke spoorbedrijf. Kortom, niets was zoals het 150 of 160 jaar geweest was. Vooral door de aanbesteding en de contractering is het door de overheid neergezet als allemaal nieuw. Het tweede is dat het buitengewoon complex bleek te zijn. (...) Het bleek dat er geweldige dwarsverbanden liepen naar de politiek, naar de regering, naar de Belgen, naar de Duitsers en naar de Fransen. Die complexiteit heeft later een belangrijke rol gespeeld. Het belangrijkste punt was dat we verschrikkelijke haast hebben gehad vanaf dag één om de zaak voor elkaar te krijgen. Dus als u mij vraagt waar ik voor stond begin 2002, waren het deze drie belangrijke elementen.»* ¹⁶¹

Een aangelegen punt in de opdracht van HSA is de focus op omzetmaximalisatie.

De heer **Döbken** : *«Ik denk niet dat de gedachte was dat er heel veel reizigers met die trein zouden reizen. De gedachte was dat er een opbrengstmaximalisatie zou zijn. Dat wil zeggen dat er heel erg gestuurd zou worden op de aantallen zitplaatsen die bezet zouden zijn door reizigers en de prijs die ze bereid zouden zijn te betalen. Er is heel erg gestuurd – ik vermoed dat dit al diverse keren hier ter sprake is geweest – op omzetmaximalisatie. Die omzetmaximalisatie is bereikt door heel hoge prijzen in rekening te brengen. Daardoor kon het bod zo hoog worden zoals het geworden is.»* ¹⁶²

¹⁶⁰ Verslag openbare verhoor van de heer Döbken, vm. directeur HSA, 22 mei 2015.

¹⁶¹ Verslag openbare verhoor van de heer Döbken, vm. directeur HSA, 22 mei 2015.

¹⁶² Verslag openbare verhoor van de heer Döbken, vm. directeur HSA, 22 mei 2015.

Duidelijk is dat HSA met een complexe opdracht op pad wordt gestuurd, onder meer door de hoge concessievergoeding die het gevolg is van het zeer hoge bod dat NS en KLM hebben ingediend, door technische aspecten (een nieuwe infrastructuur en een nieuw beveiligingssysteem) en door de verschillende niet afgehechte onderdelen in de concessieovereenkomst (zie hoofdstuk 4). Hoewel betrokkenen aangeven de opdracht voor HSA weliswaar als moeilijk te beschouwen, maar niet als onmogelijk¹⁶³, zal in de jaren daarna blijken dat voor de uitvoering van de concessie met grote regelmaat de Staat om hulp wordt gevraagd om bij te dragen aan een oplossing voor gerezen problemen. In de volgende paragrafen komt dit verder aan bod.

5.3 Staat twijfelt over tegemoetkomen HSA

Al snel na oprichting van HSA wenden NS en HSA zich tot de Staat vanwege de slechte financiële vooruitzichten van HSA. Ze proberen de Staat mede verantwoordelijk te maken voor het vinden van een oplossing.

2002–2003: NS wil tariefrestringie vooral om bedrijfseconomische redenen

Een van de pijlers waar NS en HSA zich direct na ondertekening van de concessieovereenkomst op richten om de financiële vooruitzichten van HSA te verbeteren, is het ingevoerd krijgen van de tariefrestringie. Een tariefrestringie heeft tot doel dat de prijs van een treinkaartje wordt begrensd. Tijdens de onderhandelingen over de concessieovereenkomst is uiteindelijk een bepaling in de concessieovereenkomst opgenomen waarin staat dat de minister de mogelijkheid heeft een tariefrestringie in te roepen. Als de minister deze restringie vóór 1 september 2002 inroept, zal de concessievergoeding met € 47 miljoen verlaagd worden. Als de minister na 1 september 2002 een tariefrestringie oplegt, is de minister verplicht om met HSA te onderhandelen over verlaging van de concessievergoeding.¹⁶⁴ Ten tijde van de onderhandelingen lijkt er vanuit de zijde van de Staat geen enkele intentie om daadwerkelijk van de bepaling gebruik te maken (zie ook § 4.10 en § 4.11). De brief waarin dit aan HSA wordt aangegeven, is begin 2002 niet verstuurd.¹⁶⁵ HSA maakt gebruik van de ruimte die hierdoor is ontstaan: van 2002 tot begin 2003 probeert HSA via de tariefrestringie de concessievergoeding alsnog te verlagen. NS lobbyt daarvoor volop bij de Tweede Kamer:

De heer **Döbken** : « *Ik had al vrij snel in de gaten dat dat artikel wel in de concessieovereenkomst stond maar dat in ieder geval de minister niet van plan was om daar iets aan te doen. (...) Op zich vind ik het merkwaardig dat je dat doet, want je wekt toch verwachtingen en je gaat ook voorbij aan de achtergronden van zo'n artikel, namelijk dat je je tarieven voor de klanten wilt aanpassen. Toen heb ik mijn kompas wat gericht op de politiek, want ik wist uiteraard dat de Tweede Kamer er op enig moment iets over zou kunnen of willen zeggen. Er is uitgebreid overleg geweest met de vaste Kamercommissie van de Tweede Kamer. Er zijn stukken over gewisseld.*»¹⁶⁶

¹⁶³ Zo blijkt onder meer uit het openbare verhoor van de heer Döbken, vm. directeur HSA, 22 mei 2015, en het openbare verhoor van de heer Veenman, vm. president-directeur NS, 27 mei 2015.

¹⁶⁴ Verslag openbare verhoor van de heer Zalm, vm. minister van Financiën, 21 mei 2015. En: Concessieovereenkomst tussen de Staat der Nederlanden en HSA beheer N.V., 5 december 2001, artikel 5.2–5.4.

¹⁶⁵ Verslag openbare verhoor van mevrouw Netelenbos, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 21 mei 2015

¹⁶⁶ Verslag openbare verhoor van de heer Döbken, vm. directeur HSA, 22 mei 2015.

Minister Zalm is duidelijk tegenstander van het invoeren van de tariefrestring en is niet gediend van die lobby van NS en HSA:

De heer **Zalm** : *«Men heeft daarvoor extreem gelobbyd. Er is nog een brief geschreven door HSA aan de Tweede Kamer, buiten het ministerie om, wat ook wel een beetje bijzonder is. Er zijn weinig bedrijven die zeggen: doe ons alsjeblieft een tariefrestring. Dat is toch wel bijzonder. Ik vond dat ook eigenlijk niet erg loyaal. Het was een soort vangnet. Mocht de Tweede Kamer dat per se willen, dan weten jullie van tevoren waar je financieel aan toe bent. Dat is toch weer wat anders dan dat je als organisatie daarvoor actief gaat lobbyen. (...) Toen ik dat hoorde, schreef ik mijn ambtenaren: deel ze maar eens mee dat ik niet houd van dit soort deloyaal gelobby.»*¹⁶⁷

Ook minister Netelenbos verklaart in het openbaar dat zij geen aanleiding zag de tariefrestringbepaling in te roepen.¹⁶⁸ Uit een ambtelijk advies van Financiën uit maart 2002 wordt duidelijk dat het Ministerie van Financiën denkt dat minister Netelenbos niet zo expliciet afstand zou willen nemen van de tariefrestring om geen olie op het vuur te gooien. De Tweede Kamer maakt zich zorgen over de dure kaartjes voor de Fyra. Een meerderheid van de Tweede Kamer uit in het algemeen overleg op 19 maart 2002, waarin over de tariefrestring wordt gesproken, haar zorgen over de hoogte van het tarief in relatie tot de omvang van het vervoer.¹⁶⁹ In het Tweede Kamerdebat op 27 maart 2002 wordt de motie-Feenstra ingediend. Met die motie verzoekt de Tweede Kamer de regering: *«maximale reizigersaantallen op de HSL mogelijk te maken door de tariefrestring te hanteren in die mate dat sprake is van ten minste een level playing field ten opzichte van weg- en luchtverkeer, daarover met het consortium NS/KLM overleg te voeren en de Kamer over de uitkomsten daarvan te informeren.»*¹⁷⁰ De motie-Feenstra wordt aangenomen. Een motie van lid Halsema om te komen het onverkort invoeren van een tariefrestring van maximaal 25% boven de tarieven voor het gewone spoor, haalt het niet.¹⁷¹

In datzelfde debat van 27 maart 2002 zegt minister Netelenbos over de tariefrestring: *«De periode tussen nu en 1 september staat uitsluitend in het teken van die 47 miljoen euro. Ik ben van mening dat dit onverantwoord is. (...) Die discussie staat mij niet aan. Ook de lobby van de NS staat mij niet aan. Daar heb ik echt mijn buik van vol. Het is iedere keer hetzelfde patroon. NS moet maar eens een keer een bedrijf willen zijn. Daarom praten wij vanaf 1 september over de vraag hoe een en ander er in 2006 uitziet.»*¹⁷²

Later verklaart minister Netelenbos over de motie-Feenstra:

Mevrouw **Netelenbos**: *«Die kun je lezen als: u moet er nog een keer over spreken. Er staat niet dat het artikel hoe dan ook moet worden geactiveerd. Dat staat er niet, dus het was een slimme motie.»*¹⁷³

¹⁶⁷ Verslag openbare verhoor van de heer Zalm, vm. minister van Financiën, 21 mei 2015.

¹⁶⁸ Verslag openbare verhoor van mevrouw Netelenbos, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 21 mei 2015.

¹⁶⁹ Kamerstuk II 2001/02, 22 026, nr. 165.

¹⁷⁰ Kamerstuk II 2001/02, 22 026, nr. 161.

¹⁷¹ Kamerstuk II 2001/02, 22 026, nr. 162.

¹⁷² Handelingen II 2001/02, nr. 61, pp. 4111–4113.

¹⁷³ Verslag openbare verhoor van mevrouw Netelenbos, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 21 mei 2015.

Op 25 april 2002 laat minister Netelenbos HSA weten geen gebruik te zullen maken van de tariefrestrictiebepaling, waarbij tegenover de bepaling een verlaging van de concessievergoeding met € 47 miljoen staat, maar wel in gesprek te willen gaan over tarifiering en de aantrekkelijkheid van het product. Op 31 mei 2002 meldt de minister dit ook aan de Tweede Kamer.¹⁷⁴

Doel tariefrestrictie is verbeteren eigen businesscase HSA

In september 2002 zet de Stuurgroep HSA uiteen waarom de tariefrestrictie voor HSA zo belangrijk is: er moet, aldus een intern memo gericht aan de stuurgroep, «lucht uit het bod gehaald worden». Hiermee wordt bedoeld de hoge concessievergoeding, die voortkomt uit het opgerekte bod, weer tot normale proporties terug te brengen. Duidelijk is dat het bod te optimistisch was en dat invoering van tariefrestricties voor € 47 miljoen een van de weinige mogelijkheden is om de winstgevendheid van de businesscase en daarmee van HSA te verhogen:

- «De omzet zal na invoering van tariefrestricties mogelijk enigszins dalen, maar niet in de mate waarin we compensatie krijgen van de Staat. Immers, onze omzet is (veel) te hoog ingeschat. (Het prijsniveau uit het bod van +60% past niet bij de reizigersomvang uit het bod.)
- De kosten zullen na invoering van tariefrestricties vergeleken met het bod van +60% niet substantieel stijgen, omdat de huidige zitplaatscapaciteit mogelijk al (bijna) voldoende is uitgaande van realistische vraagprognoses.»

Invoering van de tariefrestrictie zou dus niet budgetneutraal zijn, zoals NS en HSA het ministerie voorhouden, maar zou HSA per saldo miljoenen opleveren.

Uit het memo wordt ook duidelijk dat NS en HSA deze argumenten richting Verkeer en Waterstaat nooit mogen gebruiken. Richting de Staat is het argument altijd dat de maatschappelijke haalbaarheid verhoogd moet worden. Hetzelfde beeld ontstaat overigens ook uit andere interne documenten van HSA. NS en HSA gebruiken dus slechts het maatschappelijke argument en niet het bedrijfseconomische argument. HSA gebruikt de bewuste tariefrestrictiebepaling immers niet om gecompenseerd te worden voor de nadelige effecten van een tariefrestrictie, maar om de winstgevendheid van de businesscase te verhogen. Daarmee geven zij bewust een verkeerde voorstelling van zaken, zowel richting het Ministerie van Verkeer en Waterstaat als richting de Tweede Kamer, die in de lobby om het invoeren van een tariefrestrictie nadrukkelijk wordt betrokken.

HSA dreigt met opschorting bestelling van de treinen

Een van de argumenten die HSA inzet om een tariefrestrictie te bewerkstelligen, is dat HSA geen treinen kan bestellen zolang er geen duidelijkheid is over de tariefrestrictie. Dit omdat in de visie zoals HSA die de Staat voorhoudt, een tariefrestrictie meer passagiers tot gevolg heeft, waardoor er ook meer treinen nodig zijn. HSA schrijft dit onder meer op 28 augustus 2002 in een brief aan de vaste Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat.¹⁷⁵ Het is een bewuste manier om de Staat onder druk te zetten. HSA dreigt met het niet kunnen bestellen van het juiste aantal treinen. Intern weet HSA echter dat de «extra» reizigers die de tariefrestrictie oplevert waarschijnlijk ook in het reeds voorziene aantal treinen vervoerd kan worden, zo blijkt uit een bespreking in de Stuurgroep HSA

¹⁷⁴ Kamerstuk II 2000/01, 22 026, nr. 137.

¹⁷⁵ Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 382 (bijlage: 28 augustus 2002).

van september 2002. Overigens blijkt niet dat de bestelling van de treinen daadwerkelijk is vertraagd; het lijkt slechts als drukmiddel richting de Staat te zijn gebruikt (zie ook hoofdstuk 6).

Ministerie van Verkeer en Waterstaat wijst tariefrestring af vanwege gebrek aan onderbouwing

Voor de uitvoering van de motie-Feenstra is de nieuwe minister van Verkeer en Waterstaat, minister De Boer, aan zet. Hij is minister namens de LPF in het eerste kabinet-Balkenende, dat op 22 juli 2002 aantreedt. Het belangrijkste argument voor minister De Boer om de tariefrestring uiteindelijk niet in te roepen, is dat de minister op dat het moment het idee heeft dat HSA de tariefrestring vooral om bedrijfseconomische redenen wil. Overigens hebben de ministers Netelenbos en Zalm, en ook projectdirecteur Korf en secretaris-generaal Pans, verklaard nooit de intentie gehad te hebben de bepaling in te roepen (zie ook §4.10). Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat wenst niet mee te werken aan zo'n «oplossing» zolang het niet de bedrijfseconomische consequenties bij HSA kan overzien. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat wil daarom de businesscase zien.¹⁷⁶ HSA beroept zich op bedrijfsvertrouwelijkheid en meent dat het in voldoende detail een businesscase aan het ministerie heeft verstrekt. Omdat HSA in de optiek van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat niet bereid is betrouwbare cijfers over kosten, vervoersprognoses en effecten van de tariefrestring te overhandigen, wordt de discussie in februari 2003 vooralsnog gesloten.¹⁷⁷ Het memo aan de Stuurgroep HSA van september 2002 laat zien dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gelijk heeft in de veronderstelling dat HSA de tariefrestring vooral om bedrijfseconomische redenen wil.

2003–2004: NS dreigt met faillissement HSA

Nu het HSA niet gelukt is om de concessievergoeding door middel van de tariefrestring omlaag te krijgen, brengt HSA andere opties in kaart. HSA ziet immers nog altijd grote risico's in de financiële haalbaarheid van de vervoersoperatie, onder meer vanwege verslechterende prognoses voor de reizigersaantallen en daardoor afnemende vervoersopbrengsten, toenemende materieelkosten en een aantal problemen met NMBS en de Belgische Staat (onder meer rijtijdverlenging en de opbrengstverdeling van binnenlandse treinen. Zie kader over de onenigheid met NMBS en de Belgische Staat).

In de periode mei–juni 2003 bespreekt de Stuurgroep HSA de strategie richting het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Een intern memo maakt duidelijk dat de strategie zich allereerst richt op het zetten van maximale druk op het Ministerie van Verkeer en Waterstaat om tot een wijziging van de concessieovereenkomst te komen. Daarbij ziet HSA dreigen met opschorting van de bestelling van de treinen als belangrijk drukmiddel om de Staat tot een wijziging van de concessieovereenkomst aan te zetten.

HSA wil de concessieovereenkomst wijzigen door de wijzigingsprocedure, artikel 15 van de concessieovereenkomst, in te roepen. De belangrijkste elementen uit artikel 15 zijn lid 2 sub (v) en lid 3 (zie kader *Wijzigingsprocedure concessieovereenkomst* voor de exacte formulering van deze twee bepalingen). Het eerste element ziet op de onvoorziene externe omstandigheden die grond kunnen zijn voor een wijziging van de overeenkomst. Het tweede element stelt dat wijzigen van de overeenkomst alleen kan ter

¹⁷⁶ Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 382 (bijlage: 17 december 2002).

¹⁷⁷ Kamerstuk II 2002/03, 28 724, nr. 6.

voorkoming van discontinuïteit van HSA. Het vergroten van de winstgevendheid van HSA kan nooit een grond zijn.

Wijzigingsprocedure concessieovereenkomst

Artikel 15 van de concessieovereenkomst bepaalt op welke wijze de concessieovereenkomst gewijzigd kan worden. De belangrijkste bepalingen daarin zijn:

Artikel 15.2 sub v: *«[Deze procedure kan worden ingeroepen in de volgende gevallen:] Door HSA Beheer inzake het Bedieningspatroon en de hoogte van de Gebruiksvergoeding ingeval onvoorziene externe omstandigheden het structureel onhaalbaar maken voor HSA Beheer om aan verplichtingen dienaangaande tijdig, volledig en op redelijke wijze te voldoen – met name (maar niet uitsluitend) wanneer daarmee gepaarde kostenverhogingen niet vertaald kunnen worden in prijsverhogingen – mits:*

- *genoemde omstandigheden duidelijk buiten de invloedssfeer van HSA Beheer liggen; en*
- *het niet redelijk is te veronderstellen dat een andere vervoerder beter zou presteren onder dezelfde omstandigheden; en*
- *HSA Beheer en haar moedermaatschappijen alle redelijke maatregelen nemen om de rentabiliteit van de HSL-Zuid Diensten te verbeteren; en*
- *de moedermaatschappijen van HSA Beheer direct noch indirect gelden hebben onttrokken aan de onderneming, gerekend in cumulatieve zin vanaf de dag van de oprichting van HSA Beheer.»*

Artikel 15.3: *«Vermindering van verplichtingen van HSA Beheer ingevolge artikel 15.2 sub (v) zal nimmer geschieden met het oog op behoud van winstgevendheid van HSA Beheer, doch uitsluitend ter voorkoming van discontinuïteit van HSA Beheer en de HSL-Zuid Diensten en in de mate dat dit noodzakelijk is voor de continuïteit van HSA Beheer. Een dergelijke vermindering kan voor een beperkte periode verleend worden. De Staat is gerechtigd een vermindering van financiële verplichtingen op grond van dit artikel vorm te geven als uitstel van betaling van de HSL-heffing.»*¹⁷⁸

Het doel van deze bepaling is duidelijk: een aanbestede overeenkomst mag in beginsel niet gewijzigd worden, maar artikel 15 creëert een mogelijkheid om onder stringente voorwaarden toch tot een wijziging van de concessieovereenkomst te komen, met name ten aanzien van de verplichtingen van HSA.

Naast mogelijkheden om druk uit te oefenen om tot een wijziging van de overeenkomst te komen, wordt in de betreffende interne memo's van HSA opgemerkt dat ook een exitstrategie (het teruggeven van de concessie¹⁷⁹) ontwikkeld moet worden voor het geval de Staat en HSA er niet uit komen. Nog geen anderhalf jaar na ondertekening van de concessieover-

¹⁷⁸ Concessieovereenkomst tussen de Staat der Nederlanden en HSA beheer N.V., 5 december 2001, artikel 15.

¹⁷⁹ Overwogen wordt op dat moment om «de concessie terug te geven». In formele zin is in 2003 nog geen sprake van een bestuursrechtelijke concessie, maar van een concessieovereenkomst. Van een concessie is pas sprake vanaf 1 juli 2009 (zie ook hoofdstuk 9). Mocht op dat moment de overweging zijn gemaakt dat HSA de concessie had willen teruggeven, dan had deze niet teruggegeven kunnen worden, maar had de overeenkomst opgezegd moeten worden.

eenkomst overweegt HSA dus de stekker uit de onderneming te trekken. Het teruggeven van de concessie heeft niet de voorkeur. De strategie is gericht op het vergroten van de druk om het ministerie om te komen tot een wijziging van de concessieovereenkomst, zo bevestigt de heer Veenman, president-directeur van NS.¹⁸⁰

Ook de heer Meijer, president-commissaris van NS, bevestigt dat de optie is overwogen, maar geeft aan dat het niet de intentie was om de concessie terug te geven:

De heer **Meijer**: *«We zaten daar niet om iets wat we verworven hadden weer terug te geven. De opzet was: we willen door. In dat raamwerk is echter wel bekeken wat het zou betekenen als we de concessie zouden inleveren. Het risico was toch groot dat ons een onrechtmatige daad, een wanprestatie of wat de juridische termen ook precies zijn, zou worden voorgehouden, met alle gevolgen van dien.»*¹⁸¹

Het andere drukmiddel, het opschorten van de bestelling van de treinen, al eerder gebruikt in 2002 om de tariefrestrictie ingevoerd te krijgen, wordt ook in de jaren 2003 en 2004 meermaals ingezet. Dat gebeurt onder meer in een brief die HSA op 5 december 2003 aan minister Peijs stuurt.¹⁸² In die brief gaat HSA in op de ontstane problematiek, de voorgeschiedenis en de veranderingen die sinds de ondertekening van de concessieovereenkomst hebben plaatsgevonden en die hebben geleid tot een verslechtering van de financiële vooruitzichten van HSA. HSA benoemt in zijn brief een aantal risico's en constateert dat als één of meer van die risico's zich voordoet, HSA voortijdig faillissement zal moeten aanvragen. Het is de eerste keer dat HSA richting de Staat spreekt over een faillissementsrisico. Over de bestelling van de treinen stelt HSA in diezelfde brief: *«de continuïteit van de bedrijfsvoering is nu dan ook al voorzienbaar in gevaar. Dit is de belangrijkste reden voor de grote aarzeling die HSA en haar aandeelhouders hebben bij de grote investeringsbeslissing die binnenkort moet worden genomen.»*¹⁸³

Het opschorten van de bestelling van de treinen wordt evenwel niet in de praktijk gebracht. Reeds in november 2003 heeft de raad van commissarissen van NS ingestemd met de investering die nodig is voor het aankopen van de treinen. In mei 2004 wordt de bestelling geplaatst (zie hoofdstuk 6).

Zonder businesscase kan Staat geschetste problematiek niet beoordelen
In reactie op de brief van HSA geeft minister Peijs aan HSA aan dat zij zonder geactualiseerde businesscase de geschetste problematiek niet kan beoordelen.¹⁸⁴

Dit heeft tot resultaat dat HSA op 27 februari 2004 een geactualiseerde businesscase overhandigt. Daarin heeft HSA de base case zoals die in het bod van mei 2001 zat, aangepast aan de uiteindelijk gecontracteerde mix van varianten (met Breda–Brussel en Den Haag–Brussel). Ook de

¹⁸⁰ Verslag openbare verhoor van de heer Veenman, vm. president-directeur NS, 27 mei 2015.

¹⁸¹ Verslag openbare verhoor van de heer Meijer, vm. voorzitter raad van commissarissen NS, 29 mei 2015.

¹⁸² Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 382 (bijlage: 5 december 2003).

¹⁸³ Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 382 (bijlage: 5 december 2003).

¹⁸⁴ Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 382 (bijlage: 19 december 2003).

gewijzigde aanvangsdatum is verwerkt.¹⁸⁵In de begeleidende brief merkt HSA op de gegevens te verstrekken op het detailniveau zoals dat ten tijde van de bieding was vereist.

Het overleggen van een geactualiseerde businesscase gebeurt overigens niet alleen om tegemoet te komen aan de wens van de Staat, maar is ook van belang als onderbouwing van het wijzigingsvoorstel voor de concessieovereenkomst waar HSA op 4 maart 2004 mee komt.¹⁸⁶ Dit omdat de rijtijden naar Brussel aanzienlijk langer zijn dan in de concessieovereenkomst overeengekomen. Overeengekomen was een rijtijd tussen de grens en Brussel van 37 minuten. Dit wordt 54 minuten (berekening gebaseerd op 300 km/u treinen; zie ook kader *Onenigheid met NMBS en de Belgische Staat beïnvloedt businesscase HSA*). Volgens HSA zou de concessievergoeding vanwege de langere rijtijden met € 23,4 miljoen per jaar verlaagd moeten worden. HSA zet uiteen welke gevolgen de langere rijtijd heeft (bijvoorbeeld hogere kosten voor materieel en personeel) en wat de financiële effecten van de langere rijtijden zijn. Hiervoor verwijzen ze ook naar de businesscase die op 27 februari 2004 met de Staat is gedeeld. Over de in het bod en in de businesscase van 27 februari 2004 gehanteerde uitgangspunten en aannames, zoals ten aanzien van marktprognoses, elasticiteit en materieelkosten, merkt HSA op dat deze contractueel tussen partijen zijn vastgelegd en hiermee door de Staat geaccepteerd. In de brief van 4 maart 2004 geeft HSA ook aan de businesscase graag toe te lichten, maar zegt tegelijkertijd dat HSA redelijkerwijs niet kan worden gedwongen tot het overleggen van commercieel vertrouwelijke informatie zoals de marktprognose en de wijze van toepassing van yield management. Als mogelijkheid schetst HSA dat een onafhankelijke expert deze gegevens eventueel kan verifiëren.

Omdat de berekeningen die ten grondslag liggen aan de businesscase bij de Staat niet bekend zijn, kan de Staat de voorgestelde wijzigingen niet zelf verifiëren. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat geeft daarop aan dat de aangeleverde businesscase niet de actuele stand van zaken betreft welke nodig is om in overleg te kunnen treden.

Onenigheid met NMBS en de Belgische Staat beïnvloedt businesscase HSA

In hoofdstuk 4 is de totstandkoming van de afspraken met NMBS en de Belgische Staat ten tijde van de concessieovereenkomst uiteengezet. Duidelijk is dat er bij de ondertekening van de concessieovereenkomst nog een aantal punten met NMBS en de Belgische Staat niet goed was afgehecht:

- De overeenkomst tussen de Nederlandse Staat en NMBS (ondertekend in juli 2000) en het daaropvolgende conceptcontract tussen NMBS en de beoogde vervoerder (ondertekend door NMBS op 19 december 2000) gaat niet in op de in 2001 door de Nederlandse Staat met NS en KLM gecontracteerde verbindingen Den Haag–Brussel en Breda–Brussel (en de daarbij horende bedieningspatronen en opbrengstverdeling).

¹⁸⁵ De aanvangsdatum is de datum waarop het vervoer over de HSL-Zuid moet starten en vanaf wanneer concessievergoeding moet worden betaald. Op 30 juli 2002 heeft minister De Boer de nieuwe aanvangsdatum, 1 april 2007, vastgesteld. De in de concessieovereenkomst genoemde aanvangsdatum van 1 oktober 2006 is hiermee vervallen.

¹⁸⁶ Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 382 (bijlage: 4 maart 2004).

- De Belgische Staat, de Franse Staat en SNCF zijn geen partij in het contract¹⁸⁷.
- Het contract gaat niet in op het bedieningspatroon van zestien treinen per dag van Brussel naar Parijs.
- Het contract voorziet niet in de verdeling van de opbrengsten van het binnenlandse vervoer (bijvoorbeeld reizigers tussen Amsterdam en Rotterdam of tussen Antwerpen en Brussel).

Na ondertekening van de concessieovereenkomst ontstaat er op een aantal van die aspecten onenigheid tussen enerzijds HSA en anderzijds NMBS en de Belgische Staat:

- Onenigheid en uiteindelijk een bindendadviesprocedure over de opbrengstverdeling van de binnenlandse reizigers in internationale treinen. De bindendadviesprocedure wordt beslecht in het voordeel van HSA: het conceptcontract ging alleen over internationaal vervoer en dus niet over binnenlandse reizigers.
- Onenigheid over de opbrengstverdeling van de lijnen Brussel–Breda en Brussel–Den Haag: het conceptcontract ging alleen over de verbinding Amsterdam–Brussel, en dus niet over deze verbindingen. Een bindendadviesprocedure hierover valt uit in het nadeel van HSA: NS en KLM hadden dit probleem kunnen voorzien toen zij de concessieovereenkomst, waarin deze verbindingen waren opgenomen, ondertekenden. Dit punt wordt uiteindelijk pas definitief beslecht wanneer HSA en NMBS in december 2012 een samenwerkingsovereenkomst aangaan (zie §9.5).
- Daarnaast ontstaat er onenigheid omdat in 2003 de rijtijden in België langer blijken dan NMBS voorafgaand aan de aanbesteding aan de Nederlandse Staat had laten weten, welke rijtijden Verkeer en Waterstaat op zijn beurt had opgenomen in de aanbestedingsdocumentatie. De rijtijden in België blijken 17 minuten langer te zijn dan in de aanbestedingsdocumentatie opgenomen. De rijtijdenclaim wordt in 2005 door minister Peijs meegenomen in de afspraken («gezamenlijke conclusies») die zij met haar Belgische ambtsgenoot maakt. Uiteindelijk zal dit punt pas definitief beslecht worden als HSA en NMBS op 3 december 2012 – zes dagen voor de start van de dienstregeling – een samenwerkingsovereenkomst sluiten (zie §9.5).

De onenigheid met NMBS en de Belgische Staat is naar zeggen van HSA van invloed op de businesscase. Ook beïnvloedt de onenigheid de totstandkoming van de samenwerkingsovereenkomst tussen HSA en NMBS.

Het derde punt van onenigheid, de langere rijtijden, vormt voor HSA bovendien de aanleiding om een wijzigingsprocedure voor de concessieovereenkomst op te starten.

Eind april 2004 voert minister Peijs een eerste gesprek met president-directeur Veenman over de ontstane situatie. Veenman luidt de noodklok: eerder verwachte reizigersaantallen en beoogde hoge tarieven zijn niet meer realistisch. HSA komt bij een ongewijzigde overeenkomst al vrij snel in liquiditeits- en solvabiliteitsproblemen.¹⁸⁸ Minister Peijs krijgt het advies

¹⁸⁷ Het was een bewuste keuze van de Staat om met NMBS alleen afspraken te maken over de base case.

¹⁸⁸ Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 382 (bijlage: 26 april 2004).

een contract-is-contracthouding aan te nemen en zich niet door Veenman medeverantwoordelijk te laten maken voor de ontstane situatie.¹⁸⁹ Na het gesprek met Veenman overlegt minister Peijs met minister Zalm. De lijn vanuit het ministerie van Financiën is duidelijk: contract is contract. Het contract is, aldus Financiën, in een zorgvuldig aanbestedingsproces met het volle verstand getekend. Verder wordt in het advies aan minister Zalm opgemerkt dat aanpassing van de overeenkomst grote budgettaire gevolgen heeft. Ook wordt gewezen op juridische risico's.

Juridische risico's komen met name voort uit de beperkingen uit hoofde van het aanbestedingsrecht en staatssteunregels. Het aanbestedingsrecht, dat gebaseerd is op de beginselen van gelijke behandeling en transparantie, wordt geschonden indien de verplichtingen van HSA in een te belangrijke mate wijzigen. Daarmee worden immers de partijen die hebben deelgenomen aan de aanbestedingsprocedure, alsnog ongelijk behandeld. De regelgeving omtrent staatssteun staat begunstiging van een onderneming niet toe. Van een begunstiging is sprake als de onderneming een voordeel geniet dat zij onder normale marktomstandigheden niet of niet in dezelfde mate zou genieten. Een faillissement als uiterste consequentie van de marktwerking vormt als zodanig geen rechtvaardiging voor een ingrijpen of ondersteuning door de overheid.¹⁹⁰ Bij de beoordeling van het ingrijpen door de overheid speelt het market economy investor principle (MEIP) een centrale rol. Dit criterium richt zich op de vraag of een private ondernemer onder dezelfde omstandigheden dezelfde investering zou doen. Die vraag dient bevestigend beantwoord te worden om aan te tonen dat er geen sprake is van ongeoorloofde staatssteun.

HSA geeft geen onderbouwing, Verkeer en Waterstaat laat McKinsey onderzoek doen

Na nieuwe aanpassingen aan de businesscase en ambtelijk overleg tussen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en NS voert adviesbureau McKinsey in de periode mei-juni 2004 een quickscan uit naar de levensvatbaarheid van de vervoersoperatie van HSA.¹⁹¹ Minister Peijs zegt daarover:

*Mevrouw Peijs : «We hebben dat aan McKinsey gevraagd. NS was natuurlijk een zelfstandig bedrijf; er werd dus geschermd met bedrijfsgeheimen en weet ik veel wat. We hebben toen McKinsey gevraagd om er eens naar te kijken. Die kreeg ook geen cijfers.»*¹⁹²

Tot 2005 is de Minister van Verkeer en Waterstaat aandeelhouder van NS.¹⁹³ Minister Peijs heeft echter nooit overwogen vanuit haar positie als aandeelhouder af te dwingen dat de gevraagde cijfers op tafel zouden komen.¹⁹⁴ Als verklaring geeft minister Peijs dat er in die tijd sprake is van een heel passief aandeelhouderschap.

De voorzitter : «Dan zou u toch ook gewoon hebben kunnen zeggen: ik zet nu mijn aandeelhouderschap in; het is klaar met dat passieve g edoe?»

¹⁸⁹ Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 382 (bijlage: 26 april 2004).

¹⁹⁰ Tenzij uitdrukkelijk wordt voldaan aan de criteria van het market economy investor principle.

¹⁹¹ Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 382 (bijlage: 26 mei 2004).

¹⁹² Verslag openbare verhoor van mevrouw Peijs, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 28 mei 2015.

¹⁹³ Overigens de enige aandeelhouder. NS is een 100% staatsdeelneming.

¹⁹⁴ Verslag openbare verhoor van mevrouw Peijs, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 28 mei 2015.

Mevrouw **Peijs** : «Wij zijn geen aandeelhouder van HSA maar van NS. NS had geen stukken en riep gewoon bedrijfsgeheimen in. We hebben daar geen groot punt van gemaakt als aandeelhouder, maar wel als departement.»¹⁹⁵

Adviesbureau McKinsey krijgt geen volledig inzicht in de cijfers en maakt in zijn rapportage een voorbehoud, gezien de beperkt beschikbare gegevens, de korte doorlooptijd en de beperkte toegang tot het management en de experts van HSA.¹⁹⁶ Onder dat voorbehoud komt McKinsey tot de conclusie dat veel van de oorspronkelijke aannames neerwaarts bijgesteld moeten worden, vooral de reizigersaantallen. McKinsey komt uit op een totaal verlies van circa € 200 miljoen in het meest positieve scenario, een verlies van circa € 500 miljoen in het gemiddelde scenario en een verlies van circa € 800 miljoen in het negatieve scenario. Die bedragen gelden over de looptijd van de gehele concessie. Het beeld is dus onmiskenbaar negatief.¹⁹⁷

Mogelijkheden HSA tegemoet te komen zeer beperkt, minister Peijs zoekt naar ruimte

Eind mei worden de ministers Peijs en Zalm door de directeur Spoor van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat geïnformeerd over de uitkomsten van het McKinsey-onderzoek en het advies van de landsadvocaat. Die laatste stelt dat het contract zeer solide is en dat als alle huidige problemen tot rechtszaken zouden leiden, de Staat de meeste zaken zal winnen.¹⁹⁸ Dat geldt voor zaken tegen HSA, maar ook voor zaken tegen de Belgische Staat en NMBS. De landsadvocaat stelt ook dat voor een contract-is-contract-houding geldt dat je partijen niet aan het onmogelijke kunt houden, met daarbij de waarschuwing dat juridische procedures behalve veel geld en menskracht, ook veel tijd zullen kosten. Die procedures zouden weleens tot na openstelling van de lijn (op dat moment voorzien in 2007) kunnen duren.¹⁹⁹

NS voert de druk op. Op 27 mei 2004 stuurt de heer Veenman een fax aan de ministers Zalm en Peijs waarin hij aangeeft dat hij graag op korte termijn een overleg wil, omdat een ongewijzigde uitvoering van de concessieovereenkomst een zeer nadelige exploitatie tot gevolg heeft en onverantwoorde financiële risico's oplevert. Op 11 juni 2004 stuurt Veenman een vergelijkbare brief aan de secretaris-generaal van Verkeer en Waterstaat: de ontstane situatie met NMBS is in ieder geval aanleiding voor een wijziging van de concessieovereenkomst. Als het Ministerie van Verkeer en Waterstaat hiertoe niet bereid is, is HSA genoodzaakt dit via een juridische procedure aan de orde te stellen.²⁰⁰ De secretaris-generaal stelt in zijn reactie dat hij het voorstel van NS prematuur vindt: «de Staat

¹⁹⁵ Verslag openbare verhoor van mevrouw Peijs, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 28 mei 2015.

¹⁹⁶ Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 382 (bijlage: 1 juni 2004).

¹⁹⁷ Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 382 (bijlage: 1 juni 2004).

¹⁹⁸ Dat de landsadvocaat dit stelt, blijkt uit het rapport «Vervoer over de HSL-Zuid» van de parlementaire werkgroep vervoer HSL-Zuid. Die werkgroep is op 13 december 2005 ingesteld in opdracht van de vaste Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat. De werkgroep is op 14 februari 2007 vroegtijdig ontbonden. De werkgroep heeft daarbij wel een tussenrapportage opgesteld, maar de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat heeft destijds besloten de tussenrapportage tot nader order vertrouwelijk te bewaren. De vaste Kamercommissie voor Infrastructuur & Milieu heeft de tussenrapportage, inclusief bijlagen, op 14 februari 2013 openbaar gemaakt (Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 382 (bijlage)). Zie voor meer achtergrond over de werkgroep Dijkzwa hoofdstuk 11.

¹⁹⁹ Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 382 (bijlage: 26 mei 2004).

²⁰⁰ Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 382 (bijlage: 11 juni 2004).

heeft het wijzigingsvoorstel van de HSA namelijk niet afgewezen. De Staat heeft in reactie op het voorstel diverse vragen gesteld aan HSA. Om mij niet geheel duidelijke redenen heeft HSA aangegeven de beantwoording aan te houden. Ondanks uitblijvende beantwoording van de vragen is de Staat doende met de beoordeling van de door HSA opgeworpen probleempunten en het wijzigingsvoorstel.»²⁰¹

In de tussentijd voeren de ministers van Verkeer en Waterstaat en Financiën opnieuw overleg over de situatie. Minister Peijs geeft daarbij aan dat zij weinig kan doen omdat er op dat moment nog geen vervoer over de HSL-Zuid plaatsvindt en er nog altijd sprake is van prognoses en nog niet van gerealiseerde reizigersaantallen. Ook is er nog geen sprake van een faillissement. Wat zij wel had willen doen, is een langere ingroeiperiode voor HSA toestaan:

Mevrouw Peijs : «Wat ik had willen regelen en wat ik graag geregeld zou willen hebben, was een langere ingroeiperiode voor de NS; (...) Dat zij het aantal treinen langzamerhand kon vermeerderen, al naargelang van het enthousiasme van de reizigers. Als er heel veel reizigers waren, kon dat sneller. Als er weinig reizigers waren, moest dat langzamer. Reizigers stappen niet van het ene ogenblik op het andere over. Zij moeten wennen aan een bepaalde situatie.»²⁰²

Het ministerie van Financiën is echter van mening dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat op de muziek vooruitloopt door de analyse van McKinsey aan Veenman te presenteren en te laten blijken de zorg van Veenman te delen, zo blijkt uit ambtelijke voorbereiding. Financiën is van mening dat de «tegenpartij» nu informatie wordt aangedragen die ze in feite zelf zou moeten aanleveren. Zo wordt het NS en HSA wel makkelijk gemaakt. Overigens merkt Financiën in hetzelfde advies ook op dat er in de presentatie van HSA aan Verkeer en Waterstaat en Financiën in mei 2004 nog geen sprake was van bedreigingen voor de exploitatie. De conclusie dat er een dramatisch beeld lijkt te zijn en dat HSA bij meer tegenvallers door haar garantiekapitaal zal gaan, waardoor de continuïteit van het vervoer in gevaar komt, wordt door het ministerie van Financiën niet gedeeld. Volgens ambtelijk Financiën lijkt politieke angst het bij Verkeer en Waterstaat te winnen van zakelijkheid.

Peijs, Zalm en Veenman vinden nog geen oplossing (juli 2004)

Het gesprek dat Veenman zo graag met minister Peijs en minister Zalm wil, zal plaatsvinden op 8 juli 2004. Op 16 juni 2004 wordt die afspraak bevestigd, met daarbij de toevoeging dat een gesprek alleen vruchtbaar kan zijn als Veenman tijdig met een goede onderbouwing voor de gesignaleerde risico's op de exploitatie van de HSA komt. Het verzoek aan Veenman is daarom uiterlijk op 1 juli met een gedegen onderbouwing en toelichting te komen, waarbij de ministers verwachten dat gebruik wordt gemaakt van een geactualiseerde businesscase.

De ministeries van Verkeer en Waterstaat en Financiën trekken in voorbereiding op dat gesprek gezamenlijk op. Op 10 juni 2004 komt de gezamenlijke projectgroep vervoersdossier HSL-Zuid voor het eerst bij elkaar. In die werkgroep hebben, naast verschillende directies van Verkeer en Waterstaat, de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF, Ministerie van

²⁰¹ Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 382 (bijlage: 23 juni 2004).

²⁰² Verslag openbare verhoor van mevrouw Peijs, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 28 mei 2015.

Financiën) en de landsadvocaat zitting. De juridische mogelijkheden om HSA tegemoet te komen worden in kaart gebracht. Duidelijk wordt dat aan alle opties die er zijn om HSA tegemoet te komen, bijvoorbeeld het verlagen van de concessievergoeding, het terugbrengen van het bedieningspatroon of het verrichten van directe betalingen, grote juridische risico's kleven, met name vanuit het perspectief van het aanbestedingsrecht en regels omtrent staatssteun.

Op 1 juli 2004 stuurt Veenman de ministers Peijs en Zalm volgens afspraak een notitie ter voorbereiding op het gesprek op 8 juli 2004. De risico's die NS/HSA ziet worden in drie categorieën uitgesplitst. Allereerst zijn er bedrijfsrisico's, waaronder tegenvallende vervoersprognoses. In de tweede plaats zijn er risico's als gevolg van ERTMS/ETCS (zie bijlage 2 voor een toelichting op deze problematiek), die in het perspectief van HSA een reële dreiging betekenen voor het tijdig gereed zijn van Thalys-treinen naar Parijs. In de derde plaats zijn er concessierisico's onder meer als gevolg van de rijtijden in België en afspraken over de verbindingen Den Haag–Brussel en Breda–Brussel. De businesscase van HSA zal hierdoor volgens NS gedurende de hele looptijd van de concessie negatief zijn, en dat is voor NS als aandeelhouder van HSA niet acceptabel.

De ministers Peijs en Zalm wordt in de voorbereiding op het gesprek van 8 juli 2004 geadviseerd dat de boodschap moet zijn dat er nu geen reden is het contract te wijzigen. NS moet op de blaren zitten. De Staat gaat geen actieve houding voor wijziging aannemen.²⁰³

Op 6 juli 2004 vindt een ambtelijk voorgesprek plaats tussen Verkeer en Waterstaat en NS en HSA, in aanwezigheid van zowel de landsadvocaat als de juristen van NS. Gewisseld wordt dat de HSL-Zuid het visitekaartje van het Nederlandse vervoer moet worden en dat lege treinen een schrikbeeld zijn. Minister Peijs en haar ministerie zijn zich bewust van de juridische risico's:

Mevrouw Peijs: *«Wij waren ons er op het ministerie heel goed van bewust dat je niet te veel kon wijzigen – want dan zou je alle aanbieders over je heen krijgen – maar een ingroeiperiode op termijn zou wel een mogelijkheid zijn. Dat was ongeveer de enige mogelijkheid die je kon bedenken.»*²⁰⁴

Die poging van minister Peijs om via een ingroeiperiode iets te doen voor HSA, vindt geen gehoor bij minister Zalm.²⁰⁵

Het gesprek op 8 juli 2004 is een kort gesprek tussen de ministers Peijs en Zalm en de directies van NS (de heer Veenman) en HSA (de heer Döbken), dat plaatsvindt op het Ministerie van Financiën. Duidelijk wordt ook dat president-directeur Veenman begrip heeft voor het argument dat nu geen sprake kan zijn van een contractwijziging, maar hij geeft aan graag met de Staat te willen vaststellen hoe de risico's verminderd kunnen worden en vervolgens, als dat niet lukt, op welke wijze en wanneer een contractwijziging mogelijk zal zijn. Alle aanwezigen zijn het erover eens dat het in het

²⁰³ Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 382 (bijlage: 1 juli 2004).

²⁰⁴ Verslag openbare verhoor van mevrouw Peijs, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 28 mei 2015.

²⁰⁵ Verslag openbare verhoor van mevrouw Peijs, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 28 mei 2015.

gezaamenlijk belang is om de risico's te verminderen. Timing en aanleiding zijn daarbij belangrijk; prognoses kunnen nooit de aanleiding zijn.

Geconstateerd kan worden dat alle partijen met de gedeelde uitkomst van dit gesprek het vinden van een oplossing naar de toekomst verschuiven. Desgevraagd geeft de heer Veenman aan dat de houding van beide partijen niet heeft bijgedragen aan het vinden van een snellere oplossing:

De heer **Van Gerven** : «*Nu zegt de Staat: contract is contract. De Staat wilde HSA houden aan de afspraken. Anderzijds kunnen we constateren dat de NS zich opstelt als een aandeelhouder op afstand, met een beperkte aansprakelijkheid en verantwoordelijkheid. Is een vroegtijdige oplossing voor dat veel te hoge concessiebod eigenlijk, zeg maar, geblokkeerd door deze opstelling van beide partijen?*»

De heer **Veenman** : «*Ik denk dat beide partijen in ieder geval niet in staat zijn geweest om door middel van de toegankelijke weg van de wijzigingsprocedure te komen tot een compensatie voor afwijkingen van de concessie. Mede daardoor zaten we in de situatie dat de reserves van HSA in ieder geval op termijn tot de limieten zouden worden aangesproken. (...)*»

De heer **Van Gerven** : «*Mijn vraag was of beide partijen, door hun houding, een snellere oplossing voor de problematiek van het veel te hoge concessiebod hebben geblokkeerd.*»

De heer **Veenman** : «*Mijn antwoord daarop is ja.*»²⁰⁶

Vraag of NS kan bijspringen ligt in 2004 niet op tafel

Een vraag die ook in de openbare verhoren aan de orde komt, is waarom HSA zich tot de Staat wendt en niet tot haar eigen aandeelhouders, NS en KLM. Duidelijk wordt dat de vraag of het moederbedrijf NS kon bijspringen in 2003–2004 niet op tafel heeft gelegen.²⁰⁷ De strategie van HSA en NS is erop gericht de wijzigingsprocedure in te roepen om op die manier de concessievergoeding naar beneden bij te stellen. Vanuit de Staat is er in 2004 geen druk uitgeoefend op NS om als moedermaatschappij financieel bij te springen. Minister Zalm verklaart hierover:

De heer **Elias** : «*Wat ik steeds niet goed begrepen heb, en daarom vraag ik het u, is het volgende. Er is hier een paar keer verklaard dat die hele HSA eigenlijk de NS was, met een vleugje KLM. Had NS zelf er niet met een flinke portemonnee wat aan moeten doen? Had NS zelf niet kapitaal moeten stoppen in die High Speed Alliance, die dochter?*»

De heer **Zalm** : «*Ja, dat was zeker denkbaar.*»

De heer **Elias** : «*Het is niet gebeurd.*»

De heer **Zalm** : «*Nee.*»

De heer **Elias** : «*Hebt u daarop aangedrongen?*»

De heer **Zalm** : «*Nee, want ik zag ook nog geen probleem. Er was geen acuut financieel probleem dat ze hun verplichtingen niet konden nakomen. Faillissement wordt nooit aangevraagd bij een rechter op grond van prognoses, maar op grond van realisaties.*»

De heer **Elias** : «*U moest dus consequent zijn. Als u aan de ene kant zei «er is niets aan de hand, het zijn slechts prognoses, we zien wel», dan kon u aan de andere kant ook niet van de NS verlangen dat ze er geld in ging stoppen.*»

²⁰⁶ Verslag openbare verhoor van de heer Veenman, vm. president-directeur NS, 27 mei 2015.

²⁰⁷ Verslag openbare verhoor van de heer Veenman, vm. president-directeur NS, 27 mei 2015; Verslag openbare verhoor van mevrouw Peijs, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 28 mei 2015.

De heer **Zalm** : «Nee.»

De heer **Elias** : «Zo keek u daartegen aan?»

De heer **Zalm** : «Ja.»

De heer **Elias** : «Had de NS andere mogelijkheden om de continuïteit van HSA te waarborgen?»

De heer **Zalm** : «In het boek *De ontsparing*, waaruit ik al eerder citeerde – het was overigens voor mij wel buitengewoon interessant, omdat je daarin het verhaal vanaf de andere kant geschetst ziet – staat dat het misschien wel had gekund als «Zalm dat had gedaan en ze 700 miljoen hadden afgegeven om af te komen van die top op de exploitatiebijdrage». Ze zijn in ieder geval nooit bij me geweest. Ik heb nooit een bod van NS gehad om op wat voor manier dan ook via een bijdrage van de NS het probleem te verkleinen.»²⁰⁸

5.4 NS en Staat voorkomen faillissement in 2007

Twee jaar later, in 2007, is de financiële situatie van HSA verslechterd en doet zich een acuut liquiditeitsprobleem voor. Een schadevergoeding van de Staat en leningen van NS aan HSA voorkomen dit.

Aanvangsdatum verschuift

Op 20 december 2006 verschuift de Staat de aanvangsdatum – dat is de datum waarop het vervoer over de HSL-Zuid moet starten en vanaf wanneer concessievergoeding moet worden betaald – van 1 april 2007 naar 1 oktober 2008.²⁰⁹ De verschuiving vindt plaats omdat de infrastructuur nog niet gereed is. Minister Peijs geeft aan dat die vertraging voortkomt uit een versie-upgrade van het treinbeveiligingssysteem ERTMS, die effecten heeft op de aanleg van de infrastructuur. Deze vertraging was niet voorzien; de projectorganisatie heeft de versie-upgrade vooral gezien als een financieel punt en niet als een planningsrisico.²¹⁰ De minister hoort naar eigen zeggen voor het eerst van de problemen in juli 2006.²¹¹

Conform de concessieovereenkomst is het uitstel van de aanvangsdatum aanleiding voor het uitkeren van een schadevergoeding. In een brief van 23 januari 2007 meldt minister Peijs aan de Tweede Kamer dat HSA gerechtigd is om de onvermijdbare schade die het gevolg is van het verschuiven van de aanvangsdatum op de Staat te verhalen.²¹² Op 15 juni 2007 laat minister Eurlings, sinds 22 februari 2007 minister van Verkeer en Waterstaat in het kabinet van CDA, PvdA en ChristenUnie, de Tweede Kamer weten dat HSA heeft aangegeven een schadeclaim te zullen indienen. De hoogte van de schadevergoeding is dan nog niet bekend.²¹³

Op 4 juli 2007 voert de vaste Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat een algemeen overleg met minister Eurlings over de HSL-Zuid. Op de agenda staan onder meer de financiële gevolgen van het verschuiven van de aanvangsdatum. In het algemeen overleg wordt door verschillende partijen gewezen op het risico dat HSA failliet zal gaan.²¹⁴ Minister

²⁰⁸ Verslag openbare verhoor van de heer Zalm, vm. minister van Financiën, 21 mei 2015.

²⁰⁹ Kamerstuk II 2006/07, 22 026, nr. 259.

²¹⁰ Verslag openbare verhoor van mevrouw Peijs, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 28 mei 2015.

²¹¹ Verslag openbare verhoor van mevrouw Peijs, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 28 mei 2015.

²¹² Kamerstuk II 2006/07, 22 026, nr. 260.

²¹³ Kamerstuk II 2006/07, 22 026, nr. 268.

²¹⁴ Kamerstuk II 2006/07, 22 026, nr. 272.

Eurlings antwoordt «dat er geen enkele aanwijzing is dat HSA failliet zal gaan. Er is wel een grens aan wat de HSA kan opvangen. Het bedrijf zet in op een hoog reizigersvolume, namelijk op 26 miljoen in 2010. De HSA toont dus duidelijk ambitie en het is beter om het bedrijf nu zelf met voorstellen te laten komen en niet vooraf reeds extra geld uit te trekken.»
215

HSA meldt dreiging liquiditeitsproblemen

HSA meldt op 16 augustus 2007 aan Verkeer en Waterstaat dat er een liquiditeitsprobleem dreigt. Waar er eerder sprake was van prognoses, is er bij HSA nu daadwerkelijk sprake van een geldtekort. Directe aanleiding is dat het eigen vermogen van € 44 miljoen al voor de aanvangsdatum van het vervoer is uitgeput en dat het garantievermogen niet voor de aanvangsdatum kan worden ingezet. HSA wil nieuwe uitgaven en verplichtingen uit het garantievermogen laten komen, maar de Staat wenst dat het garantievermogen beschikbaar blijft voor de exploitatiefase, dus pas beschikbaar komt vanaf de aanvangsdatum van het vervoer. Dat het werkkapitaal van € 44 miljoen al voor de aanvangsdatum is uitgeput, komt onder meer vanwege extra kosten voor het gereed krijgen van tijdelijk materieel, terwijl hier nog geen inkomsten uit vervoer tegenover staan. Tijdelijk materieel is nodig omdat in de zomer van 2005 duidelijk is geworden dat de Fyra's met vertraging worden geleverd.²¹⁶

Op 16 augustus 2007 meldt HSA aan het ministerie dat de discussie met de Staat over de inzet van het garantievermogen zich in een impasse bevindt. De liquiditeitsproblemen belemmeren HSA om nieuwe financiële verplichtingen aan te gaan.

Voorschot op schadevergoeding voor uitstel aanvangsdatum

Acht dagen later, op 24 augustus 2007, verzoekt HSA om een voorschot op de schadevergoeding. HSA laat dan weten vóór 15 oktober 2007 een voorschot op de schadevergoeding te willen ontvangen om op die manier een liquiditeitsprobleem te voorkomen. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat stemt in met een voorschot. Op 13 september 2007 verstrekt het ministerie een eerste voorschot van € 10 miljoen.²¹⁷ Dit is overigens nog voordat er overeenstemming is tussen de Staat en HSA over de hoogte van de schadevergoeding. Die overeenstemming komt er op 21 maart 2008. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en HSA komen dan – op basis van een voorcalculatie – overeen dat de schadevergoeding voor het verschuiven van de aanvangsdatum van 1 april 2007 naar 1 oktober 2008 € 37,5 miljoen bedraagt.

Op het moment dat in 2007 het eerste voorschot wordt uitgekeerd, is ook bekend dat HSA problemen heeft met de levering van de treinen (zowel met de Fyra's als de tijdelijke treinen) waardoor HSA ook niet in staat zou zijn geweest om per 1 juli 2007 te rijden.²¹⁸ Beide partijen kunnen hun contractuele verplichtingen per 1 juli 2007 dus niet nakomen. Het uitkeren

²¹⁵ Kamerstuk II 2006/07, 22 026, nr. 272.

²¹⁶ De Staat en HSA maken HSA daarom in 2005 afspraken over het starten van het vervoer met tijdelijk materieel. Dit zijn de zogenaamde Traxx-Prio-treinen. In hoofdstuk 6 en 7 (aanbesteding en bouw van de Fyra's) en hoofdstuk 9 (vervoer over de HSL-Zuid) wordt nader op de vertraagde levering van de Fyra's (hoofdstuk 6 en 7) en het vervoer met het tijdelijk materieel (hoofdstuk 9) ingegaan.

²¹⁷ Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Brief van DG Personenvervoer aan HSA over schadevergoeding en tijdelijk rijden, 13 september 2007.

²¹⁸ Verslag openbare verhoor van mevrouw Peijs, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 28 mei 2015.

van een voorschot op de schadevergoeding moet ook vooral beschouwd worden in het licht van het voorkomen van een acute liquiditeitscrisis van HSA. Minister Eurlings bevestigt dat en voegt daaraan toe:

De heer **Elias** : *«De nood bij HSA was kennelijk zo hoog dat u dat voorschot begin september al verleende.»*

De heer **Eurlings** : *«Het was ook een geste naar goede verhoudingen. Ik heb al gezegd dat ik aan het begin van mijn ministerschap heb gezegd dat wij uit die loopgraven moesten, dat het niet zo kan zijn dat iedereen deelbelangen heeft, juridisch naar elkaar dreigt en die trein uiteindelijk nog veel later komt. Als je toch al weet dat je iets moet betalen, kan het helemaal geen kwaad om een klein deel daarvan eerder te betalen.»*²¹⁹

In een voortgangsoverleg op 8 mei 2008 vraagt HSA opnieuw om een voorschot.²²⁰ In die periode vindt er intensief overleg plaats tussen de Staat en NS en HSA over de financiële positie van HSA. Minister Eurlings heeft in maart 2008 van de top van NS gehoord dat er opnieuw financiële problemen zijn en er een acuut faillissementsrisico dreigt.²²¹

Leningen van NS aan HSA

HSA heeft zich ook tot NS gewend om een faillissement te voorkomen. NS en HSA komen overeen dat HSA een aantal leningen bij NS afsluit om de noodzakelijke uitgaven en verplichtingen te financieren. Het betreft zogenaamde preferente leningen en zekerheden ter hoogte van ongeveer € 140 miljoen, die daags na aanvang van het vervoer aan NS dienen te worden terugbetaald. Met het verstrekken van de leningen c.q. zekerheden zou het garanti kapitaal de facto al grotendeels opgesoupeerd zijn voordat het vervoer is aangevangen. Door het acute vermogenstekort kan HSA deze leningen op de aanvangsdatum alleen terugbetalen door een beroep te doen op het garanti kapitaal van NS. De heer Robbe, vanaf 2011 financieel directeur NS, bevestigt dat de leningen van NS aan HSA in principe vanuit het garanti kapitaal voldaan zouden moeten worden:

De heer **Elias**: *«Mijn vraag zag op de voorwaarden die waren verbonden aan de eerder verstrekte leningen aan HSA, namelijk: waren die leningen niet onder zodanige voorwaarden verstrekt dat eigenlijk het garanti kapitaal zou worden opgesoupeerd du moment dat de exploitatie zou beginnen, omdat daar die leningen mee moesten worden afbetaald.»*

De heer **Robbe**: (...) *«Leningen die wij gaven, konden wij dus ook niet meer terugkrijgen, want daar stond een garantie van onszelf tegenover tot het bedrag waarmee wij HSA zouden ondersteunen.»*²²²

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en het Ministerie van Financiën verzetten zich in 2007 nog tegen de inzet van het garanti kapitaal eerder dan de aanvangsdatum. NS verstrekt wel leningen aan HSA. In de zomer van 2008 is het Ministerie van Verkeer en Waterstaat wel op de hoogte van het feit dat bovengenoemde leningen zijn afgesloten.²²³ In augustus 2008 blijkt uit een adviesnota aan minister Eurlings dat het departement er rekening mee houdt dat HSA het garanti kapitaal gedurende de eerste

²¹⁹ Verslag openbare verhoor van de heer Eurlings, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 28 mei 2015.

²²⁰ Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Verslag voortgangsoverleg Staat-HSA, 8 mei 2008.

²²¹ Verslag openbare verhoor van de heer Eurlings, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 28 mei 2015.

²²² Verslag openbare verhoor van de heer Robbe, financieel directeur NS, 10 juni 2015.

²²³ Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Nota aan minister Eurlings, «Financiële problematiek HSA», 7 augustus 2008.

jaren van exploitatie nodig zal hebben. De aandeelhouders van HSA hebben, naast het werkkapitaal, in totaal € 239 miljoen²²⁴ aan garanti kapitaal beschikbaar gesteld. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gaat er in 2008 vanuit dat HSA nog € 139 miljoen aan garanti kapitaal beschikbaar heeft omdat er « € 100 miljoen aan leningen op de aanvangsdatum van uit het garanti kapitaal moet worden afgelost.»²²⁵ Overigens gaat het ministerie er in de zomer van 2008 vanuit dat er zelfs in het slechtst denkbare scenario «gedurende de eerste 19,5 maand van exploitatie zeker geen faillissement van HSA zal optreden.»²²⁶

Daarnaast kan geconstateerd worden dat in de aanbestedingsprocedure aanvankelijk om een nakomingsgarantie (ook wel performance bond genoemd) van € 100 miljoen wordt gevraagd. In de praktijk betekent dit dat, in geval van faillissement van de vervoerder, de concessieverlener € 100 miljoen zou hebben ontvangen. Middelen die de concessieverlener bijvoorbeeld had kunnen inzetten ten gunste van een nieuwe aanbesteding van het vervoer. In de onderhandelingsfase is deze nakomingsgarantie van € 100 miljoen omgezet in een garanti kapitaal van € 200 miljoen, dat niet opeisbaar is door de concessieverlener (zie ook §4.10).

Het garanti kapitaal heeft door de wijze waarop het is ingezet niet die zekerheid kunnen bieden die er ooit mee werd beoogd, namelijk een extra zekerheid in de eerste jaren van het vervoer over de HSL-Zuid.

5.5 Gebrek aan cijfers verhindert structurele oplossing

In maart 2008 meldt HSA aan Verkeer en Waterstaat dat een faillissement dreigt. Op 21 maart 2008 spreekt minister Eurlings met NS en HSA over mogelijkheden om de financiële risico's van HSA te verminderen. Uit een ambtelijke terugkoppeling binnen Verkeer en Waterstaat wordt duidelijk dat de minister doordrongen is van de problematiek. Er is over verschillende oplossingen gesproken: «de minister heeft aangegeven dat hij begrijpt dat het vasthouden aan de aanvangsdatum van 1 oktober 2008 voor HSA grote consequenties heeft. HSA zal vanaf aanvangsdatum immers een concessievergoeding moeten betalen terwijl de Thalystreinen en de nieuwe AnsaldoBreda treinen pas in de loop van 2009 beschikbaar komen. Zonder ingrijpen is het risico dan ook groot dat HSA failliet gaat. De treinen van HSA komen te laat in ieder geval deels vanwege de ERTMS problematiek op Europees niveau. De afgelopen tijd is gebleken dat de bestaande ERTMS specificaties en versies niet voldeden om interoperabel vervoer mogelijk te maken. Deze onvoorziene externe gebeurtenis heeft een substantieel effect gehad op zowel de oplevering van de infrastructuur als op de planning van het treinmaterieel. Het contract met HSA biedt de mogelijkheid om vanwege deze onvoorziene externe gebeurtenis HSA tijdelijk tegemoet te komen (...).»²²⁷

²²⁴ Ten tijde van het ondertekenen van de concessieovereenkomst is een garanti kapitaal van € 200 miljoen overeengekomen. Als gevolg van indexering heeft het garanti kapitaal in 2008 een omvang van € 239 miljoen.

²²⁵ Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Nota aan minister Eurlings, «Financiële problematiek HSA», 7 augustus 2008.

²²⁶ Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Nota aan minister Eurlings, «Financiële problematiek HSA», 7 augustus 2008.

²²⁷ Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Mailbericht, 21 maart 2008, 14.44. Onderwerp: Overleg M met NS en HSA.

Dit gesprek vormt het startpunt voor het zoeken naar mogelijkheden om HSA verder tegemoet te komen. De belangen om HSA overeind te houden zijn groot. Een oplossing met HSA lijkt op dat moment de beste manier om zo snel mogelijk vervoer over de HSL-Zuid tot stand te brengen. Een tweede reden is om de inkomsten voor de Staat zo hoog mogelijk te houden (dit omdat de regelgeving voor internationaal spoorvervoer inmiddels is gewijzigd, waardoor dit vervoer is vrijgegeven en een nieuwe aanbesteding minder zou opleveren). Minister Eurlings zegt hierover:

De heer **Eurlings** : «*Als het omvallen van HSA ertoe had geleid dat er sneller treinen op de rails reden, had ik HSA met alle liefde laten omvallen. Het was slechts door de constatering, gevalideerd door de landsadvocaat, dat het omvallen van HSA tot nog veel grotere problemen zou leiden, vooral voor de treinreiziger, doordat er nog later treinen zouden zijn, en ook voor de Staat, voor de financiën, een nog onaantrekkelijkere situatie, dat ik er in alle openheid voor heb gekozen om HSA, binnen de nauwe marges die er waren – dat waren heel nauwe marges – overeind te houden.*» (...)

De heer **Elias** : «*Too big to fail.*»

De heer **Eurlings** : «*Het alternatief was slechter dan het overeind houden van HSA. Daarmee was het de minst slechte oplossing in een heel erg moeilijke situatie.*» ²²⁸

Inzet van Verkeer en Waterstaat: oplossing en inzicht in cijfers

Om tot een oplossing te komen is het voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat van belang om helderheid te krijgen over de omvang van het financiële probleem. Inzicht in de businesscase dus. Ook wil het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in gezamenlijkheid de verschillende oplossingsrichtingen verkennen. Een gezamenlijke werkgroep, de werkgroep Continuïteit vervoer HSL-Zuid, moet daarvoor gaan zorgen. Naast het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, NS en HSA, heeft ook het Ministerie van Financiën zitting in de werkgroep.

Strategie NS: Staat committeren aan structurele oplossing voor slechte businesscase

Net als in de jaren 2002–2004 is de strategie van NS en HSA gericht op het verwerven van steun van de Staat voor het vinden van een structurele oplossing voor de slechte businesscase. Uit interne memo's van HSA uit mei 2008 aan de NS-directie wordt duidelijk dat HSA-directeur Van Roozendaal de tijd nu rijp acht om een gesprek te arrangeren tussen NS en de ministers van Verkeer en Waterstaat en Financiën. In hetzelfde stuk stelt de directeur dat een soortgelijk gesprek een aantal jaar geleden al eens plaatsgevonden heeft, maar dat dit toen nog weinig succesvol was (dit betrof het gesprek in juli 2004, tussen Veenman en de ministers Peijs en Zalm). In het gesprek tussen de NS-directie en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en het Ministerie van Financiën kunnen volgens de directeur van HSA twee wegen worden bewandeld: het combineren met andere NS-dossiers of inzicht geven in de hoofdlijnen van de nieuwe businesscase. Optie 1, het combineren met andere dossiers, lijkt in de ogen van de HSA-directie de voorkeur te hebben. Ook komt aan de orde dat het voor medewerking van de Staat aan het verlagen van de concessievergoeding nodig is om inzage te geven in nieuwe cijfers. Tegelijkertijd acht HSA het kwetsbaar om de nieuwe cijfers te delen, omdat dan de «schuldvraag» vrij duidelijk op tafel komt.

²²⁸ Verslag openbare verhoor de heer Eurlings, minister van Verkeer en Waterstaat, 28 mei 2015.

In juni 2008 spreekt ook de raad van commissarissen van NS over de slechte financiële vooruitzichten van HSA. De vraag komt op tafel te liggen of een overschrijding van het garantiekapitaal acceptabel is of dat dit betekent dat de stekker uit HSA getrokken moet worden. De heer Meerstadt merkt in die vergadering op dat het zuiver zou zijn de concessie terug te geven:

De heer **Elias** : *«Waarom zei u dat?»*

De heer **Meerstadt** : *«Als je er alles aan doet, als je je best doet om het voor elkaar te krijgen – dat heeft HSA uiteindelijk gedaan – en de bodem van de schatkist komt in zicht, dan moet je natuurlijk beide zijden van het spectrum verkennen: ga je door met een volgende injectie of stop je ermee? Als je er niet in bent geslaagd om dit project tot een succes te maken, dan kun je ook de consequentie trekken om de concessie terug te geven.»*²²⁹

Nog altijd geen volledig inzicht in businesscase

Intussen neemt in de werkgroep de druk om meer openheid en inzicht in de businesscase van HSA toe. De Staat stelt meer openheid zelfs als voorwaarde voor het continueren van de activiteiten van de werkgroep. Die openheid komt er echter niet en in de zomer van 2008 heft de werkgroep zichzelf op, omdat er geen voortgang kan worden geboekt zolang HSA weigert inzage te geven in zijn financiële positie en vooruitzichten.

In augustus 2008 staat er een nieuw gesprek gepland tussen minister Eurlings, NS en HSA. Ter voorbereiding op dat gesprek wordt minister Eurlings door zijn ambtenaren gewezen op de noodzaak meer inzicht te krijgen in de problematiek bij HSA: *«In hoeverre de vermeende financiële problematiek bij HSA reëel is, en of de beschreven oplossingen passen bij de omvang van die problematiek is niet bekend aangezien HSA en NS tot dusver weigeren inzicht te beiden in de business case van HSA. Zonder dit inzicht is het toepassen van de meeste oplossingen juridisch niet mogelijk. Mocht uit het inzicht in de business case blijken dat geen sprake is van een reëel faillissementsrisico of dat dit risico het gevolg is van een te hoge bieding van NS/KLM tijdens de aanbestedingsprocedure dan is het toepassen van veel oplossingen juridisch ook niet mogelijk. Dit geldt ook als uit de geactualiseerde prognoses zou blijken dat er minder passagiers komen en dus minder inkomsten door HSA worden gegeneerd (ondernemersrisico).»*²³⁰

In het advies constateert het Ministerie van Verkeer en Waterstaat dat zowel voor NS als voor de Staat een faillissement van HSA onwenselijk is. Ook constateert het ministerie dat, als blijkt dat er een reëel risico op faillissement bestaat, het van de aard en omvang van dit risico afhangt wat de mogelijkheden zijn. Het advies aan minister Eurlings schetst twee opties:

- *«Als het gaat om tijdelijke liquiditeitsproblemen in de eerste jaren van exploitatie dan kunnen NS en de Staat deze oplossen binnen de contractuele verhoudingen. Het gaat dan om het vergroten van het garantiekapitaal door NS, het toepassen van een tijdelijk uitstel van betaling van de gebruiksvergoeding, of het later vaststellen van de aanvangsdatum.»*

²²⁹ Verslag openbare verhoor van de heer Meerstadt, vm. president-directeur NS, 28 mei 2008.

²³⁰ Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Nota aan minister Eurlings, «Financiële problematiek HSA», 7 augustus 2008.

- *«Als het gaat om een structureel probleem (te hoge bieding NS/KLM, hoge reizigersprognoses, e.d.) met de business case dan kan de Staat daar weinig aan doen. Substantiële verlaging van de gebruiksvergoeding is juridisch niet mogelijk. NS zal bij een structureel probleem met de business case haar ondernemersrisico moeten accepteren en vanuit haar verantwoordelijkheid als maatschappelijke onderneming HSA moeten voorzien van extra garanti kapitaal.»²³¹*

Ook wordt opgemerkt: *«Als HSA en NS geen inzicht in de business case willen geven moeten we ervan uit gaan dat het dreigen met een faillissementsrisico tactiek is om een financieel gunstigere positie ten opzichte van de Staat te krijgen.»²³²*

De constatering in het advies ten aanzien van de aard van de problematiek is relevant. Als namelijk de financiële problemen bij HSA voor een belangrijk deel worden verklaard uit een té hoog bod of uit ondernemersrisico, heeft minister Eurlings juridisch geen mogelijkheden HSA tegemoet te komen:

De heer **Eurlings** : *«Een ondernemingsrisico konden wij als Staat nooit overnemen, want dat zou als staatssteun worden gezien.»²³³*

Omdat het minister Eurlings duidelijk wordt dat de Staat alles heeft gedaan wat mogelijk is, maar NS nog altijd geen inzicht heeft geboden in de businesscase, acht hij een gesprek met HSA en NS niet zinvol. Eerst moet er inzicht komen in de businesscase. Minister Eurlings annuleert dan ook het geplande overleg van 18 augustus 2008.²³⁴ Op 15 augustus komt HSA met eerste cijfers, op 20 augustus geven NS en HSA een nadere toelichting. HSA komt met cijfers, maar geeft alleen kortetermijnvooruitzichten. Langetermijnperspectieven ontbreken, waarmee de Staat nog altijd geen inzicht heeft in de volledige businesscase.²³⁵

Ook minister Bos (Financiën) wordt in de zomer van 2008 over de ontstane situatie geïnformeerd. Hij krijgt te horen dat een groot deel van het risico geweten wordt aan veranderende marktomstandigheden, wat volgens Financiën tot het ondernemersrisico behoort. Een oplossing voor de korte termijn zou kunnen zijn dat NS het garanti kapitaal verhoogt in ruil voor uitstel van betaling. Voor de lange termijn wordt voorgesteld de lijn van voormalig minister Zalm te volgen: pas praten over verlaging van de gebruiksvergoeding als er gereden wordt. Het advies dat minister Bos ontvangt, is dan ook dat de Staat bereid is mee te denken binnen de juridisch toegestane kaders met het oog op de continuïteit van het vervoer, maar alleen onder de voorwaarden dat NS en KLM als aandeelhouders eveneens moeten bijdragen, dat HSA de mogelijkheden voor externe financiering moet onderzoeken en dat er een externe analyse van de cijfers en de businesscase plaatsvindt.

²³¹ Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Nota aan minister Eurlings, «Financiële problematiek HSA», 7 augustus 2008.

²³² Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Nota aan minister Eurlings, «Financiële problematiek HSA», 7 augustus 2008.

²³³ Verslag openbare verhoor van de heer Eurlings, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 28 mei 2015.

²³⁴ Verslag openbare verhoor van de heer Eurlings, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 28 mei 2015.

²³⁵ Verslag openbare verhoor van de heer Eurlings, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 28 mei 2015.

Het uitgestelde gesprek vindt uiteindelijk twee dagen later plaats, op 20 augustus 2008.²³⁶ Het Ministerie van Financiën is hier niet bij aanwezig. Ook heeft er vooraf geen afstemming met het Ministerie van Financiën plaatsgevonden. Minister Eurlings, NS en HSA spreken af dat consultants van PricewaterhouseCoopers (PwC) de door HSA aangeleverde cijfers zullen verifiëren. Dit zal op korte termijn gebeuren, zodat het in de voorbereiding van een vervolgesprek tussen minister Eurlings en NS en HSA op 3 september 2008 kan worden meegenomen.

Ook PwC, dat op 29 augustus 2008 een eerste beeld schetst op basis van door HSA aangeleverde cijfers, geeft aan dat de langetermijnperspectieven ontbreken. Op de hoofdvraag of de continuïteit van HSA in gevaar komt bij de door HSA gepresenteerde financiële resultaten *«kan geen antwoord worden gegeven. De situatie na de eerste twee jaar van de concessieperiode doet een forse aanslag op het garantiekapitaal. De continuïteit van HSA wordt echter vooral bepaald door de inschattingen voor de jaren daarna en dan met name de omzetprognoses. Deze inschattingen zijn ons door HSA niet verschaft.»*

Minister Eurlings vindt het teleurstellend en onacceptabel dat de cijfers niet op tafel zijn gekomen:

De heer **Eurlings**: *«Ook in 2008 hadden wij de grote informatie niet over de vraag of HSA overeind kon blijven. Ik begrijp het werkelijk tot de dag van vandaag niet. Als je als HSA zelf in de problemen zit (...) waarom komt er dan geen moment dat je de handschoen oppakt, de uitgestoken hand pakt, en alles op tafel legt en gaat kijken hoe die treinen zo snel als mogelijk aan het rijden komen? Ik vind het zware woorden, maar ik vind het onacceptabel en maatschappelijk onverantwoord dat die informatie er al die jaren niet kwam. (...) Het was teleurstellend dat na heel veel druk, ook vanuit Financiën, slechts informatie kwam over de jaren 2008, 2009 en 2010, over de aanloop, maar niet vanaf 2011, als, volgens de verwachting van toen, de treinen vol zouden rijden.»*²³⁷

NS en HSA geven geen verklaring waarom zij in de zomer van 2008 alleen inzicht geven in de kortetermijnperspectieven en niet in de volledige businesscase. Wel stelt NS zich te hebben willen houden aan de wijze waarop er in het bod en de concessieovereenkomst was overeengekomen dat inzicht in bedrijfsvertrouwelijke informatie zou worden verstrekt, namelijk via een onafhankelijke derde.²³⁸ De heer Veenman bevestigt dit, maar bevestigt ook dat tot december 2008 geen volledig inzicht is geboden:

De heer **Veenman**: *«In mijn waarneming – en dit kan men terugvinden in de documenten – was indertijd al bij het bod voorgeschreven op welke manier welke informatie er zou moeten worden verstrekt. Daar is een paragraaf aan toegevoegd: als het zou gaan om bijzondere informatie, waarvan de onderneming HSA vond dat deze vertrouwelijk moest blijven, kon er een derde persoon worden aangewezen die daar inzage in zou*

²³⁶ Verslag openbare verhoor van de heer Eurlings, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 28 mei 2015.

²³⁷ Verslag openbare verhoor van de heer Eurlings, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 28 mei 2015.

²³⁸ Onder meer verslag openbare verhoor van de heer Veenman, vm. president-directeur NS, 27 mei 2015 en verslag openbare verhoor van de heer Meerstadt, vm. president-directeur NS, 28 mei 2015.

krijgen. Ik heb in de documenten ook gezien dat dit in 2004 heeft plaatsgevonden. »

De heer **Elias** : (...) «*Er waren tal van vrij cynische interne memo's op het ministerie van Financiën (...) waarin erover wordt geklaagd, ook in de richting van de minister van Financiën, dat de NS die cijfers steeds maar niet aanlevert. Herkent u dat de cijfers van deze businesscase tot december 2008 niet onderling zijn verstrekt?*»

De heer **Veenman** : «*Dat herken ik.*»²³⁹

De gang van zaken omtrent de informatie die NS en HSA in de zomer van 2008 verstrekken, illustreert een belangrijk discussiepunt tussen NS en de Staat dat in de jaren 2002–2010 veelvuldig opspeelt: welk inzicht moet NS bieden in de financiële cijfers van HSA? De strategie van NS lijkt erop gericht pas inzicht te willen geven in de precare bedrijfsvertrouwelijke cijfers, nadat Verkeer en Waterstaat zich bereid heeft getoond HSA tegemoet te komen. Zolang die toezegging er niet is, verstrekken NS en HSA de gevraagde informatie niet. Verkeer en Waterstaat geeft in 2008 juist duidelijk aan dat het HSA alleen tegemoet kan komen voor de gevolgen van onvoorziene externe omstandigheden en niet voor ondernemersrisico of een te hoog bod. Daarom kan Verkeer en Waterstaat pas een toezegging doen HSA tegemoet te komen, nadat het uit de cijfers heeft kunnen opmaken of de slechte vooruitzichten een gevolg zijn van ondernemersrisico of van onvoorziene externe omstandigheden. Voor NS heeft dit tot gevolg dat het in 2008 alleen inzicht wil bieden in de kortetermijnperspectieven die optreden als gevolg van externe factoren.

De vraag werpt zich op of het handelingsperspectief van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat niet sterk beperkt zou zijn als het gevraagde inzicht wel was geboden én duidelijk was geworden dat een faillissement voornamelijk voortvloeit uit ondernemersrisico en een te hoog bod. Vastgesteld kan worden dat NS er groot belang aan hecht het gevraagde inzicht niet zomaar te geven. Vastgesteld kan ook worden dat het het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in de onderhandelingen met NS in 2008 niet is gelukt om volledig inzicht in de businesscase te krijgen.

Informatievoorziening Tweede Kamer eerste helft 2008

In maart 2008 wordt de 22^{ste} voortgangsrapportage HSL-Zuid voorbereid, waarin verslag wordt gedaan van de periode juli tot en met december 2007. Op 1 april 2008 biedt minister Eurlings deze aan de Tweede Kamer aan.²⁴⁰ Uit een mailwisseling tussen HSA en het ministerie wordt duidelijk dat de aanbiedingsbrief van de voortgangsrapportage met HSA wordt afgestemd. Als reactie op de conceptbrief, schrijft HSA-directeur Van Roozendaal: «*Overal de verwijzingen naar de financiële positie of het (mogelijke) faillissement van HSA weglaten (had [...] ²⁴¹ ook al aangegeven). Gewoon vermelden dat het niet kunnen rijden een probleem is van ERTMS voor zowel infra als materieel en alles te maken heeft met het proces van specificeren, certificeren, testen en toelaten van dit nieuwe Europese beveiligingssysteem.*»

²³⁹ Verslag openbare verhoor van de heer Veenman, vm. president-directeur NS, 27 mei 2015.

²⁴⁰ Kamerstuk II 2007/08, 22 026, nr. 279 (bijlage). De voortgangsrapportages zijn halfjaarlijkse rapportages die in beginsel betrekking hebben op de aanleg van de baan, omdat dit een zogeheten groot project is.

²⁴¹ In de mail wordt hier verwezen naar de directeur-generaal Rijkswaterstaat, tevens verantwoordelijk voor het vervoersdossier HSL-Zuid.

In de voortgangsrapportage zelf wordt niets gewijzigd, maar deze bevat ook geen verwijzingen naar een faillissement. Dat is begrijpelijk, aangezien deze voortgangsrapportage ziet op de verslagperiode juli tot en met december 2007. De aanbiedingsbrief wordt echter aangepast in lijn met de suggestie:

- In de conceptversie van 25 maart 2008 staat onder het kopje «Financiële positie HSA»: «*De financiële positie van HSA dreigt door de vertraagde beschikbaarheid van haar materieel uiterst precair te worden. ... Hierdoor is er een acute dreiging van faillissement.*»²⁴²
- In de definitieve versie van de brief is deze passage verwijderd. Onder hetzelfde kopje wordt de financiële situatie van HSA dan gekoppeld aan de vaststelling van de aanvangsdatum voor vervoer: «*Door de vertraagde levering van haar treinmaterieel kan HSA in het eerste jaar van exploitatie een beperkte opbrengst uit kaartverkoop genereren. De omvang van deze problematiek hangt nauw samen met de definitieve vaststelling van de Aanvangsdatum Vervoer en daarmee het moment waarop de betalingen van de gebruiksvergoeding starten.*»²⁴³

Ook elders in de brief worden de verwijzingen naar het faillissement van HSA uit de brief gehaald.

Ook wordt de rol van ERTMS aangepast (zie ook §5.6 en bijlage 2 over de rol van ERTMS). In de finale versie van de aanbiedingsbrief wordt ook de te late levering van de treinen op het conto van ERTMS geschoven, terwijl dat in de conceptversie van 25 maart 2008 nog als losstaand gegeven wordt beschouwd.

Desgevraagd geeft minister Eurlings in het openbare verhoor de volgende verklaring voor het aanpassen van de brief:

De heer Eurlings : «*Ik kan alleen maar gissen, want ik heb niet alle informatie over allemaal mails tussen apparaten voor mijn geest. Misschien en waarschijnlijk heb ik deze niet eens gezien. Ik maak toch even een aantal opmerkingen. Allereerst gaat de voortgangsrapportage 22 niet over de periode maart 2008, maar ongeveer over het najaar van 2007. Dat is een periode die wat verder terug ligt. Het is een feitelijke rapportage, over gecheckte en gevalideerde feiten. De mail van 26 maart is bovendien van slechts een kleine vijf dagen na het allereerste signaal dat ik als minister kreeg van NS en HSA – dat was op 21 maart – dat er toen toch echt acuut problemen zouden zijn. In het gesprek met de heer Elias heb ik net nog een keer gewag gemaakt van het feit – dat erkende hij – dat ik heel veel later, in augustus, nog een keer een gesprek vlak van tevoren heb geannuleerd, waarbij ik zei: als ik nu geen informatie krijg, weiger ik nog te spreken. Zo hoog liep dat op. (...) Ik voel me daar in die zin comfortabel mee, dat u als u de tijdlijn verder doorkijkt, ziet dat ik op 14 mei 2008 in een groot algemeen overleg met de Tweede Kamer in alle openheid heb besproken dat HSA aangaf in een lastige financiële positie terecht te komen door het ontbreken van locomotieven. Ik heb toen ook toegezegd dat nadere informatie zou volgen, zodra er meer duidelijkheid was over mogelijkheden en onmogelijkheden. Als mijn tijdlijn correct is, heb ik dit op mijn eerste contactmoment met de Kamer direct gewisseld en heb ik ook aangegeven wat het vervolg zou zijn. (...)*»

²⁴² Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Conceptaanbiedingsbrief voortgangsrapport 22 HSL-Zuid aan Tweede Kamer, 25 maart 2008.

²⁴³ Kamerstuk II 2007/08, 22 026, nr. 279.

De **voorzitter**: «Ja, maar deze mail gaat over de conceptaanbiedingsbrief. Er is een uitwisseling over de vraag wat aan de Kamer toegestuurd moet worden, over de aanbiedingsbrief die daarbij hoort. Dat doet een ministerie altijd. Dat stuurt een pakket met een brief erbij. Dat daar zo over van gedachten wordt gewisseld, is op zijn minst bijzonder.»

De heer **Eurlings**: «Ik weet niet wat erachter zat. Ik kan alleen zeggen dat ik er zelf op stond dat alles heel open werd gewisseld. De Kamer was daar ook positief over, in heel veel bewoordingen en heel veel debatten. Ik kan me dus – dat is gissen – alleen maar voorstellen dat het ofwel inhoudelijk was van «daar komen jullie weer met zo'n signaal, net als in 2004 bij Karla Peijs, met nul onderbouwing» ofwel dat het gewoon niet in de voortgangsrapportage paste, maar ik het zou melden aan de Kamer zodra ik haar zou spreken. Dat laatste heb ik gedaan. Ik zou ook werkelijk niet weten – daarom voel ik me er comfortabel bij – wat ertegen zou zijn om dat in alle openheid te bespreken. Waarschijnlijk ook omdat ik er altijd aan toevoegde dat ik informatie nodig had, dat ik de businesscase nodig had.»

De **voorzitter**: «Dat hebt u helder gemaakt.»

De heer **Eurlings**: «Ik kon dus de druk opvoeren, ook via het debat met de Kamer. (...) »

De heer **Elias**: «Ik houd het gewoon heel feitelijk. Wat vindt u ervan dat uw topambtenaren worden geadviseerd over de beste manier waarop ze de Kamer in een bepaalde richting kunnen sturen door een kleur te geven aan een voortgangsrapportage? Wat vindt u van dat feit? Dat blijkt immers zonneklaar uit de mail die u voor u hebt liggen.»

De heer **Eurlings**: «Dat ben ik niet met u eens. Ik heb de mail hier voor me liggen. Daar blijkt niet uit dat de Kamer een richting op wordt geduwd of dat er kleuring wordt gegeven. Daar blijkt heel feitelijk uit dat een aantal verwijzingen wordt weggelaten. De reden waarom dat is – daarom zei ik dat ik het ministerie daar nog wel naar wil vragen, omdat ik het zo niet kan achterhalen – kan heel goed gelegen zijn in het feit dat er onenigheid was, van «daar komt HSA weer en we hebben nog niet eens de eerste check kunnen doen of deze informatie ook iets van waarheid in zich heeft». Een voortgangsrapportage is een feitelijke rapportage, waarbij ik als minister moest staan voor de waarheid en de feitelijkheid. Dat is iets anders dan in een debat over zo'n rapportage te zeggen: by the way, er is nu een heel andere discussie op gang gekomen, namelijk die rond een mogelijk faillissement; weet dat wij zo en zo doen, ik houd u op de hoogte. Dat is wat anders dan het ongevalideerd zwart-op-wit opschrijven. Dat kan dus heel goed de reden zijn waarom dit zo is gedaan, dat er tweespalt over was, dat het niet gevalideerd was en dat het zeker niet in de termijn van die voortgangsrapportage hoorde. Dat is wat ik in deze mail lees, gewoon sec, en zeker niet dat er een bewuste doelstelling zou zijn om te kleuren. Ik zou zelf in de hoogste boom zitten als dat zo zou zijn.»²⁴⁴

Geconstateerd moet worden dat de inhoud van de conceptaanbiedingsbrief in afstemming met HSA is aangepast en dat daarmee ook de informatievoorziening aan de Tweede Kamer in afstemming met HSA is aangepast.

Op 14 mei 2008 vindt er een algemeen overleg plaats, waarbij de 22ste voortgangsrapportage op de agenda staat.²⁴⁵ In dit overleg gebruikt minister Eurlings dezelfde termen om het mogelijke faillissement te beschrijven: «HSA dreigt in een lastige financiële positie terecht te komen

²⁴⁴ Verslag openbare verhoor van de heer Eurlings, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 28 mei 2015.

²⁴⁵ Kamerstuk II 2007/08, 22 026, nr. 281.

door het ontbreken van de locomotieven. Dat is een situatie van overmacht. In overleg met HSA en de grootaandeelhouder NS wordt nagegaan welke mogelijkheden bestaan om de continuïteit van het vervoer over de HSL-Zuid te waarborgen.» Er worden in het algemeen overleg onder meer vragen gesteld over de aanvangsdatum, of deze haalbaar is, of weer opschuift. Ook wordt gevraagd in hoeverre HSA in staat is om per die datum over de HSL-Zuid te rijden, evenals wat de financiële consequenties voor HSA zijn als HSA vanaf de aanvangsdatum moet gaan betalen. Dit ook in het licht van de slechte financiële vooruitzichten van HSA.

Over de aanvangsdatum staat in het verslag van het overleg onder meer: *«De minister is tevreden en trots dat niettegenstaande alle risico's het realiseren van de infrastructuur op schema ligt, en de oorspronkelijk geplande Aanvangsdatum Vervoer, oktober 2008, kan worden aangehouden.»*²⁴⁶ Ook zegt de minister toe dat dat hij bereid is de Tweede Kamer vertrouwelijk te informeren zodra er meer duidelijk is over de financiële aspecten van de aanvangsdatum (naar verwachting eind juni).²⁴⁷

Op 22 augustus 2008 stelt het Tweede Kamerlid Roemer (SP) een aantal schriftelijke vragen aan zowel de minister van Verkeer en Waterstaat als de staatssecretaris van Financiën over de financiële positie van HSA.²⁴⁸ Het duurt tot het algemeen overleg van 14 oktober 2008 en vervolgens de vertrouwelijke brief van 10 december 2008 voor hier antwoord op komt (zie § 5.6 en ook § 11.2, over de informatievoorziening aan de Tweede Kamer).

5.6 Staat en NS bereiken in 2008 tijdelijke oplossing

Aangezien het inzicht in de langetermijnperspectieven in 2008 ontbreekt, kunnen Verkeer en Waterstaat en NS en HSA alleen op zoek gaan naar een oplossing voor het faillissementsrisico op de korte termijn. Van september tot november 2008 wordt er stevig onderhandeld tussen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en NS, wat uiteindelijk resulteert in een memorandum van overeenstemming (ook wel MoU genoemd, als afkorting van de gebruikte Engelse term «Memorandum of Understanding»). De rol van het Ministerie van Financiën tijdens de onderhandelingen is betrekkelijk klein. Het Ministerie van Financiën gaat pas weer een rol vervullen eind november en december als het memorandum van overeenstemming moet worden goedgekeurd.

In de onderhandelingen spelen vijf aspecten een belangrijke rol: het verschuiven van de aanvangsdatum, uitstel van betaling, het verhogen van het garantiekapitaal door NS, een oplossing voor de ERTMS-problematiek en een bepaling over het handelen bij eventuele toekomstige discontinuïteit (weergegeven in artikel 14). In deze paragraaf worden de verschillende aspecten afzonderlijk toegelicht. Vervolgens wordt ingegaan op de bestuurlijke en politieke besluitvorming over het memorandum en de afstemming tussen de Ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Financiën en de door NS gewenste koppeling met de discussie over het superdividend (de uitkering van een eenmalig dividend aan de aandeelhouder, de minister van Financiën).

²⁴⁶ Kamerstuk II 2007/08, 22 026, nr. 281, p.5

²⁴⁷ Kamerstuk II 2007/08, 22 026, nr. 281, p.8.

²⁴⁸ Aangangsel Handelingen II 2009/10, nr. 417.

Aanvangsdatum maximaal verschoven

Een van de mogelijkheden om HSA tegemoet te komen, is het verschuiven van de aanvangsdatum. Op die manier hoeft HSA pas vanaf een latere datum, als er ook treinen zijn om mee te rijden, concessievergoeding te betalen. Het is een oplossing die al in het gesprek op 21 maart 2008 tussen minister Eurlings en NS en HSA aan de orde komt. De aanvangsdatum is dan nog voorzien op 1 oktober 2008, 26 weken na de oplevering van de infrastructuur op 1 april 2008. Uit de terugkoppeling van het gesprek in maart 2008 wordt duidelijk dat op korte termijn een bijeenkomst zal plaatsvinden tussen de Staat en HSA (technische mensen en juristen) die proberen tot overeenstemming te komen over de toestand van de infrastructuur. De vraag die daarbij in de bijeenkomst aan de orde komt is of er nu legitieme redenen zijn om de oplevering en daarmee de aanvangsdatum verder te verschuiven: *«Uitgangspunt is dat gekeken wordt naar ‘echte’ beperkingen in de infrastructuur, niet naar juridische handigheidjes.»*²⁴⁹

Minister Eurlings doet nog een poging om vast te houden aan de aanvangsdatum van 1 oktober 2008. Interne documenten laten zien dat het Ministerie van Financiën begin juni 2008 in de werkgroep inbrengt te willen kijken naar mogelijkheden om de aanvangsdatum te verschuiven, maar dat de reactie van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is *«dat dit voor V en W erg lastig ligt, aangezien de minister in de Kamer heeft vastgehouden aan 1 oktober.»*²⁵⁰ Maar al snel zal ook het Ministerie van Verkeer en Waterstaat 1 oktober als aanvangsdatum loslaten.²⁵¹ Uiteindelijk informeert de Staat HSA op 30 juni 2008 dat de huidige aanvangsdatum van 1 oktober 2008 wordt verschoven en dat een nieuwe aanvangsdatum zo snel mogelijk zal worden vastgesteld. Als HSA voor 1 juli 2008 geen duidelijkheid heeft over het al dan niet verschuiven van de aanvangsdatum, zou dit aanleiding zijn voor nieuwe schadevergoedingen.²⁵² Omdat er binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat nog geen overeenstemming is over de nieuwe aanvangsdatum, wordt een nieuwe aanvangsdatum dan nog niet naar buiten gebracht.

In augustus 2008 krijgt minister Eurlings over de nieuw vast te stellen aanvangsdatum het advies: *«op grond van de staat van de infrastructuur is het vaststellen van de Aanvangsdatum op 1 maart 2009 te verdedigen.»*²⁵³ Uiteindelijk kiest het Ministerie van Verkeer en Waterstaat er echter voor HSA de maximale tijd te geven die mogelijk is, en wordt 1 juli 2009 als nieuwe aanvangsdatum overeengekomen. Minister Eurlings geeft daarvoor de volgende verklaring:

²⁴⁹ Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Mailbericht, 21 maart 2008, 14.44. Onderwerp: Overleg M met NS en HSA.

²⁵⁰ Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Mailbericht, 5 juni 2008, 16.28. Onderwerp: Voortgangsoverleg HSL-HSA.

²⁵¹ Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Mailbericht, 26 juni 2008, 13.41. Onderwerp: Nota aan minister over Meerstadt.

²⁵² Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Brief van directeur Spoor aan HSA, «Verschuiven Aanvangsdatum», 30 juni 2008.

²⁵³ In een advies aan minister Eurlings van 7 augustus 2008 staat: «Op grond van de staat van de infrastructuur is het vaststellen van de Aanvangsdatum op 1 maart 2009 te verdedigen. De traxx locomotieven van HSA kunnen per 1 januari 2009 gaan rijden, terwijl de Thalystreinen vanaf de zomerdienstregeling 2009 (juni/juli) de dienst tussen Amsterdam en Parijs via de HSL-Zuid kunnen uitvoeren.» Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Nota aan minister Eurlings, «Financiële problematiek HSA», 7 augustus 2008.

De heer **Eurlings** : «*We hebben één keuze gemaakt die niet had gehoeven. Als wij na de uitspraak van de landsadvocaat de snelste aanvangsdatum hadden gepakt op de meest minimalistische definitie van al die certificaten die je moet hebben om de baan vrij te verklaren, de rails klaar te verklaren, hadden wij op 1 maart 2009 kunnen gaan zitten. Er was echter iets gek aan de hand. De grens zelf zou dan wel vrijgegeven zijn, maar lijn vier, het stuk direct na de grens aan de Belgische kant, niet. Dat heeft tot discussie geleid. Wij hebben het redelijk gevonden (...) niet alleen de millimeter van de grens mee te nemen, maar ook het stuk Belgische spoorrails erna. Wij schatten in dat dat om en nabij december zou komen. Dat heeft geleid tot uitstel tot 1 juli. We hebben daarbij wel gezegd dat dat hem dan was: als België nog langer wacht met dat vrijgeven – dat was een risico – krijgen jullie een stuk korting op de gebruiksvergoeding, maar gaat de kassa wel lopen.*»²⁵⁴

De aanvangsdatum heeft een belangrijke rol gespeeld in het zoeken naar mogelijkheden om de financiële problemen van HSA op te lossen. De aanvangsdatum wordt weliswaar bepaald door de staat van de infrastructuur, maar tegelijkertijd is maximale ruimte genomen bij het vaststellen van de aanvangsdatum vervoer.

Uitstel van betaling

Onder meer uit de verificatie van PwC is duidelijk geworden dat de verwachting is dat het garantiekapitaal van HSA in de eerste jaren na de aanvangsdatum volledig besteed zal zijn. Om die reden krijgt minister Eurlings in augustus 2008 het ambtelijk advies om zo nodig als extra instrument uitstel van betaling in te zetten.²⁵⁵ Uiteindelijk blijkt dit inderdaad nodig. In het memorandum van overeenstemming wordt een uitstel van betaling van de gebruiksvergoeding overeengekomen voor maximaal de eerste vier jaar. De uitgestelde betaling moet uiterlijk in de laatste drie jaar van de concessieperiode met rente terugbetaald worden.²⁵⁶

Minister Eurlings benadrukt dat het memorandum in zijn ogen een beperkt karakter kent, juist omdat het eigenlijk alleen uitstel van betaling betrof:

De heer **Eurlings** : «*Het memorandum was ook (...) heel beperkt, want het betrof uitstel van betaling, die met rente moest worden terugbetaald.*»²⁵⁷

De uitgestelde betaling legt echter wel degelijk een claim op de toekomst. In het geval dat HSA failliet zou gaan, zou het Ministerie van Verkeer en Waterstaat immers de uitgestelde betaling mislopen.

NS en zijn aandeelhouder weigeren financiële bijdrage NS

Minister Eurlings wil graag dat NS ook zelf bijdraagt aan het oplossen van het liquiditeitsprobleem doordat NS het garantiekapitaal met € 100 miljoen zou verhogen. In een advies aan minister Eurlings van september 2008 wordt gesuggereerd dat, als NS hiertoe niet bereid is, overwogen kan worden met de minister van Financiën te kijken of op grond van de

²⁵⁴ Verslag openbare verhoor van de heer Eurlings, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 28 mei 2015.

²⁵⁵ Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Nota aan minister Eurlings, «Financiële problematiek HSA», 7 augustus 2008.

²⁵⁶ Kamerstuk II 2008/09, 22 026, nr. 288 (bijlage), artikel 7.

²⁵⁷ Verslag openbare verhoor van de heer Eurlings, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 28 mei 2015.

positie van NS als maatschappelijke onderneming kan worden ingegrepen. Eventueel kan aangegeven worden dat een directie van NS die dusdanig in strijd met het maatschappelijk belang handelt, niet langer kan rekenen op het vertrouwen van de minister.²⁵⁸ Minister Eurlings krijgt het advies om hierover in overleg te treden met minister Bos en hem te vragen informeel contact te leggen met de NS-top. Minister Bos wordt hier eind september over geïnformeerd door zijn ambtenaren. Het ambtelijk advies aan minister Bos luidt vervolgens om zijn rol als aandeelhouder niet in te zetten om een doorbraak te forceren: de aandeelhouder zou weliswaar de raad van bestuur kunnen ontslaan, maar de aandeelhouder heeft geen instructiebevoegdheid en dergelijke druk zou als onbehoorlijk bestuur kunnen worden gekwalificeerd. Als tweede reden om die druk nu niet in te zetten, wordt de dan lopende discussie over het superdividend (zie ook verderop in deze paragraaf) aangedragen.

De stap naar (dreigen met) het opzeggen van het vertrouwen is uiteindelijk niet gezet:

De heer **Elias** : *«U herinnert zich wel dat u ambtelijk wel werd geadviseerd of – ik zeg het niet goed – in overweging werd gegeven om die drastische stap [het opzeggen van het vertrouwen in de NS-directie] te zetten?»*

De heer **Eurlings** : *«Ja, er werd een keer gezegd dat de maatschappelijke onderneming eraan gehouden moest worden. U weet dat het heel draconische maatregelen zijn.*

*Er is wel iets waar ik tegenaan ben gelopen. Ook als ik nu terugkijk, vind ik dat vanuit mijn oude rol nog wel een overdenking. Er is veel gesproken over de maatschappelijke onderneming. Dat vind ik een belangrijke discussie. In het kabinet waar ik in zat, zag je eigenlijk dat het pendulum van marktwerking echt begon terug te zwaaien richting maatschappelijke verantwoording: de maatschappelijke onderneming en actief aandeelhouderschap van de Staat bij staatsdeelnemingen. Als je op je laat inwerken hoe het allemaal gegaan is – dat is een discussie die u veel beter met Financiën als aandeelhouder kunt hebben dan met mij – en wat echt de aangrijpingsmogelijkheden zijn, dringt zich toch het beeld op dat de aandeelhouder in elk geval op dat moment heel weinig fijnmazige mogelijkheden had, zoals instructierecht, ingrijpen en opdrachten geven, en eigenlijk alleen maar een paar paardenmiddelen had als ultimatum remedium, zoals het verwijderen van de hele raad van bestuur of van een voorzitter, wat ooit is gebeurd. Met zo'n paardenmiddel heb je niet altijd de beste oplossing voor de treinreizigers.»*²⁵⁹

Een verhoging van het garanti kapitaal door NS haalt minister Eurlings niet binnen. Minister Eurlings geeft aan dat hij op dit punt geen overeenstemming heeft bereikt met NS en met de minister van Financiën in zijn rol als aandeelhouder van NS:

De heer **Eurlings**: *«Onze redenering was dat het goed zou zijn als ook de Nederlandse Spoorwegen zelf een behoorlijke geste zouden doen om HSA overeind te houden. Daarin hebben wij, zo zeg ik eerlijk, maar ten dele resultaat behaald. De ERTMS-claim van 200 miljoen ging na veel jaren gesteggel van tafel. Wij als Verkeer en Waterstaat wilden dat het*

²⁵⁸ Verslag openbare verhoor van de heer Eurlings, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 28 mei 2015.

²⁵⁹ Verslag openbare verhoor van de heer Eurlings, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 28 mei 2015.

garantievermogen werd verhoogd, maar dat is niet bereikt. Wat er precies achter zit bij de NS dat kan ik niet inschatten. (...) Ik heb vanuit Verkeer en Waterstaat de positie ingenomen dat een onderdeel van het verhaal een verdere vergroting van het garantievermogen moest zijn. Ik kan alleen maar constateren dat ik dat via de aandeelhouder Financiën niet heb bereikt. Daarmee was mijn speelveld dat ik maar een gedeelte van wat ik wilde binnenhaalde bij de NS. Binnen die werkelijkheid heb ik vervolgens wel – dat was toch mijn opdracht als minister van Verkeer en Waterstaat – het maximale gedaan om zo snel als mogelijk reizigers in die trein te krijgen.»²⁶⁰

De heer Raab, directeur Financieringen en Deelnemingen bij het Ministerie van Financiën en vanuit die functie ambtelijk verantwoordelijk voor de staatsdeelnemingen, licht toe waarom een verhoging van het garantiekapitaal op dat moment voor NS en daarmee ook voor de aandeelhouder niet opportuun is, ondanks het aanzienlijke vermogen van NS, dat later tot het uitkeren van een superdividend van € 1,4 miljard zou leiden:

De heer **Elias** : «*Vanwege de riante vermogenspositie van NS op dat moment was een eenmalige uitkering van extra dividend van de NS aan de aandeelhouder aan de orde. (...) Lag het dan toch niet voor de hand om een deel van dat kapitaaloverschot van de NS rechtstreeks aan te laten wenden door NS om HSA te redden? Had NS niet gewoon uit zichzelf of onder druk van Financiën moeten bijstorten bij HSA? Wat was destijds daarop uw visie?*»

De heer **Raab** : «*Destijds was de visie dat we dat niet moesten doen en dat is de visie nog steeds. U zegt «bijstorten om te redden», maar je redt het daarmee niet. Het probleem van een slechte businesscase en van een bijna failliete HSA is dat er dus geen inkomsten staan tegenover de uitgaven. Als je er dan kapitaal in stort, los je aan dat probleem niets op. Er zijn geen inkomsten. Wat je dan ieder jaar doet, is de verliezen wegfinancieren via een kapitaalstorting. Dat is verliesfinanciering. Je verbrandt geld. Je stopt er geld in dat eigenlijk meteen alweer weg is. Europees-technisch mag dat waarschijnlijk ook niet; we hebben het niet eens getoetst omdat we het ook niet gedaan hebben, maar ik denk dat het vanuit Europese staatssteunregels ook niet kan. Bovendien is het buitengewoon onverstandig omdat de gelden van het superdividend zijn aangewend om investeringen in de spoorsector te doen; die zijn nuttig en leveren maatschappelijk nut op en die zou je dan in deze visie storten in een onderneming die geen enkele kans op rendement heeft. Dat lost dus niets op. Dat is geld verbranden. Dat gaat tegen het belang van de belastingbetaler in en tegen het belang van de reiziger in, want die wordt er ook niet door geholpen, denk ik. Daarom hebben we het ook nooit overwogen. Wat je in zo'n situatie moet doen, is kijken of je de businesscase kunt verbeteren, zodat het gat tussen inkomsten en uitgaven wordt verminderd. Als dat het geval is en je dan nog steeds behoefte hebt aan kapitaal, dan zou je een kapitaalstorting kunnen overwegen. Dan kun je bekijken of de NS dat moet doen of dat de Staat dat moet doen of I en M. Dat was dus niet aan de orde. Verliesfinanciering zonder dat je iets doet aan het gat tussen inkomsten en uitgaven is een buitengewoon Nou ja, ik zit er als aandeelhouder met name om de belangen van de belastingbe-*

²⁶⁰ Verslag openbare verhoor van de heer Eurlings, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 28 mei 2015.

*taler te vertegenwoordigen. Dat zou dan in het nadeel zijn van de belastingbetaler.»*²⁶¹

Het zijn niet alleen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en NS die geen overeenstemming bereiken over het verhogen van het garantieka-pitaal. Ook de Ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Financiën, in de rol van aandeelhouder NS, bereiken geen overeenstemming.

Oplossing voor ERTMS-problematiek: claim van tafel

Een ander punt dat in het memorandum van overeenstemming wordt opgelost, is dat HSA afziet van de zogeheten ERTMS-claim, ook wel TSI-claim genoemd. HSA en de Staat hebben onenigheid over het nieuwe Europese veiligheidssysteem ERTMS/ETCS²⁶² (zie bijlage 2 voor een technische toelichting en achtergronden bij ERTMS).

HSA stelt dat er problemen zijn in het functioneren van dit nieuwe systeem en dat SNCF bovendien geen haast maakt met de inbouw van dit systeem in de bestaande Thalys-treinen. Ook is er lange tijd onduide-lijkheid over de technische specificaties. Nadat in 2005 blijkt dat er een probleem met ERTMS speelt op de grensovergang Nederland-België (zie bijlage 2), besluiten minister Peijs en haar Belgische ambtsgenoot, minister Vande Lanotte, op 6 maart 2005 dit op te lossen door met een beperkt aantal landen een nieuwe, maar vooralsnog inofficiële ERTMS-specificatie op te stellen.²⁶³ Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat dringt er bij HSA op aan dat HSA de nieuwe versie direct toepast in de te bouwen treinen. Zelf besluit de minister echter om de infrastructuur eerst af te laten bouwen in de oude versie en pas daarna de nieuwe versie te laten installeren. Mede door deze keuze is de infrastructuur later gereed dan gepland.

Contractuele bepalingen hinderen snelle start

Voor het binnenlandse treinverkeer over de HSL-Zuid spelen de problemen met de grensovergang in beginsel geen rol. De concessieovereenkomst voorziet echter primair in één aanvangsdatum voor *alle* vervoersrelaties en stelt dat HSA voor testdoeleinden recht heeft op de *gehele* infrastructuur, zonder beperkingen. Dergelijke bepalingen zijn niet behulpzaam om het deel van het vervoer dat al kan plaatsvinden, op zo kort mogelijke termijn te starten.²⁶⁴

HSA uit meermaals de vrees voor problemen met de ERTMS-specificaties richting het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. HSA dringt er daarbij op aan een alternatief systeem achter de hand te houden, zoals het Franse treinbeveiligingssysteem dat van oudsher op de TGV-lijnen wordt toegepast. De Staat houdt echter vast aan ERTMS als enig systeem, waarbij binnen de mogelijkheden die ERTMS biedt wel een terugvaloptie wordt voorzien (zie bijlage 2).

²⁶¹ Verslag openbare verhoor van de heer Raab, directeur financieringen en deelnemingen Financiën, 29 mei 2013.

²⁶² Het veiligheidssysteem ETCS is een onderdeel van ERTMS, een meeromvattend project dat ook andere onderdelen kent. Omdat in de discussie tussen HSA, minister en Tweede Kamer doorgaans over ERTMS wordt gesproken, volgt de commissie de formulering ERTMS, ook daar weer ETCS wordt bedoeld.

²⁶³ Versie 2.3.0 Corridor.

²⁶⁴ De concessieovereenkomst voorziet wel in een bepaling (artikel 2.8) waarbij er een tijdelijke overeenkomst tussen HSA en de Staat kan worden gesloten om op bepaalde vervoersrelaties het vervoer te doen starten in het geval een deel van de HSL-Zuidinfrastructuur gereed is voor de aanvangsdatum.

In 2005 is ERTMS ook als vertragingsoorzaak voor de levering van de treinen intern binnen NS onderwerp van gesprek. In juni 2005 meldt AnsaldoBreda vertraging. De treinen worden twaalf tot achttien maanden te laat geleverd vanwege veranderde eisen aan de treinen ten aanzien van de sterkte van de trein bij botsingen. AnsaldoBreda meldt daarnaast dat er een knoop moet worden doorgehakt over ERTMS. Vervolgens gebeurt er het volgende. De heer Meerstadt, NS-directeur en lid van de Stuurgroep HSA, stuurt een interne mail over de communicatiestrategie omtrent de vertraging: *«Er dient een duidelijke oorzaak aangegeven te worden en het lijkt mij wijs om daarbij het gebrek aan klaarheid over ERTMS-standaarden een grotere rol te laten spelen, waardoor het niet mogelijk is voor de Staat om gemakkelijk afstand te nemen.»* Desgevraagd verklaart de heer Meerstadt dat hij ERTMS als vertragingsoorzaak heeft aangedragen omdat NS zat te wachten op stabiele specificaties voor ERTMS:

De heer **Meerstadt**: *«We hadden op dat moment te maken met het issue dat we heel graag wilden dat de Staat daar klaarheid over gaf. Ik herken het dus precies en daar neem ik de verantwoordelijkheid voor.»*
(...)

Mevrouw **Bergkamp**: *«Ik kan me voorstellen dat u op dat moment met de Staat in gesprek gaat in de zin van: laten we die oorspronkelijke versie invoeren om het wat makkelijker te maken in plaats van dat we om nieuwe specificaties en een nieuwe versie vragen. Heeft dat gesprek plaatsgevonden?»*

De heer **Meerstadt**: *«Ja . Door mijn voorganger is regelmatig gevraagd om back-ups aan te leggen in de lijn. Wij waren namelijk heel beducht dat, als die lijn klaar zou zijn, er geen treinen zouden zijn die van het systeem gebruik konden maken. Dus door mijn voorganger is gevraagd om alsjeblieft zowel Belgische als Franse systemen als back-up in de lijn aan te leggen.»*²⁶⁵

Uit de mail van de heer Meerstadt wordt echter ook duidelijk dat NS erop aandringt ERTMS als vertragingsoorzaak aan te wijzen, terwijl AnsaldoBreda een andere oorzaak aangeeft:

Mevrouw **Bergkamp**: *«In de mail staat niets over de botseisen. Dat is zo raar. Want op dat moment geeft AnsaldoBreda de botseisen als reden van de vertraging aan. U stuurt vervolgens een interne mail waarin u schrijft: «ERTMS-standaarden een grotere rol te laten spelen, waardoor het niet mogelijk is voor de Staat om gemakkelijk afstand te nemen.»»* (...)

De heer **Meerstadt**: *«Zo was het volgens mij niet bedoeld. De bedoeling was om stabiliteit in de specificaties te krijgen. De Staat was er verantwoordelijk voor om aan te geven welke versie er moest komen.»* (...)

Mevrouw **Bergkamp**: *«Dat snap ik. Alleen, het rare blijft dat AnsaldoBreda op dat moment een andere reden aangaf voor vertraging, namelijk de botseisen.»*

De heer **Meerstadt**: *«En daarvan heb ik u gezegd: ik meen mij te herinneren dat er een veel bredere waaier aan redenen was en dat deze voor ons op dat moment ook heel belangrijk was.»*

Mevrouw **Bergkamp**: *«Die waaier van redenen staat niet in uw mail.»*

De heer **Meerstadt**: *«Dat kan goed zijn.»*²⁶⁶

²⁶⁵ Verslag openbare verhoor van de heer Meerstadt, vm. president-directeur NS, 28 mei 2015.

²⁶⁶ Verslag openbare verhoor van de heer Meerstadt, vm. president-directeur NS, 28 mei 2015.

Overigens zal het aanwijzen van ERTMS als vertragingsoorzaak ook de relatie tussen NS en AnsaldoBreda beïnvloeden (zie hoofdstuk 7).

In de zomer van 2006 dient HSA een claim in bij de Staat omdat HSA meent dat de treinen te laat geleverd worden vanwege de gewijzigde ERTMS-specificaties. HSA houdt die claim vervolgens enige tijd aan, omdat de omvang van de claim beperkt is en omdat ook de opleveringsdatum van de infrastructuur verschuift. De Staat wil die ERTMS-claim van tafel hebben. Uit een adviesnota aan minister Eurlings van augustus 2008 blijkt dat HSA maximaal geholpen is als de Staat de aanvangsdatum van het vervoer vaststelt zo dicht mogelijk bij het moment waarop HSA ook over treinen beschikt. Er is dan een zo kort mogelijke periode waarin HSA moet betalen zonder dat er inkomsten tegenover staan. Om dat te kunnen doen, moeten de Staat en HSA het er wel over eens worden dat de vertraging aan ERTMS ligt: *«Het nadeel van deze variant is dat de ‘schuld’ voor de vertraging van de ingebruikname de HSL-Zuid bij de Staat wordt gelegd. De Aanvangsdatum is immers verbonden aan de staat van de infrastructuur. Een keuze voor deze variant moet dan ook gekoppeld worden aan een afspraak met NS dat gezamenlijke communicatie plaatsvindt over ERTMS als vertragende factor van zowel de infrastructuur als de treinen. HSA zal ook moeten toezeggen dat zij de nieuwe Aanvangsdatum niet juridisch ter discussie zal stellen, noch dat zij een schadeclaim voor ERTMS zal indienen.»*²⁶⁷

Daarbij moet de Staat goed opletten zich niet behulpzamer op te stellen dan juridisch mogelijk is: *«De Staat is juridisch kwetsbaar ten aanzien van aanbestedingsrecht en staatssteun en zal samen met HSA en NS een sluitende reden moeten hebben voor de interventies. ERTMS als exogene oorzaak gekoppeld aan een aangetoond acuut faillissementsrisico van HSA kan deze reden vormen.»*²⁶⁸

Er wordt dus gezocht naar maximale mogelijkheden om HSA bij te staan, zonder dat de Staat zich juridisch klem rijdt. Er zijn argumenten nodig, en die worden ook gevonden: externe omstandigheden, zoals de specificaties van ERTMS, blijken geschikt om een ingrijpen van de Staat te kunnen legitimeren.

Hoewel Tweede Kamerleden twijfels hebben over de wijze waarop het argument ERTMS wordt ingezet, blijkt het moeilijk om hier actie op te ondernemen. Dat komt ten dele omdat een zo technisch onderwerp voor veel Tweede Kamerleden moeilijk te doorgronden blijkt, en ten dele omdat het over veiligheid gaat:

De heer **Hofstra**: *«Het zeer vervelende aan ERTMS was dat iedereen die kreet gebruikte, maar dat niemand wist wat het was. Het had met veiligheid te maken. Dat is heel belangrijk op het spoor, zeker als je 300 km/u rijdt. (...) Ik ken de details ook niet, maar ik weet wel dat hier, al dan niet terecht, gebruik van is gemaakt om vertragingen en tegenvallers te verklaren.»*²⁶⁹

De heer **Elias**: *«Vond u [ERTMS] een geloofwaardige oorzaak van de vertraging?»*

²⁶⁷ Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Nota aan minister Eurlings, «Financiële problematiek HSA», 7 augustus 2008.

²⁶⁸ Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Nota aan minister Eurlings, «Financiële problematiek HSA», 7 augustus 2008.

²⁶⁹ Verslag openbare verhoor van de heer Hofstra, vm. Tweede Kamerlid, 21 mei 2015.

De heer **Slob**: *«Daar heb ik wel twijfels over gehad. Niet dat ERTMS een nieuw gegeven was dat opkwam en waar men iets mee moest. We weten dat het uiteindelijk ook behoorlijk een van de vertragende factoren is geweest, naast een heel aantal andere factoren die er waren. Ik heb inderdaad weleens twijfels gehad. Vreemd is aan de andere kant dat het met de ERTMS bij de Betuweroute een stuk beter verliep en bij de hsl minder. Ik heb inderdaad weleens twijfels gehad of dat niet gewoon eigenlijk als een soort smoes, het kinkt wat plat, maar... »*

De heer **Elias**: *«Excuus?»*

De heer **Slob**: *«Ja, in ieder geval iets om even tijd mee te winnen, omdat daarnaast nog die hele discussie speelde rond de gebruiksvergoeding en de zware last die dat was. Wij hebben daar nooit goed de vinger achter kunnen krijgen . (...) Je gaat inderdaad niet zeggen: duw maar even door als het om veiligheidszaken gaat, omdat je weet dat het grote gevolgen kan hebben als daarin fouten gemaakt worden.»²⁷⁰*

De onenigheid tussen de Staat en HSA over ERTMS is in het najaar van 2008 echter nog niet opgelost. Uit adviesnota's aan minister Bos in oktober 2008 wordt duidelijk dat de bereidheid bij NS en HSA om de ERTMS-claim los te laten nog ontbreekt.

Uiteindelijk gaan NS en HSA toch akkoord met het van tafel gaan van de claim. In het memorandum van overeenstemming is opgenomen dat HSA vaststelt dat de opgelopen vertraging voor het rollend materieel aan ERTMS²⁷¹ geweten kan worden en daardoor niet aan HSA: *«HSA stelt vast dat door de latere beschikbaarheid van een interoperabel ETCS op niveau 2 het ontwerp en de bouw van haar rollend materieel zijn vertraagd. Door deze ontwikkelingen is het voor HSA structureel onhaalbaar tijdig, volledig en op redelijke wijze te voldoen aan haar verplichtingen uit hoofde van de concessieovereenkomst. Als vervoersbedrijf is HSA niet betrokken geweest bij de ontwikkeling van de specificaties van ETCS. Om deze reden is het niet redelijk te veronderstellen dat een andere vervoerder de vertraging had kunnen voorkomen.»²⁷²*

Geconstateerd moet echter worden dat deze uitleg eenzijdig is en ERTMS, en de vertraging die daardoor opgelopen zou zijn, tevens gebruikt zijn als argument om HSA tegemoet te kunnen komen.

Desalniettemin is de claim van tafel. In het memorandum (artikel 15) is opgenomen dat HSA afziet van *«enige aanspraak op verlaging van de gebruiksvergoeding of enige andere vorm van compensatie naar aanleiding van de zogenaamde TSI-claim. Deze claim welke HSA meent op de Staat te hebben omvat de schade die HSA heeft geleden en nog zal lijden doordat het materieel van AnsaldoBreda en Thalys later geleverd wordt als gevolg van het niet tijdig beschikbaar zijn van ETCS-specificaties.»²⁷³*

²⁷⁰ Verslag openbare verhoor van de heer Slob, Tweede Kamerlid, 8 juni 2015.

²⁷¹ Het veiligheidssysteem ETCS is een onderdeel van ERTMS, een meeromvattend project dat ook andere onderdelen kent. Omdat in de discussie tussen HSA, minister en Tweede Kamer doorgaans over ERTMS wordt gesproken, volgt de commissie de formulering ERTMS, ook daar weer ETCS wordt bedoeld.

²⁷² Kamerstuk II 2008/09, 22 026, nr. 288 (bijlage), overweging D.

²⁷³ Kamerstuk II 2008/09, 22 026, nr. 288 (bijlage), artikel 15.

Afspraken over handelen bij toekomstige discontinuïteit (artikel 14)

Uit stukken van NS wordt duidelijk dat er in oktober en november 2008 intern binnen NS en HSA en tussen NS, HSA en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat afstemming plaatsvindt over de tekst van het conceptmemorandum. Het belangrijkste punt van overweging is de bepaling over discontinuïteit, het uiteindelijke artikel 14 van het memorandum van overeenstemming. De wens van NS is dat de Staat nu al toezegt NS bij dreigende discontinuïteit te allen tijde te zullen helpen, ongeacht of er wel of niet sprake is van een externe omstandigheid. NS is er van op de hoogte dat de landsadvocaat hier bezwaren over heeft geuit. Uiteindelijk wordt in het memorandum de volgende bepaling opgenomen: *«Indien HSA in dreigende discontinuïteit raakt, zal HSA dit per brief aan de Staat melden. NSR verstrekt, om een faillissement te voorkomen, een lening van € 50 miljoen voor de 6 maanden na versturen van deze brief. De Staat zal binnen die zes maanden de gebruiksvergoeding aanpassen. De Staat doet dat onder de randvoorwaarden van artikel 15 Concessieovereenkomst, waaronder de aanwezigheid van externe omstandigheden en het voorkomen van discontinuïteit van HSA.»*²⁷⁴

Minister Eurlings duidt dit artikel als een van de twee hoofdlijnen in de overeenkomst:

De heer **Eurlings** : *«De overeenkomst heeft eigenlijk twee hoofdlijnen. De eerste gaat over dat kleine gedeelte in de tijd waar wij wel informatie over hadden gekregen, namelijk 2008, 2009 en 2010. In die tijd waren er nog nauwelijks treinen. Er waren wel heel veel kosten voor HSA, maar nauwelijks inkomsten. Wij hebben er bewust voor gekozen om te voorkomen dat HSA in die tussenfase failliet zou gaan. Dat zou voor de treinreiziger nog veel later een product hebben opgeleverd, nog jaren later, en voor de staatskas ook veel ellende.*

*Vervolgens was er de grote vraag wat nu echt het realiteitsgehalte was van de businesscase, die wij nog steeds niet kenden. Ook toen wij het memorandum sloten, kenden wij als overheid nog steeds de aannames niet waarop HSA haar businesscase stoelde en waarover men al die jaren bij momenten men had beweerd, zonder onderbouwing, dat men het niet trok. Wij hebben gezegd dat wij, binnen de grote beperkingen die de Concessiewet personenvervoer per trein stelt na een aantal jaren zouden evalueren hoe het in de praktijk ging als de treinen reden. The proof of the pudding is in the eating. Dan zouden we gewoon zien hoeveel inkomsten er komen, hoe duur de kaartjes zijn en hoeveel kosten er zijn. Mocht in de praktijk dan blijken dat HSA dreigde om te vallen, zouden wij ervoor kiezen om de beperkte ruimte die de concessieovereenkomst uit 2001 bood te gebruiken.»*²⁷⁵

De betekenis van artikel 14 wordt door betrokkenen verschillend uitgelegd. De heer Meerstadt schetst waar artikel 14 zijn inziens een oplossing voor biedt:

De heer **Meerstadt** : *«De stemming was er natuurlijk een van grote dreiging en druk. Je bent dus met z'n allen bezig om dat probleem op te lossen. Wij hadden heel graag een structurele verlaging van de concessiebetaling gezien. Uiteindelijk, in een later stadium, is dat ook gebeurd. De minister was bereid om een faillissement te voorkomen, gewoon puur in*

²⁷⁴ Kamerstuk II 2008/09, 22 026, nr. 288 (bijlage), artikel 14.

²⁷⁵ Verslag openbare verhoor van de heer Eurlings, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 28 mei 2015.

cash. Dit artikel maakte dat twee problemen werden opgelost. Eén: het eendeloze gedoe van wat er wel en niet aan informatie beschikbaar was, zou geen issue meer zijn, want alles wat er was, zou worden gegeven. Twee: als er een probleem was, zou er ook geacteerd worden. Onze ervaring was namelijk dat er, wat je ook gaf, niets gebeurde.»²⁷⁶

De heer Meijer, president-commissaris van NS, beschouwt het vooral als een intentieverklaring, niet als een definitieve oplossing.²⁷⁷ De heer Veenman beschouwt artikel 14 wél als een harde garantie van de Staat dat de Staat HSA tegemoet zal komen in geval van een faillissement:

De heer **Elias** : «*U zegt dat het risicoprofiel van HSA was afgenomen, maar dat is een prachtig understatement; er was namelijk een keiharde verplichting voor de Staat om HSA in de toekomst te redden, toch?*»

De heer **Veenman** : «*Zo heb ik dat ook beleefd. Wij hebben gezegd dat daar in ieder geval de wil tegenover stond om te zorgen voor continuïteit in die operatie. Mocht het onverhoopt nodig zijn, dan konden wij dus op ondersteuning van het ministerie rekenen.»²⁷⁸*

Ook in interne stukken van HSA valt te lezen dat een harde toezegging van de Staat om HSA te redden om redenen van staatssteun en aanbestedingsrecht niet in het memorandum kan worden opgenomen, maar dat mondeling door de Staat wel is toegezegd dat men HSA niet failliet zal laten gaan. De Staat heeft daar geen belang bij. Minister Eurlings, en ook de heer Raab, is echter niet van mening dat artikel 14 geïnterpreteerd mag worden als een verplichting om in de toekomst HSA te allen tijde te redden.²⁷⁹

Met artikel 14 zijn de Staat en NS in ieder geval tot overeenstemming zijn gekomen over *de wijze waarop* bij eventuele discontinuïteit te werk zal worden gegaan, inclusief het bieden van volledig inzicht in alle gevraagde informatie. Ook kan worden vastgesteld dat artikel 14 geen harde verplichting is tot ongelimiteerde steun om HSA overeind te houden, maar wel de intentie van de Staat benadrukt om HSA te helpen. De wijzigingsprocedure (artikel 15 van de concessieovereenkomst) bestond immers al en kon ook zonder deze extra bepaling in het memorandum van overeenstemming worden ingeroepen.

Afstemming ministeries Verkeer en Waterstaat en Financiën

Op 15 oktober 2008 gaat binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een mail rond met de mededeling dat er een package deal is bereikt, die nu op papier moet worden gezet. Het Ministerie van Financiën is op dat moment niet exact op de hoogte van de stand van zaken. Halverwege november, een paar weken na de interne mail binnen Verkeer en Waterstaat dat er een deal zou zijn tussen minister Eurlings en NS en HSA, ontvangt minister Bos een memo waarin onder meer staat dat het niet opschiet met een oplossing voor HSA, dat de indruk bestaat dat Verkeer en Waterstaat in de onderhandelingen steeds meer opschuift richting NS zonder dat een package deal binnen bereik lijkt te komen en dat een tweede bron van onzekerheid is dat er nog altijd geen inzicht is in de

²⁷⁶ Verslag openbare verhoor van de heer Meerstadt, vm. president-directeur NS, 28 mei 2015.

²⁷⁷ Verslag openbare verhoor van de heer Meijer, vm. voorzitter raad van commissarissen NS, 29 mei 2015.

²⁷⁸ Verslag openbare verhoor van de heer Veenman, vm. president-directeur NS, 27 mei 2015.

²⁷⁹ Verslag openbare verhoor van de heer Raab, directeur financieringen en deelnemingen Financiën, 29 mei 2015 en Verslag openbare verhoor van de heer Eurlings, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 28 mei 2015.

langetermijnperspectieven. Hoewel voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat duidelijk is dat NS en HSA geen langetermijninzicht bieden en er dus gezocht wordt naar een kortetermijnoplossing, is dat voor het Ministerie van Financiën blijkbaar op dat moment nog niet duidelijk.

Nadat ook de landsadvocaat het conceptmemorandum heeft beoordeeld, wordt uit een interne mailwisseling binnen Verkeer en Waterstaat van vrijdag 21 november 2008 duidelijk dat de deal rond is. Het concept moet nu door de raad van commissarissen van NS worden goedgekeurd en Verkeer en Waterstaat moet goedkeuring van het Ministerie van Financiën zien te krijgen. Na die goedkeuring kan de Tweede Kamer in een vertrouwelijke brief over de deal worden geïnformeerd.

Op 25 november 2008 ontvangt minister Bos een notitie van de Inspectie der Rijksfinanciën ten behoeve van overleg met minister Eurlings. Het advies meldt onder meer dat minister Eurlings wellicht zal proberen minister Bos te betrekken bij het informeren van de Tweede Kamer. Ook wordt aangegeven dat de Tweede Kamer zeer kritisch is op de gang van zaken rond HSA en binnenkort door minister Eurlings per vertrouwelijke brief zal worden geïnformeerd. In het algemeen overleg van 20 november 2008 is minister Eurlings uitdrukkelijk gevraagd om ook het liquidatiescenario in beeld te brengen, naast andere mogelijkheden. Verder wordt minister Bos geadviseerd zowel de juridische als de budgettaire risico's zoveel mogelijk bij de minister van Verkeer en Waterstaat te leggen.

Een dag later, op 26 november 2008, licht minister Eurlings aan minister Bos het overeengekomen memorandum toe. Voor minister Bos vormt dit aanleiding op 3 december een brief aan minister Eurlings te sturen. In die brief stelt minister Bos dat hij ondersteunt dat er zo snel mogelijk vervoer op de HSL-Zuid tot stand gebracht moet worden en dat hij verheugd is dat er een definitieve startdatum is, te weten 1 juli 2009. Minister Bos wijst in zijn brief echter ook op de begrotingsgevolgen. Gevreesd moet worden dat NS en HSA het bod uit 2001 van € 148 miljoen (prijspeil 2000) niet zullen waarmaken. Vooral het budgettaire risico samenhangend met de procedurele afspraak om bij een reëel faillissementsrisico op de lange termijn, na verificatie, alsnog over te gaan tot een structurele verlaging van de gebruiksvergoeding, het eerder genoemde artikel 14 van het memorandum van overeenstemming, kan aanzienlijk zijn. Minister Bos beschouwt dit voor risico en rekening van de minister van Verkeer en Waterstaat. Minister Eurlings verklaart dat in zijn opvatting minister Bos met zijn brief steun geeft aan het memorandum.²⁸⁰ De brief van minister Bos aan minister Eurlings is gedateerd op 3 december 2008, maar hoogstwaarschijnlijk niet op 3 december 2008 verzonden. Minister Bos ontvangt de conceptbrief aan minister Eurlings, begeleid met een ambtelijke notitie van Financiën waarin de minister geadviseerd wordt akkoord te gaan met het memorandum van overeenstemming en de brief aan Eurlings te ondertekenen. De begeleidende notitie aan minister Bos wordt ambtelijk geparafeerd op vrijdag 5 december 2008 en vervolgens voor akkoord door de minister getekend. De brief aan minister Eurlings is vermoedelijk diezelfde dag, en dus na 5 december, door minister Bos ondertekend.

²⁸⁰ Verslag openbare verhoor van de heer Eurlings, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 28 mei 2015.

In zijn brief aan minister Eurlings vraagt minister Bos ook om een onderbouwing van het budgettaire risico van een nieuwe aanbesteding zoals minister Eurlings dat omschrijft in zijn brief aan de Tweede Kamer. De opbrengst van een nieuwe aanbesteding zou lager zijn, omdat de Europese regelgeving inmiddels is veranderd, waardoor een nieuwe aanbesteding minder zal opleveren dan ten tijde van de aanbesteding van de concessie in 2000–2001.²⁸¹

Een formeel antwoord van minister Eurlings aan minister Bos laat tot 16 maart 2009 op zich wachten, drie maanden na ontvangst van de brief van minister Bos door minister Eurlings en de ondertekening van het memorandum van overeenstemming. Over de hoogte van het budgettaire risico in het slechtste geval verklaart Eurlings:

De heer **Eurlings**: *«Ik heb aangegeven dat wij in het slechtste geval, als al die stringente voorwaarden van de concessie zouden gelden, tot 100 miljoen [€ per jaar] mochten zakken. Op pagina 2 van die brief [van 16 maart 2009] heb ik nog eens nadrukkelijk geschreven dat de verwachting was dat een nieuwe aanbesteding niet meer dan maximaal 50 miljoen, prijspeil 2000, zou opleveren en dat de werkelijke opbrengst niet helemaal te voorspellen was, maar dat deze substantieel lager zou liggen dan de opbrengsten die in de begroting waren opgenomen, dus substantieel lager dan de 100 miljoen, de bodem, die wij met HSA konden bereiken. Ik denk dat dat voor iedereen evident was.»*²⁸²

Koppeling tussen oplossing voor HSA en uitkering superdividend

In dezelfde periode dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en NS en HSA op zoek zijn naar een oplossing voor de financiële problemen van HSA, onderhandelt het Ministerie van Financiën met NS over de uitkering van een superdividend. Vanwege de riante vermogenspositie van NS op dat moment wil de aandeelhouder overgaan tot een eenmalige uitkering van extra dividend van NS aan de aandeelhouder. Uiteindelijk worden de onderhandelingen pas in oktober 2009 na twee jaar discussie afgerond en wordt er een superdividend van € 1,4 miljard uitgekeerd. De discussie over het superdividend is in september 2008 een van de redenen voor minister Bos om zich als aandeelhouder niet te mengen in de discussie tussen Verkeer en Waterstaat en NS en HSA over het inzicht in onderliggende cijfers.

NS wil in 2008 al enige tijd graag een koppeling aanbrengen tussen de diverse onderhandelingsdossiers die er met de Staat zijn. Behalve een oplossing voor HSA en het superdividend zijn dat onder andere de toekomst van bouwdochter Strukton en de infraheffing. De Staat is minder gecharmeerd van een dergelijke koppeling. Op 10 december 2008 ontvangt minister Bos een brief van president-directeur Veenman en de voorzitter van de raad van commissarissen van NS, de heer Meijer. Die brief heeft betrekking op het superdividend, waarover NS en het Ministerie van Financiën in zijn hoedanigheid als aandeelhouder, in onderhandeling zijn. In de brief stelt NS dat – wat NS betreft – onder een aantal voorwaarden over het uitkeren van een superdividend kan worden gesproken. Een van de voorwaarden is een oplossing voor het probleem met HSA. Van die oplossing wordt aangegeven dat deze zich in de afrondende fase bevindt met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De heer Veenman verklaart hierover:

²⁸¹ Kamerstuk II 2008/09, 22 026, nr. 288.

²⁸² Verslag openbare verhoor van de heer Eurlings, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 28 mei 2015.

De heer **Veenman**: «Het superdividend is in dat voorstel gepresenteerd als een superdividend in twee termijnen. Wij hebben toen gezegd dat wij het verantwoord vonden om op dat moment 700 miljoen te betalen, als het ware. Wij hebben die 700 miljoen afhankelijk gemaakt van het oplossen van een aantal vraagstukken. Er waren drie hoofdvraagstukken en daarvan was HSA er een. Daar was overigens bij vermeld dat wij met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gevorderd waren in het vinden van een goede oplossing.»²⁸³

Ondanks ontkenningen door het Ministerie van Financiën²⁸⁴, heeft Financiën deze koppeling de facto geaccepteerd.

Memorandum niet besproken in de ministerraad

Het memorandum van overeenstemming wordt niet geagendeerd en niet besproken in de ministerraad. Minister Eurlings geeft aan waarom niet:

De heer **Eurlings**: «Omdat het maar zo'n klein ding was, heel simpel gezegd. Het was maar een klein ding, want het had geen financiële gevolgen voor een ander ministerie dan voor dat van Verkeer en Waterstaat en zelfs daarvoor maar heel beperkt. Het ging om de beleidsruimte en een aanvangsdatum vervoer van een paar maanden later. Het was 10 miljoen of 19 miljoen, zo je wilt. Daar kon je tussen kiezen. Het was ook geen aanpassing van de concessieovereenkomst, omdat we aan de echte discussie niet toe kwamen. We kwamen niet toe... »

De heer **Van Gerven**: «Het was toch zo dat je een latere verplichting had, in dat beroemde artikel 14, die later ook werkelijkheid is geworden, met grote potentiële financiële consequenties? U hebt zelf gesproken over de bandbreedte voor de vergoeding, die was gebaseerd op 148 miljoen en die in het uiterste geval naar 101 miljoen zou kunnen worden teruggebracht, mits er zou kunnen worden voldaan aan de voorwaarden, zoals externe omstandigheden, enzovoorts. Dat zijn toch majeure financiële gevolgen? Het heeft ons bevreed dat dat niet gedeeld is met de ministerraad.»

De heer **Eurlings**: «Het is niet geagendeerd in de ministerraad. De minister van Financiën, die de eerst aangesproken persoon is in het kabinet om dat met mij te bespreken, heeft dat onderling met mij afgehandeld, omdat het geen financiële gevolgen had voor andere ministeries op dat moment en omdat elk alternatief ook financieel, los van het vervoer, slechter zou zijn.»²⁸⁵

Rol Tweede Kamer bij memorandum van overeenstemming

In een algemeen overleg op 20 november 2008 spreekt de vaste Kamercommissie over de HSL-Zuid. Ook de financiële situatie van HSA komt ter sprake. Minister Eurlings geeft aan er op hoofdlijnen bijna uit te zijn met HSA en zegt toe de Tweede Kamer snel een vertrouwelijke brief te zullen sturen.²⁸⁶ Op 10 december 2008 stuurt de minister het memorandum van overeenstemming, vergezeld van een vertrouwelijke brief, vertrouwelijk aan de Tweede Kamer.

²⁸³ Verslag openbare verhoor van de heer Veenman, vm. president-directeur NS, 27 mei 2015.

²⁸⁴ Verslag openbare verhoor van de heer Raab, directeur financieringen en deelnemingen Financiën, 29 mei 2015.

²⁸⁵ Verslag openbare verhoor van de heer Eurlings, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 28 mei 2015.

²⁸⁶ Kamerstuk II 2008/09, 22 026, nr. 286.

Op 17 december 2008 debatteert de Tweede Kamer in een vertrouwelijk debat met minister Eurlings over het memorandum van overeenstemming. In afwijking van de normale gang van zaken is van dit vertrouwelijk debat een vertrouwelijk verslag gemaakt, waardoor de enquêtecommissie ook dit debat mee heeft kunnen nemen in de analyse van de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. Bij de bespreking van het memorandum is er weinig manoeuvreerruimte voor de Tweede Kamer. Minister Eurlings zegt: «*Mocht u voor het kerstceces geen beslissing nemen over het MoU, dan is dat niet gemakkelijk. Eventueel kan het misschien morgen, maar sowieso moeten wij schadevergoeding kunnen uitbetalen als wij een faillissement op heel korte termijn willen voorkomen. Dit is een vrij prangende situatie.*»

Het Tweede Kamerlid Cramer (ChristenUnie) zegt in dat debat onder meer: «*Ik worstel geweldig. Vier weken geleden hebben wij een AO gehad, waarop wij snel een vertrouwelijke brief zouden krijgen, wat vier weken heeft geduurd. Tot mijn verrassing zit daar een MoU bij, waarover wij het toen niet hebben gehad, althans zo heb ik het niet opgeslagen. In die zin voel ik mij wat overvallen om daar nu heel snel ja of nee op te zeggen. Bovendien zegt de minister dat de brief er vrijdag was, maar ik heb haar pas maandag gekregen. Dan kom je in een tijds-klem terecht.*»

Bij dit debat is ook HSA-directeur Van Roozendaal aanwezig, die de Tweede Kamer vertelt over de financiële situatie van HSA. Hij geeft aan dat HSA in twee jaar tijd door het startkapitaal heen zal zijn en zegt het faillissement van HSA eind 2010 te verwachten. De Tweede Kamer geeft aan het memorandum van overeenstemming niet goed te kunnen beoordelen, omdat de financiële consequenties van het memorandum voor HSA niet duidelijk gemaakt worden. De Tweede Kamer vraagt bovendien waarom de aandeelhouders van HSA niet bijspringen om het exploitatietekort op te vangen. Van Roozendaal refereert dan aan het startkapitaal dat verstrekt is bij oprichting van HSA en vertelt dat HSA enkele leningen heeft kunnen afsluiten. Een nader antwoord wordt niet verstrekt.

Tweede Kamerlid Koopmans (CDA) vraagt waarom de aandeelhouders niet bijspringen: «*Ik zal nog eens uitleggen waarom ik die vraag over de 18 mln. stel. Ik heb hier geen goed gevoel over. Wij gaan nu wel garant staan voor het geld, en met een verslechterende business case is het nog maar de vraag of dat geld terugkomt. Ik heb er geen goed gevoel over, want hier zit geen trots bedrijf aan tafel. Ik luister en denk: nou, ik weet het nog niet zo. Voor je het weet, is het en/en, en kunnen wij straks een paar honderd miljoen afschrijven omdat dat geld nooit meer binnenkomt via het bedrijf. Vandaar mijn vraag over de aandeelhouders.*»

In dit debat oppert Samsom (PvdA) dat de HSL-Zuidconcessie geïntegreerd kan worden in het hoofdrailnet. Minister Eurlings ziet dat op dat moment niet als oplossing; het betekent nog steeds een verlies aan inkomsten en zorgt er evenmin voor dat er sneller treinen beschikbaar zijn.

Roemer (SP) vraagt de minister of er een verband is tussen het overeengekomen memorandum van overeenstemming en de € 2 miljard dividend die de NS uitkeert aan de Staat. Minister Eurlings ontkent dat stellig.

Een dag na dit debat, op 18 december 2008, ondertekenen minister Eurlings namens de Staat, de heer Van Roozendaal namens HSA en de heren Meerstadt en Veenman namens NS Reizigers het memorandum van overeenstemming.²⁸⁷ Daags nadat het memorandum is gesloten, stuurt concurrent Arriva een brief aan de Minister van Verkeer en Waterstaat waarin wordt gevraagd waarom er opnieuw financiële compensatie aan HSA is gegeven, namelijk vier jaar uitstel van de betalingsverplichting.²⁸⁸ Arriva heeft op deze brief geen antwoord ontvangen.

5.7 Verwachte resultaten HSA verslechteren snel

Na het ondertekenen van het memorandum van overeenstemming verslechteren de vooruitzichten voor HSA snel verder. Begin 2010 – dus nog geen anderhalf jaar na ondertekening van het memorandum – is het de verwachting van HSA dat het garanti kapitaal al in 2013 wordt overschreden. In een strategisch plan uit 2010 (zie kader voor de strategie van HSA) schrijft HSA dat al voor de aanvangsdatum van de concessie bleek dat de concessievergoeding dermate hoog is, dat het nettoresultaat van HSA negatief is. Daarbij komen nu, aldus HSA in het strategisch plan, tegenslagen zoals economische recessie, latere oplevering van de infrastructuur, problemen met het beveiligingssysteem en late levering van de V250-treinen. HSA verwacht dat het garanti kapitaal in 2013 overschreden wordt en stelt dat er een verbetering van de businesscase nodig is van circa € 55 miljoen per jaar (prijspeil 2010).

Markant is dat in het strategisch plan van HSA staat dat de toeslaghoogte van 60% niet tot de optimale omzet leidt, terwijl dit jaren eerder – in het bod van NS en KLM – als optimum gold en door NS destijds als realistisch en zelfs conservatief werd beschouwd.²⁸⁹ HSA handhaaft ook in 2010 nog die hoge prijs, ook al is die niet klantgericht of marktconform, onder meer om met de Staat te kunnen onderhandelen over de hoogte van de concessievergoeding.

Strategie HSA in 2010

In 2010 stelt HSA een toekomststrategie vast. HSA onderscheidt daarin drie pijlers:²⁹⁰

Pijler 1, gericht op de korte termijn van nul tot twee jaar, is gericht op het verbeteren van de operationele prestaties, bijvoorbeeld het verhogen van de frequentie, het verbeteren van de betrouwbaarheid van de dienstregeling, het zoeken naar alternatief materieel omdat de Fyra's nog steeds niet inzetbaar zijn²⁹¹, en naar het optimaliseren van de tariefstelling. HSA is zich ervan bewust dat 60% toeslag een suboptimale omzet oplevert. De optimale omzet wordt gerealiseerd bij 20%. Overwegingen om toch een hogere prijs te vragen zijn

²⁸⁷ Kamerstuk II 2008/09, 22 026, nr. 288 (bijlage).

²⁸⁸ Arriva. Hetinga, A.B. Brief aan minister Eurlings, 19 december 2008.

²⁸⁹ De prijs van een treinkaartje via de HSL-Zuid wordt bovendien berekend via de oorspronkelijke route via Den Haag, die langer is dan de route via de HSL-Zuid, waardoor los van de toeslaghoogte de prijs per afgelegde kilometer op de HSL-Zuid hoger is dan op het hoofd-railnet. Het verschil bedraagt circa 20%.

²⁹⁰ Verslag openbare verhoor van mevrouw Van Vroonhoven, vm. NS-directielid, 8 juni 2015.

²⁹¹ Ten aanzien van het materieel speelt op dit moment met name de vertragingen van de Fyra's (zie ook hoofdstuk 7). Die vertragingen zijn voor HSA aanleiding om de mogelijkheden voor alternatief materieel in kaart te brengen, evenals de kosten voor het eventueel openbreken van het contract met AnsaldoBreda. In april 2010 maakt de NS-directie de afweging het contract met AnsaldoBreda niet op te zeggen.

onder meer dat na de startfase een prijsverhoging doorvoeren moeilijk realiseerbaar is, dat een hoge prijs wordt geassocieerd met hoge kwaliteit en dat het tactisch is richting de Staat om hierover te kunnen onderhandelen. Opgemerkt wordt: *«Tariefrestructie in ruil voor een korting kan mogelijk gebruikt worden in onderhandeling met Staat. Daarom is een algemene verlaging van het prijsniveau pas opportuun na aanvang van onderhandeling.»*

Pijler 2, in de ogen van HSA de belangrijkste pijler en gericht op de middellange termijn, dient ervoor te zorgen dat HSA niet door haar garantiekapitaal heen gaat. Uitstel van betaling is daartoe niet voldoende. De concessievergoeding zal omlaag moeten, maar die oplossing is alleen met de Staat te realiseren. Als alternatief noemt HSA het ontbinden van de concessieovereenkomst. NS becijfert dat de schade voor de Staat in dat geval aanmerkelijk hoger is dan de schade voor NS.

Onderdeel van de tweede pijler is ook een lijst van exogene factoren²⁹² waarvan HSA nagaat of die kunnen worden aangevoerd om de concessievergoeding te verlagen. De lijst illustreert meer de zoektocht naar mogelijkheden om de concessievergoeding te verlagen, dan dat deze een overzicht biedt van factoren die aantoonbaar tot schade voor HSA hebben geleid:

- **ERTMS** – Aanhoudende problemen met veiligheidssysteem zorgen voor vertraging van levering Fyra's.
- **Kredietcrisis** – Als gevolg van uitzonderlijke economische crisis sterke afname groei treinverkeer.
- **Lagere groei Schiphol** – Als gevolg van economische crisis sterke daling luchtverkeer met als gevolg lagere reizigersaantallen op Schipholtrajecten.
- **Potentieel uit-/afstel rekeningrijden** – Initieel bod bouwde onder andere op verwachting invoeren rekeningrijden. Bij uitblijven of niet gedifferentieerd tarief zullen treinreizen minder hard groeien.
- **Extra intercity Roosendaal–Antwerpen** – Mogelijkheid bestaat dat toch een intercity naar België blijft rijden op het bestaande spoor. Dit kan tot grote derving van de omzet voor HSA leiden.
- **Grotere concurrentie van andere modaliteiten ten gevolge van latere oplevering HSL** – De HSL is twee jaar te laat opgeleverd. Andere modaliteiten, zoals low-cost airlines, hebben deze vertraging kunnen benutten met het opbouwen van een (onoverbrugbare) voorsprong.
- **Geluidsproblematiek** – HSA ondervindt fors nadeel van klachten omtrent geluidsoverlast. Als geluidsruimte te beperkt blijkt te zijn, kunnen stappen richting Staat ondernomen worden.
- **EMC** – Elektromagnetische storing als gevolg van hoog voltage op het HSL-traject.
- **Liberalisering Europees spoorwegnet** – Bediening van internationale O/D's op het HSL-traject is sinds 2010 opengesteld voor buitenlandse aanbieders, maar binnenlands vervoer op het HSL-traject blijft exclusief voor HSA. Buitenlandse concurrenten krijgen ook toegang tot het hoofdrailnet. Dit kan voor concurrentie zorgen voor de binnenlandse HSA-diensten.

²⁹² Bedoeld worden externe onvoorziene omstandigheden zoals opgenomen in artikel 15 van de concessieovereenkomst (wijzigingsprocedure).

- **Trage besluitvorming** – Door trage besluitvorming en trage implementatie rondom nieuwe regelgeving heeft de HSA vertraging opgelopen op verschillende onderdelen.
- **Late oplevering stations Amsterdam CS, Rotterdam CS en Breda** – Amsterdam CS wordt pas in 2017 volledig geopend, Rotterdam CS in 2012 en Breda in 2014. Verbouwing van stations kost reizigers.
- **Noord-Zuidlijn nog niet klaar** – Door vertraagde oplevering hebben reizigers uit A'dam minder goede aansluiting met A'dam CS en is HSA een minder sterk alternatief voor de auto.
- **Aansluiting tarief & assortiment op OV-chipkaart** – Omzetting omdat bepaalde reizen (...) niet meer getarifeerd kunnen worden zoals beoogd in businesscase, maar alleen tegen lagere prijs.

Pijler 3 betreft de langetermijnperspectieven op de Europese hogesnelheidsmarkt.

Op 24 maart 2010 wordt in de raad van commissarissen van NS over het strategisch plan van HSA gesproken. Uit de notulen van die vergadering wordt duidelijk dat de raad van commissarissen op de hoogte is van het risico dat HSA, zoals het er nu uitziet, failliet gaat. De raad van commissarissen deelt de inzet op het verlagen van de concessievergoeding. Eén van de commissarissen brengt in dat het opvallend was dat in de aandeelhoudersvergadering door de aandeelhouder (het Ministerie van Financiën) werd erkend dat sprake is van een onoplosbaar probleem.

De heer Siebers, sinds 2004 als commercieel directeur aan HSA verbonden, volgt in 2010 Van Roozendaal op als directievoorzitter. Naast Siebers, die verantwoordelijk wordt voor de vervoersoperatie, wordt een tweede directeur aangesteld, de heer Vansteenkiste, chief restructuring officer (CRO), ook wel directeur business strategie genoemd. Hij krijgt als taak de financiën op orde te brengen en de herstructurering van HSA vorm te geven. Hij zal ook degene zijn die met de Staat gaat onderhandelen.

Slechte vooruitzichten gedeeld met minister Eurlings

Op 29 maart 2010 vindt er een gesprek plaats tussen NS-directeur Meerstadt en minister Eurlings, die sinds 20 februari 2010 demissionair minister is. NS geeft aan dat vanwege een aantal (exogene) factoren (zie kader over de strategie van HSA) de vooruitzichten voor HSA sterk zijn verslechterd. Meerstadt schetst de negatieve financiële ontwikkeling. Ten tijde van het memorandum van overeenstemming in 2008 wordt een restschuld verwacht tussen de € 0 tot € 100 miljoen, inmiddels is die verwachte restschuld opgelopen € 200 tot € 1.100 miljoen. Na operationele verbeteringen blijft er nog altijd een restschuld van € 160 tot € 960 miljoen, zo schetst Meerstadt. Ook als het uitstel van betaling uit het memorandum van overeenstemming van drie naar vier jaar kan worden verlengd, wat als mogelijkheid is afgesproken, geldt dat HSA in die periode volledig door het garantiekapitaal heen gaat. De restschuld neemt bij die verlenging met € 100 miljoen toe. Uit een terugkoppeling van het gesprek aan de raad van commissarissen van NS wordt duidelijk dat de minister van Verkeer en Waterstaat zich niet geschrokken toonde. Ook wordt duidelijk dat – in het licht van mogelijkheden om de concessievergoeding omlaag te brengen – ook de ruimte tussen het HSA-bod en het volgende bod van de concurrent en de tariefrestructie in het gesprek tussen Meerstadt en Eurlings aan de orde is geweest. Dat de personen die

destijds namens het Ministerie van Verkeer en Waterstaat betrokken waren bij het biedingsproces voor de HSL-Zuid, niet meer betrokken zijn, wordt als een mogelijk gunstige omstandigheid beschouwd, omdat emoties geen rol meer spelen, zo valt te lezen in NS-stukken.

5.8 Staat en NS en HSA zoeken structurele oplossing

Nadat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is geïnformeerd over de verslechterde resultaten van HSA, starten onderhandelingen om te komen tot een structurele oplossing. Voor HSA is het verlagen van de concessie-vergoeding de enige structurele oplossing om een faillissement te voorkomen. HSA moet er daarom met de Staat uit zien te komen. Tegelijkertijd is de Staat voor zijn begroting mede afhankelijk van de inkomsten van HSA. Voor beide partijen is het daarom cruciaal om er met elkaar uit te komen. Belangrijk element in de onderhandelingen is wederom het verkrijgen van inzicht in de onderliggende cijfers. Een ander element dat in de onderhandelingen een belangrijke rol zal spelen, is het integreren van de HSL-Zuidconcessie in de concessie voor het hoofd-railnet.

Verkeer en Waterstaat en NS en HSA starten onderhandelingen

Op 29 juni 2010 vindt het eerste formele overleg plaats tussen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en NS en HSA over de toekomst van HSA. Namens het ministerie wordt het overleg gevoerd door de directeur-generaal mobiliteit en de plaatsvervangend directeur spoor. Namens NS en HSA wordt het overleg gevoerd door NS-directielid mevrouw Van Vroonhoven, binnen de NS-directie portefeuillehouder HSA, en de nieuw aangestelde directeur van HSA, de heer Vansteenkiste. Anders dan bij de onderhandelingen over het memorandum van overeenstemming wordt er vanuit het ministerie nu bewust ingezet op ambtelijk onderhandelen, niet door de bewindspersoon zelf. Dit om altijd nog de escalatiemogelijkheid te hebben naar ministerieel niveau.

In dit overleg worden ook afspraken gemaakt over het vervolgtraject. Voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is openheid en transparantie over de businesscase van essentieel belang om tot een oplossing te komen. Beide partijen, NS en de Staat, stellen een team samen van personen die in het vervolgproces betrokken zijn. Vanuit de Staat zullen dat, naast betrokkenen van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, ook het Ministerie van Financiën en de landsadvocaat zijn. Het proces zal vervolgens in twee fasen worden opgedeeld. Fase 1 moet een gedeeld beeld opleveren over de financiële problematiek. Dit gebeurt aan de zogeheten feitentafel. In fase 2 zal gezocht worden naar oplossingsrichtingen en zullen onderhandelingen worden gevoerd. Dit gebeurt aan de zogeheten onderhandeltafel. Hierbij zal niet alleen naar HSA en de Staat worden gekeken, maar ook heel nadrukkelijk naar de aandeelhouders van HSA. Ook over de woordvoering wordt afgesproken gedurende de onderhandelingen niet te communiceren. Als dat wel gebeurt, wordt dat afgestemd. Hetzelfde geldt voor het informeren van de Tweede Kamer.

Nieuwe vervoersprognoses beschikbaar

In september 2010 lichten NS en HSA de nieuwe vervoers- en omzetprognoses toe aan het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. In het binnenlands vervoer worden nu 15,9 miljoen reizigers verwacht (ter vergelijking: in het bod van NS en KLM uit 2001 was de verwachting 18,9 miljoen reizigers). Die prognose vormt de basis voor een nieuwe businesscase en strategisch plan voor HSA. Dit plan wordt op 24 september 2010 gedeeld

met de aandeelhouders van HSA. Uit dat plan wordt duidelijk dat HSA gebruik maakt van een zogeheten «de-risked» (van risico's ontdane) prognose. HSA gaat daarmee uit van het somberste scenario met zo min mogelijk – positieve en negatieve – onzekerheden. Het idee daarachter is tactisch:

- «Onderhandelingsstactiek – je kunt cijfers altijd verbeteren maar niet nog verder verlagen.
- Gebruik meevallers om waardering voor variabele concessiestructuur te vergroten bij V&W.
- Het plan moet zo weinig mogelijk risico's bevatten voor HSA om zodoende een toekomstige herhaling van dit proces met V&W te vermijden.»

Uit het plan wordt verder duidelijk dat HSA zodanig moet worden aangestuurd dat aangetoond kan worden dat het geen «business as usual» meer is, maar dat het bedrijf aangestuurd wordt als een bedrijf in financiële nood. Zo wordt geopperd dat geëvalueerd moet worden of er een vacaturestop moet worden ingezet en of alle grote verplichtingen bevroren moeten worden totdat er helderheid is over de uitkomst van de onderhandelingen met uitzondering van investeringen met korte terugverdientijden.

HSA overweegt discontinuïteitsbrief te sturen, maar stuurt deze nog niet
Daarnaast wordt duidelijk dat HSA overweegt een discontinuïteitsbrief aan het Ministerie van Verkeer en Waterstaat te sturen. Conform de afspraken uit het memorandum van overeenstemming moet die brief worden gestuurd zodra HSA vaststelt dat de continuïteit van de HSL-Zuiddiensten wordt bedreigd. Als HSA dit aan de Staat gemeld heeft, zal de Staat binnen zes maanden, binnen de grenzen van de wijzigingsprocedure uit de concessie, maatregelen nemen om discontinuïteit te voorkomen. HSA stuurt de brief bij voorkeur nog niet, omdat deze later nog als drukmiddel gebruikt kan worden. Op 6 oktober 2010 wordt er in de raad van commissarissen van NS over gesproken. Een aantal commissarissen is van mening dat – als de Staat geen medewerking verleent aan een oplossing om HSA te redden – de datum waarop de brief gestuurd had moeten worden eigenlijk reeds gepasseerd is. Het versturen van de discontinuïteitsbrief wordt aangehouden. HSA informeert de Staat wel. Dat gebeurt als volgt: «Zoals u bekend, wordt de continuïteit van HSA op termijn bedreigd door structurele verlieslatendheid van haar activiteiten als wij niet gezamenlijk een weg vinden om die continuïteit te verzekeren. HSA interpreteert de status van onze gesprekken zodanig dat wij gezamenlijk trachten die weg te vinden en dat het dus nog voorbarig is de bedoelde brief te sturen.»

De discontinuïteitsbrief wordt uiteindelijk op 2 maart 2011 verstuurd.

Internationale plannen NS dreigen onderhandelingen te beïnvloeden
Op 22 september 2010 bericht de Duitse Financial Times over het overnameproces van Arriva Duitsland, dat moet worden afgestoten omdat Deutsche Bahn Arriva overneemt.²⁹³ Ook Abellio (een dochtermaatschappij van NS die zich richt op het internationale vervoer) wordt als kandidaat genoemd. Op 27 september 2010 adviseert het departement minister Eurlings over deze ontwikkelingen: gezien de verlieslatende businesscase van HSA en de redding die hiervoor nodig zal zijn is het politiek onverkooptbaar wanneer de moeder NS straks wel een buiten-

²⁹³ Klimm, L. (22 september 2010).

landse overname realiseert en NS vervolgens naar Verkeer en Waterstaat kijkt voor het herstructureren van HSA.

Ambtelijk steunt het Ministerie van Financiën in zijn rol als aandeelhouder de overnameplannen van NS, maar het ministerie wil deze plannen nog op bedrijfseconomische en financiële merites beoordelen. Het Ministerie van Financiën heeft geen formele positie om dit tegen te houden, maar uit een gesprek van de aandeelhouder met de voorzitter van de raad van commissarissen zou zijn gebleken dat NS de acquisitie waarschijnlijk niet gaat doorzetten als de ministers van Verkeer en Waterstaat en Financiën tegen zijn. Vanuit Verkeer en Waterstaat wordt als mogelijke oplossing voorgesteld dat NS toezegt het garantiekapitaal voor HSA met ten minste het bedrag dat NS voor acquisitie voor Arriva Duitsland beschikbaar heeft, een bedrag van zo'n € 300 tot € 400 miljoen, te verhogen.²⁹⁴ NS heeft gemeld dat dit voor NS onbespreekbaar is. Minister Eurlings en zijn opvolger minister Schultz van Haegen²⁹⁵ zetten hier echter wel op in. Minister Eurlings realiseert zich dat hij niet zeker weet of hij de plannen had kunnen tegenhouden.²⁹⁶ Hij geeft ook aan waarom hij moeite had met de plannen:

*De heer **Eurlings** : «Als er dan uiteindelijk wel de bereidheid is om honderden miljoenen in het buitenland te steken en je sowieso in een tijdsperiode zit – gelukkig, zo is mijn waardeoordeel – waarin de NS weer meer een maatschappelijke organisatie aan het worden is met een focus op haar maatschappelijke hoofdtaak, vind ik het onverkoopbaar dat je tegelijkertijd niet extra wil investeren in HSA.»²⁹⁷*

Uiteindelijk lost de situatie zich op omdat Abellio geen bod uitbrengt op Arriva Duitsland, al dan niet ingegeven door de politieke gevoeligheid van het doen van grote investeringen in het buitenland, terwijl NS geen geld wil of kan stoppen in HSA.²⁹⁸

Na externe toets informeert Schultz van Haegen vertrouwelijk de Tweede Kamer

Minister Schultz van Haegen wordt op 26 oktober 2010 (twaalf dagen na haar aantreden) geïnformeerd over de financiële situatie van HSA en de samenhang met de plannen van Abellio in Duitsland. Over de cijfers zijn NS en HSA en haar ministerie sinds de zomer in gesprek. Op 8 december 2010 meldt minister Schultz van Haegen mondeling in een algemeen overleg van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu dat zij een nieuwe businesscase heeft ontvangen en dat zij die momenteel bestudeert.²⁹⁹ Om de vaste commissie mee te kunnen nemen in dit proces, stelt zij een vertrouwelijke bijeenkomst voor in de tweede helft van januari. En marge van de ministerraad – dat wil zeggen dat het punt niet op de agenda van de ministerraad staat maar er in de marge van de minis-

²⁹⁴ Verslag openbare verhoor van de heer Eurlings, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 28 mei 2015.

²⁹⁵ Minister Schultz van Haegen volgt op 14 oktober 2010 minister Eurlings op. Met haar aantreden verandert ook de naam van het departement van Ministerie van Verkeer en Waterstaat in Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Schultz van Haegen wordt minister in het eerste kabinet-Rutte, een kabinet van VVD en CDA, met gedoogsteun van de PVV.

²⁹⁶ Verslag openbare verhoor van de heer Eurlings, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 28 mei 2015.

²⁹⁷ Verslag openbare verhoor van de heer Eurlings, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 28 mei 2015.

²⁹⁸ Verslag openbare verhoor van de heer Eurlings, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 28 mei 2015.

²⁹⁹ Kamerstuk II 2010/11, 22 026, nr. 325.

terraad overleg plaatsvindt tussen twee of meer bewindslieden – informeert minister Schultz van Haegen ook haar collega van Financiën, minister De Jager, over het voornemen om vertrouwelijke briefing over de businesscase van HSA te organiseren.

De nieuwe businesscase van HSA wordt geverifieerd door een onafhankelijke partij, in dit geval de Boston Consulting Group (BCG). BCG bevestigt dat het kasstroomtekort voor de gehele concessieperiode circa € 1,4 miljard bedraagt. Indien er geen oplossing komt, zal HSA medio 2012 failliet gaan. In januari 2011 wordt ook de landsadvocaat om advies gevraagd over de herziene businesscase, zoals tot dan toe ook gebeurd is bij eerdere, vergelijkbare stappen in dit proces. Inmiddels is wel een aantal veranderingen opgetreden. In de eerste plaats is met de Europese verordening over de gunning van openbare dienstcontracten (PSO-verordening 1370/2007/EC, die eind 2009 van kracht is geworden³⁰⁰) de regelgeving gewijzigd. Ook is Richtlijn 2007/58/EG van kracht geworden. Dit heeft er onder meer toe geleid dat de HSL-Zuid vrij toegankelijk is voor internationaal vervoer, waardoor een nieuwe aanbesteding minder zal opleveren. Een ander belangrijk verschil is dat er inmiddels daadwerkelijk over de HSL-Zuid gereden wordt en er dus sprake is van een economische realiteit. De verliesprognoses van HSA zijn niet uitsluitend meer gebaseerd op toekomstige ontwikkelingen en modellen. Een laatste verschil is dat HSA inmiddels wel degelijk en uitvoerig onderbouwd inzicht in haar financiële situatie geeft, dat overigens in lijn is met de verliesverwachtingen in 2004 en 2008.

Op 25 januari 2011 informeert de minister de Tweede Kamer met een vertrouwelijke brief over de tegenvallende resultaten van HSA.³⁰¹ Dit ter voorbereiding op de vertrouwelijke briefing een dag later. In de brief wordt onder meer de voorgeschiedenis geschetst en de verschillen tussen de businesscases van 2000 en die van 2010 toegelicht (zie kader). Op 26 januari 2011 houdt minister Schultz van Haegen zelf een presentatie waarmee zij de Tweede Kamer vertrouwelijk informeert. Op 31 januari 2011 stuurt de minister ook een openbare brief aan de Tweede Kamer. Over het vervolproces zegt minister Schultz van Haegen in die brief onder meer: *«Ik heb alle baat bij een oplossing en wil die samen met HSA, haar aandeelhouders KLM en NS alsmede de minister van Financiën zoeken. Dat is niet alleen met het oog op de investering in de aanleg van de HSL-Zuid maar vooral ook met het oog op het product voor de reizigers. Daarnaast is een oplossing van belang om de voorgenomen infrastructuurinvesteringen uit het infrastructuurprogramma zo min mogelijk te raken.»*³⁰²

³⁰⁰ De PSO-verordening, van kracht sinds december 2009, maakt het mogelijk dat overheden vervoersbedrijven kunnen betalen voor openbare vervoersdiensten die zij om economische redenen niet altijd uit zichzelf aanbieden, zonder dat dit ongeoorloofde staatssteun is. PSO staat voor Public Service Obligation, in het Nederlands openbare dienstcontract genoemd. De PSO-verordening bevat tevens regels ten aanzien van het sluiten van openbare dienstcontracten, de definitie daarvan en de mogelijkheden om dergelijke contracten onderhands te gunnen.

³⁰¹ Kamerstuk II 2010/11, 22 026, nr. 326.

³⁰² Kamerstuk II 2010/11, 22 026, nr. 327, p. 6.

Verschillende versies van de businesscase

Er zijn in de loop van de tijd verschillende versies van de businesscase in omloop. Ook is er discussie over de vraag of de oorspronkelijke businesscase kwijt is. Hieronder een kort overzicht van de verschillende versies van de businesscase:

- Het begint met de businesscase behorende bij het bod uit mei 2001. In dit bod is een aantal uitgangspunten en kengetallen kenbaar gemaakt, conform het format van de aanbestedingsprocedure. Waarschijnlijk zijn destijds, in de week tussen het moment dat de raad van commissarissen het bod verhoogde en het moment van inleveren van het bod, niet alle onderliggende aannames gedocumenteerd.³⁰³ De onderliggende aannames, modellen en berekeningen hoefden ten tijde van de aanbestedingsprocedure niet allemaal kenbaar gemaakt te worden. In het perspectief van NS en HSA heeft de Staat met het accepteren van het bod ook de onderliggende aannames geaccepteerd. Deze versie van de businesscase voorziet, conform de uitvraag van de aanbesteding, in verschillende varianten, maar kent niet één bedrag voor alle verbindingen die de Staat uiteindelijk gecontracteerd heeft.
- In januari 2002 heeft HSA de businesscase achter het bod intern geactualiseerd op basis van het uitonderhandelde concessiebedrag en alle gecontracteerde verbindingen. Een deel van deze businesscase is in mei 2002 gedeeld met de Staat in de vorm van een businessplan (het zogenoemde bupla 2002).
- In februari 2004 heeft HSA een geactualiseerde businesscase uit 2002 met de Staat gedeeld.
- In mei 2004 heeft HSA de versie die zij in februari 2004 heeft gedeeld (de businesscase uit 2002), op een aantal externe omstandigheden aangepast. Op deze, nog steeds niet volledige, versie vindt een second opinion door McKinsey plaats.
- In de zomer 2008 vindt er, in de aanloop naar het memorandum van overeenstemming, opnieuw een actualisatie plaats. De actualisatie die met de Staat gedeeld wordt betreft slechts een actualisatie aan de hand van externe omstandigheden. Deze actualisatie biedt een doorkijk in de liquiditeitvooruitzichten. PricewaterhouseCoopers (PwC) verifieert de actualisatie. De businesscase met onderliggende aannames, modellen en berekeningen komt in 2008 niet voor de Staat beschikbaar.
- In 2011, in de onderhandelingen die voorafgaan aan het sluiten van het onderhandelakkoord, komt de gehele businesscase op tafel. Deze businesscase wordt geverifieerd door de Boston Consulting Group (BCG). In dat rapport komt ook de verschilanalyse *Reconstructie businesscase 2000 en businesscase 2010* aan bod. Daarover zegt BCG dat *«deze is gebaseerd op een reconstructie van de buca 2000 op basis van de nu nog beschikbare achtergrondinformatie over de onderliggende aannames uit 2000. Het is belangrijk te melden dat deze achtergrondinformatie op een aantal belangrijke gebieden (vooral de aannames achter de reizigersvolumevoorspellingen) niet meer geheel voorhanden is. Het is weliswaar mogelijk de belangrijkste verschillen te duiden, maar voor een aantal belangrijke onderdelen is niet meer*

³⁰³ Verslag openbare verhoor van de heer Spaargaren, vm. directeur bedrijfs- en productontwikkeling NS, 18 mei 2015.

mogelijk deze verschillen volledig te verklaren. Daarmee is het niet mogelijk volledig te duiden wat de achterliggende redenen zijn voor de gewijzigde verwachtingen.»

Minister Schultz van Haegen informeert hierover op 31 januari 2011 de Tweede Kamer: «HSA en NS constateren dat weliswaar de gehanteerde veronderstellingen uit de businesscase 2000 nog beschikbaar zijn maar dat belangrijke onderliggende data op basis waarvan deze veronderstellingen tot stand zijn gekomen zoals bijvoorbeeld de reizigersgroei prognoses niet meer beschikbaar zijn. De NS-directie en de HSA-directie hebben mij verklaard er alles aan gedaan te hebben deze informatie boven tafel te krijgen, maar dat deze niet meer te achterhalen is.»³⁰⁴

Oplossingsrichting: integratie HSL-Zuid in hoofdrailnet

In het vervolgproces verkent de Staat, aangevoerd door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, verschillende oplossingsrichtingen. De uitwerking en precieze formulering variëren gedurende de tijd, in de kern betreft het de volgende oplossingsrichtingen:

- Scenario 0: de Staat onderneemt geen actie.
- Scenario 1: concessie behouden en de concessievergoeding zodanig verlagen dat de continuïteit van HSA verzekerd is. Op basis van externe factoren zou dit kunnen zonder de regels omtrent staatssteun te schenden.
- Scenario 2: de HSL-Zuidtreindiensten toevoegen aan de concessie voor het hoofdrailnet.
- Scenario 3a: concessie beëindigen en overgaan tot onderhandse gunning van de nieuwe HSL-Zuidconcessie aan NS(-dochter).
- Scenario 3b: concessie beëindigen en overgaan tot onderhandse gunning van de nieuwe HSL-Zuidconcessie aan een derde.
- Scenario 4: concessie beëindigen en overgaan tot opnieuw aanbesteden van de vervoersconcessie HSL-Zuid.
- Scenario 5: concessie beëindigen en overgaan tot vrije concurrentie op de HSL-Zuid.³⁰⁵

Op 11 januari 2011 ontvangt minister Schultz van Haegen een eerste verkenning van verschillende oplossingsrichtingen. De Tweede Kamer wordt in januari 2011 nog niet geïnformeerd over de verschillende oplossingsrichtingen. Zowel in haar vertrouwelijke briefing aan de Tweede Kamer op 26 januari 2011 als in de brief aan de Tweede Kamer van 31 januari 2011 benadrukt minister Schultz van Haegen dat zij er met NS en HSA uit wil komen.³⁰⁶

In een algemeen overleg op 1 februari 2011 reageert het VVD-Kamerlid Aptroot op de brief van de minister: «De minister noemt in de brief maar één oplossingsrichting, namelijk een gesprek met HSA. De VVD-fractie vindt dit niet voldoende. Zij vindt het prima om met HSA te bekijken welke mogelijkheden er nog zijn en hoe het in de toekomst verder zou kunnen, maar zij wil dat de minister alle alternatieven bekijkt, om zo snel mogelijk op een financieel zo gunstig mogelijke en voor reizigers zo goed mogelijke manier snelle treinen te laten rijden. Daarom vragen wij de minister of zij ook bereid is om te kijken naar oplossingen buiten HSA. Dit zou betekenen dat iemand anders op die heel dure spoorlijn gaat rijden en Amsterdam,

³⁰⁴ Kamerstuk II 2010/11, 22 026, nr. 327, p. 3.

³⁰⁵ Verslag openbare verhoor van mevrouw Schultz van Haegen, minister van Infrastructuur en Milieu, 29 mei 2015.

³⁰⁶ Kamerstuk II 2010/11, 22 026, nr. 327.

Schiphol, Rotterdam, Breda enzovoort gaat bedienen, en verder naar Parijs. Is de minister bereid om ook te zoeken naar oplossingen met andere vervoerders? Dat is de essentiële vraag van de VVD-fractie.»³⁰⁷ Minister Schultz van Haegen antwoordt: «Ik ga niet alleen met HSA in gesprek. Als mijn brief die indruk heeft gewekt, dan spijt mij dat. Er is niet één oplossingsrichting, maar er zijn vele oplossingsrichtingen mogelijk, die allemaal uittrentreuren moeten worden verkend, om ervoor te zorgen dat de reiziger en de belastingbetaler er zo goed mogelijk vanaf komen.»³⁰⁸

De voorkeur voor een oplossing met NS en HSA blijkt later ook uit een memo aan minister Schultz van Haegen over de voortgang in maart 2011. Het ministerie schrijft dat NS, HSA en de Staat in een constructieve sfeer naar financiële, juridische en politieke merites van een oplossing kijken. Randvoorwaarde voor een investering van NS en de Staat is dat die moet leiden tot een robuuste en duurzame oplossing. Verder valt te lezen dat de scenario's 0 en 5 vrijwel zuiver theoretisch zijn en in de praktijk vanuit publiek belang niet wenselijk zijn, omdat ze ofwel leiden tot discontinuïteit van de treindiensten ofwel tot een suboptimaal gebruik van de HSL-Zuid.

Binnen scenario 1, 3 en 4 zal het lastig worden het financiële gat van ongeveer € 103 miljoen per jaar te dichten. Voor scenario 1 – concessie behouden en de concessievergoeding zodanig verlagen dat de continuïteit behouden blijft – geldt dat de wijzigingsprocedure onvoldoende ruimte biedt om het gat te dichten. Voor scenario 3 en 4 geldt hetzelfde. Ten tijde van de onderhandelingen over het memorandum van overeenstemming is al duidelijk dat vanwege de nieuwe Europese liberaliseringsrichtlijnen, een nieuwe aanbesteding van de HSL-Zuidconcessie veel minder zal opbrengen dan in 2001 (zie ook §5.6). BCG zal later bevestigen dat een heraanbesteding ongeveer € 60 miljoen per jaar zal opleveren.³⁰⁹ Al snel wordt duidelijk dat om de continuïteit van vervoer te verzekeren en de financiële schade voor de Staat te beperken, scenario 2 het meest kansrijk is: het integreren van de HSL-concessie in de hoofdtrainnet-concessie, eventueel in combinatie met scenario 1, het verlagen van de concessievergoeding. Minister Schultz van Haegen zegt hierover:

Mevrouw Schultz van Haegen: *«Ik ben een liberaal. Ik vond het heel mooi dat de hsl gewoon was aanbesteed. Het kan dat het dan wordt gewonnen door een staatsbedrijf, maar het was wel een aanbesteding geweest. Iedereen op de markt had de mogelijkheid gehad om te bieden. Om een lijn die ooit is aanbesteed dan toch weer samen te voegen met een hoofdtrainnet, waardoor van aanbesteding geen sprake meer is, doet een liberaal natuurlijk wel eventjes pijn. Het was dan ook niet mijn eerste voorkeursoplossing. Tegelijkertijd moest ik ook verstandig nadenken over de vraag wat goed is voor de belastingbetaler en voor de reiziger. Deze optie was toch de beste oplossing voor de reiziger en de belastingbetaler, financieel en qua continuïteit. Daarom heb ik ervoor gekozen. Ik heb het ook zo gezegd in de Tweede Kamer: eigenlijk past het niet echt in mijn streven om dit soort lijnen aan te besteden, maar dit is toch de beste oplossing.»³¹⁰*

³⁰⁷ Kamerstuk II 2010/11, 22 026, nr. 331, p. 2.

³⁰⁸ Kamerstuk II 2010/11, 22 026, nr. 331, p. 13.

³⁰⁹ Kamerstuk II 2010/11, 22 026, nr. 343, p. 6.

³¹⁰ Verslag openbare verhoor van mevrouw Schultz van Haegen, minister van Infrastructuur en Milieu, 29 mei 2015.

De heer Robbe bevestigt dat de integratie van de HSL-Zuidconcessie in de hoofdrailnetconcessie nodig was omdat de bestaande voorwaarden onvoldoende ruimte voor een oplossing boden:

De heer **Elias**: *«Die wijzigingsprocedure bood toch onvoldoende ruimte om de concessievergoeding zodanig te verlagen dat een faillissement zou worden voorkomen? Daar kwam je toch niet mee uit?»*

De heer **Robbe**: *«Nee, vandaar dat er een noodzaak was voor een nieuwe geïntegreerde concessie. Binnen de bestaande voorwaarden en contracten kwam je er niet meer uit. Dat klopt.»*³¹¹

De integratie van de HSL-Zuidconcessie in de hoofdrailnetconcessie is van invloed op de duur en het verloop van het onderhandelingsproces:

Mevrouw **Schultz van Haegen** : *«Zoals u zich misschien kunt herinneren, waren er discussies over wel of geen toiletten in de trein, de toegankelijkheid van de treinen en de bediening in de nachtelijke uren. Al dat soort discussies speelden mee, al bij de vorige concessie. De wenslijst van de Kamer was groot. We hadden niet gezegd dat we alles gingen realiseren, maar bij een volgende concessie moesten we wel rekening houden met dit soort wensen. Aan de ene kant maak je financieel afspraken met HSA over de vraag «wat zou jullie bijdrage moeten zijn om de problematiek rondom het hsl-net op te lossen?» en aan de andere kant krijg je, doordat je kiest voor een integratie met het hoofdrailnet, een heleboel nieuwe dingen op tafel die ook een waarde hebben en die moeten worden meegenomen in de onderhandelingen. Dat maakt het extra complex en ook interessant.»*³¹²

Door integratie verbetert het toekomstperspectief en investeert NS verder in HSA

De integratie van beide concessies biedt ruimte om de financiële schade voor de Staat zoveel mogelijk te beperken. Voor NS is integratie belangrijk omdat hierdoor het toekomstperspectief verandert. Dit is van belang omdat de perspectieven van HSA zo slecht zijn dat het de vraag is of verdere financiële tegemoetkoming van NS aan HSA, bijvoorbeeld in de vorm van kapitaalinjecties, nog juridisch te rechtvaardigen is. De heer Raab, directeur Financieringen en Deelnemingen bij het Ministerie van Financiën heeft namens de aandeelhouder verklaard dat verliesfinanciering zonder uitzicht op een positief financieel resultaat problematisch is. Ook in het licht van de staatssteuntoets die op NS van toepassing is, zou verdere verliesfinanciering problematisch zijn (zie ook §5.6). Zowel de ministeries als NS zien in de integratie van de HSL-Zuidconcessie in de hoofdrailnetconcessie het financiële en strategische belang dat noodzakelijk is om alle juridische toetsen te doorstaan. Daardoor kan NS HSA tot aan de integratie (vanaf de integratie zal NS zelf concessiehouder zijn) toch financieel steunen. NS krijgt de hoofdrailnetconcessie onderhands gegund, inclusief de HSL-Zuidconcessie. NS moet dus om deze geïntegreerde concessie te verkrijgen HSA in de tussentijd wel overeind houden.

De heer **Robbe**: *«Onze aandeelhouder wilde ook niet dat wij daar geld in gingen stoppen. Wij moesten het op een andere manier oplossen, namelijk door in gesprek te gaan over een geïntegreerde concessie. Ook als directie – daar neem ik de verantwoordelijkheid voor – wilden wij dat*

³¹¹ Verslag openbare verhoor van de heer Robbe, chief financial officer NS, 10 juni 2015.

³¹² Verslag openbare verhoor van mevrouw Schultz van Haegen, minister van Infrastructuur en Milieu, 29 mei 2015.

geld er gewoon niet in stoppen. Wij vonden het niet terecht om goed geld naar kwaad te gooien, maar wij vonden wel dat wij onze uiterste best moesten doen om een faillissement te voorkomen. De weg vooruit was die geïntegreerde concessie.»

De heer **Elias**: «Tijdens deze verhoren is regelmatig de vraag aan de orde geweest waarom de NS haar dochter HSA niet zelf overeind heeft gehouden. Ook aan u stel ik deze vraag, namens de commissie. Waarom heeft de NS dat eigenlijk niet gedaan? Het is een dochter, 95% dochter. Waarom bent u niet gewoon zelf, toen het lastig werd, bijgesprongen? Waarom is de NS niet bijgesprongen?»

De heer **Robbe**: «Ik vind het een begrijpelijke vraag. HSA was een zelfstandig bedrijf. Dat moest ook, volgens de concessie. Die verplichtte ons om een zelfstandig bedrijf op te zetten. Er was ook een aandelenkapitaal in gestort door NS en door KLM en er was garantievermogen toegezegd. In zo'n zelfstandig bedrijf kun je niet zomaar extra geld stoppen. Ook in een dochter mag je vennootschapsrechtelijk niet met goed geld naar kwaad geld gooien, zoals ze dat noemen.»³¹³

Afronding onderhandelingen

Op 12 oktober 2011 bereikt de onderhandeltafel overeenstemming over een voorlopig onderhandelresultaat. Het voorlopige onderhandelresultaat wordt nog een aantal maal besproken, intern binnen NS en binnen het departement en met de minister, waarna het onderhandelresultaat eind oktober rijp is voor besluitvorming. De raad van commissarissen van NS stemt op 28 oktober 2011 in met het onderhandelakkoord. Minister Schultz van Haegen ontvangt eind oktober 2011 een ambtelijk memo waarin zij wordt geadviseerd dat het logisch lijkt om het besluit om de (geïntegreerde) concessie onderhands te gunnen in de ministerraad te melden, aangezien het besluit om het vervoer op de HSL-Zuid aan te besteden destijds ook is genomen in de ministerraad. Het onderhandelakkoord zelf behoeft geen goedkeuring van de ministerraad. Op 15 november 2011 bespreekt minister Schultz van Haegen het onderhandelakkoord in de onderraad (een vergadering van de ministerraad waarin alleen de betrokken ministers aanwezig zijn). Hierbij zijn naast de minister-president, die de onderraad voorziet, en de minister van Infrastructuur en Milieu ook de ministers van Financiën en van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie aanwezig.

Op 17 november 2011 ondertekenen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en NS het concept-onderhandelakkoord (zie §5.9 voor de inhoud van het bereikte resultaat). Een dag later, op 18 november 2011, houden minister Schultz van Haegen en president-directeur Meerstadt in Nieuwspoord een gezamenlijke persconferentie over het bereikte resultaat. Diezelfde dag komt het onderhandelakkoord in de ministerraad aan de orde en gaat er een brief naar de Tweede Kamer over het bereikte onderhandelresultaat.³¹⁴

MEIP-toets en energiecorrectieregeling

Het bereikte onderhandelresultaat is op verschillende manieren extern getoetst. Zo heeft onder meer BCG de geïntegreerde businesscase geverifieerd. Ook zijn er verschillende marktconformiteitstoetsen uitgevoerd. Met de PSO-toets stelt de Staat vast dat er geen sprake is van overcompensatie van NS, wat volgens Europese regelgeving niet is

³¹³ Verslag openbare verhoor van de heer Robbe, chief financial officer NS, 10 juni 2015.

³¹⁴ Kamerstuk II 2011/12, 22 026, nr. 343.

toegestaan.³¹⁵ Ook is met een aparte MEIP-toets vastgesteld dat voldaan is aan het eerder genoemde market economy investor principle: zou een private ondernemer onder dezelfde omstandigheden dezelfde investering hebben gedaan of genoeg hebben genomen met hetzelfde rendement? Deze laatste vraag richt zich zowel op de investering – of de verliezen – van de Staat als op de investering van NS in HSA. In de kern komt het erop neer dat uit de marktconformiteitstoets blijkt dat het niet redden van HSA (niets doen) financieel nadeliger is dan de gevolgen van het gesloten onderhandelakkoord.

De heer **Robbe** : «Wij betaalden een concessievergoeding van € 1,6 miljard voor de hogesnelheidslijn en € 800 miljoen voor het hoofrailnet. Dat is in totaal € 2,4 miljard concessievergoeding. Als je daar alle andere kosten bij optelt en de opbrengsten die wij verwachtten, leidde dat uiteindelijk tot een verwacht rendement van tussen 6% en 7%. Wij hebben extern laten valideren of dat wel marktconform was. Dat is heel belangrijk, zeker voor een staatsdeelneming. Daar kwam, met de benchmarks die er zijn, uit dat dat een redelijk rendement was. Het was ook een rendement dat ons in staat stelde om ervoor te zorgen dat de continuïteit van het bedrijf niet in gevaar kwam.»³¹⁶

De uitkomsten van de toetsen zijn op 13 december 2011, dus na ondertekening van het concept-onderhandelakkoord, bekend. De uitkomsten van de marktconformiteitstoets laten zien dat het bereikte resultaat op één punt niet marktconform is, namelijk de gehanteerde energieprijzen. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en NS gaan hierover nader in onderhandeling, wat resulteert in een aanvullende energiecorrectieregeling.

Behandeling onderhandelakkoord in de Tweede Kamer

Naar aanleiding van de brief van minister Schultz van Haegen van 18 november 2011 over het bereikte onderhandelresultaat stellen Tweede Kamerleden in totaal 239 feitelijke vragen.³¹⁷ Ook stelt het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) van de Tweede Kamer samen met de staf van de vaste commissie twee uitgebreide notities op ter voorbereiding op de behandeling van de brief door de vaste commissie. De minister komt op 13 januari 2012 met de beantwoording van de gestelde schriftelijke vragen.³¹⁸

Op 26 januari 2012 houdt de Tweede Kamer een rondetafelgesprek over de financiële HSA-problematiek (de vervoerder op de HSL-Zuid) en over het beleidsvoornemen inzake de vervoersconcessie voor het hoofrailnet vanaf 2015. Er wordt in vier blokken gesproken met verschillende betrokkenen, onder meer met de heer Siebers (directeur HSA), de heer Kruyt (Rover), de heer Hettinga (directeur Arriva Nederland en woordvoerder namens de Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland) en de heer Meerstadt (NS-directeur).³¹⁹

³¹⁵ Die toets is met name van belang omdat de geïntegreerde concessie onderhands gegund wordt.

³¹⁶ Verslag openbare verhoor van de heer Robbe, chief financial officer NS, 10 juni 2015.

³¹⁷ Kamerstuk II 2011/12, 22 026, nr. 345 en 347.

³¹⁸ Kamerstuk II 2011/12, 22 026, nr. 345.

³¹⁹ Kamerstuk II 2011/12, 22 026, nr. 357.

Op 15 februari 2012 vindt een algemeen overleg plaats. Na dit overleg is duidelijk dat er steun is voor het voorstel van de minister voor de oplossing voor de financiële problematiek van HSA.³²⁰ Tijdens de plenaire voortzetting een dag later worden er zeven moties ingediend, onder meer over de toeslagen op de treinkaartjes voor de HSL-Zuid. De Tweede Kamerleden Verhoeven (D66) en Monasch (PvdA) dienen een motie in waarin zij aangeven niet te zullen instemmen met het voorstel van het kabinet vanwege onvoldoende financiële onderbouwing van het voorstel.³²¹ Geen van de moties wordt aangenomen. Met het niet aannemen van de motie Verhoeven en Monasch (alleen D66, PvdA en de Partij voor de Dieren stemmen voor de motie) bekrachtigt een meerderheid van de Tweede Kamer haar steun voor het voorstel van de minister.

5.9 Onderhandelakkoord uit 2011 biedt structurele oplossing

Met het onderhandelakkoord bereiken de Staat en NS een structurele oplossing voor de problemen bij HSA. In deze paragraaf komen de belangrijkste elementen uit het onderhandelakkoord aan bod: de integratie van de HSL-Zuidconcessie in de concessie voor het hoofd-railnet, de financiële consequenties van het onderhandelakkoord, andere vervoerders, verlaging van de concessievergoeding vanwege ERTMS en EMC (elektromagnetische compatibiliteit) en de gewijzigde vervoersafspraken.

De minister schetst hoofdlijnen onderhandelakkoord

Op 17 november 2011 hebben NS en de Staat het onderhandelakkoord gesloten.³²² De volgende dag schrijft minister Schultz van Haegen aan de Tweede Kamer dat zij ten aanzien van HSA met NS op hoofdlijnen het volgende is overeengekomen:

- «• NS staat volledig garant voor HSA.
- NS/HSA betaalt ca. twee derde van de in 2001 door HSA geboden concessievergoeding voor de HSL-Zuid (gemiddeld ca. € 101 mln per jaar t/m 2024, inclusief rente op uitgestelde betaling).
- NS ontvangt per 1 januari 2015 een nieuwe onderhandse vervoersconcessie voor het geïntegreerde Hoofdrailnet (incl. het vervoer op de HSL-Zuid). Het betreft een 10-jarige concessie.
- Vanwege externe omstandigheden (EMC en ERTMS) verlaag ik concessievergoeding voor de HSL-Zuid met een eenmalig bedrag van € 205,6 mln.³²³»

Daarnaast heeft de minister met NS afspraken gemaakt over het hoofd-railnet en de decentralisatie van een aantal regionale lijnen.³²⁴ Ook de afspraken over de nieuwe hoofdrailnetconcessie licht de minister in haar brief aan de Tweede Kamer toe. De minister categoriseert die afspraken als volgt: «inhoud (nieuwe) vervoersconcessie Hoofdrailnet, minimumbedieningniveaus, grensoverschrijdend vervoer, laatste treinen en nachtnet, toiletten, toegankelijkheid en tarieven.»³²⁵

³²⁰ Kamerstuk II 2011/12, 22 026, nr. 356.

³²¹ Kamerstuk II 2011/12, 22 026, nr. 354.

³²² N.B. Mede als gevolg van de discussie over de correctieregeling Energie wordt het onderhandelakkoord uiteindelijk in maart 2012 definitief.

³²³ Kamerstuk II 2011/12, 22 026, nr. 343, p. 9.

³²⁴ Kamerstuk II 2011/12, 22 026, nr. 343, pp. 11–12.

³²⁵ Kamerstuk II 2011/12, 22 026, nr. 343, pp. 12–15. Gelet op de focus van dit onderzoek zullen de afspraken over de hoofdrailnetconcessie in dit rapport niet in detail beschreven worden.

Integratie HSL-concessie in de hoofdrailnetconcessie

In het onderhandelakkoord is vastgelegd dat de HSL-Zuidconcessie vanaf 2015 geïntegreerd zal worden in de concessie voor het hoofdrailnet. De concessie voor het hoofdrailnet zal onderhands aan NS worden gegund.³²⁶ Dit zal gebeuren voor een periode van tien jaar, van 2015 tot 2024.³²⁷ In ruil hiervoor zal NS tot 1 januari 2015 garant staan voor alle verplichtingen van HSA.³²⁸ Later zal de onderhandse gunning van de hoofdrailnetconcessie ook worden opgenomen in het regeerakkoord van het tweede kabinet-Rutte.³²⁹

Met de keuze voor integratie van de HSL-Zuidconcessie in de hoofdrailnetconcessie, wordt afstand genomen van de eerder ingezette lijn van het kabinet om de HSL-Zuidconcessie gescheiden te houden van de bediening van het hoofdrailnet. Dat was immers de bedoeling ten tijde van de kabinetten Kok. Minister Netelenbos licht in haar verhoor toe waarom zij, ten tijde van de aanbesteding, integratie van het vervoer over de HSL-Zuid en het hoofdrailnet, en daarmee het IC Max-voorstel van NS (zie hoofdstuk 4), geen goed idee vond:

Mevrouw **Netelenbos** : « *De hogesnelheidslijn is in de allereerste plaats aangelegd voor internationaal snel vervoer, ter vervanging van het vliegen op de middellange afstanden. Dat was de hoofddoelstelling van de aanleg van het hogesnelheidsnetwerk. In de tweede plaats kon ook de verbinding Amsterdam–Rotterdam enorm versneld worden, wat goed was voor de economie in de Randstad. Het kon ook nog zo zijn dat shuttles, zoals die werden genoemd, zouden rijden van het hogesnelheidsnetwerk naar het gewone kernnet. Het helemaal in elkaar vlechten van het vervoer op het kernnet en het hogesnelheidsvervoer werd als blokkerend gezien voor de snelle internationale verbindingen. Als je het heel erg in elkaar vlecht, is de Staat daarnaast ook niet meer in staat om opnieuw een concessie uit te schrijven voor een periode van vijftien jaar. Dan zou je dat helemaal moeten ontvlechten, wat natuurlijk niet gaat. Wij wilden voor vijftien jaar een concessie verlenen. Door het te doen zoals NS voorstelde, zou dat feitelijk voor een eeuw zijn. Dat was de hoofdaanleiding om het zo te doen. (...)*

*Eigenlijk moet je constateren dat NS hetgeen zij in eerste aanleg aan ons voorstelde, namelijk dat IC Max-bod, nu feitelijk heeft geëffectueerd. Daar hebben ze wel lang over gedaan. »*³³⁰

Minister Schultz van Haegen is zich ervan bewust dat zij met de keuze voor integratie afstand neemt van eerder ingezette beleidslijnen:

De heer **Elias** : « *We mogen dus vaststellen dat u zich ervan bewust was dat u met die integratie van de hsl en het hoofdrailnet afstand nam van eerder ingezette beleidslijnen om dat juist niet te doen?* »

³²⁶ Het beleidsvoornemen tot onderhandse gunning van het hoofdrailnet wordt op 23 februari 2010 met de Tweede Kamer gedeeld (Kamerstuk II 2010/11, 31 989, nr. 5). Op dat moment is er nog geen sprake van integratie van de HSL-Zuidconcessie in de concessie voor het hoofdrailnet.

³²⁷ Kamerstuk II 2013/14, 22 026, nr. 460 (bijlage: vertrouwelijk ter inzage gelegd).

³²⁸ Kamerstuk II 2013/14, 22 026, nr. 460 (bijlage: vertrouwelijk ter inzage gelegd). Het onderhandelakkoord brengt ook met zich mee dat met ingang van de nieuwe concessie op 1 januari 2015 het vervoer over de HSL-Zuid uitgevoerd zal worden door NS. HSA zal vanaf die datum niet meer bestaan.

³²⁹ Regeerakkoord VVD–PvdA. Bruggen slaan, 29 oktober 2012, p. 37. «De onderhandse gunning aan de NS van het vervoer op het hoofdrailnet voor de periode 2015–2024 wordt afgerond.»

³³⁰ Verslag openbare verhoor van mevrouw Netelenbos, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 21 mei 2015.

Mevrouw **Schultz van Haegen** : « *Ja, al was ik me er op dat moment niet van bewust dat dat ook in 1999 zo specifiek aan de orde was geweest. Ik wist dat het ooit was aanbesteed. De discussie over de relatie met het verleden is later op gang gekomen.* »³³¹

De integratie van de HSL-Zuidconcessie in de hoofdrailnetconcessie wordt beargumenteerd vanuit het standpunt dat het vervoer over de HSL-Zuid een dienst van algemeen economisch belang is en onderdeel uitmaakt van het hoofdrailnet. Op basis daarvan is onderhandse gunning van een openbardienstcontract mogelijk.³³² De mogelijkheden voor het onderhands gunnen van de nieuwe, geïntegreerde, hoofdrailnetconcessie voor vijftien jaar worden in september 2011 formeel ook verkend bij de Europese Commissie. Die geeft echter aan dat vanuit Europese regelgeving onderhandse gunning van vijftien jaar niet acceptabel is. Dit is slechts mogelijk voor een looptijd van tien jaar.³³³

Daarnaast leven er vragen bij de Europese Commissie over de toelaatbaarheid van een onderhands gunning van de geïntegreerde concessie. Van belang is met name de vraag of het vervoer over de HSL-Zuid daadwerkelijk als dienst van algemeen economisch belang gekwalificeerd kan worden, hetgeen noodzakelijk is om de HSL-Zuidconcessie onderhands te gunnen door middel van integratie in het hoofdrailnet. Het vervoer over de HSL-Zuid is immers altijd als een winstgevende activiteit aangemerkt en de concessie zoals die op dat moment van kracht is, is verleend na het doorlopen van een aanbestedingsprocedure. In 2015 start de Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland een bezwaarprocedure tegen de verlening van de nieuwe geïntegreerde hoofdrailnetconcessie aan NS.

Bovendien staat onderhands gunnen van deze concessie op dat moment haaks op de visie van de Europese Commissie en de Europese ontwikkeling van liberalisering van de spoormarkt:

Mevrouw **Schultz van Haegen** : « *In Europa was sprake van verdere liberalisering. Er was discussie of in de toekomst niet alle spoorvervoer moest worden aanbesteed. Ondertussen deden wij een onderhandse aanbesteding. (...) Voor ons was het argument dat je afhankelijk wordt van allerlei andere aanbieders, internationaal, als je gaat aanbesteden. Hoeveel zijn dat er eigenlijk? In eigen land zijn er niet veel partijen die die marktrol kunnen vervullen. Ik denk zelfs dat je kunt zeggen dat daar geen partijen zijn. Immers, wie anders dan de NS zou die rol kunnen vervullen? Er zijn natuurlijk wel aanbieders die kleine stukjes kunnen doen. Daar is ook over gesproken bij de decentralisatie van het spoor, maar het hele hoofdrailnet is een enorme klus. Dan kom je al snel in de situatie terecht dat Deutsche Bahn of de Fransen hier in Nederland de treindienst gaan runnen. Ik vind dat je je moet afvragen of je niet eerst meer markt moet hebben voordat je overgaat tot het openen van de markt. Maar voor mij was dat niet de reden. De reden om te integreren had veel meer te maken met de baten die we als land daarbij hadden.* »³³⁴

³³¹ Verslag openbare verhoor van mevrouw Schultz van Haegen, minister van Infrastructuur en Milieu, 29 mei 2015.

³³² PbEU 2007, L 315.

³³³ Verslag openbare verhoor van mevrouw Schultz van Haegen, minister van Infrastructuur en Milieu, 29 mei 2015.

³³⁴ Verslag openbare verhoor van mevrouw Schultz van Haegen, minister van Infrastructuur en Milieu, 29 mei 2015.

Financiële consequenties onderhandelakkoord

Eind 2010 is bij de Staat het beeld dat een faillissement van HSA tot een geschatte schade van € 2,2 tot € 2,4 miljard zou leiden. Een nieuwe aanbesteding zou een geschatte opbrengst van € 0,8 tot € 1,0 miljard hebben waarbij de totale schade van dit scenario € 1,2 tot € 1,6 miljard zou bedragen. Verlaging van de concessievergoeding, al dan niet in combinatie met integratie van de HSL-concessie in de hoofdrailnetconcessie, beïnvloedt de schade en de verdeling daarvan tussen de drie betrokken actoren: NS, het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Het Ministerie van Financiën heeft een dubbele rol. Aan de ene kant beheert Financiën de rijksbegroting. Aan de andere kant is het Ministerie van Financiën ook de aandeelhouder van NS en wordt zo via de dividenduitkeringen geraakt door waardeveranderingen bij NS. Uiteindelijk lijkt er in het voorjaar van 2011 een gat van € 900 miljoen aan dividendderiving over te blijven. Dat bedrag zou dan voor rekening van NS komen en daarmee volledig bij de aandeelhouder, het Ministerie van Financiën, neerslaan. In het voorjaar van 2011 komen de Ministeries van Financiën en Infrastructuur en Milieu daarom per besluitvormingsmemorandum overeen dat de schade voor het Ministerie van Financiën gemaximeerd wordt op € 490 miljoen. De rest is voor rekening van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Daarbij wordt afgesproken dat, als de dividendstroom van NS naar het Ministerie van Financiën verder vermindert als gevolg van waardevermindering van NS door het onderhandelakkoord, Financiën daarvoor gecompenseerd wordt door Infrastructuur en Milieu. Dat zou bijvoorbeeld het geval zijn als NS in 2015 onverhoopt niet de nieuwe concessie voor het hoofdrailnet zou krijgen.

In augustus 2011 blijkt het mogelijk te zijn om de concessievergoeding veel verder te verlagen dan eerder aangenomen werd. De oorspronkelijke concessievergoeding voor de HSL-Zuid van in totaal € 2,2 miljard (voortvloeiend uit € 148 miljoen per jaar) wordt verlaagd naar in totaal € 1,4 miljard (gemiddeld € 101 miljoen per jaar) over de gehele looptijd tot 2024.³³⁵ Daarin is inbegrepen een totale strategische waarde van € 166 miljoen voor de gehele concessieperiode van tien jaar. Daarnaast is NS bereid om voor de *geïntegreerde* concessie een extra bedrag van in totaal € 176 miljoen te betalen voor de gehele concessieperiode tot 2024.

De schade blijkt daarmee iets hoger uit te komen dan in het voorjaar was aangenomen: circa € 1 miljard. Door de aanzienlijke verlaging van de concessievergoeding verandert ook de verdeling van de schade tussen de ministeries dramatisch. Het leeuwendeel van de schade komt nu bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu terecht in de vorm van gederfde inkomsten uit de concessie. Over de eerder afgesproken compensatie van het Ministerie van Financiën door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu ontstaat vervolgens discussie tussen de beide departementen. De uitkomst van de discussie is dat eind november 2011 minister Schultz van Haegen en minister De Jager van Financiën tot de afspraak komen om via een aanvullende post € 209 miljoen over te boeken naar de begroting van Infrastructuur en Milieu.³³⁶

³³⁵ De concessiebijdrage van € 1,4 miljard is inclusief de (uitgestelde) concessiebetaling voor de HSL-concessie tot 2015.

³³⁶ De strekking en reikwijdte van die compensatie zal in 2013 nog weer een bron van discussie opleveren voor beide departementen

Financiële gevolgen voor de Staat

De financiële schade voor de Staat blijft «beperkt» tot ongeveer € 1,0 miljard. Boekhoudkundig wordt € 0,2 miljard gefinancierd uit een reservering in de Miljoenennota 2012, € 0,4 miljard uit besparingen in het Infrastructuurfonds en € 0,4 miljard uit toekomstige concessiebetalingen na afloop van de concessie in 2024. De besparingen op het Infrastructuurfonds zorgen ervoor dat er minder nieuwe projecten kunnen worden uitgevoerd in de toekomst. Aan het inboeken van toekomstige concessieinkomsten liggen geen contractuele afspraken ten grondslag. De gedachte hierachter is dat de HSL-Zuid ook na afloop van de concessie in 2024 inkomsten kan genereren. In totaal resulteert een schade voor de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu van € 400 miljoen.³³⁷ Na de politieke keuze om HSA niet te laten faileren is de verdeling van de schade van het onderhandelakkoord zo gekozen dat de gehele schade voor de Staat tot een minimum beperkt is en de toetsing op marktconformiteit kan doorstaan. Daarnaast zal het Ministerie van Infrastructuur en Milieu NS compenseren als het totaalrendement van NS te laag wordt.³³⁸

NS garant voor HSA in ruil voor geïntegreerde concessie

NS stelt zich nu dus eindelijk volledig garant voor HSA, waardoor het faillissementsrisico verdwenen is en de uitgestelde betalingen uit het memorandum van overeenstemming zeker zijn gesteld. Maar NS krijgt tegelijkertijd ook concreet zicht op de lang gewenste geïntegreerde concessie. NS committeert zich verder aan een omvangrijk investeringsprogramma in de periode tot 2024.

NS geeft aan dat het het bedrijf meer kan betalen voor de geïntegreerde concessie vanwege integratievoordelen. Die integratievoordelen zouden kunnen bestaan uit hogere opbrengsten (bijvoorbeeld vanwege doorgaande treinen) of uitgespaarde kosten door een efficiëntere, geïntegreerde bedrijfsvoering. Uit het onderzoek van de commissie blijkt dat NS in de periode 2001–2013 herhaaldelijk heeft berekend dat het laten doorrijden van treinen van het HSL-traject over het hoofdrailnet ongeveer kostenneutraal zou uitpakken. De integratievoordelen bestaan dan ook uit andere factoren, namelijk uit een efficiëntere, geïntegreerde organisatie, maar ook uit een bijdrage om de concessie te verwerven.

Mevrouw Van Vroonhoven: «*Dat heeft deels te maken met de treinen maar deels ook met het integreren van die twee organisaties, waardoor er één logistiek bedrijf en één marketingstuk ontstaat. Er worden dus zaken in elkaar geschoven die eerder vanuit de concessie apart georganiseerd waren en ook apart georganiseerd moesten worden. Verder is er op dat moment de optie – dat is dan echter nog geen gegeven – van Den Haag–Eindhoven als extra lijn op de HSL-Zuid. Maar de synergievoordelen komen vooral door het feitelijk samenvoegen van die twee clubs. (...) Volgens mij is het 20 miljoen op basis van synergie en is de andere 20 miljoen uit de NS Groep gefinancierd. Er is dus een impairment genomen van 200 miljoen (...). Dat betekent dat je een extra storting doet, omdat je verlies maakt. Dat is niet uit het hoofdrailnet betaald maar vanuit de NS Groep.»³³⁹*

³³⁷ Kamerstuk II 2011/12, 22 026, nr. 343, p. 12.

³³⁸ Als gevolg van de gebeurtenissen rond de Fyra en het alternatieve vervoer in 2013 is de kans dat het rendement van NS inderdaad onder de drempelwaarde gaat komen reëel aanwezig geworden (zie §10.8).

³³⁹ Verslag openbare verhoor van mevrouw Van Vroonhoven, vm. NS-directielid, 11 juni 2015.

NS is uiteindelijk bereid om, boven op de strategische waarde van de HSA-concessie van € 166 miljoen, in totaal nog eens € 176 miljoen extra te betalen tot en met 2024 indien ook het hoofdrailnet tot 2024 aan NS wordt gegund en aan enkele andere wensen wordt voldaan. Zo moet worden voorkomen dat het Nederlandse net met een andere vervoerder moet worden gedeeld. Voor het behoud van de HSL-concessie en de integratie met het hoofdrailnet heeft NS tot 2024 ongeveer € 34 miljoen per jaar over.

Er valt een belangrijke parallel te trekken met het bod van NS uit 2001: NS is bereid om de eigen marktpositie te beschermen door jaarlijks tientallen miljoenen euro's extra te betalen voor de concessie, en de Staat ziet dat bedrag graag tegemoet. Dit patroon wordt door mevrouw Van Vroonhoven overigens niet herkend:

Mevrouw Van Vroonhoven: *«Er is gekeken naar de strategische waarde van het hoofdrailnet en de HSL-Zuid. Dat klopt. Ik ondersteun echter niet uw analyse dat er sprake zou zijn van een patroon en dat de situatie vergelijkbaar zou zijn met die van 2001.»*³⁴⁰

Hoogte concessievergoeding

In het onderhandelakkoord is overeengekomen dat NS, afgezien van rente en uitgestelde betalingen, een jaarlijkse vergoeding voor de HSL-Zuid gaat betalen van € 63 miljoen per jaar in 2015 oplopend tot € 123 miljoen per jaar aan het einde van de concessieperiode in 2024. Daarnaast zal NS € 80 miljoen per jaar betalen voor het hoofdrailnet, die niet wordt geïndexeerd en dus in de praktijk in de toekomst goedkoper wordt. Dit bedrag is inclusief € 50 miljoen per jaar aan efficiëntiemaatregelen voor de spoorsector die NS op basis van een taakstelling in het regeerakkoord voor zijn rekening neemt.

Inclusief rente en uitgestelde betalingen gaat NS zo een vergoeding van gemiddeld € 101 miljoen per jaar betalen voor het gebruik van de HSL-Zuid. Minister Schultz van Haegen verklaart dat de hoogte van dat bedrag geen verband houdt met de in de aanbestedingsprocedure van 2000–2001 geldende ondergrens van € 100 miljoen:

Mevrouw Schultz van Haegen : *« Je kunt die 100 miljoen en die 101 miljoen niet echt vergelijken. Het ging toen om prijspeil 2001 en bij die 101 miljoen ging het om prijspeil 2010 en daar zaten ook weer andere dingen in. Eigenlijk is er geen link tussen die twee bedragen.»*³⁴¹

Andere vervoerders

Minister Schultz van Haegen maakt in 2011 de keuze om *eerst* te kijken of zij er met NS en HSA zou kunnen uitkomen. In haar brief aan de Tweede Kamer van 31 januari 2011 merkt ze dat ook op. In het algemeen overleg van 1 februari 2011 stelt ze echter ook niet de indruk te hebben willen wekken dat er maar één oplossingsrichting is en dat ze van plan is ook met andere vervoerders te gaan spreken: *«Ik ga niet alleen met HSA in gesprek. Als mijn brief die indruk heeft gewekt, dan spijt mij dat. Er is niet één oplossingsrichting, maar er zijn vele oplossingsrichtingen mogelijk, die allemaal uittrentreuren moeten worden verkend, om ervoor te zorgen dat de reiziger en de belastingbetaler er zo goed mogelijk vanaf komen.*

³⁴⁰ Verslag openbare verhoor van mevrouw Van Vroonhoven, vm. NS-directielid, 11 juni 2015.

³⁴¹ Verslag openbare verhoor van mevrouw Schultz van Haegen, minister van Infrastructuur en Milieu, 29 mei 2015.

Dat betekent dat ik ook met andere vervoerders zal spreken over mogelijkheden en onmogelijkheden. Dat betekent dat ik ook met de aandeelhouders aan tafel zal zitten wanneer het bijvoorbeeld gaat over bredere oplossingen, zoals het vergroten van het totale hoofdrailnet. Dat is ook een mogelijke oplossingsrichting is. Er is geen oplossing die niet besproken kan worden.»³⁴²

In de zomer van 2011 melden andere vervoerders, waaronder Arriva, zich bij de het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en geven aan graag in gesprek te gaan over de HSL-Zuid. Op 22 juli 2011 schrijft Arriva een brief aan minister Schultz van Haegen. Arriva wijst erop dat een oplossing nimmer kan bestaan uit maatregelen die in strijd zijn met Europese aanbestedingsregels en de regels ten aanzien van staatssteun. Ook is Arriva van mening dat het niet zou passen wanneer als oplossing wordt gekozen om de HSL-Zuid in het hoofdrailnet van NS op te nemen, omdat dit een beloning voor slecht gedrag van NS zou zijn.³⁴³ Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu antwoordt een maand later: «*Nogmaals verzeker ik u dat de beginselen van transparantie en non-discriminatie die de Staat in de tenderprocedure heeft gehanteerd nog steeds overeind staan. Ook nu houdt de Staat rekening met de geldende aanbestedings- en staatssteunregels. Het is juist dat aan de Tweede Kamer is toegezegd na de zomer een visie te presenteren omtrent de toekomst van de HSL-Zuid. Thans kan ik daarover evenwel nog geen nadere mededelingen doen.*»³⁴⁴

Ook andere vervoerders melden zich bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Zij krijgen een vergelijkbaar antwoord als Arriva, namelijk dat het ministerie zich nadrukkelijk zal houden aan het toepasselijke juridische kader, waaronder het aanbestedingsrecht.

Vastgesteld kan worden dat het ministerie uiteindelijk met geen van deze vervoerders serieuze gesprekken is aangegaan. Overigens blijkt uit stukken van zowel het departement als NS dat de minister richting NS wel de indruk heeft gewekt met Arriva in gesprek te zijn.

Naast een oplossing voor het probleem bij HSA speelt in diezelfde periode de voorbereiding van de vormgeving van de nieuwe hoofdrailnetconcessie vanaf 2015. Ter voorbereiding daarop voert het Ministerie van Infrastructuur en Milieu in 2011 ook gesprekken met de Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland (FMN). Die werkt een voorstel uit waarbij elf regionale spoorlijnen zouden worden aanbesteed. De aangesloten partijen, Arriva, Veolia, Connexion en Syntus, hebben dat plan gezamenlijk, maar volgens de heer Hettinga (directeur van Arriva en tevens voorzitter van de FMN) ook in overleg met het ministerie opgesteld:

De heer **Elias** : «*Was u in onderhandeling met het departement over dat plan? Was het serieus of had u de indruk dat u voor de vorm een beetje moest luisteren naar die jongens?*»

De heer **Hettinga** : «*We hadden zeker de indruk dat men serieus was. We hebben diverse gesprekken over dit plan gevoerd op het allerhoogste niveau. (...) We hebben gesproken met de directeur Spoor. Ook de directeur-generaal was op de hoogte van deze zaak. (...) We hebben ook*

³⁴² Kamerstuk II 2010/11, 22 026, nr. 331, p. 13.

³⁴³ Arriva. Hettinga, A.B. Brief aan minister Schultz van Haegen over financiële compensatie HSA, 22 juli 2011.

³⁴⁴ Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Brief aan Arriva, 22 augustus 2011.

gesproken met minister Schultz. Zij heeft zelfs het eerste exemplaar van dit plan in ontvangst genomen. (...) In onze ogen zou het op een bepaald moment tot besluitvorming in de Kamer komen. We wilden het presenteren en we wilden ervoor zorgen dat via partijen moties zouden worden ingediend. We hoopten dat daarmee dit plan zou worden aangenomen. Ik had nog een telefoontje gepleegd met iemand van het ministerie. In dat gesprek had ik gevraagd hoe we ervoor stonden. Toen werd nog gezegd dat het allemaal wel oké was. En wie schetst onze verbazing: één dag na dat telefoontje kregen we de mededeling dat de heer Meerstadt samen met mevrouw Schultz het plan lanceerde waarbij het hoofdrailnet samen met de hsl in één contract was gegoten. Daarmee kon het plan dat wij in overleg met het ministerie aan het maken waren, de prullenmand in, want dat werd volledig overruled door het nieuwe contract.»³⁴⁵

Vanuit het belang van continuïteit van het vervoer over de HSL-Zuid en het beperken van de financiële schade voor de Staat, hebben het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en het Ministerie van Financiën de keuze gemaakt om eerst met NS en HSA te verkennen welke oplossingsmogelijkheden er zijn.

Verlaging concessievergoeding vanwege externe oorzaken ERTMS en EMC

Bij de totstandkoming van het onderhandelakkoord spreken de Staat en NS af dat NS een eenmalige korting van € 205,6 miljoen krijgt op de concessievergoeding vanwege twee externe omstandigheden: het betreft ERTMS (€ 21,9 miljoen) en EMC, dat zijn problemen met de elektromagnetische compatibiliteit, waardoor de HSL-Zuid slechts in beperkte mate gebruikt kon worden (€ 183,7 miljoen).³⁴⁶ HSA zegt hierdoor schade te hebben opgelopen.³⁴⁷ De betreffende eenmalige verlaging van de concessievergoeding wekt op verschillende wijzen verbazing.

Zo zijn de Staat, NS en HSA in het memorandum van overeenstemming in 2008 overeengekomen dat HSA zal afzien van een claim ten aanzien van de schade die HSA meent te hebben geleden en zal lijden doordat de treinen later beschikbaar zijn door het niet tijdig beschikbaar zijn van de ERTMS-specificaties. De claim was daarmee van tafel.

Bovendien wordt de verlaging van de concessievergoeding gebaseerd op ERTMS als externe omstandigheid. De term in de wijzigingsprocedure van de concessie luidt echter «*onvoorziene externe omstandigheid*». De vraag werpt zich op of de wijziging van de ERTMS-specificatie wel daaronder valt, aangezien beide partijen al vóór ondertekening van de concessie-overeenkomst weten dat de op dat moment gehanteerde versie van de specificaties nog niet voldoet aan de eisen.^{348 349} De Staat en NS worden het uiteindelijk begin oktober 2011 eens dat HSA tot januari 2010 last heeft gehad van ERTMS, al geldt dat alleen als HSA een adequate technische

³⁴⁵ Verslag openbare verhoor van de heer Hettinga, directeur Arriva, 11 juni 2015.

³⁴⁶ Gebruik van de HSL-Zuid leidde tot hinderlijke en mogelijk gevaarlijke elektrische storingen op parallel lopende bestaande spoorlijnen, waardoor er beperkingen golden voor het gebruik van de HSL-Zuid.

³⁴⁷ Hoewel HSA op sommige momenten over een schadevergoeding spreekt, wordt er in formele zin geen vergoeding voor de geleden schade uitgekeerd, maar komen beide partijen een verlaging van de concessievergoeding overeen.

³⁴⁸ Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Minister Peijs. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer over Tweede Kamervragen inzake HSA en ERTMS, kenmerk DGP/SPO/u.05.02 644, 31 oktober 2005 (niet verschenen als Kamerstuk).

³⁴⁹ Verslag openbare verhoor van de heer Spaargaren, vm. directeur bedrijfs- en productontwikkeling NS, 18 mei 2015.

onderbouwing hiervoor zal leveren. Die technische onderbouwing volgt in november 2011 en betreft vooral een beschrijving van het proces van inbouw van de apparatuur met de nieuwe specificaties. De rapportage geeft niet zozeer een antwoord op de vraag of de inbouw van ERTMS sneller had gekund en of de vertraging dus te vermijden was geweest.

Ook de verlaging van de concessievergoeding als gevolg van elektromagnetische beïnvloeding tussen HSL-Zuid en bestaand spoor wekt verbazing. Hoewel het fenomeen als zodanig allicht voor onvoorziene externe omstandigheid kan doorgaan, roept de hoogte van het bedrag vragen op.

De hoogte van het bedrag is bepaald door een vergelijking tussen de volledige dienstregeling zoals die volgens de concessie uitgevoerd had moeten worden, en de beperkte dienstregeling als gevolg van EMC-problemen. Hoewel HSA claimt schade te hebben geleden doordat niet alle treinen kunnen rijden zoals in de concessie is bepaald, beschikt HSA bij ingang van de concessie niet over voldoende treinen om de volledige dienstregeling te kunnen rijden. Evenmin breidt HSA direct na het vervallen van de EMC-beperkingen de dienstregeling uit tot de volledige dienstregeling. Daarmee blijft de vraag hangen in hoeverre EMC nu echt beperkend is geweest.

De technische onderbouwing volgt op 15 november 2011, in een zogeheten schaderapport. In het schaderapport stelt HSA ook zelf dat de toerekening van de impact van externe omstandigheden complex is, omdat diverse factoren voor vertraging hebben gezorgd in de realisatie van de volledige dienstregeling. Toch wordt het gehele schadebedrag aan EMC toegerekend.

De geschetste gang van zaken wekt de indruk dat de genoemde externe omstandigheden zijn aangevoerd om de te hoge concessievergoeding, die in 2001 werd overeengekomen, te kunnen verlagen.

Gewijzigde vervoersafspraken

Als maatregel ter verbetering van de integrale businesscase wordt in het onderhandelakkoord ook afgesproken dat de treindienst Den Haag–Breda–Brussel, zo snel als juridisch en operationeel mogelijk, wordt vervangen door de treindienst Breda–Antwerpen met een frequentie van acht maal per dag per richting.³⁵⁰ Deze wijziging zal later nog een rol spelen in de onderhandelingen met NMBS over het tot stand brengen van de samenwerkingsovereenkomst (zie §9.4).

Ten opzichte van de oorspronkelijke concessie-afspraken en de gezamenlijke conclusies die de Nederlandse en Belgische transportministers in 2005 zijn overeengekomen, maakt de minister daarmee met NS al afspraken over het vervallen van de verbinding van Den Haag naar België en wordt de verbinding vanaf Breda ingekort tot Antwerpen. Ook wordt overeengekomen dat in het binnenlandse vervoer tussen Amsterdam en Rotterdam de frequentie van de Fyra verlaagd mag worden.

Deze nieuwe afspraken met een versoerd vervoersaanbod zullen de basis vormen waartegen later, na de uitval van de Fyra in 2013, het alternatieve vervoersaanbod van NS en NMBS zal worden afgezet.

³⁵⁰ Kamerstuk II 2013/14, 22 026, nr. 460 (bijlage: vertrouwelijk ter inzage gelegd). Dat de afspraken op deze manier wijzigen, blijkt ook uit Kamerstuk II 2013/14, 22 026, nr. 434 (bijlage: Waarde voor de reiziger).

De verlaging van de frequenties op het binnenlandse traject wordt vermeld in de Tweede Kamerbrief van 18 november 2011.³⁵¹ Over de afspraken over de treindienst Den Haag–Breda–Brussel wordt in diezelfde Tweede Kamerbrief opgemerkt dat deze moeilijk tot stand komt en dat de minister hierover in gesprek is met haar Belgische ambtsgenoot.³⁵² In de Tweede Kamerbrief wordt echter niet vermeld dat reeds met NS is *afgesproken* dat de treindienst Den Haag–Breda–Brussel zo snel als operationeel en juridisch mogelijk wordt vervangen door de treindienst Breda–Antwerpen. Het onderhandelakkoord waarin deze afspraken zijn opgenomen, is destijds niet aan de Tweede Kamer gestuurd en ook niet vertrouwelijk ter inzage gelegd.³⁵³ Later, in juni 2014, wordt het onderhandelakkoord wel vertrouwelijk ter inzage gelegd voor de Tweede Kamer.³⁵⁴

5.10 Conclusies

Algemeen

Betrokken partijen hebben het probleem van de onuitvoerbare concessieovereenkomst tien jaar lang niet opgelost

De periode tussen 2001 en 2011 overziend, concludeert de commissie dat de concessieovereenkomst en bijbehorende contracten zoals de Staat, NS en KLM en NMBS die in 2001 hebben gesloten, niet hebben gewerkt. Vooral de hoge concessievergoeding, die een direct gevolg is van het exorbitant hoge bod van NS en KLM, heeft in de praktijk tot grote problemen geleid.

Het door beide partijen overeengekomen hoge concessiebedrag heeft tot verkeerde prikkels voor de vervoerder geleid. De primaire focus van HSA ligt niet bij het aantrekken van zoveel mogelijk reizigers en het organiseren van zo goed mogelijk vervoer, maar bij het maximaliseren van de omzet en het onderhandelen met de Staat over het verlagen van de concessieprijs. De commissie vindt het betreurenswaardig dat dergelijke financiële prikkels ertoe leiden dat het beoogde doel van goed internationaal en nationaal hogesnelheidsvervoer uit beeld is geraakt.

De Staat en HSA zijn in sterke mate van elkaar afhankelijk om het vervoer te realiseren. Voor een oplossing voor de hoge concessievergoeding heeft HSA de Staat nodig. Tegelijkertijd is de Staat voor het vervoer over de HSL-Zuid en voor de inmiddels ingeboekte hoge inkomsten op zijn begroting mede afhankelijk van HSA. Voor beide partijen was het daarom cruciaal om er met elkaar uit te komen.

Ondanks die grote wederzijdse afhankelijkheid, ondanks het feit dat de Staat vanaf 2007 HSA op een groot aantal aspecten ruimhartig tegemoet komt en ondanks het feit dat alle betrokken partijen vanaf het moment van ondertekening van de concessieovereenkomst weten dat uitvoering van de overeenkomst zeer ingewikkeld zou worden, heeft het van eind 2001 tot eind 2011 moeten duren voordat een structurele oplossing werd bereikt. Voor een oplossing was een gezamenlijke inspanning van alle betrokkenen noodzakelijk. De commissie concludeert dat het bij alle betrokken partijen lange tijd – tot aan 2011 – heeft ontbroken aan de wil en

³⁵¹ Kamerstuk II 2011/12, 22 026, nr. 434, p.9.

³⁵² Kamerstuk II 2011/12, 22 026, nr. 434, p.9.

³⁵³ In antwoord op Kamervragen (Kamerstuk II 2011/12, 22 026, nr. 345) en in het algemeen overleg op 15 februari 2012 (Kamerstuk II 2011/12, 22 026, nr. 356) geeft de minister aan dat gegevens uitsluitend vertrouwelijk aan de Tweede Kamer kunnen worden verschaft omdat deze bedrijfsgevoelige informatie van NS bevatten en vanwege de onderhandelingspositie.

³⁵⁴ Kamerstuk II 2013/14, 22 026, nr. 460 (bijlage: vertrouwelijk ter inzage gelegd).

de moed om tot de gezamenlijkheid te komen die noodzakelijk was om tot een structurele oplossing te komen.

De einduitkomst, zoals die bij het onderhandelakkoord wordt bereikt, is er één waarbij NS uitzicht krijgt op de door het bedrijf gewenste, maar eerder beleidsmatig ongewenst geachte, geïntegreerde concessie en waarbij NS ook de gewenste korting op de concessievergoeding verkrijgt. Gezien de op dat moment gebrekkige uitvoering van de concessie – noch het beoogde vervoer, noch de beoogde betalingen worden dan gerealiseerd – is de commissie van mening dat NS en HSA daarmee beloofd zijn voor slecht gedrag.

Conclusies over het handelen van de Staat

Het kabinet maakt tien jaar lang geen keuze tussen óf het structureel tegemoetkomen van HSA óf het volgen van markt

De periode van direct na ondertekening van de concessieovereenkomst, in december 2001, tot aan het sluiten van het onderhandelakkoord, in november 2011, overziend, concludeert de commissie dat het kabinet lange tijd geen keuze maakt tussen óf het structureel tegemoet komen van de vervoerder, in dit geval de eigen staatsdeelneming, óf het volgen van de principes van de markt (met een faillissement van de vervoerder tot gevolg). In plaats daarvan is, in belangrijke mate ingegeven door de angst voor politieke, financiële en juridische schade, tien jaar lang niet aan een structurele oplossing gewerkt maar is gekozen voor uitstel en halfbakken maatregelen. Daarmee heeft het kabinet het algemeen belang van het totstandbrengen van goed vervoer over de HSL-Zuid geschaad.

In onderstaande conclusies werkt de commissie dit oordeel verder uit.

Pogingen van NS om de concessievergoeding te verlagen vinden tot 2004 geen gehoor

Tot aan de zomer van 2004 ondernemen NS en HSA verschillende pogingen om bij de Staat de druk op te voeren over te gaan tot een verlaging van de concessievergoeding. HSA zet hierbij in op korting op de concessievergoeding in ruil voor een beperking van de maximale tarieven, waar een verlaging van de concessievergoeding met € 47 miljoen tegenover stond. Die druk werd veelal op basis van een onjuiste voorstelling van zaken opgevoerd. De commissie heeft er dan ook begrip voor dat opeenvolgende, betrokken bewindspersonen daar niet op zijn ingegaan, maar constateert tevens dat een mogelijke oplossing voor het probleem van de hoge concessievergoeding daarmee onbenut is gebleven.

Ministers Peijs en Zalm en NS-directeur Veenman schuiven probleem vooruit

In de zomer van 2004 overtuigen minister Peijs van Verkeer en Waterstaat en vooral minister Zalm van Financiën NS ervan dat de Staat niet kán overgaan tot een wijziging van de concessieovereenkomst, zolang er sprake is van prognoses. Het kabinet heeft er in 2000 immers zelf voor gekozen de concessie aan te besteden en het vervoer aan de markt over te laten, waardoor aanpassing van de overeenkomst grote juridische risico's met zich meebrengt. Gedrieën besluiten de ministers Peijs en Zalm en NS-directeur Veenman een oplossing op de lange baan te schuiven. Hoewel de commissie begrijpt dat de Staat op basis van prognoses lastig kan ingrijpen en dat de juridische risico's groot zijn, moet de commissie ook vaststellen dat met deze opstelling een oplossing niet dichterbij is gebracht. Opmerkelijk is bovendien dat op dit moment, in 2004, de

juridische risico's te groot worden geacht, terwijl op andere momenten, eerder al bij de Oranjecombinatie (2000) of later bij het memorandum van overeenstemming (2008) en het onderhandelakkoord (2011) er wél bereidheid is om juridische risico's te nemen.

Minister Eurlings komt HSA tegemoet zonder dat er zicht is op een structurele oplossing

Zodra in de zomer van 2007 blijkt dat HSA te maken heeft met acute liquiditeitsproblemen, schiet het Ministerie van Verkeer en Waterstaat HSA te hulp en wordt er een voorschot op een schadevergoeding uitgekeerd. Als in 2008 de faillissementsdreiging groter wordt, zoekt minister Eurlings naar mogelijkheden om HSA tegemoet te komen. HSA wordt ruimhartig gecompenseerd zonder dat NS een noemenswaardige eigen bijdrage doet. Zo is in 2008 de aanvangsdatum maximaal verschoven en wordt de vertraging grotendeels aan ERTMS geweten, terwijl die ook andere oorzaken kent.

Ook in de informatievoorziening richting de Tweede Kamer krijgt ERTMS een grotere rol toebedeeld dan ERTMS in werkelijkheid had. Zo wordt in de definitieve aanbiedingsbrief bij de 22^{ste} voortgangsrapportage ook de late levering van de treinen op het conto van ERTMS geschoven, terwijl dit in een eerdere versie van die aanbiedingsbrief nog niet aan elkaar gekoppeld is. Ook maakt de minister de keuze om de Tweede Kamer dan nog niet expliciet te informeren over de aanwijzingen dat HSA failliet dreigt te gaan. De commissie oordeelt dat minister Eurlings de Tweede Kamer in dit geval misleid heeft. Informatie over de moeilijke financiële positie van HSA is bewust minder helder gepresenteerd aan de Tweede Kamer en de vertraging in de levering wordt ten onrechte volledig aan ERTMS toegeschreven. De commissie vindt dit des te kwalijker, omdat de aanpassingen in nauwe samenspraak met HSA plaatsvinden.

De commissie heeft begrip voor de belangenafweging die minister Eurlings maakt om op zoek te gaan naar een oplossing met HSA. Een faillissement van HSA zou onmiskenbaar financiële gevolgen voor de Staat hebben gehad en effect hebben gehad op het vervoer over de HSL-Zuid, dat mogelijk later tot stand zou zijn gekomen. Dat zou ook politieke consequenties gehad kunnen hebben voor de minister. De commissie concludeert echter ook dat minister Eurlings in 2008 een weg is opgegaan zonder dat vooraf een expliciete afweging is gemaakt of een oplossing mét HSA wel de gewenste weg is. De inzet is weliswaar een structurele oplossing te vinden, maar als in de zomer van 2008 duidelijk wordt dat NS en HSA niet meewerken aan de hieraan gestelde voorwaarden (inzicht in de onderliggende cijfers), leidt dit niet tot een heroverweging, maar wordt doorgewerkt aan een oplossing die slechts tijdelijk soelaas biedt.

Door het geven van uitstel van betaling committeert de Staat zich financieel nog sterker aan HSA. Het memorandum van overeenstemming is weliswaar bedoeld als een tijdelijke oplossing, maar bevat wel de intentie van de Staat om HSA niet failliet te laten gaan. Daarmee raken andere oplossingen dan met HSA en NS verder uit zicht.

Verkeer en Waterstaat en Financiën trekken niet gezamenlijk op

De commissie constateert dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat het Ministerie van Financiën lange tijd in het ongewisse laat over de status van de onderhandelingen met NS en HSA. Daar staat tegenover dat het

Ministerie van Financiën, als aandeelhouder van NS, een bijdrage van NS in de vorm van een verhoging van het garantiekapitaal blokkeert.

De commissie concludeert daarnaast dat het memorandum van overeenstemming niet is besproken in de ministerraad. Gelet op de vergaande consequenties van het memorandum, zoals ook door minister Bos van Financiën expliciet benoemd in een brief aan minister Eurlings, vindt de commissie dit niet vanzelfsprekend.

De Tweede Kamer is bij het memorandum van overeenstemming voor het blok gezet

De commissie concludeert ook dat minister Eurlings de Tweede Kamer onvolledig informeert. Hoewel er in de maart 2008 duidelijke aanwijzingen waren dat HSA failliet zou gaan, maakt de minister de keuze om de Tweede Kamer op dit moment nog niet over te informeren over het dreigende faillissement van HSA. De Tweede Kamer krijgt weliswaar signalen dat het niet goed gaat bij HSA en dat er gezocht wordt naar een oplossing, maar wordt niet tussentijds betrokken bij de oplossingsrichtingen. De Tweede Kamer wordt eind 2008 geconfronteerd met het memorandum van overeenstemming. De Tweede Kamer is op deze wijze niet in staat gesteld hierin een eigenstandige afweging te maken. Het memorandum van overeenstemming werd in zodanig laat stadium voorgelegd, dat afwijzing naar alle waarschijnlijkheid een faillissement van HSA had betekend.

Met het onderhandelakkoord komt het eindelijk tot een structurele oplossing

De structurele oplossing wordt uiteindelijk in november 2011 bereikt met het sluiten van het onderhandelakkoord. Vanuit de belangen van continuïteit van vervoer en het beperken van financiële schade voor de Staat, heeft de commissie op zich waardering voor het bereikte onderhandelakkoord. Tegelijkertijd stelt de commissie vast dat er ook aan het onderhandelakkoord juridische risico's verbonden zijn, met name aan de onderhandse gunning van de geïntegreerde concessie. Andere vervoerders zouden bezwaar kunnen maken en vanuit de Europese Commissie wordt logischerwijs kritisch meegekeken. Ook hier geldt dat deze risico's, en de eventuele principiële bezwaren tegen integratie, voor het kabinet en de Tweede Kamer kennelijk niet opwegen tegen het belang van continuïteit van het vervoer, het voorkomen van een groot financieel tekort op de begroting van Infrastructuur en Milieu en het voorkomen van politiek gezichtsverlies omdat de vervoerder failliet zou zijn gegaan.

De commissie concludeert tevens dat met het onderhandelakkoord ook twee vervoersafspraken met NS worden bijgesteld. Dit gebeurt met het oog op het verbeteren van de integrale businesscase van HSA. De verbinding Den Haag–Breda–Brussel, die in 2005 was ontstaan, wordt vervangen door Breda–Antwerpen zodra dit operationeel en juridisch mogelijk is. Den Haag verliest daarmee het vooruitzicht op een HSL-trein en daarmee ook de rechtstreekse verbinding met Brussel. Daarnaast wordt buiten de spits de frequentie van de verbinding tussen Amsterdam en Rotterdam verlaagd. Over de frequentieverlaging tussen Amsterdam en Rotterdam wordt de Tweede Kamer geïnformeerd, over de verbinding Den Haag–Brussel meldt de minister de Tweede Kamer alleen dat zij daarover in gesprek is met haar Belgische ambtsgenoot. Dat de minister met NS al heeft afgesproken dat de verbinding Den Haag–Breda–Brussel wordt vervangen door de verbinding door Breda–Antwerpen wordt niet aan de Tweede Kamer gemeld.

De commissie stelt daarnaast vast dat, anders dan bij het memorandum van overeenstemming, het onderhandelakkoord wél wordt besproken in de ministerraad en aan de Tweede Kamer in een vroegtijdig stadium verschillende scenario's worden voorgelegd.

Het kabinet heeft de belangen van andere vervoerders onvoldoende in ogenschouw genomen

Het zoeken naar een oplossing heeft zich geconcentreerd op het vinden van een oplossing met NS en HSA, zelfs als die oplossing juridisch kwetsbaar is, met name bijvoorbeeld uit aanbestedingsrechtelijk oogpunt. Een alternatief met een andere vervoerder of het opnieuw aanbesteden van de concessie, is nooit serieus overwogen. De commissie concludeert dan ook dat het kabinet de belangen van andere vervoerders en de mogelijke oplossingen die zij de reiziger zouden hebben kunnen bieden in dit dossier onvoldoende in ogenschouw heeft genomen. Dat past niet bij het feit dat het kabinet in 2000 zélf de keuze heeft gemaakt om de vervoersconcessie aan te besteden en andere vervoerders uit te nodigen hieraan deel te nemen. Dat andere vervoerders in dit dossier geen kans hebben gekregen, is in de ogen van de commissie temeer niet passend daar de ontstane problemen deels een direct gevolg zijn van de prestaties van NS en HSA, allereerst als gevolg van het té hoge bod dat NS en KLM hebben ingediend, en later vanwege de problemen van HSA met het tot stand brengen van vervoer over de HSL-Zuid.

De Staat maakt onvoldoende gebruik van zijn positie als aandeelhouder

De commissie stelt vast dat het, ondanks het feit dat de Staat aandeelhouder is van NS, jarenlang niet is gelukt om het gewenste inzicht te krijgen in onderliggende cijfers. De commissie vindt het teleurstellend dat de Staat als aandeelhouder de houding van NS en HSA om informatie niet te verstrekken geaccepteerd en getoleerd heeft. De commissie vindt dit niet passen bij de taken en verantwoordelijkheden van de aandeelhouder van een staatsdeelneming.

Apart hsl-bedrijf met eigen garantievermogen biedt onvoldoende waarborg

De door de Staat geëiste constructie van een apart hsl-bedrijf was bedoeld om kruissubsidiering tussen hoofdrailnet en HSL-Zuid te voorkomen en om een eventuele transfer naar een nieuwe vervoerder te vereenvoudigen. De mogelijkheid van zo'n transfer is nooit serieus uitgewerkt. De constructie heeft niet gewerkt en heeft zelfs averechts uitgekapt. Het gegeven dat HSA een apart bedrijf was en geen geïntegreerd onderdeel van NS maakt het, in combinatie met het te beperkt gebleken garantievermogen, mogelijk dat NS kan schermen met de dreiging van een faillissement zonder dat het zelf financieel alles in het werk hoeft te stellen om een dergelijk faillissement te voorkomen. Vervolgens leidt de faillissementsdreiging in het onderhandelakkoord juist tot de eerder door het kabinet niet gewenste verknoping tussen hoofdrailnet en HSL-Zuid, omdat dit noodzakelijk is om tot een oplossing te kunnen komen.

Kosten onderhandelakkoord: € 1 miljard schade te verdelen tussen Financiën en Infrastructuur en Milieu

Nadat het kabinet ervoor gekozen heeft om HSA te redden, blijkt integratie van de HSL-Zuidconcessie in het hoofdrailnet de beste oplossing te zijn. Vervolgens wordt gezocht naar de voor de Staat financieel minst ongunstige oplossing. Die oplossing blijkt er een te zijn waarbij de schade ten bedrage van ongeveer € 1 miljard bij de Ministeries van Financiën en

Infrastructuur en Milieu terecht komt. De verdeling van de schade leidt vervolgens tot stevige discussies tussen de twee betrokken departementen.

Conclusies over het handelen van NS

Voor NS prevaleert het behoud van de machtspositie boven het nakomen van de verplichtingen van HSA

De periode van 2001 tot 2011 overziend, komt de commissie tot de conclusie dat NS de verplichtingen die HSA is aangegaan van ondergeschikt belang heeft gemaakt aan het behoud van de machtspositie van NS in Nederland. Het behoud van de concessies en daarmee het langdurig uitsluiten van concurrentie heeft voor het bedrijf de hoogste prioriteit. NS speelt succesvol in op de verschillen tussen de (belangen van) de Ministeries van Infrastructuur en Milieu en Financiën.

In onderstaande conclusies werkt de commissie dit oordeel verder uit.

Strategie: de Staat onder druk zetten voor invoering tariefrestrictie

Tot aan de zomer van 2004 ondernemen NS en HSA verschillende pogingen om bij de Staat de druk op te voeren over te gaan tot een verlaging van de concessievergoeding. Die druk wordt veelal op basis van een onjuiste voorstelling van zaken opgevoerd. Dat geldt bijvoorbeeld voor de tariefrestrictiebepaling, waarbij NS en HSA voor de Staat en de Tweede Kamer verzwijgen dat hiermee ook financieel gunstige effecten voor HSA gepaard gaan. Het geldt ook als NS de druk op de Staat wil opvoeren door de materieelbestelling uit te stellen zolang er geen duidelijkheid is over de tariefrestrictiebepaling. In 2003 speelt het opnieuw, als NS de druk opvoert door te stellen dat HSA vanwege de slechte financiële vooruitzichten minder treinen kan bestellen dan nodig zijn om het in de concessieovereenkomst overeengekomen aantal treindiensten uit te voeren. De commissie vindt het onbegrijpelijk dat een concessiehouder op een dergelijke wijze met de Staat als concessieverlener en de Tweede Kamer omgaat, zeker als de concessiehouder een staatsdeelneming betreft.

NS klopt bij de Staat aan voor hulp, maar goochelt met gevraagde informatie

Hoewel het volstrekt duidelijk is dat er geen haalbare businesscase ligt, geven NS en HSA lange tijd geen volledig inzicht in de onderliggende cijfers en aannames, ondanks meerdere verzoeken van de concessieverlener hiertoe. Uit angst dat de ophoging van het bod met de strategische waarde wordt ontdekt, kiest HSA er bewust voor niet alle informatie te verstrekken die nodig is om de Staat ervan te overtuigen dat de financiële positie van HSA in gevaar is. HSA en NS beroepen zich hierbij op het bedrijfsvertrouwelijke karakter van de financiële gegevens en op de procedure zoals overeengekomen in de concessieovereenkomst. De Staat raakt er door deze handelwijze niet van overtuigd dat een financiële tegemoetkoming noodzakelijk en gerechtvaardigd is.

Hoewel formeel gezien NS en HSA wellicht in hun recht stonden om de door de Staat in zijn hoedanigheid van concessieverlener, gevraagde informatie niet te verschaffen, vindt de commissie het onbegrijpelijk dat NS en HSA op een dergelijke, strategische wijze omgaan met de informatieverstrekking aan de Staat. Niet alleen vanwege het feit dat NS een staatsdeelneming is, maar ook vanwege het feit dat NS door het hoge bod dat het bedrijf heeft gedaan zelf een belangrijke veroorzaker is van de

complexe situatie waarin beide partijen verstrikt zijn geraakt. In de ogen van de commissie had het van moed getuigd als de handelswijze omtrent het bod zou zijn toegegeven en vanuit een open en transparante houding gezocht zou kunnen worden naar een oplossing. In plaats daarvan heeft er tien jaar lang een schimmige situatie geheerst rondom de businesscase van HSA.

NS kijkt voor oplossing naar de Staat en poogt concurrentie buiten de deur te houden

NS en HSA realiseren zich dat bij een faillissement van HSA de Staat een groter probleem heeft dan NS zelf en kijken voor een oplossing vooral naar de Staat. Voor minister Eurlings is voor het vinden een structurele oplossing van belang dat ook NS bijdraagt aan die oplossing. Extra in HSA investeren is voor NS op dat moment echter geen begaanbaar pad omdat HSA een structureel verlieslatend bedrijf is en vanwege de staatssteunregels voor staatsdeelnemingen. NS wordt in die redenering gesteund door de aandeelhouder, het Ministerie van Financiën. Pas als er met het onderhandelakkoord in 2011 een integratie van de HSL-Zuid- en de hoofdrailnetconcessie in beeld komt, kan NS zich weer investeringen in het verlieslatende HSA permitteren, omdat dan volgens NS het totaalbeeld een positief rendement kent.

De commissie constateert hier een tegenstrijdigheid met het kunstmatige ophogen van het bod in 2001. Bij het bod is, door de strategische ophoging, het te verwachten rendement van HSA omlaag gebracht – al werd de opgerekte businesscase hierdoor op papier nog niet negatief. Vervolgens wordt het handelen van NS beperkt omdat HSA structureel geen rendement oplevert. Op deze wijze lijkt NS niet zelf verantwoordelijkheid te willen nemen voor het hoge bod. De commissie is ten principale van oordeel dat NS, ondanks vele mitsen en maren, meer verantwoordelijkheid had moeten nemen voor HSA.

Overigens constateert de commissie ook dat zowel bij het verhogen van het bod door de raad van commissarissen in 2001 als bij het sluiten van het onderhandelakkoord, NS bereid is meer te betalen voor de HSL-concessie dan de businesscase voor de HSL-Zuid zou opleveren. Deze bereidheid kan worden verklaard vanuit de wens van NS om een concessie te bemachtigen en concurrentie te voorkomen. Het strategisch handelen van NS in de periode 2001 tot 2011 heeft naar het oordeel van de commissie het beoogde en contractueel overeengekomen vervoer over de HSL-Zuid niet in de eerste plaats gediend.

Conclusie over relatie met materieel en vervoer

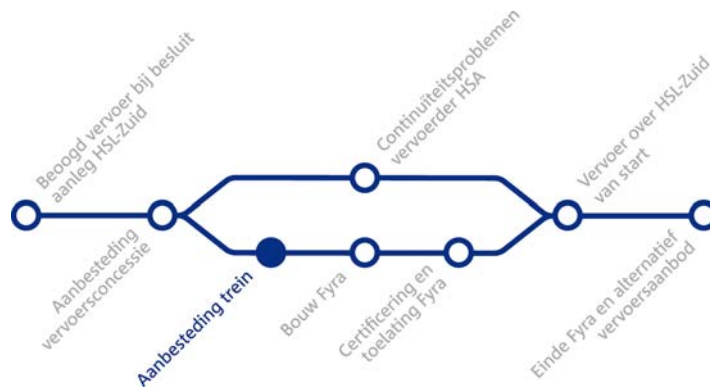
De strijd over de concessieovereenkomst is ook van invloed op de keuzes ten aanzien van de aanbesteding en bouw van het materieel en het vervoer over de HSL-Zuid

Bovenstaande conclusies laten zien dat, ook als zich geen problemen met de treinen hadden voorgedaan, het vervoer over de HSL-Zuid als «hoofdpijndossier» bestempeld zou kunnen worden. Ook zonder de materieelproblemen zou het beoogde vervoer niet tot stand zijn gekomen omdat met de gesloten concessieovereenkomst, ceteris paribus, HSA met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid failliet zou zijn gegaan. De verhouding tussen de concessieverlener en de concessiehouder is problematisch en wordt vanaf de ondertekening van de concessieovereenkomst tot aan het sluiten van het onderhandelakkoord gekenmerkt door strijd. In die strijd gaat het vooral over financiële belangen, en in veel mindere mate over de belangen van de reiziger. De keuzes die gemaakt

worden ten aanzien van de aanbesteding en bouw van de Fyra's (hoofdstuk 6 en 7) en de keuzes met betrekking tot het tot stand brengen van vervoer over de HSL-Zuid (hoofdstuk 9) kunnen bovendien alleen volledig begrepen worden tegen de achtergrond van wat er gebeurt in de streeve relatie tussen concessieverlener en concessiehouder.

6. Aanbesteding trein

6.1 Inleiding



In hoofdstuk 5 is beschreven hoe NS en de Staat vanaf de ondertekening van de concessieovereenkomst met elkaar in discussie zijn over de uitvoering daarvan. Ondertussen gaat HSA echter vanaf het moment van ondertekening op 5 december 2001 wel aan de slag om zo snel mogelijk het gecontracteerde vervoer te kunnen uitvoeren. Er wordt in 2001 dan ook onmiddellijk een start gemaakt met de aanschaf van nieuwe treinen. Dat wordt in dit hoofdstuk beschreven.

De treinen die NS moet kopen, moeten geschikt zijn voor gebruik op de HSL-Zuid en voldoen aan de voorwaarden die de Staat in de concessie gesteld heeft. HSA start hiervoor een aanbestedingsprocedure in samenwerking met NMBS, de Belgische spoorwegmaatschappij.

NS en NMBS kopen in 2004 twaalf treinen bij AnsaldoBreda, een destijds voor NS onbekende Italiaanse treinenbouwer. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe NS en NMBS tot deze keuze gekomen zijn.

6.2 Het aankoopproces

Ten tijde van het ondertekenen van de concessieovereenkomst met de Staat in 2001 wordt ook dochteronderneming High Speed Alliance (HSA) opgericht. HSA is de vervoerder die de concessieovereenkomst uit zal gaan voeren. De heer Döbken, afkomstig van NS, wordt de eerste directeur van HSA, zoals in hoofdstuk 5 beschreven is.

Voor HSA is het van groot belang zo snel mogelijk treinen te bestellen die kunnen gaan rijden op de HSL-Zuid. HSA onderzoekt of er extra treinen aangeschaft moeten worden voor de verbinding naar Parijs of dat met de bestaande TGV's onder de naam Thalys straks over de HSL-Zuid gereden kan worden. Er moeten in ieder geval treinen voor het binnenlandse vervoer gekocht worden die met een maximumsnelheid van 220 km/u kunnen rijden. In de concessieovereenkomst met de Staat is vastgelegd dat deze binnenlandse treinen ook naar Brussel zullen rijden, mits dat binnen 93 minuten kan. NMBS weet in december 2001 nog niet dat HSA van plan is met binnenlandse treinen naar Brussel te gaan rijden. Het projectteam dat aan de slag gaat om de binnenlandse treinen te kopen, constateert dan ook dat het eerst NMBS moet overtuigen van het feit dat het veel gunstiger is om met binnenlandse treinen naar Brussel te rijden dan met veel duurdere hogesnelheidstreinen.

Het lukt HSA vlot om NMBS te overtuigen van de voordelen van de binnenlandse treinen. HSA en NMBS gaan dan een gezamenlijk aankoopproces in, niet alleen voor de zes treinen die nodig zijn voor de verbinding van Amsterdam naar Brussel, maar ook voor enkele treinen voor binnenlands gebruik in België en Nederland en voor de grensoverschrijdende verbindingen tussen Breda en Brussel, en Den Haag en Brussel.

HSA gaat de treinen niet zelf kopen, maar besluit ze te leasen via de in Nederland gevestigde NS-dochter NS Financial Services (NSFSC). Voor HSA heeft dat als voordeel dat het niet in één keer een uitgave hoeft te doen van naar verwachting zo'n € 300 miljoen voor de aanschaf van de treinen. Dat bedrag gaat het garantiekapitaal van het bedrijf ver te boven. Met een leaseconstructie hoeven alleen jaarlijkse leasekosten betaald te worden en blijft HSA bovendien aan het einde van de concessieperiode niet zitten met treinen die niet meer gebruikt kunnen worden, mocht HSA bij de volgende aanbestedingsprocedure niet opnieuw de concessie verwerven.

De heer **Döbken**: *«Als we niet bij onze eigen dochteronderneming hadden kunnen leasen, hadden we geld moeten lenen op de kapitaalmarkt. Dan waren onze winst- en verliesrekening en onze businesscase weer verder verslechterd.(...) Er is nog een reden om een leasemaatschappij in te schakelen. Het contract voor HSA zou maar voor vijftien jaar zijn. Je kunt treinen niet in vijftien jaar afschrijven. HSA had daarom de verantwoordelijkheid om na afloop van de leaseperiode te zorgen dat het materieel nog ergens zou kunnen worden ingezet. Daarom was NS Financial Services een heel grote belanghebbende en verantwoordelijk voor het aankoopproces van dit materieel en daarom was de directeur van NS Financial Services ook degene die de onderhandelingen heeft geleid.»*

355

Het aankoopproces van de treinen wordt daarmee uitgevoerd door NSFSC en NMBS, die daadwerkelijk de treinen aan gaan schaffen. HSA participeert in het aankoopproces om te borgen dat de aan te kopen treinen voldoen aan de door HSA opgestelde eisen.

Hoewel formeel NSFSC en NMBS de treinen kopen en HSA en NMBS de eisen aan de treinen opstellen, wordt in dit hoofdstuk hoofdzakelijk over NS gesproken bij de verdere beschrijving van de aankoopprocedure. Alleen als het onderscheid tussen HSA, NSFSC en/of NMBS betekenisvol is, wordt expliciet aangegeven om welke partij het gaat.

6.3 Een complexe trein

Treinen worden in relatief kleine series gemaakt, met maximaal enkele honderden gelijke exemplaren. Een belangrijke verklaring daarvoor is gelegen in de verschillen in de infrastructuur. De rails, de perrons, de stroomtoevoer en het beveiligingssysteem verschillen tussen en soms ook binnen de verschillende landen. Treinen worden specifiek gebouwd voor de infrastructuur waarop ze moeten functioneren en kunnen meestal niet zomaar de grens over rijden.

Een internationale trein die moet kunnen rijden in bijvoorbeeld zowel België als Nederland heeft daardoor andere karakteristieken dan een trein die alleen in Nederland hoeft te rijden. De Europese Unie streeft naar verdere harmonisatie van het spoor. Daarom worden steeds meer eisen

³⁵⁵ Verslag openbare verhoor van de heer Döbken, vm. directeur HSA, 22 mei 2015.

aan treinen en infrastructuur Europees voorgeschreven. Deze voorschriften worden aangeduid als TSI's (technische specificaties voor interoperabiliteit).³⁵⁶

De kleine series en de specifieke eisen vormen een verklaring voor het veelvuldig optreden van kinderziekten bij de introductie van treinen. Het feit dat treinen bijna per definitie aangepast moeten worden voor de infrastructuur waarop ze gaan rijden, maakt bovendien dat er aanzienlijke vaste kosten zijn bij de bestelling van treinen. Bij bestelling van een kleine hoeveelheid treinen (kleine serie) zijn deze kosten relatief hoog, omdat de vaste kosten over een klein aantal treinen omgeslagen wordt.

De HSL-Zuid wijkt op twee belangrijke punten af van de gangbare spoorinfrastructuur in Nederland. In de eerste plaats heeft de bovenleiding een spanning van 25 kV in plaats van 1,5 kV. Daarnaast is op de HSL-Zuid niet het reguliere Nederlandse ATB-beveiligingssysteem geplaatst, maar het Europese treinbeveiligingssysteem ERTMS.

Hoewel de naam HSL-Zuid suggereert dat er één doorlopende baan ligt, is er in werkelijkheid sprake van stukken hogesnelheidslijn die aansluiten op het bestaande spoorwegnet. Treinen die over de HSL-Zuid rijden, zullen dus ook over het reguliere spoorwegnet moeten kunnen rijden, zowel in Nederland als in België.

Technische eisen aan de trein

In de invitation to tender (ITT³⁵⁷) voor de vervoersconcessie wordt voorgeschreven dat treinen die straks op de HSL-Zuid gaan rijden, moeten voldoen aan de Europese richtlijnen voor treinen (96/48/EC). Hoewel al in 1996 is overeengekomen Europese technische specificaties op te stellen, zijn deze ten tijde van de invitation to tender nog niet beschikbaar. Pas in mei 2002³⁵⁸ komt de eerste TSI, die voor eisen aan hogesnelheidstreinen, beschikbaar. In de ITT is bepaald dat de eisen hieruit niet alleen gelden voor treinen met een maximumsnelheid van meer dan 250 km/u, waarvoor de TSI is opgesteld, maar ook voor de andere treinen die op de HSL-Zuid gaan rijden.

De timing van deze eerste TSI is voor het vervoer op de HSL-Zuid ongelukkig. Terwijl NS in 2002 het bestek voor de nieuwe treinen schrijft, worden nieuwe technische eisen bekendgemaakt. Van een deel van deze eisen is bovendien nog niet volledig duidelijk wat ze precies betekenen. Dat maakt het ook voor de industrie lastig om aan te tonen dat aan de eisen voldaan wordt. Een voorbeeld hiervan is de eis vijftien minuten door te kunnen rijden met een trein waarin een brand gemeld is. Praktijktesten op deze eis zijn in 2002 niet beschikbaar. Ook de zogenoemde «hotboxdetectie» is een voorbeeld van een complexe technische eis. De TSI schrijft hotboxdetectie in de treinen voor: apparatuur die de temperatuur van de aslagers monitort. De industrie heeft deze technologie op dat moment echter nog niet beschikbaar.

³⁵⁶ Structural TSIs and their amendments, by year: http://www.saferail.nl/IO/IODOCS/TSIs-chronology_2015-07-16.pdf

³⁵⁷ Het kerndocument van de aanbestedingsprocedure voor de concessie voor het vervoer over de HSL-Zuid, zie §4.6.

³⁵⁸ PbEG 2002, L 245.

De heer **Eland**: «(...) maar uit de details die we daarna zagen, met name de eisen die aan het draaistelsysteem werden gesteld, kwamen dingen naar voren waarvan wij zeiden: dat is echt innovatie; dat hebben we niet, want dat bestaat nog niet en dat is nog nooit gevraagd.»³⁵⁹

Naast de technische voorschriften zijn op de HSL-Zuid reistijden voor de binnenlandse verbindingen voorgeschreven die gebaseerd zijn op een snelheid van tenminste 220 km/u. Deze snelheid is al opgenomen in het registration document uit 1999 en staat ook in de eisen van de invitation to tender. De – destijds ongebruikelijke – 220 km/u is gekozen om het snelheidsverschil met de internationale treinen die 300 km/u rijden niet te groot te maken. Grote snelheidsverschillen beïnvloeden de capaciteit van de infrastructuur negatief, vergelijkbaar met de mix van stoptreinen en intercity's op het conventionele net.

De combinatie van nieuwe technische eisen en nieuwe infrastructuur maakt dat het niet mogelijk is een bestaande trein te kopen en dat treinproducenten behoorlijk uitgedaagd worden.

De heer **Van Marrewijk**: «(...) het [was] een echt speciaaltje. (...) Het was een aparte trein binnen ons palet.»³⁶⁰

De heer **Eland**: «Nou, het was oplosbaar. Maar je moet extra research doen en extra testen. (...) En dat alles moet binnen de tijd en voor een marktconforme prijs.»³⁶¹

Marktconsultatie

Al voor het uitbrengen van het IC Max-bod in 1999 raadpleegt NS diverse treinproducenten (Adtranz, Alstom, Bombardier en Siemens) om na te gaan of de gewenste treinen technisch te realiseren zijn en tegen welke kosten. Dat is nodig omdat er geen bestaande treinen zijn die 220 km/u kunnen rijden en kunnen functioneren op alle typen infrastructuur. Bij treinen met een maximumsnelheid van 300 km/u is er meer keus, maar ook deze moeten nog aangepast worden aan de nieuwe Europese technische eisen.

Al in 1999 constateert NS dat vooral de technische eisen uit de nog op te stellen TSI's een belangrijke complicerende factor zullen zijn. In september 1999 schrijft NS dat de opgelegde eisen aan het materieel voor de HSL-Zuid fnuikend werken op de bedrijfszekerheid van het materieel en een risico vormen voor de geplande indienststelling van het materieel (en daarmee van de hele HSL-Zuid).

De informatieverzoeken van NS aan de industrie in 1999 zijn gebaseerd op de specificaties voor het IC Max-bod, waarin gerekend wordt met 260 dubbeldeks rijkundigen met een maximumsnelheid van 220 km/u, die niet alleen op de HSL-Zuid, maar ook elders op het Nederlandse net zullen gaan rijden. Naast informatie over prijs en technische specificaties informeert NS in deze periode ook expliciet naar het tijdsverloop tussen opdrachtgunning en start van de commerciële dienst met treinen. De verschillende fabrikanten geven aan dat er in het verleden een periode van 4 à 5 jaar zat tussen opdrachtverlening en start commerciële dienst met een beperkt aantal treinen. Op basis van deze informatie had het NS

³⁵⁹ Verslag openbare verhoor van de heer Eland, vm. customer director Alstom, 27 mei 2015.

³⁶⁰ Verslag openbare verhoor van de heer Van Marrewijk, vm. salesmanager Siemens, 27 mei 2015.

³⁶¹ Verslag openbare verhoor van de heer Eland, vm. customer director Alstom, 27 mei 2015.

bij het sluiten van de concessieovereenkomst in december 2001 al duidelijk moeten zijn dat het tijdig beschikbaar hebben van treinen nauwelijks reëel is. De start van de commerciële dienst is immers voorzien in 2006 en voor de opdrachtverlening moet eerst nog een aanbestedingsprocedure doorlopen worden.

De verzamelde informatie uit 1999 wordt niet alleen in het IC Max-bod gebruikt, maar ook voor de aanbieding van NS in de aanbestedingsprocedure voor de vervoersconcessie, hoewel de specificaties (met name de aantallen treinen) dan wel anders zijn.

Inzet van de TGV geeft vergelijkbare problemen

Al vanaf midden jaren negentig rijdt NS de verbinding naar Parijs met de Thalys, dit in samenwerking met de Belgische, Franse en Duitse spoorwegen. De verbinding wordt verzorgd met TGV's (van leverancier Alstom). Het ligt dan ook voor de hand dat NS ook de verbinding met Brussel met deze voertuigen uit gaat voeren. Toch besluit NS dat uiteindelijk niet te doen, omdat gebruikmaken van een trein met een maximumsnelheid van 220 km/u (V220) aanzienlijk goedkoper is.

De TGV is niet alleen duurder, maar vormt ook geen oplossing voor de technische vraagstukken. De TGV's moeten ook aangepast worden om aan de nieuwe eisen uit de TSI's te voldoen. De heer Eland van Alstom, de producent van de TGV's, legt uit waarom de TGV niet zonder meer geschikt is als binnenlandse trein.

De heer **Eland**: «*Enerzijds omdat de TGV veel duurder is dan een intercityachtig treinstel en anderzijds omdat de TGV wel proven technology lijkt, maar als je de TGV nieuw zou aanbieden, zou die ook behoorlijk omgebouwd moeten worden om te voldoen aan de eisen die op dat moment volgens het bestek gingen gelden.*»³⁶²

Bovendien komt het maximum aantal zitplaatsen van de enkeledeks TGV's, zo'n 380 stuks, niet in de buurt van de gewenste 550. Die 550 zitplaatsen per trein zijn nodig om alle reizigers die horen bij het opgerekte bod van NS daadwerkelijk te kunnen vervoeren. Ook heeft de TGV een beperkt aantal deuren en bovendien smalle deuren in plaats van dubbele, zoals in intercity's. Dat betekent dat het in- en uitstappen op stations meer tijd kost, zodat de reistijdwinst als gevolg van de hogere snelheid gedeeltelijk teniet wordt gedaan. De reistijdwinst van de hogere snelheid van de TGV is op binnenlandse trajecten beperkt vanwege de relatief korte afstanden tussen de stations op de verbindingen binnen Nederland.

De bestaande Thalys-treinen voldoen niet aan de concessievoorwaarden voor de treinen. Ook in te zetten Thalys-treinen moeten aangepast worden om aan de nieuwe Europese technische eisen te voldoen. Later krijgen deze treinen overigens een ontheffing voor brandveiligheid- en botseisen, waarmee ze nu nog altijd rijden.

De heer **Smulders**: «*Er was geen materieel dat 300 km/u kon rijden en dat aan al die eisen voldeed.*»³⁶³

³⁶² Verslag openbare verhoor van de heer Eland, vm. customer director Alstom, 27 mei 2015.

³⁶³ Verslag openbare verhoor van de heer Smulders, vm. senior inkoper rollend materieel NS, 22 mei 2015.

Rijden onder het merk Thalys?

Er zou veel voor te zeggen zijn geweest om alle internationale treinen over de HSL-Zuid onder de merknaam Thalys te laten rijden. Dit heeft ook de voorkeur van NMBS, NS en KLM en SNCF.

Toch is dat is minder eenvoudig dan het lijkt. Er moet overeenstemming komen over het serviceniveau dat bij een Thalys-dienst hoort en ook over wie de zeggenschap daarover heeft.

NS heeft geen aandelen in Thalys en rijdt slechts een klein deel van het totale traject. NS heeft daardoor weinig te zeggen over het al dan niet kunnen rijden onder de merknaam Thalys. Daarvoor is instemming nodig van met name SNCF, de grootste partner in het samenwerkingsverband. Die overeenstemming met SNCF komt er niet.

De relatie tussen NS en SNCF is op dat moment gespannen: NS Internationaal wil een van de dagelijkse zes treinen naar Parijs laten vervallen, omdat die voor NS financieel niet gunstig uitpakt. SNCF begrijpt niet hoe NS Internationaal enerzijds treinen wil laten vervallen en anderzijds een andere NS-dochter, HSA, in de nabije toekomst zestien keer per dag naar Parijs wil laten rijden.

Evenmin is NS gelukkig met de inbreng van SNCF, bijvoorbeeld over de hoogte van de tarieven. NS wil graag zelf kunnen bepalen tegen welke voorwaarden en tegen welke prijs binnenlandse reizigers tussen Rotterdam en Amsterdam vervoerd worden. Zouden de treinen in Thalys-verband rijden, dan zou SNCF daarover mede beslissen.

Omdat inmiddels de tijd dringt om treinen te bestellen en er nog geen overeenstemming is met SNCF, besluiten NS en NMBS een eigen trein onder een eigen merk te ontwikkelen. Dat resulteert uiteindelijk in het merk Fyra, met treinen die 250 km/u gaan rijden.

Voor de klant heeft dit nadelen. Er is feitelijk sprake van twee verschillende uursdiensten tussen Amsterdam en Brussel: één met Thalys en één met de Fyra. Kaartjes van de ene trein zijn niet automatisch geldig voor de andere. Door het verschil in snelheid doet de Fyra er acht minuten langer over dan de Thalys, waardoor de verschillende treinen niet in een halfuursdienst kunnen rijden. Dat is ongunstig zowel voor de klant als voor de capaciteit van het spoorwegnet. Voor de klant betekent dit dat de vertrektijden minder eenvoudig te onthouden zijn en dat de gemiddelde wachttijd toeneemt. Het feit dat de treinen niet in een halfuursdienst rijden, legt bovendien een groter beslag op de capaciteit van de infrastructuur, omdat de meeste andere treinen wel in een halfuurspatroon rijden. De twee verschillende uursdiensten van Fyra en Thalys zijn dan moeilijker in te passen. Dit effect is met name problematisch op het drukke bestaande spoor rond Amsterdam.

6.4 Aanbestedingsplichtige opdracht

NS is er in 2002 aan gehouden een aanbestedingsprocedure te organiseren voor de aankoop van nieuwe treinen. Ten tijde van de aanbestedingsprocedure geldt Richtlijn 93/37/EG voor de klassieke overheid en

Richtlijn 93/38/EG voor nutssectoren. Op grond van Richtlijn 93/38/EG dient er voor de aankoop van hogesnelheidstreinen een Europese aanbestedingsprocedure gevolgd te worden. Richtlijn 93/38/EG staat een ruime keuze toe voor de te volgen procedure, waaronder de onderhandelingsprocedure. De beginselen van gelijkheid en transparantie zijn in 2002 niet met zoveel woorden in de richtlijn opgenomen. Daarmee is echter niet gezegd dat deze beginselen niet gelden. De vrijheid van de aanbestedende dienst is evenmin onbegrensd. Uit jurisprudentie vloeien in 2002 ook al allerlei regels voort die een aanbestedingsprocedure in algemene zin reguleren en normeren.³⁶⁴

De opdracht- en procedureomschrijving

In het algemeen deel van het bestek is de aanbestedingsprocedure door de aanbestedende diensten NS en NMBS omschreven. De te doorlopen aanbestedingsprocedure is een onderhandelingsprocedure. Een onderhandelingsprocedure is veel vrijer dan andere vormen van aanbestedingsprocedures. Bij de meeste andere gereguleerde aanbestedingsprocedures is onderhandelen namelijk niet toegestaan, terwijl bij de onderhandelingsprocedure onderhandelen na inschrijving wél mag. Ook bij de onderhandelingsprocedure staat echter de gelijke behandeling van inschrijvers centraal.

Mevrouw **Vos**: «Hoe garandeerde u de transparantie en de gelijke behandeling van alle biedende partijen in deze procedure? Hoe gebeurt dat?»

De heer **Smulders**: «Je behandelt partijen hetzelfde en je communiceert daarover. Als je bijvoorbeeld iets presenteert aan de ene partij, dan presenteer je het ook aan alle andere partijen. Je zorgt ervoor dat iedereen op dezelfde manier wordt behandeld. Dat lukt niet altijd. Als je bijvoorbeeld een bespreking hebt, kun je niet met allebei op dezelfde dag een bespreking hebben. Wel zorg je ervoor dat het heel dicht bij elkaar zit, zodat de ene geen voordeel heeft ten opzichte van de andere.»³⁶⁵

De opdracht betreft de levering van zestien treinen met een maximumsnelheid van tenminste 220 km/u, waarin tussen de 525 en 575 zitplaatsen aanwezig zijn. Daarnaast worden tien treinen in optie gevraagd. In de procedurebeschrijving wordt expliciet aangegeven dat op ieder moment van de procedure het aantal te bestellen treinen aangepast kan worden.

In de beschreven procedure worden zes fases onderscheiden:

- Fase 1: De aanbiedingsfase, waarin aan zes in de prekwificatie geselecteerde treinproducenten gevraagd wordt een offerte uit te brengen volgens de in het bestek geformuleerde eisen (zie §6.5).
- Fase 2: De toelichtingsfase, waarin een nadere uitleg gegeven kan worden aan de treinproducenten over de eisen uit het bestek. Deze fase duurt maximaal 45 dagen.
- Fase 3: De indieningsfase, waarin de treinproducenten vóór de deadline hun offerte indienen.
- Fase 4: De beoordelingsfase, waarin NS vragen over de offerte kan stellen aan de treinproducenten. Op basis van de offertes en aanvullende informatie worden de offertes beoordeeld op de gunningscriteria (zie §6.6).

³⁶⁴ Zie bijvoorbeeld HR 25 januari 2002, ECLI:NL:HR:2002:AD6097, NJ 2002, 227 (Staat/Canon).

³⁶⁵ Verslag openbare verhoor van de heer Smulders, senior inkoper rollend materieel NS, 22 mei 2015.

- Fase 5: De onderhandelingsfase, waarin met maximaal drie treinproducenten onderhandeld kan worden over zowel de technische eisen als de algemene voorwaarden. Hierin wordt ook de mogelijkheid opgehouden om over te gaan tot een «Final Offer» (zie §6.7–6.8).
- Fase 6: De gunningsfase, waarin de opdracht gegund wordt aan de treinproducent met de economisch meest voordelige aanbidding (zie §6.9).

Voor zowel de beoordeling als de uiteindelijke gunning wordt gebruik gemaakt van vijf gunningscriteria. Deze zijn (in volgorde van afnemend belang):

1. de prijs per zitplaats;
2. het leverschema, de techniek en functionaliteit;
3. bewezen technologie;
4. levenscycluskosten;
5. nazorg.

In de documentatie wordt niet beschreven wat de concrete weging van de verschillende gunningscriteria is. Zelfs bij de definitieve gunning is de onderlinge weging onduidelijk.³⁶⁶ Ook is onduidelijk wat exact onder de verschillende gunningscriteria wordt verstaan. Met name gunningscriterium 2 en 3 laten vrij veel ruimte open voor interpretatie.

De heer **Eland**: «In het bestek staat wel dat de volgordelijkheid van prijs per zitplaats, onderhoud en de rest van het rijtje beoordeeld zou worden, maar niet wat de wegingsfactoren waren.»³⁶⁷

Het bestek

NS stelt daarnaast het bestek op. Dit bestaat enerzijds uit de commerciële voorwaarden waaraan treinproducenten moeten voldoen, zoals leveringstijden, betalingsschema's en boeteclausules. Anderzijds is er het technische bestek, waarin gespecificeerd wordt welke treinen NS wil aanschaffen.

Uitgangspunt bij het opstellen van het bestek is zo veel mogelijk standaardtreinen aan te schaffen. Vanaf het begin is duidelijk dat ook standaardtreinen hoe dan ook aangepast zullen moeten worden om te voldoen aan de technische specificaties van de HSL-Zuid, zoals in de vorige paragraaf beschreven is.

Naast technische aanpassingen speelt een belangrijke rol dat NMBS voor ogen heeft met een variant op de Thalys te gaan rijden. NMBS heeft daarbij de «luxe standaard» van internationale treinen voor ogen, met bijvoorbeeld een restauratiewagen. NMBS hanteert bovendien veel minder strikt het uitgangspunt van bestaand materieel. NMBS voegt dan ook een groot aantal technische eisen toe, die de aanschaf van standaardtreinen verder bemoeilijken. NMBS heeft daarnaast een andere wijze van eisen formuleren. Eisen worden op veel hoger detailniveau gespecificeerd dan bij NS.

³⁶⁶ Zie hierover HvJ EG 25 april 1996, Commissie/België, C-87/94, Jurispr. blz. I-2043 en HvJ EG 12 december 2000, Universale-Bau e.a., C-470/99, Jurispr. blz. I-11617.

³⁶⁷ Verslag openbare verhoor van de heer Eland, vm. custom director Alstom, 27 mei 2015.

De heer **Van Marrewijk**: «*Het was een combinatie van functionele en technische eisen.*»³⁶⁸

Gedurende het opstellen van het bestek wordt duidelijk dat het uitgangspunt van een beknopt bestek met bestaand materieel als uitgangspunt steeds meer onder druk komt te staan. NS signaleert dat, maar weet het uitdijen van het bestek niet te stoppen. In het uiteindelijk bestek zijn ongeveer 1750 eisen en wensen opgenomen.

In de uitvraag aan de industrie wordt niet voorgeschreven welk treintype treinproducenten moeten offereën. Hoewel NS bij het schrijven van het bestek uitgaat van het feit dat er dubbeldeksmaterieel moet worden aangeboden om aan de zitplaatsseis te kunnen voldoen, is dit in het bestek niet als eis opgenomen.

Bij aanvang van de aanbestedingsprocedure bestaat de verwachting dat er grote aantallen reizigers vervoerd moeten worden. Het aantal zitplaatsen is dan ook een belangrijk punt in het bestek. Daarbij komt dat de perronlengte op een aantal stations beperkt is. NS en KLM hebben om een zo hoog mogelijk bod voor de concessieovereenkomst uit te kunnen brengen, het aantal reizigers hoog ingeschat. De kans is dan ook groot dat het aantal reizigers in de praktijk lager zal zijn. Desondanks wordt bij aanschaf van de treinen volledig uitgegaan van de reizigersaantallen zoals die in het concessiebod zijn opgenomen.

Na een klein jaar overleggen en schrijven is in november 2002 het technische bestek gereed.

6.5 De prekwalificatie: mei–december 2002

Inleiding

De eerste fase van de aanbestedingsprocedure is de aanbestedingsfase, waarin de prekwalificatie plaatsvindt. Treinproducenten moeten allereerst aantonen dat ze voldoende competent zijn om de complexe opdracht uit te kunnen voeren, voordat ze het bestek toegezonden krijgen.

NS publiceert de aankondiging van de procedure op 19 mei 2002 in het Europese publicatieblad. Treinproducenten kunnen op basis hiervan een verzoek tot deelname aan de aanbestedingsprocedure indienen. De treinproducenten moeten een dossier indienen waaruit blijkt dat zij voldoen aan een aantal eisen en criteria die in het EG publicatiebericht zijn gesteld. Treinproducenten die voldoen aan de gestelde eisen worden gekwalificeerd en worden uitgenodigd om een offerte in te dienen op basis van het bestek dat ze toegezonden krijgen. Zeven partijen dienen een verzoek tot deelname in:

- Alstom Transport S.A. uit Frankrijk;
- AnsaldoBreda S.p.A. uit Italië;
- BN N.V. (Bombardier) uit België/Canada;
- Hitachi Ltd. uit Japan;
- Talgo Patentes, S.A. uit Spanje;
- Siemens Transportation Systems uit Duitsland;
- CAF S.A. uit Spanje.

³⁶⁸ Verslag openbare verhoor van de heer Van Marrewijk, vm. salesmanager Siemens, 27 mei 2015.

Voorafgaand aan de aanbestedingsprocedure heeft NS al uitvoerig in kaart gebracht welke partijen de door hem gewenste trein zullen kunnen leveren. Zes van de zeven treinproducenten zijn daarbij genoemd. Alleen AnsaldoBreda kwam niet op de lijstjes van NS voor. Voor NS is dat op dat moment een relatief onbekende treinenbouwer.

Ervaringseis onduidelijk en onvoldoende geverifieerd

Hoewel het, gelet op de specifieke kenmerken van deze opdracht, zoals de korte en strakke planning, de nieuwe technische eisen en de sterke afhankelijkheid van de opdrachtgevers van de tijdige aanwezigheid van materieel, voor de hand ligt om nadrukkelijk en zorgvuldig te toetsen op de ervaring van een leverancier met het tijdig en zelfstandig leveren van treinen, is dat niet gebeurd. De enige gestelde ervaringseis is: «*een referentielijst van analoge projecten die zijn verricht met vermeldingen van de bedragen, de data en de namen van afnemers*».

Uit deze eis is niet duidelijk hoeveel referenties overlegd moeten worden en waaraan die referenties exact moeten voldoen. De betekenis van de eis wordt duidelijk uit de beoordelingsrapportage van de prekwificatie, zoals NS die opstelt: de treinproducent moet in ieder geval ervaring hebben met het bouwen van een snelle trein die daadwerkelijk geleverd is.

Uit de beoordeling van de treinproducent CAF, die afgewezen wordt omdat die geen hoofdaannemer is geweest bij eerdere projecten, wordt nader duidelijk hoe de ervaringseis geïnterpreteerd moet worden. Om toegelaten te worden tot de procedure moeten treinproducenten ook ervaring als hoofdaannemer hebben.

De eis laat daarmee aan duidelijkheid te wensen over. Bovendien selecteert NS de treinproducenten hiermee niet op hun ervaring met het geheel zelfstandig bouwen, leveren en toelaten van treinen, terwijl de opdracht daar wél op gericht is. De opdracht is turnkey, dat wil zeggen dat de verantwoordelijkheid voor het tijdig leveren van treinen nagenoeg volledig bij de treinproducent ligt. In de jaren negentig van de vorige eeuw was dat veel vaker een gedeelde verantwoordelijkheid van treinproducent en opdrachtgever. Voor het welslagen van de opdracht is succesvolle ervaring met andere turnkeyprojecten dus van cruciaal belang.

NS erkent in conceptversies van het Evaluatierapport Introductie Fyra ook dat bij de selectie van leveranciers meer expliciet rekening gehouden had moeten worden met ervaring met turnkey contracten, kwaliteit c.q. bedrijfszekerheid van de als referentie opgevoerde hogesnelheidstreinen en ervaring met het zelfstandig bouwen van hogesnelheidstreinen. Deze passage is echter in de definitieve versie van het evaluatierapport niet opgenomen.

Bankverklaring AnsaldoBreda

In de prekwificatiefase wordt ook gevraagd om een bankverklaring van treinproducenten. De eis luidt als volgt: «*De leverancier dient een bankverklaring van een in één der Lidstaten van de E.G. gevestigde bank (Rating A1+, Standard & Poor's) en overige documenten waaruit de financiële en economische draagkracht en mogelijkheid van de onderneming blijkt een werk uit te voeren van deze omvang te overleggen.*»

Ansaldobreda legt een bankverklaring over van de bank IntesaBci die een A-rating heeft en daarmee dus niet voldoet aan de eis van een A1+-rating. De rating is gecontroleerd door de Treasury afdeling van NS, omdat de bank bij NS niet bekend is. In de definitieve versie van de beoordelingsrapportage wordt de rating niet meer genoemd en krijgt Ansaldobreda voor dit selectiecriteria een voldoende. Ervan uitgaande dat de eisen in het publicatiebericht minimale eisen zijn, had Ansaldobreda strikt genomen uitgesloten moeten worden van verdere deelname, aangezien zij niet aan deze minimale eis heeft kunnen voldoen.

Resultaat prekwificatie

Van de zeven treinproducenten die interesse tonen in de opdracht, valt daarmee alleen CAF af in de prekwificatiefase. De overige zes producenten krijgen eind 2002 het bestek toegezonden.

6.6 Beoordeling inschrijvingen: april–september 2003

Offertes van vier fabrikanten

De zes treinproducenten die zich gekwalificeerd hebben ontvangen op 13 december 2002 het bestek en krijgen tot 28 april 2003 de tijd om een offerte in te dienen. In deze periode laten twee treinproducenten weten hiervan af te zien: Hitachi en Patentes Talgo. De laatste laat aan NS weten af te haken vanwege tijdsgebrek en de «*impossibility to accept some of the requirements*» van de algemene voorwaarden. Ze wijzen daarbij specifiek op zaken rond reservedelen, loyalties en copyright. Dit zijn onderwerpen die in het verloop van de onderhandelingen nog vaak terug zullen keren. Ook andere producenten merken op dat de voorwaarden lastig zijn.

De heer **van Marrewijk**: «*De boetes waren hoog, het betalingsschema voor de leverancier was niet in overeenstemming met de cashflow voor het project, dus met de uitgaven die je zelf maakt en er werden verantwoordelijkheden naar de leverancier geschoven.*»³⁶⁹

De overige vier gekwalificeerde treinproducenten, Siemens, Alstom, Bombardier en Ansaldobreda, offereën één of twee treintypen. Daarmee heeft NS de keuze uit zeven verschillende offertes. Vijf aangeboden treinen zijn dubbeldekkers. Daarnaast bieden Bombardier en Ansaldobreda een enkeldeksstrein aan.

NS toont zich verrast over het feit dat er enkeldeksstreinen worden aangeboden. Hoewel deze mogelijkheid in het bestek uitdrukkelijk is opengelaten, is de inschatting vooraf dat het onmogelijk is zoveel zitplaatsen in een enkeldeksstrein te plaatsen. Een enkeldeksstrein biedt voordelen, zeker voor reizigers met veel bagage.

De heer **Smulders**: «*Een dubbeldeks heeft nadelen met bagage en trappen. Zo is ernaar gekeken vanuit de functionaliteit. In die zin was er een voorkeur voor enkeldeks.*»³⁷⁰

In de gunningscriteria is echter geen voorkeur voor enkeldeks treinen opgenomen.

³⁶⁹ Verslag openbare verhoor van de heer Van Marrewijk, vm. salesmanager Siemens, 27 mei 2015.

³⁷⁰ Verslag openbare verhoor van de heer Smulders, vm. senior inkoper rollend materieel NS, 22 mei 2015.

De twee offertes die Siemens aanbiedt, voldoen niet aan de uitvraag. In plaats van een prijs voor 16 eenheden en daarnaast prijzen voor optioneel 10 extra eenheden, geeft Siemens in de offertes alleen een prijs voor 26 eenheden. De offertes van Siemens zijn daarmee ook onvergelijkbaar met de rest. Siemens maakt de bewuste keuze alleen een offerte voor 26 treinen in te dienen.

De heer **Van Marrewijk**: *«De hoogste baas van de treinendivisie had op het laatste moment besloten: de eenmalige kosten zijn erg hoog en de productielijn is erg klein voor 16 treinen; ik wil niet dat voor 16 treinen wordt aangeboden; ik ben alleen bereid om het voor 26 treinen te doen.... Toen moesten wij de offerte dus indienen voor 26 treinen.»*³⁷¹

De prijs per treinstel wordt in de offerte van Siemens erg hoog door de risico's die samenhangen met onbekende technologie, een aangepast model en de scherpe commerciële voorwaarden van NS. De verschillende risicotoeslagen verhogen de prijs. Ook de ontwikkelkosten zijn hoog vanwege het relatief lage aantal treinstellen dat uitgevraagd wordt.

Bombardier stuit op vergelijkbare problemen bij het voldoen aan het bestek. Bombardier offreert twee treinen met een maximumsnelheid van 200 km/u en voldoet daarmee niet aan de uitvraag voor treinen van 220 km/u. Ook Bombardier constateert dat de ontwikkelkosten voor een nieuwe variant met een maximumsnelheid van 220 km/u zo groot zijn dat de prijs per trein bij een kleine serie te hoog wordt. Bombardier rekent voor dat de rijtijdwinst van een 220 km/u-trein binnen Nederland maar zeer beperkt is.

HSA en NMBS maken in een kleine drie weken tijd een zogenoemde quickscan van de zeven offertes van alle vier de treinproducenten op basis van de vijf gehanteerde gunningscriteria. De locomotief van Alstom met vijf dubbeldektreinstellen komt daarbij als beste uit de bus. De offerte voldoet niet volledig aan de gewenste levertijd, maar het leverschema van Alstom is wel beter dan dat van de andere producenten. Ook de prijs is scherp; Alstom heeft op dat moment de scherpste prijzen. De overige offertes scoren beduidend slechter. De ongeldige offerte van Siemens is al genoemd. De tweede trein van Alstom haalt het voorgeschreven aantal zitplaatsen niet. De trein van AnsaldoBreda rijdt wel maximaal 220 km/u maar haalt de beoogde rijtijd van Brussel naar Amsterdam niet en heeft een hogere prijs per zitplaats dan de trein van Alstom.

Tussen HSA en NMBS ontstaat dan discussie over de vraag met welke offertes het vervolg van de procedure moet worden ingegaan. Voor beide vallen de offertes van Bombardier met de geringere maximumsnelheid af. HSA stelt voor vanwege inkoopstrategische overwegingen in ieder geval ook Siemens binnenboord te houden en te kijken of de tweede offerte van Alstom (een dubbeldektrein met te weinig zitplaatsen) ook in de nadere analyse meegenomen kan worden. NMBS stelt dat het aantal zitplaatsen van die offerte zo veel te laag is (45 minder dan het minimum van 525 zitplaatsen) dat de treinen van Bombardier met hun te lage snelheid dan eveneens in de analyse betrokken moeten worden. HSA stelt dat het onhandig is al in deze fase van de aanbesteding nog maar één partij over te hebben, mocht bij nadere bestudering blijken dat de offerte van AnsaldoBreda buitenboord valt. De beide partijen komen uiteindelijk

³⁷¹ Verslag openbare verhoor van de heer Van Marrewijk, vm. salesmanager Siemens, 27 mei 2015.

overeen toch alleen twee offertes van Alstom en AnsaldoBreda naar de detailbeoordeling door te laten gaan en de andere offertes ongeldig te verklaren en in de «wachtkamer» te houden. Siemens en Bombardier ontvangen hiervan begin juli 2003 bericht.

Analyse quickscan

Siemens heeft ongeldig ingeschreven door slechts een prijs voor 26 eenheden te bieden. Het bod had direct ter zijde moeten worden gelegd, in plaats van in de «wachtkamer» te worden geplaatst.

Het feit dat NS een onderscheid maakt tussen een «quickscan» en een «detailbeoordeling» is onverstandig. Met het terzijde schuiven van de offerte van Siemens had een beperkt aantal offertes in de detailbeoordeling meegenomen hoeven worden. De treinproducenten die veel tijd en geld in de offertes hebben gestoken, krijgen zo geen eerlijke kans, omdat hun offertes niet volledig beoordeeld worden.

Detailbeoordeling van AnsaldoBreda en Alstom

De detailbeoordeling van de twee overgebleven offertes start met de nadere beoordeling van de technische en commerciële aspecten. In een zogenoemde «clause by clause»-analyse worden de offertes grondig beoordeeld. Zo wordt bijvoorbeeld van alle ongeveer 1750 eisen en wensen geanalyseerd in hoeverre de offertes voldoen. De beide producenten krijgen in juni 2003 op basis van deze analyse een groot aantal vragen voorgelegd, waarmee opheldering gevraagd wordt over de offertes. Eind juni worden de producenten in afzonderlijke bijeenkomsten gevraagd aan te geven hoe de afwijkingen van het bestek opgelost kunnen worden.

Herziene offertes in de zomer van 2003

Naar aanleiding van de gestelde vragen schrijven AnsaldoBreda en Alstom een herziene offerte. Hierin worden niet alleen technische en commerciële aspecten aangepast, maar ook andere prijzen gehanteerd. AnsaldoBreda dient de herziene offerte in drie stappen in. Op 7 juli 2003 wordt een aangepast leverschema aangeboden. Op 10 juli wordt voorgesteld het vermogen van de motoren te verhogen, opdat de maximumsnelheid op 230 km/u uitkomt. Daarmee wordt de reistijd vanuit Amsterdam naar Brussel net gehaald. Op 24 juli wordt vervolgens de prijs naar beneden bijgesteld.

In augustus dient ook Alstom een herziene offerte in, waarin meer zitplaatsen in de trein geplaatst worden. Ook worden enkele zaken van het luxepakket naar de basisofferte overgeheveld, waardoor de basisprijs per trein licht toeneemt. Op dit moment in de procedure is dat aanbestedingsrechtelijk echter niet toegestaan. Het is toegestaan om onduidelijkheden op te helderen en na te gaan of een inschrijver uiteindelijk aan alle eisen zal voldoen. Het veranderen van de prijs of het op fundamentele punten wijzigen van de inschrijving is niet toegestaan. Dit blijkt ook uit de beschrijving van de procedure door de aanbestedende dienst: «*Fase 4: De Beoordelingsfase: De Opdrachtgever behoudt zich het recht voor indien aan de hand van de ingediende Offertes van de Aanbieders hetzij op commercieel hetzij op technisch gebied onduidelijkheden of vragen zijn aan de desbetreffende Aanbieder hetzij schriftelijk hetzij middels een persoonlijke toelichting vragen te stellen. De Opdrachtgever zal op basis*

van de door de Aanbieders ingediende Offertes en de eventueel verkregen verduidelijking de Offertes beoordelen aan de hand van de gunningscriteria.»

In deze fase wordt duidelijk dat de offerte van AnsaldoBreda meer afwijkingen heeft op de commerciële voorwaarden, maar dat de offerte van Alstom veel meer afwijkingen heeft ten opzichte van het technisch bestek. Later zal blijken dat AnsaldoBreda tijdens de definitieve onderhandelingen juist de commerciële voorwaarden uitdrukkelijk ter discussie stelt. In deze fase van het proces lijkt het aanbestedende team een voorkeur te ontwikkelen voor de trein van AnsaldoBreda, vanwege de geringere technische afwijkingen en de enkeldekstrein die AnsaldoBreda aanbiedt.

Bij bestudering van de offertes valt op dat Alstom voor een aantal eisen een alternatieve oplossing voor een in zijn ogen niet haalbare eis opneemt. AnsaldoBreda neemt overwegend zonder toelichting «comply» op. Dat betekent: we voldoen aan de gestelde eis. Hierbij wordt door de aanbestedende dienst ook opgemerkt dat bij AnsaldoBreda soms getwijfeld mag worden aan het realiteitsgehalte van onderdelen van zijn offerte, bijvoorbeeld waar AnsaldoBreda aangeeft te voldoen aan de eisen om 15 minuten door te kunnen rijden met een brandende trein of waar AnsaldoBreda stelt de trein in 88 seconden te kunnen ontruimen.

In het verdere proces lijken deze kanttekeningen echter verloren te gaan in het beeld dat AnsaldoBreda goed meegaat in alle eisen, terwijl de inschrijving van Alstom veel afwijkingen kent. Met het oplossen van het kritieke rijtijdprobleem naar Brussel door de snelheidsverhoging van 220 naar 230 km/u wordt de offerte van AnsaldoBreda aan het eind van de zomer dan ook veel positiever beoordeeld dan die van Alstom. NS stelt in september 2003 bovendien dat de trein die AnsaldoBreda aanbiedt fraaier en comfortabeler voor de reiziger is.

Mogelijk faillissement Alstom

Eén van de zaken die in de beoordeling mogelijk een rol speelt, is het feit dat Alstom in de zomer van 2003 op de rand van een faillissement staat. De financiële problemen van Alstom halen Teletekst en de voorpagina's van kranten. De Franse Staat komt met een oplossing door extra aandelen te kopen, maar het blijft gedurende geruime tijd onduidelijk of die oplossing door de Europese Commissie geaccepteerd wordt, of dat zij dit als ongeoorloofde staatssteun ziet.

De voorzitter: *«In een aanbesteding kunnen allerlei aspecten een rol spelen. Wij hebben tot nu toe even gesproken over de gunningscriteria. Er zijn ook andere aspecten die mogelijk een rol hebben gespeeld. Hebt u de indruk dat er zaken een rol hebben gespeeld die niet direct in de aanbesteding waren besproken of voorgehouden, maar waarvan u toch het gevoel hebt gekregen dat ze een rol speelden?»*

De heer Eland: *«Bedoelt u naast de commerciële en technische aanbesteding die wij deden? Nou, het was in die tijd wel duidelijk dat de firma Alstom breed – Alstom Transport is een deel van Alstom – in een financieel wat mindere situatie verkeerde. Daar zijn volgens mij ook audits op uitgevoerd door de Nederlandse Spoorwegen. Verder kan ik alleen maar gissen of dat heeft meegeholpen. Er is ons nooit verteld: u staat er slecht voor, dus u gaat niet door. Dat is zo niet gezegd.»*

De **voorzitter**: «U hebt dus nooit de indruk gekregen dat de financiële positie een serieuze rol heeft gespeeld in de aanbesteding, maar u sluit dat ook niet uit.»

De heer **Eland**: «Ik sluit het niet uit, zeker omdat wij wisten dat mensen van de NS een keer bij ons een audit hebben uitgevoerd.»³⁷²

NS laat in het kader van de aanbestedingsprocedure een financiële audit naar zowel Alstom als AnsaldoBreda uitvoeren. De financiële problemen van Alstom worden daarin expliciet benoemd. AnsaldoBreda komt beter uit de financiële audit dan Alstom.

Werkbezoeken

Voorafgaand aan de fase van de onderhandelingen gaat NS bij beide treinproducenten op werkbezoek. Eerst wordt AnsaldoBreda bezocht. NS houdt een positief gevoel over aan dat bezoek. AnsaldoBreda lijkt goed georganiseerd en lijkt alle middelen ter beschikking te hebben om een goed product te maken. AnsaldoBreda constateert dat het project van NS goed past binnen zijn strategie zijn positie in de markt voor hogesnelheidstreinen te verbeteren. AnsaldoBreda is dan ook gedreven om zo veel mogelijk conform bestek aan te bieden.

Bij het werkbezoek aan Alstom is vooral de financiële positie van Alstom onderwerp van gesprek. Bij het werkbezoek maakt ook Alstom een gretige indruk. Alstom biedt op dat moment aan zijn nieuw ontwikkelde rijktuig in de trein te plaatsen, zonder meerkosten.

Op 8 december 2003 brengen HSA en NMBS een bezoek aan de Deense spoorwegen om te praten over de Deense ervaringen met bouwer AnsaldoBreda. De Deense spoorwegen hebben treinen besteld bij AnsaldoBreda die in 2004 geleverd zullen worden. De geluiden uit Denemarken zijn op dat moment genuanceerd. Er wordt gemeld dat er vertraging in de levering is opgetreden, maar dat dit mede veroorzaakt is door vele Deense verzoeken om aanpassingen aan de treinen gedurende de bouw. De Denen constateren dat AnsaldoBreda veel flexibiliteit vertoont in het voldoen aan de klantwensen, maar daarbij de planning dan gemakkelijk uit het oog verliest. Ook zijn er wat kritische geluiden over het gebrek aan onderhoudservaring van AnsaldoBreda en de gebruikte traditionele techniek. De Denen laten zich echter op dat moment nog relatief positief uit over AnsaldoBreda. Pas in de zomer van 2004 (als de gunning van de opdracht aan AnsaldoBreda plaatsvindt) wordt de volledige omvang van de problemen in Denemarken duidelijk.

Resultaten quickscan en detailbeoordeling

Als de offertes in april worden ingediend, springt de offerte van Alstom er in positieve zin uit. Het is de offerte met de beste prijs en het beste leverschema. Alle andere offertes scoren slechter in de quickscan. Het projectteam besluit om naast de offerte van Alstom alleen die van AnsaldoBreda in detail te bestuderen, maar spreekt de zorg uit dat deze offerte mogelijkerwijs snel zal afvallen, omdat de voorgeschreven reistijd naar Brussel niet gehaald wordt. Het projectteam wil voorkomen dat maar met één treinproducent onderhandeld kan gaan worden.

Wanneer de offertes van Alstom en AnsaldoBreda in meer detail beoordeeld worden, wordt de offerte van AnsaldoBreda juist positiever beoordeeld. Al in juni doet AnsaldoBreda de eerste aanpassingen in het

³⁷² Verslag openbare verhoor van de heer Eland, vm. custom director Alstom, 27 mei 2015.

ontwerp, zodat de reistijd naar Brussel wel gerealiseerd kan worden. Vanwege de mate waarin de offerte van AnsaldoBreda voldoet aan alle gestelde technische eisen, lijkt de voorkeur van het projectteam naar deze trein te verschuiven. Vanuit die achtergrond valt te signaleren dat AnsaldoBreda in de tweede helft van 2003 op andere wijze bejegend wordt dan Alstom. De volgende paragrafen gaan daar nader op in.

6.7 AnsaldoBreda biedt een verbeterde trein aan: de V250

In 2003 wordt mevrouw Peijs de nieuwe minister van Verkeer en Waterstaat. Op 31 juli 2003 ontvangt zij een brief van NS waarin NS aankondigt treinen te gaan bestellen voor binnenlandse reizen en voor Brussel met een maximumsnelheid van 220 km/u. Dit komt overeen met de bieding die NS in 2001 gedaan heeft op de vervoersconcessie.

Voor minister Peijs is deze informatie nieuw. Zij ging ervan uit dat er internationaal met 300 km/u gereden zou gaan worden. In de 13^e voortgangsrapportage, die in november 2003 naar de Tweede Kamer wordt gezonden, meldt zij dan ook dat de Staat van mening is dat NS de gecontracteerde reistijden niet kan realiseren. Dit standpunt wordt ook mondeling gewisseld met NS. Aan NS wordt duidelijk kenbaar gemaakt dat de gecontracteerde reistijden gerealiseerd moeten worden. De directeur van HSA geeft aan dit signaal van de minister wel begrepen te hebben.

De heer **Döbken**: «*Nou, ik denk dat er wel een causaal verband tussen was. Je spreekt met ambtenaren, je spreekt met de mensen en je geeft in een gesprek al eens aan dat er problemen zijn met de reistijden. Je zegt: niet ieder bedrijf lukt het. Ja en dan schrijft de minister terug: je houdt je maar aan die reistijden.*»³⁷³

Hoewel ten tijde van het bod van NS en KLM voor de vervoersconcessie over de HSL-Zuid nadere toelichting is gevraagd over het realiteitsgehalte van het bod voor wat betreft de rijtijden naar Brussel met binnenlandse treinen, is deze kwestie in de onderhandelingen niet aan de orde gekomen.³⁷⁴ De Staat heeft geen nadere afspraken gemaakt over de wijze van handhaving van de rijtijden en mag volgens de concessieovereenkomst ook geen toezicht houden op de materieelbestelling. Pas in het najaar van 2003, een kleine twee jaar na ondertekening van de concessieovereenkomst, gaan er signalen naar NS dat de Staat denkt dat met deze treinen de overeengekomen rijtijden niet gehaald zullen worden. De aanbestedingsprocedure is dan al in een afrondende fase.

NS is zich ervan bewust dat de rijtijden naar Brussel een kritisch punt vormen in het bestek. Al in juni 2003 wordt AnsaldoBreda gevraagd de snelheid van de aangeboden trein iets verder op te voeren om te kunnen voldoen aan de rijtijdeisen in het bestek. AnsaldoBreda voldoet prompt aan dat verzoek. In het bestek zijn de dienstregelingsstijden uit de concessieovereenkomst voor binnenlandse verbindingen omgezet in kale rijtijden door aftrek van de dienstregelingsmarge. Voor de rijtijd naar Brussel wordt echter de 93 minuten dienstregelingsmarge gehanteerd als kale rijtijd. Sterker nog, er wordt een afrondingsmarge van 0,5 minuut bij opgeteld. De rijtijd naar Brussel waaraan treinproducenten moeten voldoen, bedraagt daarmee 93 ± 0,5 minuut.

³⁷³ Verslag openbare verhoor van de heer Döbken, vm. directeur HSA, 22 mei 2015.

³⁷⁴ Zie §4.9.

Tabel 6.1: Rijtijdeisen in concessieovereenkomst en bestek

Rijtijden	Concessieovereenkomst (inclusief speling)	Bestek (exclusief speling)
Amsterdam–Rotterdam	38 min	36 min
Amsterdam–Breda	62 min	58 min
Amsterdam–Brussel	93 min	93 ± 0,5 min

In de onderhandelingen met AnsaldoBreda in november 2003 legt NS het probleem van de rijtijden naar Brussel nogmaals op tafel en vraagt of AnsaldoBreda kan helpen met een oplossing, gelet op de berichten van de minister dat de gecontracteerde reistijden gerealiseerd moeten worden. AnsaldoBreda antwoordt bevestigend.

Mevrouw **Vos**: «*Waarom is men dan naar 250 km/u gegaan? Dat snappen we nog niet.*»

De heer **Döbken**: «*Dat is een beetje op ons verzoek gebeurd.*»³⁷⁵

In de derde ronde onderhandelingen met AnsaldoBreda, van 19 en 20 november 2003, wordt ook gesproken over de prijs van de treinen. NS vertelt AnsaldoBreda dat zijn aanbod te duur is en verzoekt AnsaldoBreda alles in het werk te stellen de prijs verder te reduceren. Als reactie hierop komt AnsaldoBreda met het voorstel de aandrijving van de trein uit te kleden. Door in plaats van vier aandrijfsystemen drie te installeren met een groter vermogen, kan de prijs omlaag terwijl de rijeigenschappen gelijk blijven. Dit concept biedt AnsaldoBreda begin december aan als alternatieve variant.

De basisvariant blijft uitgerust met vier aandrijfsystemen. Door ook voor deze variant voor een groter vermogen te kiezen, kan de aangeboden trein een maximumsnelheid bereiken van 250 km/u. Het prijsverschil tussen deze twee treinen bedraagt zo'n € 350.000 per trein. Hiermee komt AnsaldoBreda aan beide vragen van NS tegemoet; het biedt zowel een goedkopere als een snellere variant aan.

De vraag om een snellere variant wordt Alstom evenwel niet voorgelegd, zo verklaart Alstom.

Mevrouw **Vos**: «*Is u in die tijd ook gevraagd om eventueel de snelheid te verhogen naar 250 km/u?*»

De heer **Eland**: «*Nee.*»

Mevrouw **Vos**: «*Helemaal niet?*»

De heer **Eland**: «*Nee.*»³⁷⁶

Zo resulteert het gerommel van NS in de aanbesteding van de vervoersconcessie (door binnenlandse treinen te willen gebruiken op het traject naar Brussel) uiteindelijk in onregelmatigheden in de aanbesteding van de trein. Een van de producenten ontvangt laat in de procedure het verzoek om toch nog een iets snellere trein aan te bieden.

³⁷⁵ Verslag openbare verhoor van de heer Döbken, vm. directeur HSA, 22 mei 2015.

³⁷⁶ Verslag openbare verhoor van de heer Eland, vm. custom director Alstom, 27 mei 2015.

6.8 Gerommel met definitieve biedingen en aantallen

Definitieve biedingen

Aan beide aanbieders wordt gevraagd om op 5 december 2003 een definitieve offerte, een zogenoemd best and final offer, in te dienen. Deze offerte is voor 23 treinen, waarvan 17 voor HSA en 6 voor NMBS. Er blijven drie treinen in optie staan. Met AnsaldoBreda hebben op dat moment al drie ronden onderhandelingen plaatsgevonden, met Alstom nog maar één. Zoals hiervoor beschreven krijgt AnsaldoBreda bovendien het verzoek een snellere trein aan te bieden.

Alstom dient op 5 december 2003 een definitieve offerte in, waarin hij benadrukt zo veel mogelijk aan het bestek te voldoen. Om tegemoet te komen aan de wensen van NS, kiest Alstom zo veel mogelijk voor de voorgeschreven oplossingen uit het bestek, ook al is Alstom eigenlijk van mening dat de oplossingen uit het bestek niet optimaal zijn.

De definitieve offerte van AnsaldoBreda wordt al op 1 december 2003 ingediend, maar wordt in een aantal stappen nog aangepast. Op 5 december meldt AnsaldoBreda dat er nog een toilet verwijderd kan worden, waardoor elf extra klapstoelen geplaatst kunnen worden. De prijs daalt dan met € 25.000 per trein. Op 10 december – vijf dagen na de deadline – meldt AnsaldoBreda dat hij met een verbeterde indeling het aantal zitplaatsen kan laten toenemen tot 546, nog een dag later neemt dit toe tot 548.

Deze gang van zaken wekt bevreemding en is kenmerkend voor het verloop van de aanbestedingsprocedure. Dat AnsaldoBreda voorafgaand aan 5 december 2003 zijn definitieve offerte aanpast is in zichzelf al vreemd, een definitieve offerte is immers de laatste. Maar onaanvaardbaar is dat NS toestaat dat ook na 5 december 2003 de definitieve offerte van AnsaldoBreda wordt gewijzigd.

Sterker nog, NS baseert de vergelijking tussen de twee treinproducenten op de definitieve offerte van Alstom van 5 december en de gewijzigde offerte van AnsaldoBreda van 11 december. Dit is cruciaal. Door de dertien extra zitplaatsen die AnsaldoBreda in de dagen na de deadline nog in de trein plaatst, wordt de prijs per zitplaats – het belangrijkste gunningscriterium – van AnsaldoBreda lager dan die van Alstom. Op basis van de biedingen van 5 december had Alstom de laagste prijs per zitplaats. Alstom betitelt deze gang van zaken als bevreemdend.

De heer **Eland**: *«Het gaat meer over de preferentie die op een gegeven moment wordt uitgesproken voor een andere snelheid, misschien, en voor een singledekker. Het is voor mij ook heel vreemd geweest (...) dat de andere partij na het toch wel magische moment van 5 december betere aanbiedingen of addenda heeft ingediend.»³⁷⁷*

Op 16 december van 2003 vergelijkt de stuurgroep materieel, het gemeenschappelijk overleg van de twee opdrachtgevers, de offertes van de beide partijen. De stuurgroep ziet dat er – op basis van de ongelijke vergelijking – minimale prijsverschillen zijn tussen beide partijen en spreekt op dat moment een voorkeur uit voor de offerte van AnsaldoBreda.

³⁷⁷ Verslag openbare verhoor van de heer Eland, vm. customer director Alstom, 27 mei 2015.

De heer **Meerstadt**: «Wat in de Stuurgroep HSA is gedeeld, is een samenvattend sheetje met daarop de bieding van Alstom en de twee biedingen van AnsaldoBreda, met plusjes, minnetjes en rondjes. Naar ik meen is dat begin december geweest. Toen kwam duidelijk naar voren dat de bieding van AnsaldoBreda te prefereren was.»³⁷⁸

De overwegingen daarbij zijn dat de door AnsaldoBreda geboden trein een enkeldekstrein is, die daarmee attractiever en comfortabeler is voor de reiziger dan de dubbeldeks, dat de trein van AnsaldoBreda met zestien aangedreven assen minder gevoelig is voor slip dan de locomotief met rijtuigen van Alstom en dat de trein van AnsaldoBreda zo'n anderhalf tot twee minuten sneller is op het traject Amsterdam–Brussel. Ook wordt door NMBS ingebracht dat de trein van Alstom geen echt hsl-concept is. Dit laatste is echter nooit aan de treinproducenten gevraagd; het bestek vraagt immers om een trein met een maximumsnelheid van 220 km/u. In deze vergelijking is Alstom zodoende ongelijk behandeld. De vraag om een hogere snelheid is bovendien alleen aan AnsaldoBreda gesteld. NS maakt op basis van deze definitieve offertes echter nog geen keuze. Binnen twee weken krijgen de twee overgebleven treinproducenten het verzoek om nogmaals een offerte in te dienen, nu voor twaalf treinen.

Aantallen

Het aantal benodigde treinen is al vanaf de aanvang van de aanbestedingsprocedure een lastig punt in de procedure. NS weet nog niet goed hoeveel treinen exact nodig zijn. Het aantal benodigde treinen hangt bijvoorbeeld mede af van de vraag of gebruikgemaakt wordt van een tariefrestringie (bij lagere prijzen voor treinkaartjes moeten meer treinen ingezet worden), de exacte reistijden (op een bepaald moment ontstaat een omslagpunt waarbij de trein pas een uur later weer gebruikt kan worden in dienstregeling) en de vraag op welke andere trajecten het materieel ingezet gaat worden. Om een uursdienst tussen Amsterdam en Rotterdam te rijden zijn twee treinen nodig. Voor een halfuursdienst verdubbelt dat naar vier. Om een uursdienst van Amsterdam naar Breda te rijden zijn drie treinen nodig; voor een halfuursdienst zes. Om de in de concessie overeengekomen dienstregeling binnen Nederland te kunnen rijden heeft HSA dus tien treinen nodig.

Daarnaast zijn er treinen nodig voor de internationale verbindingen. Bij de oorspronkelijke reistijd van 93 minuten tussen Amsterdam en Brussel kan met vier treinstellen de uursdienst worden uitgevoerd, zoals die in de concessie is afgesproken. Met de toegenomen reistijd tot 101 minuten (zie hoofdstuk 5) zijn vier treinstellen niet genoeg en is een vijfde treinstel nodig. Voor deze verbinding is bovendien één reservetreinstel voorzien. De in totaal zes treinstellen worden gelijkmatig verdeeld over HSA en NMBS. Beiden zullen er drie bestellen.

In de concessie is daarnaast afgesproken dat er ieder uur een trein zal rijden van Brussel naar Breda en terug. Daarvoor zijn vier treinstellen nodig. Voor een rechtstreekse verbinding tussen Brussel en Den Haag vier maal per dag is nog één treinstel nodig.

Dit maakt een totaal van 20 treinen, waarmee de voorgeschreven dienstregeling uit de concessieovereenkomst kan worden nageleefd. Naast deze 20 treinen is het gebruikelijk om enkele treinen op reserve te

³⁷⁸ Verslag openbare verhoor van de heer Meerstadt, vm. president-directeur NS en vm. directielid NS, 28 mei 2015.

hebben, wanneer reguliere treinstellen reparatie of onderhoud nodig hebben. Hiervoor is 10% gebruikelijk. Met drie reservetreinen maakt dat een totaal van 23 treinen dat ook als aantal wordt opgegeven voor de definitieve biedingen van 5 december.

Tabel 6.2: Overzicht aantal te bestellen treinen november 2003

Verbinding	Benodigd aantal treinen
Amsterdam–Rotterdam (halfuursdienst)	4
Amsterdam–Breda (halfuursdienst)	6
Amsterdam–Brussel (halfuursdienst)	6 (waarvan 1 reserve; 3 NS, 3 NMBS)
Reservetreinen	3
Breda–Brussel	3
Den Haag–Brussel	1

In november 2003 aarzelt zowel HSA als NMBS over het aantal te bestellen treinen. In de gezamenlijke Stuurgroep materieel meldt NMBS dat hij niet mee wil werken aan de (voor de Belgen verlieslatende) verbindingen tussen Breda en Brussel en tussen Den Haag en Brussel. Daarmee zou het aantal benodigde treinen verminderen naar negentien. Met het wegvallen van de dienstregeling Breda–Brussel volstaat bovendien één onderhoudslocatie, omdat alle treinen langs Amsterdam komen.

De heer Descheemaecker, bestuurder van NMBS, schrijft over het wegvallen van een deel van de bestelling van NMBS: *«Pardon [de directeur reizigers van NMBS] wilde toch nog steeds 11 treinen bestellen, ik geen enkele. Het werden er uiteindelijk 3, om dat die nodig waren om de verplichte verbinding met Amsterdam te rijden, het gevolg van de formele akkoorden van 2000.»*³⁷⁹

Ook NS wil het aantal benodigde treinen verminderen om kosten te besparen. Hij probeert met de Staat tot een akkoord te komen om tot een langere ingroeiperiode voor de concessie te komen (zie ook hoofdstuk 5). Op die manier kan de bestelling van een aantal treinen naar achter worden geschoven. Van de negentien benodigde treinen wil HSA er in eerste instantie twaalf kopen en de overige zeven op een later moment.

De voorzitter: *«De heer Döbken vraagt aan u: zullen we minder bestellen? (...) Op 30 oktober 2003 bent u met elkaar dus serieus aan het kijken om minder treinen te bestellen. Kunt u uitleggen waarom in dezelfde periode op basis van een hoger aantal een best and final offer wordt gevraagd aan de industrie, die miljoenen aan het uitgeven is om u een goed bod te doen?»*

De heer Meerstadt: *«Nee. Daar heb ik geen inzage in gehad. Dat weet ik ook niet.»*³⁸⁰

NS is zich ervan bewust dat een herziening van de uitvraag onder de zestien treinen problemen met zich mee kan brengen, alhoewel de aanbestedingsdocumentatie enige ruimte laat voor het wijzigen van het aantal te bestellen treinen. HSA stelt in een memo aan haar aandeelhouders dat indien minder dan zestien treinen worden besteld, leveranciers gerechtigd zijn de offerte in te trekken en daarmee een nieuwe

³⁷⁹ Descheemaecker (2014).

³⁸⁰ Verslag openbare verhoor van de heer Meerstadt, vm. president-directeur NS en vm. directielid NS, 28 mei 2015.

aanbesteding af te dwingen. Dat «*vergt minimaal stevige onderhandelingen met de leveranciers*», aldus HSA.

De heer **Döbken**: «*Of de aanbestedingsrichting klopte of niet, weet ik niet, maar we hebben het risico genomen. En ja, met twaalf treinen zit je echt op een dieptepunt.*»³⁸¹

Mevrouw **Vos**: «*Mocht het nou wel of niet?*»

De heer **Döbken**: «*Nou, het is gebeurd en niemand heeft ertegen geprotesteerd.*»³⁸²

Op 18 december 2003, nog geen twee weken na de ingediende definitieve biedingen, wordt de gewijzigde uitvraag schriftelijk aan AnsaldoBreda en Alstom voorgelegd. Voor die tijd wordt dit al mondeling meegedeeld door senior inkoper Smulders. AnsaldoBreda en Alstom krijgen tot 8 januari de tijd om een nieuwe dan wel herziene offerte te doen. Alstom ziet hiervan af.

Met de langere ingroeiperiode beoogt NS financiële ruimte voor HSA te creëren, doordat zeven van de negentien treinen pas later gekocht en betaald hoeven worden. De door NS niet voorziene keerzijde hiervan is dat alleen AnsaldoBreda nog in de race blijft. NS heeft zich daarmee in een fuik gewerkt.

Mevrouw **Vos**: «*Op die manier zorgt u er zelf voor dat u in een fuik terecht komt waarin er maar één aanbieder overblijft.*»

De heer **Döbken**: «*Ja, dat klopt.*»³⁸³

Het is bijzonder opmerkelijk dat NS de aanbieders eind november vraagt om definitieve offertes voor 23 treinen, terwijl zowel NMBS als HSA nog niet weet hoeveel treinen exact nodig zullen zijn. NMBS laat HSA al half november weten zich te herbezinnen op de verbindingen naar Breda en Den Haag. Tegen de achtergrond van die twijfels is het onbehoorlijk de aanbieders een definitieve bieding voor 23 treinen te laten uitbrengen en nog geen twee weken later om offertes voor 12 treinen te vragen. Bovendien is de aanbestedingsprocedure op dat moment al in een zeer vergevorderd stadium.

Op 22 december 2003 laat Alstom weten deze gang van zaken niet correct te vinden. Alstom stelt zich op het standpunt dat NS op basis van de biedingen van 5 december, die immers zijn gepositioneerd als definitieve offertes, een keuze moeten maken voor een preferred bidder, waarmee de verdere onderhandelingen gevoerd worden. Alstom verzoekt NS dan ook uitspraak te doen wie de preferred bidder is op basis van de biedingen van 5 december en dient op 8 januari geen herziene offerte in.

De heer **Eland**: «*Daarna is het natuurlijk ook schriftelijk aan ons medege-deeld. Alstom heeft toen als volgt gereageerd: wij willen eerst dat u op basis van het BAFO (...)»*

Mevrouw **Vos**: «*«BAFO» is best and final offer».*

De heer **Eland**: «*(...) van 5 december laat weten met welke preferred supplier – sorry dat is weer Engels – u door wenst te gaan, want in het bestek staat beschreven dat je dan een gunningsfase ingaat. Mochten wij*

³⁸¹ Verslag openbare verhoor van de heer Döbken, vm. directeur HSA, 22 mei 2015.

³⁸² Verslag openbare verhoor van de heer Döbken, vm. directeur HSA, 22 mei 2015.

³⁸³ Verslag openbare verhoor van de heer Döbken, vm. directeur HSA, 22 mei 2015.

dat zijn, zullen wij daarna reageren. Maar tot die tijd krijgt u van ons geen aanbieding».³⁸⁴

Wel benadrukt Alstom zich niet terug te trekken uit de procedure, zijn offerte van 5 december blijft volgens Alstom zijn geldigheid behouden.

De heer **Eland**: «Bovendien, waarom zou je zulke ongelooflijk innoverende zaken doen voor slechts twaalf treinstellen? Op dat moment was er geen enkele zekerheid dat de opties misschien later gevraagd zouden worden.»³⁸⁵

Analyse wijziging aantal te bestellen eenheden

In het publicatiebericht is een voorbehoud opgenomen ten aanzien van het aantal te bestellen treinen. Het is duidelijk dat de wijziging van het aantal te bestellen treinen van zestien plus optioneel tien naar twaalf plus optioneel zeven, een forse wijziging van de opdracht is.

De belangrijkste vraag is of de wijziging van de omvang van de opdracht toegestaan is *nadat* een best and final offer is gevraagd aan de inschrijvers. Buiten discussie staat dat dit onbetamelijk is richting de inschrijvers. Zij hebben immers tijd en geld geïnvesteerd in de voorbereiding en indiening van de definitieve offerte. Om vervolgens nauwelijks twee weken later om een nieuwe offerte te vragen is vreemd. Het zou in de rede hebben gelegen om *niet op 5 december* om een best and final offer te vragen, maar deze pas te vragen *nadat* de wijziging van het aantal eenheden aan de inschrijvers was gecommuniceerd.

Tabel 6.3: Overzicht aantal te bestellen treinen op verschillende momenten

Datum	Aantal treinen (+optie)	Waarvan NS
29 mei 2002 (aankondiging aanbesteding)	16 (+10)	9 (+7)
5 december 2003 (definitieve offertes)	23 (+3)	16
18 december 2003 (formele reductie aantal treinen)	12 (+7)	9 (+7)
20 mei 2004 (koopovereenkomst)	12 (+14)	9 (+14)
zomer 2005 (uiteindelijk besteld)	19	16

Hoewel de vraag om een kleiner aantal treinen formeel mag, pakt het in de praktijk voor NS buitengewoon onhandig uit. Door de wijziging van het aantal te bestellen treinen blijft NS over met maar één aanbieder. Dit is wel de treinproducent die al de voorkeur genoot van NS op basis van de definitieve offertes.

6.9 Verder met AnsaldoBreda: de onderhandelingen en gunning in 2004

Begin 2004 doet AnsaldoBreda een nieuwe offerte op basis van de gereduceerde aantallen. Als de deadline op 8 januari 2004 verstrijkt en van Alstom geen nieuwe offerte is ontvangen, constateert NS dat Alstom zichzelf daarmee uit de aanbestedingsprocedure terugtrekt. Intern juridisch advies bevestigt de juistheid van deze gang van zaken. Op

³⁸⁴ Verslag openbare verhoor van de heer Eland, vm. customer director Alstom, 27 mei 2015.

³⁸⁵ Verslag openbare verhoor van de heer Eland, vm. customer director Alstom, 27 mei 2015.

30 januari 2004 benadrukt Alstom nogmaals dat dat hij zich niet heeft teruggetrokken uit de aanbestedingsprocedure.

Aangezien Alstom weigert een herziene offerte in te dienen, blijft alleen AnsaldoBreda over om mee te onderhandelen. Het lijkt erop dat AnsaldoBreda op de hoogte is van het feit dat hij als enige is overgebleven, hetgeen een verklaring kan zijn voor het uitermate moeizame verloop van de onderhandelingen vanaf februari 2004.

De offerte van AnsaldoBreda in 2004 stijgt behoorlijk in prijs ten opzichte van de offerte van 5 december 2003, namelijk van € 18,9 miljoen per trein in december 2003, naar € 20,2 miljoen per trein in januari 2004. Deze stijging komt bijna volledig door de verrekening van de vaste (ontwikkel)kosten voor de treinserie. Deze bedragen € 26,1 miljoen. Als deze over 12 in plaats van over 23 treinen worden omgeslagen, stijgt de prijs per trein met € 1,04 miljoen per trein. Deze aldus verklaarbare prijsstijging is naderhand één van de aanleidingen voor een strafrechtelijk onderzoek in België (zie §6.10).

Op 10 februari 2004 constateert NS dat doordat Alstom zich heeft teruggetrokken uit de aanbestedingsprocedure en AnsaldoBreda geen tijdige levering kan garanderen, de tijdige levering van materieel onmogelijk is geworden. NS heeft echter geen keuze dan door te gaan met AnsaldoBreda. De gesprekken met AnsaldoBreda over met name het leverschema verlopen zeer moeizaam. Sterker nog, het aangeboden leverschema van AnsaldoBreda verslechtert. Op 20 februari 2004 biedt AnsaldoBreda een herzien leverschema dat acceptabel is voor HSA, maar daar staat wel een hogere prijs tegenover. HSA is daar zeer teleurgesteld over. Daarbij komt dat AnsaldoBreda de aangepaste boeteclausules herzielt naar zijn oorspronkelijke voorstel, vraagt om een immuniteitsperiode – een termijn waarop vertraging van de levering niet leidt tot boetes – van drie maanden en uitsluit dat vergoeding voor gevolgschade door vertragingen gevorderd kan worden. Op 23 februari 2004 wordt gesproken over een «go/no go»-besluit. NS heeft het gevoel bij AnsaldoBreda in de tang te zitten. Op 2 maart 2004 schrijft directeur Döbken aan de aandeelhouders HSA: «*Ondanks herhaalde pogingen dreigen de onderhandelingen nu in een impasse te geraken. Doorgaan met AnsaldoBreda op deze basis betekent tekenen bij het kruisje op hun voorwaarden. Afwachten tot een beweging van AnsaldoBreda komt in onze richting betekent kostbare tijd die de levertijd nog verder onder druk zet.*»

Er wordt vervolgens een aantal dagen stevig onderhandeld. De heer Van Dijk, de directeur van NSFSC, krijgt een prominente rol bij de onderhandelingen. AnsaldoBreda lijkt in de richting van NS te bewegen en op 16 maart 2004 wordt een zogenoemde letter of intent ondertekend door beide partijen, waarin de partijen aangeven dat zij er met elkaar uit denken te komen. AnsaldoBreda blijft echter stug onderhandelen over met name de boeteclausules, de immuniteitsperiode en het uitsluiten van gevolgschade. De onderhandelingen verlopen dermate moeizaam dat de termijn in de letter of intent eind april verstrijkt. Medio mei 2004 bereiken partijen overeenstemming en wordt de koopovereenkomst getekend.

Uitkomst onderhandelingen

Het lukt AnsaldoBreda de maximale boete per dag bij te late levering te verlagen tot 0,05% van de eenheidsprijs. In de oorspronkelijke voorwaarden stond een maximale boete per dag van 2%. Ook is de totale boete gemaximeerd op 20% van de totale contractwaarde. Daar staat

tegenover dat een immuniteitsperiode, zoals AnsaldoBreda graag wil, uiteindelijk niet wordt overeengekomen. Er komt een garantieverklaring van Finmeccanica. Achteraf bezien valt vooral op dat AnsaldoBreda een punt maakt van allerlei zaken die op vertraagde levering zien. Illustratief is het voorbeeld van de immuniteitsperiode die AnsaldoBreda herhaaldelijk voorstelt. Een dergelijke immuniteitsperiode is namelijk een vrijbrief voor te late levering. NS had zich medio maart 2004 moeten afvragen of AnsaldoBreda daadwerkelijk in staat zou zijn tijdig deugdelijke treinen af te leveren volgens het leverschema dat al met veel pijn en moeite tot stand was gekomen. De moeizame onderhandelingen zijn een gevolg van het veranderen van het aantal te bestellen eenheden, waardoor er feitelijk maar één inschrijver overbleef. Daarmee is niet gezegd dat NS had moeten overgaan tot heraanbesteding, maar het is wel een scenario dat serieus overwogen had moeten worden, gezien de opeenstapeling van problemen bij de onderhandelingen.

Geen geld voor treinen?

In diverse media is in de afgelopen jaren gesuggereerd dat de keuze voor AnsaldoBreda ingegeven is door het feit dat hij de goedkoopste trein heeft aangeboden. Omdat HSA zo veel moest betalen voor de concessie, zou er onvoldoende geld overblijven voor goede treinen, zo wordt geschetst.

De commissie ziet deze veronderstelling niet gestaafd door de documenten. Prijs per zitplaats was wél het belangrijkste gunningscriterium, hetgeen zou kunnen suggereren dat er onvoldoende geld was voor een goede trein. Maar de offerte van AnsaldoBreda was niet per se de voordeligste. In de eerste offertes, zoals die in april 2003 gedaan worden, ligt de prijs van Alstom voor zestien treinen zo'n € 9 miljoen lager dan die van AnsaldoBreda. Alstom levert per trein bovendien twaalf extra zitplaatsen.

Als de definitieve offertes ingediend worden, zijn de onderhandelingen met AnsaldoBreda al enige tijd gaande. AnsaldoBreda krijgt dan te horen dat zijn offerte duurder is dan de offerte van de concurrent, wat de aanleiding vormt voor zowel een nieuw ontwerp als een herberekende prijs. Het verschil met Alstom is in die fase verwaarloosbaar klein (1%). Er is dus geen sprake van dat AnsaldoBreda verreweg de goedkoopste trein aanbod.

Communicatie met andere treinproducenten

Op 22 april 2004 krijgen de overige aanbidders Alstom, Siemens en Bombardier, te horen dat de opdracht aan AnsaldoBreda wordt gegund. Alstom ontvangt een uitgebreide motivering waarom hij de opdracht niet gegund heeft gekregen. NS stelt ten eerste dat op basis van de offertes van 5 december 2003 de offerte van Alstom niet «*the most interesting*» was. Vervolgens stelt NS dat Alstom desalniettemin de kans heeft gekregen een herziene offerte te doen op basis van de gewijzigde aantallen treinstellen. Dat Alstom geweigerd heeft op dit verzoek in te gaan is voor rekening van Alstom zelf. Alstom heeft zichzelf daardoor buiten de procedure geplaatst aangezien zijn offerte van 5 december 2003 niet te vergelijken is met de herziene bieding van AnsaldoBreda, doordat de aantallen treinstellen verschillen.

Alstom reageert op 6 mei 2004 schriftelijk op deze brief. Hierin stelt hij onder andere nog nooit eerder een procedure te hebben meegemaakt waarin sprake is van een dusdanig grote bijstelling van de omvang van de opdracht. Ook spreekt Alstom NS aan op het «*interesting*» aanbod van AnsaldoBreda. Alstom stelt dat dit geen gunningscriterium is, dus dat dit geen rol heeft mogen spelen bij de keuze voor de winnaar.

De heer **Eland**: «*Ten eerste vraagt u na het moment van best and final offer een nieuwe aanbieding, maar dat is volgens ons buiten de procedure. Ten tweede vraagt u iets wat buiten de besteksbandbreedte valt, namelijk twaalf treinen, terwijl er toch duidelijk overal zestien tot zeventwintig treinen staat.*»³⁸⁶

NS antwoordt hierop op 16 juni 2004 met een brief waarin per gunningscriterium wordt toegelicht hoe de offertes van Alstom en AnsaldoBreda zich tot elkaar verhouden. Uit die toelichting blijkt dat de aangeboden V230-trein van AnsaldoBreda per zitplaats 1,6% goedkoper is dan het aanbod van Alstom. Dit is echter niet de trein die uiteindelijk geleverd gaat worden. De V250 is per zitplaats net iets duurder dan die van Alstom. Bovendien zijn deze prijzen gebaseerd op de informatie uit de aangepaste offerte van AnsaldoBreda na het verstrijken van de deadline. Ook wordt Alstom verteld dat de voorbehouden die Alstom maakt in zijn toelatingsproces de voordelen van een scherper leverschema ten opzichte van AnsaldoBreda tenietdoen.

Alstom vraagt nog wat opheldering over bijvoorbeeld de rekenwijze per zitplaats (met hoeveel zitplaatsen werd gerekend?) maar onderneemt uiteindelijk geen juridische stappen tegen NS.

De heer **Eland**: «*Wij achtten dat op dat moment niet opportuun, omdat wij ook nog in een andere aanbestedingsprocedure met de NS zaten voor de vervanging van het sprintermaterieel.*»³⁸⁷

6.10 Onregelmatigheden tijdens de aanbesteding

De commissie heeft de nodige schendingen van het aanbestedingsrecht gesignaleerd. Er is daarmee in aanbestedingsrechtelijke zin sprake van diverse onregelmatigheden, zoals beschreven in § 6.8. De commissie heeft echter geen aanwijzingen dat er in strafrechtelijke zin sprake is van onregelmatigheden, dat wil zeggen van strafbare feiten.

Aanbestedingsrechtelijke onregelmatigheden

De commissie constateert ernstige onregelmatigheden in de aanbestedingsprocedure. De meest pregnante betreft het accepteren van aanpassingen aan de offerte van AnsaldoBreda na het passeren van de deadline. Deze aanpassing vormt een cruciaal verschil in de beoordeling van de offertes, omdat AnsaldoBreda daarmee de scherpste prijs per zitplaats levert. In de uiteindelijke procedure doet dit er niet meer toe, omdat Alstom besluit geen nieuw bod uit te brengen voor twaalf treinen.

Ook het feit dat wél aan AnsaldoBreda gevraagd wordt een definitieve offerte uit te brengen met een hogere snelheid, maar niet aan Alstom, is in tegenspraak met de regels van aanbestedingsprocedures om partijen

³⁸⁶ Verslag openbare verhoor van de heer Eland, vm. customer director Alstom, 27 mei 2015.

³⁸⁷ Verslag openbare verhoor van de heer Eland, vm. customer director Alstom, 27 mei 2015.

een gelijke behandeling te geven. NS is van mening dat alle partijen wel degelijk gelijk behandeld zijn.

De heer **Smulders**: «Als NS hebben wij echt een reputatie, niet alleen bij de HSL, maar in alle procedures, dat wij heel precies zijn om iedereen gelijk en transparant te behandelen.»³⁸⁸

Ernst & Young-rapport

De aanbestedingsprocedure van de V220/V250 is in België onderwerp van onderzoek geweest. In 2013 laat de toenmalige topman van NMBS, de heer Descheemaecker, onderzoeken of er sprake was van onregelmatigheden bij de aankoopprocedure van de treinen. Twee vragen vormen de aanleiding voor het onderzoek. Ten eerste de vraag waarom de snelheid van de door AnsaldoBreda aangeboden trein verhoogd is naar 250 km/u. Ten tweede de vraag waarom de prijs van de treinen met ongeveer € 1 miljoen per stuk toenam. Er worden geen bewijzen van fraude gevonden.

De **voorzitter**: «U hebt geen bewijzen van onregelmatigheden.»

De heer **Descheemaecker**: «Ik heb geen enkel element gezien waarvoor ik een strafrechtelijke klacht zou moeten neerleggen bij wie dan ook.»³⁸⁹

Verkoop informatie aan treinproducent

In februari 2015 wordt bekend dat een externe consultant die betrokken was bij de aanbesteding van de Sprinter Nieuwe Generatie, mogelijk vertrouwelijke informatie aan Bombardier zou hebben verkocht. Deze persoon was niet betrokken bij de aanbestedingsprocedure V220/V250, maar wel bij de uitvoering van de koopovereenkomst. Volgens de commissie is er aanwijzing noch aanleiding, op basis van het door haar verrichte onderzoek, om te vermoeden dat zich een dergelijke ernstige onregelmatigheid bij deze aanbestedingsprocedure heeft voorgedaan.

6.11 Koopovereenkomst met AnsaldoBreda

Op 20 mei 2004 worden de koopovereenkomsten met AnsaldoBreda getekend door NSFSC. Deze overeenkomsten betreffen twaalf treinen (negen voor NSFSC en drie voor NMBS), waarvan de eerste op 1 maart 2007 en de twaalfde en laatste trein op 1 september 2007 geleverd wordt. Van het moment van tekenen van de overeenkomst heeft AnsaldoBreda dus 2 jaar en 8,5 maanden, ofwel 32,5 maanden de tijd om de eerste trein te ontwerpen, bouwen, testen en toegelaten te krijgen. De overeenkomst voorziet bovendien in de mogelijkheid nog extra treinen bij te bestellen. Ook hiervoor is een levertijd opgenomen. Ook is van tevoren overeengekomen welke treinen naar NMBS gaan en welke naar NSFSC.

In 2009 onthult NS de naam voor deze treinen. Ze worden Fyra genoemd. Fyra is het Zweedse woord voor vier. Het verwijst naar de vier steden waartussen de trein gaat rijden: Amsterdam, Rotterdam, Antwerpen en Brussel.

³⁸⁸ Verslag openbare verhoor van de heer Smulders, vm. senior inkoper rollend materieel NS, 22 mei 2015.

³⁸⁹ Verslag openbare verhoor van de heer Descheemaecker, vm. gedelegeerd bestuurder NMBS, 5 juni 2015.

Prijs

De totale omvang van de koopovereenkomsten is € 248 miljoen, voor twaalf treinen. Als gebruikgemaakt wordt van de mogelijkheid extra treinen te bestellen, kosten die € 17,3 tot € 17,5 miljoen per stuk. NSFSC betaalt hiervan ruim € 186 miljoen voor negen treinen, ofwel € 20,7 miljoen per trein.

Aansprakelijkheden

AnsaldoBreda is aansprakelijk voor directe schade ten gevolge van een gebrekkige levering. Directe schade omvat zaakschade of schade ten gevolge van dood of verwondingen. Deze aansprakelijkheid blijft bestaan, ook na beëindiging van de koopovereenkomst. De hoogte van deze aansprakelijkheid is gemaximeerd op € 51 miljoen. De hoogte van de boetes voor vertraging zijn gefixeerd op 20% van de totale koopprijs.

Verantwoordelijkheden zijn duidelijk gedefinieerd in de koopovereenkomst en de verdeling van risico's is duidelijk herleidbaar. De koopovereenkomst hoeft dan ook niet tot problemen te leiden. De wijze van sturing op en de uitvoering van de koopovereenkomst hebben wel een cruciale rol gespeeld, hierop wordt in hoofdstuk 7 uitvoeriger ingegaan. Wel is problematisch dat het leverschema voorwaardelijk is onder enkele condities en assumpties, zoals de beschikbaarheid van de HSL-Zuid voor testritten. Tijdens het bouwproces zullen deze condities en assumpties een belangrijke rol gaan spelen in de discussie tussen NSFSC en AnsaldoBreda over de verantwoordelijkheid voor de opgetreden vertraging. Die discussie zal uiteindelijk tot aan de schikking in 2014 voortduren.

Vertraagde bestelling treinen?

In de zomer en herfst van 2003 gebruikt HSA de nog niet bestelde treinen als drukmiddel richting de Staat (zie §5.3). Hoewel de aankoopprocedure van de treinen vertraging heeft opgelopen, zijn er geen signalen dat de aankoopprocedure op enig moment bewust vertraagd is. Op geen enkel moment is er sprake geweest van het niet nemen van vervolgstappen omdat er nog geen respons van de Staat is.

6.12 Conclusies

NS heeft onvoldoende rekening gehouden met de complexiteit van de opdracht

Doordat NS en KLM een bod hebben uitgebracht waarin met binnenlands materieel ook naar Brussel gereden gaat worden, moeten de nieuwe treinen in samenwerking met NMBS worden aangeschaft. NMBS heeft voor de internationale verbinding een hogesnelheidstrein voor ogen, terwijl NS een minder snelle, en daarmee goedkopere trein wil aanschaffen, die hoofdzakelijk voor binnenlands vervoer over de HSL-Zuid gebruikt zal worden. Deze verschillende wensen en de verschillende manieren waarop deze geformuleerd worden, compliceren het aankoopproces van de treinen in belangrijke mate. De commissie constateert dat NS zich onvoldoende gerealiseerd heeft wat de impact zou zijn van een gezamenlijk aankoopproces, zeker indien daar geen duidelijke afspraken over zijn gemaakt. NS heeft de aanbestedingsprocedure extra gecompliceerd door HSA en NSFSC samen de procedure uit te laten voeren.

Ook het feit dat de treinen moeten voldoen aan de nieuwe Europese eisen voor interoperabiliteit bemoeilijkt het aankoopproces. In combinatie met de kleine hoeveelheid treinen die nodig is, de ongebruikelijke gevraagde

snelheid van 220 km/u en de strikte commerciële voorwaarden die NS in de koopovereenkomst wil opnemen, is het voor treinenbouwers een weinig aantrekkelijke opdracht. NS heeft zich daar in de aanloop naar het aanbestedingsproces onvoldoende rekenschap van gegeven.

NS heeft treinproducenten onvoldoende op geschiktheid geselecteerd. Selectiecriteria of eisen die treinproducenten selecteren op de benodigde ervaring met turnkeycontracten, ervaring met het zelfstandig bouwen van (hogesnelheids)treinen of een (bewezen) trackrecord van tijdige oplevering waren tot verbazing van de commissie geen onderdeel van de beoordeling van potentiële leveranciers. Dat is een des te groter gemis, omdat NS niet met alle potentiële treinproducenten bekend is.

Daarnaast zet NS een onrealistische vraag in de markt: een nieuwe trein ontwikkelen en bouwen binnen drie jaar is met de gevraagde specificaties bij voorbaat nagenoeg onmogelijk. Een aantal gerenommeerde treinenbouwers haakt of valt dan ook in verschillende fasen van de aanbestedingsprocedure af, waardoor alleen de Franse treinenbouwer Alstom en de voor NS onbekende Italiaanse bouwer AnsaldoBreda de onderhandelingen ingaan.

Ernstige onregelmatigheden in de aanbestedingsprocedure

In het najaar van 2003 benadrukt minister Peijs dat zij NS zal houden aan de gecontracteerde rijtijden naar Brussel. NS vraagt daarop alleen aan AnsaldoBreda de aangeboden trein zo aan te passen, dat met hogere snelheid gereden kan worden, zodat de rijtijden naar Brussel wel gehaald zullen worden. AnsaldoBreda biedt hierop een trein aan met een maximumsnelheid van 250 km/u aan. Deze vraag wordt echter niet voorgelegd aan Alstom, waarmee de inschrijvers niet gelijk behandeld worden. Daarnaast vindt NS het een belangrijk pluspunt dat AnsaldoBreda een enkeldeksrein aanbiedt. Dat is opmerkelijk, omdat in de aanbestedingsdocumentatie nadrukkelijk wordt gesteld dat zowel enkeldeks- als dubbeldeksreinen aangeboden mogen worden.

Ook na indiening van de definitieve biedingen krijgt AnsaldoBreda een voorkeursbehandeling. Na de deadline van 5 december 2003 van de definitieve offertes staat NS AnsaldoBreda toe wijzigingen door te voeren in het ontwerp, waardoor er meer zitplaatsen in de trein passen. NS neemt deze extra zitplaatsen ten onrechte mee in de berekening van de prijs per zitplaats. Hierdoor komt AnsaldoBreda uiteindelijk op de laagste prijs per zitplaats, hetgeen het belangrijkste gunningscriterium is.

De commissie beoordeelt de voorkeursbehandeling die AnsaldoBreda krijgt van NS en de ongeloofloofde wijziging van het definitieve bod als ernstige onregelmatigheden in deze procedure.

De commissie signaleert tevens diverse ernstige tekortkomingen in de aanbestedingsprocedure. De procedure zoals die beschreven wordt door NS laat in de praktijk aan duidelijkheid te wensen over. Dat is in zichzelf al een belangrijke tekortkoming in de procedure. Zo weten treinproducenten vooraf niet hoe de verschillende gunningscriteria ten opzichte van elkaar gewogen worden. Ook wordt gebruikgemaakt van een wachtkamerprocedure die niet van tevoren is beschreven.

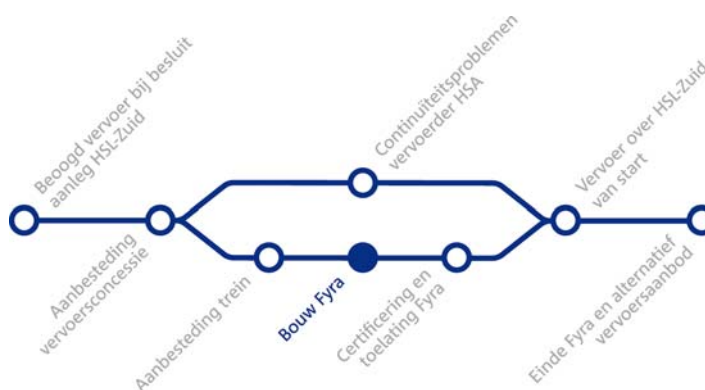
Late wijziging aantal treinen leidt tot één aanbieder

De tekortkoming met het grootste gevolg is echter de zeer late wijziging van het aantal te bestellen treinen, die plaats vindt nadat de *definitieve* offertes zijn ontvangen. Hoewel NS zich wel het recht had voorbehouden het aantal te bestellen treinen gedurende de aanbestedingsprocedure te wijzigen, vindt de commissie het onbestaanbaar dat NS de procedure op deze wijze heeft gecompliceerd. Door het aantal te bestellen treinen aanzienlijk terug te brengen (van 23 naar 12) blijft uiteindelijk maar één leverancier over, AnsaldoBreda. Dit is des te kwalijker, daar NS deze definitieve offertes van de leveranciers heeft gevraagd, terwijl binnen NS al duidelijk was dat dat aantal treinen niet besteld zou gaan worden.

De commissie concludeert dat NS grote steken heeft laten vallen in de aanbestedingsprocedure. Met name treinenbouwer Alstom heeft hiermee geen eerlijke kans gekregen in de procedure. De commissie acht het onverstandig dat NS zichzelf de mogelijkheid ontnomen heeft te kiezen uit verschillende aanbieders.

7. Bouw Fyra

7.1 Inleiding



Nu de koopovereenkomst is getekend kan AnsaldoBreda aan de slag met het verder ontwerpen en het bouwen van de Fyra. Dit proces verloopt echter verre van voorspoedig. De levering van de Fyra wordt keer op keer vertraagd en afwijkingen van de kwaliteitseisen (zogenoemde non-conformiteiten) pakt AnsaldoBreda niet voortvarend op. NSFSC blijkt contractueel echter weinig mogelijkheden te hebben om dit te beïnvloeden. Uiteindelijk is de tijdsdruk om te starten met de Fyra zo hoog dat de Fyra's worden overgenomen terwijl ze nog niet voldoen aan alle eisen. Hiermee verliest NSFSC een belangrijk pressiemiddel om invloed uit te oefenen op AnsaldoBreda.

NSFSC en NMBS hebben ieder een afzonderlijke koopovereenkomst met AnsaldoBreda. Die overeenkomsten zijn inhoudelijk grotendeels gelijk. Er is één aanspreekpunt voor beide overeenkomsten: de algemeen projectmanager. Hij vertegenwoordigt zowel NSFSC als NMBS. NSFSC heeft het grootste aantal treinen besteld en levert daarom de algemeen projectmanager. Voor het grootste deel van het Fyra-project is dat de heer De Leeuw, die gedetacheerd is vanuit het NS-onderdeel NS Reizigers.

NSFSC en NMBS verdelen de taken voor het toezien op de naleving van de koopovereenkomsten. NSFSC houdt toezicht op de fabriek van AnsaldoBreda in Pistoia, NMBS op de fabriek in Napels. NSFSC huurt hiervoor consultantsbedrijf Lloyd's Register Rail Europe (hierna: Lloyd's Europe) in, NMBS voert het toezicht zelf uit. De voortgang van de productie van de Fyra wordt door NMBS en Lloyd's gerapporteerd aan de algemeen projectmanager en besproken in de Projectgroep V250. Deze projectgroep bestaat uit vertegenwoordigers van NMBS en Lloyd's (namens NSFSC) en wordt voorgezeten door de algemeen projectmanager. Besluitvorming over aanpassingen van de overeenkomst vindt plaats in de directies van NSFSC en NMBS.

Dit hoofdstuk beschrijft de periode tussen 2004 en 2012, waarin de Fyra's ontworpen en gebouwd worden. In de tekst wordt het ontwerp- en productieproces op hoofdlijnen beschreven, waarbij vooral aandacht is voor de interactie tussen NS en AnsaldoBreda.

7.2 Levering Fyra keer op keer vertraagd

Planning vanaf het begin onrealistisch

In de koopovereenkomsten die NSFSC en NMBS op 21 mei 2004 met AnsaldoBreda sluiten is een planning opgenomen voor de levering van de treinen. Een planning die met veel pijn en moeite tot stand is gekomen tijdens de onderhandelingen tussen NS en AnsaldoBreda (zie §6.9). Volgens die planning vindt de levering van de eerste trein plaats op 1 maart 2007 en de laatste trein op 1 september 2007. Deze planning van ongeveer 33 maanden tot oplevering van de eerste trein is echter ingegeven door de start van de concessiebetalingen en niet gebaseerd op de reële doorlooptijden voor het bouwen en ontwerpen van treinen. Zo geeft projectleider Roelofs van Lloyd's aan dat voor het ontwerpen en bouwen van een trein een veel ruimere planning gebruikelijk is.

De heer **Roelofs**: «Voor een trein die niet van de plank beschikbaar is – met «van de plank beschikbaar» doel ik op een bestaande productielijn of een type dat al voor een andere spoorwegmaatschappij wordt gebouwd – moet je 50 tot 60 maanden rekenen. Dat zit hem met name in het engineeringtraject, het hele ontwerp van de trein. Dat kost extra tijd aan de voorkant.»³⁹⁰

AnsaldoBreda is er echter van overtuigd dat hij binnen de gestelde termijn van 33 maanden een goed functionerende trein kan ontwerpen en bouwen. President-directeur Manfellotto geeft aan dat AnsaldoBreda dit bij andere treinen ook lukte.

De heer **Manfellotto** : «Wij hebben de ETR 1000 gerealiseerd, een veel snellere trein dan de Fyra, echt een doorontwikkeld type. In onze fabriek zijn we in 2012 begonnen met het bouwen van het eerste deel. De eerste zes treinen, inclusief homologatie, certificatie en met alle tests en alle vereisten van dien, worden op 14 juni van dit jaar commercieel in bedrijf genomen, dus volgende week. We hebben er al twaalf in onze fabriek staan. Aan het eind van dit jaar zullen er achttien worden geleverd. Rekent u maar uit, die tijden komen overeen met de planning waar we het over hebben.»³⁹¹

Al in 2004 constateert HSA in haar businessplan dat het leverschema zeer kritisch is en dat elke vertraging in de bouw direct gevolgen heeft voor de startdatum van het vervoer. Dat zich vertragingen voor zullen doen ligt bij NS wel in de lijn der verwachting, zo geeft algemeen projectmanager De Leeuw aan:

Mevrouw **Vos**: « Bij de koopovereenkomst hoort ook een planning voor de levering van de treinen. Volgens die planning zou de eerste trein op 1 maart 2007 worden geleverd. Verwachtte u eind 2004 dat dat leverings-schema gehaald zou worden door AnsaldoBreda? »

De heer **De Leeuw**: «Nee, dat verwachtte ik niet. (...) Eigenlijk was er (...) al vertraging toen de inkt nog niet droog was. Als je uitgaat van drie jaar voor zo'n traject, kun je dat gewoon weten, zeker gelet op de risico's die erin zaten en de losse eindjes, niet alleen voor de concessiehouder HSA, bijvoorbeeld in relatie tot België – dat heb ik in de verhoren gehoord –

³⁹⁰ Verslag openbare verhoor van de heer Roelofs, vm. projectleider Lloyd's Register Rail Europe, 1 juni 2015.

³⁹¹ Verslag openbare verhoor van de heer Manfellotto, president-directeur van AnsaldoBreda, 11 juni 2015.

maar ook in het contract. In Appendix 4, over het leverschema, staan een aantal aannames waarop de planning gebaseerd is. Daarbij gaat het onder andere over de verkrijgbaarheid van de gecertificeerde ERTMS, de verkrijgbaarheid van een ATB-STM³⁹² en de beschikbaarheid van testen gedurende 24 uur per dag op een spoorlijn. Als je dat las, dacht je: het kan niet zo zijn dat geen van al deze risico's gaat optreden.»³⁹³

Het is tevens direct duidelijk dat eventuele vertragingen grote consequenties hebben.

De heer **Döbken**: *«Bij NS hadden we ook voorbeelden dat materieel te laat werd geleverd. Soms merk je daar niet zo veel van, omdat NS dan kan doorrijden met haar oude spullen. Maar dat ging op de HSL-Zuid natuurlijk niet. Er was niets wat daarop kon rijden. Er was niets wat was toegelaten om daarop te rijden.»³⁹⁴*

Overigens kan HSA met de planning uit de koopovereenkomst sowieso de aanvangsdatum niet halen, zelfs als de treinen volgens planning geleverd worden. De aanvangsdatum die HSA en de Staat afspreken is 1 april 2007. Als de eerste Fyra's pas in maart 2007 geleverd worden, is er voor HSA vrijwel geen tijd over om ervaring op te doen met de treinen en personeel op te leiden voordat de Fyra ingezet wordt voor vervoer met reizigers.

De heer **Smulders**: *«Natuurlijk wil je met een trein die geleverd wordt ook proefdraaien. (...) Daar was weinig tot geen tijd voor, dus die trein had eigenlijk vanaf het begin goed moeten zijn. In de praktijk is dat lastig, dus het was inderdaad zoeken of dat wel of niet haalbaar was.»³⁹⁵*

Vertraging in het productieproces

Een half jaar na het sluiten van de koopovereenkomst meldt projectleider Roelofs van Lloyd's de eerste signalen van vertraging van de levering. Lloyd's is door NSFSC ingehuurd om toe te zien op de naleving van de koopovereenkomst door AnsaldoBreda.³⁹⁶ In november 2004 schrijft Roelofs in zijn plan van aanpak dat AnsaldoBreda problemen heeft met naleven van de contractuele afspraken. Hij baseert dit op de eerste plannings die AnsaldoBreda opstelt en op de ervaringen die de Deense spoorwegen hebben met een order bij AnsaldoBreda. In zijn plan van aanpak benoemt Roelofs het risico dat AnsaldoBreda de gevolgen van de vertraging (onafhankelijk van de feitelijke oorzaak) af zal wentelen op NSFSC.

De heer **Roelofs**: *« Wij hadden het vermoeden dat het ontwerptraject veel langer zou gaan duren, namelijk zo'n tweeënhalf jaar. In de planning bij het contract staat één jaar. De leverancier zal niet na een jaar willen toegeven dat het tweeënhalf jaar wordt, want dat betekent dat er gedeald moet worden over een boete voor een leververtraging van anderhalf jaar. Bij contractmanagement kies je ervoor dat een vertraging wordt vastgelegd op het moment dat zij wordt vastgesteld, inclusief de veroorzakende partij en de consequenties. Dat zou niet in het belang zijn*

³⁹² Automatische Treinbeïnvloeding – Specific Transmission Module: een beveiligingssysteem.

³⁹³ Verslag openbare verhoor van de heer De Leeuw, vm. algemeen projectmanager Fyra namens NSFSC en NMBS, 1 juni 2015.

³⁹⁴ Verslag openbare verhoor van de heer Döbken, vm. directeur HSA, 22 mei 2015.

³⁹⁵ Verslag openbare verhoor van de heer Smulders, senior inkoper rollend materieel NS, 22 mei 2015.

³⁹⁶ Lloyd's heeft ook nog andere rollen in het Fyra-project, zoals die van certificeerder van de Fyra. In hoofdstuk 8 wordt ingegaan op de rol van Lloyd's als certificeerder.

geweest van AnsaldoBreda. Ze zouden dat moment voor zich uit willen schuiven, ook in de hoop dat er oorzaken naar boven kwamen voor vertragingen die ze zouden kunnen afwentelen op de opdrachtgever. »³⁹⁷

Het is dus niet zozeer de vraag of AnsaldoBreda externe oorzaken aangrijpt als oorzaak van vertragingen, maar wanneer. Algemeen projectmanager De Leeuw confronteert AnsaldoBreda in april 2005 met de signalen over de vertraging, maar volgens de fabrikant is van vertraging geen sprake. Wel zijn er volgens de projectleider van AnsaldoBreda, de heer Fanucci, op dat moment vertrapte deelactiviteiten, maar die worden volgens hem nog wel ingelopen. De medewerkers van Lloyd's achten dat echter onrealistisch, gezien de ervaringen die zij hebben met andere treinfabrikanten.

Extra treinen

Ondertussen wordt duidelijk dat de Staat niet akkoord gaat met een langere ingroeiperiode zoals NS die graag ziet (zie ook hoofdstuk 5). Hierdoor moet NS alsnog extra treinen aanschaffen om de binnenlandse uursdienst uit te kunnen breiden naar een halfuursdienst. Er zijn zes extra treinen nodig, waarvan één een reservetrein is. Daarnaast moeten nog twee extra treinen aangeschaft worden om de verbinding Den Haag–Breda–Brussel te kunnen rijden. NS en NMBS spreken af dat beide partijen daarvan één trein voor hun rekening nemen. Op 10 juni 2005 wordt AnsaldoBreda op de hoogte gesteld van het voornemen dat NS nog zeven, en NMBS nog één extra trein wil bestellen. Op 30 juni 2005 meldt NMBS aan NS dat hij toch afziet van de aankoop van een extra treinstel, omdat de Belgische minister daarvoor de financiering niet biedt. NS stelt de zeven extra treinstellen niet ter discussie en bestelt deze uiteindelijk op 29 juli 2005. Dit brengt het totaal aantal bestelde treinen op negentien.

De eerste vertraging doet zich al voor rond de keuzes voor de uiterlijke kenmerken (styling) van de Fyra: Die keuzes worden in een vroeg stadium gemaakt door HSA, terwijl NSFSC de treinen koopt.

De heer **De Leeuw**: *«Ik vond in het begin dat er nogal onevenredig veel aandacht aan vormen, kleuren en styling werd gegeven. Dat heb ik gemeld aan mijn stuurgroep. Ik vond dat dat strakker in de planning moest, omdat wij zelf input moesten geven voor kleurstelling en uitvoeringsvorm, met name van interieur- en exterieurdelen. Ik vond dat wij op dat punt een risico liepen ten aanzien van de voortgang en dat wij sneller door dat proces heen zouden moeten, terwijl bijvoorbeeld HSA er veel belang aan hechtte om zo mooi mogelijke en zo goed mogelijke zaken voor de klanten te realiseren.»³⁹⁸*

Maar niet alleen HSA en NSFSC zijn bij de styling betrokken, ook de NS-directie bemoeit zich daarmee in de rol van aandeelhouder van HSA. Tijdens een interne audit van NS naar het Fyra-project in 2005 merkt de Leeuw op: *«Het proces van de styling is zeer iteratief verlopen (en loopt nog steeds) met veel periodes dat er niets gebeurde. Voorstellen gingen*

³⁹⁷ Verslag openbare verhoor van de heer Roelofs, vm. projectleider Lloyd's Register Rail Europe, 1 juni 2015.

³⁹⁸ Verslag openbare verhoor van de heer De Leeuw, vm. algemeen projectmanager Fyra namens NSFSC en NMBS, 1 juni 2015.

ook naar Bert Meerstadt als aandeelhouder van HSA. Daarbij werden ook over en weer voorstellen gedaan die niet in het contract pasten, waarover dan weer discussie ontstond. HSA houdt hierbij steeds een slag om de arm en is (blijkbaar) onvoldoende in staat definitieve keuzes maken. HSA lijkt in haar handelen verlamd door de toetsing van styling ontwerpen door Bert Meerstadt: hierdoor kan HSA (of in haar naam NSFSC) niet terstond tijdens ontwerpbesprekingen beslissen.»

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt niet op de hoogte gesteld van de eerste signalen van vertraging. Op 18 april 2005 meldt de minister van Verkeer en Waterstaat dan ook aan de Tweede Kamer dat zowel de realisatie van de infrastructuur (de HSL-Zuid) als de start van het commercieel vervoer per 1 april 2007 gehaald worden. NSFSC houdt er op dat moment echter al rekening mee dat AnsaldoBreda een vertraging van minimaal een half jaar zal hebben, nog los van vertragingen door externe factoren.

Ook de directies van NS, HSA en NMBS zijn op dat moment nog niet op de hoogte van de verwachte vertraging. Op 6 juni 2005 brengt de heer Meerstadt, op dat moment lid van de directie van NS, een bezoek aan de fabriek van AnsaldoBreda in Pistoia. In zijn verslag aan de NS-directie koppelt hij een positief beeld terug over dat bezoek: de bouw verloopt volgens planning. In diezelfde week stuurt Roelofs echter een alarmerende mail aan algemeen projectmanager De Leeuw. Roelofs verbaast zich over het feit dat de directies van HSA en NMBS niet worden geïnformeerd over de vertraging in het productieproces die hij in zijn kwartaalrapportages meldt. Hij geeft aan dat er geen enkele aanwijzing is dat AnsaldoBreda de opgelopen vertraging kan inlopen.

De heer **Jonkers**: *«We hadden graag gezien dat heel veel zaken beter en zeker sneller opgepakt zouden worden [door AnsaldoBreda]. Dat was in veel gevallen een probleem: als er een afwijking was, ging er veel tijd overheen voordat er uiteindelijk corrigerende maatregelen getroffen werden.»*³⁹⁹

Op 20 juni 2005, twee weken na het bezoek van Meerstadt aan de fabriek in Pistoia, stuurt projectleider Fanucci van AnsaldoBreda een aangepaste planning naar De Leeuw. Uit die planning is op te maken dat de levering van de eerste Fyra op zijn vroegst plaatsvindt op 28 augustus 2008, bijna anderhalf jaar later dan is vastgelegd in de planning. Dit is de eerste formele melding van vertraging door AnsaldoBreda. Op 27 juni 2005, veertien maanden na gunning van de opdracht aan AnsaldoBreda, meldt Meerstadt de directie van NS dat de levering van de Fyra forse vertraging heeft opgelopen. AnsaldoBreda wijst de oorzaken van deze vertraging primair toe aan externe oorzaken: gewijzigde toelatingseisen in verband met de nieuwe Spoorwegwet en gewijzigde specificaties voor het veiligheidssysteem. Op 4 juli 2005 informeert Meerstadt de NS Groepsraad over de opgelopen vertraging en noemt als oorzaak de veranderde eisen door de nieuwe Spoorwegwet. De door Lloyd's gesignaleerde vertraging in het productieproces van AnsaldoBreda wordt in die fase niet genoemd, noch door Meerstadt, noch door AnsaldoBreda.

³⁹⁹ Verslag openbare verhoor van de heer Jonkers, kwaliteitsinspecteur Lloyd's Register Rail Europe, 1 juni 2015.

Deze eerste formele melding van vertraging door AnsaldoBreda op 20 juni 2005 wordt hoog opgenomen door de opdrachtgevers. De directeur van NSFSC schrijft op 22 juli 2005 aan de CEO van AnsaldoBreda dat hij geschokt is dat drie maanden nadat hem bevestigd is dat alles volgens planning verloopt, AnsaldoBreda hem nu confronteert met deze grote vertraging. Hij laat weten dat de president-directeur van NS, de heer Veenman, op zeer korte termijn een gesprek met de president-directeur van AnsaldoBreda wil. Veenman heeft dan al overleg gehad met zijn collega van NMBS, de heer Descheemaeker. Zij spreken af te zoeken naar tijdelijke alternatieven «om een politieke ramp te vermijden». De mogelijkheid om met tijdelijke, gehuurde treinstellen te gaan rijden wordt onderzocht.

De Leeuw vraagt AnsaldoBreda eind juni 2005 om aan te geven wat de netto vertraging in de oplevering van de treinen is, dus de vertraging zonder rekening te houden met externe oorzaken zoals gewijzigde toelatingseisen en gewijzigde specificaties voor het veiligheidssysteem. Projectleider Fanucci van AnsaldoBreda geeft aan dat de netto vertraging zeven maanden is. De Leeuw laat hem weten dat een vertraging van zeven maanden onacceptabel en niet uit te leggen is.

Op 2 maart 2006 vindt een bijeenkomst plaats met de heer Assereto, op dat moment president-directeur van AnsaldoBreda, en vertegenwoordigers van NSFSC, NMBS en HSA. Assereto geeft aan dat het certificatieproces bijzonder complex is en dat AnsaldoBreda dit onderschat heeft. De Fyra moet voldoen aan Europese eisen, aan de Nederlandse en Belgische eisen voor zowel hogesnelheidsspoor als regulier spoor en daarnaast aan de eisen uit de koopovereenkomst. De Leeuw geeft tijdens deze bijeenkomst aan er geen vertrouwen in te hebben dat AnsaldoBreda capabel is om het proces te managen en de planning en realisatie onder controle te houden. Eind april 2006 besluiten NSFSC en NMBS een dossier aan te leggen met een uitgebreide tijdlijn waarin per moment de vertragingsoorzaken, de gebeurtenissen en verklaringen geïnventariseerd worden. Het doel hiervan is te bepalen in hoeverre de vertraging te wijten is aan interne of externe oorzaken, om daarna een strategie richting AnsaldoBreda te bepalen.

In oktober 2006 bevestigt AnsaldoBreda schriftelijk dat de levering van de Fyra's verdere vertraging heeft opgelopen. Tijdens een voortgangsoverleg tussen HSA en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat vraagt een medewerker van het ministerie zich af of de vertraging geen reden is het contract met AnsaldoBreda te ontbinden. HSA geeft aan dat ontbinding geen optie is, omdat de procedure om nieuwe treinen aan te besteden en bouwen minimaal vier tot vijf jaar duurt. Dit blijkt ook bij latere vertragingen een terugkerend argument om de koopovereenkomst niet op te zeggen: de aangekondigde vertraging is iedere keer niet dusdanig groot dat het sneller zou zijn om nieuwe treinen te bestellen.

De heer **Meerstadt**: *«We waren natuurlijk enorm teleurgesteld in de wanperformance van AnsaldoBreda.»*

Mevrouw **Vos**: *«Toch kun je dan niet opzeggen?»*

De heer **Meerstadt**: *«De manier waarop het contract was opgesteld, bood zo'n uitweg, maar de taxatie was dat we dat op dat moment niet konden doen. Dat was de juridische mogelijkheid. Bovendien was het alternatief slechter. Het leek altijd de snellere weg om met AnsaldoBreda door te gaan. Uiteindelijk weten we wat ervan is terechtgekomen, maar op dat moment was het nog altijd verstandiger, wijzer om met AnsaldoBreda*

verder te gaan dan om het alternatief op te zetten, want dan hadden de reizigers nog veel langer moeten wachten.»⁴⁰⁰

Begin 2007 doet zich een nieuw probleem voor bij AnsaldoBreda: leveranciers van AnsaldoBreda leveren niet volgens planning. Dit zorgt wederom voor vertraging, waardoor de verwachte levering januari 2009 wordt. In een voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer laat de minister van Verkeer en Waterstaat weten dat er in januari 2009 naar verwachting zes treinen beschikbaar zullen zijn, maar dat verdere vertraging niet moet worden uitgesloten.

Vertraging door wijzingen in eisen

Naast de vertraging in het ontwerp- en bouwproces is er ook vertraging te wijten aan andere factoren. In de koopovereenkomst is opgenomen dat de treinen op het moment van oplevering moeten voldoen aan de op dat moment geldende regelgeving. Verder is opgenomen dat AnsaldoBreda niet aansprakelijk is voor vertraging die het gevolg is van nieuwe regelgeving die van kracht wordt na ondertekening van het contract. Het gaat dan bijvoorbeeld over gewijzigde eisen voor de toelating, gewijzigde wetgeving en gewijzigde specificaties voor het veiligheidssysteem. Ook aanvullende eisen van de opdrachtgevers hebben gevolgen voor de planning die niet aan AnsaldoBreda toe te rekenen zijn. Gedurende het project krijgt AnsaldoBreda te maken met wijzingen in zowel wet- en regelgeving als in eisen van de opdrachtgevers NSFSC en NMBS. Zo zijn bijvoorbeeld gewijzigde botseisen een oorzaak voor de vertraging. Deze eisen veranderen door de nieuwe Spoorwegwet, die in januari 2005 van kracht wordt. Het voldoen aan deze eisen maakt onderdeel uit van het toelatingsproces van een nieuw type trein. Daarnaast veranderen de eisen voor de certificering van de trein gedurende de looptijd van het project. Al in 2005 geeft AnsaldoBreda aan dat dit het certificeringstraject erg complex maakt en dat AnsaldoBreda dit onderschat heeft. De wijzigingen van de opdrachtgevers hebben bijvoorbeeld betrekking op de styling van de treinen.

Vertraging door onduidelijkheid over beveiligingssysteem

Een andere vertragingfactor is het beveiligingssysteem ERTMS. ERTMS is een Europese veiligheidsstandaard voor het spoor. Dit systeem bestaat uit hardware en software, zowel in de trein zelf als op het spoor. Als AnsaldoBreda en NSFSC in 2004 de koopovereenkomst sluiten voor de bouw van de Fyra is ERTMS nog volop in ontwikkeling en in geen enkel land in gebruik. De verwachting in 2004 is dat er op korte termijn uitsluitel komt over welke versie van ERTMS toegepast moet worden. In de koopovereenkomst is opgenomen dat de meest recente versie van ERTMS vereist is. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat bepaalt dat zowel de infrastructuur als de treinen gebruik moeten maken van de zogenoemde versie 2.3.0 Corridor; een speciale versie voor bepaalde in aanbouw zijnde lijnen waarover in 2007 het reizigersvervoer moet starten (zie ook bijlage 2).

In de contacten tussen HSA en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat komt de discussie over de ERTMS-versie geregeld terug. HSA laat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat weten dringend behoefte te hebben aan de vastgestelde specificaties van de nieuwe versie. Op 17 juni 2005 laat HSA het ministerie weten dat, omdat de Staat niet tijdig uitsluitel geeft over de specificaties, HSA gedwongen is de financiële en plannings-

⁴⁰⁰ Verslag openbare verhoor van de heer Meerstadt, vm. president-directeur NS, 28 mei 2015.

risico's bij de Staat neer te leggen. HSA schrijft tevens dat hij zich het recht voorbehoudt de schade die voortvloeit uit het niet tijdig beschikbaar hebben van de juiste versie te verhalen op de Staat. Met andere woorden, de Staat moet volgens HSA betalen voor de vertraging die HSA oploopt, omdat HSA de treinen en daarmee het vervoer over de HSL-Zuid niet tijdig kan regelen zonder specificaties van de vereiste versie van ERTMS. De Staat geeft daarentegen aan dat in de concessieovereenkomst is bepaald dat HSA ervoor verantwoordelijk is tijdig over materieel te beschikken en dat financiële en planningsrisico's niet bij de Staat kunnen worden gelegd.

In §5.6 staat hoe NS-directeur Meerstadt ervoor kiest om in de communicatie over de vertraging ERTMS zwaarder aan te zetten als oorzaak. Uit een interne nota aan de minister van Verkeer en Waterstaat blijkt dat ambtenaren van Verkeer en Waterstaat vermoeden dat NS zich wil indekken voor een te late start met het vervoer. De ambtenaren adviseren de minister HSA te wijzen op de late bestelling van de treinen. Die late bestelling is volgens de nota ontstaan doordat HSA vooral bezig was met pogingen om de hoogte van de concessievergoeding te verlagen en minder met het bestellen van treinen.

De minister van Verkeer en Waterstaat heeft op 27 oktober 2005 een gesprek met Veenman, onder andere over de vertraging in de levering van de treinen. In een ambtelijke nota voor de minister ter voorbereiding van dit gesprek staat dat de door NS en HSA aangedragen verklaring voor de vertraging van AnsaldoBreda niet juist is: andere materieelbouwers in Europa kunnen op basis van dezelfde informatie wel treinen bouwen met een werkend ERTMS beveiligingssysteem.

De minister van Verkeer en Waterstaat laat de Tweede Kamer in een brief op 30 augustus 2005 en tijdens een algemeen overleg op 10 november 2005 weten dat zij op 8 juli 2005 pas voor het eerst kennis heeft genomen dat de levering van de trein niet tijdig zou plaatsvinden. Zij geeft aan dat dit los staat van de implementatie van het beveiligingssysteem: *«Als de treinen er nu hadden gestaan, had begonnen kunnen worden met het inbouwen van het beveiligingssysteem.»*⁴⁰¹

Het besluit welke versie van ERTMS gebruikt moet worden, laat echter op zich wachten. Op 1 september 2005 stuurt het Ministerie van Verkeer en Waterstaat weliswaar een brief aan HSA waarin gesteld wordt dat uitgegaan kan worden van ERTMS Corridor Baseline versie 1; maar ook deze versie verandert daarna nog (zie bijlage 2).

Zowel AnsaldoBreda (tegenover HSA) als HSA (tegenover de Staat) grijpt de nieuwe versie aan als argument om te verklaren dat vertraging in de levering van de treinen en de start van de treindienst niet aan hem ligt. Er is echter geen discussie over het inbouwen van ERTMS als systeem, maar enkel over de te gebruiken versie. Veel componenten blijven daarbij ongewijzigd. Een gewijzigde versie kan bovendien ook worden ingebouwd nadat de trein al gebouwd is. Bij de Thalys en de ICE3 bijvoorbeeld, waar ERTMS als systeem zelfs helemaal niet was ingebouwd en er ook geen ruimte voor was gereserveerd, is het gelukt om alle treinstellen achteraf te voorzien van ERTMS. Dit duurde voor de Thalys ruim vier jaar. Dat het sneller kan, blijkt uit de inbouw van ERTMS in de ICE3 van Alstom. Het lukt Alstom tussen april 2008 en juni 2009 het

⁴⁰¹ Kamerstuk II 2005/06, 22 026, nr. 242.

ontwerp, de inbouw, testen en certificering van ERTMS-apparatuur in de al jaren in gebruik zijnde ICE3⁴⁰² treinen te realiseren. De betreffende Thalys- en ICE-treinen moesten bovendien voor de inbouw worden onttrokken aan de commerciële dienst, wat de inbouw eveneens bemoeilijkt. Bij de Fyra, waar bijvoorbeeld ruimte voor het ERTMS-systeem wel in het ontwerp voorzien is en waar de treinen nog niet commercieel worden ingezet, zou inbouw eenvoudiger moeten zijn.

Inbouw ERTMS in Thalys

Op 31 maart 2005 besluiten de vier eigenaren (SNCF, NMBS, DB en NS) de al in gebruik zijnde Thalystreinen van ERTMS te voorzien. Omdat inbouw van deze apparatuur niet was voorzien toen de Thalys-treinstellen midden jaren negentig werden gebouwd, is er geen ruimte voor de apparatuur gereserveerd. Inbouw vereist daarom forse aanpassingen in de cabine van de trein. De planning voor inbouw loopt op dat moment tot in het najaar van 2007. Net als bij de Fyra en de TRAXX-locomotieven, geldt ook bij inbouw van ERTMS in Thalys dat de ERTMS-apparatuur van een nieuwe versie moet worden voorzien.

Vertraging door late oplevering HSL-Zuid

Een andere oorzaak voor de vertraging is de vertraging van de oplevering van de HSL-Zuid, die later gereedkomt dan de oorspronkelijke leverdatum van de treinen. Het vervoer over de HSL-Zuid zou oorspronkelijk in april 2007 van start gaan. Later verschuift deze datum naar oktober 2008 en vervolgens naar juli 2009 (zie ook hoofdstuk 5).

Op 22 maart 2008 verlaat de eerste trein van AnsaldoBreda de fabriek in Pistoia om getest te worden op het spoor. Dit is een jaar nadat de eerste trein volgens planning al gereed had moeten zijn. De testritten gebruikt AnsaldoBreda om te testen hoe de Fyra functioneert en welke aanpassingen AnsaldoBreda moet doen aan de trein. De HSL-Zuid is op dat moment nog niet beschikbaar. Daarom test AnsaldoBreda de trein eerst op een testcircuit in Velim, Tsjechië. De maximale snelheid waarmee op dit testcircuit getest kan worden is 200 km/u. Het doel is om drie maanden te testen in Velim. Uiteindelijk wordt dat een jaar. Pas in juni 2009 is de HSL-Zuid beschikbaar en starten de testritten op de HSL-Zuid, begeleid door Lloyd's. De HSL-Zuid wordt op dat moment echter door andere treinen gebruikt, waardoor de baan niet permanent beschikbaar is voor testen. Dit is niet conform de koopovereenkomst en de concessieovereenkomst, waarin is opgenomen dat de baan volledig beschikbaar is voor testritten. AnsaldoBreda zal deze bepaling later aanvoeren als belangrijke oorzaak voor de vertraging.

Rol Tweede Kamer

De minister van Verkeer en Waterstaat informeert de Tweede Kamer frequent over de ontwikkelingen van de HSL-Zuid, onder andere door middel van voortgangsrapportages. De minister rapporteert vooral over de aanleg van de infrastructuur en minder over de bouw van de treinen. De aanleg van de HSL-Zuid is immers door de Tweede Kamer benoemd als groot project, wat onder andere betekent dat de minister verplicht is de Tweede Kamer periodiek te

⁴⁰² De ICE3 rijdt in Nederland niet over de HSL-Zuid. Er is naderhand ERTMS ingebouwd voor commerciële diensten in België en Frankrijk.

informereren over de voortgang van het project. De treinen daarentegen zijn primair de verantwoordelijkheid van de vervoerder. De Tweede Kamer heeft hierbij geen directe rol. De minister informeert de Tweede Kamer wel over de vertragingen in de levering van de Fyra, maar de aandacht van zowel de minister als de Tweede Kamer richt zich vooral op de aanleg van de infrastructuur en minder op de vertraagde levering van de Fyra.

Discussie over oorzaken vertraging blijft onopgelost

De vertraging is dus te wijten aan verscheidene factoren, die sterk met elkaar samenhangen. AnsaldoBreda en NSFSC voeren hierover gedurende de looptijd van het project een strijd met elkaar. Manfellotto verklaart bijvoorbeeld dat het geen nut heeft om een trein te leveren als er nog geen baan gereed is.

De heer **Manfellotto**: *«Ongeacht de vertraging moest de trein nog een extra jaar wachten om te kunnen starten met de proefritten. Immers, de treinen zijn in 2008 afgeleverd, maar in werkelijkheid zijn de proefritten pas in 2009 begonnen, omdat er op de bestemde plek geen infrastructuur beschikbaar was. (...) Het heeft natuurlijk geen zin om een trein af te leveren die vervolgens drie jaar in een loods moet staan wachten totdat hij kan gaan rijden.»*⁴⁰³

De heer **Manfellotto**: *«Al s ik niet zeker weet dat een trein echt in gebruik kan worden genomen, ben ik de eerste om de productieactiviteiten te staken. Treinen zomaar in een loods laten staan, levert namelijk kosten op voor de klant en voor onszelf. Dat heeft geen enkele zin.»*⁴⁰⁴

De heer **De Leeuw**: *«Er zijn wel degelijk externe zaken geweest die ook tot vertraging hebben geleid. Er zitten echter nogal wat afhankelijkheden in om dat te kunnen bepalen. Als er een spoorlijn ligt en er is geen trein, is duidelijk dat AnsaldoBreda te laat is. Maar AnsaldoBreda heeft natuurlijk altijd geargumenteed: die spoorlijn is toch te laat, dus dan hoeven wij ook niet op tijd die trein klaar te hebben. Dat hoeft pas als de spoorlijn klaar is, want dan kunnen we pas testen. Zo zaten er allerlei argumentaties en afhankelijkheden in en ik vind het erg moeilijk om nu een uitspraak te doen over hoeveel procent autonome vertraging er was en hoeveel procent van de vertraging door externe factoren kwam.»*⁴⁰⁵

Niet alleen de late beschikbaarheid van de HSL-Zuid levert vertraging op. Het in de koopovereenkomst opgenomen leverschema is gebaseerd op voorwaarden en aannames. Een daarvan is dat de HSL-Zuid beschikbaar en gecertificeerd is op 1 juni 2006, wat uiteindelijk pas in 2009 het geval is. Een andere is dat het ERTMS systeem – de baan- en de treinapparatuur – op dezelfde datum gecertificeerd, getest en toegelaten is. Nog een andere is dat de HSL-Zuid voor ten minste tien opeenvolgende uren per dag beschikbaar is tijdens normale werktijden voor het uitvoeren van testritten, en voor bepaalde testen 24 uur per dag. Ook dat is niet het geval, omdat de Thalys en de gehuurde TRAXX al gebruikmaken van de baan. Volgens AnsaldoBreda zijn deze vertragingen van de HSL-Zuid de belangrijkste reden voor de vertraging.

⁴⁰³ Verslag openbare verhoor van de heer Manfellotto, president-directeur van AnsaldoBreda, 11 juni 2015.

⁴⁰⁴ Verslag openbare verhoor van de heer Manfellotto, president-directeur van AnsaldoBreda, 11 juni 2015.

⁴⁰⁵ Verslag openbare verhoor van de heer De Leeuw, vm. algemeen projectmanager Fyra namens NSFSC en NMBS, 1 juni 2015.

De heer **Manfellotto**: *«Wezenlijker was het dat er in plaats van de tien uur waarop wij rekenden, maar twee uur beschikbaar was en dat niet eens achter elkaar. Het spreekt voor zich dat die twee uur in plaats van de verwachte tien uur gevolgen heeft gehad voor de tijd die het moest duren. Want laten we wel zijn: voor mij wordt daardoor de beschikbaarheid niet tot een vijfde gereduceerd, maar veel meer. Bij het testrijden van treinen gaat er namelijk tijd verloren omdat je eerst bij de testopstelling moet zien te komen en daarna moet terugrijden. Aan het eind blijft er dus een enorm gereduceerde reële testtijd over. Zoiets speelt minder als je kunt beschikken over tien uur, want in die tien uur ga je weliswaar ook één keer heen en één keer terug, maar daar zit dan wel veel meer werkelijke testtijd tussen. Feitelijk komt alles uiteindelijk ook neer op veel meer tijd en extra kosten.»*⁴⁰⁶

De discussie over de oorzaak van de vertraging loopt op bepaalde momenten tijdens het bouwproces hoog op. NSFSC en NMBS stellen AnsaldoBreda meerdere malen aansprakelijk voor de planningsproblemen. AnsaldoBreda reageert hierop door te verwijzen naar de vertraging bij de realisatie van de HSL-Zuid en de onduidelijkheden over ERTMS als oorzaak voor de vertraging. NSFSC vindt echter dat AnsaldoBreda zich ten onrechte beroept op de aannames uit de koopovereenkomst. Gedurende het project blijven deze partijen hierover in discussie. In 2006 en 2007 dreigt NSFSC met juridische stappen tegen AnsaldoBreda. In 2008 worden juridische procedures aangezegd, waarop AnsaldoBreda een nieuwe planning opstelt. In de jaren daarna volgt een juridische strijd, die uiteindelijk zal duren tot 2014.

Mevrouw **Vos**: *«De hsl is echter niet zo vaak beschikbaar als ooit was afgesproken, namelijk 24 uur per dag en volgens mij zeven dagen per week. Hoe vaak kon er in de praktijk getest worden?»*

De heer **De Leeuw**: *«Volgens mij konden we twee nachten in de week testen, meen ik mij te herinneren, althans «we»: AnsaldoBreda, want zij voerden hun typetest uit.»*⁴⁰⁷

Feit is dat de Fyra vijf jaar later dan beoogd wordt geleverd. Verschillende factoren dragen bij aan die jarenlange vertraging. Maar opmerkelijk genoeg blijkt niemand, zelfs niet bij benadering, het antwoord te weten op de vraag hoeveel vertraging aan wie en aan welke factoren te wijten is:

De heer **De Leeuw**: *«Die vraag hebben wij ons gedurende het hele project gesteld. (...) Wij hebben dat geanalyseerd. Maar uiteindelijk is die discussie nooit finaal gevoerd.»*⁴⁰⁸

De heer **Siebers**: *«Ik weet niet – dat was ook niet mijn deskundigheid op dat moment – welk deel bij wie lag, om het maar even zo te zeggen.»*⁴⁰⁹

Mevrouw **Van Vroonhoven**: *«Die vraag kan ik niet beantwoorden.»*⁴¹⁰

⁴⁰⁶ Verslag openbare verhoor van de heer Manfellotto, president-directeur van AnsaldoBreda, 11 juni 2015.

⁴⁰⁷ Verslag openbare verhoor van de heer De Leeuw, vm. algemeen projectmanager Fyra namens NSFSC en NMBS, 1 juni 2015.

⁴⁰⁸ Verslag openbare verhoor van de heer De Leeuw, vm. algemeen projectmanager Fyra namens NSFSC en NMBS, 1 juni 2015.

⁴⁰⁹ Verslag openbare verhoor van de heer Siebers, vm. directievoorzitter High Speed Alliance, 4 juni 2015.

⁴¹⁰ Verslag openbare verhoor van mevrouw Van Vroonhoven, vm. NS-directielid, 8 juni 2015.

De heer **Manfellotto**: *«Luister, dat kan ik niet weten, omdat ik daar geen uitgebreide studie naar heb gedaan.»*⁴¹¹

7.3 Zorgen over kwaliteit Fyra

Kwaliteitsinspecteurs kritisch over kwaliteit

Niet alleen de vertraging in de levering is een zorgpunt, ook het borgen van de kwaliteit van de Fyra blijkt een punt van aandacht te zijn. Het toezien op de naleving van de koopovereenkomst gebeurt door middel van inspecties in de fabrieken van AnsaldoBreda. In de fabriek in Pistoia zijn vrijwel dagelijks een of twee kwaliteitsinspecteurs van Lloyd's aanwezig om toe te zien op de wijze waarop AnsaldoBreda het productieproces inricht en de trein bouwt. Iedere inspecteur verblijft telkens ongeveer een week in Pistoia en wordt daarna afgewisseld door een collega. Wekelijks stellen deze inspecteurs rapportages op over de kwaliteitsinspecties die zij doen. De inspecteurs sturen deze wekelijkse rapportages naar hun projectleider van Lloyd's. Die gebruikt deze rapportages als basis voor zijn kwartaalrapportages aan de algemeen projectmanager De Leeuw en opdrachtgevers NMBS en NSFSC. In de Projectgroep V250 worden deze kwartaalrapportages gebruikt om de voortgang van het project te bespreken. De manier waarop NMBS toeziet op de productie in Napels is vergelijkbaar.

AnsaldoBreda maakt gebruik van een kwaliteitsmanagementsysteem voor de productie van de treinen. Een dergelijk systeem is echter geen garantie dat ook daadwerkelijk goede treinen worden afgeleverd. Een van de kwaliteitsinspecteurs van Lloyd's, de heer Jonkers, constateert dat het kwaliteitsmanagementsysteem van AnsaldoBreda vooral op papier bestaat.

De heer **Jonkers**: *«In veel gevallen werd het kwaliteitsmanagementsysteem of het borgingssysteem niet nagekomen zoals het bedoeld was. Het was voorhanden en het was gecertificeerd, maar dat was op papier. Op papier klopte het perfect en was het heel goed ingericht. Alleen, de uitvoering valt of staat met de mensen die het moeten doen. In veel gevallen was het zichtbaar dat dit niet nagekomen werd.»*⁴¹²

Het niet naleven van het kwaliteitsmanagementsysteem door AnsaldoBreda meldt Jonkers eveneens in een van zijn weekrapportages in 2009: *«Hiermee wordt het weer duidelijk dat AnsaldoBreda zomaar wat doet, naar eigen inzicht van de productie, en dat het AnsaldoBreda kwaliteitsborgingssysteem met zeer grote voeten wordt getreden en de geleverde kwaliteit hiermee op deze manier nooit kan worden gewaarborgd.»*

Het ontwerp en de productie van de Fyra zijn primair de verantwoordelijkheden van AnsaldoBreda, zo is in de koopovereenkomst opgenomen. De kwaliteitsinspecteurs van Lloyd's zien toe op de naleving van de koopovereenkomst door middel van steekproeven: zij inspecteren onderdelen van de Fyra die door AnsaldoBreda gereed zijn gemeld voor inspectie. Wanneer de inspecteurs afwijkingen van de kwaliteitseisen constateren, zogenaamde non-conformiteiten, worden deze vastgelegd op een lijst. De afwijking mag pas van de lijst af als de kwaliteitsinspecteurs

⁴¹¹ Verslag openbare verhoor van de heer Manfellotto, president-directeur van AnsaldoBreda, 11 juni 2015.

⁴¹² Verslag openbare verhoor van de heer Jonkers, kwaliteitsinspecteur Lloyd's Register Rail Europe, 1 juni 2015.

vaststellen dat AnsaldoBreda de afwijking heeft verholpen, of als de opdrachtgever expliciet toestemming geeft de afwijking te accepteren.

De heer **Jonkers**: « Als bijvoorbeeld een lasuitvoering foutief is uitgevoerd en die las niet te repareren is volgens de specificaties van de tekeningen, wijkt die af van de tekening en moet er een non-conformity report geschreven worden. Daarin staat de omschrijving van de afwijking. Daarbij moet door de leverancier de oorzaak van de afwijking vastgesteld en vastgelegd worden. Verder moeten er corrigerende maatregelen worden genomen, ten eerste om de fout op te heffen en ten tweede ter voorkoming dat deze fout zich herhaalt .»⁴¹³

In de weekrapportages beschrijven de kwaliteitsinspecteurs niet alleen de bevindingen van de steekproeven, maar ook de indrukken die ze opdoen en ervaringen die ze hebben in de samenwerking met AnsaldoBreda. Deze rapportages zijn gedetailleerd en geven inzicht in de cultuur bij AnsaldoBreda. Al vanaf 2005 bevatten deze wekelijkse rapportages opmerkingen over de matige productiekwaliteit, de moeizame communicatie met het personeel en de verbazing van de kwaliteitsinspecteurs over de gang van zaken bij AnsaldoBreda. Zo uit een van de kwaliteitsinspecteurs in 2006 zijn verbazing over de gang van zaken bij AnsaldoBreda: «*Het lijkt wel een sprookje; alles is mogelijk in deze wereld van zonneshijn en pizza's.*» Een andere kwaliteitsinspecteur schrijft in 2007: «*Vorige week tijdens het bezoek van NS Reizigers, NSFSC en NMBS was er ontzettend veel bedrijvigheid op de assembly-line. Het meest opvallende was dat er arbeiders met helm en witte handschoentjes onder het rijtuig aan het werk waren. (...) Deze week was het toneelstukje weer ten einde en was er nauwelijks bedrijvigheid op de assembly-line.*»

Het is volgens de kwaliteitsinspecteurs niet ongebruikelijk dat er in de beginfase van een nieuw project miscommunicatie is of dat de verwachtingen van fabrikant en opdrachtgever uiteen lopen, maar bij AnsaldoBreda blijft dit gedurende de gehele looptijd van het project het geval. Verder valt het de kwaliteitsinspecteurs op dat veel van de door hen geconstateerde openstaande punten lang open blijven staan. Het kost hen moeite AnsaldoBreda de openstaande punten op te laten lossen. De kwartaalrapportages van de projectleider van de inspecteurs bevatten minder details dan de weekrapportages, maar geven desalniettemin al in het eerste en tweede kwartaal van 2005 een duidelijk signaal dat het productieproces moeizaam verloopt en dat vertragingen onvermijdelijk zijn.

De heer **Jonkers**: «*In onze eigen rapportages hielden we open punten bij. Dat waren geen non-conformities, maar meer procesmatige zaken. Bepaalde punten komen meer dan een jaar wekelijks voor in ons rapport. Daarvoor werd geen oplossing gegeven, maar toch werd er telkens om gevraagd en werd er gepusht om er een oplossing voor te geven. We kregen die echter niet.*»⁴¹⁴

⁴¹³ Verslag openbare verhoor van de heer Jonkers, kwaliteitsinspecteur Lloyd's Register Rail Europe, 1 juni 2015.

⁴¹⁴ Verslag openbare verhoor van de heer Jonkers, kwaliteitsinspecteur Lloyd's Register Rail Europe, 1 juni 2015.

Veel afwijkingen van kwaliteitseisen

In de koopovereenkomst zijn verschillende mijlpalen opgenomen. Een van die mijlpalen is de Permission To Leave Factory (PTLF)-keuring. Dat is een keuring van iedere afzonderlijke trein voorafgaand aan de volgende fase van het productieproces, te weten de voorbereiding op het overnemen van de treinen. Deze keuring duurt twee dagen per trein en bestaat uit een fysieke inspectie en het nalopen van de documentatie van de trein, waaronder de resultaten van testen en een lijst met nog niet opgeloste afwijkingen van de kwaliteitseisen. Bij de keuringen zijn medewerkers van AnsaldoBreda, NMBS, NSFSC en Lloyd's aanwezig.

De heer **Jonkers**: *«Het aantal geconstateerde afwijkingen was hoger dan wij gewend waren bij andere leveranciers. Het aantal afwijkingen waarmee een trein uitgeleverd werd naar Nederland, was ook hoger dan wij gewend waren. Het streven is nul afwijkingen, waarbij de trein volledig voldoet aan de specificaties. Dat gaat natuurlijk niet altijd. Er kan altijd een onderdeel ontbreken dat later ingebouwd wordt of er kunnen andere zaken zijn die wat meer tijd kosten om er een oplossing voor te vinden. Dan kan toch besloten worden om een trein uit te leveren. Maar deze hoeveelheid afwijkingen waren wij niet gewend.»*

Mevrouw **Bergkamp**: *«Het doel is nul. Dat komt in de praktijk misschien weinig voor, maar om hoeveel afwijkingen per trein ging het gemiddeld?»*

De heer **Jonkers**: *«Dat begon met 400 à 500 afwijkingen. Aan het eind van het project werd dat gereduceerd naar 200 à 250.»*⁴¹⁵

Sommige Fyra's worden in Nederland verder afgebouwd. Jonkers ziet echter liever dat de Fyra's in Italië afgebouwd worden.

Mevrouw **Bergkamp**: *«Kun je (...) stellen dat de treinen te snel de fabriek hebben verlaten, dat ze nog eigenlijk niet helemaal klaar waren.»*

De heer **Jonkers**: *«Mijns inziens is het antwoord daarop: ja, de treinen hadden nog in de fabriek moeten blijven en hadden niet uitgeleverd mogen worden naar Nederland. Het argument van AnsaldoBreda voor uitlevering van de trein was dat de trein nog steeds van hen was en dat hun werkplek in Pistoia kon liggen, maar ook in Amsterdam of elders. Daarmee kon de trein dus toch vervoerd worden en verplaatst worden naar een andere werkplek. Mijns inziens is het beter om de trein op de locatie te laten waar die gebouwd is. Dan wordt de druk om te presteren en om te verbeteren hoger dan wanneer je het probleem verplaatst naar elders.»*⁴¹⁶

7.4 Sturingsmogelijkheden beperkt

Verantwoordelijkheden strikt gescheiden

De koopovereenkomsten tussen NSFSC/NMBS en AnsaldoBreda zijn turnkeyovereenkomsten, een type overeenkomst waar zowel AnsaldoBreda als NS in 2004 nog relatief weinig ervaring mee heeft. Turnkey houdt in dat de verantwoordelijkheid voor het leveren van een deugdelijke trein volledig bij AnsaldoBreda ligt. In de koopovereenkomst is opgenomen dat de treinen «fit-for-use» (inzetbaar voor reizigersvervoer) moeten zijn: AnsaldoBreda dient treinen te leveren die direct – in commerciële dienst – gebruikt kunnen worden. Ze moeten voldoen aan

⁴¹⁵ Verslag openbare verhoor van de heer Jonkers, kwaliteitsinspecteur Lloyd's Register Rail Europe, 1 juni 2015.

⁴¹⁶ Verslag openbare verhoor van de heer Jonkers, kwaliteitsinspecteur Lloyd's Register Rail Europe, 1 juni 2015.

alle operationele condities die door de wet en de bevoegde autoriteiten worden gesteld. AnsaldoBreda moet daarnaast uitdrukkelijk rekening houden met de klimatologische en geografische omstandigheden, de bestaande standaarden en de condities van de infrastructuur en het bestaande treinmaterieel dat tegelijk met de Fyra op het spoor netwerk wordt ingezet.

De zorgen over het productieproces worden regelmatig besproken in de Projectgroep V250. De eerste jaren zijn de zorgen vooral gericht op de vertraging, later komt daar de kwaliteit van de productie bij. Zo meldt Lloyd's in 2008 en 2009 verscheidene malen aan de stuurgroep dat de kwaliteit zichtbaar onvoldoende is. De koopovereenkomst biedt echter beperkte mogelijkheden om tijdens de productie bij te sturen.

De heer **Döbken**: *«U weet dat er achter de manier waarop met de leverancier werd omgegaan, een filosofie lag. NS Financial Services vond dat het toch veel meer een turnkeyproject zou moeten zijn. Daarbij grijpt de opdrachtgever zo min mogelijk in en heeft hij zo min mogelijk invloed op wat er in de fabriek gebeurt. Er wordt alleen van tijd tot tijd gecontroleerd of de stappen die de fabrikant moet zetten, ook daadwerkelijk zijn gezet. Ik was bij het oude spoor natuurlijk gewend om als het ware mee te bouwen met de fabriek.»*⁴¹⁷

De heer **Roelofs**: *«Theoretisch gezien zou je geen contractbewaking hoeven doen. Er is wel interactie nodig met een leverancier voor specifieke keuzes in het contract, maar je zou kunnen zeggen: tot ziens bij de eerste trein die u aflevert. (...) De Nederlandse Spoorwegen willen zich op hun primaire processen richten. Daar horen het bouwen, het ontwerpen of het begeleiden daarvan niet in thuis. De transitiefase is eind jaren negentig ingezet en die is in de afgelopen tien jaar ook doorgegaan. Ik denk dat die fase ook nooit is opgehouden.»*⁴¹⁸

Algemeen projectmanager De Leeuw krijgt expliciet de opdracht van NSFSC om de verantwoordelijkheden van alle betrokken partijen strikt gescheiden te houden. Dit om te voorkomen dat de opdrachtgever later eventueel medeverantwoordelijk gesteld kan worden, bijvoorbeeld in juridische procedures.

De heer **De Leeuw**: *«De opdrachtgevers wilden dat wij continu op afstand bleven aansturen, zonder in hun verantwoordelijkheid te treden. Dat is het uitgangspunt geweest van het project en dat is het ook tot het eind toe gebleven. (...) Later in het traject waren er al heel veel vertragingen opgetreden en was er al een hoop gebeurd; toen werd het steeds belangrijker om ook je juridische positie zeker te stellen. Ook daarom werd vasthouden aan het contract een belangrijk aspect.»*⁴¹⁹

Manfello hekelde dit uitgangspunt. Hij vindt het onbegrijpelijk dat de vervoerder, in dit geval HSA, niet betrokken is bij de productiefase van de trein. Hij betoogt dat bij hogesnelheidstreinen het samenspel tussen trein en baan als één geheel gezien moet worden. Daarom moeten volgens hem meer actoren betrokken zijn bij de productiefase van de Fyra.

⁴¹⁷ Verslag openbare verhoor van de heer Döbken, vm. directeur HSA, 22 mei 2015.

⁴¹⁸ Verslag openbare verhoor van de heer Roelofs, vm. projectleider Lloyd's Register Rail Europe, 1 juni 2015.

⁴¹⁹ Verslag openbare verhoor van de heer De Leeuw, vm. algemeen projectmanager Fyra namens NSFSC en NMBS, 1 juni 2015.

De heer **Manfellotto**: «Turnkey heeft (...) alleen betrekking op de trein, terwijl het bij hogesnelheid in wezen altijd gaat om een geïntegreerd systeem. Er zijn ten minste drie andere bestanddelen die meespelen en die binnen kaders van compatibiliteit samen dienen te werken: degene die de infrastructuur bouwt, dus voor rails en bochten zorgt met vooraf bepaalde eigenschappen; degene die zorg draagt voor het netwerk van bovenleidingen; en vooral degene die verantwoordelijk is voor het veiligheidssysteem, in dit geval ERTMS. Al die componenten moeten worden geïntegreerd. Dat totale geïntegreerde systeem is uiteindelijk een complex systeem met als actoren de leveranciers, de klanten en de certificeerders.»⁴²⁰

De wens van Manfellotto voor meer betrokkenheid van andere partijen leeft ook bij projectmanager Liefing en directeur Van As van onderhoudsbedrijf NedTrain. NSFSC en NS willen dit echter niet, om te voorkomen dat in de verantwoordelijkheden van AnsaldoBreda wordt getreden.

Mevrouw **Vos**: «Zou een aantal problemen dat we hier besproken hebben, voorkomen hebben kunnen worden als NedTrain intensiever betrokken was geweest bij het toezicht op de bouw?»

De heer **Liefing**: «Ja. Ik denk niet alle, maar een aantal zaken waren zeker eerder aan het licht gekomen. (...) Door veel eerder de ervaringen van de onderhouder erbij te betrekken, kun je in een aantal gevallen leren van de ontwerpfouten uit het verleden en voorkomen dat die zich weer voordoen in nieuwe treinen. En ook de samenwerking! Ja natuurlijk, er zijn elementen die anders kunnen.»⁴²¹

De heer **Van As**: «Ik vind dat je die kennis en ervaring moet inbrengen in je project.»

Mevrouw **Vos**: «Van de onderhoudsmensen?»

De heer **Van As**: «Niet alleen van onderhoud, maar ook van de mensen die de treinen rijden.» (...)

Mevrouw **Vos**: «Uw advies was dus eigenlijk: ga de Italianen helpen. (...) En dat advies is in de tweede vergadering [van de NS-directie], naar aanleiding van uw signalen, van tafel geveegd?»

De heer **Van As**: «Ja.»⁴²²

De mogelijkheden die De Leeuw wel heeft om AnsaldoBreda bij te sturen zijn beperkt. Hij spreekt AnsaldoBreda aan op het niet nakomen van afspraken en afwijkingen van de gestelde eisen. De opdrachtgevers kunnen eventueel besluiten boetes op te leggen en in het uiterste geval weigeren de Fyra's over te nemen als deze niet voldoen aan de gestelde eisen.

De heer **De Leeuw**: «Mijn mogelijkheden waren beperkt, ook gezien de aard van het contract. Wij hebben wel in elke fase van het contract waar dingen niet goed liepen of waar duidelijk was dat er vertraging zou optreden, geanalyseerd wat er aan de hand was en daar hebben wij op gemonitord.»⁴²³

⁴²⁰ Verslag openbare verhoor van de heer Manfellotto, president-directeur van AnsaldoBreda, 11 juni 2015.

⁴²¹ Verslag openbare verhoor van de heer Liefing, vm. projectmanager Fyra bij NedTrain, 5 juni 2015.

⁴²² Verslag openbare verhoor van de heer Van As, vm. bestuursvoorzitter NedTrain/projectleider technisch onderzoek Fyra, 5 juni 2015

⁴²³ Verslag openbare verhoor van de heer De Leeuw, vm. algemeen projectmanager Fyra namens NSFSC en NMBS, 1 juni 2015.

De Leeuw kan dus weinig doen om verdere vertraging te voorkomen. Hij geeft een voorbeeld van de invloed die hij wel had. AnsaldoBreda heeft op een bepaald moment moeite met het verkrijgen van onderdelen van toeleveranciers. De Leeuw laat daarop een analyse uitvoeren, waaruit naar voren komt dat AnsaldoBreda toeleveranciers te laat of niet betaalt. Daarom besluit NSFSC alvast bepaalde betalingen te doen aan AnsaldoBreda, zodat AnsaldoBreda meer financiële ruimte heeft om toeleveranciers te betalen en het productieproces kan worden voortgezet. Maar over het algemeen blijkt De Leeuw te weinig instrumenten te hebben om verdere vertraging te voorkomen. Die machteloosheid frustrert hem:

De heer **De Leeuw**: *«Ik kan mij een van de eerste keren herinneren dat er een enorme vertraging melding kwam. Toen heb ik mijn laptop dichtgeklapt en ben ik die zaal uitgelopen. Ik gaf duidelijk aan dat wij daarvan niet gediend waren. Wij hadden ook discussies over planningen, waarbij Fanucci en ik voor een whiteboard stonden en, ondanks het feit dat de Italianen het vrij gebruikelijk vinden om elkaar ook aan te raken, nogal op flinke toon tegen elkaar tekeergingen. Het was niet zo dat wij dat niet deden. Dat wil niet zeggen dat het altijd tot een oplossing leidde of dat het dé manier is. Wij lieten het echt niet zomaar gebeuren, maar het gebeurde wel. Zeker als je nu terugkijkt is dat heel frustrerend, met name omdat uiteindelijk de middelen die je had, zeer beperkt waren. Je was wel op zoek naar die middelen. Je probeerde iets te doen.»⁴²⁴*

Ook de door NSFSC ingehuurd kwaliteitsinspecteurs van Lloyd's, zoals Jonkers, krijgen de expliciete opdracht mee om alleen te rapporteren. Het is niet hun taak om AnsaldoBreda aan te spreken op het niet nakomen van afspraken, dat is aan de algemeen projectmanager. De wekrapportages die zij opstellen bevatten alle afwijkingen van de kwaliteitseisen. Pas als AnsaldoBreda een afwijking volledig oplost en de kwaliteitsinspecteur dit vaststelt, verdwijnt de afwijking uit de wekrapportages. De afwijkingen die AnsaldoBreda niet oplost, komen in een rapport dat onderdeel uitmaakt van het proces van overname van de Fyra's.

De heer **Jonkers**: *«Ons product was het rapport dat uit onze inspecties rolde. Dat rapport was ons product om de trein over te dragen aan onze opdrachtgever. Daar hield het voor ons bij op.»*

Mevrouw **Bergkamp**: *«U hebt op dat moment nooit gedacht: dit is mijn eer te na, ik kan hier niet meer de verantwoordelijkheid voor nemen.»*

De heer **Jonkers**: *«Ik heb ooit natuurlijk wel met de gedachte gespeeld of ik hiermee verder moest gaan, maar onze opdrachtgever was heel duidelijk daarin: zij constateren en rapporteren. Het oordeel en het besluit om de trein een volgende fase in te sturen, lag bij de opdrachtgever.»⁴²⁵*

Jonkers vindt het frustrerend dat de door hem gerapporteerde afwijkingen niet of pas heel laat leiden tot verbetering. Het enige wat hij kan doen, is keer op keer dezelfde afwijkingen vastleggen.

De heer **Jonkers**: *«Algemeen genomen: als je een fout constateert in een product, verwacht je een corrigerende maatregel daarop. Maar bij de volgende inspectie op hetzelfde onderdeel vind je dezelfde fout weer terug en de keer daarop weer. Dat is frustrerend. Dit betekent dat hun*

⁴²⁴ Verslag openbare verhoor van de heer De Leeuw, vm. algemeen projectmanager Fyra namens NSFSC en NMBS, 1 juni 2015.

⁴²⁵ Verslag openbare verhoor van de heer Jonkers, kwaliteitsinspecteur Lloyd's Register Rail Europe, 1 juni 2015.

kwiteitssysteem, dat zo mooi opgezet is, niet gehanteerd wordt. Een goed kwaliteitssysteem zorgt ervoor dat dezelfde fout maar één keer voorkomt. Dat is frustrerend. Daarnaast wijs ik op de tijd die daaroverheen gaat. Je moest elke keer weer dezelfde controles gaan uitvoeren omdat wat ze uitvoerden, niet vertrouwd was. (...) We hadden graag gezien dat heel veel zaken beter en zeker sneller opgepakt zouden worden. Dat was in veel gevallen een probleem: als er een afwijking was, ging er veel tijd overheen voordat er uiteindelijk corrigerende maatregelen getroffen werden .»⁴²⁶

NS legt pas in 2009 boetes op

Een mogelijkheid die de koopovereenkomst wel biedt, is het opleggen van boetes aan AnsaldoBreda. In de koopovereenkomsten tussen NSFSC/NMBS en AnsaldoBreda is een boeteclausule opgenomen. Hiervoor is een percentage van het totaalbedrag van de koopovereenkomsten opgenomen voor verschillende soorten boetes. Er zijn zowel boetes voor late levering als voor het niet-presteren van de Fyra, respectievelijk 20% en 10% van het totale orderbedrag. Volgens NS zijn deze percentages in deze clausule ten tijde van het sluiten van de koopovereenkomst erg hoog voor de sector. NS kan de boetes voor vertraging pas bij AnsaldoBreda neerleggen op het moment dat de levering van de Fyra's door toedoen van AnsaldoBreda niet heeft plaatsgevonden op de overeengekomen datum, dus vanaf 1 maart 2007. Pas dan voldoet AnsaldoBreda immers niet aan haar contractuele plicht.

Op 1 maart 2007 is er nog geen enkele Fyra geleverd. Toch legt NS geen boetes op. In de koopovereenkomst is namelijk de aanneming opgenomen dat de HSL-Zuid tijdig beschikbaar is voor het testen van de trein en dat is niet het geval. Hierdoor is NS er niet zeker van dat het opleggen van de boetes juridisch houdbaar is. Bovendien is er geen prikkel meer voor AnsaldoBreda om de trein zo snel mogelijk te leveren als alle boetes al verschuldigd zijn. Daarom duurt het nog tot september 2009 voordat NSFSC voor het eerst formeel boetes oplegt aan AnsaldoBreda voor een bedrag van € 54 miljoen. NSFSC redeneert dat AnsaldoBreda al had kunnen beginnen met testritten op de HSL-Zuid, ook al was deze nog niet helemaal gereed. Nu NS boetes voor vertraging oplegt, vervalt echter een belangrijk drukmiddel om ervoor te zorgen dat AnsaldoBreda de Fyra zo snel mogelijk levert.

De heer De Leeuw: «Als een project zo lang duurt en je hebt het maximum van je boetes bereikt, dan valt dat drukmiddel weg. Je komt op een gegeven moment in een situatie waarin het heel moeilijk wordt. Waar kun je dan nog op sturen?»⁴²⁷

Al met al blijken zowel de informele als formele mogelijkheden om te sturen onvoldoende.

De heer De Leeuw: «We hebben dat tij niet kunnen keren. Er bleek dat er onvoldoende middelen waren om AnsaldoBreda zo ver te krijgen, die vertraging niet keer op keer nog groter te laten worden. Dat is ook gebleken als je terugkijkt. We hebben alles geprobeerd wat in de

⁴²⁶ Verslag openbare verhoor van de heer Jonkers, kwaliteitsinspecteur Lloyd's Register Rail Europe, 1 juni 2015.

⁴²⁷ Verslag openbare verhoor van de heer De Leeuw, vm. algemeen projectmanager Fyra namens NSFSC en NMBS, 1 juni 2015.

mogelijkheden lag, vanuit het contract, alleen zaten daar beperkingen aan.»⁴²⁸

Ondanks de vertraging en zorgen over de kwaliteit, is kwaliteitsinspecteur Jonkers van mening dat AnsaldoBreda in staat is een goede trein te bouwen, mits er meer tijd en geld beschikbaar is.

De heer **Jonkers**: *«Ze hadden meer tijd moeten krijgen. (...) De onvolkomenheid zelf is te repareren. Je zou eventueel voor een aantal zaken het ontwerp kunnen aanpassen. Dat is ook gebeurd. Dat is altijd mogelijk, maar dat kost meer tijd en meer geld.»⁴²⁹*

Voortijdige overname treinen ondanks openstaande punten
Het uiterste sturingsmiddel dat NSFSC heeft, is het weigeren de treinen over te nemen als deze nog niet in voldoende mate voldoen aan de gestelde eisen. Maar dat drukmiddel vervalt als gevolg van het besluit van de NS-directie in maart 2012 om later dat jaar te starten met de Fyra. Door dit besluit komt er nog meer tijdsdruk om snel over de Fyra te beschikken. HSA wil ervaring opdoen met de Fyra en besluit daarom samen met NSFSC in mei 2012 de eerste Fyra's voortijdig over te nemen. In hoofdstuk 9 wordt uitgebreid ingegaan op deze voortijdige overname, de zogenaamde A-PTO (anticipated preliminary take over). Door de Fyra's over te nemen accepteert NSFSC de treinen als «fit-for-use» (inzetbaar voor reizigersvervoer). De Fyra's zijn dan echter nog niet door de inspectie toegelaten op het spoor en hebben nog veel storingen en openstaande punten in de afwerking van de treinen. Door de Fyra's in deze staat te accepteren verspeelt NSFSC een belangrijk drukmiddel om AnsaldoBreda aan te zetten tot het structureel oplossen van de openstaande punten.

7.5 Conclusies

Planning vanaf het begin onrealistisch

In de koopovereenkomst die NSFSC met AnsaldoBreda in 2004 sluit, is opgenomen dat AnsaldoBreda alle Fyra's in 2007 moet leveren. HSA en NSFSC weten op dat moment al dat deze planning onrealistisch is, vanwege alle risico's en onzekerheden die dit project met zich meebrengt. De Fyra is een nieuw type trein, die aan tal van nieuwe, complexe eisen moet voldoen, de HSL-Zuid is nog niet gereed voor testritten en bovendien hebben HSA en NSFSC nooit eerder treinen besteld bij AnsaldoBreda en dus geen ervaring met deze fabrikant. Als de planning ondanks deze uitzonderlijke factoren dan ook nog eens vele maanden korter is dan gebruikelijk bij een nieuw type trein, is de planning op zijn minst dubieus te noemen. Maar zelfs als er geen vertraging op zou treden blijft er met deze planning geen tijd over om ervaring op te doen met de treinen en personeel op te leiden voordat de Fyra ingezet wordt voor reizigersvervoer.

Het is dan ook niet het productieproces van de trein, maar de concessieovereenkomst die leidend is in deze planning: HSA moet vanaf september 2007 voldoen aan de verplichtingen van de concessieovereenkomst en rekent simpelweg vanaf die datum terug om tot een planning te komen. De commissie constateert dat NS in 2004 al wist dat HSA in april 2007 niet

⁴²⁸ Verslag openbare verhoor van de heer De Leeuw, vm. algemeen projectmanager Fyra namens NSFSC en NMBS, 1 juni 2015.

⁴²⁹ Verslag openbare verhoor van de heer Jonkers, kwaliteitsinspecteur Lloyd's Register Rail Europe, 1 juni 2015.

aan de concessieovereenkomst kon voldoen. Door de koopovereenkomst te ondertekenen committeren NSFSC en AnsaldoBreda zich weliswaar aan de planning, maar de risico's op het niet halen van deze planning zijn groot en de sturingsmogelijkheden voor NSFSC klein. Dat AnsaldoBreda tijdens de onderhandelingen over de koopovereenkomst sterk inzet op een langere doorlooptijd en de boeteclausules aanvecht, had voor NS een belangrijk signaal moeten zijn. De commissie is van mening dat het risico dat AnsaldoBreda de planning niet waar zou kunnen maken onvoldoende is erkend door NS. NS anticipeert te weinig op toekomstige problemen met de planning waarvan zeer waarschijnlijk is dat ze zich gaan voordoen en schuift de verantwoordelijkheid voor het oplossen van die problemen daarmee voor zich uit.

Oorzaken vertraging jarenlang onderwerp van discussie

Gedurende de looptijd van het project treden er keer op keer nieuwe vertragingen op, met als resultaat dat de treinen uiteindelijk vijf jaar later geleverd worden dan beoogd. De oorzaken van die vertraging en de vraag wie hiervoor verantwoordelijk is, zijn jarenlang onderwerp van discussie tussen NSFSC en AnsaldoBreda. In de koopovereenkomst is expliciet opgenomen dat de planning een aantal voorwaarden en aannames kent. Het zijn die voorwaarden en aannames die de inzet zijn van een jarenlange discussie tussen NSFSC en AnsaldoBreda over de oorzaak van de vertraging. De commissie constateert dat betrokken partijen elkaar de vertraging verwijten. NSFSC verwijt AnsaldoBreda bijvoorbeeld dat de Fyra te laat gereed was om te testen, terwijl AnsaldoBreda de vertraging wijt aan de verlate oplevering van de HSL-Zuid, waardoor de Fyra niet getest kon worden. De commissie vindt het tekenend voor de verhoudingen tussen de partijen dat geen van de partijen uitsluitend kan geven wie ook maar bij benadering voor welk deel van de vertraging verantwoordelijk is.

De discussie tussen NSFSC en AnsaldoBreda over vertraging en over het betalen van eventuele verdragingsboetes wordt uiteindelijk tot het einde van het Fyra-project niet definitief beslecht. De commissie oordeelt dat NSFSC en AnsaldoBreda de discussie vooral vanuit juridisch oogpunt voeren, terwijl deze meer gericht had kunnen zijn op het zoeken naar oplossingen.

Verscheidene malen wordt binnen NS gesproken over de mogelijkheid om de koopovereenkomst op te zeggen. De gemelde vertragingen zijn echter afzonderlijk nooit dusdanig groot dat het, met de kennis van dat moment, sneller zou zijn om elders nieuwe treinen te bestellen. Bovendien zou het opzeggen van de koopovereenkomst gevolgen kunnen hebben voor het behoud van de concessie, gezien de problemen met HSA op dat moment (zie hoofdstuk 5). De commissie stelt vast dat de NS-directie er tot 2013 telkens voor kiest het contract met AnsaldoBreda niet op te zeggen.

Zorgen over kwaliteit, beperkte mogelijkheid tot bijsturing

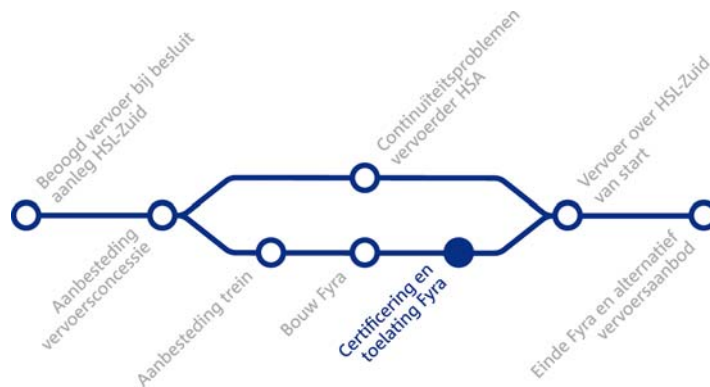
Tijdens het bouwproces heeft NSFSC ook zorgen over de kwaliteit van de Fyra. AnsaldoBreda houdt zich volgens NSFSC niet aan afspraken, volgt niet altijd de vastgelegde procedures en lost problemen niet structureel op. De kwaliteitsinspecteurs van Lloyd's, die namens NSFSC toezien op de naleving van de koopovereenkomst door AnsaldoBreda, rapporteren alle afwijkingen van de koopovereenkomst die zij tegenkomen. Zo rapporteren zij dat het kwaliteitsmanagementsysteem van AnsaldoBreda niet altijd wordt toegepast, terwijl dat systeem een kwalitatief goed bouwproces moet garanderen. Maar meer dan rapporteren kunnen zij niet doen, vaak

tot grote ergernis van de kwaliteitsinspecteurs zelf. Ook medewerkers van NedTrain zien dit. Zij stellen meerdere malen voor AnsaldoBreda te ondersteunen met (technische) expertise. NSFSC en de NS-directie besluiten echter niet te interveniëren in het bouwproces, omdat zij niet in de verantwoordelijkheden van AnsaldoBreda willen treden. Er is immers een turnkeyovereenkomst gesloten, waarmee de verantwoordelijkheid voor het gebruiksklaar opleveren van deugdelijke treinen geheel bij AnsaldoBreda ligt. Er zijn in de loop van de jaren volop signalen geweest dat problemen niet opgelost worden. Doordat NS en NSFSC kiezen voor een strikt juridische benadering van de samenwerking, komt een oplossing niet dichterbij.

Een van de belangrijkste drukmiddelen om te sturen op een Fyra die aan alle eisen voldoet, geeft NS uit handen als de NS-directie besluit de Fyra's voortijdig over te nemen. De commissie acht dit zeer onverstandig. De commissie is van oordeel dat NS de tekortkomingen van de Fyra en de opstelling van AnsaldoBreda deels had kunnen zien en onderkennen tijdens de bouw en vóór A-PTO-overname en hier consequenties aan had moeten verbinden. In hoofdstuk 9 wordt hierop verder ingegaan.

8. Certificering en toelating Fyra

8.1 Inleiding



Alvorens een trein mag worden gebruikt voor het vervoer van reizigers moet deze worden gecertificeerd en toegelaten. In dit hoofdstuk staat de certificering en toelating van de Fyra centraal. Onder invloed van Europese regelgeving is de verantwoordelijkheid voor het certificeren van nieuwe treinen neergelegd bij private keuringsinstanties, ook wel notified bodies of NoBo's genoemd. De activiteiten van de keuringsinstantie hebben betrekking op zowel het ontwerp als de bouw van de trein. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)⁴³⁰ is verantwoordelijk voor het aanwijzen van bedrijven die als keuringsinstanties mogen optreden en het houden van toezicht op de aangewezen keuringsinstanties. De keuringsinstanties beoordelen of treinen aan de eisen, onder meer veiligheidseisen, voldoen. Op basis van de certificaten van deze keuringsinstanties laat de ILT treinen toe tot het Nederlandse spoor. ProRail heeft daarbij een adviserende rol.

In het geval van de Fyra is keuringsinstantie Lloyd's Register Nederland verantwoordelijk voor de certificering. Dit is een zusterorganisatie van Lloyd's Register Rail Europe, dat in opdracht van NSFSC toeziet op de naleving van de koopovereenkomst door AnsaldoBreda (zie hoofdstuk 7). Keuringsinstantie Lloyd's keurt het ontwerp van de trein goed, mede op basis van een testprogramma dat de trein heeft doorstaan en verstrekt daarvoor de benodigde certificaten. Daarnaast verstrekt de keuringsinstantie certificaten voor de productie van de Fyra's. Op basis van deze certificaten laat de ILT de Fyra in juli 2012 toe tot het Nederlandse spoor. In september 2012 laat ook de Belgische inspectie DVIS de Fyra toe tot het Belgische spoor en kan de Fyra ingezet worden voor de internationale verbinding Amsterdam–Brussel.

Het proces van certificering en toelating heeft niet kunnen voorkomen dat in januari 2013 de vervoerders HSA en NMBS de Fyra uit dienst moeten halen nadat in winterse omstandigheden veiligheidsproblemen zijn opgetreden.

⁴³⁰ In verband met de leesbaarheid is de ILT (voorheen IVW) in dit hoofdstuk soms kortweg aangeduid als de inspectie.

8.2 Bij de toelating betrokken partijen

In de afgelopen twintig jaar is de inrichting van de Nederlandse spoorsector sterk veranderd. Dit heeft ook grote consequenties voor de toelating van treinen tot het spoor. Waar voorheen veel taken en verantwoordelijkheden binnen het NS-concern lagen, is nu sprake van verschillende publieke en private partijen die elk een rol spelen in het proces van toelating van nieuwe treinen.

In 1995 spreken NS en de Staat af de beleids- en uitvoeringstaken te scheiden. Daarbij ontstaan marktorganisaties en taakorganisaties. De taken in het kader van de spoorveiligheid worden ondergebracht bij de taakorganisatie Railned. Aanvankelijk maken de taakorganisaties nog onderdeel uit van het NS-concern. In 1999 spreekt het kabinet in de nota *De derde eeuw spoor* zijn voornemen uit de taakorganisaties volledig los te maken van het NS-concern. De verwachting is dat daarmee de overheidstaken, waaronder toezicht op de veiligheid, adequater kunnen worden uitgevoerd. Per 1 januari 2003 gaan de toezichtstaken van Railned Spoorwegveiligheid over naar de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW). Op 1 januari 2012 wordt de IVW samengevoegd met de VROM-inspectie in de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT).

Volgens de interoperabiliteitsrichtlijn voor het transeuropees hogesnelheidsspoorwegsysteem (96/48/EG), die per december 1999 in de Nederlandse wetgeving is geïmplementeerd en in werking is getreden, zijn private keuringsinstanties verantwoordelijk voor keuring van hogesnelheidstreinen. In Nederland wordt onder andere NedTrain Consulting (NTC) in 2000 aangewezen als keuringsinstantie in het kader van de richtlijn. NTC was toen nog onderdeel van het NS-concern. Vanaf 2004 voert NTC keuringswerkzaamheden uit voor de Fyra. In 2006 wordt NTC overgenomen door Lloyd's Register Rail. Net als eerder NTC voert Lloyd's zowel advieswerk als keuringsactiviteiten uit. De keuringsactiviteiten worden onder de naam Lloyd's Register Nederland uitgevoerd, de adviestaken onder de naam Lloyd's Register Rail Europe (hierna: Lloyd's Europe).

Parallel aan deze ontwikkelingen treedt in januari 2005 een nieuwe Spoorwegwet in werking. Daarmee krijgt de regelgeving op het gebied van de veiligheid en de toelating van treinen een publiekrechtelijke basis. Voorheen waren regels op dit gebied vervat in interne bedrijfsregels van NS en de taakorganisaties.

8.3 Wet- en regelgeving voor de toelating van treinen

De Spoorwegwet vormt het wettelijk kader voor de toelating van de Fyra op het Nederlandse spoor.⁴³¹ Volgens die wet is het alleen toegestaan van het Nederlandse spoorweginet gebruik te maken met een voertuig waarvoor een vergunning voor indienststelling is verleend door de minister van Infrastructuur en Milieu. De ILT verleent de vergunning namens de minister.

De procedure voor toelating van treinen in de Spoorwegwet vormt in feite de implementatie van regelgeving uit de Europese interoperabiliteitsrichtlijn in de Nederlandse wet. De interoperabiliteitsrichtlijn heeft als doel de onderlinge koppeling en toegankelijkheid van nationale spoorweginetten te vergroten. Dit moet bijdragen aan de totstandkoming van een

⁴³¹ Deze paragraaf beschrijft het wettelijk kader ten tijde van de toelating van de Fyra in juli 2012.

Europese ruimte zonder binnengrenzen en het doorbreken van de «zeer nauwe banden» tussen de nationale spoorwegindustrie en de nationale spoorvervoerders. Het streven is hierdoor het concurrentievermogen van de Europese spoorwegindustrie op wereldschaal te vergroten en het spoorvervoer te versterken om emissies van broeikasgassen te beperken. Het vereenvoudigen van de toelatingsprocedures moet tevens het oprichten van nieuwe spoorwegondernemingen vereenvoudigen.

Om deze doelen te bereiken, beperkt de richtlijn de aan treinen te stellen eisen tot vijf voor heel Europa geldende doelvoorschriften, de essentiële eisen. De essentiële eisen zijn veiligheid, betrouwbaarheid en beschikbaarheid, gezondheid, bescherming van het milieu en technische compatibiliteit. Deze eisen worden in de richtlijn en in technische specificaties verder uitgewerkt en afgebakend. Naast de essentiële eisen mogen lidstaten alleen nog nationale eisen stellen over de interactie tussen de trein en de baan en over zaken die (nog) niet in Europese eisen zijn vastgelegd (zogenoemde open punten). Dergelijke nationale eisen zijn vastgelegd in de Nederlandse Spoorwegwet.

De interoperabiliteitsrichtlijn bevat verder een uniforme keuringsprocedure, die in heel Europa geldt. Hiermee is beoogd de toelatingsprocedure duidelijker en eenvoudiger te maken en een einde te maken aan ingewikkelde en verschillende procedures op nationaal niveau. Tevens moet de procedure gelijke behandeling van fabrikanten uit heel Europa waarborgen.

De keuringsprocedure resulteert in een EG-keuringsverklaring. Deze verklaring is nodig voor de aanvraag van een vergunning voor indienststelling en wordt opgesteld door de fabrikant. Om deze verklaring te mogen opstellen moet de fabrikant een keuringsinstantie inschakelen.⁴³² Deze keuringsinstantie wordt dus betaald door de fabrikant wiens product gekeurd wordt. De keuringsinstantie voert de vereiste verificaties uit en verklaart dat een trein conform de essentiële eisen en de toepasselijke technische eisen is ontworpen en gebouwd en daarom geschikt is om toegelaten te worden op het spoor en in dienst kan worden gesteld.⁴³³ Op basis daarvan stelt de fabrikant de EG-keuringsverklaring op.

Mevrouw **Schultz van Haegen**: «[Er is] gewoon een Europees vastgesteld traject. Dat geldt niet alleen voor onze hogesnelheidslijn maar ook voor andere vormen van vervoer. In dit soort bijzondere gevallen waarin er weinig ervaring is, worden er notified bodies ingezet die heel deskundig toetsen uitvoeren op die trein en die ook bepalen of de trein kan worden toegelaten. Een eigen inspectie van een land gaat daar nog overheen door weer naar dat proces te kijken.»⁴³⁴

De verificaties door de keuringsinstantie vinden plaats aan de hand van de toepasselijke technische specificaties voor interoperabiliteit (TSI's). Dit zijn beschikkingen van de Europese Commissie waarin technische en functionele eisen en de te doorlopen keuringsprocedures zijn uitgewerkt. Indien een voertuig voldoet aan deze uitgewerkte technische en functionele eisen, mag de keuringsinstantie ervan uitgaan dat het voertuig

⁴³² Om als keuringsinstantie te mogen optreden moet een bedrijf daartoe aangewezen zijn door de minister van Infrastructuur en Milieu (zie §8.4).

⁴³³ De verklaring van de keuringsinstantie heeft zowel betrekking op het ontwerp als op de totstandbrenging (zie richtlijn 2008/57/EC, bijlage VI, onder 3 (PbEU 2008, L 191)).

⁴³⁴ Verslag openbare verhoor van mevrouw Schultz van Haegen, minister van Infrastructuur en Milieu, 29 mei 2015.

aan de essentiële eisen – waaronder veiligheid – voldoet. Volgens de heer Borger van keuringsinstantie Lloyd's zal een keuringsinstantie daar echter niet blind op varen.

De heer **Borger**: *«De TSI's zijn zo ingericht dat er, als de trein voldoet aan de eisen van hoofdstuk 4 van de TSI's, wordt verondersteld, impliciet, dat de trein veilig is. Dat staat zelfs letterlijk zo in de regelgeving.»*

Mevrouw **Bergkamp**: *«Er wordt dus niet apart nog naar de veiligheid gekeken?»*

De heer **Borger**: *«Nou, de notified body krijgt daar natuurlijk wel een indruk van doordat er veel wordt meegereden tijdens test witnessing en doordat er nog een eindinspectie wordt gedaan. De notified body geeft dus wel een oordeel over de veiligheid. Als de veiligheid niet in orde zou zijn, zult u dat ook zeker terugvinden in het oordeel van de notified body en krijgt de trein uiteindelijk ook geen certificaat.»⁴³⁵*

Ook de behandelend inspecteur van de ILT denkt dat de wet- en regelgeving voldoende waarborg is voor de veiligheid, althans voor het minimumniveau van veiligheid zoals gedefinieerd in de wetgeving.

De **voorzitter**: *«Kan een reiziger er in algemene zin van uitgaan dat een trein die gecertificeerd is ook veilig is?»*

De heer **Van Herwaarden**: *«Ik denk het wel. De certificatie is uiteindelijk gebaseerd op TSI's. We hebben al diverse keren gesproken, naast veiligheidsrichtlijnen, over de interoperabiliteitsrichtlijn. Het is belangrijk in Europa dat als er een trein naar jouw land komt – wat is dat voor een trein? – er een bepaald minimumniveau van veiligheid, interoperabiliteit en betrouwbaarheid is afgesproken. Dat is gedefinieerd middels die TSI's.»⁴³⁶*

De uitvoering van de keuringsprocedure

De taak van de keuringsinstantie begint in het ontwerpstadium en bestrijkt de gehele bouw- en testperiode. De keuringsinstantie is verantwoordelijk voor de samenstelling van een technisch dossier dat bij een EG-keuringsverklaring hoort. Dit technische dossier moet alle noodzakelijke documenten over de eigenschappen van het voertuig bevatten, inclusief het ontwerp en alle algemene en detailplannen zoals die moeten worden uitgevoerd. Ook moet het alle gebruiksvoorwaarden en -beperkingen en de voorschriften voor onderhoud, permanent of periodiek toezicht en gebruik van het voertuig bevatten.

De keuringsinstantie beoordeelt en controleert of het ontwerp voldoet aan de eisen. Als het ontwerp voldoet, stelt de keuringsinstantie een typeonderzoeksverklaring (certificaat) op. De regelgeving geeft voor de keuring van het ontwerp de keuze tussen twee soorten procedures. Volgens de eerste soort procedure vindt de beoordeling plaats op basis van enerzijds het ontwerp op papier en anderzijds testrapporten van – veelal door de fabrikant – uit te voeren testen met een prototype van de trein of onderdelen daarvan. In de wet- en regelgeving is precies vastgelegd welke testen uitgevoerd moeten worden.

⁴³⁵ Verslag openbare verhoor van de heer Borger, certificeringsmanager Fyra en consultant bij Lloyd's Register Nederland, 3 juni 2015.

⁴³⁶ Verslag openbare verhoor van de heer Van Herwaarden, inspecteur vergunningverlening Inspectie Leefomgeving en Transport, 3 juni 2015.

Mevrouw **Bergkamp**: «Dat staat dus allemaal vast. Dat is allemaal vastgesteld. Kunt u als keuringsinstantie ook vragen om aanvullende testen? Hebt u die bevoegdheid?»

De heer **Borger**: «Nee, we hebben in principe niet die bevoegdheid. Als we dingen zien die niet goed gaan, kunnen we natuurlijk wel vragen om herhaling van die testen, of als wij vinden dat een test zou moeten worden uitgevoerd onder een bepaalde omstandigheid die niet in het programma zit, kunnen we daarop een aanvulling doen.»⁴³⁷

Volgens de tweede soort procedure is de keuring van het ontwerp niet gebaseerd op keuring van het ontwerp zelf en op testen, maar op een beoordeling van het kwaliteitsmanagementsysteem van de fabrikant. Deze keuringsprocedure mag alleen gekozen worden indien de fabrikant een goedgekeurd – gecertificeerd – kwaliteitssysteem voor de ontwerpfase hanteert. Dergelijke keuringsprocedures, die het kwaliteitsmanagementsysteem van de fabrikant als uitgangspunt nemen en daarmee minder belastend zijn voor de fabrikant, zijn ontwikkeld met het oog op de ontwikkeling van de spoorwegindustrie.⁴³⁸

Naast keuring van het ontwerp houdt de keuringsinstantie ook toezicht bij de serieproductie om na te gaan of daarbij alle uit het technisch dossier voortvloeiende verplichtingen worden vervuld. De keuringsinstantie krijgt daartoe toegang tot alle werkplaatsen en alle documentatie en mag ook onaangekondigd bezoeken brengen. Ook voor het toezicht op de productie kan gekozen worden uit twee typen keuringsprocedures. Indien een fabrikant geen ISO 9001 gecertificeerd kwaliteitsmanagementsysteem heeft, moet de keuringsinstantie alle afzonderlijke eindproducten beoordelen. Indien de fabrikant wel een ISO 9001 gecertificeerd kwaliteitsmanagementsysteem heeft, mag gekozen worden voor een procedure waarin de keuringsinstantie er door middel van audits op toeziet dat de fabrikant zijn kwaliteitsmanagementsysteem in stand houdt en daadwerkelijk toepast. Er wordt dan dus niet naar alle afzonderlijke eindproducten gekeken. Ook het toezicht op de productie resulteert in een verklaring (certificaat) van de keuringsinstantie. In de wet- en regelgeving is verder niet vastgelegd wanneer voor welke keuringsprocedure gekozen moet worden.

De heer **Van Herwaarden**: «Ik stel vast dat de TSI's, waarin die keuzemogelijkheid zit, nu gewoon die keuzemogelijkheid geven. Ik noem dat even de light, de medium en de heavy variant, alle drie 100% legaal, maar ...»

Mevrouw **Vos**: «Moet dat niet gewoon standaard de heavy variant zijn?»

De heer **Van Herwaarden**: «Dan krijg je ongetwijfeld weerstand. Ik ben geen wetgever en het heeft ook niets met mijn rol te maken, maar als ik mij naar Europa verplaats, dan weet ik dat de industrie daar vaak op tegen is omdat zij een laagdrempelige toegang tot de markt wil.»⁴³⁹

De toelating door de inspectie

Op basis van de certificaten stelt de fabrikant de EG-keuringsverklaring op. Met die verklaring wordt de vergunningsaanvraag ingediend. De EG-keuringsverklaring en de certificaten dienen om aan te tonen dat het voertuig aan de geldende essentiële eisen voldoet. De interoperabiliteits-

⁴³⁷ Verslag openbare verhoor van de heer Borger, certificeringsmanager Fyra en consultant bij Lloyd's Register Nederland, 3 juni 2015.

⁴³⁸ PbEU 2008, L 191, overweging 35.

⁴³⁹ Verslag openbare verhoor van de heer Van Herwaarden, inspecteur vergunningverlening Inspectie Leefomgeving en Transport, 3 juni 2015.

richtlijn stelt dat toelatende instanties – in Nederland de ILT – in principe zelf geen aanvullende controles mogen vereisen die de keuringsinstantie reeds heeft uitgevoerd. Dat mag wel indien de inspectie constateert dat een trein ondanks de EG-keuringsverklaring toch niet aan de eisen voldoet.⁴⁴⁰ Ook bij gereede twijfel mag de inspectie het werk van de keuringsinstantie in twijfel trekken (zie verder §8.8).

Voordat de vergunning wordt verstrekt moet de ILT infrastructuurbeheerder ProRail om advies vragen. Dit advies heeft betrekking op de interactie van trein en baan. Vervolgens kan de trein worden toegelaten door middel van het verstrekken van de vergunning.

Met het oog op het verlichten van administratieve lasten wordt in de interoperabiliteitsrichtlijn het principe van typetoelating gehanteerd. Dat houdt in dat wanneer de eerste trein van een bepaald type is toegelaten, voor volgende treinen van dat type geen uitgebreide toelatingsprocedure meer hoeft te worden doorlopen. Er is geen nieuwe EG-keuringsverklaring nodig. In plaats daarvan kan de aanvrager volstaan met een verklaring van de fabrikant dat de trein overeenstemt met het eerder toegelaten type. De fabrikant mag deze verklaring opstellen op basis van een certificaat van keuring van de productie van de keuringsinstantie. De richtlijn stelt dat de lidstaat een trein die voorzien is van een verklaring van overeenstemming zonder verdere controles moet toelaten. De procedure voor typetoelating is ook opgenomen in de Nederlandse Spoorwegwet.

Verantwoordelijkheid voor de spoorwegveiligheid in het algemeen

Bij de toelating van treinen zijn de rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen omschreven in de wetgeving. De toedeling van verantwoordelijkheden bij de toelating kan niet los gezien worden van het algemene wettelijk kader voor de veiligheid op het spoor. Dit is vastgelegd in de Europese spoorwegveiligheidsrichtlijn (2004/49/EC). De spoorwegveiligheidsrichtlijn moet worden gezien in het kader van de harmonisatie van de Europese spoorwegmarkt. Daarbij past een gemeenschappelijk regelgevingskader ter vervanging van nationale voorschriften. De richtlijn belegt de taken en verantwoordelijkheden in de spoorwegsector tussen de volgende partijen:

- infrastructuurbeheerder(s) (in Nederland: ProRail);
- spoorwegondernemingen (in Nederland bijvoorbeeld NS en HSA);
- veiligheidsinstantie (in Nederland: ILT);
- onderzoeksorgaan voor ongevallen (in Nederland: Onderzoeksraad voor Veiligheid).

De basisgedachte is dat de spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders primair zelf verantwoordelijk zijn voor de veiligheid; zij kennen immers hun bedrijfsprocessen en eventuele veranderingen daarin het beste en zijn daardoor het beste in staat de veiligheidsrisico's (kans op en effect van gevaarlijke situaties) te bepalen. Tevens hebben zij het meest actuele inzicht in de mogelijkheden om die risico's te beheersen.

De spoorwegveiligheidsrichtlijn stelt dat de veiligheid, waar dit redelijkerwijs mogelijk is, voortdurend moet worden verbeterd. De infrastructuurbeheerders en spoorwegondernemingen zijn daar zelf verantwoordelijk voor en moeten, zo nodig in onderlinge samenwerking, de nodige maatregelen treffen op het gebied van risicobeheersing. De spoorwegon-

⁴⁴⁰ PbEU 2008, L 191, Art. 19.

dernemingen en infrastructuurbeheerders moeten daartoe een veiligheidsbeheersysteem opzetten waarin zij onder meer beschrijven hoe zij:

- blijven voldoen aan bestaande, nieuwe en gewijzigde TSI's;
- hun risico's beoordelen en beheersen;
- ongevallen, incidenten, bijna-ongevallen en andere gevaarlijke voorvallen melden, onderzoeken en analyseren.

Een adequaat veiligheidsbeheersysteem is een voorwaarde voor spoorwegondernemingen om in aanmerking te komen voor een veiligheidscertificaat, dat weer een voorwaarde is om als spoorwegonderneming gebruik te mogen maken van het spoorwegnet.

De veiligheidsinstantie (ILT) toetst of de spoorwegonderneming een veiligheidsbeheerssysteem tot stand heeft gebracht conform de spoorwegveiligheidsrichtlijn en of de spoorwegonderneming kan voldoen aan de eisen die zijn vastgelegd in Europese en nationale wet- en regelgeving, teneinde veilig op het net te kunnen opereren. De ILT is verder verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van deze wet- en regelgeving door spoorwegondernemingen. Ook is de ILT verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de toepasselijke eisen door spoorwegondernemingen bij gebruik en onderhoud van treinen.⁴⁴¹

8.4 Het toezicht op de keuringsinstantie

Kaders voor het toezicht op de keuringsinstantie

Zoals uit het voorgaande blijkt, is in het proces van toelating van treinen een belangrijke rol weggelegd voor de keuringsinstantie. Om als keuringsinstantie te mogen optreden moet een instantie daarvoor toestemming ontvangen van de ILT in de vorm van een aanwijzing. De ILT houdt vervolgens toezicht op de aangewezen keuringsinstanties. Eén van de redenen waarom de aanwijzing en het toezicht van belang zijn, is dat keuringsinstanties werken in opdracht en voor rekening van de fabrikanten die een certificaat verlangen. Druk van de fabrikant en commerciële druk zou de kwaliteit van controles negatief kunnen beïnvloeden.

Om in aanmerking te komen voor een aanwijzing moeten keuringsinstanties volgens de Spoorwegwet voldoen aan minimumcriteria uit de Europese interoperabiliteitsrichtlijn en aan de eisen uit de Nederlandse Regeling eisen keuringsinstanties Spoorwegwet. De richtlijn bevat minimumcriteria voor onafhankelijkheid, beroepsintegriteit en technische bekwaamheid van de keuringsinstantie en het personeel daarvan. Ook bevat de richtlijn de eis dat keuringsinstanties verzekerd zijn voor wettelijke aansprakelijkheid. De Regeling eisen keuringsinstanties Spoorwegwet stelt, conform de richtlijn, dat instanties die voldoen aan de Europese normen van de EN 45000 serie, in ieder geval voldoen aan de eisen uit de interoperabiliteitsrichtlijn. Verder stelt de regeling dat keuringsinstanties moeten beschikken over een kwaliteitssysteem, dat onder meer procedures omvat om de onafhankelijkheid van de instantie, van de directie daarvan en van het met de keuringen belaste personeel te waarborgen.

⁴⁴¹ PbEU 2004, L 220, Art. 16.

De minister van Verkeer en Waterstaat (later Infrastructuur en Milieu) draagt de verantwoordelijkheid erop toe te zien dat de keuringsinstanties aan de eisen blijven voldoen.⁴⁴² In juni 2001 stelt het Ministerie van Verkeer en Waterstaat het eerste toezichtplan voor de keuringsinstanties vast. Het plan stelt dat het toezicht start bij de eerste audit die plaatsvindt voor aanwijzing van een keuringsinstantie. Vervolgens bestaat het toezicht uit jaarlijks toezicht, continu toezicht en herbeoordelingen. In het kader van het jaarlijks toezicht zenden de keuringsinstanties een jaarverslag ter toetsing naar de toezichthouder. Daarnaast worden periodieke controlebezoeken bij keuringsinstanties gehouden, bij voorkeur na twaalf maanden en in ieder geval niet later dan na achttien maanden. Het continu toezicht bestaat uit informatiestromen die voortkomen uit de werkzaamheden van de keuringsinstantie, zoals onderzoeksrapporten en certificaten van keuringsinstanties en signalen van andere partijen over de keuringsinstantie. Herbeoordelingen vinden plaats na vier jaar. De herbeoordelingen zijn even uitgebreid als de beoordeling bij de eerste aanwijzing. Na een herbeoordeling heeft de keuringsinstantie het resterende deel van de vijf jaar om eventuele correcties door te voeren, zodat de keuringsinstantie vervolgens opnieuw voor vijf jaar kan worden aangewezen.

Toezicht op de keuringsinstantie voor de Fyra

In juli 2004 contracteert AnsaldoBreda NedTrain Consulting (NTC) als keuringsinstantie voor de Fyra. Deze instantie vervult daarmee een essentiële rol in de toelating van de Fyra. De ILT (voorheen IVW) houdt vanaf 2005 tot het einde van het Fyra-project in 2013 echter nauwelijks toezicht op deze keuringsinstantie en haar rechtsopvolger Lloyd's Register Nederland. Ook bij de andere keuringsinstanties heeft de inspectie overigens geen invulling gegeven aan haar eigen toezichtambities. Dit erkent ook de inspecteur-generaal van de inspectie, mevrouw Thunnissen.

Mevrouw Thunnissen: *«Ik heb geprobeerd om te achterhalen waarom we daar in die jaren niet zijn geweest. Ik heb het nu nadrukkelijk over een bepaald aantal jaren; ik zeg dus niet dat dit nu nog zo is. Eigenlijk weet niemand waarom we dat niet hebben gedaan. Wat blijft staan, is dat we dat wel hadden moeten doen.»*⁴⁴³

Het toezicht op Lloyd's verloopt gedurende het Fyra-project als volgt. In augustus 2005 voert de inspectie een audit uit bij NTC. Op basis daarvan wijst IVW NTC aan als keuringsinstantie onder de nieuwe Spoorwegwet. In oktober 2006 wordt NTC door Lloyd's Register overgenomen. Ook de keuringswerkzaamheden van de Fyra gaan daarmee over naar Lloyd's. Een onderdeel van Lloyd's, Lloyd's Register Nederland, is zelf ook al aangewezen als keuringsinstantie. Lloyd's besluit alle keuringswerkzaamheden, inclusief die voor de Fyra, in de loop van 2007 bij dat onderdeel onder te brengen. De overige werkzaamheden van NTC worden ondergebracht bij Lloyd's Register Rail B.V.

In 2008 werkt de inspectie aan een nieuw (concept)toezichtplan. De inspectie constateert bij die gelegenheid dat na de aanwijzing van keuringsinstanties in 2005 bij geen enkele keuringsinstantie controlebezoeken hebben plaatsgevonden en dat aan de in het toezichtplan vastgelegde ambities voor toezicht op de keuringsinstanties geen

⁴⁴² Conform artikel 69 van de Spoorwegwet en het Besluit aanwijzing toezichthouders spoorwegen (art. 1).

⁴⁴³ Verslag openbare verhoor van mevrouw Thunnissen, inspecteur-generaal Inspectie Leefomgeving en Transport, 3 juni 2015.

invulling is gegeven. In het nieuwe toezichtplan worden die ambities kennelijk losgelaten. Het heeft als uitgangspunt dat de keuringsinstanties in de eerste plaats zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van de uitvoering van hun taken. De inspectie gaat volgens het plan systeemtoezicht toepassen. Deze verandering past ook binnen de nieuwe kabinetsvisie op toezicht, waarin wordt gestreefd naar het verminderen van toezichtlast en meer uitgaan van vertrouwen (zie §8.6).

In vergelijking met het eerdere toezichtplan van de inspectie worden periodieke controlebezoeken met een vaste frequentie losgelaten. Tussen de vijfjaarlijkse (her)beoordelingen vinden dus geen controlebezoeken meer plaats. In plaats daarvan wil de inspectie thematisch systeemtoezicht toepassen op een onderwerp dat voortkomt uit een risicoanalyse. De onderwerpen worden met de keuringsinstanties afgestemd. In het kader van het systeemtoezicht kan de inspectie realitychecks uitvoeren, die onderdeel vormen van een audit.

In januari 2010 dient keuringsinstantie Lloyd's bij de inspectie een aanvraag in om opnieuw voor vijf jaar te worden aangewezen als keuringsinstantie. Daarop stelt de inspectie vast dat keuringsinstantie Lloyd's niet voldoet aan de voorwaarden voor de aanvraag, omdat zij geen documenten heeft die aantonen dat aan de Europese normen van de EN 45000 serie wordt voldaan. Nadat keuringsinstantie Lloyd's aan de inspectie in april 2010 een plan van aanpak voorlegt om alsnog aan deze voorwaarde te voldoen, verlengt de inspectie de aanwijzing voorlopig met een half jaar. Onderdeel van deze aanpak is dat keuringsinstantie Lloyd's een systeemaudit laat uitvoeren door zusterorganisatie Lloyd's Register Quality Assurance (LRQA). De audit toetst keuringsinstantie Lloyd's aan de Europese norm ISO:17020:1998, die geldt als equivalent aan de normen van de EN 45000 serie. Het auditrapport dient als ondersteunend document om aan te tonen dat Lloyd's aan de normen voldoet. De inspectie voert vervolgens in september 2010 een audit uit bij Lloyd's Register Nederland, de eerste sinds 2005. Op basis van de audit wordt de aanwijzing van keuringsinstantie Lloyd's voor vijf jaar verlengd. Wel stelt de inspectie drie tekortkomingen met een beperkt risico vast en geeft drie signalen af. In maart 2011 vindt een vervolgaudit plaats naar aanleiding van de geconstateerde tekortkomingen en afgegeven signalen. De inspectie stelt vast dat keuringsinstantie Lloyd's adequaat de tekortkomingen en heeft weggenomen en adequaat op de signalen heeft gereageerd. Bij de initiële audit kijkt de inspectie steekproefsgewijs ook naar twee projecten, maar bij zowel de initiële audit als bij de vervolgaudit kijkt de inspectie niet specifiek naar de werkzaamheden van keuringsinstantie Lloyd's in het Fyra-project.

Tot de toelating van de Fyra voert de inspectie geen verdere audits uit bij Lloyd's als keuringsinstantie voor treinen. Wel vinden in 2010 en 2011 diverse gesprekken – «pressure cooker sessies» – plaats tussen de inspectie, Lloyd's en HSA, die resulteren in afspraken over de verantwoordelijkheid en rol van verschillende partijen in het proces van toelating van treinen. De partijen, waaronder de inspectie, zeggen toe zich aan het resultaat van de gesprekken te binden. Afgesproken wordt dat de inspectie bij aanvragen voor vergunningverlening van treinen, dus ook voor de Fyra, toetst of het dossier volledig is en of het proces volgens de wettelijke eisen is verlopen. Een deel van de inhoud wordt getoetst aan de hand van een risicoafweging. Dat wil zeggen dat de inspectie zich inhoudelijk verdiept in het meest risicovolle deel van de inhoud. De inspectie zegt toe meer transparant te zijn over de inhoud van de

risicoafweging. Volgens inspecteur Van Herwaarden, die de toelating voor de Fyra verstrekke, betekent die transparantie echter niet dat een keuringsinstantie daarmee precies weet welk deel de inspectie gaat controleren.

De heer **Van Herwaarden**: «Zoals ik u schetste, was dat helemaal niet zo transparant. Ik denk dat het voor hen wel regelmatig een verrassing is geweest waarop ik ging doorvragen. (...) Een van de verwijten – om het maar heel vierkant te zeggen, maar dan is het ook heel duidelijk – die bij die pressurecookersessie naar boven kwamen, was: ILT stelt soms nieuwe eisen en motiveert dat niet. Dat is natuurlijk niet goed voor een inspectie-dienst van de rijksoverheid. Wij mogen helemaal geen nieuwe eisen stellen. Eisen worden in de wet- en regelgeving gesteld. Ik heb mij dat aangetrokken. Vanaf dat moment moet je zo transparant mogelijk zijn, je eigen proces managen, verwachtingen managen over wat je gaat doen, wat je graag wilt zien en ook wanneer het goed genoeg is.»⁴⁴⁴

Het afsprakendocument vermeldt dat de inspectie een vergunningaanvraag kan weigeren op drie gronden: een foute beoordeling door de keuringsinstantie, een verschil tussen de inspectie en de keuringsinstantie bij de interpretatie van de wet en een andere invulling van de beoordelingsruimte die de wet biedt. Discussies over interpretatie worden op initiatief van de keuringsinstantie bij voorkeur in een vroeg stadium gevoerd. Het afsprakendocument meldt niets over eventuele inspecties van treinen door de ILT zelf.

De onafhankelijkheid van de keuringsinstantie

Een van de voornaamste criteria waarop de inspectie de keuringsinstanties beoordeelt is de onafhankelijkheid. De wijze waarop de onafhankelijkheid is georganiseerd is relevant voor het Fyra-project, aangezien Lloyd's in het Fyra-project meerdere rollen heeft vervuld. Naast de taken als keuringsinstantie adviseerde Lloyd's HSA bij de aanbesteding van de Fyra, hield in opdracht van NSFSC toezicht op de naleving van de koopovereenkomst door AnsaldoBreda bij de bouw van de Fyra, faciliteerde als vervoerder de testritten van AnsaldoBreda in Nederland, en adviseerde NedTrain vanaf eind 2012 over verbetering van de betrouwbaarheid van de Fyra.

De onafhankelijkheid is bij de eerste aanwijzing, in september 2000, van NTC, de voorloper van Lloyd's, een belangrijk thema. NTC is op dat moment nog een onderdeel van NedTrain BV, dat weer deel uitmaakt van NS Groep NV. NTC voert binnen één organisatie zowel advieswerk als keuringswerkzaamheden uit. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat constateert dat dit hoge eisen stelt aan de organisatorische scheiding tussen de twee takken om (mogelijke) belangentegenstellingen geen negatieve invloed op het certificeringswerk te laten veroorzaken. NTC hanteert een personele scheiding. Personeel dat certificeringswerkzaamheden uitvoert moet op dat moment onafhankelijk zijn van het adviserende deel van de organisatie. Het ministerie stelt scherp te gaan toezien op de onafhankelijkheid van de certificering. In het auditrapport constateert het ministerie dat NTC de wettelijke eisen «op haar eigen wijze» invulling geeft, maar stelt ook vast dat NTC, in tegenstelling tot andere keuringsinstanties, een bestaande organisatie is waarin de keuringsactiviteiten worden ingepast.

⁴⁴⁴ Verslag openbare verhoor van de heer Van Herwaarden, inspecteur vergunningverlening Inspectie Leefomgeving en Transport, 3 juni 2015.

De heer **Borger**: «Toen wij als NedTrain Consulting op deze manier NoBo-activiteiten begonnen te ontwikkelen en daarvoor onze accreditatie hebben verkregen bij de ILT, is dit een groot punt van aandacht geweest: hoe scheiden we die rollen, hoe registreren we dat en hoe kunnen we dat uitleggen aan inspecties bij audits? Van het begin af aan – we zijn ermee begonnen in het jaar 2000, schat ik – tot later is dat een aandachtspunt geweest. In 2010 hebben we er zelfs een andere structuur op gezet, met die conflict-of-interest-declaration.»⁴⁴⁵

Ook bij de audit van de inspectie in 2010 komt de onafhankelijkheid aan de orde. In het auditverslag is beschreven dat keuringsinstantie Lloyd's geen eigen personeel heeft. Er is een overeenkomst afgesloten met Lloyd's Register Europe voor het beschikbaar stellen van personeel. Om de onafhankelijkheid van de keuringsinstantie te waarborgen wordt een personele scheiding gehanteerd, waarbij wordt toegezien dat medewerkers die keuringsactiviteiten uitvoeren niet betrokken zijn geweest bij ontwerp en/of advieswerk voor hetzelfde project. Deze scheiding wordt traceerbaar gehouden in het urenregistratiesysteem door het toevoegen van specifieke codes. Ook tekenen medewerkers dan sinds een aantal maanden een conflict of interest verklaring, waarmee zij verklaren onafhankelijk in hun beoordeling te zijn.

De **voorzitter**: «Zijn in het Fyra-project die activiteiten, namelijk enerzijds de keuring en anderzijds het toezicht op de bouw, gescheiden geweest?»
De heer **Borger**: «Voor zover mij bekend, is dat zeker het geval geweest. In de fase waarin ik projectleider was van dit NoBo-project, hebben wij de mensen die voor ons de NoBo-keuringen uitvoerden, daarin geïnstrueerd.»⁴⁴⁶

In het managementhandboek van Lloyd's is vermeld dat extern de naamgeving Lloyd's Register Nederland wordt gebruikt, om het onderscheid te benadrukken met het adviesdeel van Lloyd's, dat onder de naam Lloyd's Register Rail Europe opereert. Intern is dat onderscheid echter niet zo sterk. Het gaat om één groep werknemers die voor beide bedrijven wordt ingezet. De inspectie is hiervan op de hoogte, omdat zij dit handboek ten behoeve van haar audit ontvangt.

De heer **Borger**: «De mensen die in het keuringsregime werken, onder regie van Lloyd's Register Nederland, komen in feite uit de pool van engineers van Lloyd's Register Europe.»⁴⁴⁷

Ook vermeldt het handboek voorwaarden waaronder kan worden afgeweken van de «algemene regel» van personele scheiding. Dit kan wanneer het vakgebied waarop de advieswerk plaatsvindt, volledig gescheiden is van het vakgebied waarop de keuringsactiviteit plaatsvindt en de medewerker in zijn of haar adviesrol niet optreedt als vertegenwoordiger of belangenbehartiger van de opdrachtgever. Als wordt afgeweken van de algemene regel, wordt dit gemeld aan de manager certificering, die beslissingsbevoegd is. De afwijking wordt vermeld in het projectplan van het keuringsproject en op de «conflict of interest»-verklaring. Voor de

⁴⁴⁵ Verslag openbare verhoor van de heer Borger, certificeringsmanager Fyra en consultant bij Lloyd's Register Nederland, 3 juni 2015.

⁴⁴⁶ Verslag openbare verhoor van de heer Borger, certificeringsmanager Fyra en consultant bij Lloyd's Register Nederland, 3 juni 2015.

⁴⁴⁷ Verslag openbare verhoor van de heer Borger, certificeringsmanager Fyra en consultant bij Lloyd's Register Nederland, 3 juni 2015.

inspectie heeft keuringsinstantie Lloyd's daarmee de onafhankelijkheid voldoende georganiseerd.

De heer **Van Herwaarden**: *«Wenselijk' is misschien niet het goede woord, maar het is toegestaan. Als je het goed organiseert, is het voor mij geen probleem. (...) Daarmee bedoel ik dat een organisatie voor zichzelf goede spelregels moet hebben ingericht, zodat als je aan het ene deelneemt je niet meer aan het andere deelneemt. Daarvan weet ik dat dat bij Lloyd's het geval is.»*⁴⁴⁸

Dat er een personele scheiding wordt gehanteerd betekent niet dat het nooit kan voorkomen dat één persoon in verschillende rollen aan een project werkt. De projectleider certificering die in de periode juni 2004 tot december 2008 in opdracht van AnsaldoBreda werkte, ondersteunde tussen mei 2011 tot juli 2012 HSA bij het aanvragen van een vergunning voor de Fyra.

Mevrouw **Bergkamp**: *«Mevrouw Van Toorenburg heeft net een aantal vragen gesteld over dubbelrollen. U gaf aan: bij mijn weten zijn er geen dubbelrollen geweest in het Fyra-project. U hebt echter zelf twee verschillende rollen gespeeld in dat project, misschien niet gelijktijdig, maar wel chronologisch.»*

De heer **Borger**: *«Ja, maar ik heb ook aangegeven dat dat in verschillende fases van het project is gebeurd en dat ik in de latere fase geen invloed heb uitgeoefend op het notified bodyproject en dat ik niet bij de keuringen betrokken ben geweest. (...) Je moet altijd afwegen – dat is in mijn specifieke geval ook gebeurd – of het wel kan. Die afweging is bij ons ook gemaakt. We hebben dat besproken met de ILT. We hebben het zelfs besproken met AnsaldoBreda. Ook NSFSC was op de hoogte. HSA heeft mij toen gevraagd om dit te doen. (...) Voor mijn integriteit kan ik daar volledig achter staan. Ik kan ook begrijpen dat het voor een buitenstaander een schijn opwekt die er feitelijk niet is.»*⁴⁴⁹

In 2010 is voor de inspectie de wijze waarop keuringsinstantie Lloyd's haar onafhankelijkheid heeft georganiseerd geen belemmering om de aanwijzing te verlengen. Op basis van de audit van september 2010 stelt de inspectie vast dat Lloyd's haar managementsysteem en bedrijfsvoering heeft aangepast op basis van de norm NEN-EN-ISO/IEC 17020, en hernieuwt zoals eerder genoemd de aanwijzing van Lloyd's als keuringsinstantie.

Voor de nationale accreditatie instantie, de Raad voor Accreditatie, is de wijze waarop Lloyd's de onafhankelijkheid heeft georganiseerd echter wel een belemmering om Lloyd's te accrediteren. Vanaf eind 2012 probeert Lloyd's bij de Raad voor Accreditatie een accreditatie te verkrijgen. Lloyd's heeft deze accreditatie nodig om naast de bestaande aanwijzing ook een aanwijzing te verkrijgen voor het uitvoeren van bepaalde beoordelingsactiviteiten in het kader van EU-verordening 352/2009.⁴⁵⁰ De Raad voor Accreditatie weigert Lloyd's echter te accrediteren, omdat Lloyd's zowel keuringsactiviteiten als advieswerkzaamheden uitvoert. Opvallend is dat

⁴⁴⁸ Verslag openbare verhoor van de heer Van Herwaarden, inspecteur vergunningverlening Inspectie Leefomgeving en Transport, 3 juni 2015.

⁴⁴⁹ Verslag openbare verhoor van de heer Borger, certificeringsmanager Fyra en consultant bij Lloyd's Register Nederland, 3 juni 2015.

⁴⁵⁰ De ILT heeft gevraagd om deze accreditatie naar aanleiding van een in juni 2012 door de ILT uitgevoerde audit bij Lloyd's. Die audit is uitgevoerd naar aanleiding van de aanvraag van Lloyd's tot aanwijzing in het kader van EU-verordening 352/2009.

de Raad de accreditatie weigert op grond van dezelfde norm op basis waarvan de ILT in 2010 aan keuringsinstantie Lloyd's wel een aanwijzing had verstrekt.

De relevante norm voor onafhankelijkheid waaraan zowel ILT als de Raad voor Accreditatie toetsen, bevat eisen ten aanzien van onpartijdigheid en onafhankelijkheid om te waarborgen dat certificering vrij van elke commerciële, financiële of andere invloeden wordt uitgevoerd, dit met het oog op het publieke belang dat met certificering is gediend. In de relevante normen wordt onderscheid gemaakt tussen drie verschillende gradaties van onafhankelijkheid: A, B en C. Type A is bedoeld voor keuringen door onafhankelijke derde organisaties. Hiervoor gelden de strengste eisen aan onafhankelijkheid. Types B en C zijn van toepassing op keuringsactiviteiten uitgevoerd door partijen die zelf betrokken zijn bij activiteiten als ontwerp en productie. Het gaat bijvoorbeeld om keuringen van eigen producten door een fabrikant. Voor type A moet de onafhankelijkheid op organisatieniveau zijn geborgd.⁴⁵¹ Daaraan voldoet keuringsinstantie Lloyd's niet. Keuringsinstantie Lloyd's voldoet wel aan de eisen voor type C. Daarbij hoeft de onafhankelijkheid slechts op persoonsniveau geborgd te zijn.⁴⁵²

Tijdens een overleg tussen de ILT, de RvA en keuringsinstanties in september 2013 stelt de inspectie wel toe te willen werken naar accreditatie voor type A, maar vooralsnog type C te accepteren.

De heer **Van Herwaarden**: *«Misschien verschil ik van mening met de Raad voor Accreditatie. Dat zou kunnen. Ik vind de inhoudelijke expertise van een geaccrediteerde partij zeker zo belangrijk als sommige andere factoren die de Raad voor Accreditatie heel zwaar laat meewegen.»*⁴⁵³

Indien de ILT de criteria voor onafhankelijkheid in 2010 en daarvoor op dezelfde wijze had gehanteerd als de Raad voor Accreditatie had Lloyd's niet zowel keuringsactiviteiten als advieswerkzaamheden in het Fyra-project kunnen uitvoeren.

Mevrouw **Thunnissen**: *«Ik weet niet of we er niet genoeg bovenop hebben gezeten. In mijn beleving was het persoonsniveau strikt gescheiden. Dat neemt niet weg dat wij dit aspect bij onze volgende inspectie van Lloyd's nog zwaarder zullen meenemen. Ik ben het namelijk met u eens dat dit niet kan; de schijn van verstrengeling mag al niet bestaan, laat staan een verstrengeling.»*⁴⁵⁴

Er zijn andere Europese landen die anders met onafhankelijkheid omgaan dan de ILT. In België en Frankrijk mag een keuringsinstantie bijvoorbeeld geen advieswerkzaamheden uitvoeren. In Engeland is het wel toegestaan. Tijdens het eerder genoemde overleg van september 2013 stelt de ILT in

⁴⁵¹ IAF & ILAC, Guidance on the Application of ISO/IEC 17020.

⁴⁵² In een richtlijn van het International Accreditation Forum (IAF) en de International Laboratory Accreditation Cooperation (ILAC) wordt gesteld dat type C inspectie niet beschouwd kan worden als «third party inspection» (IAF & ILAC, Guidance on the Application of ISO/IEC 17020). Het is echter wel de bedoeling van de Europese Commissie dat certificering wordt uitgevoerd door een onafhankelijke derde (European Commission, Directorate-General III Industry, Accreditation and the Community's Policy in the Field of Conformity Assessment, 15 december 1997, p. 5).

⁴⁵³ Verslag openbare verhoor van de heer Van Herwaarden, inspecteur vergunningverlening Inspectie Leefomgeving en Transport, 3 juni 2015.

⁴⁵⁴ Verslag openbare verhoor van mevrouw Thunnissen, inspecteur-generaal Inspectie Leefomgeving en Transport, 3 juni 2015.

Europa tegen problemen aan te lopen bij het aanmelden van keuringsinstanties wanneer deze niet geaccrediteerd zijn aan de norm door de nationale accreditatie-organisatie (in Nederland de Raad voor Accreditatie), omdat andere lidstaten dan bezwaar kunnen maken. Borger twijfelt echter aan de effectiviteit van het beleid zoals in België en Frankrijk en verdedigt de huidige Nederlandse werkwijze.

De heer **Borger**: «U hebt het over een Belgische notified body. Onze collega in dit project, de Belgische notified body, was een vrij klein bedrijf, Belgorail, dat veelvuldig gebruikmaakt van ingehuurd personeel van de NMBS. Dat vindt u ook terug bij sommige TÜV-certificeringsbureaus. Ook het Franse bureau CERTIFER is een relatief klein bedrijf dat overeenkomstig de behoefte van een certificeringsproject specialisten moet inhuren.»

De **voorzitter**: «Dus eigenlijk zegt u: in andere landen mag het niet, maar gebeurt het toch ook.»

De heer **Borger**: «Ja. In Engeland zeker. Daar ken ik ook voorbeelden van. Het is ook logisch dat het gebeurt. Ten eerste is het aantal certificeringsopdrachten niet heel groot. Je kunt niet een volledig gespecialiseerde organisatie in de lucht houden voor de hoeveelheid werk die er is. Ten tweede willen wij de specialisten die nodig zijn, graag laten rouleren over verschillende activiteiten. Zij doen in andere projecten stukjes engineering of stukjes onderhoud. Zo krijgen zij veel meer ervaring om goed naar die treinen te kunnen kijken. Pas als zij ervaren zijn, zetten wij hen in als inspecteurs in certificeringsprojecten. De mensen die bij ons in het project hebben gewerkt als assessor of auditor zijn over het algemeen senior mensen met tien tot twintig jaar ervaring.»⁴⁵⁵

In juni 2013 verschijnen in diverse Nederlandse media berichten over de «dubieuze» dubbelrol die Lloyd's heeft vervuld in het Fyra-project.⁴⁵⁶ Lloyd's komt in reactie op de berichten met een verklaring. Daarin stelt Lloyd's dat het in de Europese spoorwegsector vrij gebruikelijk is dat een specialistische, technische organisatie meerdere rollen in een project vervult. Verder stelt Lloyd's dat de keurings- en advieswerkzaamheden verschillende vaardigheden vereisen en zich concentreren op geïsoleerde aspecten van het project.

Het is echter de vraag of de advies- en certificeringswerkzaamheden in alle opzichten zo verschillend zijn. Het advieswerk besloeg bijvoorbeeld ook toezicht op de kwaliteit van de productie en het kwaliteitsmanagement. Dat is ook een belangrijk onderdeel van de certificeringswerkzaamheden. Verder kan betwijfeld worden hoe gebruikelijk het is dat een keuringsinstantie meerdere rollen vervult, aangezien in landen als België en Frankrijk de keuringsinstantie geen advieswerkzaamheden mag vervullen.

8.5 Certificering van de Fyra

Voordat een trein kan worden toegelaten op het Nederlandse spoorwegnet is certificering door een keuringsinstantie vereist. Om gecertificeerd te mogen worden moet een trein voldoen aan de geldende eisen.

⁴⁵⁵ Verslag openbare verhoor van de heer Borger, certificeringsmanager Fyra en consultant bij Lloyd's Register Nederland, 3 juni 2015.

⁴⁵⁶ De Telegraaf (17 juni 2013). *Dubieuze rol Lloyd's rond Fyra*. http://www.telegraaf.nl/binnenland/21655/_Dubieuze_rol_Lloyd_s_rond_Fyra_.html; Trouw (17 juni 2013). *Dubbelrol Lloyd's in Fyra-drama*. <http://www.trouw.nl/tr/nl/4492/Nederland/article/detail/3460079/2013/06/17/Dubbelrol-Lloyd-s-in-Fyra-drama.dhtml>.

Voor de Fyra gaat het om Europese eisen (vastgelegd in TSI's) en Nederlandse en Belgische eisen die met name betrekking hebben op de interactie tussen de trein en de infrastructuur, voor zowel het hogesnelheidsspoor als het conventionele spoor. Keuringsinstantie Lloyd's voert in opdracht van AnsaldoBreda de toetsing van de Fyra aan Europese en Nederlandse eisen uit. De toetsing aan Belgische eisen wordt uitgevoerd door de Belgische keuringsinstantie Belgorail, de enige organisatie die deze toetsing in België kan uitvoeren.

Zoals eerder beschreven kan binnen het wettelijk kader gekozen worden voor verschillende keuringsprocedures (modules, zie §8.3). De keuze uit deze modules wordt gemaakt door de opdrachtgever. Voor de Fyra kiest AnsaldoBreda voor typeonderzoek van het ontwerp (keuring van het ontwerp, mede op basis van testen), gecombineerd met toezicht op het kwaliteitsmanagementsysteem van de fabrikant voor de productiefase.

Mevrouw **Bergkamp**: *«En in dit geval is het de Italiaanse fabrikant AnsaldoBreda die bepaald heeft hoe er gecertificeerd werd. Lloyd's had geen adviserende rol.»*

De heer **Borger**: *«In dit geval heeft AnsaldoBreda ons verzocht om een offerte uit te brengen voor certificeringswerkzaamheden. (...) Wij hebben de vraag gekregen om die modules aan te bieden.»*⁴⁵⁷

Gevolg van deze keuze is dat de Fyra's niet allemaal afzonderlijk worden gekeurd door de keuringsinstantie. Volgens de module hoeft slechts één trein aan testen te worden onderworpen (bij de Fyra is bij het testen om praktische redenen gebruikgemaakt van enkele treinen). De keuze voor een dergelijke keuringsprocedure is volgens de heer Borger gebruikelijk.

Mevrouw **Bergkamp**: *«Het had dus gekund dat de treinen individueel zouden worden gekeurd. Dat was een mogelijkheid geweest. Daar is echter niet voor gekozen. Er is voor gekozen om het kwaliteitsmanagementsysteem te testen. Weet u ook waarom daarvoor is gekozen?»*

De heer **Borger**: *«De keuze daarvoor is in de branche de meest gebruikelijke keuze. Ik ken bij ons eigenlijk geen projecten waarin gebruik is gemaakt van de module waarbij je iedere trein keurt.»*⁴⁵⁸

In de praktijk bestaat de certificering van de Fyra uit drie fasen:

- vaststellen van het toetskader voor de Fyra (waaronder het verkrijgen van eventuele ontheffingen);
- voorlopige beoordeling van de Fyra zodat de ILT goedkeuring kan geven aan het starten van testritten met de Fyra, door middel van een verklaring van geen bezwaar;
- definitieve beoordeling van de Fyra, met inachtneming van de resultaten van de testritten.

Toetskader

Het uiteindelijk door Lloyd's gehanteerde toetskader bestaat uit:

- de TSI's voor rollend materieel, energie, en besturing en seingeving van het trans-Europees hogesnelheidsspoorwegaanpak;⁴⁵⁹

⁴⁵⁷ Verslag openbare verhoor van de heer Borger, certificeringsmanager Fyra en consultant bij Lloyd's Register Nederland, 3 juni 2015.

⁴⁵⁸ Verslag openbare verhoor van de heer Borger, certificeringsmanager Fyra en consultant bij Lloyd's Register Nederland, 3 juni 2015.

⁴⁵⁹ PbEG 2002, L 245; PbEG 2002, L 245 en PbEU 2006, L 342.

- de Nederlandse Spoorwegwet en de daarbij behorende Regeling keuring spoorvoertuigen.

Tijdens de bouwperiode van de Fyra worden in 2006 en 2008 nieuwe Europese TSI's vastgesteld. Deze worden echter niet toegepast, omdat hiervoor in 2010 vrijstelling wordt verkregen van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. De interoperabiliteitsrichtlijn geeft de mogelijkheid TSI's buiten toepassing te verklaren voor projecten die reeds in een vergevorderde staat verkeren.⁴⁶⁰ Overigens zijn de eisen voor aerodynamica uit de vernieuwde TSI 2008/232/EC wel toegepast op de Fyra. Naast het buiten toepassing laten van de nieuwe TSI's zijn door de inspectie en het ministerie in totaal veertien ontheffingen verleend op onderdelen van het toetsingskader, onder andere vanwege tegenstrijdige eisen of de beschikbaarheid van technische alternatieven.

In de loop van het Fyra-project blijkt het vaststellen van het toetsingskader niet eenvoudig voor een trein die zowel aan Europese, Nederlandse en Belgische eisen dient te voldoen, die ten dele ook nog nieuw zijn. Daarnaast moet de trein voldoen aan contractuele eisen. In 2005 treedt bovendien de nieuwe Nederlandse Spoorwegwet in werking. Dit alles leidt ook tot vragen aan de inspectie.

De heer **Borger**: *«De ILT hebben wij continu op de hoogte gehouden van de voortgang. Vooral in het voortraject van de certificering hebben we veel overleg gehad met de ILT om met name de regelgeving vast te stellen. De regelgeving waarop getoetst moest worden voor de HSL-Zuid was op dat moment namelijk helemaal niet zo helder in wettelijke zin.»*⁴⁶¹

Op 31 oktober 2005 laat de IVW (de voorloper van de ILT) aan AnsaldoBreda weten dat zij niet steeds met meerdere partijen te maken wil hebben voor de certificering van deze trein. Die partijen zijn op dat moment NSFSC, HSA, NTC en AnsaldoBreda. De IVW wil ook niet betrokken raken bij contractuele discussies tussen deze partijen.

Op initiatief van AnsaldoBreda wordt de Certification Board opgericht. Doel daarvan is het anticiperen op en het adresseren van potentiële conflicterende eisen, het voorkomen van dubbel werk en het minimaliseren van risico's ten aanzien van de certificering. In de Certification Board zijn AnsaldoBreda, keuringsinstantie Lloyd's en Belgorail vertegenwoordigd. De IVW (later ILT) en DVIS (de Belgische inspectie) schuiven incidenteel aan. NSFSC en NMBS zijn als toehoorder regelmatig aanwezig. In de Certification Board worden alle afwijkende eisen besproken en wordt besloten welke eis de voorkeur heeft. Als de Certification Board besluit om bijvoorbeeld een Nederlandse eis te hanteren in plaats van een Belgische eis, vraagt AnsaldoBreda een ontheffing voor die eis aan bij de relevante inspectie. De Certification Board komt tussen 2006 en 2012 in totaal 45 keer bijeen.

⁴⁶⁰ Het certificeringsrapport vermeldt dat vrijstelling is verleend van de nieuwe TSI's 2008/284/EG, 2006/66/EG, 2008/163/EG en 2006/679/EG. De nieuwe TSI 2008/164/EG is niet van toepassing omdat de koopovereenkomst voor de Fyra al getekend was op het moment dat deze TSI in werking trad. De vernieuwde TSI 2008/232/EC is niet toegepast; toepassing hiervan is optioneel indien de fabrikant en keuringsinstantie hiermee instemmen.

⁴⁶¹ Verslag openbare verhoor van de heer Borger, certificeringsmanager Fyra en consultant bij Lloyd's Register Nederland, 3 juni 2015.

Tussen maart 2010 en oktober 2010 vinden verder drie bijeenkomsten plaats met de IVW, ProRail, Lloyd's Register Nederland, NSFSC, NMBS en AnsaldoBreda. Deze bijeenkomsten zijn er op gericht het toelatingsproces te versnellen. Tijdens deze bijeenkomsten wordt onder andere gesproken over de vraag welke eisen van toepassing zijn voor de certificering.

Voorlopige en definitieve beoordeling van het ontwerp

In november 2008 heeft Lloyd's de eerste voorlopige beoordeling van het ontwerp van de Fyra gereed ten behoeve van het starten van testritten. Dit gebeurt zoals hierboven beschreven op basis van de beoordeling van documentatie en testresultaten. Een aantal testen is bijgewoond door een getuige van Lloyd's.

Mevrouw **Bergkamp**: «Bij hoeveel testen is Lloyd's aanwezig geweest en bij hoeveel niet? Daar zouden wij graag een beeld van krijgen.»

De heer **Borger**: «Daar kan ik zo geen antwoord op geven. Ik kan wel zeggen dat wij aanwezig zijn geweest bij alle belangrijke testen die ik uit mijn periode ken.»⁴⁶²

Het uitvoeren van testritten met een trein die nog niet definitief is toegelaten gaat gepaard met een aantal strikte voorwaarden. Zo moeten de inspectie en de spoorwegbeheerder toestemming geven in de vorm van een verklaring van geen bezwaar (vgb). Daarnaast is het uitvoeren van testritten met (nog) niet-toegelaten treinen voorbehouden aan een spoorwegonderneming die daarvoor geaccrediteerd is. Omdat in het geval van de Fyra zowel AnsaldoBreda als keuringsinstantie Lloyd's geen spoorwegonderneming is, huurt AnsaldoBreda Lloyd's Europe in om de testritten te faciliteren. Lloyd's Europe is in dit proces zowel testrun organization als vervoerder voor de testritten op het Nederlandse spoor.

Keuringsinstantie Lloyd's toetst bij de voorlopige beoordeling of de Fyra veilig genoeg is om te beginnen met de testritten op zowel het reguliere spoorwernet als de hogesnelheidssporen in Nederland. De inspectie verstrekt in december 2008 een eerste vgb. Er zijn enkele voorwaarden aan de vgb verbonden. Zo is de vgb een jaar geldig, moeten enkele openstaande punten binnen een half jaar zijn opgelost en mogen de testen pas starten nadat die punten zijn opgelost. Medio 2009 starten daadwerkelijk de eerste testritten in Nederland. De vgb wordt daarna nog verlengd in december 2009, december 2010, mei 2011 en december 2011.

Op 15 mei 2012 heeft Lloyd's, na het uitvoeren van een laatste inspectie van één trein aan de hand van de wettelijke eisen⁴⁶³, het definitieve keuringsrapport gereed en geeft de voor de toelating benodigde certificaten af. Op basis daarvan stelt AnsaldoBreda een EG-keuringsverklaring op. Daarmee verklaart AnsaldoBreda dat de trein voldoet aan de geldende eisen.⁴⁶⁴

Beoordeling van de productie

Naast beoordeling van de documentatie voert keuringsinstantie Lloyd's ook audits uit in de fabrieken van AnsaldoBreda in Pistoia en Napels. Uitgangspunt is daarbij dat de fabrikant primair verantwoordelijk is voor

⁴⁶² Verslag openbare verhoor van de heer Borger, certificeringsmanager Fyra en consultant bij Lloyd's Register Nederland, 3 juni 2015.

⁴⁶³ Verslag openbare verhoor van de heer Borger, certificeringsmanager Fyra en consultant bij Lloyd's Register Nederland, 3 juni 2015.

⁴⁶⁴ De trein voldoet dan overigens nog niet aan alle eisen uit de koopovereenkomst tussen NSFSC en AnsaldoBreda (zie hoofdstuk 9).

de kwaliteitszorg en zelf een ISO 9001 gecertificeerd kwaliteitsmanagementsysteem heeft.⁴⁶⁵ De audits in het kader van de certificering vormen een extra controle op het kwaliteitsmanagement van de fabrikant. Keuringsinstantie Lloyd's bepaalt vooraf de aard van de audits, waaronder de afbakening van onderwerpen die geauditeerd worden. De keuringsinstantie stemt de aard van de audits en de personen die zij wilde spreken vooraf met AnsaldoBreda af. De audits zelf duren twee dagen. De auditor heeft daarbij vooral contact met de projectleider en het personeel van de kwaliteitsafdeling van de fabrikant en in veel mindere mate met het productiepersoneel. Bij de audits ligt de focus op het kwaliteitsmanagement en de processen van de fabrikant. Productkeuring maakt geen onderdeel uit van de audits.⁴⁶⁶

De heer **Borger**: *«Wij hadden als notified body de opdracht van AnsaldoBreda om te keuren tegen de wettelijke eisen. (...) Zo'n audit begint meestal met een administratieve check van alle afgetekende papieren, kwaliteitsdocumenten, per trein. Vervolgens gaat een auditor steekproeven doen: ik wil op deze dingen iets dieper inzoomen; kunt u mij laten zien dat dit ook goed is gebeurd? In het vervolg wordt zo'n steekproef doorgetrokken naar de productielijn. De auditor gaat dan naar de productielijn en zegt: laat u maar even zien dat dit in dit geval goed is verwerkt. (...) Als je bijvoorbeeld een werkinstructie voor een monteur of lasser volgt – daar wordt op geaudit – ga je met die werkinstructie naar de werkvloer toe. In de meeste gevallen is die monteur of lasser daar ook bij en worden hem ook vragen gesteld.»*⁴⁶⁷

De heer Van As, voormalig bestuursvoorzitter van NedTrain, betwijfelt of met het voldoen aan wettelijke eisen en procedures de kwaliteit ook daadwerkelijk is geborgd. Hij uit tijdens zijn openbaar verhoor zijn verbazing over het kwaliteitsmanagement van AnsaldoBreda en stelt dat het volgen van procedures slechts één onderdeel is van kwaliteit.

De heer **Van As**: *«Dit was een kwaliteitsmanagementsysteem uit de zeventiger jaren van de vorige eeuw. Maar kwaliteit gaat over gedrag van mensen. Het gaat niet over het afvinken of iemand bij wijze van spreken wel of geen zwemdiploma heeft. (...) Ik wil even terug naar wat voor mij een kwaliteitsmanagementsysteem is. Voor 20% is dat het toetsen of de procedures zijn gevolgd. Voor 80% heeft het te maken met de vraag of je een organisatie ziet die zich continu aan het verbeteren is, die leert. Is er in deze organisatie informatie over de vraag wat er gisteren is gepresteerd, zodat morgen weer dingen verbeterd kunnen worden? Dat is voor mij kwaliteit, maar dat heb ik niet gezien.»*⁴⁶⁸

Uitgangspunt van keuringsinstantie Lloyd's in het Fyra-project is dat elk jaar een audit wordt uitgevoerd. Dit is de minimumfrequentie die in de Europese regelgeving is vastgelegd. Volgens de heer Borger hanteren de meeste keuringsinstanties deze frequentie in hun projecten. Dat is mede ingegeven door commerciële redenen.

⁴⁶⁵ In oktober 2006 is het kwaliteitsmanagement ISO 9001 gecertificeerd door UNAVIACERT. Voordien werd het kwaliteitsmanagementsysteem gecertificeerd door Lloyd's.

⁴⁶⁶ Verslag openbare verhoor van de heer Borger, certificeringsmanager Fyra en consultant bij Lloyd's Register Nederland, 3 juni 2015.

⁴⁶⁷ Verslag openbare verhoor van de heer Borger, certificeringsmanager Fyra en consultant bij Lloyd's Register Nederland, 3 juni 2015.

⁴⁶⁸ Verslag openbare verhoor van de heer Van As, vm. bestuursvoorzitter NedTrain/projectleider technisch onderzoek Fyra, 5 juni 2015.

Mevrouw **Bergkamp**: «Dus het commerciële belang speelt hierin wel degelijk mee? Het kost geld als je vaker aanwezig bent.»

De heer **Borger**: «Ja. In NB-Rail – dat is het overkoepelend orgaan van notified bodies – hebben wij contact met andere notified bodies. Elk Europees land heeft minimaal één notified body. Nederland heeft er tegenwoordig meerdere. Wij weten dus ook hoe anderen dit soort audits uitvoeren. Ik weet dat de meeste andere notified bodies, voor zover mij bekend, ook één keer per jaar bij een leverancier langsgaan.»⁴⁶⁹

De eerste productie-audit in het Fyra-project vindt plaats op 11 en 12 april 2007. De certificering van het ontwerp van de trein is op dat moment nog niet afgerond. De hoofdconclusie van deze audit is positief: het kwaliteitsmanagementsysteem van AnsaldoBreda voldoet aan de eisen van de Europese TSI's en de Nederlandse eisen volgend uit de Spoorwegwet. Dit wordt mede geconcludeerd op basis van de ISO 9001 certificering die AnsaldoBreda eerder voor het kwaliteitssysteem heeft ontvangen. Lloyd's ziet geen noodzaak voor aanvullende audits naast de verplichte jaarlijkse audit. Wel worden op detailniveau aanbevelingen gedaan.

Een jaar later vindt de tweede audit plaats, dit keer bij de fabriek van AnsaldoBreda in Napels. In Napels worden de draaistellen van de Fyra ontworpen en geproduceerd. Uit de audit blijkt dat aan de meeste eisen wordt voldaan. Wel wordt een opmerking gemaakt over de locatie: deze is niet erg opgeruimd, onderdelen staan buiten en het is onduidelijk of die onderdelen nog nodig zijn voor de productie of afval zijn. Tevens worden aanbevelingen gedaan over onder andere het meer proactief reageren op het niet voldoen aan gestelde eisen.

De heer **Borger**: «Bij de aanloop van een productie, zeker bij een eerste trein die feitelijk een prototype genoemd kan worden, is de productielijn nog helemaal niet op orde. Het is zelfs de vraag of je dan een audit kunt doen in de zin van een seriematige audit. Wij hebben ervoor gekozen om de audits zo snel mogelijk in het project te doen. Wij hebben dus zelfs al bij de eerste trein audits uitgevoerd. Het is normaal dat een productielijn dan nog niet helemaal vloeiend loopt.»⁴⁷⁰

Op 11 en 12 juni 2009 vindt de derde audit plaats, dit keer in Pistoia. Tijdens deze audit constateert keuringsinstantie Lloyd's problemen met de draaistellen. De draaistellen van de Fyra worden in Napels geproduceerd om vervolgens naar Pistoia te worden verscheept, waar ze onder de treinen worden bevestigd. Met de draaistellen wordt een lijst met eventuele openstaande punten meegestuurd. Deze openstaande punten betreffen kleine modificaties die in Pistoia kunnen worden opgelost. Keuringsinstantie Lloyd's constateert tijdens de audit dat de openstaande punten van de draaistellen die in Pistoia bekend zijn niet overeenkomen met de openstaande punten op de lijst die in Napels is opgesteld. Keuringsinstantie Lloyd's kwalificeert dit als een ernstige onvolkomenheid en besluit een aanvullende audit uit te voeren in Napels.

Die aanvullende audit vindt vier maanden later plaats. Tijdens de audit in Napels worden twee grote onvolkomenheden geconstateerd. Keuringsinstantie Lloyd's concludeert dat AnsaldoBreda in Napels niet competent is

⁴⁶⁹ Verslag openbare verhoor van de heer Borger, certificeringsmanager Fyra en consultant bij Lloyd's Register Nederland, 3 juni 2015.

⁴⁷⁰ Verslag openbare verhoor van de heer Borger, certificeringsmanager Fyra en consultant bij Lloyd's Register Nederland, 3 juni 2015.

om draaistellen te produceren conform de eisen. Zo constateert keuringsinstantie Lloyd's dat er wordt gelast op roestige onderdelen. Dat de supervisor dat niet ziet is volgens de auditors opmerkelijk. Na zandstralen en verven is voor de draaistellen die al klaar zijn niet meer te controleren of daar ook roest op aanwezig is. De tweede ernstige onvolkomenheid is het gebruik van meetinstrumenten waarvan de keuring (kalibratie) is verlopen. Daarnaast worden er elf lichte onvolkomenheden geconstateerd. In juni 2010 vindt een opvolgingsaudit plaats. Bij die audit toont AnsaldoBreda naar tevredenheid van Lloyd's aan dat de onvolkomenheden zijn opgelost. AnsaldoBreda heeft daartoe onder meer externe experts ingeschakeld, zoals een onafhankelijk instituut gespecialiseerd in lassen.

In september 2010 voert Lloyd's de reguliere audit uit in Pistoia op het kwaliteitssysteem, gecombineerd met een audit op het treinbeveiligingssysteem. Eind 2011 vindt de laatste audit voorafgaand aan de toelating plaats. Beide audits leiden tot een positieve beoordeling. Weliswaar worden diverse onvolkomenheden geconstateerd, maar geen van die onvolkomenheden krijgt de kwalificatie «ernstig». Op basis van de audits verstrekt Lloyd's in mei 2012 de certificaten voor de productie, die nodig zijn voor de toelating van de Fyra. In totaal zijn dan acht audits uitgevoerd.

Mevrouw **Bergkamp**: «Ik kan me voorstellen dat je als kwaliteitspersoon, als certificeerder, als keuringsinstantie ziet dat het een heel ingewikkeld project is en dat je denkt: één keer per jaar is wel heel weinig.»

De heer **Borger**: «Ik vind van niet. (...) Dat is voldoende als je als uitgangspunt hebt dat de fabrikant altijd eindverantwoordelijk is voor het seriematig geproduceerde product dat hij aflevert. (...) Ook al zou je er tien keer per jaar langsgaan, je zult niet elk probleem bij een trein zien, zeker niet als er een seriematige productie loopt. (...) De kwaliteit van de treinen die worden afgeleverd en zeker de conformiteit – ik praat eigenlijk alleen over de overeenkomst met de wettelijke eisen, niet over de kwaliteitsaspecten van interieurzaken bijvoorbeeld – moeten worden vastgelegd door de controles van de leverancier zelf, die in zijn kwaliteitsmanagementsysteem zijn ingebed.»⁴⁷¹

Keuringsinstantie Lloyd's heeft geen onaangekondigde bezoeken aan AnsaldoBreda gebracht, hoewel in de regelgeving deze mogelijkheid expliciet is benoemd. De TSI geeft de keuringsinstantie bij dergelijke bezoeken ook de mogelijkheid om proeven uit te (laten) voeren om vast te stellen of het kwaliteitssysteem naar behoren functioneert. Van deze bevoegdheid heeft keuringsinstantie Lloyd's geen gebruikgemaakt.

De heer **Borger**: «Onaangekondigde bezoeken hebben meestal het nadeel dat je komt op een moment dat er niemand aanwezig is en dat je gewoon niet kunt zien wat je wilt zien.»⁴⁷²

⁴⁷¹ Verslag openbare verhoor van de heer Borger, certificeringsmanager Fyra en consultant bij Lloyd's Register Nederland, 3 juni 2015.

⁴⁷² Verslag openbare verhoor van de heer Borger, certificeringsmanager Fyra en consultant bij Lloyd's Register Nederland, 3 juni 2015.

8.6 De toelating van de Fyra in Nederland en België

Rolinvulling door de ILT

Nadat de certificering door de keuringsinstantie is afgerond is het de rol van de ILT de Fyra al dan niet toe te laten op het Nederlandse spoor. Het beleidskader van de ILT bij haar werkzaamheden in de spoorsector wordt gevormd door de achtereenvolgende algemene toezichtvisies van het kabinet en specifieke kadernota's voor de railveiligheid. De algemene toezichtvisie van het kabinet is in 2001 vastgelegd in de nota *Kaderstellende visie op toezicht*.⁴⁷³ In 2005 volgt een nieuwe kabinetsvisie, getiteld *Minder last, meer effect*. In de aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer van deze laatstgenoemde visie schrijft de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties dat voor veiligheid niet alleen naar de overheid gekeken moet worden maar dat ook vertrouwen moet worden gesteld in anderen dan de overheid. De overheid moet risico's weloverwogen aanvaarden, aangezien de overheid niet alle risico's kan beheersen. Verantwoordelijkheden moeten worden verschoven van overheid naar samenleving. Overheidstoezicht moet selectief, slagvaardig en samenwerkend zijn. In de toezichtvisie wordt over toezicht opgemerkt: «*Gerechtvaardigd gebleken vertrouwen leidt tot minder toezicht. Geschonden vertrouwen betekent ingrijpen*». ⁴⁷⁴

De eerste kadernota railveiligheid is vastgesteld in 1999⁴⁷⁵, gevolgd door de tweede kadernota in 2004.⁴⁷⁶ In juni 2010 is de derde kadernota spoorwegveiligheid vastgesteld.⁴⁷⁷ In deze derde kadernota vindt de toezichtvisie van het kabinet uit 2005 zijn beslag. Deze kadernota stelt dat toezicht wordt gehouden vanuit het beginsel «vertrouwen, tenzij». De basis daarvoor vormt een risicoanalysesysteem, waarmee risico's en inspectieonderwerpen worden geprioriteerd.⁴⁷⁸

Mevrouw Thunnissen: «*Wij doen aan «vertrouwen, tenzij», omdat wij er binnen de inspectie van overtuigd zijn dat inspecteurs niet hun doel bereiken als zij ergens binnenkomen met wantrouwen, met de houding «ik zal eens even gaan bekijken wat jij allemaal fout hebt gedaan», en dat iemand die niet helemaal goed naleeft, in dat geval alsnog zou gaan naleven. Als mensen met wantrouwen worden benaderd, schieten ze in de weerstand; dan worden ze niet open, gaan ze smoezen bedenken en denken: hij komt nog maar een keertje terug. Het is eigenlijk meer een attitudekwestie dan een vertaling hiervan in allerlei maatregelen.(...) Je hoopt dat je zo meer te horen krijgt, waardoor je iets wat niet goed is op een bepaalde manier kunt herstellen. Dat laat je dus niet na. «Vertrouwen» betekent niet dat we alles goedvinden.»⁴⁷⁹*

Uitgangspunt van de ILT is vertrouwen in de competentie van de keuringsinstantie en de fabrikant. Voor de ILT is het van belang «rolvast» te zijn. Dat houdt voor de ILT onder meer in dat zij haar rol duidelijk wil scheiden van de rol van de keuringsinstantie. De keuringsinstanties zijn in de visie van de ILT in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de uitvoering van hun taken. Dat houdt in dat de ILT zich

⁴⁷³ Kamerstuk II 2000/01, 27 831, nr. 1.

⁴⁷⁴ Kamerstuk II 2005/06, 27 831, nr. 15 (bijlage).

⁴⁷⁵ Kamerstuk II 1999/2000, 26 699, nr. 2.

⁴⁷⁶ Kamerstuk II 2004/05, 29 893, nr. 2.

⁴⁷⁷ Kamerstuk II 2009/10, 29 893, nr. 106.

⁴⁷⁸ Kamerstuk II 2009/10, 29 893, nr. 106.

⁴⁷⁹ Verslag openbare verhoor van mevrouw Thunnissen, inspecteur-generaal Inspectie Leefomgeving en Transport, 3 juni 2015.

inhoudelijk niet te veel met de keuring van de Fyra bezighoudt. De ILT voert slechts een plausibiliteitstoets uit.

De heer **Van Herwaarden**: *«Vertrouwen is uitgangspunt voor onze gehele inspectiedienst, maar voor vergunningverlening is juist wel weer veel wet- en regelgeving aanwezig. Dan toets ik – dat is mijn rol – of wordt voldaan aan die wet- en regelgeving. Daarbij is vertrouwen het uitgangspunt, maar mijn taak is het doen van een zogenaamde plausibiliteitscheck. Ik krijg heel veel informatie, heel veel documenten. Die ga ik beoordelen op inhoud, juistheid en correctheid. Als ik daarop dieper wil doorgaan, dan stel ik er vragen over. Ik check ook het proces en ik check of de juiste aandacht is gegeven aan risico's, als die aan de orde zijn. Die waren er ook in dit project, bijvoorbeeld ERTMS.»⁴⁸⁰*

De Fyra is een volledig nieuwe trein die op hoge snelheid op de HSL-Zuid moet rijden, van een fabrikant zonder ervaring met de Nederlandse situatie. De trein is bovendien uitgerust met een nieuw beveiligingssysteem. Het betreft een trein die in twee landen zou gaan rijden, waardoor deze aan een complex van Europese, Nederlandse en Belgische eisen moet voldoen. De ILT heeft zelf ook nog niet eerder een nieuwe hogesnelheidstrein toegelaten. Toch behandelt de ILT de Fyra niet anders dan andere treinen. Het bijzondere karakter van het Fyra-project is voor de ILT geen reden om in dit project een intensievere benadering dan gebruikelijk te kiezen. De verantwoordelijke minister is desondanks van mening dat de ILT haar rol als vergunningverlener goed heeft ingevuld.

Mevrouw **Schultz van Haegen**: *«De rol van de inspectie is heel duidelijk. Er komt nieuw materieel op de markt. De inspectie moet een typegoedkeuring afgeven voor dat materieel. Zij heeft die rol ook met verve vervuld.»⁴⁸¹*

De verantwoordelijkheid voor het beoordelen van de aanvraag en het verlenen van de vergunning is in handen van de behandelend inspecteur. De inspecteur-generaal, mevrouw Thunnissen, heeft kort na haar aantreden het mandaat voor vergunningverlening, dat de ILT van de minister van Infrastructuur en Milieu heeft ontvangen, namelijk rechtstreeks gemandateerd aan de inspecteurs. De inspecteur-generaal zelf speelt geen rol bij de toelating en is zelfs helemaal niet op de hoogte welke beoordeling de inspecteur moet uitvoeren.

Mevrouw **Thunnissen**: *«Dat kan ik u niet vertellen, want eigenlijk heb ik nog nooit zo'n proces meegemaakt. Ik denk dat u deze vraag aan mijn inspecteur moet stellen: waar kijkt hij naar, hoe doet hij dat?»⁴⁸²*

De inspecteur aan wie de verantwoordelijkheid voor de toelating van de Fyra wordt gemandateerd heeft zelf wanneer hij zijn werkzaamheden in het Fyra-project start weliswaar een lange staat van dienst bij de ILT, veel ervaring in de spoorsector en kennis van de relevante wet- en regelgeving, maar heeft op dat moment niet eerder een vergunningsverleningsproces voor een trein behandeld.

⁴⁸⁰ Verslag openbare verhoor van de heer Van Herwaarden, inspecteur vergunningverlening Inspectie Leefomgeving en Transport, 3 juni 2015.

⁴⁸¹ Verslag openbare verhoor van mevrouw Schultz van Haegen, minister van Infrastructuur en Milieu, 29 mei 2015.

⁴⁸² Verslag openbare verhoor van mevrouw Thunnissen, inspecteur-generaal Inspectie Leefomgeving en Transport, 3 juni 2015.

Inspectie beperkt contacten met betrokkenen in toelatingsproces
Formeel begint het proces van toelating van een trein voor de ILT bij het indienen van een vergunningaanvraag. De inspectie is echter ook daarvoor al betrokken bij het project. Zo is de inspectie, zoals eerder gemeld, betrokken bij het verlenen van ontheffingen en verklaringen van geen bezwaar voor het uitvoeren van testritten. Ook op andere momenten is er contact tussen inspectie en keuringsinstantie, volgens de inspecteur die vanaf mei 2011 verantwoordelijk was voor het Fyra-project.

De heer **Van Herwaarden**: *«Je zou kunnen zeggen zo vaak als nodig. De aanvrager was bezig met het doen van testen en het afronden van dossiers. Af en toe hadden we die contactmomenten. Ik schat in dat het fysiek één keer in de twee maanden is geweest. Tussendoor werd ik met e-mailwisselingen op de hoogte gehouden als er bepaalde fasen afgerond waren. Als er een rapport beschikbaar was waarvan de aanvrager wist «dit is een keydocument voor de vergunning», dan voedden ze mij daar natuurlijk mee en kon ik het alvast bestuderen. Dan kon ik checken of ik het begreep, of ze iets vergaten waren, en dan kon ik inspreken.»*⁴⁸³

Van juni 2010 tot maart 2012 vinden verder diverse zogenoemde «high level meetings» plaats waarvoor ook de inspectie is uitgenodigd. Deze overleggen hebben als doel de introductie van de Fyra te bespoedigen, onder meer door maatregelen te nemen om het test en toelatingsproces te versnellen. Aan de overleggen nemen onder meer de keuringsinstanties Lloyd's en Belgorail, fabrikant AnsaldoBreda, NSFSC, infrastructuurbeheerders Infrabel en ProRail en de vervoerders HSA en NMBS deel. Ook de Belgische toezichthouder DVIS neemt aan een aantal «high level meetings» deel. De ILT gaat echter slechts één keer – op 1 juli 2010 – op de uitnodigingen in, ondanks herhaaldelijk aandringen van onder meer HSA. De ILT ontvangt wel de agenda en notulen van de meetings. Ook voor het Opstartteam, een overleg van HSA en ProRail met als doel onder meer de veiligheid van de start van nieuwe vervoersproducten te volgen en te begeleiden, ontvangt de ILT de stukken en wordt uitgenodigd tot deelname. Hieraan neemt de ILT vrijwel nooit deel. De ILT kiest er voor de contacten zo veel mogelijk te beperken tot bilateraal contact met de keuringsinstantie.

De heer **Van Herwaarden**: *«Dat klopt en dat hebben we ook heel bewust gedaan, zou je kunnen zeggen. Volgens mij was dat ook nadrukkelijk de lijn die onze inspecteur-generaal in 2009 heeft ingezet: het is belangrijk om rolvast te zijn, om voorspelbaar te zijn in wat je van de ILT mag verwachten. Dat was ook in mijn periode. Ik noemde die pressurecooker-sessies. Het was een van de collectieve frustraties in het project: het liep al wat langer, het was allemaal heel verklaarbaar en het toetskader was nog steeds niet helemaal duidelijk voor iedereen. Toen hebben we het echt een keer goed vastgezet: rolvastheid, een helder toetskader en iedereen blijft op zijn eigen stoel zitten. Dat gold ook voor mij. Ondanks mijn technische achtergrond bij problemen niet direct interveniëren, maar even de ruimte geven, vooral je eigen procesmanager, was mijn opdracht.»*⁴⁸⁴

⁴⁸³ Verslag openbare verhoor van de heer Van Herwaarden, inspecteur vergunningverlening Inspectie Leefomgeving en Transport, 3 juni 2015.

⁴⁸⁴ Verslag openbare verhoor van de heer Van Herwaarden, inspecteur vergunningverlening Inspectie Leefomgeving en Transport, 3 juni 2015.

Diverse signalen leiden niet tot andere aanpak door de inspectie
Tijdens de bouwperiode zijn er diverse signalen dat het Fyra-project niet vlekkeloos verloopt. Zo komen in de loop van de jaren steeds meer signalen naar buiten over de problemen die AnsaldoBreda ondervindt bij de bouw van treinen voor de Deense spoorwegen. Voor de inspectie is dat echter geen reden tot extra oplettendheid.

De heer **Van Herwaarden**: *«Ik heb daar eigenlijk niets mee gedaan. Dat kan ik zo ongeveer vierkant wel zeggen.»*⁴⁸⁵

Ook in de eindfase van het toelatingsproces krijgt de behandelend inspecteur nog diverse signalen, waaronder een bericht van twee collega-inspecteurs. Zij attenderen de behandelend inspecteur op 3 april 2012 op een op internet verschenen forumbericht over problemen met de Fyra. Dat bericht noemt onder andere problemen met de software van de Fyra, doorbranden van printplaten, onbekende foutcodes van het treinbeveiligingssysteem, problemen met de deurvergrendeling, ook tijdens ritten, een losliggende stroomkabel en twijfels of de Fyra ooit zal worden toegelaten. Eén van de inspecteurs schrijft vervolgens *«een drama»* te verwachten. De tweede vraagt *«of dit bevestigt wat we al weten»*. Ook deze signalen zijn voor de behandelend inspecteur geen aanleiding om de werkwijze in het Fyra-project aan te passen of daar direct op te acteren, bijvoorbeeld door de keuringsinstantie kritisch te bevragen. De inspecteur verifieert de signalen niet. Omdat de trein nog in de testfase is, acht hij de signalen niet relevant.

De heer **Van Herwaarden**: *«Ik had het echte dossier voor mij liggen, met de echte aanvrager en de echte discussies die daar nog over liepen. Ik zou overtuigd moeten worden van de goede afloop van alle onderwerpen die nog openstonden – dat ben ik uiteindelijk ook – voordat mijn handtekening daaronder zou komen. (...) Ik schets u dat ik het meeneem in het reguliere overleg. Er was een grote overlap. Deuren, een printplaat die een keer doorbrandt. Ja, dat kan gebeuren. Dan moet je misschien nog even wat oplossen, maar daar was die test- en validatiefase juist voor. Het zou erger geweest zijn als na de vergunning dergelijke dingen nog zouden optreden.»*⁴⁸⁶

Het hangt ook samen met de wens van de inspectie om rolvast te blijven.

De heer **Van Herwaarden**: *«Als techneut – dat geldt ook voor vanmiddag – zou je best wat meer de diepte in willen om lekker die technisch moeilijke dingetjes op te lossen, maar dat was niet de bedoeling in mijn rol als ILT. Ik toets en daarom moet je verstand van zaken hebben, maar je bemoeit je niet met de oplossingen. Ik weet niet of u het nog over signalen wilt hebben, maar er waren natuurlijk ook weleens signalen die je lopende het proces kreeg. Wat doe je daar dan mee? Je luistert daarnaar en je denkt: moet ik daar nu per se wat mee of komt dat gewoon terug in het reguliere dossier? (...) Dan geef ik mijn partijen ruimte om hun rol te vervullen.»*⁴⁸⁷

⁴⁸⁵ Verslag openbare verhoor van de heer Van Herwaarden, inspecteur vergunningverlening Inspectie Leefomgeving en Transport, 3 juni 2015.

⁴⁸⁶ Verslag openbare verhoor van de heer Van Herwaarden, inspecteur vergunningverlening Inspectie Leefomgeving en Transport, 3 juni 2015.

⁴⁸⁷ Verslag openbare verhoor van de heer Van Herwaarden, inspecteur vergunningverlening Inspectie Leefomgeving en Transport, 3 juni 2015.

Minister geïnformeerd over toelating Fyra

Op 20 april 2012 dient keuringsinstantie Lloyd's namens HSA bij de ILT de officiële aanvraag in voor de afgifte van de vergunning voor indienststelling van de Fyra. De op 20 april ingediende aanvraag is nog niet volledig. Een aantal vereiste documenten ontbreekt nog.

Begin mei worden wel alvast voorbereidingen getroffen om de minister van Infrastructuur en Milieu over de Fyra te informeren. Op 11 mei 2012 wordt een conceptnota over de toelating van de Fyra aan onder meer de behandelend inspecteur voorgelegd. Maar voordat de inspecteur op 16 mei 2012 zijn opmerkingen verstuurt, wordt op de nota in definitieve vorm op 15 mei 2012 al de eerste benodigde handtekening gezet. Op 21 mei 2012 gaat de nota met als onderwerp «Toelating V250-treinstellen» naar de minister. De nota start met een beschrijving van het doel van de nota: «*te informeren over de toelating van de V250-treinstellen, die worden ingezet voor de treindienst Amsterdam–Brussel via de hogesnelheidslijn*». Inspecteur-generaal Thunnissen en inspecteur Van Herwaarden laten in hun openbare verhoren desondanks weten dat volgens hen het onderwerp van de nota niet primair de toelating is, maar het ontbreken van het treinbeveiligingssysteem ATB-Vv op de Fyra.

De heer **Van Herwaarden**: «*Ik heb inmiddels de minister ook hier aan tafel zien zitten. Voor haar was ook duidelijk dat het onderwerp van de nota ATB-Vv was. De voetnoot over de vergunningverlening voor de V250 en wat daar letterlijk staat, namelijk dat die half juni er zou zijn, heeft zij niet geïnterpreteerd als «dan is het een feit», maar meer als informatie. (...) In die zin geef ik graag toe dat het wellicht handiger was geweest als die voetnoot niet in deze nota over het onderwerp ATB-Vv had gestaan en dat als de minister geïnformeerd moest worden over de voortgang van de V250, het beter was geweest om dat met een separate nota en misschien meer zorgvuldigheid te doen. (...)*

De **voorzitter**: «*Er is toch één ding dat we uit de wereld moeten helpen. Dit is geen voetnoot; dit is een koptekst. Het is geen onderschriftje: by the way, we gaan de trein toelaten. Het is de koptekst van een nota: het gaat over de toelating van de trein. Ik zeg het even voor de goede orde. Het stond er niet nog eventjes bij: by the way, hij wordt toegelaten. Het is gewoon de kern van het bericht.*»

De heer **Van Herwaarden**: «*Maar het onderwerp is ATB-Vv.*»

De **voorzitter**: «*Het onderwerp is de toelating van de V250. Zo staat het in de eerste zin.*»⁴⁸⁸

De aan de minister verstuurde nota verschilt op een aantal punten van het concept daarvan. In de conceptnota staat dat de ILT de vergunning afgeeft «*op het moment dat vaststaat*» dat de trein aan de eisen voldoet. Maar in de aan de minister gestuurde nota staat het anders. Daar staat simpelweg dat ILT de vergunning voor de Fyra half juni afgeeft «*omdat voldaan wordt aan de wettelijke eisen*». Waar deze bewering op is gebaseerd is onduidelijk, aangezien belangrijke voor de vergunning benodigde documenten nog niet binnen zijn bij de inspectie en nog beoordeeld moeten worden. Ook het wettelijk verplichte advies van ProRail heeft de inspectie nog niet ontvangen.

De **voorzitter**: «*Dan blijft het toch bijzonder dat in de uiteindelijke nota staat dat de ILT de vergunning voor indienststelling van de V250 afgeeft*

⁴⁸⁸ Verslag openbare verhoor van de heer Van Herwaarden, inspecteur vergunningverlening Inspectie Leefomgeving en Transport, 3 juni 2015.

omdat er voldaan wordt aan de wettelijke eisen, terwijl in de conceptnota stond: op het moment dat vaststaat dat wordt voldaan aan de wettelijke eisen. Dan is de minister ervan op de hoogte gesteld dat daaraan was voldaan, terwijl dat niet zo was.»

De heer **Van Herwaarden**: *«Het klopt dat het letterlijk nog niet zo was, want ik was nog bezig met de afronding. Ik weet niet hoe belangrijk u het vindt, maar voor mij was dat niet zo'n heel groot probleem. Op de manier waarop ik werk, kwam die handtekening er pas op het moment dat alles klaar was.»*

De inspecteur-generaal heeft persoonlijk geen bemoeienis met deze informatie die naar de minister gaat en vindt dat ook niet nodig. Ook ziet zij niet het risico dat het bericht aan de minister druk op de inspecteur kan leggen om de vergunning toe te kennen.

De **voorzitter**: *«In de nota staat echter dát aan alle eisen was voldaan. (...) Is dat niet bijzonder?»*

Mevrouw **Thunnissen**: *«Als u het zo zegt, is het misschien een halve waarheid. Maar met alle respect, ik bemoei me toch echt niet met deze dingen. Het zou ook heel raar zijn als ik me daarmee bemoeide.» (...)*

De **voorzitter**: *«Ik zie dan voor me dat zo'n inspecteur braaf zijn werk zit te doen; hij moet nog een stapels dossiers door, maar hoort dan ineens dat zijn inspecteur-generaal al tegen de minister heeft gezegd dat die trein wordt toegelaten. (...) Maar wat zou het risico zijn als zo iemand beïnvloedbaar is? Iedereen weet al dat de trein zal worden toegelaten, maar deze man moet zijn handtekening nog zetten.»*

Mevrouw **Thunnissen**: *«(...) [De] veronderstelling is dat mijn inspecteur zich onder druk zou laten zetten door dit soort dingen. Ik kan u verzekeren dat ik er zo bijna geen een ken. Inspecteurs zijn van stevige makelij.»⁴⁸⁹*

De minister is zelf achteraf van mening dat er in de nota beter een andere formulering had kunnen worden gebruikt.

Mevrouw **Bergkamp**: *«Een ander onderdeel van die nota is dat de trein voldoet aan de wetgeving. Als ik u voorhoud dat de desbetreffende inspecteur op dat moment nog niet alle relevante stukken had, vindt u dan niet dat u voorbarig geïnformeerd bent? Vindt u niet dat de nota in ieder geval anders geformuleerd had moeten worden, dus: we zijn voornemens als hij voldoet aan de wetgeving?»*

Mevrouw **Schultz van Haegen**: *«Ja. Daarom gebruikte ik zelf het woord «voornemens», want zo heb ik het geïnterpreteerd. Maar als dat er niet in staat, zou het beter zijn om zo'n woord te gebruiken.»⁴⁹⁰*

In de nota aan de minister wordt vermeld dat de treinen wel beschikken over automatisch treinbeïnvloeding (ATB), dat is een treinbeveiligings-systeem, maar niet over ATB verbeterde versie (ATB-Vv). Omdat het inbouwen van ATB-Vv geen wettelijke eis is, meldt de ILT de vergunning voor indienststelling wel af te zullen geven. De in Nederland actieve spoorwegondernemingen achten zich weliswaar door een eerdere afspraak gebonden aan het inbouwen van ATB-Vv, maar AnsaldoBreda niet. HSA zegt toe zo snel mogelijk na overdracht van de treinstellen ATB-Vv in te bouwen.

⁴⁸⁹ Verslag openbare verhoor van mevrouw Thunnissen, inspecteur-generaal Inspectie Leefomgeving en Transport, 3 juni 2015.

⁴⁹⁰ Verslag openbare verhoor van mevrouw Schultz van Haegen, minister van Infrastructuur en Milieu, 29 mei 2015.

De ILT vermeldt in de nota verder geen bijzonderheden over de Fyra. De ILT gaat dus niet in op de signalen die in de voorafgaande periode, binnen de ILT maar ook in de media, over de bouwer AnsaldoBreda en de kwaliteit van de Fyra zijn verschenen. Er wordt ook niet vermeld wat de stand van zaken is van de vergunningverlening in België, hoewel de vergunningverlening in België op dat moment nog niet is afgerond en de mogelijkheid dus bestaat dat de Belgische inspectie tot een ander oordeel komt dan de Nederlandse inspectie. In de praktijk komt de Belgische inspectie later inderdaad tot een ander oordeel. Dat leidt tot Kamervragen (zie §8.8).

De voorzitter: «In het begin van dit verhoor gaf u aan dat u de minister informeert over bijzonderheden en risico's. U schetste het helder. Er was een afwijking met betrekking tot de veiligheid, want de verbeterde versie was er nog niet. Aan die eis was nog niet voldaan en daarom informeerde u de minister tussentijds. Maar als u het weet, als het allemaal zo gevoelig ligt, als iedereen op die trein zit te wachten en als het zo ingewikkeld is, waarom informeert u de minister dan niet wat breder over wat er rond die trein speelt? Waarom alleen maar hierover? Het ging helemaal niet over de risico's met betrekking tot de kwaliteit en betrouwbaarheid van de Fyra. Waarom heeft u de minister daar niet over geïnformeerd?»

Mevrouw Thunnissen: «Wij gaan niet over de betrouwbaarheid van de trein. Wij gingen ook al niet over de veiligheid; maar goed, dat terzijde.» (...)

De voorzitter: «In België moest de Fyra ook een vergunning krijgen. Het was bekend dat dat nog niet rond was. Waarom heeft u de minister daar niet over geïnformeerd?»

Mevrouw Thunnissen: «Ik zou het antwoord echt niet weten. Ik denk dat we er niet eens zo naar hebben gekeken.»⁴⁹¹

ILT rondt de vergunningverlening voor de Fyra af

Op dezelfde dag dat de nota aan de minister wordt verstuurd, 21 mei 2012, ontvangt de ILT van Lloyd's een aantal voor de vergunning benodigde documenten: het certificeringsrapport, de vier certificaten voor rollend materieel en energie en de safety case⁴⁹² van AnsaldoBreda. Die ochtend bespreken Lloyd's en de ILT documenten van Lloyd's globaal.

De heer Van Herwaarden: «In de vergadering van 21 mei heb ik doorgevraagd over de SD-module: wat betekent dat SD-certificaat van jullie, keuringsinstantie? Toen hebben zij mij uitgelegd: we zijn acht keer naar Italië geweest tussen 2007 en 2011, dan doen we die en die dingen en daar hebben we soms ook discussies moeten voeren om tot dit certificaat te kunnen komen. Dat was belangrijk voor mij, zodat ik vertrouwen had in dat certificaat om er mijn vergunning op te kunnen baseren.»⁴⁹³

Ook ontvangt de ILT op die dag een melding van de Belgische toezicht-houder DVIS. Deze heeft tijdens de testritten van AnsaldoBreda drie problemen geconstateerd, waarvan twee een veiligheidsrisico vormen:

⁴⁹¹ Verslag openbare verhoor van mevrouw Schultz van Haegen, minister van Infrastructuur en Milieu, 29 mei 2015.

⁴⁹² De safety case is een document waarin AnsaldoBreda onderbouwt dat de Fyra veilig is voor het beoogde gebruik.

⁴⁹³ Verslag openbare verhoor van de heer Van Herwaarden, inspecteur vergunningverlening Inspectie Leefomgeving en Transport, 3 juni 2015.

- Wanneer de trein België binnenrijdt, doet het GSM-R-netwerk het vaak niet. Dit is een veiligheidsrisico, omdat het dan ook niet mogelijk is een noodoproep te doen.
- De cruise control werkt niet goed bij lage snelheden, waardoor de trein soms te hard rijdt. Dit is een veiligheidsrisico, omdat dit tot ontsporingen kan leiden.
- Er is een probleem bij het gebruik van de noodrem. DVIS gaat hierover advies inwinnen bij de remexpert van Belgorail.

DVIS meldt dat hierdoor geen vergunning kan worden verleend. Alleen indien mitigerende maatregelen worden getroffen, kan een vergunning met beperkte looptijd worden verstrekt. DVIS ontvangt van de ILT geen enkele reactie op deze melding. Ook over andere aspecten van de vergunningverlening vindt geen afstemming plaats tussen beide toezichthouders. Een inspecteur van de ILT noemt sommige aspecten in een interne e-mail «*wel ernstig*» en vraagt zich af of de problemen ook spelen in Nederland. Naar het oordeel van de behandelend inspecteur leveren de problemen in Nederland echter geen veiligheidsrisico's op. De inspecteur vraagt derhalve geen informatie op bij de keuringsinstantie.

De heer **Van Herwaarden**: «*Dat was een serieus bericht. Zodra je «ontsporingrisico» hoort, ben je getriggerd. Ik heb dat bestudeerd en vastgesteld dat dat voor de Nederlandse situatie niet tot onveiligheid zou kunnen leiden. Een cruise control die niet werkt – dan zou de trein sneller gaan rijden dan de ingestelde snelheid – zou in Nederland niet tot een onveilige situatie kunnen leiden, omdat er op de hsl een ERTMS is dat die snelheid bewaakt en direct ingrijpt als dat zou plaatsvinden. Op het klassieke spoor hebben wij daar automatische treinbeïnvloeding voor, dus het zou ook daar niet kunnen voorkomen. Daarmee was het geen veiligheidsrisico voor Nederland.»⁴⁹⁴*

Op 22 mei 2012 stuurt keuringsinstantie Lloyd's de definitieve EG-keuringsverklaring naar de ILT. Daarmee wordt verklaard dat de Fyra aan alle relevante technische eisen voldoet. Het betreft een nagestuurd document, het laatste dat nog nodig was voor de aanvraag van de vergunning. De EG-keuringsverklaring is opgesteld door AnsaldoBreda, met verwijzing naar de door keuringsinstantie Lloyd's verstrekte certificaten. Het blijkt echter niet het juiste document. Op 1 juni ontvangt de ILT uiteindelijk het juiste document.

Behalve de voor de vergunningverlening minimaal noodzakelijke documenten verzoekt de ILT nog om aanvullende informatie over de onderhoudssystematiek en om de safety case, omdat daarin onder meer gebruiksbepalingen voor de treinbeveiliging staan beschreven. Op 31 mei 2012 vindt nog overleg plaats tussen de ILT en de aanvrager over de aanvraag, waar een aantal technische onderwerpen in meer detail wordt besproken, waaronder zijwindgevoeligheid en het slijtagegedrag van het wiel en het loopvlak met de rails.

De heer **Van Herwaarden**: «*Inderdaad, toen kwamen we echt in een heel drukke fase: 21 mei groot overleg, twaalf openstaande punten, 31 mei. Dat was de fase (...) waarin ik de laatste puntjes op de i ben gaan zetten qua plausibiliteitscheck. Inmiddels had ik de laatste documenten binnengekregen. In die twee vergaderingen heb ik vijf aanvullende documenten*

⁴⁹⁴ Verslag openbare verhoor van de heer Van Herwaarden, inspecteur vergunningverlening Inspectie Leefomgeving en Transport, 3 juni 2015.

gevraagd op onderwerpen die vanuit het risico belangrijk zijn. Daarmee verdampten eigenlijk alle signalen, die daarvoor wat vaag geweest waren. Bovendien, met geruchten kun je niks op een gegeven moment.»⁴⁹⁵

Uit het besprekingsverslag blijkt dat er twaalf onderwerpen zijn besproken. De onderwerpen die in het eerder genoemde forumbericht zijn beschreven, zoals softwareproblemen, het doorbranden van printplaten en problemen met de deurvergrendeling, zijn niet in het besprekingsverslag genoemd.

Voorafgaand aan de toelating laat de behandelend inspecteur een collegiale toets uitvoeren op de vergunningverlening door vier collega's en een jurist. Er is geen informatie ingewonnen bij de afdeling verantwoordelijk voor het toezicht op keuringsinstantie Lloyd's. Ook is geen informatie ingewonnen bij de afdeling die verantwoordelijk is voor de handhavingsinspecties die zijn uitgevoerd op de testritten met de Fyra in Nederland. Het is namelijk beleid van de ILT om een scheiding tussen vergunningverlening en handhaving te onderhouden. Volgens staatssecretaris Mansveld is de reden hiervoor dat de handhaver te allen tijde een onafhankelijk oordeel moet kunnen vellen over de concrete situatie in de praktijk en niet beïnvloed mag worden door het eerdere vergunningverleningsproces.⁴⁹⁶ Voor de behandelend inspecteur zijn de redenen om een scheiding te hanteren tijdens het openbaar verhoor echter kennelijk niet zo duidelijk.

De heer **Van Herwaarden**: *«Dat heeft toch met de principiële scheiding van vergunningverlening en handhaving te maken, zoals we die bij ons hebben ingericht. (...) We hebben het niet voor niets zo ingericht. Er zitten bepaalde risico's aan, als je dat toch weer gaat doorbreken.»*

Mevrouw **Bergkamp**: *«Welke risico's zijn dat?»*

De heer **Van Herwaarden**: *«Dat kan ik even niet bedenken.»⁴⁹⁷*

Op 6 juli 2012 verstrekt de ILT de vergunning voor indienststelling, waarmee het treintype Fyra is toegelaten. Uit een interne e-mail van de ILT van 10 juli 2012 blijkt dat de inspecteur die tot in 2011 het dossier van de Fyra behandelt het oneens is met het verstrekken van de vergunning door zijn opvolger, omdat daarop vermeld is dat de Fyra aan de Regeling indienststelling spoorwegen (RIS) voldoet. Deze regeling is per 1 april 2012 in werking getreden en vervangt de Regeling keuring spoorvoertuigen (RKS). Lloyd's heeft echter nog getoetst aan de eisen uit de RKS. Formeel is dus niet aangetoond dat de Fyra ook aan de RIS voldoet. De inspecteur verwijst naar een binnen de ILT gemaakte afspraak om geen vergunningen te verstrekken als niet is aangetoond dat aan de RIS is voldaan, omdat formeel overgangsrecht ontbreekt. De vergunning voor de Fyra is echter wel verstrekt. Dit is volgens de inspecteur *«voor de V250 contrair aan de anderen»* (andere aanvragers van een vergunning). In oktober 2012 wordt met terugwerkende kracht alsnog een overgangs bepaling aan de RIS toegevoegd. Deze bepaling houdt in dat tot 1 juni 2017 spoorvoertuigen, die zijn ontwikkeld op basis van een contract dat is afgesloten voor 1 april 2012, niet aan de RIS maar aan de RKS moeten

⁴⁹⁵ Verslag openbare verhoor van de heer Van Herwaarden, inspecteur vergunningverlening Inspectie Leefomgeving en Transport, 3 juni 2015.

⁴⁹⁶ Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 406.

⁴⁹⁷ Verslag openbare verhoor van de heer Van Herwaarden, inspecteur vergunningverlening Inspectie Leefomgeving en Transport, 3 juni 2015.

voldoen. De toelating van de Fyra blijkt daarmee achteraf binnen dit regime te passen.

Nadat de vergunning is verleend, stuurt HSA de ILT een verklaring dat de zestien treinstellen die zij bij AnsaldoBreda heeft besteld in overeenstemming zijn met het toegelaten type. In het najaar van 2012 schrijft de ILT op verzoek van HSA elke afzonderlijk Fyra-trein die door AnsaldoBreda wordt overgedragen met een eigen nummer in het nationaal voertuigregister in. Dit doet de ILT op basis van een voor elke afzonderlijke trein uitgegeven verklaring van AnsaldoBreda dat de betreffende trein overeenstemt met het toegelaten type. Conform de Europese regelgeving voert de ILT voorafgaand aan de inschrijving geen controles uit.

Advies en bezwaar van ProRail

Een vereist onderdeel van het toelatingsproces is advisering door ProRail over de baan-trein-integratie (BTI). ProRail adviseert op basis van een testprogramma dat de aanvrager moet uitvoeren of laten uitvoeren. Een independent safety assessor (ISA) moet het testprogramma keuren. ProRail heeft een richtlijn opgesteld waarin de uit te voeren testen zijn beschreven. De testen bestaan uit het uitvoeren van een serie operationele scenario's die ook tijdens het reizigersvervoer kunnen optreden, zoals een rit over de gehele HSL-Zuid, of het opnieuw opstarten na een storing. Deze testen zijn met de Fyra uitgevoerd tussen 27 november 2010 en 23 februari 2011. In totaal zijn 145 testen uitgevoerd in Nederland of op de grensovergang en 7 in België. De belangrijkste conclusie van de ISA op basis van deze testen was dat de boordapparatuur van de Fyra voldoet aan de eisen voor een veilige operatie, zoals die in de richtlijn van ProRail zijn vastgelegd. Wel is er een aantal open punten.

ProRail geeft op 11 juni 2012 op verzoek van de ILT advies over de aanvraag voor een vergunning voor de Fyra. Volgens ProRail biedt de huidige situatie voor de korte termijn voldoende veiligheid, maar voldoet de treinapparatuur niet aan de ETCS-specificaties zoals vastgelegd in de desbetreffende TSI. In het advies van ProRail staat dat tijdens BTI-testen afwijkingen zijn geconstateerd die onder specifieke omstandigheden tot grote onduidelijkheid bij machinisten kunnen leiden. ProRail concludeert dat de Fyra op basis van het aangeleverde dossier en de gevoerde correspondentie technisch veilig inzetbaar is, maar adviseert vanwege de lijst met openstaande punten de vergunning te beperken tot een met de ILT af te stemmen periode.

De heer **Oosthoek**: *«Ons oordeel is geweest dat ze alle dertien afzonderlijk bezien niet-veiligheidsrelevant waren, omdat er voor iedere afwijking ook een mitigerende maatregel te bedenken was. Alleen kwamen die mitigerende maatregelen voor een groot gedeelte op het bord van de machinist terecht. Wij maakten ons er zorgen over dat als je veel maatregelen op het bord van een mens stapelt, deze een keer in de positie komt dat hij fouten gaat maken. Dat wil je natuurlijk altijd voorkomen, maar zeker in onze business. Daar zat ons belang in om de druk op de producent van ERTMS zo hoog mogelijk te hebben, zodat die snel die niet-conformiteiten ging oplossen. (...) Eén voorbeeld is als volgt. Normaal gesproken bewaakt het systeem of ATB (automatische treinbeïnvloeding) is ingeschakeld dan wel defect is. In dit geval werkte dat niet. De opdracht aan de machinist was: voordat je met je trein gaat rijden, moet je even in de gaten houden of ATB wel werkt. Dat is een voorbeeld dat ik u kan geven. Een ander voorbeeld is van een andere aard. «Kopmaken» betekent dat je de andere kant van de trein gaat gebruiken, oftewel dat je*

de trein keert. De machinist moet dan van de ene cabine naar de andere. Een van de maatregelen die niet werkte, nummer 9 was dat, hield in dat die cabine in de «sleepy mode» was. De machinist moest die dan totaal wakker maken. Dat kost tijd en dat is jammer. Als je bijvoorbeeld een heel korte kering hebt, geeft dat al gauw vertraging.»⁴⁹⁸

In de vergunning die de ILT op 6 juli 2012 verstrekt, is vermeld dat er tijdelijke beperkingen gelden. Deze vloeien voort uit het voor de vergunning gegeven advies van ProRail en uit het ontbreken van ATB-Vv. In de vergunning is echter geen deadline opgenomen voor het verhelpen van deze beperkingen. De planning voor het verhelpen zouden de ILT en HSA achteraf onderling afstemmen. Er is dus toch een vergunning voor onbepaalde tijd verstrekt, ondanks het advies van ProRail om dit niet te doen.

De voorzitter: *«Waarom hebt u dat advies niet opgevolgd?»*

De heer Van Herwaarden: *«Omdat we een nieuwe Spoorwegwet hebben gekregen kort daarvoor, 1 april 2012. Je zou kunnen zeggen dat daarin de geest van Europa is opgenomen, die toch meer in types denkt à la de luchtvaart: een foto van een type, bij wijze van spreken een Boeing 737. Hier hebben we dan een type V250. Dat was nieuw, maar ik wenste dat op die manier te doen. Het kenmerk van zo'n type is: nu goed is altijd goed – die filosofie hanteer ik dan – dus dat kent geen einddatum. (...) Dat deden we vroeger zo; meer tijdelijke vergunningen. Maar dat creëert administratieve lasten voor de aanvrager, want dan moet hij elke keer bij je terugkomen en weer opnieuw betalen voor de vergunning. Europa wil dat je een typevergunning maakt. Die is in principe oneindig geldig en je hangt daar de betreffende voertuigen aan.»⁴⁹⁹*

Op 20 juli 2012 tekent ProRail bezwaar aan tegen de verleende vergunning, omdat deze voor onbepaalde tijd is afgegeven. Op 17 januari 2013 vindt een hoorzitting plaats over het bezwaar van ProRail. ProRail stelt dan dat er wordt gewerkt aan een upgrade van de infrastructuur naar de TSI van 2008. De Fyra bevat software (voor een bepaalde ETCS-versie) die eerder wel akkoord was, maar bij een upgrade naar de TSI van 2008 volgens ProRail onvoldoende zekerheid en veiligheid kan garanderen. De inspectie geeft tijdens de hoorzitting aan dat het advies voor een tijdelijke vergunning niet is opgevolgd, omdat de wettelijke basis voor een tijdelijke vergunning ontbreekt. Dit is niet correct. Wettelijk gezien is het wel mogelijk een tijdelijke vergunning te verstrekken. Tijdelijke vergunningen passen echter niet in het beleid van de inspectie om in principe vergunningen voor onbepaalde tijd te verstrekken.

Op 7 februari 2013 wordt het bezwaar van ProRail niet-ontvankelijk verklaard, omdat de inspectie ProRail weliswaar als belanghebbende ziet, maar niet als rechtstreeks belanghebbende. Volgens de inspectie valt een vergunning voor indienststelling voor een type spoorvoertuig buiten de reikwijdte van de concessie van ProRail (voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur) en de daaraan verbonden zorgplicht. Omdat de Fyra op dat moment inmiddels geen reizigers meer vervoert, onderneemt ProRail geen verdere stappen.

⁴⁹⁸ Verslag openbare verhoor van de heer Oosthoek, opstartmanager bij ProRail, 4 juni 2015.

⁴⁹⁹ Verslag openbare verhoor van de heer Van Herwaarden, inspecteur vergunningverlening Inspectie Leefomgeving en Transport, 3 juni 2015.

Toelating in België

In België is de Belgische veiligheidsinstantie DVIS verantwoordelijk voor de toelating van de Fyra. Bij de vergunningverlening beoordeelt DVIS, net als de ILT, niet het hele dossier inhoudelijk. Wel wint DVIS extra informatie in over het beveiligingssysteem.

De heer **Oosthoek**: *«Het verschil dat ik gezien heb, dus wat ik in vergaderingen meemaakte, is dat voor mijn gevoel de Belgische inspectie zich wat meer met de details bezighield en dieper op bepaalde zaken inging. Maar dat kan ook te maken hebben gehad met het punt dat daar iemand zat die heel veel verstand heeft van ERTMS; dat heb ik nooit helemaal helder kunnen krijgen. De Nederlandse inspectie gedroeg zich op haar manier, zoals we ook gewend zijn.»⁵⁰⁰*

In België dient fabrikant AnsaldoBreda op 30 juli 2012 een aanvraag voor een vergunning in (in Nederland deed vervoerder HSA dit). Op 14 september 2012 laat de Belgische veiligheidsinstantie DVIS de Fyra vervolgens toe op het Belgische spoorwegnet. De Fyra is in België dus later toegelaten dan in Nederland. De reden is dat de aanvraag ook op een later moment is ingediend. Dat komt doordat het voor de aanvraag benodigde rapport van keuringsinstantie Belgorail over de toetsing van de Fyra aan Belgische eisen nog niet eerder beschikbaar was.

De Belgische vergunning kent in tegenstelling tot de Nederlandse een beperkte geldigheid: de vergunning is geldig tot 31 januari 2013. Voor die tijd moet AnsaldoBreda een aantal maatregelen nemen om voor een nieuwe vergunning in aanmerking te komen. Deze hebben ten dele betrekking op specifiek Belgische eisen en ten dele op zaken die ook in Nederland relevant zijn. DVIS heeft dus, in tegenstelling tot de ILT, een termijn aan de vergunning verbonden, waardoor er druk op de fabrikant is om de maatregelen daadwerkelijk te implementeren.

8.7 Veiligheidsissues bij de Fyra

Veiligheid is één van de essentiële eisen uit de wetgeving waaraan de Fyra's zijn getoetst. De eisen zijn uitgewerkt in de TSI's, op grond waarvan de keuringsinstantie toetst. Desondanks komen bij de dienst met de Fyra in de praktijk een aantal veiligheidsissues aan het licht. In januari 2013 wordt de Fyra zelfs helemaal uit dienst genomen naar aanleiding van veiligheidsissues. Blijkbaar heeft het proces van certificering en toelating bij de Fyra niet kunnen voorkomen dat zich snel na ingebruikname veiligheidsissues voordeden.

De opgetreden issues kunnen worden verdeeld in een aantal groepen. Ten eerste treden in de winterse omstandigheden in januari 2013 problemen op die een risico voor de veiligheid inhouden: beschadiging en het afvallen van beplating, het losraken van grote stukken ijs die aan de trein waren aangegroeid en het onbruikbaar worden van de claxon. Daarnaast treden er problemen op die zonder extra maatregelen tot veiligheidsrisico's kunnen leiden: er komt sneeuw in elektrische kasten en deurtredes raken onbruikbaar, waardoor deze moeten worden vergrendeld. Op bepaalde plekken op de treinen treedt ook scheurvorming op. Volgens AnsaldoBreda wordt dit veroorzaakt door ijsvorming.

⁵⁰⁰ Verslag openbare verhoor van de heer Oosthoek, opstartmanager bij ProRail, 4 juni 2015.

Mevrouw **Bergkamp**: «In het rapport [van Mott MacDonald] staat ook dat een optelsom van wat u noemt kleine dingen wel kan leiden tot veiligheidsrisico's. We hebben het net gehad over een aantal dingen: de afdekplaat, de deuren en de ijsafzetting. Dat zijn wel allemaal veiligheidsissues. Het gaat niet alleen over kleine dingen en over de betrouwbaarheid. We hebben het echt over veiligheidsissues als gevolg van de zaken die geconstateerd zijn door uw eigen collega's.»

De heer **Van Herwaarden**: «Eens. Elk voor zich ongewenst en zeker in het geval van de afgevalle plaat een risicovolle gebeurtenis. Als een groot stuk metaal onder een wiel komt, dan kun je een ontsporing krijgen met alle gevolgen van dien. Geen discussie daarover.»⁵⁰¹

Ten tweede treden incidenten op die, volgens analyses van AnsaldoBreda, het gevolg zijn van tekortschietende montage: het losraken van een deur, het scheuren van een kabel, het spontaan openvallen van zijluiken, het losraken van dakstrips. Deze incidenten laten zien dat tekortschietende montage de veiligheid van de Fyra kan beïnvloeden. Weliswaar kunnen deze incidenten afzonderlijk tot veiligheidsrisico's leiden, maar op basis van deze incidenten kan niet worden geconcludeerd dat het structurele ontwerpproblemen zijn.

Tot slot is na het uit dienst nemen van de Fyra op 10 april 2013 bij een Fyra brand in een batterij ontdekt. Er zijn verschillende visies op de oorzaak van deze veiligheidsstoring. Volgens AnsaldoBreda is deze brand het gevolg van gebrekkig onderhoud van de batterij nadat de Fyra uit dienst was genomen. Volgens NS is de eigenlijke oorzaak van het probleem een gebrekkig ontwerp van het laagspanningssysteem. Ook Mott MacDonald komt tot de conclusie dat herontwerp van dit systeem nodig is.

Relatie met certificering en toelating

Na het opzeggen van de overeenkomst met AnsaldoBreda door NS (zie §10.8) start er een juridische strijd tussen beide partijen. Daarbij blijken AnsaldoBreda en NS van mening te verschillen over de oorzaken van opgetreden problemen en over de vraag wie daarvoor verantwoordelijk is. Zo betoogt AnsaldoBreda dat de winterproblemen – waaronder het loslaten van het afdekrooster – niet het gevolg zijn van een tekortkoming in het ontwerp van de trein, maar van een gebrek aan maatregelen van HSA om de Fyra in de winter te kunnen gebruiken en onjuist gebruik van de trein. NS betoogt daarentegen dat de problemen door ontwerp- en bouwproblemen zijn veroorzaakt. Ook Mott MacDonald concludeert na technisch onderzoek van de Fyra in opdracht van NS dat het ontwerp van in ieder geval de afdekroosters van de Fyra gebreken vertoont.⁵⁰² Ongeacht of de oorzaak van problemen ligt in het ontwerp van de trein of in de wijze van gebruik daarvan, roepen de opgetreden veiligheidsproblemen de vraag op of de veiligheidsproblemen in het proces van certificering en toelating eerder hadden kunnen worden ontdekt. Veiligheid is immers één van de essentiële eisen waarop is getoetst.

⁵⁰¹ Verslag openbare verhoor van de heer Van Herwaarden, inspecteur vergunningverlening Inspectie Leefomgeving en Transport, 3 juni 2015.

⁵⁰² «The vehicle end structure (up to and below coupler level) is not robust and is flawed in many aspects of its design considering its vulnerability to impact and damage. It is not considered to be suitable for long term operations.»

Winterproblemen

Eén van de eisen uit de TSI's is dat een trein normaal in bedrijf moet kunnen worden gesteld en moet kunnen functioneren onder gebruikelijke weersomstandigheden in het gebied waarvoor de trein is ontworpen. De weersomstandigheden zijn nader gedefinieerd in een norm. De eis is echter verder niet uitgewerkt in specifieke technische aanwijzingen voor het ontwerp of het testen van een trein.⁵⁰³ Bij de Fyra komen de winterproblemen pas aan het licht op het moment dat de winterse omstandigheden van januari 2013 zich daadwerkelijk voordoen.

Mevrouw **Bergkamp**: *«Is de winterbestendigheid van de trein onderdeel geweest van het certificeringsproces?»*

De heer **Borger**: *«Daar wordt wel naar gekeken, maar de eisen zijn beperkt en de mogelijkheden om dat te testen zijn zo mogelijk nog beperkter. Er is een windtunnel in Wenen waar je dat in beperkte mate kunt testen. Voor zover ik weet, is dat ook gebeurd. Het daadwerkelijk snel rijden met een trein in deze omstandigheden, die zo extreem waren, kom je eigenlijk alleen tegen in de praktijk. (...) Een specialist die werkt in het NoBo-team van mijn collega heeft daar zeker naar gekeken. Je kunt kijken naar componenten: kan er ergens sneeuw achter gaan zitten of kan er sneeuw naar binnen worden gezogen door ventilatoren in de trein? Het is veel meer een expertbeoordeling dan een beoordeling die gebaseerd is op daadwerkelijke testen. (...) De klaptrede en de plaat zijn vermoedelijk door ijsafzetting beïnvloed. Dat is typisch een winterse omstandigheid in vrij extreem weer die zich toen plotseling voordeed en zich niet heeft voorgedaan tijdens het testprogramma van drie jaar. Dat is een nieuw feit.»⁵⁰⁴*

De winterbestendigheid van de Fyra is geen onderwerp van gesprek tussen de keuringsinstantie en de ILT tijdens het certificerings- en toelatingstraject. De inspecteur van de ILT lijkt overigens ook achteraf niet erg verontrust door de in de winter van 2013 opgetreden problemen. Hij wijst er daarnaast op dat het introduceren van extra regels op gespannen voet zou staan met Europese doelstellingen voor de spoorwegmarkt.

De heer **Van Herwaarden**: *«Er kunnen altijd ongewenste situaties optreden met materieel dat in Nederland rondrijdt. Het gebeurt regelmatig ook met treinen die al 20 of 30 jaar rondrijden. Zelfs daarmee hebben we weleens een veiligheidsstoring. (...) Ik voel mij toch prettig in het systeem, alhoewel het misschien nadelen heeft, omdat het in de geest van Europa is dat iedereen vrij makkelijk tot de markt moet kunnen toetreden. In dit geval heb ik het over de industrie. Dat betekent dat je dingen niet moet overreguleren. Natuurlijk is het niet goed als er een plaat afvalt, maar ik ben wel blij dat we niet nog heel veel meer regels hebben rondom die treinen.»⁵⁰⁵*

⁵⁰³ In de nieuwe TSI 1302/2014 LOC PAS is benoemd dat opvliegend ballast tot hinder kan leiden bij treinen die 190 km/u of harder rijden. De precieze eis waaraan treinen op dit gebied zouden moeten voldoen is echter nog niet uitgewerkt maar is benoemd als open punt (art. 4.2.6.2.5). (PbEU 2014, L356).

⁵⁰⁴ Verslag openbare verhoor van de heer Borger, certificeringsmanager Fyra en consultant bij Lloyd's Register Nederland, 3 juni 2015.

⁵⁰⁵ Verslag openbare verhoor van de heer Van Herwaarden, inspecteur vergunningverlening Inspectie Leefomgeving en Transport, 3 juni 2015.

Afbouwproblemen

De tweede soort problemen, die ontstaan zijn door tekortschietende montage, zouden in principe moeten worden ondervangen door het kwaliteitsmanagement van de fabrikant. De keuringsinstantie houdt toezicht op het kwaliteitsmanagement en verstrekt hiervoor een certificaat. De wettelijke eisen waaraan de keuringsinstantie toetst, zijn grotendeels vastgelegd in TSI's. Daarin is ook de wijze waarop de toetsing moet plaatsvinden vastgelegd. In de TSI's is bepaald dat de keuringsinstantie periodiek audits moet uitvoeren om vast te stellen of de fabrikant het kwaliteitssysteem in stand houdt en ook daadwerkelijk toepast.

Volgens de heer Jonkers, verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de koopovereenkomst door AnsaldoBreda in opdracht van NSFSC, is de keuringsinstantie er in het Fyra-project echter niet in geslaagd vast te stellen of het kwaliteitsmanagement in de praktijk is toegepast.

De heer **Jonkers**: « *In veel gevallen werd het kwaliteitsmanagement-systeem of het borgingssysteem niet nagekomen zoals het bedoeld was. Het was voorhanden en het was gecertificeerd, maar dat was op papier. Op papier klopte het perfect en was het heel goed ingericht. Alleen, de uitvoering valt of staat met de mensen die het moeten doen. In veel gevallen was het zichtbaar dat dit niet nagekomen werd.*»⁵⁰⁶

Ook de NS-taskforce en Mott MacDonald concluderen in het voorjaar van 2013 dat er problemen zijn bij het kwaliteitsmanagement van AnsaldoBreda in het Fyra-project (zie ook hoofdstuk 10). Zo concludeert Mott MacDonald onder meer:

«The inspection process as implemented by AnsaldoBreda and the Awarding Authority did not achieve what should have been its fundamental aim of ensuring that the finished product met the contracted manufacturing requirements»

«The visual inspections confirm beyond reasonable doubt that the V250 trainsets currently have a sufficient number of wide-spread issues where intervention is required by AnsaldoBreda to bring the V250 fleet to a level expected from a competent and reasonable rolling stock manufacturer»

Deze bevindingen roepen de vraag op hoe het kan dat keuringsinstantie Lloyd's het kwaliteitsmanagement van AnsaldoBreda in het Fyra-project wel heeft gecertificeerd, erkent de inspecteur van de ILT.

De heer Borger van keuringsinstantie Lloyd's wijst als verklaring in dit verband allereerst op de afbakening van de taken van de keuringsinstantie. Keuringsinstantie Lloyd's zag bij de audits namelijk wel dat de afwerkwaliteit een aandachtspunt was, maar dit heeft het certificeren van het kwaliteitsmanagementsysteem niet in de weg gestaan.

De **voorzitter**: «*Maar dan toch de vraag: als het waar is dat het kwaliteitsmanagementsysteem niet is toegepast, wat een collega hier onder ede heeft verklaard en waar ook uit de stukken van alles over blijkt, houdt u dan nog steeds vol dat het certificaat terecht is afgegeven?»*

⁵⁰⁶ Verslag openbare verhoor van de heer Jonkers, kwaliteitsinspecteur bij Lloyd's Register Rail Europe, 1 juni 2015.

De heer **Van Herwaarden**: «Dan moet ik dat misschien wat nuanceren, want dat moet dan wat dieper onderzocht worden.»⁵⁰⁷

De heer **Borger**: «De kleinere punten in de afwerkqualiteit – dat waren er vrij veel – pakten zij [AnsaldoBreda] op met hun klant, NSFSC. (...) Ik vind dat een leverancier een kwalitatief goed product moet afleveren aan de klant die de treinen bestelt, in dit geval NSFSC. In het kader van mijn opdracht en de wettelijke bepalingen kijk ik echter alleen naar de wettelijke eisen.» (...)

Mevrouw **Bergkamp**: «Als je ziet dat er signalen zijn, die door u en uw collega's zijn opgemerkt, over de kwaliteit en de afwerkqualiteit, ga je dan ook wat kritischer kijken naar de veiligheid, naar die andere regels?»

De heer **Borger**: «We hebben geen extra maatregelen genomen om nog scherper te gaan inspecteren dan we al deden.»⁵⁰⁸

De heer Borger wijst er tevens op dat de keuringsinstantie door de wijze waarop de toetsing plaatsvindt – een beperkt aantal audits van het kwaliteitsmanagementsysteem – niet in staat is alle problemen te ontdekken. Hij wijst er ook op dat de primaire verantwoordelijkheid bij de fabrikant ligt.

Wettelijk is voorgeschreven dat de keuringsinstantie minimaal éénmaal per jaar een audit moet uitvoeren. Zoals eerder beschreven heeft keuringsinstantie Lloyd's voor de Fyra in totaal negen van te voren aan AnsaldoBreda aangekondigde audits uitgevoerd.⁵⁰⁹

De heer **Borger**: «Dat [eenmaal per jaar een audit] is voldoende als je als uitgangspunt hebt dat de fabrikant altijd eindverantwoordelijk is voor het seriematig geproduceerde product dat hij aflevert. Ook al zou je er tien keer per jaar langsgaan, je zult niet elk probleem bij een trein zien, zeker niet als er een seriematige productie loopt.»⁵¹⁰

De keuringsinstantie ziet ook niet alle problemen, omdat de audits met name gericht zijn op kwaliteitsbeheersingsprocessen en niet op productcontrole van de treinen. De treinen zelf worden dus niet allemaal en niet in detail bekeken.

Mevrouw **Bergkamp**: «U zegt dus eigenlijk: we hadden het helemaal niet kunnen zien, want we hebben niet naar iedere afzonderlijke trein gekeken. Dat is wat u zegt, toch?»

De heer **Borger**: «Ja. De notified body is met één audit per jaar niet in staat om naar iedere trein te kijken. Sterker nog, tijdens deze audit wordt ook maar in beperkte mate naar de trein gekeken. Er wordt veel meer gekeken naar het kwaliteitsmanagementsysteem en de wijze waarop de leverancier dat hanteert. (...) Met het instrumentarium dat de wetgever in de Europese Unie heeft voorgeschreven, met deze manier van toetsen,

⁵⁰⁷ Verslag openbare verhoor van de heer Van Herwaarden, inspecteur vergunningverlening Inspectie Leefomgeving en Transport, 3 juni 2015.

⁵⁰⁸ Verslag openbare verhoor van de heer Borger, certificeringsmanager Fyra en consultant bij Lloyd's Register Nederland, 3 juni 2015.

⁵⁰⁹ In 2010 zijn twee audits uitgevoerd op hetzelfde moment. Deze richtten zich op verschillende aspecten. Eén van de audits is in december 2012, na de toelating, uitgevoerd. Op dat moment waren nog niet alle Fyra's afgebouwd.

⁵¹⁰ Verslag openbare verhoor van de heer Borger, certificeringsmanager Fyra en consultant bij Lloyd's Register Nederland, 3 juni 2015.

*kun je niet ieder product toetsen. (...) Wij hebben als keuringsinstantie niet de middelen om scherper te keuren.»*⁵¹¹

Ook de inspectie voert geen onderzoek uit naar de afzonderlijke treinen. Het werk van de inspectie beperkt bij de Fyra zich tot een papieren exercitie. In de certificerings- en toezichtsketen worden de daadwerkelijk geproduceerde treinen dus niet geïnspecteerd door een onafhankelijke instantie.

Mevrouw **Bergkamp**: *«Wie kijkt in dat proces nu wel naar alle afzonderlijke treinen?»*

Mevrouw **Thunnissen**: *«De fabrikant, naar ik hoop. Naar ik aanneem, zal degene die ermee wil gaan rijden daar ook wel iets mee doen.»*⁵¹²

8.8 Toelating roept vragen op bij Tweede Kamer

In januari 2013 wordt de Fyra uit dienst genomen. De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, Mansveld, vraagt HSA daarop met een evaluatie te komen, die onder meer ingaat op de certificering van de treinen. Nadat NS op 3 juni 2013 bekendmaakt te stoppen met de Fyra, wordt de volgende dag in het vragenuur in de Tweede Kamer gevraagd hoe de trein ooit door de veiligheidstesten is gekomen. Ook wordt gevraagd waarom de Fyra inmiddels in België niet meer is toegelaten maar in Nederland wel. Staatssecretaris Mansveld zegt dan toe het proces van vergunningverlening in kaart te brengen.

Op 17 juni 2013 stuurt de staatssecretaris een brief aan de Tweede Kamer waarin zij het proces van vergunningverlening voor de Fyra uiteenzet. Zij wijst erop dat de bevoegdheden van de ILT in de vergunningverlening begrensd zijn. De verantwoordelijkheid voor het vaststellen of een voertuig conform de technische eisen is gebouwd ligt volgens de staatssecretaris bij de keuringsinstantie. De ILT gaat uit van de deskundigheid en betrouwbaarheid van de keuringsinstantie. De keuringsinstantie stelt een dossier samen waarmee de vergunning wordt aangevraagd. Over de activiteiten van de ILT schrijft de staatssecretaris: *«De ILT beoordeelt het dossier van de vergunningaanvrager op volledigheid en controleert of het proces op de juiste wijze is doorlopen. Als aan alle eisen is voldaan, wat moet blijken uit het door de keuringsinstantie opgestelde technisch dossier met alle bewijsstukken, is de ILT wettelijk verplicht de vergunning af te geven.»* Met andere woorden: de staatssecretaris schrijft hier dat de ILT uitsluitend een controle op papier (het «technisch dossier») mag uitvoeren en dan de vergunning moet verlenen. In de brief kondigt de staatssecretaris ten slotte aan een audit te laten uitvoeren naar het proces van vergunningverlening, die uiterlijk 1 november 2013 gereed moet zijn.

De volgende dag, 18 juni 2013, beantwoordt de staatssecretaris allerlei Kamervragen over de Fyra. Een aantal daarvan gaat over de certificering en de toelating. Zo wordt gevraagd hoe het kan dat de ILT de trein heeft toegelaten en of de inspectie alleen een papieren controle heeft uitgevoerd of zelf heeft geïnspecteerd. De staatssecretaris verwijst in haar beantwoording van deze vraag naar de Tweede Kamerbrief van 17 juni.

⁵¹¹ Verslag openbare verhoor van de heer Borger, certificeringsmanager Fyra en consultant bij Lloyd's Register Nederland, 3 juni 2015.

⁵¹² Verslag openbare verhoor van mevrouw Thunnissen, inspecteur-generaal Inspectie Leefomgeving en Transport, 3 juni 2015.

Ook wordt gevraagd waarom de trein in België drie maanden later is toegelaten dan in Nederland.

Op 30 juli 2013 publiceert Het Financieele Dagblad een interview met de inspecteur-generaal van de ILT, mevrouw Thunnissen. De inspecteur-generaal zegt dat de inspectie verplicht was een vergunning af te geven, omdat alle verplichte stappen waren gezet en de trein voldeed aan alle eisen. Ook zegt zij dat certificering niet wil zeggen dat een trein veilig is.⁵¹³ Met dat laatste is de heer Borger van keuringsinstantie Lloyd's het niet eens, aangezien uitgebreid is getest of aan veiligheidseisen is voldaan.

De voorzitter: «De inspecteur-generaal, mevrouw Thunnissen, heeft op enig moment een interview gegeven in de krant. Zij zei: certificering wil niet zeggen dat een trein veilig is. Wat vindt u van zo'n uitspraak?»

De heer **Borger:** «Ik ben het daar niet mee eens. (...) In principe is met de typekeuring heel uitgebreid getest dat de treinen aan alle veiligheidseisen uit de TSI's voldoen en is er een systeem van kwaliteitsborging bij de leverancier aanwezig waarmee de leverancier elke trein veilig kan afleveren. (...) Móét afleveren; zo kunt u het ook stellen.»⁵¹⁴

Naar aanleiding van het interview van de inspecteur-generaal worden opnieuw Kamervragen gesteld over de certificering en de toelating. De Tweede Kamer vraagt onder andere of de staatssecretaris het wenselijk vindt dat de ILT de Fyra heeft toegelaten zonder ter plekke onderzoek te doen. Op 12 augustus 2013 antwoordt de staatssecretaris, daarbij ondersteund door de ILT, dat door middel van de eerder aangekondigde audit wordt onderzocht of de ILT aanvullende bevoegdheden of verantwoordelijkheden nodig heeft om tijdens het vergunningverleningsproces interventies en/of inspecties op ontwerp en productieniveau te kunnen uitvoeren. Ook schrijft zij dat de vergunning betekent dat is voldaan aan de basiseisen voor veiligheid, maar dat dit niets zegt niets over de productiekwaliteit van ieder afzonderlijk treinstel. Dit laatste is een opmerkelijke bewering, aangezien voor een vergunning wel nodig is dat een keuringsinstantie een certificaat opstelt op basis van audits van de productie. De staatssecretaris had zelf in haar eerdere brief van 17 juni nog uiteengezet dat de keuringsinstantie tijdens het productieproces inspecties uitvoert bij de producent om vast te stellen dat het productieproces zodanig is dat een eindproduct wordt afgeleverd dat voldoet aan alle voorschriften.

Mevrouw Bergkamp: «Uw uitspraak was dat een verleende vergunning niets zegt over de productiekwaliteit van ieder afzonderlijk treinstel. Het doel van het certificaat dat wordt afgegeven, is dat de treinen worden gebouwd conform het goedgekeurde ontwerp. (...) Je kunt dan toch niet zeggen dat het niets zegt over de productiekwaliteit?»

Mevrouw Thunnissen: «Nee, het zegt niet niets, maar het zegt ook niet alles; zal ik deze nuance maar aanbrengen?»⁵¹⁵

Het aan de Tweede Kamer toegezegde auditrapport wordt uiteindelijk op 30 januari 2014 naar de Tweede Kamer gestuurd. Belangrijke conclusies van de audit zijn dat het proces volgens de wet- en regelgeving is

⁵¹³ Lange, R. de (30 juli 2013).

⁵¹⁴ Verslag openbare verhoor van de heer Borger, certificeringsmanager Fyra en consultant bij Lloyd's Register Nederland, 3 juni 2015.

⁵¹⁵ Verslag openbare verhoor van mevrouw Thunnissen, inspecteur-generaal Inspectie Leefomgeving en Transport, 3 juni 2015.

verlopen en dat de wet- en regelgeving voldoende waarborgen biedt voor veilige treinen, maar dat de betrouwbaarheid een minder belangrijk element in het toelatingsproces is. In het rapport is verder opgemerkt dat de scheiding tussen handhaving en vergunningverlening bij de ILT niet formeel is geborgd en dat onvoldoende toezicht is gehouden op keuringsinstantie Lloyd's.

Het auditrapport geeft antwoord op de vraag welke interventiemogelijkheden de ILT heeft om de ontwerp- en productiekwaliteit te toetsen, een onderwerp dat ook in eerdere Kamervragen aan de orde is geweest. Het auditrapport stelt: *«Inspectie Leefomgeving en Transport heeft formeel geen mogelijkheid om de ontwerp- en productiekwaliteit van materieel te toetsen, anders dan op basis van het door de onafhankelijke keuringsinstantie(s) aangeleverde dossier. (...) Uiteraard mag Inspectie Leefomgeving en Transport zich vergewissen van de juistheid van het dossier, door bijvoorbeeld aanvullende vragen te stellen, nadere duiding te verlangen of aanvullende documenten te verlangen voor zover deze niet zijn bijgeleverd. De formele bevoegdheid van Inspectie Leefomgeving en Transport strekt echter niet zover dat zij de keuringsinstantie kan opdragen bijvoorbeeld testen opnieuw uit te voeren of aanvullende testen uit te voeren, of om zelf testen of keuringen uit te mogen voeren bij de fabrikant. Uit de Europese regelgeving volgt dat de verantwoordelijkheid voor de toetsing is neergelegd bij onafhankelijke keuringsinstanties en niet bij de lidstaten.»*⁵¹⁶ Het auditrapport stelt dus net als de Tweede Kamerbrief van de staatssecretaris van 17 juni 2013 dat de ILT uitsluitend een papieren controle mag uitvoeren.

Inspecteur-generaal Thunnissen sluit zich aan bij de conclusie van het auditrapport over de bevoegdheden van de ILT.

Mevrouw **Thunnissen**: *«Ik denk dat het nuttig zou zijn om twee regels voor te lezen uit de Europese regelgeving hierover: «Nationale veiligheidsinstanties mogen geen controles herhalen die reeds zijn uitgevoerd in het kader van de keuringsprocedure.» Dat betekent dus ook dat wij niet nog een keer onder zo'n trein mogen gaan liggen, als deze al is gekeurd. En ook: «Nationale veiligheidsinstanties mogen niet proberen om de werkzaamheden van regelgevende instanties, aangemelde instanties, aangewezen instanties of risicobeoordelingsinstanties uit te voeren of te dupliceren.»»*⁵¹⁷

De heer Borger van keuringsinstantie Lloyd's ziet het echter anders. Volgens hem belemmert de Europese regelgeving de ILT niet om zelf inspecties uit te voeren.

Mevrouw **Bergkamp**: *«Als een trein nog niet is toegelaten, mag de ILT volgens u dus gewoon naar de trein kijken – daarvan wordt zij niet weerhouden door Europese wetgeving – en zelf een inspectie uitvoeren.»*
De heer **Borger**: *«Graag zelfs.»*⁵¹⁸

Ook volgens de heer Van Herwaarden, de inspecteur die de Fyra heeft toegelaten, mag de ILT wel degelijk naar een trein kijken.

⁵¹⁶ Kamerstuk II 2013/14, 22 026, nr. 452 (bijlage: Onderzoek vergunningverlening V250).

⁵¹⁷ Verslag openbare verhoor van mevrouw Thunnissen, inspecteur-generaal Inspectie Leefomgeving en Transport, 3 juni 2015.

⁵¹⁸ De heer Borger: *«Als de inspectie dat wil, is zij altijd welkom»* (Verslag openbare verhoor van de heer Borger, certificeringsmanager Fyra en consultant bij Lloyd's Register Nederland, 3 juni 2015).

De heer **Van Herwaarden**: *«Ik mag voor mijn taak alles doen wat bij die plausibiliteitscheck hoort. Ik mag een trein bekijken als ik dat wil. Maar ik mag niet het werk van een keuringsinstantie overdoen. Dat is een terrein van de keuringsinstantie. (...) Ik heb een breed mandaat – dat geldt voor onze inspectiedienst – om dat te doen wat we nodig hebben om een toets te kunnen doen aan wet- en regelgeving. Bij de handhaving is dat soms wat duidelijker, maar ook bij vergunningverlening heb ik dat idee: ik mag alles wat bij mijn taak past. Dus als ik naar een trein wil, dan mag ik dat. Als ik onder een trein wil kijken om iets te checken, dan mag ik dat. Maar ik moet er een goede reden voor hebben. Bij mijn taak hoort niet een individuele trein controleren, want daar ben ik niet voor besteld. Dat is typisch iets wat anderen doen vóór mij in de keten. Mijn taak is die plausibiliteitscheck te doen, zo u wilt een steekproef op dat soort dingen. Dan heb ik het niet nodig om onder zo'n trein te kijken.»*⁵¹⁹

Uit de spoorwegveiligheidsrichtlijn volgt dat de ILT het mandaat heeft om alle onderzoeken en inspecties te verrichten die nodig zijn voor de uitvoering van haar taken.⁵²⁰ Uit aanbeveling 2014/897/EU van 5 december 2014 van de Europese Commissie blijkt dat de ILT weliswaar geen grondige systematische verificatie of een systematische validatie van al het werk van de keuringsinstantie mag uitvoeren, maar bij gerede twijfel de beoordeling van de keuringsinstantie wel in twijfel mag trekken. De Europese Commissie stelt dat hierbij de beginselen van evenredigheid (rekening houdend met het risiconiveau), non-discriminatie en transparantie in acht moeten worden genomen. Gerede twijfel kan volgens de aanbeveling met name rijzen op grond van eerder in het vergunningverleningsproces door de ILT uitgevoerde controles van door de keuringsinstantie geleverde documentatie of wanneer uit ervaring blijkt dat vergelijkbare treinen of onderdelen daarvan niet voldoen aan de eisen.⁵²¹

Wat staatssecretaris Mansveld aan de Tweede Kamer over de bevoegdheden van de ILT heeft gemeld, stemt dus niet overeen met de verklaringen van de heer Borger van de keuringsinstantie en de heer Van Herwaarden van de inspectie tijdens hun openbaar verhoor, en is ook niet in overeenstemming met de interpretatie van de relevante regelgeving die de Europese Commissie in aanbeveling 2014/897/EU geeft.

Opvolging van het auditrapport en verbetermaatregelen

In de begeleidende brief bij de aanbieding van het auditrapport onderschrijft de staatssecretaris de conclusies van het auditrapport. Zij zegt toe de scheiding tussen handhaving en vergunningverlening bij de ILT procesmatig te gaan borgen. Ook zal het toezicht op de keuringsinstanties worden aangescherpt. Verder zegt zij toe de mogelijkheden te verkennen voor een betere borging van de betrouwbaarheid van een vervoersysteem.

⁵¹⁹ Verslag openbare verhoor van de heer Van Herwaarden, inspecteur vergunningverlening Inspectie Leefomgeving en Transport, 3 juni 2015.

⁵²⁰ «De veiligheidsinstantie mag alle inspecties en onderzoeken verrichten die nodig zijn om haar taak te vervullen, en zij krijgt toegang tot alle terzake dienende documenten en tot de terreinen, installaties en uitrusting van de infrastructuurbeheerders en spoorwegondernemingen» (richtlijn 2004/49/EC, artikel 17.2 (PbEU 2004, L220)).

⁵²¹ Weliswaar is de genoemde aanbeveling van de Europese Commissie van later datum dan de toelating van de Fyra, maar de wetgeving waarop de aanbeveling betrekking heeft, gold reeds ten tijde van de toelating. Ook ten tijde van de toelating had de ILT dus de beoordeling van de keuringsinstantie in twijfel kunnen trekken op grond van gerede twijfel.

De heer **Elias**: *«Na uitvoerig onderzoek was de conclusie dat het voorgeschreven toelatingsproces voldoende waarborgen bood voor veilige treinen. Staat u daar nog steeds achter?»*

Mevrouw **Mansveld**: *«Ja, daar sta ik nog steeds achter.»*⁵²²

Bij de aandeelhouder van NS, het Ministerie van Financiën, is echter een heel ander beeld ontstaan van het proces van certificering en toelating.

De heer **Raab**: *«Men was dus al door een bepaalde certificerings-, test- en goedkeuringsprocedure gegaan. Vorige week hebben we er [de verhoren] met rode oortjes naar geluisterd. Dat was heel leerzaam, ook voor ons als aandeelhouder trouwens. (...) Als er treinen worden aangeschaft die met een paar honderd passagiers aan boord 250 km/u gaan rijden, ga ik ervan uit dat die heel zorgvuldig worden gekeurd. Als je een auto uit Duitsland invoert, wordt die door de RDW binnenstebuiten gekeurd. Bij een trein die bestemd is voor een paar honderd mensen, gaat het – zeg ik vooral als burger – toch wel op een merkwaardige wijze. Als aandeelhouder zijn wij ervan uitgegaan dat het proces in Nederland gewoon goed is georganiseerd. Bij een volgend traject zullen we als aandeelhouder wel eventjes checken hoe het proces is georganiseerd.»*⁵²³

Binnen de ILT wordt naar aanleiding van het auditrapport een project gestart om verbetermaatregelen te implementeren. In april 2014 is een plan van aanpak gereed. Volgens dat plan zal uiterlijk 31 januari 2015 de eindrapportage worden opgeleverd. Dit wordt uiteindelijk 19 mei 2015, bijna anderhalf jaar na de oplevering van het auditrapport.

Intussen onderschrijven minister Schultz van Haegen en staatssecretaris Mansveld begin 2015, samen met andere betrokken bewindspersonen, een kritisch signaal van de ILT, de NVWA en de Inspectie SZW over certificatie van bedrijven in het algemeen (niet specifiek over certificering van fabrikanten of treinen in het kader van toelating van treinen). De inspecties stellen daarin dat certificatie van bedrijven toezicht niet kan vervangen en dat certificerende instellingen niet beschouwd kunnen en mogen worden als een uitvoerende dienst van toezichthouders. Certificatie is volgens de bewindspersonen meer gericht op een proces van continue verbetering, terwijl overheidstoezicht gericht is op formele handhaving van wettelijke eisen. De inspecties constateren in hun signaal dat in de praktijk het bezit van certificaten niet in alle gevallen voldoende zekerheid biedt dat de desbetreffende bedrijven wet- en regelgeving voldoende naleven. Het kan voorkomen dat controles door keuringsinstanties niet van voldoende kwaliteit zijn. Ook kunnen keuringsinstanties terughoudend zijn bij het nemen van maatregelen of sancties. De inspecties wijzen daarbij op het commerciële karakter van certificerende instellingen: zij worden betaald door de fabrikant en kunnen onder druk staan om zo goedkoop mogelijk te werken, waardoor de kwaliteit van controles onder druk komt te staan.

De heer **Borger**: *«Met betrekking tot het V250-project herken ik dat niet. Bij de selectie van de keuringsinstantie was er zeer weinig concurrentie. Er was bijna geen concurrentie. Wij waren vrijwel het enige bureau dat de keuring kon uitvoeren op dat moment. Tegenwoordig wordt meerdere*

⁵²² Verslag openbare verhoor van mevrouw Mansveld, staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, 12 juni 2015.

⁵²³ Verslag openbare verhoor van de heer Raab, directeur Financieringen en Deelnemingen bij het Ministerie van Financiën, 10 juni 2015.

keuringsinstanties gevraagd om zich aan te bieden voor een keuringsproject. Daarbij zie je inderdaad dat naast het kwaliteitsaspect of het aspect dat een keuringsinstantie in een bepaald land actief is, ook het prijsaspect een rol speelt.»⁵²⁴

De inspecties wijzen er verder op dat bij controles door keuringsinstanties soms onvoldoende zicht is op de praktijk en dat periodieke, kritische reality-checks kunnen ontbreken. De inspecties concluderen ten slotte dat regelmatige kritische «reality-checks» door de rijkstoezichthouder nodig zijn om alle partijen scherp te houden.⁵²⁵

Op 1 juni 2015 informeert de staatssecretaris de Tweede Kamer over de opvolging van de bevindingen van het auditrapport in een summiere brief. Zij meldt dat de personele scheiding tussen handhaving en vergunningverlening inmiddels in procedures is geborgd en dat het toezicht op de keuringsinstanties is geïntensiveerd. Ook is er een werkwijze ontwikkeld om de integrale betrouwbaarheid van het vervoersysteem beter te borgen door middel van de zogenoemde Stuurgroep-plus (zie §9.4). De staatssecretaris stelt vast dat de ILT daarmee adequaat opvolging heeft gegeven aan de bevindingen van het auditrapport.⁵²⁶ Het onderliggende rapport van de ILT wordt niet aan de Tweede Kamer gestuurd.

Mevrouw **Mansveld**: *«Dat is een intern rapport van de ILT en dat soort rapporten stuur ik niet naar de Kamer.»⁵²⁷*

In het onderliggende rapport worden meer maatregelen besproken die voortvloeien uit het auditrapport dan in de brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer. Zo wordt ingegaan op het kennisniveau van de ILT in het vergunningverleningsproces, op de vastlegging van het proces van vergunningverlening, de invulling van risicogestuurd toezicht en de omgang met betrouwbaarheid bij vergunningverlening. Het rapport stelt dat in het proces van vergunningverlening geen risicoanalyse wordt uitgevoerd en dat wordt afgegaan op het oordeel van de keuringsinstantie. Verder wordt alleen nog van formele instrumenten gebruikgemaakt; er worden geen informele interventies gedaan. De ILT neemt zich dus voor zich nog minder dan voorheen te mengen in het werk van de keuringsinstantie.

Mevrouw **Thunnissen**: *«Er is hiermee beoogd om eventuele neigingen om in het proces te advisereren, uit te roeien. Eerlijk gezegd weet ik niet of dit bij de Fyra is gebeurd, maar gelet op de betreffende inspecteur, denk ik van niet. Inspecteurs hadden weleens de neiging om te zeggen: als je dit zo doet, vinden wij het wel goed. Wij vinden dat niet onze rol; wij zijn geen adviseur, maar vergunningverlener of toezichthouder. Dat hebben wij hiermee beoogd te verminderen.»⁵²⁸*

⁵²⁴ Verslag openbare verhoor van de heer Borger, certificeringsmanager Fyra en consultant bij Lloyd's Register Nederland, 3 juni 2015.

⁵²⁵ Kamerstuk II 2014/15, 29 304, nr. 5.

⁵²⁶ Kamerstuk II 2014/15, 22 026, nr. 479.

⁵²⁷ Verslag openbare verhoor van mevrouw Mansveld, staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, 12 juni 2015.

⁵²⁸ Verslag openbare verhoor van mevrouw Thunnissen, inspecteur-generaal Inspectie Leefomgeving en Transport, 3 juni 2015.

Ontwikkelingen van de Europese wet- en regelgeving

Op Europees niveau staan de ontwikkelingen met betrekking tot certificering en toelating van treinen niet stil. Sinds 2013 wordt op Europees niveau onderhandeld over het wijzigen van de wet- en regelgeving over certificering en toelating. De aanleiding is een voorstel voor gewijzigde wet- en regelgeving van de Europese Commissie. De voorstellen zijn een onderdeel van de zogenoemde technische pijler van het vierde spoorwegpakket. Op 17 juni 2015 bereiken de Raad van Ministers en het Europees Parlement een voorlopig akkoord over de tekst van de voorstellen. Het Comité van Permanente Vertegenwoordigers van de lidstaten van de Europese Unie (COREPER) bevestigt deze overeenstemming op 30 juni 2015.⁵²⁹ Ook Nederland heeft zijn steun uitgesproken voor het bereikte resultaat.⁵³⁰

De gewijzigde wet- en regelgeving over certificering en toelating moet nog officieel worden goedgekeurd door de commissie Vervoer en Toerisme (TRAN) van het Europees Parlement, en vervolgens door de Raad van Ministers en het Europees Parlement in plenaire zitting.⁵³¹ EU-voorzitter Luxemburg heeft aangekondigd te streven de wetgevingsprocedure nog voor eind 2015 af te ronden.

Een belangrijk onderdeel van het voorstel waarover overeenstemming is bereikt is het uitbreiden van de bevoegdheden van het Spoorwegbureau van de Europese Unie (ERA), ten koste van bevoegdheden van de nationale bevoegde instanties. Het Europees Spoorwegbureau zal de vergunningen gaan verstrekken voor treinen die bedoeld zijn voor grensoverschrijdend vervoer. Voor treinen die alleen voor binnenlands gebruik zijn bedoeld, mag de aanvrager kiezen of de vergunning bij het Spoorwegbureau of bij de nationale bevoegde instantie (in Nederland de ILT) wordt ingediend.⁵³² Er worden samenwerkingsakkoorden afgesloten voor de samenwerking tussen nationale inspecties en het Europees Spoorwegbureau.⁵³³

Met de voorgestelde wijzigingen worden verschillende Europese doelen nagestreefd. De Letse minister van Transport, onder wiens voorzitterschap de overeenstemming in de Raad is bereikt, wijst er in een persbericht van de Raad van 17 juni 2015 op dat de overeengekomen wijzigingen in de technische pijler tegemoetkomen aan verzoeken vanuit de Europese spoorsector. Hij stelt dat de voorstellen de kosten en de administratieve lasten beperken.⁵³⁴ Een vertegenwoordiger van het Europees Spoorwegbureau stelt in reactie op de bereikte overeenstemming op 17 juni dat de Europese spoorwegsector problemen ondervindt zoals belemmeringen voor de concurrentie, discriminatie en het ontbreken van een dynamisch en bedrijfsvriendelijk klimaat. De nieuwe voorstellen zouden leiden tot

⁵²⁹ Raad van de Europese Unie (3 juli 2015). *4th Railway Package – Technical Proposals*. <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/4th-railway-package/technical-proposals/>

⁵³⁰ Kamerstuk II 2015/16, 21 501-33, nr. 555.

⁵³¹ Europees Parlement (18 juni 2015). *EP negotiators welcome informal deal on technical aspects of rail reform package*. <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20150618IPR67605/html/EP-negotiators-welcome-informal-deal-on-technical-aspects-of-rail-reform-package>

⁵³² Raad van de Europese Unie (30 juni 2015). *New approval systems for rail interoperability and safety: Coreper gives its go-ahead*. <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/06/30-approval-rail-interoperability/>

⁵³³ Kamerstuk II 2015/16, 21 501-33, nr. 555.

⁵³⁴ Raad van de Europese Unie (30 juni 2015). *New approval systems for rail interoperability and safety: Coreper gives its go-ahead*. <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/06/30-approval-rail-interoperability/>

geharmoniseerde, transparante en onpartijdige regels, een meer open markt en vermindering van nationale regels. Het Spoorwegbureau is volgens de vertegenwoordiger voorwaardelijk voor de ontwikkeling en het functioneren van de Europese spoorwegmarkt.⁵³⁵

Naast het vierde spoorwegpakket zijn er ook andere ontwikkelingen in de wet- en regelgeving. Sinds 1 juni 2011 zijn de TSI's die van toepassing zijn op reizigerstreinen zodanig veranderd dat de minimumfrequentie van audits door de keuringsinstantie is verlaagd van één keer per jaar naar één keer per twee jaar.⁵³⁶

8.9 Conclusies

Certificering en vergunningverlening: ontluisterend beeld

De veiligheid van een trein zoals de Fyra, die jarenlang grote aantallen reizigers moet gaan vervoeren met hoge snelheid, dient boven elke twijfel verheven te zijn. De commissie heeft echter een ontluisterend beeld gekregen van de wijze waarop de Fyra's zijn toegelaten. Zij constateert dat de veiligheid niet voldoende geborgd is met het systeem van certificering en toelating en de wijze waarop het systeem is toegepast. De commissie concludeert dat het systeem fundamentele weeffouten bevat.

De commissie realiseert zich dat het systeem van certificering en toelating is ingericht met het oog op het creëren van één Europese spoorwegmarkt, de ontwikkeling van de Europese spoorwegsector en het verlichten van administratieve lasten. De commissie merkt op dat de veiligheid te midden van deze doelstellingen in het gedrang is gekomen.

Inspectie Leefomgeving en Transport vulde haar rol te minimalistisch in

De commissie is van oordeel dat de Inspectie Leefomgeving en Transport haar rol als toelating instantie in het Fyra-project onaanvaardbaar minimalistisch heeft ingevuld. Ondanks de vertraging en de complexiteit van het Fyra-project, onder meer vanwege nieuwe eisen aan het beveiligingssysteem, de brandwerendheid en de zijwindgevoeligheid, beschouwt de inspectie de Fyra als een trein als alle andere. De activiteiten van de inspectie bij de toelating zijn niet veel meer dan een papieren exercitie. De inspectie ziet geen aanleiding de Fyra's zelf te inspecteren. Hiervoor vertrouwt de inspectie op een private keuringsinstantie, Lloyd's, die betaald wordt door fabrikant AnsaldoBreda. Er zijn verschillende signalen van problemen met de Fyra en met de bouwer AnsaldoBreda, waaronder signalen van de Belgische inspectie, signalen van inspecteurs van de Inspectie Leefomgeving en Transport zelf en signalen van andere projecten van AnsaldoBreda, bijvoorbeeld in Denemarken. De inspectie verifieert deze signalen niet en de inspectie intensificeert haar betrokkenheid bij het Fyra-project ook niet. Beide had de inspectie volgens de commissie wel moeten doen.

De afdeling vergunningverlening van de inspectie wint voorafgaand aan de toelating geen informatie over de Fyra in bij de afdeling handhaving, die op het moment van toelating al enkele jaren toezicht hield op testritten

⁵³⁵ Europees Parlement (18 juni 2015). *EP negotiators welcome informal deal on technical aspects of rail reform package*. <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20150618IPR67605/html/EP-negotiators-welcome-informal-deal-on-technical-aspects-of-rail-reform-package>

⁵³⁶ Dit geldt niet voor de Fyra, omdat bij de Fyra oudere TSI's toegepast zijn.

met de Fyra. Ook neemt de inspectie slechts mondjesmaat deel aan overleggen van betrokken partijen waarvoor zij wordt uitgenodigd. Volgens de commissie was het wel verstandig geweest om dit allebei te doen. De commissie is er niet van overtuigd dat het inwinnen van informatie onwenselijk is vanwege de door de inspectie nagestreefde scheiding tussen handhaving en vergunningverlening. De inspectie maakt onvoldoende gebruik van mogelijkheden om tegenwicht te bieden aan de keuringsinstantie, door het kritisch bevragen van de keuringsinstantie, het opvragen en inhoudelijk beoordelen van meer documentatie van de keuringsinstantie dan nu gebeurd is en door het fysiek inspecteren van Fyra's. De commissie vindt het schokkend dat een inspectiedienst, waarvan bij uitstek een kritische benadering en oog voor het algemeen belang mag worden verwacht, zich ter rechtvaardiging van die houding beroept op het strikt afbakenen van ieders verantwoordelijkheid («rolvastheid»).

De commissie constateert dat de verantwoordelijke bewindspersonen de marginale wijze waarop de ILT haar rol in het Fyra-project heeft ingevuld steunen en de ILT in beleid en aansturing niet hebben aangezet zich kritischer op te stellen in toelatingstrajecten.

De ILT verleent uiteindelijk een vergunning voor onbepaalde tijd, ondanks enkele openstaande punten die nog moesten worden opgelost. De commissie meent dat van een formeel vastgelegde deadline waarschijnlijk een sterkere prikkel was uitgegaan om die punten spoedig op te lossen. De inspectie legt een advies van ProRail met die strekking terzijde, waartegen ProRail bezwaar aantekent. De commissie vindt het opmerkelijk dat de inspectie dit bezwaar niet-ontvankelijk verklaart omdat ProRail wel belanghebbende maar geen «rechtstreeks belanghebbende» zou zijn.

De commissie is van oordeel dat van de ILT verwacht had mogen worden dat ten minste afstemming zou worden gezocht met de Belgische inspectie voorafgaand aan de toelating van de Fyra. Dit is echter niet gebeurd, ondanks dat de onderlinge koppeling van nationale spoorweg-netwerken één van de belangrijkste doelen van de Europese spoorweg-wetgeving is.

Fyra-toelating krijgt nauwelijks aandacht van de ambtelijke en politieke top

De commissie vindt het moeilijk te begrijpen dat het voor de inspectie unieke Fyra-project nauwelijks aandacht krijgt van het topmanagement van de inspectie. Conform het door de inspecteur-generaal ingezette beleid is de verantwoordelijkheid voor de toelating van de Fyra gemandateerd aan één inspecteur. Het feit dat de Fyra de eerste nieuwe hogesnelheidstrein is waarvoor de inspectie een toelating zal verstrekken, verandert daar niets aan. De aandacht van de Tweede Kamer voor de HSL en de Fyra en de signalen over problemen zijn voor de inspectie ook geen aanleiding om actief politiek en bestuur te informeren. Volgens de commissie had dat beslist van de inspectie verwacht mogen worden.

De commissie constateert dat de inspectie de minister van Infrastructuur en Milieu in mei 2012 voorbarig, onzorgvuldig en te summier informeert over de toelating van de Fyra. De inspectie meldt de minister dat de Fyra aan de wettelijke eisen voldoet op een moment dat de inspectie belangrijke voor de vergunningaanvraag benodigde stukken nog niet eens heeft ontvangen. Volgens de commissie had de inspectie de minister ten minste

moeten informeren over de stand van zaken van de toelating in België, met name over het bericht dat daar een tijdelijke vergunning zou worden verstrekt.

Toezicht op keuringsinstanties schoot tekort

De commissie vindt het naïeve vertrouwen van de inspectie op de keuringsinstantie ontoelaatbaar. Het Fyra-project is complex en risicovol. Daarbij past een betrokkener benadering. Bovendien heeft de inspectie haar wettelijke verantwoordelijkheid voor het toezicht op de competentie en de onafhankelijkheid van keuringsinstanties zoals Lloyd's nauwelijks ingevuld. Het toezicht op de keuringsinstanties – een belangrijk tegenwicht voor de commerciële relatie tussen keuringsinstantie en fabrikant – schiet daarmee tekort. Gezien de belangrijke rol van de keuringsinstantie en de in het geding zijnde veiligheidsaspecten, had de inspectie aan het toezicht beslist een actievere invulling moeten geven.

Daarnaast vindt de commissie het onverstandig dat de ILT de regels voor onafhankelijkheid van keuringsinstanties zo heeft vormgegeven dat Lloyd's naast de rol als keuringsinstantie ook andere rollen in het Fyra-project heeft kunnen vervullen. Zo huurt NSFSC Lloyd's in om toezicht te houden op de uitvoering van de koopovereenkomst door AnsaldoBreda. In tegenstelling tot enkele andere Europese landen, zoals België en Frankrijk, is dit in Nederland toegestaan. Hierdoor is in het Fyra-project een schijn van belangenconflicten en -verstremming ontstaan. Bij certificering in het kader van de veiligheid zou de onafhankelijkheid van de keuringsinstantie volgens de commissie boven iedere twijfel verheven moeten zijn.

Fyra's niet geïnspecteerd

De keuringsinstantie heeft niet alle Fyra's geïnspecteerd. Er werden slechts testen uitgevoerd met enkele treinen. De keuringsinstantie had ook alle afzonderlijke treinen kunnen laten testen als zij daartoe de opdracht en het budget had gekregen van AnsaldoBreda. AnsaldoBreda koos daar echter niet voor, hetgeen gebruikelijk is in de sector. De ILT heeft geen enkele Fyra fysiek geïnspecteerd en ook geen enkele proefrit bijgewoond in het kader van de toelating of de inschrijving van de treinen in het nationaal voertuigregister. Wettelijk gezien bestaat daartoe ook geen verplichting. De commissie ziet dit als een belangrijke omissie in de regelgeving. Zowel de activiteiten van de keuringsinstantie als die van de inspectie zijn volgens de commissie te veel gericht op toetsing van processen en te weinig op keuring van de treinen zelf.

Om duidelijkheid te scheppen over de vergunningverlening voor de Fyra heeft staatssecretaris Mansveld de Tweede Kamer op 17 juni 2013 een brief gestuurd. Tevens heeft zij een audit laten uitvoeren. De commissie constateert dat uit de brief en het auditrapport dat de staatssecretaris in januari 2014 aan de Tweede Kamer aanbiedt blijkt dat de inspectie niet de bevoegdheid zou hebben de Fyra's zelf te inspecteren. De inspectie had deze bevoegdheid echter wel. De Tweede Kamer is op dit punt ten minste onvolledig en strikt genomen onjuist geïnformeerd.

Certificering van de productie bereikt doelstellingen niet

De keuringsinstantie is wettelijk verplicht tijdens het bouwproces audits bij de fabrikant uit te voeren. Doel van deze audits is te toetsen of de fabrikant het kwaliteitsmanagementsysteem in stand houdt en in de praktijk toepast. In de wet- en regelgeving is echter niet in detail beschreven hoe een keuringsinstantie de audits precies dient in te vullen.

De keuringsinstantie voert in het Fyra-project negen vooraf aangekondigde audits uit in de fabrieken van AnsaldoBreda. De focus van de audits is gericht op het kwaliteitsmanagementsysteem. Er wordt derhalve slechts in beperkte mate naar de treinen zelf gekeken. Er zijn geen onaangekondigde bezoeken gebracht aan AnsaldoBreda, hoewel dat volgens de commissie gezien de risico's en signalen wel in de rede had gelegen.

Met de weinig frequente audits blijkt keuringsinstantie Lloyd's niet in staat het doel van de audits te bereiken en aan het licht te brengen wat de kwaliteitsinspecteurs van dochterbedrijf Lloyd's Europe die voor NSFSC werken, de NS-taskforce en Mott MacDonald wel concluderen: dat het kwaliteitsmanagement van AnsaldoBreda in het Fyra-project in de praktijk onvoldoende functioneert met als gevolg dat de geproduceerde treinen tal van afbouwfouten bevatten. Dit is niet alleen voor de betrouwbaarheid maar ook voor de veiligheid van treinen van belang. Afbouwfouten zijn volgens analyses van AnsaldoBreda zelf namelijk de oorzaak van veiligheidsincidenten zoals een losgekomen deur en een gescheurde stroomkabel.

De commissie vindt het onzorgvuldig dat staatssecretaris Mansveld in augustus 2013 in antwoord op Kamervragen heeft gemeld dat de vergunningverlening voor de Fyra niets zegt over de productiekwaliteit van ieder afzonderlijk treinstel, aangezien certificering van de productie een belangrijke voorwaarde is voor vergunningverlening.

Toezicht gaat te veel uit van vertrouwen

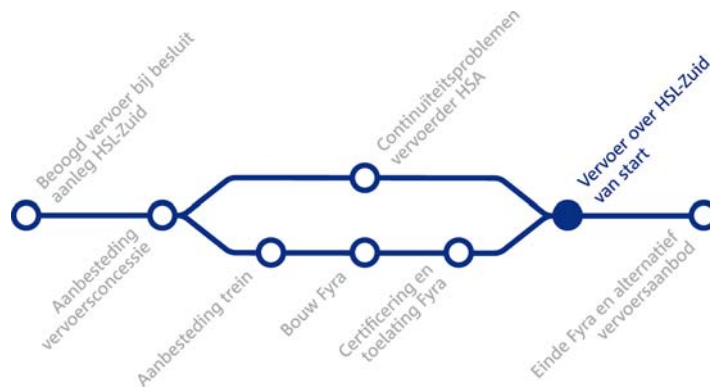
Hoewel de commissie alleen het Fyra-project heeft onderzocht, heeft zij ernstige zorgen over de inrichting en uitvoering van het systeem van certificering en vergunningverlening voor treinen en de rolinvulling door de inspectie in meer algemene zin. Volgens de commissie is het mede uit kabinetsbeleid voortvloeiende uitgangspunt van vertrouwen doorgeslagen. De inspectie vertrouwt op de keuringsinstantie en voert zelf niet meer dan een papieren controle uit. Op haar beurt vertrouwt de keuringsinstantie op – en wordt betaald door – de fabrikant. De regelgeving staat de fabrikant toe de keuze te maken dat de keuringsinstantie niet alle treinen afzonderlijk keurt. In plaats daarvan vertrouwt de keuringsinstantie op het kwaliteitsmanagementsysteem van de fabrikant en ziet hier door middel van audits op toe. Uitgangspunt van dit systeem is dat de fabrikant zorg draagt voor voldoende kwaliteit.

Er wordt in de hele keten onvoldoende gecontroleerd of het gestelde vertrouwen wel terecht is. Het borgen van het publieke belang van de veiligheid bij de productie van treinen wordt in feite aan de fabrikant en de klant overgelaten, zonder dat daar echt kritisch toezicht of een wezenlijke tegenmacht voor is georganiseerd. Daardoor kan het gebeuren dat het in de basis – bij het kwaliteitsmanagement van de fabrikant – misgaat en een trein toch alle benodigde goedkeuringen ontvangt. Misschien leidt dit systeem in veel gevallen niet tot problemen, maar onafhankelijk toezicht is er juist voor die gevallen dat het niet goed gaat. Als er in het huidige systeem ergens in de keten iets niet goed gaat, komt dat onvoldoende naar boven. De commissie beschouwt het daarbij als extra kwetsbaar dat de inspectie moet afgaan op het oordeel van een keuringsinstantie die betaald wordt door de fabrikant. Immers, wie betaalt, bepaalt.

De commissie is voorts bezorgd over recente wijzigingen van de vergunningsverleningsprocedure van de inspectie, omdat de inspectie nog meer wil afgaan op het oordeel van de keuringsinstanties. Verder is in Europese regelgeving de minimumfrequentie van audits bij fabrikanten teruggebracht naar eens in de twee jaar. De commissie meent dat dit de effectiviteit van de audits niet ten goede zal komen. Ook enkele voorstellen in het vierde Europese spoorwegpakket over de toelating van treinen vormen volgens de commissie geen verbetering, integendeel. In de voorstellen wordt de rol van de nationale inspecties bij de toelating kleiner en verschuiven verantwoordelijkheden naar Europees niveau. Gezien de eerdere constatering van de commissie dat de veiligheid in het gedrang is gekomen tussen andere Europese doelstellingen vindt de commissie dit een zorgelijke ontwikkeling. Bovendien verwacht de commissie dat het voor kabinet en Tweede Kamer moeilijker zal worden om invloed uit te oefenen op het systeem van certificering en toelating.

9. Vervoer over HSL-Zuid van start

9.1 Inleiding



In hoofdstuk 4 en hoofdstuk 5 is beschreven hoe de problematische financiële positie van HSA uiteindelijk in 2011 wordt opgelost door de HSL-concessie en de hoofrailnetconcessie per januari 2015 te integreren. In hoofdstukken 6, 7 en 8 is beschreven hoe, met jaren vertraging, in 2012 gecertificeerde en toegelaten Fyra's beschikbaar zijn. Dit hoofdstuk beschrijft het vervoer over de HSL-Zuid: vanaf 2009 eerst nog met vervangende treinen en vanaf 2012 met de Fyra.

In 2009 komt de HSL-Zuid beschikbaar voor vervoer en moet HSA de concessie gaan uitvoeren. Omdat er nog geen Fyra's zijn, start HSA de dienstregeling in 2009 met vervangende treinen voor binnenlandse verbindingen, de zogenoemde TRAXX-Prio. De Fyra rijdt vanaf september 2012 tussen Amsterdam en Rotterdam. Vanaf 9 december 2012 rijdt de Fyra ook naar Brussel. Dit nadat na ruim tien jaar onderhandelen eindelijk – enkele dagen voordat de dienst start – een samenwerkingsovereenkomst tussen de vervoerders HSA en NMBS tot stand komt.

De financiële problemen zijn opgelost, de Fyra is beschikbaar en de samenwerking met NMBS is geregeld: kortom, alle lichten lijken op groen te staan om het vervoer over de HSL-Zuid te gaan uitvoeren zoals beoogd. Maar nieuwe problemen dienen zich aan, als de Fyra's in de praktijk onvoldoende betrouwbaar blijken te zijn: een groot deel van de Fyra's is vertraagd en veel treinen vallen uit. Voor de Fyra naar Brussel is inmiddels afgezien van de prijzige Thalys, geen vergelijkbaar alternatief meer achter de hand, aangezien de Benelux-trein uit dienst is genomen. Als in januari 2013 in winterweer enkele treinen beschadigd raken en één trein zelfs een afdekrooster verliest, wordt de inzet van de Fyra's gestaakt.

9.2 Vervoer over HSL-Zuid start zonder Fyra

Vertraging Fyra dwingt NS tot noodoplossing

Vanuit haar concessieverplichtingen heeft HSA de verantwoordelijkheid om vanaf 1 april 2007 vervoer over de HSL-Zuid te verzorgen. Zodra HSA in de zomer van 2005 te horen krijgt dat de Fyra's met vertraging geleverd zullen worden, gaat het bedrijf op zoek naar alternatieve treinen. In november 2005 blijkt dat er geen alternatieve hogesnelheidstreinen beschikbaar zijn; die zijn allemaal in gebruik. Ook kijkt NS naar bestaande locomotieven met het nieuwe treinbeveiligingssysteem ETCS, maar die zijn niet geschikt voor de Nederlandse bovenleidingsspanning. Wel

geschikt zijn de TRAXX-locomotieven die de leasemaatschappij Angel Trains op dat moment bij Bombardier laat bouwen voor inzet op de Betuweroute. Op 23 december 2005 tekenen HSA en Angel Trains een leasecontract voor twaalf locomotieven.

Deze TRAXX-goederentreinlocomotieven zijn in beginsel geschikt om in Nederland te rijden, maar hebben een maximumsnelheid van slechts 140 km/u. Voor inzet op de HSL-Zuid is het wenselijk als die wordt verhoogd naar 160 km/u. Ook moet het treinbeveiligingssysteem ERTMS worden aangepast omdat op de HSL-Zuid een andere versie zal worden gebruikt dan op de Betuweroute. De locomotieven gaan rijkstrekken die HSA huurt van NS Reizigers; ook deze moeten worden aangepast aan specifieke eisen die op de HSL-Zuid gelden, zoals een gesloten toilet-systeem en noodremoverbrugging. Voor enkele eisen moet ook vrijstelling worden gevraagd. HSA noemt deze vervangende treinen «TRAXX-Prio».⁵³⁷

Op 1 december 2005 informeert minister Peijs de Tweede Kamer over de inzet van vervangende treinen. De planning is dat er op de aanvangsdatum van 1 april 2007 nog geen vervoer zal zijn, maar dat het reizigersvervoer op beperkte schaal kan starten vanaf 1 juli 2007 en dat de gehele dienstregeling kan worden uitgevoerd vanaf 2008.⁵³⁸ Op 7 december volgt een vertrouwelijke brief waarin de Tweede Kamer in detail wordt geïnformeerd over de financiële situatie van HSA, met en zonder alternatieve treinen.

Ten aanzien van de vervangende treinen ontstaat discussie tussen HSA en de Staat, onder meer over de vraag wie voor de kosten hiervan moet opdraaien. Ook is er – net als bij de Fyra – discussie over de toe te passen versie van ERTMS. Omdat op de HSL-Zuid een speciale versie wordt toegepast, heeft de fabrikant van de locomotieven dringend behoefte aan overleg met railinfrastructuurbeheerder Infrasppeed, maar dat komt moeilijk tot stand omdat Infrasppeed en de Staat op dat moment eveneens in onderhandeling zijn over de aanpassing van de HSL-Zuid aan de nieuwe ERTMS-versie.

Concessie zonder treinen: minister handhaaft niet

Gaandeweg verschuift ook de datum waarop de TRAXX-locomotieven beschikbaar zijn voor inzet op de HSL-Zuid. Uiteindelijk gaat de concessie op 1 juli 2009 in (zie ook §5.6), maar dan wordt er nog geen treindienst aangeboden. Wel wordt op 7 juli 2009 de merknaam Fyra geïntroduceerd. Op 7 september 2009 start een uursdienst met de vervangende treinen, tussen Amsterdam en Rotterdam; dat is dus nog niet het volledige dienstenpatroon, waarin ook treinen naar Breda en Brussel zouden moeten rijden. Tegelijk met de ingangsdatum van de concessie verstuurt minister Eurlings een brief aan HSA. In die brief merkt minister Eurlings op dat hij geen gebruik zal maken van de bevoegdheden tot handhaving voor zover en voor zolang HSA niet beschikt over voldoende materieel om aan haar verplichtingen te voldoen. Die brief wordt daarom informeel de «niet-handhavingsbrief» genoemd: de minister kiest ervoor om niet te

⁵³⁷ De TRAXX-Prio's rijden onder de naam «Fyra». Voor de leesbaarheid wordt in dit rapport met Fyra alleen de trein van AnsaldoBreda bedoeld, de V250.

⁵³⁸ Kamerstuk II 2005/06, 22 026, nr. 243.

handhaven op de artikelen 4, 6, 9 en bijlage 1, ook al voldoet HSA niet aan de concessie.⁵³⁹

Minister Eurlings licht toe waarom hij die niet-handhavingsbrief heeft verstuurd.

De heer **Van Gerven**: *«U hebt op basis van de realiteit – laat ik het zo concluderen – gezegd dat HSA die treinen niet kon leveren, omdat ze er niet waren en HSA dus maar ten dele aan de concessievoorwaarden kon voldoen, maar dat u daarmee akkoord ging, omdat handhaven geen enkel doel had gediend dan verdere juristerij en verdere loopgraven.»*

De heer **Eurlings**: *«Ik vind het heel logisch dat je als je aan de ene kant door het verlenen van uitstel van betaling [overeengekomen in het memorandum van overeenstemming] voorkomt dat HSA failliet gaat als het aan ons de rekening moet betalen, maar nog geen inkomsten kan krijgen omdat er geen treinen zijn, haar ook niet aan de andere kant als een politieagent gaat bestraffen omdat die treinen er niet zijn. Dan voorkom je dat handhaven, omdat je ook voorkomt dat men failliet gaat omdat men geen inkomsten heeft. Je probeert gewoon die tussenperiode te overbruggen. Ik vond het volstrekt logisch dat dat een onderdeel was van die aanpak.»*⁵⁴⁰

De genoemde artikelen en bijlage waarop niet gehandhaafd zal worden, hebben betrekking op de verbindingen, de geleverde kwaliteit en de reistijden. Zo start HSA de uitvoering van de concessie, zonder dat er kwaliteitseisen gelden en zonder dat er, op dat moment, al voor betaald hoeft te worden. De Staat heeft immers met het memorandum van overeenstemming reeds uitstel van betaling verleend (zie § 5.6). Dit staat in schril contrast tot de houding van de Staat bij de ondertekening van de concessieovereenkomst en in de eerste jaren daarna, toen de Staat HSA wel aan het contract wilde houden.

Geen extra investeringen in uitbreiding binnenlands materieel

HSA denkt begin 2010 aan uitbreiding van de binnenlandse dienstregeling met de TRAXX-Priocombinaties om zo de frequentie naar Rotterdam en Breda te kunnen verhogen. Op die manier zou HSA beter tegemoetkomen aan de concessieverplichtingen, waar HSA op dat moment nog niet aan voldoet. Om die binnenlandse dienstregeling uit te breiden ligt een investeringsplan voor, eerst bij HSA en later in de NS-directie. Het investeringsplan dient twee doelen: beter tegemoetkomen aan het in de concessie voorgeschreven dienstenpatroon en meer inkomsten genereren uit het vervoer over de HSL-Zuid. Dat laatste is vooral van belang omdat de financiële vooruitzichten van HSA in 2010 niet goed zijn (zie ook §5.7). Daar staat tegenover dat de financiële positie van HSA maakt dat HSA de investering eigenlijk niet kan dragen. Tijdens de aandeelhoudersvergadering van HSA van april 2010 wordt de investering goedgekeurd. Vanwege de negatieve ontwikkeling van de financiële vooruitzichten van HSA komt de NS-directie in september 2010 op dit besluit terug en besluit het investeringsvoorstel uit te stellen en eerst de gesprekken met de Staat af te wachten. Op dat moment lopen immers de gesprekken die uiteindelijk zullen leiden tot het onderhandelakkoord (zie ook §5.8-§5.9). De reden van het uitstel is dat HSA tijdens de looptijd van de investering door

⁵³⁹ Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Minister Eurlings. Brief aan directeur HSA, inzake handhaving concessie voor het hogesnelheidsnet, 1 juli 2009.

⁵⁴⁰ Verslag openbare verhoor van de heer Eurlings, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 28 mei 2015.

de bodem van het garanti kapitaal heen zou zakken, hoewel het plan op lange termijn niet verliesgevend is.⁵⁴¹

In januari 2011 ligt het investeringsvoorstel opnieuw op tafel. De HSA-directie stelt dan aan de NS-directie voor definitief af te zien van het plan. De HSA-directie verwacht namelijk dat de optie niet meer effectief is, omdat de terugverdientijd tot de inzet van de Fyra te kort wordt en deze optie ten koste gaat van de focus op het Fyra-project.

Geen inzet vervangende treinen naar Brussel

Het was de bedoeling van HSA de vervangende treinen ook in te zetten voor de internationale dienst naar Brussel. Daarvoor moeten HSA en NMBS tot overeenstemming komen. Die overeenstemming komt er niet. Hoewel HSA in december 2009 opdracht geeft het beveiligingssysteem ETCS in de TRAXX-locomotieven geschikt te maken voor inzet naar België, wordt dit project in mei 2010 definitief stilgezet, omdat er geen overeenstemming komt met NMBS over de inzet van deze treinen. NMBS wil, kort gezegd, de Benelux-trein alleen vervangen door vervoer over de HSL-Zuid, als de Fyra's er zijn of als de verliezen voor NMBS op enige manier worden gecompenseerd. NMBS zou er namelijk financieel op achteruitgaan, omdat de subsidie die NMBS ontvangt op de Benelux-trein zou vervallen als deze niet meer zou rijden en zou worden vervangen door de Fyra over de HSL-Zuid.

Een bijkomend probleem is dat de getroebleerde relatie met Ansaldo-Breda verder gevaar loopt. AnsaldoBreda heeft volgens de koopovereenkomst recht op ruimte op de HSL-Zuid voor het uitvoeren van testritten voor een bepaald aantal uren per dag (zie §7.2). Die ruimte verdwijnt als met de vervangende treinen gereden wordt. Dit bijkomende probleem illustreert de verschillende uitgangspunten van HSA en NMBS: het recht van AnsaldoBreda op ruimte voor testritten op de HSL geldt zowel voor NMBS als HSA. Voor HSA weegt dit echter niet op tegen de noodzaak van het nakomen van een deel van de concessieafspraken en het genereren van inkomsten uit vervoer. Voor NMBS geldt juist dat het uitvoeren van ander vervoer dan met de Benelux-trein voor hem financieel minder gunstig is en dus komt er geen overeenstemming.

Het is daarmee een combinatie van factoren die ertoe leidt dat een verdere investering in TRAXX-Prio's, voor het binnenlandse vervoer en vervoer naar België, niet wordt gedaan: de medewerking van NMBS ontbreekt, HSA zou gedurende de looptijd van de investering door het garanti kapitaal zakken en het kost capaciteit en menskracht om naast het Fyra-project ook de vervangende treinen gereed te krijgen.⁵⁴² De heer Siebers, voormalig directeur van HSA, verklaart daarover het volgende.

De heer **Siebers**: «*Dat is een combinatie van factoren geweest. Operationeel was het een groot risico, want toelating is een lang en complex traject. (...) Als je naast de V250 ook nog een toelating van de TRAXX'en moet gaan doen, betekent dat een extra risico qua doorlooptijd voor zowel de TRAXX'en als voor de V250. (...) Je hebt daar dezelfde mensen voor nodig, dezelfde deskundigheid. Het is echt een specialisme. Dat is niet alleen bij de vervoerders het geval, maar ook bij de toelatende instanties. Je hebt er ook logistiek ruimte voor nodig. Het gaat om*

⁵⁴¹ Verslag openbare verhoor van de heer Siebers, vm. directeur HSA, 4 juni 2015.

⁵⁴² Verslag openbare verhoor van mevrouw Van Vroonhoven, vm. NS-directielid, 8 juni 2015 en Verslag openbare verhoor van de heer Siebers, vm. directeur HSA, 4 juni 2015.

hetzelfde stuk spoor. (...) De tweede reden was de financiële situatie. Op dat moment was de inschatting dat als je die TRAXX'en zou gaan introduceren, de terugverdientijd van die investering lag na het moment dat HSA failliet zou gaan. Mij werd geadviseerd vanuit het faillissementsrecht dat dat een «no go» was. Dat was blocking. (...) De derde reden was dat onze Belgische collega's er geen voorstander van waren. (...) Ik denk dat dat te maken had met dezelfde risico's en wellicht ook met de financiële kant van de zaak, omdat het ook extra kosten met zich mee zou brengen.»⁵⁴³

Geen TGV's

Naast de uitbreiding van de TRAXX-Prio's onderzoekt HSA in 2010 ook of er andere treinen beschikbaar zijn om in plaats van de Fyra in te kunnen zetten. Er ligt een aanbod van SNCF om zes TGV's te huren. Omdat die echter moeten worden aangepast voor gebruik in Nederland en er op dat moment meer vertrouwen is in het leverschema van AnsaldoBreda, wordt van deze optie geen gebruikgemaakt.

De heer **Siebers**: *«Daar golden echter eigenlijk dezelfde bezwaren tegen als die ik net noemde ten aanzien van de TRAXX'en: het operationele aspect, het financiële aspect en het aspect dat onze Belgische collega's het geen goed plan vonden. Wat er bij de TGV's nog extra speelde, was dat die een beperkte capaciteit hadden. Dat zou dus wat betreft het binnenlands vervoer een extra uitdaging betekenen. De eerste drie hadden echter de overhand.»⁵⁴⁴*

Dienstenaanbod

De binnenlandse dienst is gaandeweg uitgebreid. Vanaf 24 april 2010 gaat de trein tweemaal per uur rijden – eerst alleen doordeweeks en vanaf januari 2011 dagelijks. Vanaf 3 april 2011 wordt de dienst uitgebreid met Breda. Vanaf dat moment tot heden (oktober 2015) bestaat het binnenlandse vervoersaanbod over de HSL-Zuid uit deze halfuursdienst. Voor het internationaal verkeer blijft de Benelux-trein gehandhaafd totdat de Fyra beschikbaar is.

Thalys over de HSL-Zuid

De Thalys-dienst maakt met ingang van 13 december 2009 eveneens gebruik van de HSL-Zuid. Voor die tijd reed Thalys al jaren van Amsterdam via Brussel naar Parijs via conventioneel spoor. Om te kunnen rijden op de HSL-Zuid moet de Thalys aangepast worden. De belangrijkste aanpassing is de inbouw van het nieuwe beveiligingssysteem ERTMS.

De Staat en HSA zijn in 2001 in de concessieovereenkomst overeengekomen dat er zestien treinen per dag naar Parijs zullen rijden. De frequentie van Thalys naar Parijs is gaandeweg uitgebreid van vier treinen per dag in 1996 naar ca. tien en nu negen per dag, waarbij de precieze aantallen per jaar en per weekdag wat schommelen. Voor een hogere frequentie zien de vervoerders geen marktvraag.

In de uiteindelijke concessie, die per 1 juli 2009 ingaat, is dan ook de lagere frequentie van tien treinen naar Parijs overeengekomen. Omdat er minder treinen naar Parijs rijden dan aanvankelijk overeengekomen, dient HSA een claim in voor gederfde inkomsten. De Staat kent die claim toe, omdat in de concessieovereenkomst een artikel staat waarin bepaald is

⁵⁴³ Verslag openbare verhoor van de heer Siebers, vm. directeur HSA, 4 juni 2015.

⁵⁴⁴ Verslag openbare verhoor van de heer Siebers, vm. directeur HSA, 4 juni 2015.

dat HSA kan worden gecompenseerd indien SNCF meewerkt aan minder dan twaalf treinen. De basis van dit artikel is echter dat HSA zo kan worden gecompenseerd voor gedeerde inkomsten van winstgevende treinen. Nu er voor deze treinen geen marktvaag is, loopt HSA geen inkomsten mis. Desondanks ontvangt HSA wederom compensatie van de Staat.

9.3 Besluit startdatum Fyra heeft grote gevolgen

Op het moment dat HSA in september 2009 het binnenlandse vervoer over de HSL-Zuid start met de vervangende treinen – de TRAXX-Prio's – is de verwachting dat dit het geval zal zijn totdat er voldoende Fyra's zijn om alle TRAXX-Prio treinen te vervangen. De planning van HSA en NMBS is dan dat de Fyra vanaf december 2010 tussen Amsterdam en Brussel gaat rijden. Eind september 2009 constateren zij in de gezamenlijke stuurgroep echter dat deze planning onder druk komt te staan. De testen met de Fyra liggen achter op schema. NSFSC heeft AnsaldoBreda enkele dagen eerder zelfs een ingebrekestelling gestuurd. Minister Eurlings geeft op 11 november 2009 in een algemeen overleg met de Tweede Kamer openlijk inzicht in de verhoudingen tussen HSA en AnsaldoBreda. Hij vertelt dat AnsaldoBreda weliswaar nog steeds volhoudt dat in het voorjaar van 2010 de eerste trein zal worden geleverd, maar dat HSA, *«wellicht op basis van eerdere ervaringen»* andere verwachtingen heeft en rekening houdt met een vertraging van misschien een half jaar of driekwart jaar. Hij meldt dat, als het inderdaad langer duurt, langer met de vervangende treinen zal moeten worden gereden.⁵⁴⁵

In december 2009 stellen HSA en NMBS vast dat de Fyra niet eerder dan december 2011 tussen Amsterdam en Brussel zal gaan rijden en ook dat ze nog altijd geen «comfort» hebben over de plannings. In zijn voortgangsrapportage over de HSL-Zuid meldt minister Eurlings de Tweede Kamer op 31 maart 2010 dat er wederom vertraging is opgelopen bij de aflevering van de Fyra's, zonder de omvang daarvan verder te specificeren. Hij meldt dat er nog discussies plaatsvinden over de planning en het ritme van levering.⁵⁴⁶ In het algemeen overleg over de voortgangsrapportage op 18 mei 2010 vraagt de Tweede Kamer hierop door. *«Zoals wij inmiddels gewend zijn»*, antwoordt minister Eurlings, *«kent de planning van AnsaldoBreda op dit moment nog steeds een grote onzekerheid»*. Hij stelt dat levering van de eerste Fyra naar verwachting verder is vertraagd tot medio 2011. Het ritme van levering van de overige treinen moet nog worden bepaald.⁵⁴⁷

In december 2010 vraagt de Tweede Kamer in een algemeen overleg opnieuw wanneer de Fyra's komen. Minister Schultz van Haegen, die minister Eurlings inmiddels heeft opgevolgd, antwoordt dat de levering van de eerste Fyra – afhankelijk van de voortgang van het testprogramma – waarschijnlijk in de tweede helft van 2011 zal zijn. Minister Schultz van Haegen stelt dat pas wanneer het testprogramma voltooid is met zekerheid gesteld kan worden wanneer NMBS en HSA met de Fyra naar Brussel gaan rijden.⁵⁴⁸

⁵⁴⁵ Kamerstuk II 2009/2010, 22 026, nr. 308.

⁵⁴⁶ Kamerstuk II 2009/2010, 22 026, nr. 313.

⁵⁴⁷ Kamerstuk II 2009/2010, 22 026, nr. 319.

⁵⁴⁸ Kamerstuk II 2009/2010, 22 026, nr. 325.

Een half jaar later blijkt dat het testprogramma langer gaat duren. Op 17 juni 2011 meldt minister Schultz van Haegen aan de Tweede Kamer in reactie op schriftelijke vragen dat HSA verwacht dat de Fyra's uiterlijk in het voorjaar van 2012 inzetbaar zijn en dat HSA de intentie heeft alle diensten voor het einde van 2012 te rijden.⁵⁴⁹

Vorbereidende activiteiten

In oktober 2011 besluiten HSA en NMBS te starten met de voorbereidingen voor het reizigersvervoer met de Fyra, dat gepland staat voor juni 2012. Die voorbereidingen betreffen onder andere het opleiden van personeel en het rijden van testritten. Daar zijn echter Fyra's voor nodig en die zijn er op dat moment nog niet. De treinen zijn nog niet gereed voor overname en niet toegelaten door de inspectie. Om toch te kunnen starten met de voorbereidende activiteiten sluit HSA eind 2011 een overeenkomst met AnsaldoBreda voor het lenen van twee Fyra's. Met die twee geleende Fyra's kan HSA in Nederland starten met de voorbereidende activiteiten. Deze treinen voldoen weliswaar nog niet aan alle contractuele voorwaarden voor overname van treinen, maar zijn al wel geschikt om testritten mee te kunnen uitvoeren. Bij de leenovereenkomst wordt met AnsaldoBreda afgesproken dat HSA voor de twee leentreinen afziet van het opleggen van verdragingsboetes en dat NSFSC een extra vooruitbetaling doet. Met het lenen beoogt HSA niet alleen de voorbereidende activiteiten te kunnen starten, maar ook meer inzicht te krijgen in de kwaliteit van de Fyra. Op die manier kan HSA samen met AnsaldoBreda en NSFSC problemen oplossen die zichtbaar worden door het daadwerkelijk gebruik van de treinen. Voorheen was het voor HSA lastig om inzicht te krijgen in de kwaliteit van de treinen, omdat niet HSA, maar NSFSC een contractuele relatie met AnsaldoBreda heeft. De heer Siebers, directievoorzitter van HSA, heeft wel behoefte aan direct contact tussen vervoerder en fabrikant.

De heer **Siebers**: *«Die behoefte bestond al langer. Onze behoefte was eigenlijk om ervoor te zorgen dat dit project volledig integraal zou worden aangestuurd, vanuit NS-optiek dan. Dus niet drie verschillende partijen [HSA, NSFSC en NedTrain], maar één integrale aansturing. (...) We wilden zo veel mogelijk kennis over de treinen krijgen, zodat we het hele traject van opleiden van mensen, wat gewoon een lang traject is, goed zouden kunnen voorbereiden. We wilden ook alle andere logistieke en operationele zaken goed kunnen voorbereiden.»*⁵⁵⁰

Eind december 2011 start HSA de eerste testritten met de geleende Fyra's en vanaf maart 2012 vinden ook opleidingsritten plaats. De voorbereidende activiteiten blijven aanvankelijk beperkt tot Nederland. In december 2011 concluderen HSA en NMBS dat starten in juni 2012 niet meer haalbaar is, omdat de aflevering van treinen opnieuw is vertraagd. NMBS suggereert dat wellicht met een lagere frequentie – tien tot twaalf keer per dag tussen Amsterdam en Brussel – gestart kan worden. HSA vindt dit echter niet wenselijk, omdat dat geen volwaardig alternatief is voor de uursdienst van de Benelux-trein en vanwege de grote financiële en commerciële consequenties daarvan voor HSA.

In januari 2012 overleggen twee NS-directieleden, de heer Meerstadt en mevrouw Van Vroonhoven, met de heer Descheemaeker, gedelegeerd bestuurder van NMBS. Zij constateren dat starten met de Fyra op zijn

⁵⁴⁹ Kamerstuk II 2009/2010, 22 026, nr. 335.

⁵⁵⁰ Verslag openbare verhoor van de heer Siebers, vm. directeur HSA, 4 juni 2015.

vroegst in september 2012 mogelijk is. Een belangrijke risicofactor is de tijdige toelating van de Fyra door de Nederlandse en Belgische inspectie. Descheemaecker meldt Meerstadt in januari 2012 ook dat er nieuwe vertraging is bij de bouw van de Fyra, iets waar Meerstadt op dat moment nog niet van op de hoogte is.

Mevrouw **Van Vroonhoven**: *«De verklaring die de heer Siebers daarvoor heeft gegeven, is dat hij bekend was met het feit dat die planning niet gehaald zou kunnen worden, maar dat hij in zijn eigen organisatie iedereen gefocust wilde houden. Daar kwam deze opmerking vandaan: wij zeiden dat wij ons konden voorstellen dat hij iedereen scherp wilde houden, maar dat wij graag niet waren verrast doordat Descheemaecker ons belde en dat wij dat rechtstreeks van hem wilden horen.»*⁵⁵¹

De NS-directie besluit zich intensiever te bemoeien met de Fyra en draagt HSA op elk kwartaal te rapporteren over de voortgang van het Fyra-project. Bij afwijkingen van eerdere afspraken wil de NS-directie direct op de hoogte worden gesteld.

De inschatting van NS is in januari dat starten met de Fyra tussen Amsterdam en Brussel per september 2012 twijfelachtig is. Het alternatieve scenario is starten per december 2012. Begin februari 2012 is binnen NS duidelijk dat september 2012 voor Amsterdam-Brussel niet haalbaar is. NS wil het beperkte aantal Fyra's dat in september naar verwachting beschikbaar zal zijn niet naar Brussel laten rijden, maar eerst alleen binnenlands tussen Amsterdam en Rotterdam inzetten. Op die manier rijden er in de totale NS dienstregeling voldoende treinen tussen deze twee steden.

De Tweede Kamer blijkt intussen ook niet gerust op de eerder door de minister gemelde intentie van HSA om in 2012 alle in de concessie afgesproken diensten te rijden. Zij vraagt in het algemeen overleg van 15 februari 2012 opnieuw hoe het met de levering staat en of er in 2012 werkelijk een volledige dienstregeling gereden zal worden. In haar antwoord laat minister Schultz van Haegen open of de dienstregeling volledig zal worden uitgevoerd, maar ze zegt wel te verwachten dat de Fyra's in 2012 in de dienstregeling kunnen worden ingezet.⁵⁵² Eind maart stellen Tweede Kamerleden daarop gedetailleerde schriftelijke vragen over wanneer hoeveel Fyra's voor het reizigersvervoer beschikbaar zijn, en wanneer de Fyra's de tot op dat moment ingezette langzamere treinen zullen vervangen. Vlak voor het zomerreces ontvangt de Tweede Kamer antwoorden op deze vragen. Hieruit blijkt dat de eerdere intentie om alle diensten in 2012 te rijden niet gerealiseerd kan worden. De dienstregeling met de Fyra kan volgens de minister eind 2012 worden *«opgebouwd»*. Het proces waarin de Fyra's al het vervangend materieel vervangen, zal duren *«tot in 2013»*.⁵⁵³

Starten met de Fyra: NS neemt een risicovol besluit

In februari 2012 overleggen NS en NMBS op het hoogste niveau over de Fyra. Meerstadt, Van Vroonhoven en Descheemaecker constateren dat de start van de Fyra tussen Amsterdam en Brussel op zijn vroegst in december 2012 mogelijk is. NS en NMBS willen het uiterste doen om dit te realiseren, vooral omdat zij willen aansluiten bij het gebruikelijke

⁵⁵¹ Verslag openbare verhoor van mevrouw Van Vroonhoven, vm. NS-directielid, 8 juni 2015.

⁵⁵² Kamerstuk II 2009/2010, 22 026, nr. 356.

⁵⁵³ Kamerstuk II 2009/2010, 22 026, nr. 364.

jaarlijkse moment waarop internationale dienstregelingen worden herzien, begin december.⁵⁵⁴

Mevrouw **Vos**: «Zowel u als de heer Descheemaecker wilde in december starten. Waarom wilde u per se in december starten?»

Mevrouw **Van Vroonhoven**: «Enerzijds omdat dat scenario haalbaar leek; dat was heel belangrijk, want in de (...) bespreking op 16 januari werd (...) duidelijk dat eerder beginnen met de internationale verbinding niet maakbaar was. Anderzijds – dat was nog belangrijker – was het eigenlijk het verstandigst om een internationale dienstregeling een keer per jaar te herzien, want alle internationale dienstregelingen worden een keer per jaar herzien. Tussendoor kun je eigenlijk alleen de frequentie een beetje verhogen of een beetje verlagen, maar het inleggen van een heel nieuw pad gebeurt internationaal een keer per jaar.»⁵⁵⁵

Het formele besluit over de dienstregeling voor 2013 en de startdata van de Fyra staat op 5 maart 2012 op de agenda van de NS-directie. HSA-directeur Siebers bereidt een notitie voor de directie voor. Hij wijst erop dat het risico bestaat dat de Fyra niet tijdig beschikbaar zal zijn, gezien de telkens verschuivende planning. Ook realiseert hij zich, mede op basis van de ervaringen met de treinen die HSA leende van Ansaldo-Breda, dat de Fyra nog betrouwbaarheidsproblemen heeft. HSA wil daarom de Benelux-trein in stand houden, zodat er een terugvaloptie voorhanden is.

Mevrouw **Vos**: «HSA wilde graag de Benelux-trein in stand houden als back-up voor het geval de V250 niet op tijd klaar zou zijn?»

De heer **Siebers**: «Correct. Zo'n keuze moet je dus in het voorjaar maken, in het begin van het jaar, om in december te kunnen rijden. Spoorlogistiek is heel complex, zeker internationaal, dus daar is één datum voor. In april worden die keuzes gemaakt om vanaf december in hetzelfde jaar te kunnen rijden. (...) Eigenlijk was het (...) heel moeilijk om twee alternatieven naast elkaar in stand te houden. Wij zagen daar wel een mogelijkheid toe, maar daar hadden we de hulp van onze collega's van NS Reizigers voor nodig.»⁵⁵⁶

De heer Siebers bespreekt zijn voorstel vooraf met Van Vroonhoven, die als NS-directielid HSA in haar portefeuille heeft. Zij steunt het voorstel van HSA om een alternatief achter de hand te houden voor de Fyra.⁵⁵⁷ Op 5 maart is Van Vroonhoven echter niet aanwezig bij de NS-directievergadering. De NS-directie besluit in haar afwezigheid per september 2012 met de Fyra te gaan rijden tussen Amsterdam en Rotterdam en in december 2012 tussen Amsterdam en Brussel. HSA moet alles op alles zetten om dit te realiseren.

Het voorstel van HSA om de Benelux-trein achter de hand te houden, wordt niet gehonoreerd: er wordt zelfs niet geïnventariseerd en uitgerekend wat de mogelijkheden voor een terugvaloptie zijn. Volgens de directeur van NS-onderdeel NS Reizigers, onder meer verantwoordelijk voor het reizigersvervoer over het hoofdrailnet, voegt het in stand houden van de Benelux-trein te veel complexiteit toe aan de nieuwe dienstregeling van NS Reizigers, die ook per december 2012 ingaat. Onder andere

⁵⁵⁴ Verslag openbare verhoor van mevrouw Van Vroonhoven, vm. NS-directielid, 8 juni 2015.

⁵⁵⁵ Verslag openbare verhoor van mevrouw Van Vroonhoven, vm. NS-directielid, 8 juni 2015.

⁵⁵⁶ Verslag openbare verhoor van de heer Siebers, vm. directeur HSA, 4 juni 2015.

⁵⁵⁷ Verslag openbare verhoor van mevrouw Van Vroonhoven, vm. NS-directielid, 8 juni 2015.

door de opening van de Hanzelijn, eveneens op 9 december 2012, zijn er veel veranderingen in de binnenlandse dienstregeling en kan de Benelux-trein niet goed worden ingepast. De bij de vergadering aanwezige Siebers maakt bezwaar, maar stemt er uiteindelijk mee in dat de Fyra moet gaan rijden en de Benelux-trein per december vervalt.

De heer **Siebers**: *«Wij wilden per definitie een alternatief in leven houden. Dat had echter zo'n impact op het spoor in Nederland dat de afweging op deze manier is gemaakt in de directie. Het was zonde, maar tegelijkertijd ook begrijpelijk. Ik kon daar dus wel mee leven.»*⁵⁵⁸

Van Vroonhoven hoort achteraf hoe de vergadering is verlopen en accepteert de genomen beslissing.

Mevrouw **Vos**: *«U was het er dus helemaal mee eens om geen rekencapaciteit beschikbaar te stellen voor een eventuele alternatieve dienstregeling en u was het ook eens met het besluit om geen back-up te hebben.»*

Mevrouw **Van Vroonhoven**: *«Correct.»*⁵⁵⁹

Daarmee maakt NS zich voor het voortzetten van het internationale vervoer naar Brussel volledig afhankelijk van de Fyra, omdat er als gevolg van deze en eerdere beslissingen geen terugvaloptie is voor de inzet van de Fyra: er is geen alternatief materieel en er is geen alternatieve verbinding. De NS-directie besluit dit, in het besef dat er zorgen zijn over de tijdige levering en toelating van de Fyra en dat er op dat moment nog weinig te zeggen is over de prestaties van de Fyra, omdat men alleen nog met twee leentreinen ervaring heeft kunnen opdoen. De enige maatregel die nog resteert bij tegenvallende resultaten, is uitvoering van een minder frequente dienstregeling met de Fyra.

Descheemaecker stelt hierin een andere afweging te hebben gemaakt en wel een terugvaloptie achter de hand te hebben gehouden.

De heer **Descheemaecker**: *«Wij hadden zo'n groot vertrouwen in de Fyra's dat wij geweigerd hebben om ze af te nemen. Wij hadden zo'n groot vertrouwen in de Fyra dat wij als enige partij de rijpaden hebben opengehouden. Wij hadden zo'n groot vertrouwen in de Fyra dat wij de TRAXX-locomotieven die de Benelux-treinstellen trokken, beschikbaar hebben gehouden. (...) Dus in die zin hebben wij alle maatregelen genomen. Eigenlijk getuigt dat niet van veel vertrouwen in de Fyra, integendeel.»*⁵⁶⁰

In de praktijk waren de oorspronkelijke rijpaden van de Benelux-trein niet meer beschikbaar, omdat de stoptrein van Roosendaal naar Antwerpen deze doorkruiste.

Ook Rover had graag een alternatief achter de hand gehouden:

De heer **Kruyt**: *«Wij [hebben] steeds gezegd: houd in de tussentijd de Benelux-trein overeind. Ik herinner mij dat we in oktober 2012 nog hele gesprekken daarover hebben gehad met de NS. Toen hebben we*

⁵⁵⁸ Verslag openbare verhoor van de heer Siebers, vm. directeur HSA, 4 juni 2015.

⁵⁵⁹ Verslag openbare verhoor van mevrouw Van Vroonhoven, vm. NS-directielid, 8 juni 2015.

⁵⁶⁰ Verslag openbare verhoor van de heer Descheemaecker, vm. gedelegeerd bestuurder NMBS, 5 juni 2015.

gevraagd of ze een plan B hadden als die Fyra het niet zou doen. Tot mijn ontsteltenis zeiden ze: er is geen plan B.»⁵⁶¹

De concessieverlener, de minister van Infrastructuur en Milieu, houdt zich afzijdig van de besluitvorming van NS over de startdatum van de Fyra en het schrappen van de Benelux-trein als terugvaloptie.

Mevrouw **Bergkamp**: *«Op dat moment hebt u niet vanuit uw verantwoordelijkheid gevraagd om een terugvaloptie?»*

Mevrouw **Schultz van Haegen**: *«Nee.»*

Mevrouw **Bergkamp**: *«U zegt: achteraf had ik dat moeten doen.»*

Mevrouw **Schultz van Haegen**: *«Ja.»⁵⁶²*

NS besluit vanwege tijdsdruk Fyra's voortijdig over te nemen

Het besluit van de NS-directie om alles op alles te zetten om te starten in december 2012 heeft grote impact op de betrokken NS-onderdelen. De volgende dag al concludeert de HSA-directie dat op korte termijn een «out of the box brainstorm sessie» georganiseerd moet worden met NSFSC en NedTrain. De doelstelling is «alle maar dan ook alle mogelijkheden bekijken en benutten» om het besluit van de NS-directie tot uitvoering te brengen, want dat is «essentieel» voor de NS-groep. Het «mag geld kosten». Een paar dagen later formuleert het strategisch overleg de boodschap kernachtig: «Als het niet kan zoals het moet, dan moet het maar zoals het kan.»

De directies van HSA, NedTrain en NSFSC besluiten tijdens de brainstorm-sessie zo snel mogelijk treinen over te nemen van AnsaldoBreda. Het nog langer lenen van treinen is niet meer mogelijk, omdat AnsaldoBreda daar niet langer meer aan mee wil werken.

De heer **Manfellotto**: *«Wij waren daartegen [een langere leenperiode] vanwege de continuïteit; die zogenaamde «anticipated PTO» diende tenslotte te resulteren in een definitieve levering van de treinen. Wij waren daar ook tegen, omdat er inmiddels wat meer op het spel stond: een reeks eisen met betrekking tot financiële varianten en wijzigingen in het contract, die zij niet wensten te erkennen. Om die reden hebben wij gekozen voor een hardere opstelling, in een poging om de andere partij ertoe te bewegen om onze financiële claims in te willigen. Dat was onze reden. (...) Wij hadden onze werkzaamheden afgerond, dus wij vonden dat we gerechtigd waren om de treinen definitief te leveren, zoals voorzien in het contract. Het spreekt voor zich dat van een definitieve levering pas sprake kan zijn als beide partijen het eens zijn over de waarde van de trein. Ze hebben me om miljoenen varianten gevraagd, ze hebben me opgedragen om die voor elkaar te krijgen, maar vervolgens willen ze niet weten dat ik ook nog ergens recht op heb? Op basis van het contract was dit totaal niet acceptabel. Ik kan een trein niet definitief gaan leveren als er nog rekeningen openstaan.»⁵⁶³*

Om toch over treinen te kunnen beschikken, is de enige mogelijkheid treinen over te nemen van AnsaldoBreda. De treinen voldoen echter nog niet aan alle contractuele voorwaarden om de treinen over te nemen. Zo

⁵⁶¹ Verslag openbare verhoor van de heer Kruyt, voorzitter reizigersvereniging Rover, 18 mei 2015.

⁵⁶² Verslag openbare verhoor van mevrouw Schultz van Haegen, minister van Infrastructuur en Milieu, 29 mei 2015.

⁵⁶³ Verslag openbare verhoor van de heer Manfellotto, president-directeur AnsaldoBreda, 11 juni 2015.

zijn er nog geen vergunningen om met de Fyra reizigers te vervoeren op het Nederlandse en Belgische spoor. Ook de afwerking van de treinen is nog niet conform de gestelde kwaliteitseisen en de treinen vertonen nog te veel storingen tijdens testritten. HSA wil onder druk van de deadline de treinen toch overnemen. NSFSC hanteert echter als uitgangspunt dat de koopovereenkomst gerespecteerd moet worden.

De heer **Siebers**: «Wij wisten – dat was het lastige van dit hele traject – dat niets vanzelf zou gaan en dat alles heel lastig en complex zou zijn. Dat is zeker een lesson learned: de manier waarop we het hadden georganiseerd binnen NS en ook buiten NS, hielp niet. Dat is iets wat ik ook zelf, als ik een dergelijke governance weer tegenkom, niet meer zal accepteren in die rol. In die fase waren wij echter volledig dedicated om die treinen zo goed mogelijk te introduceren. Daar hebben we het uitgebreid over gehad. Dat is echter zeker een lesson learned.»⁵⁶⁴

Na overleg besluiten HSA en NSFSC een juridische constructie op te tuigen, waarmee NSFSC de treinen met een aparte overeenkomst voortijdig van AnsaldoBreda overneemt. Daarbij wordt een klein deel van de betaling ingehouden. De constructie voor deze voortijdige overname wordt de A-PTO overname genoemd: anticipated-preliminary take over.

Overname van de Fyra: PTO, FTO en A-PTO

In de koopovereenkomst tussen NSFSC en AnsaldoBreda zijn twee formele momenten opgenomen voor de overname van de Fyra's: PTO (preliminary take over) en FTO (final take over). Het is nooit tot PTO en FTO gekomen, omdat de Fyra in januari 2013 van het spoor wordt gehaald. Wel neemt NSFSC de treinen volgens de speciaal voor de gelegenheid bedachte constructie A-PTO (anticipated-preliminary take over) over. De kenmerken van deze vormen van overname zijn als volgt.

PTO

In de koopovereenkomst tussen NSFSC en AnsaldoBreda heeft PTO als gevolg dat NSFSC de treinen na inspectie in eigendom overneemt van AnsaldoBreda en dat de technische garantieperiode ingaat. De treinen moeten op dat moment aan alle wettelijke eisen voldoen, door de inspectie zijn toegelaten op het spoor en direct inzetbaar zijn voor reizigersvervoer. De treinen mogen nog wel openstaande punten hebben die AnsaldoBreda later moet oplossen, zolang deze geen invloed hebben op de betrouwbaarheid en veiligheid van het vervoer. Bij PTO wordt in principe de resterende betaling voor een trein voldaan.

FTO

Twee jaar na PTO vindt FTO plaats, nadat de periode van technische garantie is afgelopen. Op dat moment vindt nogmaals een inspectie van iedere Fyra plaats. Bij FTO moeten de Fyra's aan alle contractuele vereisten voldoen.

A-PTO

A-PTO (anticipated PTO) staat niet in de oorspronkelijke koopovereenkomst. Dit is een uit tijdsdruk geboren constructie, die vooraf gaat aan PTO, maar wat de betreft voorwaarden vrijwel gelijk is aan

⁵⁶⁴ Verslag openbare verhoor van de heer Siebers, vm. directeur HSA, 4 juni 2015.

PTO. Het grootste verschil is dat NSFSC de treinen overneemt, voordat dat deze door de inspectie zijn toegelaten. Een deel van betaling – 5% – wordt daarom achtergehouden tot het moment van PTO. Verder heeft A-PTO dezelfde juridische consequenties als PTO. Zo wordt NSFSC de eigenaar van de treinen en gaat de garantieperiode in. Voorafgaand aan A-PTO vindt een inspectie plaats, die de inspectie voorafgaand aan PTO vervangt. Voorafgaand aan het PTO overnemen van een reeds A-PTO overgenomen trein vindt dus geen inspectie meer plaats.

HSA legt het voornemen tot voortijdige overname eind april 2012 aan de NS-directie voor, omdat het een afwijking van de koopovereenkomst is. Volgens HSA moeten de treinen A-PTO worden overgenomen om de planning, waar de NS-directie toe heeft besloten, te kunnen halen. Een voorwaarde voor de voortijdige overname is dat HSA, NSFSC en NedTrain de lijst met punten waarop een over te nemen trein nog niet aan de contractuele voorwaarden voldoet acceptabel moeten vinden. Om te zorgen dat AnsaldoBreda de openstaande punten tijdig oplost, houdt NSFSC 5% van de betaling voor de treinen in. In feite zitten NS en zijn dochters met een dilemma: enerzijds wil HSA de Fyra's zo snel mogelijk hebben, anderzijds vergroot voortijdige overname de risico's in de relatie met AnsaldoBreda. De afweging valt uit in het voordeel van snelle levering.

Op 14 mei 2012 stemt de NS-directie in met het voornemen om Fyra's voortijdig over te nemen, nadat zij over de voorwaarden en stand van zaken van de treinen is geïnformeerd.

Mevrouw **Van Vroonhoven**: *«Wij hebben gezegd dat hij onder bepaalde voorwaarden overgenomen kon worden, mits er een aantal afspraken ingericht werden en niet al het geld werd overgemaakt. In onze beleving was dat op dat moment een verantwoorde keuze.»*⁵⁶⁵

Met de acceptatie van de treinen passeert NS een belangrijke mijlpaal. Met het voortijdig overnemen gaan het eigendom en de daarmee gepaarde juridische risico's over van AnsaldoBreda op NSFSC. Ook gaat de contractuele garantieperiode van twee jaar van start. De A-PTO overeenkomst stelt namelijk dat de treinen, afgezien van de toelating, aan de contractuele voorwaarden voor overname voldoen.

Fyra's overgenomen met groot aantal openstaande punten

In de oorspronkelijke koopovereenkomst is vastgelegd aan welke eisen een trein moet voldoen voordat deze wordt overgenomen. Voorafgaand aan de overname zijn er twee toetsmomenten vastgelegd, namelijk een fysieke inspectie van de trein en een testrit over een afstand van 1.000 kilometer die de trein zonder grote storingen, zogenoemde A- of B-storingen, moet doorstaan. NSFSC hanteert in principe het uitgangspunt dat aan de koopovereenkomst moest worden vastgehouden. Bij de voortijdige overname wijkt NSFSC echter af van dit uitgangspunt. Uit de fysieke inspecties voorafgaand aan de voortijdige overname blijkt dat de treinen op nog een behoorlijk aantal punten nawerk nodig hebben, bijvoorbeeld aan het interieur en de bekabeling.

⁵⁶⁵ Verslag openbare verhoor van mevrouw Van Vroonhoven, vm. NS-directielid, 8 juni 2015

De heer **De Leeuw**: «NSFSC heeft zich eigenlijk in het hele traject vastgehouden aan: contract is contract en zo willen we het doen. Geen open items bij overdracht et cetera. Dat is op een gegeven moment gaan schuiven, omdat de behoefte [aan treinen] er was.»⁵⁶⁶

Bij de inspecties worden alle zogenoemde «open punten» genoteerd. AnsaldoBreda zet vervolgens een handtekening onder de lijst met open punten en is daarmee verplicht die punten na de overname alsnog in orde te brengen. Daarmee staan de open punten overname niet meer in de weg voor HSA en NSFSC. Hoewel het niet ongebruikelijk is dat er bij overname van treinen nog een aantal open punten is, waren er bij de Fyra meer open punten dan gebruikelijk:

Mevrouw **Bergkamp**: «Waren dat lange lijsten?»

De heer **De Leeuw**: «Ja, het waren meer punten dan gebruikelijk.»⁵⁶⁷

Ook lukt het de Fyra's niet om 1.000 kilometer storingsvrij te rijden, terwijl dat wel als voorwaarde voor overname in de koopovereenkomst staat. Er zijn onder andere storingen met de aandrijving, de remmen, het beveiligingssysteem ERTMS en met de deuren. Deze storingen beïnvloeden de betrouwbaarheid van de trein en kunnen dus merkbare gevolgen hebben voor het reizigersvervoer. HSA kent deze storingen al van ervaringen met de twee leentreinen. Omdat AnsaldoBreda daar al oplossingen voor aan het bedenken is, zien HSA en NSFSC dit niet als een belemmering om de treinen voortijdig over te nemen.

De heer **De Leeuw**: «Ze mochten geen A- en B-storingen hebben. Volgens mij heeft elke trein wel A- of B-storingen gehad, maar waren het storingen die al bekend waren uit het «loan and use»-tijdperk, het huurtijdperk. We wisten dat daar oplossingen voor in de maak waren en die storingen waren geen reden om de treinen niet over te nemen.»⁵⁶⁸

HSA en NSFSC zien in mei 2012 als belangrijkste risico dat de toelating van treinen niet tijdig rond zou komen. Zij achten dit risico heel klein, omdat de certificeringsdossiers van de keuringsinstanties inmiddels gereed zijn en geen grote problemen bevatten.

Een ander risico dat HSA en NSFSC vooraf signaleren is dat AnsaldoBreda er niet in slaagt de open punten en betrouwbaarheidsproblemen tijdig op te lossen, dus vóór de start van het reizigersvervoer. Gezien de eerdere ervaringen had algemeen projectleider De Leeuw er in ieder geval weinig vertrouwen in dat AnsaldoBreda de problemen tijdig zou oplossen.

Mevrouw **Bergkamp**: «U geeft aan dat u niet zo veel vertrouwen had in de snelheid van AnsaldoBreda ...»

De heer **De Leeuw**: «Zeker niet.»⁵⁶⁹

⁵⁶⁶ Verslag openbare verhoor van de heer De Leeuw, vm. algemeen projectmanager V250, 1 juni 2015.

⁵⁶⁷ Verslag openbare verhoor van de heer De Leeuw, vm. algemeen projectmanager V250, 1 juni 2015.

⁵⁶⁸ Verslag openbare verhoor van de heer De Leeuw, vm. algemeen projectmanager V250, 1 juni 2015.

⁵⁶⁹ Verslag openbare verhoor van de heer De Leeuw, vm. algemeen projectmanager V250, 1 juni 2015.

De overname van treinen is contractueel een belangrijk moment, dat in principe gebruikt kan worden om druk uit te oefenen op een leverancier om zaken in orde te brengen voordat een trein wordt geaccepteerd. Door de tijdsdruk die HSA heeft om snel met de treinen te gaan rijden, is in feite geen optimaal gebruik gemaakt van dit middel. HSA en NSFSC hanteren dan ook niet de contractuele eisen van de koopovereenkomst als beoordelingskader voor de overname van de treinen, maar de mate waarin de treinen goed genoeg zijn om te kunnen rijden.

Mevrouw **Bergkamp**: *«Wat gaf bij de bepaling of een trein volgens de constructie A-PTO kon worden overgenomen, ofwel voortijdig kon worden overgenomen, de doorslag? Was dat dat de trein voldeed aan de koopovereenkomst of dat de trein goed genoeg was om mee te rijden?»*

De heer **Siebers**: *«Dat de trein goed genoeg was om op dat moment mee te kunnen rijden voor het doel dat we op dat moment hadden, namelijk het proefbedrijf zonder reizigers.»⁵⁷⁰*

Onvrede na overname

De eerste voortijdig overgenomen Fyra's blijken al snel niet aan de verwachtingen te voldoen. Op 22 juni 2012 bespreken HSA en NedTrain in een onderling overleg dat de kwaliteit van de voortijdig afgenomen Fyra's onder de maat is en dat het proces van verbeteren van deze treinen door AnsaldoBreda *«veel te langzaam»* gaat. AnsaldoBreda voelt *«geen contractdruk»* om extra capaciteit in te zetten om de verbeteringen door te voeren. HSA en NedTrain overwegen daarom verdere afname van treinen op te schorten. Maar ondanks die overweging en ondanks de tegenval-lende prestaties, besluiten ze opmerkelijk genoeg toch dat het beter is de eerste zes à zeven treinstellen zo snel mogelijk voortijdig over te nemen. De reden hiervoor is dat zij de Fyra's dan sneller leren kennen en het verbeterproces (inclusief garantieherstellingen door AnsaldoBreda) kunnen starten. Uiteindelijk neemt NSFSC in totaal negen Fyra's voortijdig over.

NMBS weigert de voor NMBS bestelde Fyra's voortijdig over te nemen. In eerste instantie omdat de Fyra nog niet is toegelaten op het Belgische spoor, maar ook na de toelating gaat NMBS niet over tot voortijdige overname.

De **voorzitter**: *«U weigerde. Waarom?»*

De heer **Descheemaeker**: *«Om verschillende redenen. Op basis van de informele en formele rapporten die ik ontving, was ik er nog helemaal niet zeker van dat die treinen oké waren, zeker wat betreft de bedrijfszekerheid. Er waren op dat moment, mei 2012, nog onvoldoende kilometers gereden om zeker te zijn. (...) Volgens mij, maar ik kan me vergissen, had NS op dat moment negen treinen afgenomen. Onze inschatting was dat wij maar een zestal treinen nodig hadden om de lijn Amsterdam-Brussel te bedienen. Ik dacht: ik wacht voorlopig nog even. Er was ook nog geen dringende contractuele noodzaak en ook geen dringende operationele noodzaak. Ik had op dat moment onvoldoende zekerheid over de bedrijfsfunctionaliteit. Op dat moment twijfelde ik zeker niet over de veiligheid, maar wel over de bedrijfsfunctionaliteit, over het kunnen dienen van de reiziger.»*

De **voorzitter**: *«Speelde daarbij ook een rol dat je je positie als contract-partij misschien kwetsbaarder maakt als je een trein overneemt (...)»*

⁵⁷⁰ Verslag openbare verhoor van de heer Siebers, vm. directeur HSA, 4 juni 2015.

De heer **Descheemaecker** : «Dat was een secundair effect, ja.»⁵⁷¹

Het verbeteren van de treinen door AnsaldoBreda na de voortijdige overname levert niet de door NS gewenste resultaten op. Weliswaar voert AnsaldoBreda software-updates door, maar deze lossen de betrouwbaarheidsproblemen maar ten dele op.

De heer **Liefting**: «Natuurlijk werden er verbeteringsvoorstellen doorgevoerd, maar die leidden nog niet tot het gewenste resultaat. Je hebt te maken met software. Er komt een softwarerelease en daarbij wordt van alles beloofd. Je hoopt dat het uitkomt en de praktijk is dat een deel uitkomt en dat je een ander deel doorschuift naar een volgende release. Je bent wel continu bezig om scherp te zijn. Je probeert voortgang te boeken. Ik moet zeggen dat de druk van NSFSC op AnsaldoBreda extreem hoog was, alleen hebben we het niet in beweging gekregen. Althans, ik heb het resultaat daarvan niet bespeurd.»⁵⁷²

Structureel oplossen van problemen blijft uit

Het personeel van AnsaldoBreda werkt in de onderhoudswerkplaats van NS in Watergraafsmeer in Amsterdam hard aan de uitvoering van de garantieverplichtingen. NS is echter niet tevreden over de resultaten en het succes bij het structureel oplossen van problemen.

De heer **Liefting**: «De houding die ik van AnsaldoBreda ervaren heb – ik heb vijf jaar lang Italianen van de garantieorganisatie om me heen gehad – was dat de mensen die in Amsterdam waren, van goede wil waren. Alleen, voor structurele verbeteringen waren ze afhankelijk van de engineeringafdeling in Pistoia. Je kunt het vergelijken met dweilen. De dweilen waren in Amsterdam, maar de loodgieters zaten in Italië. Om te voorkomen dat je op een gegeven moment onbepaald moet dweilen in Amsterdam, moet je ervoor zorgen dat de loodgieter in Italië zijn werk doet. Van de mensen in Amsterdam heb ik altijd veel medewerking gezien. Zij gingen voor hetzelfde doel, zij hadden er ook belang bij dat het een proces een succes werd. Ik moest ze wel aansporen om er ook op het juiste moment en in de juiste aantallen te zijn.»⁵⁷³

Manfellotto erkent verantwoordelijk te zijn voor technische problemen van de Fyra, maar naar zijn inschatting ging het niet om ernstige problemen. Bovendien vindt hij dat AnsaldoBreda alle problemen heeft verholpen.

De heer **Manfellotto**: «Het spreekt voor zich dat dergelijke problemen voor rekening van de bouwer komen. Als het om constructieproblemen gaat en er in het contract in een garantieperiode is voorzien, is de constructeur de partij die dergelijke zaken dient te herstellen. Maar ook hierbij is het noodzakelijk om een onderscheid te maken en de zaken niet op één hoop te gooien. Voordat je op een spoorlijn kunt rijden, moet je beschikken over vergunningen. Daardoor is verzekerd dat de treinen veilig zijn. Ik blijf zeggen dat de problematiek rond de trein, als daar al sprake van was, om secundaire aangelegenheden ging, om kinderziekten die voortkomen uit het feit dat zo'n trein voor de eerste keer rijdt. Ze hebben niks van doen met veiligheid, maar dienen natuurlijk wel in orde te

⁵⁷¹ Verslag openbare verhoor van de heer Descheemaecker, vm. gedelegeerd bestuurder NMBS, 5 juni 2015.

⁵⁷² Verslag openbare verhoor van de heer Liefting, vm. projectmanager Fyra bij NedTrain, 5 juni 2015.

⁵⁷³ Verslag openbare verhoor van de heer Liefting, vm. projectmanager Fyra bij NedTrain, 5 juni 2015.

worden gebracht. Laten we echt beseffen dat deze minimale problemen maar heel weinig moeilijkheden bij het rijden hebben opgeleverd.» (...)

Mevrouw **Bergkamp**: «U herkent de kritiek van de vervoerder dus niet, dat dit soort problemen niet snel werd opgelost?»

De heer **Manfellotto**: «Het gaat eigenlijk niet om wat ik zeg. Die problemen zijn gewoon verholpen; anders had die trein niet rondgereden in die periode, volgens schema en even goed inzetbaar als alle andere. Daar blijkt dat dan toch uit? Ik zeg niet dat er geen problemen zijn geweest. Ze zullen er best zijn geweest, maar ik zeg u dat ze zijn verholpen.»⁵⁷⁴

NedTrain, HSA en NSFSC denken daar anders over. Op meerdere momenten schrijft NSFSC aan AnsaldoBreda namens HSA en NedTrain dat het structureel oplossen van problemen uitblijft.

Geen terugvalopties meer: prepare for the worst, hope for the best

De twee vervoerders NMBS en HSA zijn samen verantwoordelijk voor de uitvoering van de internationale dienst met de Fyra. Zij werken samen in onder meer een stuurgroep, de Stuurgroep Fyra internationaal, waaraan directieleden van HSA en NMBS-Europe deelnemen. In augustus 2012 neemt deze stuurgroep een «proefbesluit» over het wel of niet starten van de dienst met de Fyra per december 2012, dit op basis van een advies van een team van medewerkers van NMBS, HSA, Infrabel en ProRail. Dat team laat de stuurgroep weten dat er nog onvoldoende kennis is om een gefundeerde go/no go-beslissing te kunnen nemen. Het team constateert dat er belangrijke technische problemen met de Fyra zijn, waaronder met het sluiten van de deuren, de remproef en de aandrijving. Er is geen enkele zekerheid dat deze zaken tijdig verbeterd worden. Het technisch team adviseert daarom – indien geen verdere verbetering optreedt – de internationale treindiensten met de Fyra niet per december 2012 te starten.

De Stuurgroep Fyra internationaal vraagt daarop het moment van het go/no go-besluit naar achteren te schuiven. Op een later moment wordt namelijk meer inzicht verwacht in de staat van de trein. De stuurgroep stelt ook vast dat een plan B «meer dan ooit noodzakelijk» is en wil daarom alsnog alternatieven in beeld brengen. Zij ziet onder ogen dat de tot dan toe gehanteerde alternatieve scenario's – uitgedunde dienstregelingen met minder Fyra's – één belangrijk gemeenschappelijk uitgangspunt hebben, namelijk dat er op zijn minst een paar betrouwbare Fyra's zijn. De stuurgroep beseft dat deze minimumvereiste wellicht niet gehaald wordt, waardoor deze scenario's allemaal niet haalbaar zouden zijn. De stuurgroep vraagt daarom ook «meer drastische alternatieven» te onderzoeken. HSA meldt daarop direct dat het op dat moment niet meer mogelijk is de Benelux-trein alsnog vanaf december te behouden; deze kan onmogelijk verder dan Roosendaal Nederland inrijden. Dat betekent dat indien hier gebruik van zou worden gemaakt, reizigers tussen Brussel en Amsterdam tweemaal moeten overstappen: eerst in Roosendaal en vervolgens opnieuw in Rotterdam.

In augustus 2012 besluit de HSA-directie, naar aanleiding van de problemen met de Fyra en omdat de voorbereidende activiteiten niet vorderen zoals gepland, dat de frequentie tussen Amsterdam en Rotterdam in 2013 niet verhoogd wordt. Het plan was om de frequentie in

⁵⁷⁴ Verslag openbare verhoor van de heer Manfellotto, president-directeur AnsaldoBreda, 11 juni 2015.

2013 uit te breiden naar 32 keer per dag, maar de directie besluit dat 16 keer per dag het maximaal haalbare is. Ook besluit de directie dat de internationale Fyra heel 2013 tussen Amsterdam en Rotterdam volgens de dienstregeling niet harder zal rijden dan 160 km/u. Dan is er ruimte om in de praktijk vertragen in te lopen door alsnog harder te rijden.

Begin september 2012 neemt de Stuurgroep Fyra internationaal haar go/no go-besluit over starten met de verbinding naar Brussel per december 2012. De stuurgroep spreekt de voorkeur uit voor zestien ritten per dag per richting, waarbij de Fyra tussen Amsterdam en Rotterdam wordt ingepland met een maximale snelheid van 160 km/u. Dit resulteert in een reistijd van 121 minuten tussen Amsterdam en Brussel – 19 minuten meer dan de afspraak in de concessie en bijna een half uur langer dan de in 2001 beoogde 93 minuten. Indien nodig kan worden besloten minder ritten te rijden. In de publiekscommunicatie wordt gekozen voor het «meest conservatieve scenario», namelijk starten met een frequentie van acht keer per dag, onder het motto «prepare for the worst, hope for the best». Op dat moment is nog geen volwaardig integraal proefbedrijf uitgevoerd, waardoor de betrouwbaarheid van de Fyra nog niet goed kan worden ingeschat. De optie met een «Benelux-trein» tussen Brussel en Roosendaal wordt gezien als een uiterste noodscenario.

9.4 Fyra ingezet na beperkt proefbedrijf

Fyra voorzichtig ingezet voor binnenlands vervoer

Op 9 september 2012 start HSA voorzichtig het reizigersvervoer met de Fyra op het traject Amsterdam–Rotterdam. Er is geen sprake van een uursdienst, maar er rijden vijf dagen per week slechts zes Fyra's per richting per dag. Deze worden ingezet naast de al bestaande verbinding over de HSL met de TRAXX-Prio's. Het aantal Fyra's dat daadwerkelijk ingezet kan worden voor het reizigersvervoer is op dat moment namelijk beperkt en de onzekerheid over de punctualiteit is hoog. In eerste instantie lijken de eerste vervoersresultaten positief: de Fyra start in de werkplaats weliswaar moeizaam op, maar als hij eenmaal rijdt functioneert de trein goed. Vanaf 10 oktober 2012 verhoogt HSA de frequentie van zes naar acht treinen per richting per dag.

De punctualiteit is geholpen met het feit dat de trein slechts 160 km/u hoeft te rijden en eventuele vertraging kan inlopen door harder te rijden. Achter de schermen is de betrouwbaarheid van de treinen echter zeer laag: er zijn twee Fyra's nodig om de dienst van één Fyra uit te kunnen voeren.

De heer **Liefting**: *«Ze presteerden conform verwachting. Dat klinkt misschien gek, maar mijn verwachting als onderhouder was: ik moet minstens één trein achter de hand hebben voor het geval er een storing is aan de ingezette trein. Dan moet u niet denken dat een storing meteen betekent dat de reiziger veel ongemak ervaart en vertraging oploopt of dat de trein uitvalt, maar het kan zijn dat een deur buiten dienst gezet moet worden omdat het deursysteem niet goed werkt. Als ik het risico loop dat twee deuren naast elkaar uit dienst genomen moeten worden, is de afspraak met de vervoerder dat die trein uit de dienst genomen moet worden. Voor mij is dat soort storingen al aanleiding om te zeggen: laat de trein met de defecte deur in Amsterdam meteen doorrijden naar*

Watergraafsmeer⁵⁷⁵, dan zorgen we ervoor dat er weer een goede trein beschikbaar staat in Amsterdam, zodat we de dienstregeling kunnen vervolgen. Dat is twee keer zoveel werk als je normaal gesproken mag verwachten. Daar waren we op ingericht, maar het was wel werken.»⁵⁷⁶

Het komt geregeld voor dat treinen niet tijdig gereed zijn voor vertrek. In de periode tussen 9 september 2012 en 6 december 2012 is het uitvalpercentage op het traject Amsterdam–Rotterdam gemiddeld 11%. Op tien dagen is het uitvalpercentage meer dan 30%, op vijf dagen valt zelfs 50% van alle Fyra's uit.

Integraal proefbedrijf niet volgens planning uitgevoerd

Het door HSA en ProRail opgestelde plan voor een integraal proefbedrijf wordt niet uitgevoerd zoals beoogd. Het uitvoeren van een integraal proefbedrijf is niet verplicht, maar ProRail voert samen met vervoerders vaker een integraal proefbedrijf uit voorafgaand aan een nieuwe dienst. In het geval van de Fyra is het besluit om de Fyra in te zetten genomen voordat het integraal proefbedrijf is uitgevoerd:

De heer **Oosthoek**: *«Als ik het kort zeg, is een integraal proefbedrijf bedoeld om vast te stellen onder welke omstandigheden je zo meteen commercieel vervoer start en of dat acceptabele omstandigheden zijn. Oftewel: kunnen we met elkaar, ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid, een goed vervoersproduct neerzetten, oftewel de reiziger bedienen? Dat is waar we een integraal proefbedrijf voor houden. Ik heb gisteren de term «generale repetitie» gehoord; ik vond dat wel een mooie.» (...) «In het geval van de V250 was het natuurlijk iets anders. Nou, niet «iets anders»; het was gewoon anders. Het besluit was namelijk al genomen om de V250 te gaan inzetten, ondanks het feit dat we nog niet konden zeggen: materieel oké. Dan wil je tóch een integraal proefbedrijf doen, want je wilt tóch proberen te voorspellen in wat voor omstandigheden je zo meteen je reizigers gaat vervoeren. Als je die omstandigheden kent, kun je bekijken of je er mitigerende maatregelen bij kunt treffen.»⁵⁷⁷*

Door de lage betrouwbaarheid van de Fyra's op het traject Amsterdam–Rotterdam beschikt HSA echter over onvoldoende treinstellen om het geplande integrale proefbedrijf volledig uit te voeren. Treinstellen waar HSA het proefbedrijf mee wil uitvoeren zijn nu namelijk nodig voor het traject Amsterdam–Rotterdam of dienen als reservetrein.

De heer **Oosthoek**: *«De grootste zorgpunt was toch de beschikbaarheid van het materieel. Mijn persoonlijke zorg daarbij was dat als het dan wel beschikbaar was, het ook nog eens een keer niet werd gebruikt voor het integraal proefbedrijf. Ik snap dat best, want het materieel werd gebruikt om machinisten op te leiden, weggennis op te doen, in- en uitstappen te oefenen en monteurs te leren werken met zo'n trein. Maar persoonlijk had ik natuurlijk het liefste gehad dat dat materieel echt werd gebruikt om integraalproefbedrijfritten te rijden. Maar ja, er waren op dat moment niet genoeg treinen. De zorg bleef dus wel liggen bij de inzetbaarheid van de trein. Mijn zorg daarbij was dat we te weinig informatie vergaarden om*

⁵⁷⁵ In Amsterdam Watergraafsmeer is een servicebedrijf van NedTrain gevestigd. Daar wordt de Fyra onderhouden.

⁵⁷⁶ Verslag openbare verhoor van de heer Liefing, projectmanager Fyra bij Nedtrain, 5 juni 2015.

⁵⁷⁷ Verslag openbare verhoor van de heer Oosthoek, opstartmanager bij ProRail, 4 juni 2015.

*echt een heel reëel beeld te kunnen geven van hoe het er op 9 december uit zou zien.»*⁵⁷⁸

Ook komt er weinig terecht van het proefbedrijf in België. Dit komt onder meer doordat de Belgische inspectie de Fyra pas in september 2012 toelaat en NMBS zonder die toelating zelf geen testritten mag uitvoeren. Er worden weliswaar enkele ritten in België gereden, maar deze worden niet geanalyseerd vanuit het oogpunt van het integraal proefbedrijf, zoals bij de ritten in Nederland wel gebeurt. Bovendien zijn de ritten niet representatief voor het daadwerkelijk uit te voeren vervoer van reizigers. Het ingebruiknameadvies heeft daarom alleen betrekking op het Nederlandse deel van het traject.

De heer **Siebers**: *«U moet weten dat wij aan Nederlandse kant dat integrale proefbedrijf heel belangrijk vonden, maar dat onze Belgische collega's het minder belangrijk vonden met de ervaring die zij hadden met hogesnelheidstreinen en met treinen in het algemeen.»*⁵⁷⁹

Uiteindelijk wordt ongeveer de helft van het aantal beoogde testritten uitgevoerd; een groot deel alleen op het Nederlandse deel van het traject. Door het besluit van de NS-directie in maart 2012 om per december te starten en geen alternatieven achter de hand te houden, is er echter geen mogelijkheid meer om het proefbedrijf alsnog uit te voeren om zo meer ervaring op te doen met de Fyra.

Start Amsterdam–Brussel met onzekerheden omkleed

De resultaten van het proefbedrijf worden vastgelegd in een zogenoemd ingebruiknameadvies. HSA stelt dit ingebruiknameadvies op 1 november 2012 samen met spoorinfrastructuurbeheerder ProRail op. Het advies is gericht op het voornemen om de Fyra per 9 december 2012 op het traject Amsterdam–Brussel in te zetten. De belangrijkste conclusie van dit advies is dat er nog geen nauwkeurige en realistische voorspelling kan worden gedaan van de te verwachten vervoersprestatie. De bestaande dienst tussen Amsterdam en Rotterdam biedt onvoldoende basis voor een uitspraak hierover, omdat ritten ten zuiden van Rotterdam ontbreken. De verwachting is dat vanaf de start in december ongeveer 1 op de 10 treinen zal uitvallen, en dat 20% van de treinen vertraagd zal zijn. Daarbij wordt er wel van uitgegaan dat structurele materieelproblemen voor die tijd worden opgelost. In verband met de materieelproblemen wordt gesteld dat HSA een relatief groot aantal Fyra's zal moeten reserveren voor de uitvoering van de dienst Amsterdam–Brussel om te voorkomen dat een groter deel van de ritten zal uitvallen. Op dat moment is een Fyra gemiddeld ongeveer 50 à 60% van de tijd inzetbaar. HSA en ProRail verwachten in de daaropvolgende weken nog wel enige verbetering. Zij bevelen aan tijdelijk extra onderhoudspersoneel paraat te houden. De adviezen worden binnen HSA besproken en de NS-directie wordt van de strekking op de hoogte gesteld. Met de verwachte uitval en vertraging zou HSA niet voldoen aan de concessieafspraken. Desondanks acht NS zelf de betrouwbaarheid wel van voldoende niveau om te starten.

Mevrouw **Van Vroonhoven**: *«Tegen ons is gezegd: het is zwaar en ja, er zijn problemen en daarvoor hebben wij allerlei extra maatregelen zoals reservematerieel. Of dat nodig zou zijn, was op dat moment nog niet eens de inschatting. Uiteindelijk is dat allemaal nodig gebleken. We hebben*

⁵⁷⁸ Verslag openbare verhoor van de heer Oosthoek, opstartmanager bij ProRail, 4 juni 2015.

⁵⁷⁹ Verslag openbare verhoor van de heer Siebers, vm. directeur HSA, 4 juni 2015.

*storingsploegen et cetera. Zij hadden een heel palet aan mitigerende maatregelen.(...) Bij alle partijen, inclusief HSA, was de overtuiging dat het een voldoende betrouwbare dienstregeling zou zijn.»*⁵⁸⁰

Op 26 november 2012 volgt een update op het ingebruiknameadvies van 1 november. ProRail en HSA concluderen dat op basis van het proefbedrijf nog steeds geen onderbouwde prognose van de prestaties van de Fyra kan worden gegeven, omdat er niet voldoende representatieve proefritten zijn uitgevoerd.⁵⁸¹

De heer **Oosthoek**: *«Daar kwam uit dat het beeld verslechterde ten opzichte van het beeld dat we op 1 november konden geven. In de tussentijd waren er namelijk een aantal dingen gebeurd die wij nog niet hadden gezien en die zich toen voordeden. Wij konden daarom een minder positief beeld geven van hoe het er op 9 december uit zou kunnen zien. Ik had dat ding dus liever niet laten schrijven, zal ik maar zeggen, maar ja, we moesten wel, hè, want je wilt toch het goede beeld geven. Maar het was niet leuk.»*⁵⁸²

Het advies schetst de verwachting dat de vervoersprestatie *«niet veel beter dan 80% punctualiteit en 10% uitval zal worden, maar dat er verder geen inschatting kan worden gemaakt of de vervoersprestatie vanwege allerlei nog niet in beeld gebrachte structurele oorzaken niet aanzienlijk lager kan uitvallen. Het komt erop neer dat het in hoge mate onzeker is hoe de vervoersprestatie bij opstarten van de Fyra internationaal zal zijn.»*⁵⁸³ In het advies wordt verder geconcludeerd dat het uitgangspunt moet zijn dat het materieel bij de start en de maanden daarna zeer storingsgevoelig is. Er is dan echter geen weg meer terug.

Mevrouw **Bergkamp**: *«Is er een moment bij u gekomen waarop u dacht: ik wil eigenlijk adviseren om niet van start te gaan?»*

De heer **Oosthoek**: *«Oh ja, meerdere keren, maar ik had geen keuze. Weet u, omdat het besluit was genomen dat de V250 ingezet zou gaan worden, en met name omdat het alternatief weg was, hebben wij gewerkt aan hetgeen wel kon. Maar zoals ik u net zei, had ik veel liever gehad – en meerdere keren gedacht: oh, was het maar zo – dat we een «go/no go»-moment hadden gehad. Dan was mijn advies namelijk écht geweest: niet doen.»*

Mevrouw **Bergkamp**: *«Dus als er bijvoorbeeld een back-up was geweest – we hebben het net gehad over de Benelux-trein – was dan uw advies geweest om niet te starten?»*

De heer **Oosthoek**: *«Ja. Absoluut. Absoluut.»*

Mevrouw **Bergkamp**: *«Hebt u uw zorgen ook op die manier gedeeld? Hoe hebt u kenbaar gemaakt dat u op meerdere momenten dacht: we moeten eigenlijk niet van start gaan in december?»*

De heer **Oosthoek**: *«Ik heb nooit gezegd «we moeten niet van start gaan», want we wisten allemaal dat we wél van start moesten. Maar we hebben wel vaker – met «we» bedoel ik echt gewoon de mensen in het opstartteam, en ik kwam ook heel vaak de collega's van*

⁵⁸⁰ Verslag openbare verhoor van mevrouw Van Vroonhoven, vm. NS-directielid, 8 juni 2015.

⁵⁸¹ ProRail & NS Hispeed (26 november 2012). *Update bij het ingebruiknameadvies Fyra Internationaal, Nederlandse deel.*

⁵⁸² Verslag openbare verhoor van de heer Oosthoek, opstartmanager bij ProRail, 4 juni 2015.

⁵⁸³ ProRail & NS Hispeed (26 november 2012). *Update bij het ingebruiknameadvies Fyra Internationaal, Nederlandse deel.*

HSA-projectorganisatie tegen – gezegd: ja jongens, het is jammer dat het zo moet, maar we hebben geen keuze; we gáán.»⁵⁸⁴

Ook binnen HSA was duidelijk dat het van groot belang was om te starten. Het alternatief was immers veel slechter: het wegvallen van de Benelux-trein zonder dat daar iets voor in de plaats zou komen.

De heer **Siebers**: *«Dat zou betekenen dat we dan in elk geval op korte termijn geen alternatieve dienst zouden hebben.»⁵⁸⁵*

Het ingebruiknameadvies adviseert maatregelen te nemen om in te spelen op tegenvallende vervoersprestaties, zoals het achter de hand houden van extra personeel om storingen op te vangen, het opstellen van woordvoeringsscenario's en prioriteit geven aan reizigersvervoer door het uitstellen van opleiding en examineren, onderhoud en vernieuwing van treinstellen. Ook wordt geadviseerd niet per definitie zestien treinen per dag per richting te laten rijden, maar indien nodig minder: dertien of zelfs tien per dag.

De heer **Oosthoek**: *«Weet je, als het niet kan zoals het moet, moet het maar zoals het kan. In dit geval was het toch wel echt nodig, want we wisten dat het alternatief, de Benelux-trein, gewoon per 9 december uit de dienstregeling was genomen. En je wilt toch die reizigers vervoeren. Daar doe je het voor. Dan moet het maar zoals het kan.»⁵⁸⁶*

NS slaagt er niet in de belangrijkste aanbevelingen uit de ingebruiknameadviezen, namelijk een uitgebreider proefbedrijf uitvoeren en het daadwerkelijk oplossen van de materieelproblemen van de Fyra, tijdig uit te voeren. NS neemt wel de geadviseerde maatregelen om tijdens de dienst van de Fyra verstoringen op te kunnen vangen.

De heer **Siebers**: *«De adviezen die in die ingebruiknameadviezen stonden – in de laatste stonden er in totaal vijftien, meen ik – hebben we allemaal opgevolgd. Die gaven ons, wetende hoe lastig elke treinintroduktie is, juist het vertrouwen dat we er alles aan hadden gedaan wat we konden om met een betrouwbare dienst te starten.»⁵⁸⁷*

Rol van de inspectie bij het proefbedrijf

In het najaar van 2012 voert de ILT een aantal handhavingsinspecties uit bij vervoerder HSA. Een deel van de inspecties richt zich op de treinen van HSA, waaronder de Fyra, die vanaf september tussen Amsterdam en Rotterdam rijdt. De ILT is ook lid van het zogenoemde opstartteam, waar verder HSA en ProRail aan deelnemen. Het opstartteam volgt en begeleidt de introductie van de Fyra en bespreekt in dat kader onder meer de ingebruiknameadviezen. Op 22 augustus 2012 merkt de ILT in een vergadering van het opstartteam op dat door reeds bekende problemen met vooral het vertrekgerede krijgen van de Fyra's er een reële kans is dat de ingebruikname van de Fyra gepaard zal gaan met een lage punctualiteit. De ILT stelt de vraag of HSA en ProRail vertrouwen hebben in het rijden van de Fyra. HSA stelt voldoende vertrouwen te hebben, omdat er vooral problemen zijn bij het gereed krijgen van een Fyra voor vertrek

⁵⁸⁴ Verslag openbare verhoor van de heer Oosthoek, opstartmanager bij ProRail, 4 juni 2015.

⁵⁸⁵ Verslag openbare verhoor van de heer Siebers, vm. directeur HSA, 4 juni 2015.

⁵⁸⁶ Verslag openbare verhoor van de heer Oosthoek, opstartmanager bij ProRail, 4 juni 2015.

⁵⁸⁷ Verslag openbare verhoor van de heer Siebers, vm. directeur HSA, 4 juni 2015.

vanaf de opstelplaats in de Watergraafsmeer te Amsterdam. Als de Fyra eenmaal rijdt, valt de trein volgens HSA zelden uit.

De ILT stelt wel enige zorg te hebben over de opleiding van machinisten en voldoende beschikbaarheid van de treinen. Dit is ook door HSA en ProRail zelf gesignaleerd in hun ingebruiknameadvies, dat op 8 augustus 2012 is vastgesteld en ook met de ILT is gedeeld. In het ingebruiknameadvies is vermeld dat de Fyra's op dat moment gemiddeld tussen 20% en 35% van de tijd inzetbaar zijn, waarmee het niet mogelijk zal zijn een commercieel acceptabele prestatie te leveren en waardoor het voorbereidings- en opleidingsprogramma van rijdend personeel in gevaar komt. De ILT kondigt daarop aan wat vaker te gaan meerijden op de Fyra en een inspectie uit te gaan voeren op de Watergraafsmeer.

Op 5 en 7 september, 10 oktober en 13 december 2012 voert de ILT inspecties uit in Watergraafsmeer. Daarbij stelt de ILT geen overtredingen vast. Tussen 22 augustus 2012 en 17 januari 2013 voert de ILT op achttien verschillende dagen inspecties uit bij HSA. Er worden in die periode geen overtredingen geconstateerd of signalen afgegeven over de Fyra. De inspectie ziet wel dat er allerlei problemen zijn met de Fyra, zoals problemen met de tractie en de deuren en betrouwbaarheidsproblemen. De inspectie oordeelt echter dat bij deze problemen geen veiligheidsaspecten in het geding zijn en dat de problemen daarom buiten haar verantwoordelijkheid als toezichthouder vallen.

Concessieverlener houdt zich afzijdig

HSA en ProRail hebben hun ingebruiknameadviezen onder meer gedeeld met het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Mevrouw **Bergkamp**: «Over de ingebruiknameadviezen. Die deelde u niet met het ministerie?»

De heer **Oosthoek**: «Jawel. (...) Het ministerie wel. ILT zat in mijn opstartteam. Dus die kreeg alles.» (...)

Mevrouw **Bergkamp**: «Maar alle ingebruiknameadviezen gingen wel naar de stuurgroep, dus mensen hadden er in ieder geval vanuit de stuurgroep weet van kunnen hebben.»

De heer **Oosthoek**: «Ja.»

Mevrouw **Bergkamp**: «En in die stuurgroep zat het ministerie in ieder geval. Zat de ILT daar ook in?»

De heer **Oosthoek**: «Ja.»⁵⁸⁸

Hoewel uit de adviezen duidelijk blijkt dat HSA niet in staat zal zijn te voldoen aan de concessieafspraken over frequenties, punctualiteit en uitval, ziet het ministerie op dat moment geen aanleiding om in te grijpen.

Mevrouw **Schultz van Haegen**: «In hun [HSA en ProRail] ingebruiknameadviezen – zo heten die adviezen – stond ook steeds wat er misging en wat een potentiële oplossing zou zijn. Op een gegeven moment hadden wij daarvan ook kennis kunnen nemen, want die ingebruiknameadviezen waren weleens meegezonden met stukken voor een stuurgroepvergadering. Maar dan is het nog steeds de vraag of je als ministerie de rol van de vervoerder moet overnemen.»⁵⁸⁹

⁵⁸⁸ Verslag openbare verhoor van de heer Oosthoek, opstartmanager bij ProRail, 4 juni 2015.

⁵⁸⁹ Verslag openbare verhoor mevrouw Schultz van Haegen, minister van Infrastructuur en Milieu, 29 mei 2015.

Volgens de minister is hier achteraf echter wel een les uit te trekken.

Mevrouw **Schultz van Haegen**: *«Eén van de dingen die volgens mij van belang zijn, is dat je in de toekomst dit soort ingebruiknameadviezen gewoon actief agendeert en dus ook bespreekt. Dan blijft de verantwoordelijkheid voor de problematiek nog steeds liggen bij de vervoerder, want die wil ik niet overnemen.»*⁵⁹⁰

In april 2015 laat staatssecretaris Mansveld aan de Tweede Kamer weten hoe hier invulling aan wordt gegeven: in een «Stuurgroep-plus» zal nadrukkelijk aandacht worden besteed aan de betrouwbaarheid van een nieuw vervoersysteem. De stuurgroep bestaat uit de directeuren van NS, ProRail, Infrasppeed, het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en de ILT. De staatssecretaris schrijft dat de Stuurgroep-plus gezamenlijk go/no go-besluiten neemt ten aanzien van de start van een nieuw vervoerproduct op de HSL-Zuid. Die gezamenlijkheid gaat kennelijk echter niet zo ver dat het ministerie de vervoerder kan beletten een dienst te starten, aangezien het instellen van de Stuurgroep-plus volgens de staatssecretaris onverlet laat dat de vervoerder verantwoordelijk is en blijft voor een go/no go-besluit over nieuwe vervoersproducten.⁵⁹¹ Feitelijk verandert er dus weinig door de komst van de Stuurgroep-plus.

Mevrouw **Bergkamp**: *«Er gaat dus in die zin wat veranderen dat de vervoerder op het moment dat er zulke duidelijke signalen zijn, meer of beter bevraagd zal worden, waarna uiteindelijk in gezamenlijkheid een besluit wordt genomen over de start van een nieuwe dienst of een nieuwe trein?»*

Mevrouw **Mansveld**: *«Nee, niet in gezamenlijkheid. Nog steeds kan ik natuurlijk geen rode vlag in de rails stoppen. Als de trein voldoet aan alle voorwaarden en de concessiehouder, de vervoerder, denkt dat er een betrouwbare dienstregeling gereden kan worden, is het uiteindelijk altijd de verantwoordelijkheid van de vervoerder om die trein daadwerkelijk op de rails te zetten. (...) Uiteindelijk zegt die dat hij het wel of niet gaat doen. Er wordt echter wel door de hele vergadering bekeken of dat een wijs besluit is of niet.»*⁵⁹²

Het proefbedrijf van de Randstadrail en de rol van de inspectie

De Fyra is niet de enige nieuwe trein op het Nederlandse spoor met problemen. In 2006 is de RandstadRail na het in dienst nemen in totaal negen keer ontspoord. Dit is onder meer onderzocht door de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Eén van de conclusies van de Onderzoeksraad was dat het proefbedrijf te kort was geweest, ingegeven door het feit dat men zo snel mogelijk met de RandstadRail wilde starten. Het resultaat was dat de exploitatie startte terwijl de veiligheid niet geborgd was.⁵⁹³ Een andere conclusie was dat de inspectie de ingebruikname van de RandstadRail heeft toegestaan, maar dit niet zelf heeft gemotiveerd maar heeft vertrouwd op het oordeel van de keuringsinstantie. Staatssecretaris Huizinga meldde naar aanleiding van de Randstadrail-problemen in mei 2007 aan de

⁵⁹⁰ Verslag openbare verhoor mevrouw Schultz van Haegen, minister van Infrastructuur en Milieu, 29 mei 2015.

⁵⁹¹ Kamerstuk II 2014/15, 22 026, nr. 477.

⁵⁹² Verslag openbare verhoor van mevrouw Mansveld, staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, 12 juni 2015.

⁵⁹³ Onderzoeksraad voor Veiligheid (november 2008).

Tweede Kamer dat de inspectie bezig was met het opstellen van criteria voor goedkeuring van de overgang van proefbedrijf naar exploitatie.⁵⁹⁴

De inspectie heeft deze criteria inmiddels opgesteld en in haar processen beschreven. Voor de Fyra was dit regime echter niet van toepassing, waardoor de inspectie niet heeft toegezien op de uitvoering van het proefbedrijf. De inspectie heeft geen rol gehad bij het besluit om de exploitatie van de Fyra te starten. De inspectie heeft ook geen rol gehad bij het toezien op de opzet en resultaten van het integraal proefbedrijf, dus of er voldoende ritten worden uitgevoerd, en of uit het proefbedrijf blijkt dat ritten voldoende punctueel en zonder al te veel uitval kunnen worden uitgevoerd.

Volgens de inspecteur-generaal had de inspectie niet de mogelijkheid om een rol naar zich toe te trekken bij het proefbedrijf van de Fyra, omdat de Europese regelgeving dit niet zou toelaten. Dat leidt tot de merkwaardige situatie dat de inspectie wel toeziet op het proefbedrijf van relatief langzaam materieel over lokaal spoor, maar niet bij het proefbedrijf van hogesnelheidstreinen.

Mevrouw Thunnissen: *«U moet dit niet verbinden aan de Fyra. Bij de RandstadRail ging het namelijk over lokaal spoor. De inspectie moest de criteria daarvoor bepalen en het proces daarvoor inrichten; daarvoor was niets voorgeschreven. In Europa is dat niet het geval: daar is zoiets voorgeschreven en dan kunnen wij niet zo veel doen; wij kunnen dan niet zomaar eigen eisen stellen. Wij zijn daar dan natuurlijk niet voor verantwoordelijk. (...) Of je iets aan de markt laat of door de overheid laat doen, is een kwestie van appreciatie. Daarbij gaat het om een overtuiging. Zo'n vraagstuk ligt bij de wetgever. In de voorbereiding van dergelijke wetgeving wordt daarover in de lidstaten het debat gevoerd. (...) Er zijn heftige voorstanders van markt en van overheid. Zelf zitten we altijd in de tang tussen te weinig toezicht bij rampen en te veel toezicht in de rest van ons bestaan, administratieve lastendossiers en regeldrukdossiers. Dat is allemaal ten behoeve van een zo ruim mogelijke verantwoordelijkheid van bedrijven.»*⁵⁹⁵

Vanuit haar wettelijke taak voor toezicht op de spoorwegveiligheid had de inspectie wel de taak om toe te zien dat ritten – ook die in een integraal proefbedrijf – op een veilige manier werden uitgevoerd. De ritten mogen bijvoorbeeld geen gevaar opleveren voor andere gebruikers van het spoor. In het kader van dit veiligheidstoezicht heeft de inspectie ook inspecties uitgevoerd, bijvoorbeeld door mee te rijden met ritten van het integraal proefbedrijf.

Mevrouw Schultz van Haegen: *«Wij zitten niet in het proefbedrijf, maar zien wel toe op zo'n proefbedrijf om te zien of ze die proef wel op een veilige manier organiseren. Op die manier spelen wij dus een rol.»*⁵⁹⁶

⁵⁹⁴ Kamerstuk II 2006/07, 23 645, nr. 160.

⁵⁹⁵ Verslag openbare verhoor van mevrouw Thunnissen, inspecteur-generaal Inspectie Leefomgeving en Transport, 3 juni 2015.

⁵⁹⁶ Verslag openbare verhoor van mevrouw Schultz van Haegen, minister van Infrastructuur en Milieu, 29 mei 2015.

9.5 Samenwerkingsovereenkomst met NMBS

Om het internationale vervoer naar Brussel tot stand te brengen, is een samenwerkingsovereenkomst tussen HSA en NMBS noodzakelijk. Bij de aanbesteding van de HSL-concessie is namelijk afgesproken dat er een samenwerkingsovereenkomst zou komen tussen de Nederlandse en Belgische vervoerder. In de samenwerkingsovereenkomst worden onder andere afspraken vastgelegd over de verbindingen die gereden gaan worden. De Staat had bij de aanbesteding van de HSL-concessie voorzien dat de vervoerders voorafgaand aan de ondertekening van de concessieovereenkomst in 2001 al overeenstemming zouden bereiken over samenwerkingsafspraken. Daartoe heeft de Nederlandse Staat in juli 2000 een overeenkomst met NMBS gesloten en is vervolgens een conceptcontract tussen NMBS en de beoogde vervoerder toegevoegd aan de ITT. In 2001 komt het ondanks dit conceptcontract niet tot een overeenkomst. Na ruim tien jaar en vele moeizame onderhandelingen komt deze samenwerkingsovereenkomst uiteindelijk pas in december 2012 tot stand.

Gezamenlijke conclusies Peijs en Vande Lanotte leiden niet tot samenwerkingsovereenkomst

Al voor ondertekening van de concessieovereenkomst blijkt dat er op een aantal punten onenigheid is tussen HSA en NMBS. Die onenigheid komt voort uit afspraken over de verbindingen Den Haag–Brussel en Breda–Brussel die de Nederlandse Staat wel met HSA heeft gecontracteerd, maar waarover de Nederlandse Staat noch met NMBS noch met de Belgische Staat afspraken heeft gemaakt. Minister Peijs zegt daarover:

Mevrouw **Peijs**: *«Met de Belgische staat is afgesproken: Amsterdam–Rotterdam–Antwerpen–Brussel. Ik denk dat er af en toe een groot misverstand is, namelijk dat ook Breda en Den Haag daarbij waren. Dat was niet zo.(...)»*

De heer **Van Gerven**: *«Ja en het bedienen van Den Haag en Breda – zeg maar: de route Den Haag–Breda–Brussel – was niet afgesproken met de Belgische staat en NMBS?»*

Mevrouw **Peijs**: *«Nee, dat was niet afgesproken.»*

De heer **Van Gerven**: *«Had dat wel moeten? Was dat beter geweest?»*

Mevrouw **Peijs**: *«Nou, ik denk dat zij dat niet afgesproken zouden hebben. Voor een overeenkomst heb je natuurlijk altijd twee kanten nodig. De Belgen waren ervan overtuigd dat dat verlieslatende lijnen zouden zijn. Zij zouden die nooit afgesproken hebben.»⁵⁹⁷*

Een complicerende factor op dit punt is de financiële situatie bij de Belgische spoorwegen:

Mevrouw **Peijs**: *«De Belgische minister had zojuist tegen zijn spoorbedrijf, dat zwaar verlies maakte, gezegd dat het niets meer mocht ondernemen wat verlieslatend zou zijn. Ze hebben altijd volgehouden dat «Den Haag» en «Breda» verlieslatende lijnen zouden zijn. Vandaar dat het een heel moeilijke boodschap was, ook voor de Belgische minister. (...) Ik denk dat de minister van Financiën van Nederland in zo'n zelfde situatie ook niet zou staan te springen om iets nieuws te beginnen waarover hij van*

⁵⁹⁷ Verslag openbare verhoor van mevrouw Peijs, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 28 mei 2015.

*zijn specialisten hoort dat dat verlies gaat opleveren. Dat zou ook hij niet fijn vinden.»*⁵⁹⁸

Een tweede complicerende factor is de rijtjedenclaim. In de jaren negentig van de vorige eeuw spreken de Belgische en Nederlandse Staat af om een bepaalde rijtijd over de toekomstige hogesnelheidslijn van Brussel tot de Nederlandse grens te waarborgen. Na aanleg van de HSL-Zuid blijken de berekeningen van NMBS echter niet te kloppen, waardoor de rijtijd langer is. De Nederlandse Staat dreigt daarom al jaren met een claim van € 300 miljoen, vanwege de grote investering die de Staat deed in zowel het Nederlandse als het Belgische deel van de hogesnelheidslijn.

Een ander discussiepunt tussen de vervoerders is de looptijd en continuïteit van de samenwerkingsovereenkomst. NMBS wil zekerheid verkrijgen dat de afspraken overeind blijven, ook na een eventueel faillissement van HSA, en gebruikt dit punt in de onderhandelingen.

De heer **Descheemaeker**: *«Zowel bij mijzelf als bij mijn medewerkers werd HSA, misschien terecht, niet echt serieus genomen. Volgens onze analyse was het heel duidelijk dat een bedrijf dat voor 90% een filiaal van NS was, uiteindelijk, als het echt moeilijk zou worden, toch door NS zou worden aangestuurd. (...) Wat was HSA? Het was een bedrijf dat failliet ging. Het was een bedrijf dat zich had geëngageerd voor zaken die het niet kon waarmaken. Het was een bedrijf dat geen treinen had gekocht, maar die moest gaan halen bij een ander bedrijf. Het bedrijf stond onder het regime van de hoofddirectie van NS. Dat bedrijf moest uiteindelijk gaan onderhandelen met een garage in Watergraafsmeer om de treinen, die niet van HSA waren, te laten onderhouden. (...) Ik heb mijn analyse gemaakt. Ik heb bepaalde zwakheden in het systeem ontdekt. Bij het realiseren van mijn objectieven en onze agenda heb ik aan de onderhandelingstafel soms gebruik kunnen maken van die analyse. (...) Iedereen speelt met de kaarten die hij in het kaartspel toebedeeld krijgt.»*⁵⁹⁹

Minister Peijs poogt de kwesties die spelen met de Belgische Staat en NMBS op te lossen. Haar Belgische collega, toenmalig Minister Vande Lanotte, noemt zij één van de beste onderhandelaars die ze ooit is tegengekomen.⁶⁰⁰ Op 6 maart 2005 komen Peijs en Vande Lanotte tot zogenaamde «gezamenlijke conclusies» (zie ook hoofdstuk 5). In die gezamenlijke conclusies, ook wel het ministerieel akkoord genoemd, spreken Peijs en Vande Lanotte onder meer af:

- NMBS en HSA te verzoeken achtmaal per dag een treindienst uit te voeren van Den Haag Centraal via Rotterdam, Breda, Brecht, Antwerpen, Mechelen, Brussel Centraal naar Brussel Zuid, met een ingroeiperiode van twee jaar vanaf de aanvangsdatum. Deze dienst wordt uitgevoerd met Fyra's. Wie welke trein voor zijn rekening neemt, is punt van nader overleg tussen de vervoerders NMBS en HSA.
- In ruil voor de medewerking van België en NMBS aan de exploitatie van deze treindienst zullen de Nederlandse overheid en de Nederlandse vervoerder HSA afzien van enige poging schade als gevolg van

⁵⁹⁸ Verslag openbare verhoor van mevrouw Peijs, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 28 mei 2015.

⁵⁹⁹ Verslag openbare verhoor van de heer Descheemaeker, vm. gedelegeerd bestuurder NMBS, 5 juni 2015.

⁶⁰⁰ Verslag openbare verhoor van mevrouw Peijs, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 28 mei 2015.

eerder gedane reistijdenopgave op de Belgische overheid en/of NMBS holding, Infrabel dan wel NMBS te verhalen.⁶⁰¹

Minister Peijs omschrijft de gezamenlijke conclusies als een soort «*agreed minutes*»:

De heer **Van Gerven**: «*Waarom gezamenlijke conclusies?*»

Mevrouw **Peijs**: «*U bedoelt: waarom geen vaste afspraak met een handtekening eronder?*»

De heer **Van Gerven**: «*Ik geloof dat onder de conclusies wel een handtekening staat, maar kunt u aangeven wat die conclusies beheldden en wat de status daarvan was?*»

Mevrouw **Peijs**: «*Het waren eigenlijk «agreed minutes». Dat is de Engelse term. (...) Eigenlijk waren het gewoon notulen, waar we het over eens waren. Het waren verslagen van vergaderingen, waar we het over eens waren. Daarin hebben we een aantal afspraken gemaakt.»⁶⁰²*

Minister Peijs meldt de Tweede Kamer op 11 maart 2005 dat zij een akkoord heeft gesloten met de Belgische minister Vande Lanotte. Zij meldt dat de combinatie van de verbindingen Breda–Brussel en Den Haag–Brussel resulteert in meer verbindingen vanuit Den Haag, maar dat daar wel een langere reistijd tegenover staat. Die extra reistijd is niet nader gespecificeerd. De extra reistijd van een stop is echter niet verwaarloosbaar. Station Breda ligt aan conventioneel spoor, waarvoor de HSL-Zuid verlaten moet worden. Belangrijker nog is dat de trein vervolgens gekeerd moet worden om door te kunnen rijden naar Brussel. De extra reistijd bedraagt tenminste vijftien minuten. Een belangrijk deel van de rijtijdwinst van de HSL-Zuid gaat op de reis Den Haag–Brussel verloren door de extra stop in Breda.

Tweede Kamerleden stellen hierover geen nadere vragen aan de minister. Er wordt wel gevraagd wat de reistijdwinst is ten opzichte van de situatie op dat moment in 2005, maar niet wat het verschil is met de verwachte reistijd van een rechtstreekse verbinding Den Haag–Brussel.

De gezamenlijke conclusies van de ministers vormen geen oplossing voor het probleem tussen de vervoerders bij het totstandbrengen van een samenwerkingsovereenkomst. Een belangrijk punt in de discussie tussen HSA en NMBS is dat de verbindingen Den Haag–Brussel en Breda–Brussel verlieslatend zouden zijn, in ieder geval voor NMBS. Met de gezamenlijke conclusies voegen de bewindspersonen de beide verbindingen samen tot de verbinding Den Haag–Breda–Brussel. Beide ministers maken geen verdere afspraken over de verdeling van kosten en opbrengsten van de verbinding Den Haag–Breda–Brussel. Dat mogen de vervoerders onderling uitvechten. Deze oplossing van beide bewindspersonen levert echter geen wezenlijke bijdrage aan de oplossing van het probleem: ook van de nieuwe, samengevoegde verbinding meent NMBS dat deze verlieslatend is. In de gezamenlijke conclusies is weliswaar vastgelegd dat de Belgische Staat de rijtijdenclaim kwijtgescholden krijgt maar er is niet toegezegd dat de Belgische vervoerder middelen krijgt ten behoeve van de verlieslatende lijn Den Haag–Breda–Brussel.

⁶⁰¹ Kamerstuk II 2008/09, 22 026, nr. 295. De omvang van de claim werd overigens geschat op ergens tussen de 200 en 300 miljoen euro (zie verslag openbare verhoor van de heer Descheemaeker, vm. gedelegeerd bestuurder NMBS, 5 juni 2015).

⁶⁰² Verslag openbare verhoor van mevrouw Peijs, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 28 mei 2015.

De afspraak om de verbindingen Den Haag–Brussel en Breda–Brussel om te zetten in de verbinding Den Haag–Breda–Brussel wordt in 2009 geformaliseerd. Per juli 2009 wordt de concessieovereenkomst uit 2001 omgezet in een publiekrechtelijke concessie.⁶⁰³ In de concessie staat nu dat HSA acht verbindingen per dag Den Haag–Breda–Brussel zal verzorgen. Dit in plaats van de vier verbindingen Den Haag–Brussel en zestien verbindingen Breda–Brussel zoals die oorspronkelijk in de concessieovereenkomst stonden.

Discussie over kosten staat samenwerkingsovereenkomst in de weg
Vervolgens moeten de beide vervoerders met elkaar om tafel om overeenstemming te bereiken. Zij overleggen hierover met elkaar en treffen voorbereidingen om ieder één extra Fyra te bestellen voor de verbinding. Eind juni 2005 laat NMBS echter aan HSA weten niet over te kunnen gaan tot het daadwerkelijk bestellen van de trein, omdat de Belgische Staat geen concrete toezeggingen heeft gedaan over compensatie van de kosten die NMBS moet maken. In 2006 heeft minister Peijs er nog wel vertrouwen in dat de financiële middelen die nodig zijn voor de extra trein worden opgenomen in de Belgische begroting.

De heer **Van Gerven**: *«Vervolgens zeiden u en uw Belgische collega tegen de vervoerders: ga aan tafel om overeenstemming te bereiken. Had u de verwachting dat beide vervoerders er toen wel uit zouden komen?»*
Mevrouw **Peijs**: *«Ja, die verwachting had ik. Een jaar later, in 2006, ben ik nog terug geweest bij de Belgische staatssecretaris. Die meldde mij toen dat hij een voorstel had voor de Belgische begroting, dat inhield dat hij een extra treinstel zou gaan bestellen.» (...)*

De heer **Van Gerven**: *«U had dus de verwachting dat de Belgische spoorwegen daar uitvoering aan zouden geven?»*

Mevrouw **Peijs**: *«Ja, vooral toen ik zag dat zijn opvolgers ... Wij werden natuurlijk best wel ongerust toen hij na 2005 wegging. Toen ben ik dus bij de staatssecretaris geweest. Na dat gesprek had ik dat vertrouwen. Dat was op dat ogenblik natuurlijk belangrijk: gaat ook die opvolger die «agreed minutes» of gezamenlijke conclusies delen en in werkelijkheid omzetten? Bij mijn bezoek vertelde hij over zijn voorstel, dat hij bij de begrotingsbehandeling zou inbrengen. Toen had ik dat vertrouwen.»⁶⁰⁴*

De Belgische Staat neemt de kosten voor de extra trein echter niet op in de begroting. Ook minister Eurlings doet een aantal pogingen om de extra trein besteld te krijgen, maar ook hij ontvangt lange tijd nul op het rekest.

De heer **Eurlings**: *«Ik heb de Belgische bewindspersonen, vier op rij, iedere keer voorgehouden: goede burens verwachten dat nu ook u zich aan uw afspraak houdt. Ik heb wel eens gekscherend gezegd: we kwamen vaak terug naar Nederland met een volle maag – er werd altijd met lunch vergaderd – maar wel met lege handen. Pas op het allerlaatst heeft Minister Vervotte mij een brief laten zien waarin zwart-op-wit stond dat haar opdracht als Minister aan de NMBS was om het treinstel te bestellen. Toen dachten wij dat drieënhalf jaar moeite uiteindelijk wel resultaat had*

⁶⁰³ Op grond van de Wet Personenvervoer 2000 (ingangsdatum 1 januari 2001) mag alleen openbaar vervoer verricht worden op basis van een concessie. Ten tijde van de aanbesteding van de concessie voor het vervoer over de HSL-Zuid was de Wp2000 nog niet in werking getreden. De afspraken tussen de Staat en HSA zijn daarom destijds vastgelegd in een privaatrechtelijke concessieovereenkomst. Met ingang van 1 juli 2009 is deze overeenkomst omgezet in een publiekrechtelijke concessie.

⁶⁰⁴ Verslag openbare verhoor van mevrouw Peijs, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 28 mei 2015.

gehad, maar tot mijn grote teleurstelling blijkt ook dat niet geleid te hebben tot het bestellen van een trein.»⁶⁰⁵

Later zal blijken dat NMBS desondanks de extra trein nooit bestelde. Op 4 juli 2011 spreekt minister Vervotte met minister Schultz van Haegen:

Mevrouw **Schultz van Haegen**: *«Met mevrouw Vervotte verliep het overigens ook al niet soepel, want die was ook niet echt genegen om het twintigste treinstel waarover we een discussie hadden, snel te bestellen. (...) Toen ik bij mevrouw Vervotte kwam, zei ze: nou, we zijn er nog niet uit en willen nog nader onderzoek doen – dat was in de zomer – en ik kom er in november wel op terug. In november bleek het kabinet te wisselen en kwam er een opvolger.»⁶⁰⁶*

De heer Descheemaeker, voormalig gedelegeerd bestuurder van NMBS, licht in zijn openbaar verhoor toe waarom NMBS de extra trein nooit heeft besteld:

De heer **Descheemaeker**: *«Mijn positie was de volgende. Ik heb haar aan minister Vande Lanotte en ongeveer elke hem opvolgende minister laten weten. Ik heb gezegd: indien u wenst dat die trein gaat rijden, dan zult u daarvoor moeten betalen. Immers, die trein zal ons een bijkomend operationeel verlies per jaar opleveren (...) en in onze kapitaalsplanning hebben wij die investering niet voorzien. Ik heb gezegd: als u ons dus ongeveer 20 miljoen euro extra geeft voor die trein, dan gaan we hem kopen. De Belgische Staat moet dan ook nog toezeggen om ad vitam aeternam elk jaar ongeveer 10 miljoen tot 12 miljoen euro voor die verbindingen bij te passen. Ik ga echter de onderneming die ik leid niet laten investeren (...) in iets dat een bijkomend verlies voor de vennootschap met zich mee zal brengen. (...) Misschien was die verbinding er wel altijd gebleven, maar stel dat ze vijftientig of dertig jaar zou bestaan. Daarbij kwam nog de 20 miljoen. Dan had de Belgische Staat dus, laten we zeggen, dertig jaar maal 10 miljoen is 300 miljoen moeten bijpassen, plus 20 miljoen is 320 miljoen.»⁶⁰⁷*

In het najaar van 2011 sluiten NS en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu het zogeheten onderhandelakkoord. Onderdeel daarvan is de afspraak dat de verbinding Den Haag–Breda–Brussel wordt vervangen door Breda–Antwerpen, zodra dat juridisch en operationeel mogelijk is. Deze afspraak is gemaakt met het oog op het verbeteren van de integrale businesscase van HSA (zie §5.9). Ook HSA en de minister hebben daarmee een belang dat de verbinding Den Haag–Breda–Brussel van tafel gaat.

De vervoerders moeten echter ook over de verbinding Breda–Antwerpen afspraken maken en een samenwerkingsovereenkomst sluiten. De vervoerders zijn hierover vanaf het najaar van 2011 onderling in overleg. Voor NMBS geldt dat ook de verbinding Breda–Antwerpen verlieslatend is. NMBS is slechts bereid mee te werken aan deze verbinding indien de Belgische Staat de verliezen dekt.

⁶⁰⁵ Verslag openbare verhoor van de heer Eurlings, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 28 mei 2015.

⁶⁰⁶ Verslag openbare verhoor van mevrouw Schultz van Haegen, minister van Infrastructuur en Milieu, 29 mei 2015.

⁶⁰⁷ Verslag openbare verhoor van de heer Descheemaeker, vm. gedelegeerd bestuurder NMBS, 5 juni 2015.

Richting de Belgische Staat houdt minister Schultz van Haegen vast aan de gezamenlijke conclusies uit 2005, waarbij de verbinding Den Haag–Breda–Brussel overeen is gekomen.⁶⁰⁸ Binnen de top van NS en HSA leeft begin 2012 de overtuiging dat de minister de gezamenlijke conclusies uit 2005 pas wil laten vallen zodra de Belgische Staat bevestigt dat het twintigste treinstel definitief van de baan is, en daarmee ook de verbinding Den Haag–Breda–Brussel. Binnen NS wordt gedacht dat een belangrijke reden daarvoor is dat de minister dan het opgeven van de verbinding met Den Haag ook aan de gemeente Den Haag kan uitleggen. Bij de vervoerders HSA en NMBS is echter eind 2011 al wel duidelijk geworden dat het Ministerie van Infrastructuur en Milieu de verbinding Breda–Antwerpen als een acceptabel alternatief ziet voor Den Haag–Breda–Brussel.

Intussen neemt de noodzaak voor een samenwerkingsovereenkomst toe. In maart 2012 besluit de NS-directie dat met ingang van de nieuwe dienstregeling, 9 december 2012, de Fyra de Benelux-trein vervangt.⁶⁰⁹ Dit verhoogt de druk op het tot stand brengen van een samenwerkingsovereenkomst. Immers, bij de ondertekening van de concessieovereenkomst zijn HSA, NMBS en de Nederlandse Staat contractueel overeengekomen, in het zogenoemde conceptcontract, dat zonder een door de Nederlandse Staat goedgekeurde samenwerkingsovereenkomst het starten van internationaal vervoer over de HSL niet is toegestaan. En met het verdwijnen van de Benelux-trein betekent dit dat, zonder samenwerkingsovereenkomst, er – op de Thalys na – helemaal geen treinvervoer tussen Amsterdam en Brussel plaatsvindt.

De heer **Descheemaecker**: *«Er is toen door alle drie de partijen enorm blufpoker gespeeld. Naar mijn gevoel – ik spreek dus alleen voor mijzelf – was het als volgt. Nederland had voor de Zeeland Express het rijpad van de klassieke Benelux-trein weggegeven, althans anders ingepland. Zijn pokerspel was: de treinen moeten rijden want anders is er geen enkele trein en de Belgen zullen wel meegaan. Mijn pokerspel was: als jullie dat denken, dan gaan we daar nog bovenop en gaan we desnoods, als de Fyra niet rijdt, de internationale trein aanbieden aan de grens. De Nederlandse minister en de CEO van de Nederlandse Spoorwegen moesten dan maar aan elkaar en aan het Nederlandse parlement uitleggen waarom er geen verbinding met België meer is, want onze Belgische trein zou dan aan de grenspost staan.»*⁶¹⁰

Najaar 2012: nog altijd geen samenwerkingsovereenkomst

In België wordt in het najaar van 2011 een nieuwe minister verantwoordelijk voor het HSL-dossier, minister Magnette. Het lukt minister Schultz van Haegen lange tijd niet met hem in contact te geraken. Een concreet aanbod van minister Schultz van Haegen om op 6 juni 2012 met elkaar te spreken, slaat minister Magnette af. Minister Schultz van Haegen omschrijft de moeizame pogingen met minister Magnette in contact te treden als volgt:

⁶⁰⁸ Ministerie van Infrastructuur en Milieu. minister Schultz van Haegen. Brief aan minister Vervotte inzake overleg spoorverbindingen Nederland–België, 31 oktober 2011.

⁶⁰⁹ Verslag openbare verhoor van mevrouw Van Vroonhoven, vm. NS-directielid, 8 juni 2015 en verslag openbare verhoor van de heer Siebers, directeur HSA, 4 juni 2015.

⁶¹⁰ Verslag openbare verhoor van de heer Descheemaecker, vm. gedelegeerd bestuurder NMBS, 5 juni 2015.

Mevrouw **Schultz van Haegen**: «Van de zijde van de heer Magnette werd er gewoon geen ingang gegeven, totdat het zo hoog opliep dat ik in de Kamer een keer heb gedreigd dat ik met een matras voor zijn deur zou gaan liggen. Uiteindelijk heb ik minister-president Di Rupo, toen die op bezoek kwam, gevraagd om contact te leggen met de heer Magnette, omdat het toch niet zo kan zijn dat je, als je als minister van het ene land belet vraagt bij de minister van het andere land, gewoon niet binnenkomt.»⁶¹¹

In de tussentijd ontvangt minister Schultz van Haegen op 19 juni 2012 wel een conceptsamenwerkingsovereenkomst, opgesteld door NMBS en HSA. Op dat moment laten de vervoerders het ministerie tevens weten dat de gezamenlijke vervoersmaatschappij (GVO) die NMBS en HSA zouden oprichten, van waaruit zij het internationale vervoer zullen uitvoeren, er niet gaat komen. De samenwerking krijgt dus een minder vergaande vorm dan aanvankelijk was overeengekomen in het conceptcontract.

De gemeenschappelijke vervoersonderneming (GVO)

In de concessieovereenkomst is vastgelegd dat HSA verplicht is samen te werken met NMBS. Daarbij is afgesproken dat samen met NMBS een gemeenschappelijke vervoersonderneming (GVO) moet worden opgericht. Aanvankelijk hebben HSA en NMBS ook de intentie om tot een GVO te komen. HSA en NMBS streven de GVO niet alleen na omdat het een contractuele verplichting is, maar ook met het oog op een betere onderlinge samenwerking. HSA en NMBS vaardigen een aantal medewerkers af naar een kantoor in Breda die samen voorbereidende activiteiten treffen, vooruitlopend op de formele oprichting van de GVO.

In april 2004 laat aandeelhouder KLM aan HSA weten bezwaren te hebben tegen de voorgenomen structuur van de GVO. KLM wil dat HSA een meer zelfstandige positie behoudt. HSA en NMBS spreken vervolgens in 2005 af dat de GVO beleidsvoorbereidend en uitvoerend is, maar dat besluiten worden genomen in een stuurgroep voor de GVO waarin HSA en NMBS deelnemen.

In het najaar van 2007 is het van formele oprichting van een GVO nog altijd niet gekomen. Een lastig punt voor de vervoerders is dat HSA met de Fyra zowel internationaal als binnenlands vervoer wil verzorgen, maar dat de GVO alleen gaat over het internationale vervoer. Veel zaken waaraan gewerkt moet worden zijn echter zowel voor het binnenlandse als het internationale vervoer relevant. NMBS dringt aan op een keuze: of een sterke GVO opzetten, of samenwerken vanuit de bestaande organisaties. HSA pleit voor een lichte vorm van samenwerking in de vorm van een joint venture. NMBS heeft echter een voorkeur voor een sterke GVO-organisatie met eigen verantwoordelijkheden. Als HSA dat niet wil, is NMBS echter wel bereid om met een joint venture akkoord te gaan. Resultaat is dat begin 2008 wordt besloten dat er geen GVO-organisatie wordt opgericht. Het gezamenlijk team in Breda wordt opgeheven en de medewerkers keren terug naar hun organisaties, HSA en NMBS.

⁶¹¹ Verslag openbare verhoor van mevrouw Schultz van Haegen, minister van Infrastructuur en Milieu, 29 mei 2015.

Uiteindelijk lukt het, na een bemiddelingspoging van premier Rutte en de Belgische premier Di Rupo⁶¹² een ontmoeting tussen de beide bewinds- personen Schultz van Haegen en Magnette te organiseren. Op 4 oktober 2012 vindt een gesprek plaats, nog slechts twee maanden voor de geplande start van de dienst Amsterdam–Brussel. Minister Schultz van Haegen meldt de conceptsamenwerkingsovereenkomst zoals die dan voorligt af te zullen wijzen, vooral omdat het overeengekomen vervoers- aanbod van 32 keer per dag Amsterdam–Brussel hierin niet is opgenomen. Wel is zij bereid de verbinding Den Haag–Breda–Antwerpen– Brussel op te geven, mits daar een zeer goede HSL-verbinding op het traject Antwerpen–Breda tegenover komt te te staan. Minister Magnette geeft echter aan de contractuele verplichtingen uit de gezamenlijke conclusies niet te kunnen nakomen, omdat hij de benodigde middelen niet op de begroting heeft staan. Hij stelt voor dat de Nederlandse Staat de verbinding Breda–Antwerpen volledig betaalt. Wat minister Schultz van Haegen betreft, maakt minister Magnette op 4 oktober 2012 in ieder geval duidelijk dat de extra trein niet besteld wordt:

Mevrouw **Schultz van Haegen**: *«Toen zei ik: ik kom hier om van u te horen dat het twintigste treinstel inmiddels is besteld door België en ook spoedig geleverd zal worden. Toen heeft hij aangegeven dat hij zich niet gebonden voelde aan het contract uit 2001. Hij zei: inmiddels is er heel veel veranderd; ik vind niet dat ik dat treinstel moet bestellen, want het gaat om onrendabele lijnen. Het antwoord was eigenlijk gewoon «nee». Eindelijk een goed nee, want daarvoor was het steeds uitstel, uitstel en uitstel. Nu was het gewoon duidelijk.»*⁶¹³

De weigering van minister Magnette vormt voor minister Schultz van Haegen aanleiding om een bindend adviesprocedure op te starten:

Mevrouw **Schultz van Haegen**: *«Toen heb ik geantwoord: dan rest mij niets anders dan het aanspannen van een procedure, want we hebben gewoon afspraken met elkaar; als ik aan alle afspraken die we in het verleden met uw land hebben gemaakt ook ineens geen waarde meer hecht, zouden we een heel ander gesprek hebben.»*⁶¹⁴

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu meldt in november 2012 aan de vervoerders dat zonder goedgekeurde samenwerkingsovereenkomst de Fyra niet mag starten. Descheemaecker legt echter uit hoe NMBS na het afwijzen van de samenwerkingsovereenkomst in september 2012 door Minister Schultz van Haegen vanuit zijn perspectief gezien «in een zetel» terecht komt:

De heer **Descheemaecker**: *«Waarschijnlijk om goede binnenlandse redenen in de discussie met NS vond de minister het niet passend om wat wij als NS en NMBS gezamenlijk voorstelden, te aanvaarden. Dat stond haar vrij. Dat begrijp ik ook. Dat stelde ons echter in een betere positie. Aangezien zij weigerde om goed te keuren hetgeen voorlag, móchten wij zelfs niet rijden met de Fyra. (...) NS had zichzelf in de hoek gezet door eigenlijk alle rijpaden ... Op dat moment wist ik al dat NS geen rijpaden meer kon vrijmaken voor een alternatief aanbod. Ik zat dus eigenlijk in*

⁶¹² Verslag openbare verhoor van mevrouw Schultz van Haegen, minister van Infrastructuur en Milieu, 29 mei 2015.

⁶¹³ Verslag openbare verhoor van mevrouw Schultz van Haegen, minister van Infrastructuur en Milieu, 29 mei 2015.

⁶¹⁴ Verslag openbare verhoor van mevrouw Schultz van Haegen, minister van Infrastructuur en Milieu, 29 mei 2015.

mijn luie zetel te wachten: van de minister mochten wij niet beginnen, de Nederlandse Spoorwegen hadden geen alternatief meer en de tijd tikte verder.»⁶¹⁵

De minister laat de Tweede Kamer weten de samenwerkingsovereenkomst af te wijzen.⁶¹⁶ De Tweede Kamer staat achter de lijn van de minister om de verbinding met Breda niet te laten vallen en neemt op 31 oktober 2012 met algemene stemmen een motie aan waarin staat dat de Fyra Amsterdam–Brussel alleen mag starten als deze, in afwachting van een definitieve oplossing voor Breda, ook een tussenstop in Breda maakt. Ook roept de motie de regering op zich maximaal in te spannen om in ieder geval voor het traject Breda–Antwerpen het tarief van de Benelux-trein in stand te houden en om in de toekomst een robuuste en permanente verbinding tussen Brabant en Antwerpen tegen regulier tarief te laten realiseren.⁶¹⁷

De start van de Fyra tussen Amsterdam en Brussel hebben de vervoerders voorzien voor 9 december 2012. Op dat moment wordt in ieder geval de Benelux-trein uit de dienst genomen. Mocht de start van de Fyra dus geen doorgang vinden, omdat er geen goedgekeurde samenwerkingsovereenkomst zou zijn, dan zou het vervoersaanbod ernstig verslechteren. Minister Schultz van Haegen weerspreekt echter dat zij met de rug tegen de muur staat om de overeenkomst toch maar goed te keuren, omdat er 9 december 2012 anders geen Fyra-verbinding zou zijn tussen Amsterdam en Brussel:

Mevrouw Schultz van Haegen: *«Zo voelde het niet. U vraagt mij eigenlijk: stel dat u een slechter bod had gekregen, had u daar dan niet beter akkoord mee kunnen gaan omdat u wilde dat alles in december ging rijden? Maar dan was er in december ook een onvolledig aanbod geweest. Dan kun je beter zeggen: ik keur de samenwerkingsovereenkomst zoals die er nu ligt niet goed; ga het huiswerk maar overdoen en zorg ervoor dat er in december wel een volwaardig aanbod is.»⁶¹⁸*

In de tussentijd is op 5 november 2012 het tweede kabinet-Rutte agetreden. Het spoordossier is met die kabinetswissel overgegaan van de portefeuille van minister Schultz van Haegen naar de portefeuille van staatssecretaris Mansveld. Minister Schultz van Haegen zegt hierover:

De heer Van Gerven: *«Had de staatssecretaris eigenlijk nog ruimte om verschillende opties te verkennen? Of was er uiteindelijk maar één optie mogelijk, namelijk een samenwerkingsovereenkomst accepteren, een beetje op voorwaarde van wat de Belgen wilden?»*

Mevrouw Schultz van Haegen: *«Ik geloofde wel dat er meer opties waren, anders zou ik niet zeggen: ga het huiswerk maar opnieuw doen en kom met een betere samenwerkingsovereenkomst. Ik geloofde zeker dat die opties er waren.»*

De heer Van Gerven: *«Had u een andere optie gekozen?»*

Mevrouw Schultz van Haegen: *(...) «Ik weet niet welke zij uiteindelijk gekozen heeft en waarom. Ik weet wel dat zij – we hebben daar natuurlijk met elkaar over gesproken – heeft gezegd: ik vind het belangrijk om*

⁶¹⁵ Verslag openbare verhoor van de heer Descheemaeker, vm. gedelegeerd bestuurder NMBS, 5 juni 2015.

⁶¹⁶ Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 368.

⁶¹⁷ Kamerstuk II 2012/13, 29 984, nr. 319.

⁶¹⁸ Verslag openbare verhoor van mevrouw Schultz van Haegen, minister van Infrastructuur en Milieu, 29 mei 2015.

opnieuw onderhandelingen aan te gaan in plaats van in een procedure te blijven zitten. Toen heb ik gezegd: dat lijkt me prima, want er zitten aan twee kanten nieuwe gezichten. De heer Magnette was volgens mij inmiddels burgemeester van Charleroi geworden en onze staatssecretaris was ook nieuw. Het was haar verantwoordelijkheid, dus als zij het liever via onderhandelingen wilde doen, was dat prima. Dat heeft ze ook gedaan en daar is ze ook uitgekomen.»⁶¹⁹

Overeenstemming op het laatste moment: Staat doet concessies
Pas op 3 december 2012, bereiken de Nederlandse Staat, HSA en NMBS overeenstemming. Dit is net op tijd, want slechts zes dagen later start de Fyra met de treindienst Amsterdam–Brussel. Resultaat van de onderhandelingen is een goedgekeurde samenwerkingsovereenkomst, zonder de verbinding Den Haag–Breda–Brussel. Descheemaecker schetst zijn beleving bij het verloop van die onderhandelingen in december:

De heer **Descheemaecker**: *«We zijn toen met zijn drieën aan tafel gaan zitten. (...) Ik zat eigenlijk in een zetel. Het was één week voor de Fyra moest beginnen te rijden. (...) Heel concreet betekende dit dat er helemaal geen alternatief meer was, dat NS en de staatssecretaris met de vingertjes naar elkaar zouden wijzen en dat wij de lachende derde zouden zijn. Dat zette mij in een onwaarschijnlijke onderhandelingspositie: ik kon alles blokkeren en ik kon alles toegeven. Ik had voor mezelf een aantal doelen op een rijtje gezet en die zijn eigenlijk allemaal gerealiseerd. (...) Een samenwerkingsovereenkomst, het wegonderhandelen van de claim van 300 miljoen, de zekerheid dat, mocht ... Eigenlijk hebben we daar de volledige deal gemaakt. Alle doelen hebben we bereikt. Het kostte de Belgische Staat niks. Het kostte NMBS niks. We hoefden de treinen nog altijd niet af te nemen. Het waren de Nederlandse treinen die begonnen te rijden. En de Benelux-trein was weg.⁶²⁰ (...) Met de samenwerkingsafpraak die we goedkeurden, inclusief het vervallen van de 300 miljoen [de rijtijdenclaim⁶²¹], met dat «bitterballenakkoord»⁶²², werden die nacht alle historische afspraken, werd dus het hele ministerieel akkoord [de gezamenlijke conclusies] weggeveegd.»⁶²³*

Staatssecretaris Mansveld verklaart in haar verhoor dat haar inzet en die van haar ambtenaren die de feitelijke onderhandelingen voeren, vooral is gericht op het tot stand brengen van een overeenkomst waardoor de treinen daadwerkelijk konden gaan rijden. Ze heeft niet het gevoel met de rug tegen de muur te hebben gestaan of geconfronteerd te zijn met een probleem omdat door haar voorgangers onvoldoende is geregeld:

Mevrouw **Mansveld**: *«Zo zie ik dat niet. Je komt in functie. Dat gaat letterlijk van het ene op het andere moment. Op dat moment deal je met wat je aantreft. Dat geldt voor mijn hele portefeuille. Dat betekent wat mij betreft dat je je schouders eronder zet om een oplossing te bereiken voor*

⁶¹⁹ Verslag openbare verhoor van mevrouw Schultz van Haegen, minister van Infrastructuur en Milieu, 29 mei 2015.

⁶²⁰ In zijn openbare verhoor schetst de heer Descheemaecker dat NMBS in de voorgaande jaren zware verliezen heeft geleden op de Benelux-trein. Verslag openbare verhoor van de heer Descheemaecker, vm. gedelegeerd bestuurder NMBS, 5 juni 2015.

⁶²¹ De feitelijke omvang van de claim zou lager dan € 300 miljoen zijn geweest, omdat de Nederlandse Staat aan HSA een lagere compensatie heeft verleend, van € 14 miljoen per jaar voor de langere rijtijden in België en de lagere frequentie naar Parijs.

⁶²² De heer Descheemaecker noemt dit akkoord in zijn boek «Dwarsligger» het «bitterballenakkoord», omdat er tijdens het sluiten van het akkoord bitterballen geserveerd werden.

⁶²³ Verslag openbare verhoor van de heer Descheemaecker, vm. gedelegeerd bestuurder NMBS, 5 juni 2015.

het beoogde doel, namelijk ervoor zorgen dat er een treindienst gaat rijden naar België om daadwerkelijk de belofte aan de reiziger in te kunnen lossen.»⁶²⁴

Daarbij richt staatssecretaris Mansveld zich op dat moment niet op het verleden en de vraag waar juist of onjuist is gehandeld:

Mevrouw **Mansveld**: *«Het verleden is natuurlijk wel degelijk relevant. Je treft de situatie echter aan zoals je die aantreft. De situatie was dat mijn voorgangster overwoog – dat had zij ook met de Kamer gecommuniceerd – om een bindendadviesprocedure te starten. Ik heb een poging gedaan om dat te voorkomen en om daadwerkelijk de trein te laten rijden. Daar ben ik voor gegaan. Zeker niet met disrespect voor het verleden, maar ik heb in die tijd niet gekeken waar in het verleden juist of niet juist is gehandeld of hoe je daar ook naar wilt kijken. Nee, de keuze was: of een bindend advies aanvragen op een aantal punten of nog een poging doen om er samen uit te komen. Die poging heb ik gedaan, met in de rug een motie van de Tweede Kamer die inmiddels, overigens al voor mijn tijd, was ingediend. Dat is de stap naar voren die ik heb gezet.»⁶²⁵*

Een bindendadviesprocedure zou overigens wel enige maanden tot een jaar in beslag nemen, waarmee het vervoer niet dichterbij zou komen. Daarnaast is eind 2012 op het Ministerie van Infrastructuur en Milieu de inschatting dat de kans klein is dat de schade vanwege in 2000 foutief opgegeven rijtijden (de «rijtijdenclaim») succesvol op de Belgische Staat kan worden verhaald.

Resultaat van de onderhandelingen

Er wordt op 3 december 2012 overeenstemming bereikt over vier overeenkomsten:

- *Samenwerkingsovereenkomst*. De overeenkomst is tussen NMBS, HSA en NS. De Nederlandse Staat geeft hieraan goedkeuring. Er is op 3 december 2012 op hoofdlijnen overeenstemming bereikt. De samenwerkingsovereenkomst is vervolgens ook al ondertekend door HSA-directeur Siebers, maar (nog) niet door NMBS.⁶²⁶
- *Avenant bij de overeenkomst van 24–25 juli 2000*, getekend door Staat en NMBS.
- *Overeenkomst inzake verbinding Roosendaal–Antwerpen*, getekend door NS en HSA, NMBS. Dit zijn afspraken om de rijtijd van de bestaande stoptreinverbinding tussen Roosendaal en Antwerpen te verkorten.⁶²⁷
- *Uitvoeringsafspraken onderhandelakkoord*, getekend door Staat en NS. Hierin is onder meer vastgelegd dat de Staat HSA jaarlijks een bedrag van € 2,5 miljoen zal verstrekken als gedeeltelijke vergoeding voor de verlieslatende verbinding Breda–Antwerpen.

⁶²⁴ Verslag openbare verhoor van mevrouw Mansveld, staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, 12 juni 2015.

⁶²⁵ Verslag openbare verhoor van mevrouw Mansveld, staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, 12 juni 2015.

⁶²⁶ Na het uit dienst nemen van de Fyra in januari 2013 zal NMBS terugkomen op de gemaakte afspraken en daarbij ook verwijzen naar het niet ondertekenen van de overeenkomst (zie hoofdstuk 10).

⁶²⁷ In de overeenkomst is ook opgenomen dat als de rijtijdverbetering wordt gerealiseerd, de Nederlandse Staat HSA (HSA vervolgens NMBS) hiervoor een vergoeding uitkeert tot € 1 miljoen per jaar.

De belangrijkste onderhandelingsresultaten komen terecht in een zogenaamd avenant. Dit avenant is een aanvulling op de overeenkomst van 24 en 25 juli 2000 (het zogenaamde conceptcontract, waarin afspraken tussen de Nederlandse Staat, NMBS en de vervoerder HSA zijn vastgelegd. Zie hoofdstuk 3). De Nederlandse Staat en NMBS tekenden dit avenant op 3 december 2012 en komen hiermee overeen dat:

- Het basisvervoersaanbod wordt gewijzigd in zestien keer per dag Fyra Amsterdam–Brussel en tien keer Thalys. In de concessieovereenkomst was opgenomen zestien keer per dag Amsterdam–Brussel en zestien keer per dag Amsterdam–Parijs.⁶²⁸ De startdatum van de Fyra naar Brussel is 9 december 2012;
- Er komt daarnaast een additionele treindienst van acht keer per dag per richting, tussen Breda en Antwerpen. Deze vervangt de eerder overeengekomen treindienst Den Haag–Breda–Brussel. De dienst wordt uitgevoerd met één Fyra van HSA, met personeel van HSA en NMBS, volgens een bijgevoegde businesscase. NMBS brengt geen trein in voor deze verbinding;
- HSA en NMBS leggen aan het einde van elk jaar verantwoording af van het reële exploitatiesaldo van de additionele treindienst. Een positief of negatief saldo wordt door NMBS en HSA gelijkelijk verdeeld. Indien gedurende twee jaar na de start het aantal reizigers substantieel minder is dan voorzien in de businesscase, treden de Nederlandse Staat, NMBS en HSA in overleg. Ook de Belgische Staat zal kunnen deelnemen. Indien dat overleg niet tot een resultaat leidt waarbij één van de genoemde partijen het extra deficit wenst bij te passen, zal de additionele treindienst worden stopgezet;
- NMBS, HSA, NS en de Nederlandse Staat spannen zich zo veel mogelijk in om de aangepaste samenwerkingsovereenkomst na afloop van de concessie van HSA op 31 december 2024 voort te zetten tot 31 december 2027. Deze afspraak komt voort uit een wens van NMBS, omdat de concessie aanvankelijk voor vijftien jaar was afgesproken, maar deze afspraken door de vertraging van de Fyra inmiddels betrekking hebben op een kortere periode (tot 2024). Dit zou volgens NMBS gevolgen hebben voor de business case van NMBS. Deze afspraak uit de samenwerkingsovereenkomst heeft betrekking op een langere periode dan de Nederlandse concessieperiode;
- De Belgische en Nederlandse Staat zullen hun financiële bijdragen aan respectievelijk NMBS en HSA vastleggen in een afzonderlijke overeenkomst. In die overeenkomsten bevestigen de staten dat de gezamenlijke conclusies van het ministerieel overleg volledig vervallen.

Daarnaast komen de Nederlandse Staat en NMBS overeen dat partijen afstand doen van een aantal afspraken en mogelijke claims.

- De Staat doet jegens NMBS en de Belgische Staat afstand van de rijtijdenclaim. HSA doet dat ook. Dit punt is opvallend, aangezien dit in strijd is met de gezamenlijke conclusies uit 2005 tussen de Nederlandse en Belgische Staat. Daarin staat dat de Nederlandse Staat de rijtijdenclaim laat vervallen, in ruil voor medewerking aan de verbinding.

⁶²⁸ HSA en de Staat waren al eerder overgekomen het aantal Thalysverbindingen te verminderen van zestien naar tien verbindingen per dag. Deze afspraak is opgenomen in de HSL-concessie die op 1 juli 2009 inging. Deze afspraak wordt nu ook formeel met NMBS gemaakt.

ding Den Haag–Breda–Brussel.⁶²⁹ Die verbinding komt er niet, maar de rijtjedenclaim wordt toch losgelaten.⁶³⁰

- NMBS doet afstand van het recht om een bankgarantie of performance bond te eisen, mits NS tot het einde van de concessie garant staat voor HSA en de door NS aangewezen groepsmaatschappij.
- NMBS en de Staat doen over en weer onherroepelijk afstand van enige vordering, aanspraak of recht op schadevergoeding die mocht voortkomen uit de vertraging van de infrastructuur en de oplevering van rollend materieel. Ook HSA doet hier afstand van.

De Staat doet afstand van mogelijke aanspraken jegens NMBS uit hoofde van het basisvervoersaanbod uit de oorspronkelijke concessieovereenkomst (32 keer per dag Amsterdam–Brussel).

Informatievoorziening aan de Tweede Kamer

De staatssecretaris informeert direct op 3 december 2012 de Tweede Kamer dat er een samenwerkingsovereenkomst is afgesloten. Op 13 december, nadat de dienst op 9 december is gestart, debatteert de Tweede Kamer hierover met de staatssecretaris. De Tweede Kamer toont zich kritisch over het in de ogen van veel partijen te beperkte dienstaanbod en met name het wegvallen van de aansluiting met Den Haag. Ook is de Tweede Kamer niet blij met de reserveringsplicht, die overigens al in 2001 was vastgesteld. Daarnaast wordt gesproken over de start van de Fyra, die gepaard gaat met vertragingen en uitval (zie verder §9.6).⁶³¹

9.6 Fyra internationaal ingezet

Consumentenorganisaties over start dienstregeling

Op 7 december 2012 – twee dagen voor de start van de Fyra naar Brussel – sturen de consumentenorganisaties die in het Locov verenigd zijn een brief aan HSA en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Zij betogen dat er op twee manieren een onwenselijke situatie voor de reiziger ontstaat.

Ten eerste menen zij dat de Fyra een hoogdrempelige treindienst wordt op de verbinding Amsterdam–Rotterdam–Antwerpen–Brussel, vanwege het marktprijsstelsel. Dat wil zeggen dat er slechts een beperkte beschikbaarheid is van laaggeprijsde kaartjes en dat de noodzaak bestaat zich ruim van tevoren aan een exact reismoment te verbinden. Dit past slecht bij de manier waarop veel reizigers het reguliere openbaar vervoer gebruiken: zij willen vrijheid van treinkeuze tot vlak voor de reis, integratie met het NS-tarief en schappelijke prijzen. De consumentenorganisaties menen daarom dat ofwel de Fyra zich meer op de reguliere OV-reiziger moet richten ofwel dat de Benelux-trein als behoorlijk alternatief moet terugkomen.

⁶²⁹ Gezamenlijke conclusies, 6 maart 2005.

⁶³⁰ De Nederlandse Staat heeft HSA overigens voor de langere rijtjeden eerder al wel gecompenseerd. Bij het onderhandelakkoord komen de Staat en NS namelijk overeen dat de concessievergoeding met € 14 miljoen per jaar omlaag gaat als gevolg van langere rijtjeden in België (en minder treinen naar Parijs). (Bron: NS Jaarverslag 2013 over onderhandelakkoord)

⁶³¹ Kamerstuk II 2012/13, 29 984, nr. 378.

Ten tweede menen zij dat de aansluiting van Zuid-Nederland naar België minimaal wordt, met een shuttletrein Breda–Antwerpen die iedere twee uur zal rijden. Dit zou moeten worden uitgebreid tot ten minste een uursdienst en de dienst zou moeten worden doorgetrokken: aan Belgische zijde naar Brussel en aan Nederlandse zijde naar Eindhoven of 's-Hertogenbosch.

Eerste resultaten teleurstellend

Op 9 december 2012 kunnen reizigers voor het eerst met de Fyra van Amsterdam naar Brussel. Er worden drie treinstellen ingezet, vier treinstellen worden als reserve achter de hand gehouden. Twee van de negen overgenomen treinen kunnen nog niet voor reizigers worden ingezet. In plaats van zestien keer per dag rijdt de trein tien keer per dag. Extra machinisten en onderhoudspersoneel staan paraat. De Fyra maakt, kortom, geen vliegende start. De vervoerders zijn weliswaar overtuigd van de veiligheid, maar hebben weinig vertrouwen in de betrouwbaarheid van de trein. De al voor de overname van de treinen geconstateerde problemen met de aandrijving, ERTMS, remmen en deuren zijn nog steeds niet afdoende opgelost.

De heer **Siebers**: *«We hadden (...) vertrouwen in ten eerste al die instanties. Daar kunnen we nu van zeggen dat het niet gewerkt heeft, maar op dat moment ging ik ervan uit dat als de ILT onze trein toelaat – dan hebben we het niet over zomaar een instantie – dat heel degelijk is gebeurd. Datzelfde geldt voor hun Belgische collega's. Zo heb ik een aantal van dit soort elementen benoemd. Als al die partijen zeggen «je kunt met die trein rijden», heb ik daarop te vertrouwen. Tegelijkertijd hebben we al die andere maatregelen ook genomen.»*⁶³²

In de eerste vier dagen valt 5% van de treinen uit. Van de wel rijdende treinen heeft 20% meer dan een half uur vertraging; 80% van de reizigers is met minder dan 30 minuten vertraging op de plaats van de bestemming. De beeldvorming in de media is negatief en reizigers zijn ontevreden, ook over het weinig flexibele en klantvriendelijke reserveringssysteem. Hierop wordt een tijdelijk «jump-on ticket» geïntroduceerd, waarmee reizigers zonder reservering met de Fyra kunnen reizen.

De heer **Descheemaeker**: *«Het was een slechte start (...) Als je het vergelijkt met de start van andere, klassieke treinen, dan moet je concluderen dat het echt niet goed zat. Maar het verbeterde langzaam.»*⁶³³

HSA-directeur Siebers is niet tevreden over de prestaties van de Fyra in de eerste twee weken, maar dit komt niet alleen door het presteren van de trein zelf: ook externe factoren dragen bij aan de tegenvallende prestaties, zoals problemen met het beveiligingssysteem ERTMS. De getroffen maatregelen zijn volgens hem afdoende, waardoor de Fyra in de tweede week een punctualiteit van 80% bereikt. Gezien de lage verwachting waarmee de Fyra startte, vindt Siebers dit voldoende.

Mevrouw **Bergkamp**: *«U had het net over de punctualiteit van 80% die u verwachtte. Dat is toch veel slechter dan gebruikelijk? Normale cijfers gaan uit van 90%.»*

⁶³² Verslag openbare verhoor van de heer Siebers, vm. directeur HSA, 4 juni 2015.

⁶³³ Verslag openbare verhoor van de heer Descheemaeker, vm. gedelegeerd bestuurder NMBS, 5 juni 2015.

De heer **Siebers**: «Niet voor internationaal vervoer. Zeker niet voor een opstart van een nieuwe treindienst, want weet je dat er kinderziektes zullen zijn. Voor een internationale treindienst zijn die percentages absoluut lager dan voor een binnenlandse trein.»

Mevrouw **Bergkamp**: «Dus u ging uit van 80%? Dat was voor u voldoende?»

De heer **Siebers**: «Ja, voor de eerste fase. (...) Over de eerste week waren wij verre van tevreden. Er kwamen niet alleen kinderziektes naar boven, maar er kwamen ook onverwacht veel issues met ERTMS op de hsl naar boven.»

Mevrouw **Vos**: «Die had u allemaal nog niet gezien? Die kwamen ook niet uit de ingebruiknameadviezen?»

De heer **Siebers**: «Die kwamen niet uit de ingebruiknameadviezen, inclusief bijvoorbeeld een zwaan op de lijn. Het klinkt een beetje vreemd, maar dat gebeurde allemaal in de eerste week. Daar waren wij totaal niet tevreden over. In de tweede week zagen we echter wel het effect van alle maatregelen die we hadden genomen. Aan het eind van die tweede week zaten we ook op die 80%.»⁶³⁴

Binnen NS wordt conform protocol na de tegenvallende start van de Fyra een crisismanagementproces gestart. Daardoor blijft ook de NS-directie op de hoogte van de ontwikkelingen.

Mevrouw **Van Vroonhoven**: «Dat is een gebruikelijk protocol. Zodra je gaat rijden met een nieuwe dienstregeling of als het sneeuwt of als er zich problemen blijken voor te doen, treedt het CMO-proces in werking. Daarmee wordt dagelijks gevolgd hoe het gaat.»⁶³⁵

Ook de Tweede Kamer merkt de slechte start van de Fyra naar Brussel op. Op 13 december 2012 spreekt de Tweede Kamer hierover met staatssecretaris Mansveld. De staatssecretaris zegt de opstartproblemen ontzettend vervelend te vinden. Daarbij merkt zij relativerend op dat het niet de eerste keer is dat er «bij het opstarten wat problemen zijn». Verder zegt ze dat niemand een dergelijke start had verwacht.⁶³⁶ Een opmerkelijke uitspraak, gezien de sombere voorspellingen over de prestaties van de Fyra in bijvoorbeeld de ingebruiknameadviezen, die ook op het departement bekend waren (zie § 9.4).⁶³⁷

Diezelfde 13 december verzoekt de Maatschappij voor Beter OV de ILT een rijverbod voor de Fyra in te stellen, omdat deze vaak geëvacueerd zou worden wat tot veiligheidsrisico's zou leiden. Verder zou het frequente stilvallen van de Fyra het spoorstelsel belemmeren. Op 20 december 2012 laat de ILT weten dit verzoek niet te honoreren. De Fyra presteert volgens de ILT niet bijzonder slecht in vergelijking met andere nieuwe voertuigen. Bovendien leiden de storingen niet tot zodanig onveilige situaties dat wetten worden overtreden. Volgens de ILT heeft één evacuatie plaatsgevonden, waarbij zich geen incidenten hebben voorgedaan, en zijn tussen 9 en 18 december tien treinen uit dienst gehaald.

⁶³⁴ Verslag openbare verhoor van de heer Siebers, vm. directeur HSA, 4 juni 2015.

⁶³⁵ Verslag openbare verhoor van mevrouw Van Vroonhoven, vm. NS-directielid, 8 juni 2015

⁶³⁶ Kamerstuk II 2012/13, 29 984, nr. 378.

⁶³⁷ De laatste update van het ingebruiknameadvies van 26 november 2012 is bijvoorbeeld gedeeld met het Opstartteam, waaraan ook de ILT deelnam.

In de tussentijd werken HSA en NedTrain hard om alle materieelproblemen aan te pakken. Ook AnsaldoBreda is daarbij betrokken.

De heer **Liefting**: «Dat betekende dat we in de periode waarin dat gebeurde veel van de werkplaatscapaciteit nodig hadden om die zes à zeven treinen elke keer weer te onderhouden en te laten herstellen. Al die herstellingen waar AnsaldoBreda voor nodig was en al die putspoorcapaciteit die daarvoor nodig was ... Volgens mij bestond 80% van de operatie eruit om drie treinen rijdend te houden.»

Mevrouw **Bergkamp**: «We hebben ook gekeken naar de prestaties van de Fyra. Het lijkt mij dat NedTrain een topprestatie heeft moeten leveren om alle ballen in de lucht te houden. Een dubbele bezetting was noodzakelijk. Voor elke trein die reed, was er een in reparatie. Een maximale inspanning van het onderhoudsbedrijf. Na iedere rit werd het treinstel vervangen. Het was een onevenredige inspanning om van die zeven treinen er drie inzetbaar te houden. Wij kregen de indruk dat er bij NedTrain met man en macht aan werd gewerkt om een uitgeklede dienst zo goed mogelijk in stand te houden.»

De heer **Liefting**: «Dat is ook mijn ervaring. Er is met man en macht gewerkt om het binnen de kaders van de beperkte dienstregeling tot een succes te maken. We wisten dat het een zware dobber was om dat te realiseren, maar iedereen stond wel in het standje «we gaan ervoor». Dus ja, dat klopt. (...) Iedereen was erop gebrand om er meer dan 100% inzet in te steken.»⁶³⁸

HSA besluit het voorbereidingsprogramma voor de instroom van nog niet geleverde Fyra's stil te leggen, zodat meer middelen en personeel ingezet kunnen worden voor het reizigersvervoer. Ook besluit HSA «bedrijfszekerheidsteams» op te richten. Dit zijn teams bestaande uit medewerkers van HSA en NedTrain die AnsaldoBreda ondersteunen bij het doorvoeren van verbeteringen aan de treinen om de bedrijfszekerheid te verhogen. Lloyd's Register Rail Europe ondersteunt de teams bij de analyse van de problemen.

De heer **Liefting**: «Bij het uitblijven van structurele verbetercapaciteit in Italië hebben we op initiatief van HSA en NedTrain eigen engineeringteams geformeerd van specialisten van NedTrain, externe specialisten en operatorspecialisten op het gebied van de betreffende systemen waar de grootste verstoringen zaten. Wij noemden dat de «bedrijfszekerheidsteams». Zo konden we zo veel mogelijk data verzamelen, het liefst samen met AnsaldoBreda, om zo het proces van structurele verbetering op gang te krijgen. Want het duurde en het duurde maar.»⁶³⁹

Begin januari 2013 constateert HSA dat AnsaldoBreda zich concentreert op het verhelpen van storingen, maar niet op het analyseren van de onderliggende problemen om deze structureel op te kunnen lossen. AnsaldoBreda is naast het oplossen van de problemen met de treinen in Nederland ook bezig met het afbouwen van de overige treinen in Italië. HSA denkt dat de contractgestuurde aanpak door NSFSC in plaats van urgentiegestuurde aanpak een belangrijke oorzaak hiervan is en constateert dat NSFSC als contractpartij tussen HSA en AnsaldoBreda in staat. NSFSC onderhandelt op het hoogste niveau met AnsaldoBreda over het

⁶³⁸ Verslag openbare verhoor van de heer Liefting, vm. projectmanager Fyra NedTrain, 5 juni 2015.

⁶³⁹ Verslag openbare verhoor van de heer Liefting, vm. projectmanager Fyra NedTrain, 5 juni 2015.

op korte termijn leveren van extra ondersteuning bij het operationeel krijgen van de treinen. AnsaldoBreda betreft de discussie over de boetes die AnsaldoBreda zijn opgelegd door NSFSC vanwege de late levering bij de onderhandelingen.

De heer **Meerstadt**: *«We hadden gerekend op een AnsaldoBreda die stand-by zou zijn zoals we gewend waren bij andere leveranciers, die op dat moment alles op alles zouden zetten om ieder vraagstuk direct op te pakken. Normaal gesproken is het zo dat dan ook de performance verbetert en dat een geïdentificeerd probleem niet terugkomt. Wat bij ons de alarmbellen deed afgaan en overigens al eerder bij onze mensen die er dagelijks mee werkten, was dat een probleem dat opgelost leek, later weer terugkwam. Dat is heel atypisch. Dat speelde al voor kerst. Toen is er crisioverleg ingesteld, ook als directie.»*⁶⁴⁰

Op 14 januari 2013 rapporteert NedTrain aan NSFSC en HSA over de ervaringen met de Fyra die het onderhoudsbedrijf tot dan toe heeft. Er is al sinds de start in september 2012 sprake van een groot aantal terugkerende storingen. Regelmatig hebben die storingen betrekking op veiligheidsgerelateerde punten. De aanpak van AnsaldoBreda is volgens NedTrain echter gericht op het eenmalig verhelpen van die storingen in plaats van het analyseren en structureel aanpakken van de oorzaken, zodat de storingen niet meer terugkomen. Analyses van de problemen of rapportages daarover door AnsaldoBreda blijven uit volgens NedTrain, evenals structurele verbetermaatregelen. Ook meldt de rapportage een potentieel veiligheidsrisico, namelijk de kans op het droogkoken van batterijen. Hierdoor kan brand ontstaan. NedTrain heeft geen rol bij de overname van de negen voortijdig overgenomen treinen en inspecteert de treinen pas nadat NSFSC deze heeft overgenomen van AnsaldoBreda. In de rapportage adviseert NedTrain bij het overnemen van nieuwe Fyra's deze specifiek te controleren op bekende risico's. Over het oplossen van problemen door AnsaldoBreda zegt Liefting:

Mevrouw **Vos**: *«Ik ben wel benieuwd wat AnsaldoBreda dan deed om die betrouwbaarheidsproblemen op te lossen.»*

De heer **Liefting**: *«Daar waren wij ook zo benieuwd naar en elke keer moesten wij het doen met een toe zeggung.»*

Mevrouw **Vos**: *«Ze deden dus niks. Zegt u dat?»*

De heer **Liefting**: *«Dat weet ik niet. Ik zag geen resultaat, dát weet ik.»*⁶⁴¹

Op diezelfde dag, 14 januari 2013, informeert staatssecretaris Mansveld de Tweede Kamer over de prestaties van de Fyra in de periode van 9 december 2012 tot 9 januari 2013.⁶⁴² Mansveld schrijft dat de punctualiteit en uitval nog niet voldoen aan de eisen uit de concessie, maar dat de prestaties van de Fyra na een moeizame start wel gestaag verbeteren. Zij wijst ook op een aantal maatregelen die de Nederlandse en Belgische vervoerders en infrastructuurbeheerders nemen. Ze schrijft onder meer dat in nauwe samenwerking met AnsaldoBreda en door HSA ingehuurd experts wordt gewerkt aan het optimaliseren van de treinstellen. De staatssecretaris wijst erop dat de punctualiteitscijfers van de Fyra in lijn zijn met die van de Benelux-trein en de Thalys.

⁶⁴⁰ Verslag openbare verhoor van de heer Meerstadt, vm. president-directeur NS, 28 mei 2015.

⁶⁴¹ Verslag openbare verhoor van de heer Liefting, vm. projectmanager Fyra NedTrain, 5 juni 2015.

⁶⁴² Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 374.

De staatssecretaris is zelf op dat moment niet op de hoogte van de betrouwbaarheidsproblemen van het Fyra-materieel, maar vindt ook dat zij hier niet van op de hoogte hoeft te zijn. Volgens de staatssecretaris is het namelijk niet haar rol om iets te vinden over de betrouwbaarheid van de treinstellen, maar alleen over de uiteindelijk gerealiseerde punctualiteit en uitval.

Mevrouw **Mansveld**: *«Nee, daar was ik niet van op de hoogte. Het is voor mij ook niet relevant, want de betrouwbaarheid van de trein is een zaak van de vervoerder. Hoe die betrouwbaarheid wordt georganiseerd, is ook een zaak van de vervoerder. In welke mate er wel of geen onderhoud moet worden gepleegd of hoe dat door de vervoerder wordt georganiseerd, daar ben ik niet van op de hoogte.»*⁶⁴³

Manfellozzo ziet in deze brief van de staatssecretaris de bevestiging dat de Fyra goed presteert. Maar net als Mansveld lijkt Manfellozzo geen oog te hebben voor de inspanningen die nodig zijn om deze prestaties voor elkaar te krijgen:

Mevrouw **Bergkamp** : *«HSA reed in die periode van de start van de commerciële dienst tien ritten per dag, in plaats van zestien. Er waren dus heel veel reservetreinen nodig: vier reservetreinen op drie rijdende treinen. Dus er reed een trein, hij ging de werkplaats in, hij moest gerepareerd worden en dan werd de reservetrein ingezet. Hoe verklaart u dat er zo veel reservetreinen nodig waren?»*

De heer **Manfellozzo** : (...) *«Volgens mij was de betrouwbaarheid van de trein na vijf weken zeer hoog: toen was minder dan één procent van de problemen te wijten aan AnsaldoBreda. Ik vermoed dat u het hebt over de eerste vijf weken, maar het is normaal dat er dan zoiets gebeurt. Ik heb een enorme stapel literatuur over eerste ervaringen met nieuwe treinen, die daarvan getuigt. (...) In de beginfase kan er gewoon sprake zijn van problemen vanwege finetuning. Ik lees dat de punctualiteit in week 50 in de orde van 79% ligt, weliswaar met wat meer uitval. Maar in de eerste weken, week 2 van 2013 dus, is de punctualiteit al gestegen tot 91%, en is er verder 3% [uitval] die ook niet aan ons toe valt te schrijven. In die tijd kwam de Thalys tot 79%. En de brief waarin ik dit lees, heb ik niet zelf geschreven; het gaat om een brief van mevrouw Mansveld aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.»*⁶⁴⁴

Ook herkent Manfellozzo het beeld over de zware inspanningen die NedTrain zegt te moeten leveren niet.⁶⁴⁵ NSFSC informeerde AnsaldoBreda echter meerdere keren schriftelijk over het achterblijven van structurele oplossingen voor de problemen. Om dit te verbeteren is volgens NSFSC een betere samenwerking noodzakelijk tussen de medewerkers van AnsaldoBreda in de onderhoudswerkplaats in Watergraafsmeer en de medewerkers van AnsaldoBreda in Pistoia.

NSFSC besluit tot PTO-overname Fyra

De negen treinen die HSA tot december 2012 heeft overgenomen, zijn overgenomen volgens een constructie van voortijdige overname (A-PTO, zie §9.3), maar zijn nog altijd niet conform de koopovereenkomst PTO

⁶⁴³ Verslag openbare verhoor van mevrouw Mansveld, staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, 12 juni 2015.

⁶⁴⁴ Verslag openbare verhoor van de heer Manfellozzo, president-directeur AnsaldoBreda, 11 juni 2015.

⁶⁴⁵ Verslag openbare verhoor van de heer Manfellozzo, president-directeur AnsaldoBreda, 11 juni 2015.

overgenomen door NSFSC. De Fyra voldoet al sinds september 2012 aan de belangrijkste voorwaarde voor PTO overname, toelating in België en Nederland. AnsaldoBreda dringt daarom aan op het PTO overnemen van de treinen. Voor AnsaldoBreda betekent PTO overname immers een aanvullende betaling van 5% van de koopsom. NSFSC houdt PTO echter af, omdat zij eerst overeenstemming met AnsaldoBreda willen bereiken over aan de trein benodigde wijzigingen die de Belgische inspectie (DVIS) heeft vereist.

De heer **De Leeuw**: *«Wij zeiden echter: ja, ho eens even, aan die Belgische toelating zit ook een aantal voorwaarden vast en daarvoor zijn wijzigingen aan de trein nodig. Voor die wijzigingen aan de trein vroeg AnsaldoBreda nogal wat geld. Het was ons ook onduidelijk of die wijzigingen wel tijdig genoeg, conform de voorwaarden die de Belgische toelater had gesteld, konden worden doorgevoerd. Dus hebben wij gezegd: wij blijven bij A-PTO en gaan niet PTO overnemen. En AnsaldoBreda zei: dan worden er geen A-PTO-treinen meer overgenomen. (...) Wij vonden het ten eerste belangrijk dat de wijzigingen die zij voorstelden, tijdig gedaan werden, vanwege de voorwaarden aan de toelating in België. Ten tweede vonden wij dat zij daar de hoofdprijs voor vroegen. Wij voelden ons gechanteerd of onder druk gezet om dat snel te accepteren. (...) Wij hebben gedreigd met een kort geding, of in ieder geval NSFSC en NMBS, om af te dwingen dat zij die wijzigingen zouden doorvoeren. Die dreiging met dat kort geding en veel overleg met AnsaldoBreda zorgden ervoor dat AnsaldoBreda toch bereid was, die wijzigingen tijdig door te voeren. Ze gaven ook aan hoe ze dat zouden gaan doen. De prijs was nog wel een punt van discussie, maar uiteindelijk is daar onder protest mee akkoord gegaan. Er is ook juridisch door NSFSC en NMBS uitgezocht hoe dat kon en op enig moment waren ze eruit. Dat is mij medegedeeld. Er was dus overeenstemming over die wijzigingen en daarmee konden we overgaan op PTO.»*⁶⁴⁶

Als de door AnsaldoBreda aangedragen oplossing door Belgorail is goedgekeurd laat De Leeuw AnsaldoBreda op 11 januari 2012 weten van plan te zijn de treinen conform de koopovereenkomst PTO over te nemen. De NS-directie is hier niet van op de hoogte. Volgens de heer Robbe, financieel directeur van NS, hoeft dat ook niet. Het besluit tot voortijdige overname in mei 2012 is volgens hem het echte besluit, want daarmee accepteert NSFSC de Fyra's van AnsaldoBreda. De PTO overname vloeit vanzelf voort uit dat besluit, op het moment AnsaldoBreda aan alle voorwaarden voldoet.

De heer **Robbe**: *«De echte, de majeure beslissing was de A-PTO. Toen vond namelijk de eigendomsoverdracht plaats. (...) Wij moesten de koopovereenkomst nakomen. Daar zaten verplichtingen in. Als je daaraan voldaan had, ging je over tot PTO. Dat veranderde op dat moment niet de juridische positie, maar betekende een verdere betaling.»*⁶⁴⁷

Enkele dagen nadat De Leeuw laat weten akkoord te gaan met PTO-overname, worden de treinen echter uit de dienst genomen, waardoor het nooit tot daadwerkelijke PTO-overname komt.

⁶⁴⁶ Verslag openbare verhoor van de heer De Leeuw, vm. algemeen projectmanager Fyra namens NSFSC en NMBS, 1 juni 2015.

⁶⁴⁷ Verslag openbare verhoor van de heer Robbe, chief financial officer NS, 10 juni 2015.

9.7 Fyra van het spoor gehaald na winterproblemen

Fyra verliest afdekrooster

Vanaf 12 januari 2013 sneeuwt het een aantal dagen achter elkaar in Nederland en België en daalt de temperatuur tot onder nul. De Fyra's blijken hier al snel last van te hebben: door ijsvorming functioneren de mechanische deuren en traptrades niet goed meer en sneeuw hoopt zich op tot ijsbrokken onder de trein. HSA en NedTrain nemen hierop maatregelen, zoals het ontdooien van alle treinen voor vertrek. Door deze extra werkzaamheden is HSA gedwongen het aantal ritten met de Fyra nog verder te verminderen.

Op dinsdag 15 januari 2013 sneeuwt het wederom, er valt ongeveer tien centimeter. NS Reizigers besluit die dag vanwege de weersomstandigheden een aangepaste dienstregeling te rijden. Dit is een preventieve maatregel, die volgt uit lessen die NS en ProRail hebben getrokken uit problemen die in eerdere winters optraden. De aangepaste dienstregeling geldt alleen voor het hoofdrailnet en dus niet voor de treinen op de HSL-Zuid, zoals de Fyra. Die ochtend valt een afdekrooster van de onderkant van een Fyra. Het afdekrooster is een plaat geperforeerd aluminium van 1,5 mm dik en ongeveer 1,50 meter bij 0,90 meter groot. De betreffende Fyra reed die ochtend van Brussel naar Amsterdam en daarna door naar de werkplaats in Watergraafmeer voor inspectie. Daar ontdekt NedTrain later die ochtend ernstige schade aan de onderkant en dat het afdekrooster ontbreekt. Waar het afdekrooster er af is gevallen en waar het ligt, is op dat moment onbekend. Een latere analyse door Lloyd's Europe wijst een combinatie van sneeuwophoping aan de onderkant van de trein en opspattende stenen als waarschijnlijke oorzaak aan van het verlies van het afdekrooster. De Leeuw verklaart de schade als volgt:

De heer De Leeuw: «Waar bij deze trein twee rijtuigen bij elkaar komen, waar je doorheen loopt, daar was nogal veel ruimte. Daar kon in bepaalde weersomstandigheden, zeker met sneeuw, ijs en stenen die vaak tussen het spoor liggen, ijsophoping plaatsvinden. Dat had aerodynamische effecten (...) waardoor er grote brokken ontstonden die ervanaf konden vallen, en die dan tot beschadigingen konden leiden.»⁶⁴⁸

Uit meetgegevens blijkt dat de betreffende Fyra die ochtend 250 km/u reed. Dat mocht ook, want er was geen snelheidsbeperking opgelegd. HSA kan een snelheidsbeperking opleggen specifiek voor de Fyra en ProRail kan een snelheidsbeperking opleggen voor de HSL-Zuid, maar beide hebben deze maatregel niet getroffen. Voor de Thalys en TRAXX-Prio waren eveneens geen snelheidsbeperkingen opgelegd. Zowel Thalys als TRAXX-Prio hebben die dag dan ook met de reguliere maximumsnelheden gereden, blijkt uit meetgegevens.

Na het incident met het afdekrooster zijn twee risico's te identificeren. Ten eerste bestaat het risico dat andere Fyra's op soortgelijke wijze beschadigd raken en onderdelen verliezen. Ten tweede is het afgefallen rooster niet gevonden. Het ligt dus ergens tussen Amsterdam en Brussel en kan het – indien het op of naast de rails ligt – schade aan voorbijrijdende treinen veroorzaken en misschien zelfs tot ontsporing leiden.

⁶⁴⁸ Verslag openbare verhoor van de heer De Leeuw, vm. algemeen projectmanager Fyra namens NSFSC en NMBS, 1 juni 2015.

Mevrouw **Bergkamp**: *«We hebben begrepen dat zo'n plaat, zo'n afdekrooster, op de rails echt een veiligheidsrisico is.»*

De heer **Liefting**: *«Dat klopt.»*⁶⁴⁹

NS kwalificeert het afgefallen afdekrooster als een veiligheidsrisico, omdat er mogelijk schade aan de omgeving en de trein kan ontstaan. Volgens NS is het afdekrooster echter te klein en te dun om voor ontsporingen te zorgen. Ook NMBS-bestuurder Descheemaeker denkt dat het risico op ontsporing zeer beperkt is.

De heer **Descheemaeker**: *«Eén kiezelsteen, ook als die in een wissel terecht komt, kan tot ontsporing leiden. Het was echter een beperkt, ik denk zelfs heel beperkt, veiligheidsrisico. Het was echter een veiligheidsrisico omdat er stukken metaal van een trein loskwamen.»*⁶⁵⁰

Inspecteur Van Herwaarden van de ILT, die de vergunning voor de Fyra heeft verstrekt, ziet wel risico voor ontsporing als er stukken metaal op of naast het spoor liggen.

De heer **Van Herwaarden**: *«Als een groot stuk metaal onder een wiel komt, dan kun je een ontsporing krijgen met alle gevolgen van dien. Geen discussie daarover.»*⁶⁵¹

NedTrain informeert vervoerder HSA op 15 januari 2013 over dit incident, waarna HSA drie maatregelen afkondigt. De eerste maatregel is het controleren van de onderkant van alle inkomende en uitgaande Fyra's. Dit is de enige maatregel die daadwerkelijk wordt uitgevoerd. NedTrain inspecteert nog diezelfde middag de Fyra's en constateert dat deze geen vergelijkbare schade aan de onderkant hebben.

De heer **Liefting**: *«Omdat het een groot veiligheidsrisico is – dat zagen wij natuurlijk ook – en wij de reiziger daaraan niet bloot willen stellen en wij herhaling hoe dan ook willen voorkomen, zagen wij reden om de treinen met een aangepaste snelheid naar de Watergraafsmeer te dirigeren, zodat we op een putspoor een goede schouwing konden doen van de staat van de onderzijde van de treinen. Dat hebben we daarna ook direct in gang gezet. Althans, ik heb dat geadviseerd en HSA heeft dat direct in gang gezet als operator.»*⁶⁵²

De tweede voorgenomen maatregel is dat de machinisten van de nog rijdende treinen (zowel Thalys, TRAXX-Prio als de overige Fyra's) de opdracht krijgen de baan te schouwen. Dat betekent dat zij tijdens de normale ritten de snelheid verlagen en kijken of zij het afdekrooster tussen of naast de rails zien liggen. Maar deze maatregel komt niet tot uitvoering: op één Thalys na die 220 km/u rijdt, rijdt geen enkele trein met aangepaste snelheid. Er wordt dus niet gekeken of er ergens een afdekrooster tussen of naast het spoor ligt. NS en HSA kunnen bovendien achteraf niet vaststellen of de machinisten eigenlijk wel op de hoogte zijn gesteld van deze maatregel. Daarnaast verzuimt HSA ProRail die dag te informeren

⁶⁴⁹ Verslag openbare verhoor van de heer Liefting, vm. projectmanager Fyra NedTrain, 5 juni 2015.

⁶⁵⁰ Verslag openbare verhoor van de heer Descheemaeker, vm. gedelegeerd bestuurder NMBS, 5 juni 2015.

⁶⁵¹ Verslag openbare verhoor van de heer Van Herwaarden, inspecteur vergunningverlening ILT, 3 juni 2015.

⁶⁵² Verslag openbare verhoor van de heer Liefting, vm. projectmanager Fyra NedTrain, 5 juni 2015.

over het ontbrekende afdekrooster, waardoor ook ProRail vanuit diens verantwoordelijkheid voor een veilig berijdbare infrastructuur geen maatregelen kan nemen.

De derde voorgenomen maatregel is het opleggen van een aangepaste snelheid van maximaal 160 km/u voor de treinen die die dag nog gaan rijden. Dit communiceert NS via een sms-bericht aan de machinisten. Ook deze maatregel faalt. Het merendeel van de machinisten blijkt in de praktijk niet met aangepaste snelheid te hebben gereden. NS kan na uitgebreid onderzoek achteraf geen zekerheid geven over de oorzaak hiervan. Machinisten hebben het sms-bericht over de snelheidsbeperking ofwel niet ontvangen, ofwel daar niet naar gehandeld. Dit is de machinisten overigens niet te verwijten, want het sturen van veiligheidsberichten via sms is een afwijking van de geldende procedures. Machinisten wordt aangeleerd dat ze zich niet moeten laten afleiden tijdens het rijden, waardoor ze mogelijk tijdens het rijden hun mobiele telefoon niet gebruiken. Het beveiligingssysteem ERTMS maakt het technisch mogelijk alle treinen op de HSL-Zuid automatisch een maximumsnelheid op te leggen, maar dat kan alleen als die maximumsnelheid geldt voor alle treinen die over de HSL-Zuid rijden. Omdat in dit geval de maximumsnelheid alleen voor de Fyra geldt en niet voor andere treinen, kan deze beperking niet door middel van ERTMS worden opgelegd. Het is echter wel mogelijk om via het beveiligingssysteem tekstberichten naar de Fyra's te sturen die op het scherm direct onder de snelheidsmeter van de machinist worden getoond. Maar deze wijze van communicatie is in dit geval niet toegepast.

Maatregelen na incident met afdekrooster

Samengevat zijn dit de drie maatregelen die de vervoerder wil nemen nadat NedTrain op 15 januari 2013 ontdekt dat er een afdekrooster van een Fyra ontbreekt:

1. NedTrain de overige Fyra's te laten controleren op schade aan de onderkant.
2. De machinisten van de overige treinen op de HSL-Zuid (Fyra, TRAXX-Prio en Thalys) met maximaal 160 km/u te laten rijden en uit te laten kijken naar het afdekrooster.
3. Het beperken van de maximumsnelheid van de Fyra tot 160 km/u voor die dag.

Van de drie maatregelen wordt alleen de eerste uitgevoerd. Uit meetgegevens van de snelheid van de treinen blijkt dat de andere twee maatregelen niet zijn uitgevoerd. Bovendien kan NS achteraf niet vaststellen of deze twee maatregelen de machinisten eigenlijk wel hebben bereikt.

Tweede schadegeval nekt de Fyra

De volgende dag, 16 januari 2013, neemt HSA aanvullende maatregelen voor de problemen met de sneeuw. HSA vermindert het aantal ritten en verzoekt de machinisten maximaal 160 km/u te rijden. Desondanks rijden de machinisten ook die dag vaak harder dan 160 km/u, in sommige gevallen zelfs 250 km/u. In België schouwt NMBS de spoorlijn met een trein die 160 km/u rijdt. NMBS vindt het afdekrooster niet, hoewel later blijkt dat het wel in België ligt.

Op 16 januari 2013 rijdt de ILT mee op een rit van een Fyra naar Antwerpen. Naar aanleiding van deze rit heeft de inspecteur een aantal vragen aan HSA, die hij de volgende dag per e-mail stelt. De inspecteur

heeft vragen over storingen die zich tijdens de rit hebben voorgedaan. Verder meldt de inspecteur dat hem ter ore is gekomen dat een treinstel uit dienst is genomen vanwege ernstige schade door sneeuw en ijsvorming. Het gaat hier om de trein waar het afdekrooster van is losgeraakt. De inspecteur vraagt HSA wat de aard is van de schade en welke gevolgen dit heeft voor de overige treinstellen, die op het moment van inspecteren nog gewoon worden gebruikt.

In de ochtend van 17 januari 2013 ontdekt NedTrain ernstige schade aan een andere Fyra, wederom aan de onderkant van de trein. HSA verlaagt hierop in eerste instantie de maximumsnelheid voor de Fyra's naar 100 km/u, maar roept anderhalf uur later alle Fyra's terug naar de werkplaats in Watergraafsmeer. De redenen voor het terugroepen zijn de onzekerheid over de oorzaak van de schades aan de onderzijde van de twee Fyra's, de problemen met de deuren en het niet meer kunnen uitvoeren van een betrouwbare dienstregeling vanwege de uitgevallen treinen. De NS-directie wordt dan voor het eerst op de hoogte gesteld van beide incidenten en gaat akkoord met het besluit de Fyra's tijdelijk uit de dienst te halen.

Mevrouw Bergkamp: « Wanneer hoorde u eigenlijk van het afdekrooster? Mevrouw Van Vroonhoven vertelde dat zij het de 17de hoorde. Wanneer hoorde u het?»

De heer Robbe: « Ik hoorde op hetzelfde moment als mevrouw Van Vroonhoven, op de 17de, dat er een probleem was met de bodemplaat.»⁶⁵³

Pas in de nacht van 17 op 18 januari 2013 vindt Infrabel, de Belgische infrastructuurbeheerder, het afdekrooster van de Fyra op het Belgische deel van de hogesnelheidslijn.

Veiligheidsbeheersysteem van HSA voldoet niet

Het nemen van maatregelen na een dergelijk incident is de verantwoordelijkheid van de vervoerder en infrastructuurbeheerder. Volgens de Europese spoorwegveiligheidsrichtlijn, die is geïmplementeerd in de Nederlandse Spoorwegwet, zijn zij primair verantwoordelijk voor een veilige bedrijfsvoering (zie §8.3). Een vervoerder moet daarom een veiligheidsbeheersysteem opstellen, dat zorgt voor de beheersing van alle risico's die door de activiteit van de spoorwegonderneming ontstaan. Als een vervoerder gebruikmaakt van een adequaat veiligheidsbeheersysteem en ook verder aan de wettelijke eisen voldoet, komt hij in aanmerking voor een veiligheidsattest. Dat is vereist om reizigers te mogen vervoeren op het Nederlandse spoor.⁶⁵⁴ De ILT is verantwoordelijk voor de verstrekking van deze documenten. Na verlening van een veiligheidsattest is de ILT verantwoordelijk voor het toezicht op de vervoerder.

De ILT mag sinds oktober 2011 veiligheidsattesten verlenen met een geldigheidsduur van vijf jaar. Daarvoor mochten deze maximaal drie jaar geldig zijn. Om verschillende redenen krijgt HSA bij herhaling veiligheidsattesten met een (veel) kortere looptijd van de ILT. De ILT stelt een aantal keer vast dat het veiligheidsbeheersysteem van HSA niet aan de eisen voldoet. Desondanks staat de ILT HSA toe vanaf de startdatum permanent vervoer te blijven verzorgen.

⁶⁵³ Verslag openbare verhoor van de heer Robbe, chief financial officer NS, 10 juni 2015.

⁶⁵⁴ Art 4.3 en Art 9 Richtlijn 2004/49/EC. (PbEU 2004, L220).

Dat begint in september 2009, als HSA start met het vervoer over de HSL-Zuid met een veiligheidsattest dat geldig is van 21 mei 2009 tot 1 december 2009. Dit is verstrekt na een audit door de ILT waarbij een overtreding is vastgesteld. Daarbij heeft de inspectie enkele signalen afgegeven.⁶⁵⁵

Naar aanleiding van een aanvraag van HSA tot vernieuwing van de veiligheidsattesten voert de ILT op 17 november 2009 een inspectie uit bij HSA. Daarbij worden drie tekortkomingen geconstateerd. HSA krijgt tot 1 januari 2010 de tijd om de tekortkomingen weg te nemen. De ILT verlengt de geldigheidstermijn van het veiligheidsattest alvast tot 1 december 2010.

Op 12 augustus 2010 doet HSA opnieuw een aanvraag tot vernieuwing van de certificaten. De ILT concludeert daarop dat het veiligheidsbeheersysteem van HSA niet in overeenstemming is met de wettelijke eisen. HSA krijgt tot 1 december 2010 om een nieuwe aanvraag te doen. Op 29 november 2010 dient HSA een nieuwe aanvraag in. Voordat de behandeling van deze aanvraag is afgerond, verlengt de ILT de veiligheidsattesten, ondanks de problemen met het veiligheidsbeheersysteem, tot 1 augustus 2011. In maart 2011 reageert de ILT inhoudelijk op de aanvraag. De inspectie is nog altijd van oordeel dat het veiligheidsbeheersysteem van HSA niet voldoet aan de eisen. Functies, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn niet op de juiste wijze belegd. HSA krijgt tot 15 juni 2011 om een nieuw veiligheidsbeheersysteem aan de inspectie te sturen. De ILT merkt op dat HSA met het huidige veiligheidsbeheersysteem geen vernieuwd veiligheidsattest zal krijgen.

In de praktijk komt het zover echter niet. Begin juli 2011 voert de ILT een inspectie uit bij HSA. Daarbij constateert de inspectie onder meer opnieuw dat het veiligheidsbeheersysteem niet aan de wettelijke eisen voldoet. HSA moet een nieuw veiligheidsbeheersysteem opstellen. Het veiligheidsattest, dat op 1 augustus zou verlopen, wordt door de inspectie echter wel verlengd tot 1 november 2011. De inspectie kondigt aan in oktober 2011 opnieuw een audit uit te voeren. In oktober 2011 voert de inspectie deze audit uit, met positief gevolg. Daarmee is een einde gekomen aan een periode van ruim een jaar waarin HSA vervoer verzorgt met een veiligheidsbeheersysteem dat door de ILT nog niet als voldoende is beoordeeld. De inspectie verlengt het veiligheidscertificaat met een jaar tot 1 november 2012.

Op 26 juli 2012 dient HSA een aanvraag in voor verlenging van de veiligheidscertificaten. Op 25 september 2012 reageert de inspectie dat zij haar methodiek voor het beoordelen van aanvragen heeft gewijzigd, waardoor zij voor de behandeling meer tijd nodig heeft. Omdat de inspectie de behandeling blijkbaar niet kan afronden voordat de veiligheidscertificaten op 1 november 2012 verlopen, verlengt de inspectie deze tot 1 februari 2013.

⁶⁵⁵ De ILT maakt onderscheid naar overtredingen, tekortkomingen en signalen. Als een situatie of handeling strijdig is met wetgeving, stelt de inspectie een overtreding vast. Is de situatie of handeling strijdig met bedrijfsregelgeving, dan is er sprake van een tekortkoming. Signalen zijn belangrijke aandachtspunten welke echter geen afwijking op de norm of regelgeving vormen, of zaken waarin niet in een norm of regelgeving is voorzien.

Op 19 november 2012 laat de inspectie HSA weten dat de aanvraag van HSA nog niet gehonoreerd kan worden. Opnieuw schiet volgens de inspectie het veiligheidsbeheersysteem tekort: het voldoet niet aan EU-verordening 1158/2010.⁶⁵⁶ HSA moet daarom een nieuw systeem opbouwen. De inspectie legt HSA twee opties voor: of HSA herstelt de gebreken binnen zes weken, of HSA doet mee aan een begeleidingstraject door de ILT om te komen tot vernieuwde veiligheidscertificaten. Op 11 januari 2013 laat HSA weten te willen meedoen in een begeleidingstraject. Dit traject is echter niet afgerond voordat de geldende veiligheidscertificaten op 1 februari 2013 verlopen. De ILT verlengt de veiligheidscertificaten daarom tot 1 augustus 2013.

In de periode waarin de Fyra tussen Amsterdam en Brussel rijdt en naar aanleiding van een veiligheidsincident weer uit dienst wordt genomen, heeft HSA derhalve geen veiligheidsbeheersysteem dat aan de eisen voldoet. Desondanks heeft HSA van de ILT wel toestemming gekregen om als vervoerder te opereren.

Het doel van de spoorwegveiligheidsrichtlijn – namelijk dat een vervoerder zelf procedures hanteert om de veiligheidsrisico's van zijn activiteiten te beheersen en dat de inspectie erop toeziet dat de vervoerder dit adequaat doet – is niet bereikt. Na het incident met het afdekrooster zijn immers twee van de drie voorgenomen veiligheidsmaatregelen in de praktijk niet uitgevoerd.

Al in 2011 zorgen over mogelijke winterproblemen Fyra

Ruim voor de problemen met de sneeuw leeft bij de Tweede Kamer de vraag of de Fyra wel bestand is tegen de Nederlandse winters. Dit komt onder andere ter sprake tijdens een algemeen overleg op 1 februari 2011.

De heer **De Jong** (PVV): «*Treinen van het type V250 worden op dit moment getest. Zijn deze treinen ook getest op sneeuw?* » (...)

Minister **Schultz van Haegen**: «*Deze trein is ook getest in een klimaatkamer. (...) HSA moet ook leren van de problemen die de NS deze winter heeft gehad. Je moet altijd bekijken of testkamers alleen voldoende zijn of dat de natuur toch weerbarstiger is dan welke testkamer dan ook.* »⁶⁵⁷

In diezelfde maand analyseert NedTrain de winterbestendigheid van de Fyra. Op basis van ervaringen met de testritten met de Fyra en ervaringen met andere treinen brengt NedTrain een advies uit. Zo waarschuwt NedTrain voor ophopende sneeuw onder de treinstellen, problemen met het inklappen van de deurtreden en problemen met de treinhoorn. NSFSC en HSA doen echter niets met veel van deze signalen, met name om verdere vertraging te voorkomen.

Mevrouw **Bergkamp**: «*NedTrain heeft dus in 2011 een analyse gemaakt. We zien dat een aantal van die zaken ook daadwerkelijk optreden in 2013. Hoe bent u met die analyse van NedTrain omgegaan?*»

De heer **De Leeuw**: «*Die analyse is besproken in het reguliere overleg dat wij hadden met de directeuren van NSFSC, HSA en NedTrain, die drie. Er is na wat discussie geconcludeerd dat dit niet hoefde te leiden tot extra acties, want er stond meer in dat rapport. Er stond ook bijvoorbeeld in dat*

⁶⁵⁶ Verordening 1158/2010 betreft een gemeenschappelijke veiligheidsmethode ter beoordeling van de conformiteit met de vereisten voor de verkrijging van veiligheidscertificaten voor spoorwegen. (PbEU 2010, L326).

⁶⁵⁷ Kamerstuk II 2010/11, 22 026, nr. 331.

er geen grote problemen waren opgetreden tijdens de typetesten in 2009 of 2010, ik weet niet meer precies in welke periode dat was. Het ontwerp van de trein was ook al klaar. De trein was in productie, dus dan kun je niet weer alles overhoop gooien, anders krijg je in ieder geval vertraging. In dat gezamenlijke overleg is toen geconcludeerd, voor zover ik mij kan herinneren, om geen nadere acties te ondernemen.»⁶⁵⁸

AnsaldoBreda verwijt NS winterproblemen met de Fyra

In de koopovereenkomst tussen NSFSC en AnsaldoBreda staat dat AnsaldoBreda bij het ontwerp en de bouw van de Fyra rekening moet houden met de weersomstandigheden in Nederland (en België), inclusief sneeuw en vorst. In de handleiding die AnsaldoBreda bij de Fyra levert staan geen specifieke maatregelen voor winterweer.

Mevrouw Bergkamp: *«U zegt: in de koopovereenkomst werden geen beperkingen aangegeven. Volgens mij geldt ook voor de handleiding van AnsaldoBreda dat er niet in stond: matig uw snelheid.»*

De heer De Leeuw: *«Nee. We hebben er natuurlijk uitgebreid, ook in juridische zin, naar gekeken wat er staat. Volgens mij stond er wel ergens in dat je je te allen tijde moet aanpassen aan de omstandigheden of iets in heel algemene zin. Dat legden zij dan uit als: dat had je hierop ook kunnen toepassen. Wij vonden dat onvoldoende om in dit specifieke geval geldig te laten zijn.»⁶⁵⁹*

AnsaldoBreda wijt de problemen met de Fyra door de winterproblemen aan HSA en NedTrain. De Fyra is volgens de heer Manfellotto, president-directeur van AnsaldoBreda, geschikt voor alle weersomstandigheden, maar het is volgens hem wel de verantwoordelijkheid van de vervoerder en het onderhoudsbedrijf om passende maatregelen te treffen en de trein verantwoord te gebruiken. Voorbeelden van die maatregelen in geval van winters weer zijn volgens hem: de treinen ontdooien voor gebruik, de maximumsnelheid verlagen en het spoor vrij maken van sneeuw en ijs. Alleen de eerste maatregel is in dit geval uitgevoerd. Een ander voorbeeld is het toepassen van een soort antivriesmiddel om aanhechting van sneeuw en ijs aan de onderkant van de trein te voorkomen. Deze maatregel is eveneens niet uitgevoerd. NedTrain gebruikt dit middel wel bij veel andere treinen, maar niet bij de Fyra.

De heer Liefing: *«Voor bepaald materieel was nog niet uitgezocht of het gebruik van dat middel wellicht nadelige gevolgen zou hebben voor bijvoorbeeld de rubbers rondom manchetten en remkleppen. We hebben er toen voor gekozen om het niet toe te passen.»⁶⁶⁰*

Volgens Manfellotto is de schade aan de Fyra's het gevolg van het niet toepassen van dergelijke maatregelen.

De heer Elias: *«In uw ogen zouden de problemen met het afdekrooster zich dus niet hebben voorgedaan als HSA wel de juiste maatregelen tegen de sneeuw had genomen?»*

⁶⁵⁸ Verslag openbare verhoor van de heer De Leeuw, vm. algemeen projectmanager Fyra namens NSFSC en NMBS, 1 juni 2015.

⁶⁵⁹ Verslag openbare verhoor van de heer De Leeuw, vm. algemeen projectmanager Fyra namens NSFSC en NMBS, 1 juni 2015.

⁶⁶⁰ Verslag openbare verhoor van de heer Liefing, vm. projectmanager Fyra NedTrain, 5 juni 2015.

De heer **Manfellotto**: «*Juist. Als ze de regels voor het rijden in sneeuw-omstandigheden had opgevolgd, had dit probleem zich inderdaad niet voorgedaan.*»⁶⁶¹

De algemeen projectmanager van NSFSC en NMBS, de heer De Leeuw, denkt eveneens dat een snelheidsverlaging de opgetreden schade wellicht had kunnen voorkomen.

De heer **De Leeuw**: «*Ik denk samen met het aantal mensen van toen dat dit [de schade] niet opgetreden was als je de snelheid had verlaagd naar bijvoorbeeld 100 km/u. Het is een inschatting. Ik heb geen berekeningen. Die inschatting is gebaseerd op mijn ervaring. Als je op de Moerdijkbrug rijdt met harde wind, moet je ook je snelheid verlagen.*»⁶⁶²

9.8 Conclusies

Conclusie over tijdelijk vervoer over de HSL-Zuid

Vanaf juli 2009 vervoer op HSL-Zuid, maar HSA voldoet nog niet aan concessie

Het memorandum van overeenstemming bepaalt dat de concessie op 1 juli 2009 ingaat. HSA moet vanaf die datum treindiensten gaan verzorgen en concessievergoeding betalen. Omdat de Fyra er op dat moment nog niet is, begint HSA de binnenlandse treindienst met vervangende treinen, de zogenoemde TRAXX-Prio-treinen. HSA voldoet met deze treinen en de daarmee gerealiseerde dienstregeling niet aan de voorwaarden uit de concessie. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat accepteert dat HSA daaraan niet voldoet en laat HSA schriftelijk weten de concessie niet te zullen handhaven. De commissie begrijpt dat de minister hiertoe besluit, omdat de minister op dat moment uitzicht heeft op uitvoering van de concessie met de Fyra. De commissie oordeelt dat de minister tot de komst van de Fyra wel meer druk had kunnen uitoefenen op HSA om de concessieafspraken toch zo snel mogelijk en veel mogelijk uit te voeren.

Conclusies over NS-besluit over start Fyra

NS-directie neemt onverantwoord besluit tot starten met de Fyra zonder terugvaloptie

In maart 2012 besluit de directie van NS dat HSA alles op alles moet zetten om de Fyra vanaf september van dat jaar in te zetten voor het binnenlandse vervoer en vanaf december internationaal. Dit besluit neemt de directie op een moment dat er nog geen enkele Fyra overgenomen is. De Fyra is bovendien nog niet toegelaten in Nederland en België. De enige ervaring die HSA heeft met de trein bestaat uit een paar maanden testrijden met twee geleende Fyra's. HSA adviseert de directie daarom een terugvaloptie achter de hand te houden, bijvoorbeeld door middel van het in stand houden van de Benelux-trein. De directie van NS besluit dit echter vanwege de logistieke afstemming met de dienstregeling op het hoofdrailnet niet te doen en maakt zich hiermee voor het internationale vervoer over de HSL-Zuid van en naar Brussel volledig afhankelijk van de Fyra. De commissie vindt dat de NS-directie met het starten zonder

⁶⁶¹ Verslag openbare verhoor van de heer Manfellotto, president-directeur AnsaldoBreda, 11 juni 2015.

⁶⁶² Verslag openbare verhoor van de heer De Leeuw, vm. algemeen projectmanager Fyra namens NSFSC en NMBS, 1 juni 2015.

terugvaloptie een onverstandig en vanuit het oogpunt van het belang van de reizigers op deze trajecten onverantwoord besluit heeft genomen.

Besluit over start Fyra noopt tot voortijdige overname treinen

Het besluit van de NS-directie over de startdata van de Fyra zorgt voor grote tijdsdruk op het Fyra-project. Op aandringen van HSA besluiten HSA en NSFSC, met instemming van de NS-directie, af te wijken van de koopovereenkomst door treinen af te nemen waarvoor de ILT en DVIS nog geen toelating voor vervoer van reizigers hebben verleend en die ook verder nog niet aan alle contractuele eisen voldoen. Zij hopen dat AnsaldoBreda de punten waarop de treinen nog niet voldoen na deze voortijdige overname alsnog tijdig in orde brengt. De commissie constateert dat NS door die voortijdige overname van de Fyra's zijn eigen positie ten opzichte van AnsaldoBreda heeft verzwakt, omdat NS daarmee een prikkel voor AnsaldoBreda om de problemen op te lossen heeft weggenomen. Bovendien accepteert NS met de overname dat de daarbij geconstateerde punten waarop de treinen nog niet voldoen niet zodanig ernstig zijn dat zij overname, en dus deugdelijke levering, van treinen in de weg staan. Het zal moeilijk te verdedigen zijn om een trein later op grond van diezelfde of soortgelijke punten alsnog als gebrekkig te beschouwen. NS ziet het risico dat AnsaldoBreda de resterende punten niet tijdig of volledig zal oplossen. Toch accepteert NS dit risico, omdat anders de planning om de treinen in dienst te nemen sowieso niet gehaald wordt en andermaal niet wordt voldaan aan de concessie. De commissie vindt het onverstandig dat NS het grote risico van voortijdige overname heeft genomen.

Proefbedrijf onvolledig uitgevoerd door problemen met de Fyra

Door de tijdsdruk vanwege het besluit van de NS-directie wordt het integraal proefbedrijf beperkt uitgevoerd: er worden voorafgaand aan het internationale vervoer met de Fyra te weinig representatieve testritten gereden om een nauwkeurige voorspelling te kunnen geven van de prestaties van de Fyra op het traject Amsterdam–Brussel. Bovendien zijn er ernstige zorgen over de betrouwbaarheid van het materieel en daarmee de treindienst. De verwachting is dat een op de vijf treinen vertraagd zal zijn, dat één op de tien zal uitvallen en dat dit mogelijk nog aanzienlijk slechter zal uitpakken. De start van het internationale vervoer met de Fyra is hierdoor met onzekerheden omkleed.

Problemen met de Fyra leiden niet tot heroverweging startdatum

Door het besluit van de NS-directie in maart zijn er geen eenvoudige terugvalopties meer voor de verbinding Amsterdam–Brussel. HSA en NMBS houden daarom vast aan de gekozen startdatum. Vanwege betrouwbaarheidsproblemen van de Fyra besluiten zij extra Fyra's achter de hand te houden en daarmee het aantal verbindingen te verlagen. Zij starten de verbinding Amsterdam–Brussel in december 2012 met een uitgedunde dienstregeling van tien in plaats van zestien ritten per richting per dag. Er worden maatregelen getroffen om zo goed mogelijk voorbereid te zijn op betrouwbaarheidsproblemen. De commissie oordeelt dat NS de Fyra op dat moment nog niet had moeten inzetten in de internationale dienst. NS had moeten wachten totdat een betrouwbare dienst aan de reiziger gegarandeerd zou kunnen worden, bijvoorbeeld door te zorgen voor een goed ingroescenario en een adequaat alternatief.

De commissie oordeelt dat de concessieverlener zich van tevoren had moeten vergewissen van de verwachte betrouwbaarheid van de dienstregeling met de Fyra en daarop had moeten acteren voordat de dienst van start zou gaan.

Conclusies over samenwerkingsovereenkomst HSA-NMBS

Staat houdt tien jaar lang vast aan de met HSA gecontracteerde verbindingen, maar geeft uiteindelijk op alle punten toe

Bij de aanbesteding van de HSL-Zuidconcessie is afgesproken dat er een samenwerkingsovereenkomst moet komen tussen de Nederlandse en de Belgische vervoerder. Voorzien is dat de overeenkomst tussen HSA en NMBS nog vóór ondertekening van de concessieovereenkomst in 2001 gesloten zal zijn. Na tien jaar van moeizaam onderhandelen komt echter pas enkele dagen voor de start van de internationale treindienst van de Fyra de vereiste samenwerkingsovereenkomst tussen NS en NMBS tot stand. Dat komt vooral doordat de Nederlandse Staat voor ondertekening van de concessieovereenkomst geen of onvoldoende afspraken over het vervoer maakt met NMBS. De Staat verwacht dat de vervoerders hier onderling uit komen. De belangen van HSA, NMBS en de Nederlandse Staat verschillen echter zodanig dat verschillende partijen elkaar tien jaar lang in een onderhandelingsproces vasthouden. De commissie oordeelt dat de Nederlandse Staat bij de aanbesteding de afspraken met de Nederlandse en Belgische vervoerder beter op elkaar had moeten laten aansluiten.

Na ondertekening van de concessieovereenkomst pogen verschillende bewindspersonen alsnog tot harde afspraken met de Belgische Staat en NMBS te komen, maar slagen daar lange tijd niet in. Weliswaar komt minister Peijs in 2005 tot afspraken met de Belgische collega, maar aan deze afspraken wordt aan Belgische zijde geen uitvoering gegeven. De Belgische Staat en NMBS wijzen naar elkaar voor de financiering van de verbinding en het twintigste treinstel dat nodig is om de afspraken uit te voeren. De commissie oordeelt dat de Belgische Staat voor uitvoering van de afspraken had moeten zorgen. Verwacht mag worden dat wanneer bewindspersonen van twee landen afspraken met elkaar maken, zij deze afspraken nakomen.

Uiteindelijk is het de druk van de start van de commerciële dienst met de Fyra en het verdwijnen van de Benelux-trein die maakt dat het tot een samenwerkingsovereenkomst komt. Die druk maakt ook dat de Nederlandse Staat belangrijke eisen laat varen. De verbindingen Den Haag–Brussel en Breda–Brussel, die in 2005 al waren gereduceerd tot één verbinding Den Haag–Breda–Brussel, worden in 2012 vervangen door een verbinding Breda–Antwerpen. Verder gaat een claim op de Belgische Staat vanwege langere rijtijden op Belgisch grondgebied, die in 2005 achterwege was gelaten op voorwaarde dat de verbinding Den Haag–Breda–Brussel zou worden gerealiseerd, in 2012 definitief van tafel. Dit overigens terwijl de Staat HSA in 2008 voor diezelfde langere rijtijden voor ca. € 200 miljoen gecompenseerd heeft.

De commissie constateert dat gezien de eerder gemaakte afspraken en de context waarin de verschillende bewindspersonen opereren, zij vasthouden aan de afspraken tussen Staat en HSA die vastgelegd zijn in de concessieovereenkomst. De commissie constateert ook dat de staatssecretaris eind 2012 met haar rug tegen de muur staat om snel tot een samenwerkingsovereenkomst te komen en daarom eisen die eerder

belangrijk waren, laat varen. De commissie is ondanks die omstandigheden van oordeel dat vanuit het perspectief van de Nederlandse belangen geen goede overeenkomst is gesloten, omdat hiermee het oorspronkelijk beoogde vervoer verder wordt versoberd.

Conclusies over uitvoering van de dienst met de Fyra

Internationale dienstregeling met de Fyra start met grote problemen

Als de Fyra gaat rijden, blijkt al snel dat veel Fyra's vertraging hebben en uitvallen. De commissie constateert dat AnsaldoBreda en NS elkaar de problemen met de Fyra en het gebrek aan adequate maatregelen verwijten. Winterse weersomstandigheden in januari 2013 verergeren de problemen, met twee beschadigde Fyra's als gevolg. Dat is de druppel die de emmer doet overlopen, waarna de Fyra uit de dienst wordt genomen.

NS treft te laat wintermaatregelen

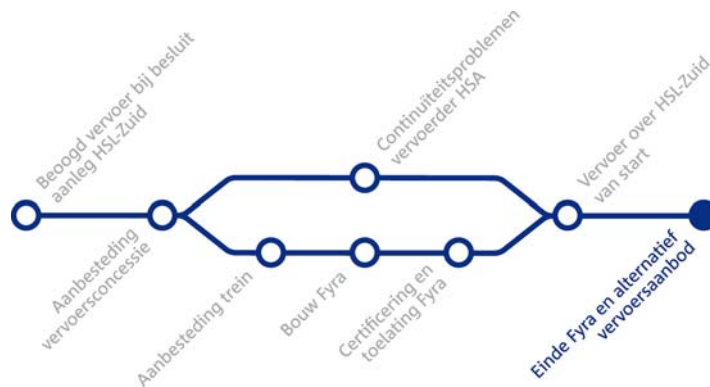
NedTrain, het onderhoudsbedrijf van NS, brengt al in 2011 een advies uit over de winterbestendigheid van de Fyra. Daarin adviseert NedTrain maatregelen te treffen om mogelijke problemen tijdens de winter te voorkomen. NS kiest er echter voor geen opvolging te geven aan dit advies, vanwege het risico op verdere vertragingen van de levering van de Fyra. De commissie vindt dit onverstandig. NS weet immers dat sneeuw en ijs problemen op het spoor veroorzaken. Om die reden voert NS Reizigers vanaf 15 januari 2013 een aangepaste dienstregeling uit voor het hoofdrailnet. Toch kiest NS ervoor pas maatregelen te treffen voor de Fyra, nadat al problemen met de Fyra zijn opgetreden door het winterweer. Dit terwijl de Fyra een trein is waar NS amper ervaring mee heeft en die nog niet optimaal presteert. De commissie vindt dit onzorgvuldig.

NS voert eigen veiligheidsmaatregelen onvoldoende uit

Nadat een trein een afdekrooster verliest, besluit NS veiligheidsmaatregelen te nemen. Twee van de drie maatregelen voert NS in de praktijk evenwel niet uit. Dit terwijl het management veronderstelt dat dit wel gebeurt. De procedures voor het communiceren van de veiligheidsmaatregelen zijn zodanig, dat niet verzekerd is dat machinisten op de hoogte zijn van de instructies en deze ook toepassen. Hierdoor hebben treinen twee dagen lang met maximumsnelheid over de hogesnelheidslijn gereden, terwijl het afdekrooster nog ergens naast het spoor lag, hetgeen veiligheidsrisico's met zich meebrengt. De commissie is van oordeel dat de werking van veiligheidsprocedures boven iedere twijfel verheven moet zijn en is geschokt dat dat hier niet het geval was. De commissie vindt het bovendien onverantwoord dat het veiligheidsbeheersysteem van HSA herhaaldelijk niet aan de eisen voldoet en dat de ILT die situatie heeft laten voortbestaan.

10. Einde Fyra en alternatief vervoersaanbod

10.1 Inleiding



Op 17 januari 2013 besluiten HSA en de NS-directie om de treindienst met de Fyra met onmiddellijke ingang te staken. Dit heeft grote gevolgen voor het vervoer over de HSL-Zuid. In eerste instantie voor de korte termijn, omdat er geen goede verbindingen meer zijn tussen de Randstad en België en door het uitvallen van de Fyra de concessie niet kan worden uitgevoerd. In tweede instantie ook voor de lange termijn omdat na het besluit van de NS-directie om definitief te stoppen met de Fyra, met andere treinen en een ander vervoersaanbod invulling moet worden gegeven aan de concessie.

Dit hoofdstuk gaat over het uit dienst nemen en definitief stoppen met de Fyra en de gevolgen hiervan voor het realiseren van het beoogde vervoer over de HSL-Zuid.

Allereerst komt aan de orde hoe de NS-directie helderheid probeert te krijgen over de technische gesteldheid van de trein. Het hoofdstuk gaat ook over de wijze waarop het definitieve besluit over stoppen of doorgaan met de Fyra tot stand is gekomen, welke rol de aandeelhouder, het kabinet en NMBS daarin gespeeld hebben en welke argumenten een rol speelden. Vervolgens komt aan de orde hoe het alternatieve vervoersaanbod tot stand is gekomen. Daarbij is van cruciaal belang dat het onderhandelakkoord in stand blijft: anders zou de Staat grote negatieve financiële effecten ondervinden, terwijl NS de geïntegreerde concessie die vanaf 2015 zou ingaan, op de tocht ziet staan. Hierdoor is het in het belang van de Staat en NS om er gezamenlijk uit te komen. Andere vervoerders wordt niet gevraagd met een voorstel te komen. Het hoofdstuk vervolgt met een antwoord op de vraag in hoeverre het alternatieve vervoersaanbod bijdraagt aan het realiseren van het beoogde vervoer en eindigt met de financiële afwikkeling van de Fyra.

10.2 Crisismanagement

Uit dienst nemen van de Fyra leidt tot crisis

HSA besluit samen met de directie van NS op 17 januari 2013 de treindienst met de Fyra met onmiddellijke ingang te staken nadat is ontdekt dat een tweede Fyra in het winterweer beschadigd is geraakt. Aanvankelijk hoopt HSA de treindienst na enkele dagen weer te kunnen hervatten. Al op vrijdag 18 januari wordt die hoop de bodem ingeslagen

wanneer NMBS-bestuurder Descheemaecker aan NS-directielid Van Vroonhoven laat weten dat NMBS dit niet van plan is.

De heer **Descheemaecker**: *«Ik had [18 januari 2013] een geplande afspraak met Merel van Vroonhoven in Antwerpen. Ik heb haar toen gezegd: die trein uit de hel moet nu van het spoor, die kunnen we niet meer hebben, die vormt een veiligheidsrisico. (...) Zij heeft toen onmiddellijk Bert [Meerstadt] gebeld, die toen volgens mij in Frankrijk was. (...) Hij is toen onmiddellijk naar Nederland teruggekeerd. Zij hebben toen op zaterdag gecommuniceerd dat de trein van het spoor werd gehaald.»*⁶⁶³

Later die dag verbiedt de Belgische inspectie (DVIS) NMBS de Fyra nog langer voor reizigersvervoer over de Belgische hogesnelheidslijn te gebruiken. Spoedige hervatting van de treindienst Amsterdam–Brussel is dan helemaal uitgesloten. DVIS zal inzet van de Fyra pas weer toestaan als NMBS een actieplan overlegt voor de aanpak van alle problemen: niet alleen het afgefallen afdekrooster, maar bijvoorbeeld ook problemen met de aandrijving en niet-sluitende deuren. DVIS stelt de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) vervolgens diezelfde dag nog op de hoogte van het verbod.

Naar aanleiding van de media-aandacht voor de Fyra en het rijverbod van DVIS voert de ILT op 18 januari 2013 een inspectie uit in de onderhoudswerkplaats van NS te Watergraafsmeer, waar de gebruikte Fyra's staan opgesteld. De ILT constateert bij de inspectie dat er drie veiligheidsproblemen zijn en stelt HSA hiervan op de hoogte. Het afgefallen afdekrooster beschouwt de ILT als een risico voor de spoorveiligheid. Ook ijsaanzetting vormt volgens de ILT een veiligheidsrisico, omdat grote stukken ijs van de trein kunnen afvallen en schade kunnen veroorzaken aan treinen en de omgeving, bijvoorbeeld aan wissels, hetgeen tot ontsporing kan leiden. Daarnaast vindt de ILT ook het niet functioneren van uitschuiftreden van deuren een risico voor de spoorwegveiligheid, omdat reizigers hierdoor geen gebruik kunnen maken van de bewuste deuren. Als te veel deuren van een trein niet gebruikt kunnen worden, is veilig reizigersvervoer niet meer mogelijk. De ILT is op grond van de Spoorwegwet weliswaar bevoegd om een vergunning te schorsen of in te trekken, maar ziet geen reden om deze stap te zetten, omdat HSA zelf de treindienst al heeft gestaakt. Wel laat de ILT weten geïnformeerd te willen worden voordat HSA de Fyra weer wil gaan gebruiken voor het vervoer van reizigers. Daarmee creëert de ILT de mogelijkheid om op dat moment alsnog in te grijpen. Op 19 januari 2013 stelt de ILT staatssecretaris Mansveld per e-mail op de hoogte van de resultaten van de uitgevoerde inspectie.

De Telegraaf publiceert op 21 januari een interview met de heer Meerstadt, president-directeur van NS. Meerstadt verdedigt de trein niet, maar laat weten kwaad te zijn op AnsaldoBreda. Volgens hem is de maat vol. Hij zegt te hopen dat de Italianen de problemen oplossen. Als een onafhankelijk expert niet kan vaststellen dat de trein veilig is en een betrouwbare dienstregeling kan rijden, is NS er volgens Meerstadt klaar mee.⁶⁶⁴

⁶⁶³ Verslag openbare verhoor van de heer Descheemaecker, vm. gedelegeerd bestuurder NMBS, 5 juni 2015.

⁶⁶⁴ De Telegraaf (21 januari 2013). De maat is vol: NS-topman Meerstadt over spoorchandaal.

Op 21 januari 2013 informeert staatssecretaris Mansveld de Tweede Kamer dat het mogelijk nog maanden kan duren voordat de Fyra weer volledig gebruikt kan worden voor vervoer van reizigers. Staatssecretaris Mansveld begrijpt het besluit van NS om de afname van de resterende Fyra's stop te zetten, omdat volgens haar op dat moment geen sprake is van een veilige en betrouwbare treindienst. Tegelijk acht zij HSA wel verantwoordelijk voor uitvoering van de concessie en kondigt aan daarom de niet-handhavingsbrief uit 2009 (zie §9.2) in te trekken. Zij schrijft: *«Hierdoor krijg ik de mogelijkheid om te gaan handhaven op de eisen uit de HSL-concessie, dan wel de mogelijkheid om aanvullende afspraken te maken gedurende de periode waarin de afgesproken vervoersdienst niet gerealiseerd wordt.»*⁶⁶⁵. Op 29 januari 2013 licht zij HSA hierover formeel per brief in. Ook informeert de staatssecretaris de Tweede Kamer dat zij uiterlijk in april 2013 een evaluatie van de introductie van de Fyra van NS wil ontvangen. Binnen het ministerie realiseert men zich op dat moment al dat het belangrijk is het onderhandelakkoord in stand te houden, omdat het ministerie anders tot € 1,4 miljard aan concessievergoeding van HSA kan mislopen. Tot daadwerkelijk handhaven, in de vorm van boetes, dwangsommen of het intrekken van de concessie, gaat de staatssecretaris niet over naar aanleiding van het uit dienst nemen van de Fyra.

De heer **Elias**: *«Dat betekent dus ook dat u op dat moment de ruimte hebt om, als het niet werkt zoals het conform die concessie bedoeld was te gaan lopen, die concessie in te trekken. Hebt u dat overwogen?»*

Mevrouw **Mansveld**: *«Op dat moment was het voor mij belangrijk dat duidelijk werd wat de technische gesteldheid was van het materieel, om te weten – die scenario's zijn later ook beschreven – of er nul, negen, zestien of negentien treinen zouden kunnen rijden, een van die scenario's. Verder was het voor mij op dat moment van belang om snel een tijdelijke oplossing te hebben. Ik heb de niet-handhavingsbrief ingetrokken om druk uit te oefenen op te partijen en om te laten zien dat het mij serieus was dat er iets ging gebeuren, en snel.»*⁶⁶⁶

Op 22 januari 2013 voert de ILT een inspectie uit op de uitvoering van testritten met de Fyra door HSA. HSA voert deze testritten uit om onder meer de ijs- en sneeuwvorming op de treinen te analyseren. De ILT stelt bij de inspectie vast dat de testritten niet volgens het eigen draaiboek van HSA zijn uitgevoerd. De ILT beoordeelt het draaiboek daarnaast als onvolledig. In het draaiboek is opgenomen dat met maximaal 160 km/u gereden wordt, maar bij het personeel is er onduidelijkheid over de maximumsnelheid bij testritten. Ook is het treinstel niet van te voren verwarmd, hoewel in het draaiboek is vermeld dat dit wel moet gebeuren. Verder zijn de uitschuiftreden van de deuren, waarmee eerder problemen waren opgetreden, voor vertrek niet extra gecontroleerd. Ten slotte stelt de inspectie vast dat er wijzigingen aan de trein zijn aangebracht waarvan de inspectie niet op de hoogte is gesteld. De inspectie verzoekt HSA te laten weten welke maatregelen worden getroffen naar aanleiding van de bevindingen van de ILT. De inspectie wil voordat HSA de testritten hervat geïnformeerd worden over de condities waaronder deze plaatsvinden.

Op 31 januari 2013 verloopt de tijdelijke vergunning waarmee de Fyra in België vanaf september 2012 was toegelaten. Weliswaar verstrekt DVIS op 8 februari 2013 een nieuwe tijdelijke vergunning voor de Fyra, maar met

⁶⁶⁵ Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 375.

⁶⁶⁶ Verslag openbare verhoor van mevrouw Mansveld, staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, 12 juni 2015.

deze vergunning mogen alleen testritten worden uitgevoerd. Vervoer van reizigers met de Fyra is in België daarmee dus niet toegestaan. Voordat dat weer mag, wil DVIS eerst onder meer een analyse van de oorzaken van de winterproblemen en een actieplan voor de aanpak van de betrouwbaarheidsproblemen ontvangen. Uiteindelijk laat DVIS de Fyra niet meer toe, omdat AnsaldoBreda DVIS niet weet te overtuigen dat de oplossingen van AnsaldoBreda voor de problemen adequaat zijn.

De reiziger in de kou na het wegvallen van de Fyra

Aangezien NS geen terugvaloptie voor de Fyra achter de hand heeft gehouden, resteert na het wegvallen van de Fyra als verbinding met België alleen nog de duurdere Thalys en de tragere stoptrein Roosendaal–Antwerpen. Beide verbindingen zijn echter niet op de toeloop van reizigers berekend. Dit zijn zij ook niet nadat enkele noodmaatregelen zijn getroffen, zoals het verlengen van bestaande treinen en het inzetten van een extra intercity Roosendaal – Antwerpen.

De heer **Robbe**: «Zo veel is wel duidelijk geworden dat de Fyra te laat gekomen is en dat, toen die er eenmaal was, die maar heel kort heeft gereden. Dat was een grote teleurstelling voor mij maar ook voor alle medewerkers bij de NS die zich er zo voor ingezet hebben en zo hard gewerkt hebben om die trein te introduceren in Nederland voor de reiziger. Die reiziger hebben we eigenlijk in de kou laten staan. Dat raakt ons zeer als bedrijf. We hebben onze ambities ook niet kunnen realiseren. Daarom wil ik hier vanuit deze positie oprechte excuses aanbieden aan de reiziger.»⁶⁶⁷

Staatssecretaris Mansveld verzoekt NS en NMBS vóór 1 februari 2013 een tijdelijke oplossing voor het vervoer naar België te vinden. Eind januari 2013 overlegt staatssecretaris Mansveld diverse malen met haar Belgische ambtgenoot. Ook overlegt zij met NS en NMBS. Op 30 januari 2013 komen staatssecretaris Mansveld, NS en NMBS tot een oplossing. Er wordt een afspraak gemaakt over de invulling van de tijdelijke treindienst. Daar is wel een toezegging aan Descheemaecker voor nodig. In de overeenkomst met NMBS is opgenomen dat het te verwachten verlies van NMBS op de tijdelijke treindienst wordt beperkt; de rest wordt gedragen door HSA en de Staat. Deze afspraak geldt ook voor eventuele rechtstreekse intercity-diensten naar Brussel die het tijdelijk vervoer zullen opvolgen.

Per brief licht de staatssecretaris op 1 februari 2013 de Tweede Kamer in over de tijdelijke oplossing. Vanaf 18 februari 2013 komt – een maand na uitval van de Fyra – de Benelux-trein in sterk vereenvoudigde vorm terug: deze rijdt van Den Haag naar Brussel en slechts twee keer per dag. Voor de komst van de Fyra reed de Benelux-trein nog zestien keer per dag. De frequentie wordt per 11 maart 2013 uitgebreid tot acht keer per dag. Tot 11 maart blijft de tijdelijke extra intercity tussen Roosendaal en Antwerpen acht keer per dag rijden.⁶⁶⁸

Later wordt besloten dat de dienst Den Haag–Brussel per dienstregeling 2014 wordt uitgebreid tot twaalf keer dag en pas met ingang van de dienstregeling 2015 tot zestien keer per dag. Met ingang van de dienstregeling 2015 gaat de trein ook weer van en naar Amsterdam rijden. Dit betekent dat reizigers voor een lange periode minder frequent tussen Amsterdam en Brussel kunnen reizen dan met de oude Benelux-trein, die

⁶⁶⁷ Verslag openbare verhoor van de heer Robbe, chief financial officer NS, 12 juni 2015.

⁶⁶⁸ Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 377.

zeventien keer per dag tussen Amsterdam en Brussel reed. De reis duurt bovendien langer dan met de oude Benelux-trein.

De heer **Kruyt**: *«De eerste fase was een ramp, want toen reden alleen nog maar de stoptreintjes tussen Antwerpen en Roosendaal. Vervolgens kwamen er één of twee wat snellere treinen tussen. Geleidelijk aan hebben ze de frequentie van de Benelux-trein weer verhoogd. Wij zijn er teleurgesteld over – dat heb ik ook altijd gezegd – dat de totale reistijd tussen Amsterdam en Brussel te lang is.»*⁶⁶⁹

NS-directie neemt de regie in handen

De directie van NS trekt naar aanleiding van het uit dienst nemen van de Fyra op 17 januari 2013 de regie naar zich toe, en laat de verantwoordelijkheid niet langer liggen waar deze het hele project had gelegen: verdeeld over de drie NS-dochters HSA, NSFSC en NedTrain.

De heer **Robbe**: *«Wij hebben een taskforce opgezet toen het misging, die veel meer geïntegreerd was en een eenhoofdige leiding had. Wij hebben gezegd dat een lesson learned daarvan voor de toekomst is dat is dat je, als je weer een introductie hebt van nieuw materieel, beter moet structureren. Wij hebben nu één stuurgroep met één programmadirecteur die de totaliteit van de aansturing voor zijn rekening neemt. Daar [bij de Fyra] hadden wij drie zelfstandige organisaties die ieder in hun eigen verantwoordelijkheid met elkaar samenwerkten.»*⁶⁷⁰

De eerste dagen komt een crisismanagementoverleg bij elkaar, waaraan directieleden van NS, NSFSC, HSA en NedTrain deelnemen. Vanaf februari 2013 wordt een aan de Fyra gewijd directie-overleg ingesteld, dat vrijwel wekelijks bij elkaar komt en waaraan de NS-directie, de directeur van HSA en de directeur van NS Reizigers deelnemen. Ook wordt enkele dagen na het uit dienst nemen van de Fyra een taskforce opgericht onder leiding van NS-directielid Van Vroonhoven. Zij wordt vrijgesteld van andere taken zodat zij haar handen vrij heeft voor de taskforce. HSA, NedTrain en NSFSC kunnen zich dan blijven concentreren op hun reguliere taken. De taskforce heeft aanvankelijk twee doelen, namelijk ervoor zorgen dat de Fyra zo snel mogelijk weer betrouwbaar kan worden ingezet en zorgen voor een tijdelijke oplossing voor het vervoer.

Mevrouw **Van Vroonhoven**: *«In verband met de ontstane situatie, namelijk het stoppen van de treindienst na alle problemen en het eraf vallen van de plaat, hebben wij als directie in het weekend besloten dat het genoeg was geweest. Wij moesten zorgen voor een oplossing voor de reizigers, maar wij moesten ook een definitief antwoord geven op de vraag of het ooit nog wat zou worden met die Fyra. Om dat op een heel gestructureerde manier te doen, moet je je verantwoordelijkheid nemen als hoogste leiding van een onderneming en tevens kiezen voor een heel gefocuste aanpak. Ik heb toen zelf gezegd dat het me verstandig leek om dat te gaan trekken. Daarvoor moest ik al mijn andere taken overdragen aan mijn collega's.»*⁶⁷¹

⁶⁶⁹ Verslag openbare verhoor van de heer Kruyt, voorzitter OV-reizigersvereniging Rover, 18 mei 2015.

⁶⁷⁰ Verslag openbare verhoor van de heer Robbe, chief financial officer NS, 10 juni 2015.

⁶⁷¹ Verslag openbare verhoor van mevrouw Van Vroonhoven, vm. NS-directielid, 11 juni 2015.

Begin februari 2013 wordt oud-bestuursvoorzitter van NedTrain Van As aangetrokken om een technisch onderzoek naar de Fyra te leiden. Eerder heeft Van As zich in zijn hoedanigheid als NedTrain directeur al kritisch uitgelaten over de bouw van de Fyra (zie hoofdstuk 7). Hij moet met een integrale blik onderzoeken of de Fyra's, de infrastructuur, de operatie, de organisatie en de samenwerking met (externe) partijen aan de door NS gehanteerde kwaliteitseisen kunnen voldoen en, zo ja, wat het hiervoor benodigde herstelplan in grote lijnen is.

Vanwege de urgentie om de Fyra zo snel mogelijk weer betrouwbaar te kunnen inzetten kiest de taskforce ervoor intensiever samen te werken met AnsaldoBreda dan tot dan toe het geval was. De NS-directie realiseert zich dat een dergelijke samenwerking contractuele risico's met zich meebrengt, omdat de koopovereenkomst een turnkeykarakter heeft en NS daarom het risico loopt in de verantwoordelijkheid van AnsaldoBreda te treden. De taskforce probeert daarom langs twee sporen te werken. Behalve samenwerken wil NS tegelijkertijd de contractuele positie zo veel mogelijk blijven bewaken.

NSFSC-directeur Van Dijk kan zich niet vinden in de deze aanpak langs twee sporen van NS. Hij is voorstander van sturen op nakoming van de koopovereenkomst door AnsaldoBreda. De NS-directie steunt hem daarin niet. Dit meningsverschil zal uiteindelijk leiden tot het opstappen van Van Dijk in mei 2013, na veertien jaar dienst als NSFSC-directeur. De NS-organisatiestructuur met dochteronderneming NSFSC verhoudt zich blijkbaar niet goed met de door de NS-directie gewenste regie, want NSFSC-directeur Van Dijk kan zijn verantwoordelijkheid als directeur van NSFSC niet langer in overeenstemming brengen met de wensen van de directie van moedermaatschappij NS.

De heer **Robbe**: *«Ik heb hem gevraagd om zich in te zetten voor de taskforce in het belang van het bedrijf en daarmee het risico te nemen dat wij later wellicht moeite zouden hebben om bepaalde juridische rechten die wij hadden uit te oefenen. Door zelf aan de treinen te gaan sleutelen, zouden bepaalde claims op AnsaldoBreda niet meer gehonoreerd kunnen worden. (...) De heer Van Dijk kon zich uiteindelijk niet vinden in het opgeven van onze juridische rechten vanuit zijn positie als managing director van NSFSC.»*⁶⁷²

NS en AnsaldoBreda werken aan oplossingen

Met het oog op het bewaken van de contractuele positie stellen NMBS en NSFSC op 24 januari 2013 AnsaldoBreda formeel in gebreke. AnsaldoBreda krijgt vanaf die dag drie maanden de tijd om met oplossingen voor de problemen te komen. Daarbij doen NMBS en NSFSC een beroep op een bepaling uit de koopovereenkomst. Volgens deze bepaling kan de koopovereenkomst worden opgezegd wanneer AnsaldoBreda formeel in gebreke is gesteld vanwege het niet voldoen aan een essentiële verplichting uit de overeenkomst en AnsaldoBreda de problemen na drie maanden niet heeft hersteld.

De heer Manfellotto, president-directeur van AnsaldoBreda, laat merken de stap van NSFSC en NMBS niet gerechtvaardigd te vinden. Hij schrijft in reactie op de ingebrekestelling dat AnsaldoBreda met volle toewijding werkt aan het oplossen van de opgetreden problemen. Hij wijst NSFSC en NMBS erop dat de oorzaken van de winterproblemen nog niet zijn

⁶⁷² Verslag openbare verhoor van de heer Robbe, chief financial officer NS, 5 juni 2015.

geanalyseerd en vastgesteld. Er is volgens hem daarom geen grond voor NSFSC en NMBS om dit AnsaldoBreda te verwijten en een deadline op te leggen. Afgezien van de winterproblemen noemen NSFSC en NMBS ook wel andere problemen, maar die zijn volgens hem niet ongebruikelijk en niet ernstig en bovendien voor een groot deel al bekend bij NS. Bovendien biedt de koopovereenkomst voor dergelijke problemen een garantieprocedure van twee jaar. Conform de koopovereenkomst werkt AnsaldoBreda volgens Manfellotto dan ook aan oplossingen.

Met het oog op een zo snel mogelijk herstel van de Fyra werken van februari 2013 tot en met mei 2013 medewerkers van de taskforce in teams samen met medewerkers van AnsaldoBreda. Deze teams maken analyses van de problemen om oplossingen te vinden. AnsaldoBreda stelt in deze periode diverse rapporten op met analyses van een deel van de opgetreden problemen en met voorstellen voor oplossingen.

De heer **Manfellotto**: «We kwamen op dat moment met de Nederlandse Spoorwegen overeen om teams samen te stellen die de problematiek moesten gaan aanpakken. Die stelden een plan van aanpak op van alle noodzakelijke werkzaamheden. Op deze wijze werd er nog steeds gevolg gegeven aan wat in het contract was bepaald. Naar mijn mening werden de zaken toentertijd goed aangepakt. (...) Gezamenlijk bepaalden we een reeks items die in orde moesten worden gebracht. We maakten er een lijst van en ordenden ze naar gelang hun prioriteit en onze verwachtingen. In samenspraak met deze teams stelden we een plan van aanpak op om de treinen te perfectioneren, waarmee met onmiddellijke ingang moest worden begonnen en dat binnen een bepaalde termijn moest worden afgerond.»⁶⁷³

Op 24 april 2013 zijn de drie maanden die AnsaldoBreda had gekregen voor een herstelplan verlopen, maar NSFSC en NMBS laten aan AnsaldoBreda weten onder bepaalde voorwaarden bereid te zijn juridische stappen uit te stellen tot 28 mei 2013. Een van de voorwaarden is dat AnsaldoBreda een plan van aanpak overlegt om de problemen op te lossen. Op 2 mei 2013 reageert Manfellotto op het voorstel van NSFSC en NMBS. Manfellotto wijst erop dat NSFSC en NMBS niet kunnen stellen dat alle partijen hun eigen verantwoordelijkheid volledig behouden, omdat in de taskforce wordt samengewerkt, waardoor de resultaten een gedeelde verantwoordelijkheid zijn. Manfellotto wijst de door NSFSC en NMBS opgelegde deadline net als enkele maanden eerder opnieuw af.

AnsaldoBreda heeft inmiddels gemerkt dat NS op twee gedachten hinkt, want twee dagen later volgt er nog een brief van AnsaldoBreda, waarin AnsaldoBreda meldt de indruk te krijgen dat er binnen NS twee denkwijzen zijn. NS is volgens AnsaldoBreda enerzijds coöperatief, anderzijds is NS erop uit contractueel voordeel te behalen op AnsaldoBreda.

Op 10 mei 2013 proberen Van Vroonhoven en Van Dijk het bij AnsaldoBreda ontstane beeld van twee denkwijzen weg te nemen met een gezamenlijke brief waarin zij stellen dat AnsaldoBreda ondanks de samenwerking met de taskforce al zijn verantwoordelijkheden behoudt. Zij stellen dat NSFSC en NS de visie delen dat AnsaldoBreda contractueel verplicht is oplossingen te vinden en daarvoor de kosten dient te dragen.

⁶⁷³ Verslag openbare verhoor van de heer Manfellotto, president-directeur van AnsaldoBreda, 11 juni 2015.

Zij herhalen het verzoek om een plan van aanpak met een planning. De taskforce heeft volgens Van Vroonhoven en Van Dijk een puur informatieve rol. Deelname daaraan ontslaat AnsaldoBreda niet van zijn plicht de treinen te herstellen.

Drie dagen later reageert Manfellotto. Hij zet schriftelijk nogmaals zijn argumenten uit eerdere brieven uiteen. Verder wijst hij erop dat AnsaldoBreda niet zelfstandig een planning kan opstellen, omdat die afhankelijk is van een aantal zaken die gezamenlijk vastgesteld moeten worden. Daaronder vallen bijvoorbeeld het bereik van de werkzaamheden, het goedkeuringsproces van aanpassingen en logistieke aspecten zoals capaciteit in de NS-werkplaats. Zonder overeenstemming hierover is het maken van een planning zinloos. NS en NMBS laten AnsaldoBreda daarop weten dat AnsaldoBreda bij het maken van een planning maar van aannames moet uitgaan als bepaalde informatie ontbreekt.

Op 16 mei 2013 vindt een bijeenkomst van technici van AnsaldoBreda en NS plaats waar AnsaldoBreda oplossingen voor de winterproblemen voorstelt. Naar aanleiding van het incident met het afdekrooster presenteert AnsaldoBreda onder meer een nieuw, steviger afdekrooster voor de Fyra. De NS-technici zijn tevreden met de voorstellen van AnsaldoBreda en gaan akkoord om deze verder uit te werken en toe te passen op een eerste trein.

De heer **De Leeuw**: *«Ze hadden wel een degelijke oplossing waar een hoop analytisch ingenieurswerk aan vastzat. Die werd overigens ook goed getoetst door Lloyd's-technici, door mensen van NMBS. Wij waren overtuigd dat het een oplossing was.»*⁶⁷⁴

Op 17 mei 2013 schrijven Van Vroonhoven en Van Dijk aan Manfellotto dat zij volledig gecommitteerd blijven om te werken aan hervatting van de hogesnelheidsdienst. Op dezelfde dag stuurt AnsaldoBreda een planning voor het herstel van de Fyra, met daarbij een uitgebreide lijst van aannames waarop de planning is gebaseerd. Herstel zou volgens de planning veertien maanden duren. In de beleving van Manfellotto is NS op dat moment tevreden met de inspanningen van AnsaldoBreda.

De heer **Manfellotto**: *«Men was tevreden, zeker de Nederlanders. De Belgen stonden hier wat buiten, die hadden zich een beetje onttrokken aan de samenwerking rond dat plan van aanpak. Ik persoonlijk heb tot aan de dag waarop het plan werd voorgelegd, zeer positieve feedback gekregen; en wel zo, dat ze zelfs zeiden: als je er een maandje of twee, drie langer voor neemt, is het wat geloofwaardiger. (...) Ik was er zeker van dat we op die voet met onze werkzaamheden verder zouden gaan, ook al was ik het niet met alles eens.»*⁶⁷⁵

NS-taskforceleider Van Vroonhoven kijkt hier echter heel anders op terug.

Mevrouw **Van Vroonhoven**: *«Het verbeterplan is in de werkstroom van de heer Van As met veel cynisme ontvangen, omdat het in zijn beleving veel te optimistisch was. (...) Zij noemden de veertien maanden van*

⁶⁷⁴ Verslag openbare verhoor van de heer De Leeuw, vm. algemeen projectmanager Fyra namens NSFSC en NMBS, 1 juni 2015.

⁶⁷⁵ Verslag openbare verhoor van de heer Manfellotto, president-directeur van AnsaldoBreda, 11 juni 2015.

AnsaldoBreda onrealistisch. (...) Ik herken dus niet wat de heer Manfellotto heeft gezegd.»⁶⁷⁶

Taskforce start technisch onderzoek van de Fyra

De NS-taskforce voert ook zelf technisch onderzoek uit naar de veiligheid, bedrijfszekerheid en onderhoudbaarheid van de Fyra om vast te stellen of en hoe de trein weer kan worden ingezet. Onderdeel daarvan is een analyse van het ontwerp van de Fyra. Ook wordt een zogenoemde stofkamanalyse uitgevoerd, waarbij een Fyra minutieus wordt onderzocht om alle mogelijke tekortkomingen in kaart te brengen. Daarnaast vraagt de taskforce, samen met NMBS, ingenieursbureau Mott MacDonald om onafhankelijk van de taskforce en NMBS de Fyra te onderzoeken. Mott MacDonald dient daarbij onder meer te onderzoeken of het ontwerp van de Fyra voldoet aan de specificaties en of de Fyra conform de specificaties is gebouwd.

Leden van de taskforce brengen in het voorjaar van 2013 een bezoek aan de Deense spoorwegen om kennis te nemen van hun ervaringen met AnsaldoBreda. Ook brengen zij bezoeken aan de fabrieken van AnsaldoBreda in Napels en Pistoia. Zij komen tot kritische conclusies over het kwaliteitsmanagement van AnsaldoBreda in het Fyra-project. In Pistoia stellen leden van de taskforce vast dat er verschillende werkinstructies voor monteurs circuleren en dat monteurs en leidinggevenden van AnsaldoBreda geen actie ondernemen naar aanleiding van opmerkingen van de kwaliteitsmedewerkers van AnsaldoBreda. De taskforce stelt vast dat het kwaliteitsmanagementsysteem in Pistoia en Napels weliswaar goed is opgezet, maar dat werkinstructies niet gedetailleerd genoeg zijn, waardoor menselijke fouten kunnen optreden.

Mevrouw **Bergkamp**: *«Wat zegt het eigenlijk dat de mensen [van AnsaldoBreda] die bezig waren met de kwaliteit, zeggen dat hun opmerkingen over de Fyra niet zijn gehoord door hun leidinggevende? Wat zegt dat over het kwaliteitsmanagementsysteem?»*

De heer **Van As**: *«Laten we de stofkamactie pakken. Dat was de eerste trein die we bekeken. Het week zo ver af van wat je normaal gesproken mag verwachten. (...) Het is naar mijn idee op twee punten misgegaan. Ten eerste is het fout gegaan in de vertaling van het design naar specificaties hoe je een en ander in elkaar moet zetten en hoe het materiaal gebruikt moet worden, dus in de werkvoorbereiding en de engineering. Daar is het fout gegaan. Ten tweede is het fout gegaan in de assemblage zelf.»⁶⁷⁷*

Mott MacDonald komt tot een soortgelijke bevinding over de werkinstructies van AnsaldoBreda: *«The limited information made available to shop floor staff to assist in the assembly of the vehicles was considered to be inadequate when compared to information supplied during manufacture by other rail vehicle manufacturers.»*

Staatssecretaris geeft NS de ruimte voor alternatief vervoersaanbod

In de periode vanaf het uit dienst nemen van de Fyra tot aan de definitieve besluitvorming over de Fyra in juni 2013 is er veelvuldig overleg tussen een NS-delegatie onder leiding van NS-directielid Van Vroonhoven en topambtenaren van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Het

⁶⁷⁶ Verslag openbare verhoor van mevrouw Van Vroonhoven, vm. NS-directielid, 11 juni 2015.

⁶⁷⁷ Verslag openbare verhoor van de heer Van As, vm. bestuursvoorzitter NedTrain en project-leider technisch onderzoek Fyra, 5 juni 2015.

ministerie wordt door NS voortdurend op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen in de taskforce.

In maart 2013 worden de werkzaamheden van de taskforce uitgebreid. De taskforce gaat vanaf dat moment ook onderzoeken of en op welke wijze de concessie kan worden uitgevoerd met andere treinen dan de Fyra, voor het geval de Fyra niet opnieuw in dienst zal worden genomen. Vanaf maart 2013 overlegt NS ook met het Ministerie van Infrastructuur en Milieu over de mogelijkheden voor alternatieve invullingen van de concessieafspraken, bijvoorbeeld over verbindingen. Daarbij worden ook de wensen van partijen als de Tweede Kamer, de provincie Noord-Brabant en de gemeente Den Haag meegenomen.

Mevrouw **Van Vroonhoven**: «*De staatssecretaris [heeft] aan ons gevraagd – ik meen in april – om voor half juni antwoord te geven op een aantal scenario's. (...) De concessie was in eerste instantie niet eens een onderdeel van die taskforce. Dat die in het spel kwam, was meer een consequentie van het volgende. Daar krijg je mee te maken als je de dienstregelingspatronen gaat veranderen vanwege de vele wensen in Nederland om te komen tot een ander patroon dan het patroon dat is vastgelegd in de concessie.*»⁶⁷⁸

Op 16 april 2013 meldt staatssecretaris Mansveld in een brief aan de Tweede Kamer dat vijf scenario's worden uitgewerkt. In vier van de scenario's wordt ervan uitgegaan dat ten minste een aantal Fyra's kan worden hersteld. Het vijfde scenario is intrekking van de concessie. Dit scenario is aan de orde als er geen Fyra's zijn, maar ook geen «*andere hogesnelheidstreinen of acceptabele alternatieven*». Daarmee wordt ook de Tweede Kamer duidelijk dat als HSA niet verder gaat met de Fyra's, het toch mogelijk is dat HSA de concessie behoudt, als HSA maar een acceptabel alternatief aanbod voorstelt. Uit de brief wordt duidelijk dat de inzet van de staatssecretaris is om er met NS en NMBS uit te komen en dat betrokken actoren intensief aan de scenario's werken.

De staatssecretaris meldt in diezelfde brief verder dat zij aan HSA een aantal randvoorwaarden voor de te kiezen structurele oplossing heeft opgelegd. Zo moet de oplossing voldoen aan de wet- en regelgeving, marktconform zijn, en zo veel mogelijk passen bij de bestaande contractuele afspraken, waarmee wordt bedoeld op de concessie en het onderhandelakkoord. Tegelijkertijd dienen eventuele negatieve financiële consequenties voor de Staat te worden geminimaliseerd en worden de «*maatschappelijke wensen*» zoveel mogelijk meegenomen.^{679 680} In dezelfde brief benoemt de staatssecretaris ook dat de scenario's beoordeeld worden op een aantal afwegingscriteria in het kader van de kwaliteit voor de reiziger (zie ook § 10.6).

Taskforce rondt technisch onderzoek af

Begin juni 2013 komt de taskforce tot conclusies over de technische staat van de Fyra. De algemene lijn is dat het ontwerp goed is, afgezien van een beperkt aantal punten waarop het ontwerp tekortschiet. De taskforce concludeert dat herontwerp nodig is van het laagspanningssysteem en van de onder- en zijbeplating.

⁶⁷⁸ Verslag openbare verhoor van mevrouw Van Vroonhoven, vm. NS-directielid, 11 juni 2015.

⁶⁷⁹ Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 398, p. 2.

⁶⁸⁰ Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 398.

De heer **Van As**: *«Er wordt vooral bekeken of alle mogelijke veiligheids-punten zijn meegenomen in het ontwerp. Zijn alle veiligheidsregels toegepast? Heeft men ook bekeken wat er mis zou kunnen gaan in het ontwerp en wat daarvan de gevolgen zouden kunnen zijn? De mensen die dit helemaal hebben uitgezocht, hebben vastgesteld dat er vanuit alle mogelijke posities is gekeken naar het ontwerp op het gebied van veiligheid. Het zat goed in elkaar.»*⁶⁸¹

In tegenstelling tot de taskforce heeft Mott MacDonald expliciet onderzocht in hoeverre de Fyra's voldoen aan de specificaties uit de koopovereenkomst. Mott MacDonald komt tot de conclusie dat de treinen nagenoeg geheel aan deze specificaties voldoen. De punten waarop de treinen niet voldoen zijn volgens Mott MacDonald of van secundair belang of door NSFSC en NMBS geaccepteerde afwijkingen. Mott MacDonald concludeert, net als de NS-taskforce, dat herontwerp van het laagspanningssysteem en van de zijbeplating nodig is.

Verder concludeert zowel de taskforce als Mott MacDonald dat de afbouwkwaliteit van de Fyra tekort schiet. Voorbeelden daarvan zijn gebrekkige bevestiging van kabels, tekortschietende afwerking van het interieur en niet goed aangedraaide moeren. NS komt tot de conclusie dat de problemen met de afbouwkwaliteit groter zijn dan eerder tijdens de bouw en overname van treinen is geconstateerd. Overigens kan een deel van de problemen met de afbouwkwaliteit ook zijn ontstaan bij het garantie- en onderhoudswerk aan de treinen na de overname.

Mevrouw **Bergkamp**: *«Tijdens de voortijdige overname waren er ook uitgebreide lijsten met openstaande punten. Wat is de verhouding tussen het aantal nieuwe punten en de bekende problemen?»*

De heer **Liefting**: *«Ik durf het niet precies te zeggen, maar ik denk dat het aantal punten dat de taskforce constateerde veel hoger was, maar dat de aard van de punten hetzelfde was als die van de punten die al waren gesignaleerd door de keurders.»*⁶⁸²

Ook heeft de taskforce op verschillende plaatsen op de treinen roestvorming geconstateerd, opvallend voor treinen die pas zo kort in gebruik zijn geweest. De taskforce betwijfelt mede daarom of de Fyra de gecontracteerde levensduur van 30 jaar gaat halen.

Mevrouw **Bergkamp**: *«U constateerde ook dat de levensduur minder was dan verwacht, 15 jaar in plaats van 30 jaar. Waar baseerde u dat op?»*

De heer **Van As**: *«Dat is een klein beetje nattevingerwerk, hoe gek dat ook klinkt. Het is gebaseerd op de veronderstelling dat je kwaliteit uiteindelijk niet meer in een trein kunt sleutelen. Je hebt toch te maken met een product dat van sleutelen niet meer beter wordt. Mijn inschatting was dat de trein die 30 jaar nooit zou halen.»*⁶⁸³

Volgens Mott MacDonald zijn de kwaliteitsproblemen herstelbaar. Dit zal volgens Mott MacDonald naar schatting zeventien maanden in beslag nemen, afhankelijk van de capaciteit die voor het herstel wordt ingezet. De taskforce schat in dat herstel zeker 29 maanden zal duren. De taskforce

⁶⁸¹ Verslag openbare verhoor van de heer Van As, vm. bestuursvoorzitter NedTrain en project-leider technisch onderzoek Fyra, 5 juni 2015.

⁶⁸² Verslag openbare verhoor van de heer Liefting, vm. projectmanager Fyra bij NedTrain, 5 juni 2015.

⁶⁸³ Verslag openbare verhoor van de heer Van As, vm. bestuursvoorzitter NedTrain en project-leider technisch onderzoek Fyra, 5 juni 2015.

denkt verder dat het vervolgens tot 2018 duurt voordat alle Fyra's volledig kunnen worden ingezet, omdat tot die tijd rekening wordt gehouden met kinderziektes van de treinen. De taskforce heeft er geen vertrouwen in dat AnsaldoBreda in staat is een herstelplan zelfstandig tijdig tot een goed einde te brengen. In zijn eindrapport ondersteunt de taskforce dit onder meer met een verwijzing naar de op 17 mei 2013 door AnsaldoBreda aangeleverde «uiterst summiere verbeteraanpak bestaande uit enkele A4-tjes». Vanwege het gebrek aan vertrouwen in AnsaldoBreda adviseert de taskforce NS intensief samen te werken met AnsaldoBreda bij het uitvoeren van het benodigde herstelplan.

De heer **Van As**: *«We hebben een retrofitvoorstel gemaakt dat uitkwam op, ik meen, 29 maanden. Dat bestaat voor een stuk uit een technische doorlooptijd. Mott MacDonald heeft met name naar de technische doorlooptijd gekeken en heeft volgens mij vastgesteld dat het om zeventien tot twintig maanden zou gaan. Ik weet het niet meer precies. Voordat je kunt beginnen, is het heel belangrijk dat je alle partijen achter je plan krijgt, dat er weer contracten zijn, dat er mensen, middelen en materialen zijn. Dat vraagt om een bepaalde manier van samenwerking die er daarvoor niet was. In mijn plan heb ik er dus rekening mee gehouden dat dit tijd zou kosten.»*⁶⁸⁴

De NS-taskforce concludeert dat zelfs na uitvoering van een herstelplan de Fyra's niet voldoende bedrijfszeker te krijgen zijn om uitvoering te geven aan de afspraken uit het onderhandelakkoord. Dit heeft onder meer te maken met de inschatting dat meer werk nodig is voor het onderhoud van de Fyra's.

De heer **Van As**: *«NedTrain had [bij het bouwproces] betrokken moeten worden vanuit het oogpunt dat het het onderhoud moest gaan doen. U moet zich het volgende voorstellen. Een trein kost 20 miljoen euro. Dan heb ik het over het hele apparaat, acht bakken groot. De onderhoudskosten gedurende de levensduur zijn bij een perfecte trein al twee keer zo hoog. Bij deze trein hebben we ze geschat op 80 miljoen. Dat betekent dat je vier keer zo veel geld kwijt bent in de levensduur als voor de aanschaf zelf. Als je bij de aanschaf rekening houdt met onderhoud, kun je dat terugverdienen. Dat is hartstikke belangrijk.»*⁶⁸⁵

Van de negentien bestelde Fyra's zouden er volgens de taskforce op langere termijn slechts dertien daadwerkelijk kunnen worden ingepland in de dienstregeling. De rest zou als reserve achter de hand moeten worden gehouden om de dienstregeling betrouwbaar uit te kunnen voeren. Voor het kunnen uitvoeren van de afspraken zijn echter niet dertien maar zestien treinen nodig.

De heer **Van As**: *«We hebben geconstateerd dat er in de specificaties op basis waarvan de trein gekocht is, bepaalde bedrijfszekerheidsnormen zijn opgenomen. We hebben vastgesteld dat we die niet konden halen. (...) Ik heb aangegeven dat er meer uitval, vertragingen en onderhoudskosten zouden zijn. (...) De inschatting was dat we via de retrofit negen treinen*

⁶⁸⁴ Verslag openbare verhoor van de heer Van As, vm. bestuursvoorzitter NedTrain en project-leider technisch onderzoek Fyra, 5 juni 2015.

⁶⁸⁵ Verslag openbare verhoor van de heer Van As, vm. bestuursvoorzitter NedTrain en project-leider technisch onderzoek Fyra, 5 juni 2015

klaar moesten hebben om er uiteindelijk vier in een continue dienst te kunnen krijgen.»⁶⁸⁶

NMBS wil af van de Fyra

NMBS kiest al snel nadat de Fyra in januari 2013 uit dienst wordt genomen een eigen lijn, die afwijkt van de lijn van NS die hierboven is beschreven. Op 20 januari 2013, drie dagen nadat de Fyra uit dienst is genomen, verschijnt NMBS-bestuurder Descheemaecker op de Belgische televisie. Hij noemt de gebeurtenissen met de Fyra «hallucinant» en stelt het «kotsbeu» te zijn met AnsaldoBreda. Hij vertelt dat NMBS nog geen enkele trein heeft overgenomen en dat hij denkt dat NMBS ook de reeds overgemaakte vooruitbetalingen terug kan krijgen. Volgens Descheemaecker zijn de gebeurtenissen een «moment van loutering» om opnieuw naar de afspraken over het bedieningspatroon – 32 keer per dag tussen Amsterdam en Brussel – te kijken.

Mevrouw **Bergkamp**: *«Dat moment in januari, toen werd besloten om tijdelijk te stoppen. (...) In uw boek schrijft u dat u toen al af wilde van de Fyra.»*

De heer **Descheemaecker**: *«Ja, daar heb ik nooit een geheim van gemaakt. Ik wilde er al sinds 2003 van af.»⁶⁸⁷*

Op 23 januari 2013 meldt NMBS in een overleg ook rechtstreeks aan HSA dat Descheemaecker van plan is af te zien van de Fyra als AnsaldoBreda niet binnen drie maanden deugdelijke oplossingen aanreikt.

De heer **Descheemaecker**: *«Begin 2013 valt de bodemplaat van de Fyra. Tenminste voor mij was toen duidelijk geworden dat het afgelopen was met het hele Fyra-verhaal.»⁶⁸⁸*

Ook meldt NMBS de gezamenlijke businesscase te willen actualiseren. Daar hoort voor NMBS ook het heroverwegen van het bedieningspatroon bij. NMBS voelt zich na het uitvallen van de Fyra in januari 2013 niet langer gebonden aan de afspraken die in december 2012 zijn gemaakt en vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst. Die afspraken zijn volgens NMBS nog niet volledig uitgewerkt en de bijlagen zijn ook niet allemaal ondertekend. Eind april 2013 laat NMBS bij een vergadering met HSA waar ook ambtenaren van het Ministerie van Infrastructuur in Milieu aanwezig zijn weten dat er slechts overeenkomst kan zijn over het geheel wanneer ook over alle onderdelen overeenstemming is.

Ook wat betreft de aanpak in de taskforce staat NMBS een andere lijn voor. NMBS is net als NSFSC-directeur Van Dijk bezorgd dat het werk van de taskforce aan de Fyra de contractuele positie van NS en NMBS ten opzichte van AnsaldoBreda zal ondermijnen.

NMBS geeft een extern bureau, Concept Risk, opdracht tot het uitvoeren van een onderzoek naar de technische gesteldheid van de Fyra. Dit bureau onderzoekt vooral de oplossingen die AnsaldoBreda voorstelt voor de diverse opgetreden problemen. Concept Risk komt half mei 2013 tot de conclusie dat alle tot dat moment voorgestelde oplossingen ontoereikend

⁶⁸⁶ Verslag openbare verhoor van de heer Van As, vm. bestuursvoorzitter NedTrain en project-leider technisch onderzoek Fyra, 5 juni 2015.

⁶⁸⁷ Verslag openbare verhoor van de heer Descheemaecker, vm. gedelegeerd bestuurder NMBS, 5 juni 2015.

⁶⁸⁸ Verslag openbare verhoor van de heer Descheemaecker, vm. gedelegeerd bestuurder NMBS, 5 juni 2015.

zijn. Descheemaecker is dan ook ontevreden over het herstelplan dat AnsaldoBreda op 17 mei 2013 aanbiedt.

De heer **Descheemaecker**: *«Ze hebben vier maanden gekregen. De oplossingen zijn geëvalueerd door zowel NS als NMBS. We kwamen tot dezelfde conclusie: het was niet genoeg, het was zelfs totaal onvoldoende.»*⁶⁸⁹

10.3 Definitieve stopzetting Fyra

Eind mei is de NS-directie van plan op 3 juni 2013 een besluit te nemen over de Fyra. De vergadering van de raad van commissarissen is voorzien op 5 en 6 juni. NS wil zich een eigenstandig oordeel vormen en een integraal besluit nemen op basis van de resultaten van alle werkstromen uit de taskforce. Die werkstromen hebben gewerkt aan het helder krijgen van de mogelijkheden om de Fyra te herstellen, mogelijkheden voor alternatief materieel en de mogelijkheden voor een ander vervoersaanbod, maar ook is uitgezocht welke consequenties de verschillende opties hebben voor de financiële en juridische positie van NS, en wat de gevolgen zijn voor de concessie.

Het directiecomité van NMBS besluit op 27 mei 2013 de drie treinen die NMBS besteld heeft bij AnsaldoBreda niet af te nemen.⁶⁹⁰ Diezelfde dag informeert NMBS ook NS en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu hierover. De heer Descheemaecker geeft aan dat de vergadering van de raad van bestuur van NMBS op 31 mei 2013 zal plaatsvinden en dat hij voornemens is direct daarna een persconferentie te beleggen over de besluitvorming.⁶⁹¹

NS, NMBS en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu stemmen stopzetting en mogelijke alternatieven af

Op 28 mei 2013 spreekt staatssecretaris Mansveld met de heer Descheemaecker. Uit een interne terugkoppeling binnen het ministerie wordt duidelijk dat NMBS zich op het standpunt stelt dat de treinen niet veilig zijn. NS stelt zich op het standpunt dat de Fyra's problemen kennen, maar dat de treinstellen wel te repareren zijn. In de terugkoppeling valt echter ook te lezen dat NMBS bereid is *«tot een deal (binnen 36 uur), waarbij zij niet tot deze bekendmaking overgaan en de V-kaart [veiligheidskaart] intrekt.»*

Of het argument «onveilige trein» gebruikt moet worden, hangt kennelijk niet alleen af van de veiligheid van de trein. NMBS en wellicht ook NS zouden het argument «onveilige trein» kunnen gebruiken om hun positie ten opzichte van AnsaldoBreda te versterken. Veiligheid heeft een grote impact op de publieke opinie. Dat maakt het van belang dat publieke uitingen over veiligheid zorgvuldig worden afgewogen. NMBS geeft aan het argument «onveilige trein» niet te gebruiken, als dit ten goede komt aan de relatie NMBS-NS en NS stappen onderneemt om de trein veiliger

⁶⁸⁹ Verslag openbare verhoor van de heer Descheemaecker, vm. gedelegeerd bestuurder NMBS, 5 juni 2015.

⁶⁹⁰ Het directiecomité van NMBS is vergelijkbaar met de directie van NS, ook wel raad van bestuur genoemd. NS kent naast de raad van bestuur een raad van commissarissen. NMBS kent naast het directiecomité een raad van bestuur. Anders dan bij NS worden bij NMBS de leden van de raad van bestuur benoemd door de Koning, vastgesteld na overleg met de Belgische ministerraad.

⁶⁹¹ De raad van bestuur is in België een orgaan vergelijkbaar met de raad van commissarissen in Nederland.

te maken. De heer Descheemaecker schetst hoe lastig het kan worden als er een beeld is ontstaan van een onveilige trein als NS nog met de Fyra had door gewild. Vastgesteld kan daarmee worden dat het publiekelijk wel of niet noemen van veiligheidselementen afhankelijk is van de keuze die vervoerders maken over stoppen of doorgaan met de trein:

De heer **Descheemaecker**: *«Het is heel eenvoudig. Als je zestien treinen en drie treinen hebt en daarvan af wilt, dan moet je dat probleem gaan oplossen met de fabrikant, in dit geval AnsaldoBreda. We hadden een aantal documenten, zoals de rapporten van Mott MacDonald, Concept Risk en andere, waaruit toch wel een aantal veiligheidselementen naar boven kwamen. Stel dat een van je partners, NS in dit geval, zegt te overwegen die drie treinen over te nemen, iets wat overigens heel snel is weggekazerneerd. NS neemt dan die drie treinen over, met alle verplichtingen daarbij, zowel de financiële als de overige. Dan kun je het niet maken om vanuit een hoekje te gaan schreeuwen: ze hebben heel slechte, onveilige treinen gekocht! Dan was het hun probleem geweest. Het was dus eerder een moreel engagement dan iets anders.»*⁶⁹²

Nu NMBS met de treinen wil stoppen, worden binnen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu drie opties gezien:

1. NS en NMBS zijn het oneens;
2. NS en NMBS zijn het eens over het houden van de Fyra. NS neemt [de drie Belgische Fyra's en] de risico's en vorderingen van NMBS over, NMBS committeert zich wel aan de Fyra;
3. NMBS en NS sturen de Fyra's terug naar AnsaldoBreda.

Het ministerie is van mening dat opties 2 en 3 bespreekbaar zijn, waarbij optie 3 politiek gezien het meest haalbaar lijkt. Optie 1 kent alleen verliezers en is een no-go voor het ministerie. Staatssecretaris Mansveld bevestigt dat:

Mevrouw **Mansveld**: *«Ik heb gevraagd om een gezamenlijke uitkomst van de NMBS en de NS. De heer Descheemaecker heeft de moeite genomen om aan te geven wat het proces was dat hij ging lopen en wat de mogelijkheden nog waren.»*⁶⁹³

Vanuit de gedachte dat het wenselijk is dat NS en NMBS er gezamenlijk uitkomen, worden er verschillende opties verkend. Ook de optie dat NS de drie treinen van NMBS zou overnemen, komt voorbij. Descheemaecker schetst het ambtelijk overleg op 28 mei als volgt:

De heer **Descheemaecker**: *«Er hing een heel groot wit bord in het kantoor (...). We zijn met zijn drietjes [naast de heer Descheemaecker waren mevrouw Van Vroonhoven namens NS en een ambtenaar van Infrastructuur en Milieu aanwezig] om een grote ronde tafel gaan zitten. Ik heb toen af en toe wat voorstellen op het grote witte bord gezet over Thalys, over Eurostar, over het heropleven van de Benelux-trein, over al die elementen. Daar is een beetje het concept geboren van de oplossing die nu operationeel is.»*⁶⁹⁴

⁶⁹² Verslag openbare verhoor van de heer Descheemaecker, vm. gedelegeerd bestuurder NMBS, 5 juni 2015.

⁶⁹³ Verslag openbare verhoor van mevrouw Mansveld, staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, 12 juni 2015.

⁶⁹⁴ Verslag openbare verhoor van de heer Descheemaecker, vm. gedelegeerd bestuurder NMBS, 5 juni 2015.

Descheemaecker stelt die dag het volgende alternatieve aanbod voor:

- twaalf conventionele treinen per dag Den Haag–Brussel (in plaats van acht op dat moment)
- dertien Thalystreinen per dag tussen Amsterdam–Parijs (in plaats van negen op dat moment)
- twee Eurostar per dag tussen Amsterdam–Londen (bestaat op dat moment niet).

Vanuit het ministerie wordt opgemerkt dat de verschillende opties wel moeten worden aangevuld zodat die in evenwicht zijn met de huidige contractuele verplichtingen uit het onderhandelakkoord en de HSL-Zuidconcessie.⁶⁹⁵ NS zegt daarop dat het bedrijf optie 3 – stoppen met de Fyra – kan aanvullen met zes TGV's.⁶⁹⁶

NS, NMBS en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu hebben zo samen een aantal bouwstenen voor een oplossing voor het alternatieve vervoersaanbod besproken, nog voordat NS de keuze maakt om al dan niet te stoppen met de Fyra.

Over de verschillende opties vindt geen afstemming plaats tussen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en het Ministerie van Financiën. Het op de hoogte houden van Ministerie van Financiën in de rol van aandeelhouder, is de verantwoordelijkheid van NS.

Besluitvorming NS-directie

NS en het ministerie vragen de heer Descheemaecker of het mogelijk is te wachten met naar buiten treden tot ook de raad van commissarissen van NS een besluit heeft genomen. Omdat de heer Descheemaecker aangeeft dat hij niet kan garanderen dat er na de vergadering van de raad van bestuur niet toch informatie naar buiten lekt, wordt besloten de directievergadering en de vergadering van de raad van commissarissen van NS te vervroegen. Besluitvorming in de NS-directie wordt aldus vervroegd naar 29 mei 2013. Diezelfde dag, in de avond van 29 mei 2013, vindt de eerste (telefonische) vergadering van raad van commissarissen plaats en op 30 mei 2013 een tweede.

Het besluit van NMBS om te stoppen met de Fyra wordt betrokken in de besluitvorming van NS, maar is voor de NS-directie niet doorslaggevend. De NS-directie continueert de opzet voor de besluitvorming zoals zij dat aanvankelijk voorzien had voor 3 juni 2013. De besluitvorming over al dan niet doorgaan met de Fyra verloopt in stappen. In de eerste plaats dient er een antwoord te zijn op de vraag of de Fyra vanuit technisch oogpunt veilig, onderhoudbaar en betrouwbaar te krijgen is. Indien die vraag bevestigend beantwoord kan worden, is de volgende vraag of doorgaan met de Fyra dan nog steeds de meest aantrekkelijke optie is of dat er voor NS een beter alternatief is.

De NS-directie komt tot de conclusie dat de treinen herstelbaar zijn, echter met een onevenredige inspanning voor NS en zonder zekerheid van succes. NS acht het ontwerp van de trein degelijk, maar door de zeer matige uitvoering van de bouw is de veiligheid na enige tijd gebruik niet te garanderen. NS acht de onderhoudsbehoefte veel groter dan in de specificatie opgenomen waardoor de onderhoudskosten op zijn minst

⁶⁹⁵ In een ambtelijke terugkoppeling van dit gesprek wordt daarbij wel aangetekend dat in het onderhandelakkoord is afgesproken dat er 10 Thalysverbindingen per dag zullen rijden.

⁶⁹⁶ Die TGV's komen er uiteindelijk niet.

tweeënhalf keer zo hoog uit zullen vallen. Ook schat NS de levensduur in op ongeveer de helft van de beoogde 30 jaar. Daarbij komt dat de betrouwbaarheid van de treinen laag is, zodat een groter deel van de vloot achter de hand moet worden gehouden voor onderhoud en er te weinig treinen zijn om de dienstregeling uit te voeren. Om enkele van deze punten tot een acceptabel niveau op te lossen, moeten de treinen op verschillende aspecten worden aangepast. NS heeft echter niet het vertrouwen dat AnsaldoBreda dit zelfstandig met goed gevolg kan oplossen, waardoor de aanpassingen in nauwe samenwerking met NS moeten worden uitgevoerd en zo een groot beslag op de organisatie van NS legt. De aanpassingen vergen veel tijd en ook daarna blijven de levensduur van de treinen en de onderhoudbaarheid slecht. Samengevat: de treinen zijn in beginsel herstelbaar, maar NS heeft geen vertrouwen meer in de treinen zelf en ook niet in de kwaliteit van de fabrikant om deze te herstellen.

NS beschouwt vervolgens drie opties:

1. Toch doorgaan met de Fyra (eventueel aangevuld met andere treinen) en zo proberen zo dicht mogelijk te komen bij de dienstverlening zoals afgesproken in het onderhandelakkoord.
2. Afzien van de Fyra en in plaats daarvan alternatief materieel aantrekken en zo proberen zo dicht mogelijk te komen bij de dienstverlening zoals afgesproken in het onderhandelakkoord (of mogelijk dit aan te passen om de acceptatie groter te maken).
3. Afzien van de Fyra en alternatief materieel en daarmee de HSL-Zuid-concessie teruggeven.

De NS-directie legt zijn besluit om optie 2 te kiezen op 29 en 30 mei voor aan de raad van commissarissen. Ten aanzien van het alternatieve materieel dat NS heeft onderzocht, constateert NS dat er op korte termijn geen alternatief hogesnelheidsmaterieel beschikbaar is. Het enige reële alternatief is het verder vergroten van het TRAXX-Prio-park, waarvoor NS wellicht locomotieven van NMBS kan betrekken of nieuw kan laten bouwen door Bombardier.

De mogelijke consequentie voor NS van het terugsturen van de Fyra's naar AnsaldoBreda kan zijn dat de concessie wordt ingetrokken, omdat NS op korte termijn geen uitvoering kan geven aan de concessie.

Uit de besluitvormingsstukken van NS blijkt dat NS zich geen al te grote zorgen hoeft te maken over het behoud van de concessie. Zo heeft het Ministerie van Infrastructuur en Milieu aangegeven dat het terugsturen van de Fyra's en het niet hebben van een oplossing met hogesnelheidstreinen op korte termijn op zich geen reden is om de HSL-Zuidconcessie in te trekken.⁶⁹⁷ De invulling van het alternatieve vervoersaanbod is voor het ministerie belangrijk. Het ministerie kan geen garanties geven dat het alternatieve plan akkoord is; het alternatieve plan moet ook politiek standhouden.

NS realiseert zich daarbij dat de potentiële financiële schade voor het Ministerie van Infrastructuur en Milieu bij intrekking van de HSL-Zuidconcessie groot is ten gevolge van verminderde verwachte

⁶⁹⁷ NS kan dit hebben ontleend aan een brief van staatssecretaris Mansveld van 16 april 2013, waarin wordt gevraagd ook een scenario uit te werken zonder Fyra (Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 398).

concessieopbrengsten en het vervallen van de garantie die NS heeft gegeven voor de uitgestelde concessiebetalingen van HSA tussen 2009 en 2012.

NS verwacht dat de concessie niet zal worden ingetrokken

NS acht het onwaarschijnlijk dat de concessie wordt ingetrokken, al bestaat daarover geen absolute zekerheid. De NS-directie onderbouwt dit jegens de raad van commissarissen met de volgende argumenten:

1. Het onderhandelakkoord is getekend;
2. Het beleidsvoornemen voor de gunning van de geïntegreerde concessie per 2015 is geaccepteerd door de Tweede Kamer;
3. Een motie om de hoofdrailnetconcessie te gunnen aan NS is met grote meerderheid aangenomen;
4. Gunning is onderdeel van het regeerakkoord;
5. Het voornemen tot gunning is formeel gepubliceerd;
6. Verlenging van de huidige hoofdrailnetconcessie is niet mogelijk;
7. Aanbesteding van de huidige hoofdrailnetconcessie per 1 januari 2015 is ook niet mogelijk (omdat daarvoor de tijd ontbreekt);
8. Intrekken van de concessie is in discussies in de Tweede Kamer en met het Ministerie van Infrastructuur en Milieu nog niet aan de orde geweest;
9. Intrekken geeft het risico van een langdurige staking van het rijdend personeel van NSR;
10. De financiële impact voor de Staat is groot: door een lagere concessievergoeding van potentiële concurrenten, het vervallen van de vergoeding over 2015 (samen ruim € 340 miljoen) en het vervallen van de uitgestelde betalingen van HSA (€ 525 miljoen).

De heer **Robbe**: *«Wij vonden die concessie heel belangrijk voor ons als bedrijf, die geïntegreerde concessie. (...) Wij zaten ons dus voortdurend af te vragen of als wij dingen zouden ondernemen, dat eventueel ten koste zou gaan van. De conclusie was: nee, dat hoeft niet.»*⁶⁹⁸

Hoewel de financiële effecten van stoppen of doorgaan met de Fyra vergelijkbaar zijn, kent doorgaan met de Fyra het risico dat alles langer duurt en meer kost, terwijl bij stoppen nog de kans bestaat dat een deel van de aankoopprijs van de treinen kan terugvloeien naar NS. Het financiële risico van doorgaan is daardoor duidelijk groter dan wanneer NS met de treinen stopt. Geheel stoppen met de Fyra en de concessie teruggeven kost beduidend meer. Alle drie de opties – doorgaan met de Fyra, stoppen met de Fyra of teruggeven van de concessie – kosten NS honderden miljoenen ten opzichte van de oorspronkelijke businesscase zoals die bij het onderhandelakkoord werd verwacht. De optie om de concessie terug te geven, kost het meest.

Mevrouw **Van Vroonhoven**: *«In financieel opzicht was het ietsje gunstiger om te stoppen met de Fyra. Daarbij hebben we ons gebaseerd op de heel conservatieve aanname dat we niets zouden terugkrijgen voor de trein. Onze inschatting was echter dat het risicoprofiel van het doorgaan met de Fyra behoorlijk hoog was. Dat was in veel mindere mate financieel gedreven dan gedreven vanuit de gedachte dat wij er gewoon geen vertrouwen in hadden dat er op tijd adequate treinen zouden komen; daardoor zou de reiziger in de kou komen te staan.»*⁶⁹⁹

⁶⁹⁸ Verslag openbare verhoor van de heer Robbe, chief financial officer NS, 10 juni 2015.

⁶⁹⁹ Verslag openbare verhoor van mevrouw Van Vroonhoven, vm. NS-directielid, 11 juni 2015.

NS neemt daarbij ook in ogenschouw dat de keuze van de Deense spoorwegen (DSB) om de AnsaldoBreda-treinen af te nemen en zelf alles op te lossen, niet goed heeft uitgepakt. Ook leiden de slechte publieke perceptie van de Fyra en het feit dat NMBS de treinen terugstuurt ertoe dat er geen draagvlak zal zijn om door te gaan met deze treinen.

Raad van commissarissen steunt directiebesluit: afzien van de Fyra

De raad van commissarissen van NS vergadert op de avond van 29 en 30 mei 2013 en kan zich unaniem verenigen met het besluit van de directie om af te zien van de Fyra en in plaats daarvan alternatief materieel aan te trekken. De directie en de raad van commissarissen besluiten op 31 mei 2013 hierover naar buiten te treden, bewust op dezelfde dag als NMBS dit zal doen. Dit om reputatieschade, doordat NMBS wel naar buiten treedt, zo veel mogelijk te voorkomen.

Opstelling Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Op donderdag 30 mei 2013 wordt staatsecretaris Mansveld geïnformeerd dat zowel de directie van NMBS als die van NS heeft besloten te stoppen met de Fyra's en dat beide van plan zijn op vrijdag 31 mei bekend te maken dat zij niet meer met de Fyra gaan rijden. Voor beide bedrijven geldt, zo valt te lezen, dat de raad van commissarissen⁷⁰⁰ nog met dit besluit moet instemmen.

In de adviesnota wordt verder opgemerkt dat het besluit van NS ook nog afhankelijk is van het oordeel van de aandeelhouder, de minister van Financiën, maar in de nota wordt ervan uitgegaan dat beide bedrijven op 31 mei, kort na elkaar, hun besluit bekend zullen maken.

In hetzelfde ambtelijke advies aan de staatssecretaris wordt ook ingegaan op de contouren van het aanbod van NS voor alternatief vervoer. NS en het ministerie hebben afgesproken dat NS op 10 juni in zijn brief aan het ministerie een andere invulling zal geven aan het «bredere palet», inclusief de aanpak voor versterking van de tijdelijke oplossing. Dit beeld is dan duidelijk voordat er in de tweede helft van juni een debat in de Tweede Kamer plaatsvindt.

In de adviesnota staat daarnaast dat NS en NMBS op dat moment de afspraken uit de HSL-Zuidconcessie en de op 3 december 2012 gesloten overeenkomst niet kunnen nakomen. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu houdt onverkort vast aan de gemaakte afspraken, maar is in het belang van de reiziger bereid om alternatieven in overweging te nemen. Het is aan vervoerders te beslissen met welk type trein zij de afspraken kunnen invullen, het Ministerie van Infrastructuur en Milieu gaat daar niet over. Met dit standpunt blijft, volgens het ministerie, de deur open om de geïntegreerde concessie en het onderhandelakkoord overeind te houden. Ook wordt opgemerkt dat het intrekken van de huidige HSL-Zuidconcessie de binnenlandse treinen treft die nog wel rijden en dat de samenwerkings-overeenkomst met NMBS op losse schroeven komt te staan.

Daarnaast wordt in de ambtelijke adviesnota teruggekomen op de juridische vraag of NS de geïntegreerde concessie nog kan verkrijgen zonder de Fyra's. Op hoofdlijnen komt dit op het volgende neer (zie ook het kader voor toelichting op de juridische opties):

- NS kan de geïntegreerde concessie onderhands verkrijgen zonder Fyra.

⁷⁰⁰ Bij NMBS wordt dit orgaan aangeduid als raad van bestuur.

- NS zal in dat geval de gebruiksvergoedingen voor de HSL-Zuid blijven betalen.
- In juridisch opzicht bestaat beleidsvrijheid om al dan niet de geïntegreerde concessie te verlenen.
- De geïntegreerde concessie is een voordeel voor NS in ruil voor het in stand houden van het vervoer over de HSL-Zuid.
- Als toch discontinuïteit op de HSL-Zuid ontstaat, heeft NS geen recht op de geïntegreerde concessie.

Juridisch kader handhaven concessie in 2013

Op de vervoerders rust een resultaatsverbintenis om het bedieningspatroon zoals vastgelegd in artikel 4 van de vervoerconcessie voor het hogesnelheidsnet uit te voeren. Deze verplichting is niet afhankelijk van de beschikbaarheid van voldoende materieel en blijft op de vervoerders rusten zelfs als zij daarvoor geheel nieuw materieel moeten bestellen. De vervoerders zijn niet tot het onmogelijke gehouden. De situatie kan zich voordoen dat nakoming van hun verplichtingen daadwerkelijk onmogelijk is. Alleen als zij zouden kunnen aantonen dat het Fyra-materieel technisch niet bruikbaar kan worden gemaakt, mogen zij – gezien vanuit de concessieverplichtingen – overgaan tot opzegging van de koopovereenkomst ten aanzien van het Fyra-materieel.

HSA als concessiehouder en NS als toekomstig concessiehouder zijn wettelijk verplicht om vervangend vervoer aan te bieden zolang het Fyra-materieel niet kan rijden, op basis van art. 34, lid 2, Wet personenvervoer 2000.

Vervangend vervoer zal het hoofdrailnet gebruiken, waar HSA geen concessie voor heeft. Zonder concessie rijden is niet toegestaan, maar art. 19, lid 2 Wet personenvervoer 2000 staat toe dat tijdelijk zonder concessie wordt gereden ter voorkoming van de uitval van vervoer. Dit is in overeenstemming met art. 5, lid 5, PSO-verordening 1370/2007.

Indien het bedieningspatroon definitief wordt verlaagd moeten bestaande regelingen herzien worden: de HSL-Zuidconcessie, het onderhandelakkoord, de uitwerking van het onderhandelakkoord in een nieuwe concessie en het avoent met NMBS.

Het (wederom) aanpassen van de concessie is aanbestedingsrechtelijk problematisch, gelet op alle reeds doorgevoerde aanpassingen van de concessie waardoor waarschijnlijk sprake is van een wezenlijke wijziging. Bovendien is dan ook het maken van een nieuwe beoordeling noodzakelijk of sprake is van een openbare dienstverplichting in de zin van de PSO-verordening. Ook moet er een nieuwe «Market Economy Investor Principle»-toets worden uitgevoerd.

Indien er in het geheel geen bedieningspatroon meer wordt uitgevoerd kan de staatssecretaris de huidige concessie intrekken op grond van art. 43 Wet personenvervoer 2000. Daarmee is het onderhandelakkoord van tafel en gaat HSA failliet. Ook het concessiebesluit kent intrekkingmogelijkheden.

Een andere handhavingsmogelijkheid is het opleggen van een last onder dwangsom aan HSA. Daarmee wordt beoogd een overtreding te beëindigen en een rechtmatige situatie te herstellen.

10.4 Handelen kabinet rond stopbesluit

Hoewel NS heeft besloten met de treinen te stoppen en dit gelijktijdig met NMBS naar buiten te brengen, zal het toch anders lopen. In Nederland ontstaat zo het – onjuiste – beeld dat NMBS in isolement met de trein is gestopt en Nederland daarmee voor het blok zet. In feite wil het kabinet zich nog een oordeel vormen over het stopbesluit; deze informatie komt echter niet eerder naar buiten dan nadat De Telegraaf met een artikel komt dat ook NS met de Fyra gaat stoppen.

Om helderheid te verschaffen komt in het onderstaande de gang van zaken in detail aan bod.

Ministerie van Financiën verzoekt besluit nog niet naar buiten te brengen
Op donderdag 30 mei 2013 informeert de financieel directeur van NS de aandeelhouder over de beslissing van de NS-directie en de achtergronden daarvan. Hoewel NS dit besluit zelfstandig kan nemen en het niet aan de aandeelhouder hoeft voor te leggen, gaan op het Ministerie van Financiën alarmbellen af. Vanaf dit moment gaat de minister van Financiën zich nadrukkelijk met de zaak bemoeien en neemt hij een flink deel van de eindregie over van de staatssecretaris.

Op donderdagavond 30 mei 2013 is er overleg tussen de staatssecretaris en de top van de PvdA, de partij van staatssecretaris Mansveld. Daarbij komt ook de situatie rond de Fyra ter sprake. Ook fractievoorzitter Samsom is daar kort bij betrokken.⁷⁰¹

De minister van Financiën doet diezelfde avond, bij monde van de directeur Financieringen, een dringend verzoek aan de raad van commissarissen van NS om op 31 mei 2013 de situatie rond de Fyra nog niet naar buiten te brengen. De minister van Financiën als aandeelhouder wil graag tijd hebben om het besluit zelf ook te kunnen bestuderen.⁷⁰² De raad van commissarissen geeft gehoor aan die oproep en NS treedt niet op 31 mei 2013 naar buiten met het bericht, zoals in de openbare verhoren wordt bevestigd zowel vanuit Financiën als vanuit NS.

Mevrouw Van Vroonhoven: «Wij hadden een besluit genomen. Formeel was voor het besluit ook geen goedkeuring van de aandeelhouder nodig. Zowel de directie als de raad van commissarissen had dat besluit al genomen. De heer Dijsselbloem wilde graag dat het een besluit was waar de aandeelhouder, het kabinet, feitelijk iets van moest vinden. Vandaar dat wij hebben gezegd: oké, wij hebben het besluit genomen, maar het is logisch dat zij daar als aandeelhouder uiteindelijk hun zegen aan kunnen geven.»⁷⁰³

⁷⁰¹ Verslag openbare verhoor van mevrouw Mansveld, staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, 12 juni 2015.

⁷⁰² Verslag openbare verhoor van mevrouw Mansveld, staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, 12 juni 2015.

⁷⁰³ Verslag openbare verhoor van mevrouw Van Vroonhoven, vm. NS-directielid, 11 juni 2015.

De heer **Raab**: *«Er is geen statutaire of wettelijke bevoegdheid die ons dat recht of die plicht geeft, maar het is natuurlijk wel een heel belangrijke gebeurtenis. Dat je daar de aandeelhouder in kent, dat je naar buiten treedt nadat de aandeelhouder daar even goed over heeft kunnen nadenken, daar vragen over heeft kunt stellen en de informatie heeft kunnen verwerken, is wel normaal. NS begreep dat. (...) Het is wel heel aardig dat NS dat met NMBS afspreekt, maar dan heeft zij even vergeten dat zij ook een besluitvormingstraject aan de kant van de aandeelhouder moet meerekenen. Tegen de deelnemingen zeg ik altijd: «Als jullie een besluit nemen, is het niet klaar met jullie besluit. Daarna moeten jullie in de tijdlijn meenemen dat wij ook een bepaalde tijd nodig hebben om tot een besluit te komen. We moeten de minister informeren, we moeten vragen kunnen stellen, we moeten de Tweede Kamer kunnen informeren op een nette manier. Dat kost allemaal tijd.»⁷⁰⁴*

Mevrouw **Bergkamp**: *«Dat was dus eigenlijk een definitief besluit, vanuit uw verantwoordelijkheid?»*

De heer **Robbe**: *«Ja, maar wij realiseerden ons ook de bredere context waarin zo'n besluit genomen moet worden en dat de aandeelhouder daar zijn stem in had. Voor ons was het: wij willen stoppen, maar wij respecteren dat anderen hun eigen afwegingen moeten maken. Daarmee creëerden wij ruimte voor onze aandeelhouder. Wij wilden stoppen, maar hij moest daarin ook zijn eigen zelfstandige beslissing nemen.»⁷⁰⁵*

Vast staat dus dat NS op 30 mei 2013 zelfstandig heeft besloten met de Fyra's te stoppen, maar dat de aandeelhouder zich nog een eigenstandig beeld wilde kunnen vormen, waardoor NS niet op 31 mei wereldkundig heeft gemaakt dat het bedrijf met de treinen zou stoppen.

Staatssecretaris Mansveld verklaart dat zij niet vooraf met de minister van Financiën heeft afgestemd dat hij als aandeelhouder zou interveniëren in de besluitvorming van de raad van commissarissen. Wel is zij kort daarna hierover geïnformeerd:

Mevrouw **Mansveld**: *«Ik weet niet zeker of dat nog donderdagavond was, op 30 mei. (...) Het kan ook vrijdagochtend zijn geweest. Ik denk echter dat het donderdagavond was, op 30 mei. Ik heb dat voor kennisgeving aangenomen. Zoals ik al zei, kon ik me voorstellen dat je vragen kon hebben vanuit de aandeelhoudersrol.»⁷⁰⁶*

Informeren Tweede Kamer over stoppen

Op vrijdag 31 mei 2013 informeert de staatssecretaris de Tweede Kamer over het besluit van NMBS om te stoppen met de Fyra. Hoewel de besluitvorming in de raad van commissarissen van NS al is afgerond en de staatssecretaris ook weet dat NS al heeft besloten met de Fyra te stoppen, informeert ze de Tweede Kamer daarover anders: *«NS heeft haar besluitvorming ten aanzien van het V250-materieel nog niet afgerond.»⁷⁰⁷*

⁷⁰⁴ Verslag openbare verhoor van de heer Raab, directeur financieringen en deelnemingen Ministerie van Financiën, 10 juni 2015.

⁷⁰⁵ Verslag openbare verhoor van de heer Robbe, chief financial officer NS, 10 juni 2015.

⁷⁰⁶ Verslag openbare verhoor van mevrouw Mansveld, staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, 12 juni 2015.

⁷⁰⁷ Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 401.

Op 3 juni 2013 informeert de staatssecretaris de Tweede Kamer dat NS met de treinen wil stoppen.⁷⁰⁸ Mevrouw Van Vroonhoven licht toe dat het besluit van NS uiteindelijk eerder naar buiten is gebracht dan de bedoeling was:

Mevrouw **Van Vroonhoven**: «We hadden (...) afgesproken om netjes te wachten tot de 15de. (...) Op 2 juni 's avonds bleek echter dat De Telegraaf informatie had dat wij hadden besloten om te stoppen (...). Toen hebben wij contact gehad met het ministerie over wat wij in die situatie het beste konden doen. Het zou immers de volgende dag in de krant staan en dan zouden we er helemaal geen grip meer op hebben. Toen leek het ons het beste om op de 3de te communiceren. Daarvoor zijn we eerst op het ministerie bij mevrouw Mansveld langs geweest. Vervolgens hebben we op dezelfde dag, 3 juni, de brief aan mevrouw Mansveld en de heer Dijsselbloem gestuurd.»⁷⁰⁹

In die brief die NS op 3 juni aan zowel staatssecretaris Mansveld als aan minister Dijsselbloem stuurt, meldt NS onder meer: «De afgelopen maanden hebben wij u meegenomen in het proces van de Taskforce. Op woensdag 29 mei heeft de NS Directie uitgesproken te willen stoppen met de V250 en de concessie te gaan uitvoeren met alternatief materieel. Op 30 mei heeft de Raad van Commissarissen van NS hieraan haar unanieme goedkeuring verleend. Vandaag hebben wij een mondelinge toelichting op ons besluit aan u gegeven. (...) Uiteraard zullen wij u beiden, als concessieverlener en aandeelhouder, nu bekend is wat de posities van de NMBS als NS zijn ten aanzien van de V250, betrekken in het beoordelen van de consequenties om te komen tot een nadere oordeelsvorming over de gevolgen voor de reiziger, de juridische aspecten en de financiële aspecten. Dergelijke betrokkenheid is eens te meer evident omdat wij ons terdege bewust zijn van de politieke en maatschappelijke gevoeligheden omtrent de V250.»⁷¹⁰

In de brief van 3 juni informeert de staatssecretaris de Tweede Kamer als volgt: «Vandaag heeft NS mij formeel op de hoogte gebracht van haar voornemen om niet meer met het Fyra V250-materieel te willen rijden. Dit is een voornemen, omdat er nog een nadere analyse moet plaatsvinden op de consequenties voor de reizigers (samenhangend met de concessie), de juridische aspecten en de financiële aspecten. Vanzelfsprekend moet dat beoordeeld worden in samenhang met het voorstel voor een alternatieve invulling van het bedieningspatroon dat moet leiden tot een structurele oplossing voor de reiziger.

NS en NMBS hebben mij vandaag laten weten dat zij deze week de onderliggende technische rapportages zullen afronden en naar mijn ministerie zullen sturen. Ik heb richting de directie van NS tevens aangegeven dat ik deze week een voorstel wil ontvangen voor een alternatieve invulling van de concessieafspraken ten behoeve van een structurele oplossing voor de reiziger.

⁷⁰⁸ Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 402.

⁷⁰⁹ Verslag openbare verhoor van mevrouw Van Vroonhoven, vm. NS-directielid, 11 juni 2015.

⁷¹⁰ Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 402 (bijlage: brief NS aan staatssecretaris Mansveld en minister Dijsselbloem, 3 juni 2013).

Op basis van de bijgevoegde brieven van NMBS en NS, de onderliggende technische rapportages, alsmede het voorstel voor alternatieve oplossingen voor zowel de korte termijn als de langere termijn, beoogt het kabinet besluitvorming eind deze week af te ronden.»

In haar brief van 3 juni stelt de staatssecretaris dat er sprake is van een voorgenomen besluit. In de bijgevoegde brief van NS luidt een tussenkop weliswaar dat NS zich voorneemt te stoppen met de Fyra, maar in de toelichting wordt gesteld dat NS reeds een besluit genomen heeft. De nadere oordeelsvorming gaat – aldus de brief van NS – specifiek over de «gevolgen» van het stopbesluit, gegeven de posities van NMBS en NS. Die oordeelsvorming met gevolgen voor de reiziger, de juridische aspecten en de financiële aspecten heeft aldus betrekking op het alternatieve vervoersaanbod dat NMBS en NS kunnen aanbieden, waarbij NS de concessieverlener en aandeelhouder zal betrekken.

In een later debat, op 19 juni 2013, stelt de staatssecretaris ook zelf dat zij al voor 3 juni ervan op de hoogte was dat NS en NMBS zouden stoppen: *«Woensdagavond was doorgaan met de V250 voor beide bedrijven niet langer een optie. De NMBS heeft het voorstel om te stoppen naar de raad van bestuur gestuurd en de NS heeft de besluitvorming in de raad van bestuur gehad en de minister van Financiën en mij ingelicht.»*⁷¹¹

Mansveld en Dijsselbloem reageren in de media

Op 3 juni 2013 zegt staatssecretaris Mansveld op radio 1: *«Als ik goed kijk naar wat ik heb gehoord en heb gezien vind ik [stoppen met de Fyra] een verstandig besluit. Maar, dat betekent wel dat ik de onderbouwing van dat besluit nadrukkelijk wil hebben en nadrukkelijk wil inzien wat het alternatief voor de reiziger is en die informatie zal ik op zeer korte termijn ontvangen.»*⁷¹² Later in de uitzending spreekt de staatssecretaris weer van een «voornemen».

Minister Dijsselbloem wordt op 4 juni 2013 geïnterviewd door onder meer de NOS. Over de besluitvorming over de Fyra zegt hij: *«Ik heb tegen de NS gezegd dat de tijd dat wij tekenen bij het kruisje gewoon voorbij is. Er is in dit project in de loop der jaren veel te veel misgegaan, en ik ga deze keer een zorgvuldige en goede beslissing nemen om de schade verder te beperken, en dat is wat er gisteren is gebeurd. (...) Het beantwoorden van de vraag «gaan wij door met deze rijkstuggen» trekt weer allerlei vervolgvragen open: «Wie gaat er dan mee door, met welke treinen, per wanneer, tegen welke kosten» en ik wil daar eerst wel eens een antwoord op hebben voordat ik een besluit, voordat het kabinet een besluit kan nemen.»*

Dijsselbloem stelt verder dat hij «not amused» is over de wijze waarop de Belgen versneld naar buiten gaan met het besluit met de treinen te stoppen: *«Nou, dat helpt niet, volgens mij hadden we afgesproken dat we in een strakke planning voor half juni een besluit zouden nemen en dan de Kamer zouden informeren. Het Kamerdebat was al gepland, dus dat stond allemaal strak opgelijnd. En dan gaat de partner, in dit geval de Belgen, versneld naar buiten, en dan krijg je een enorme druk op het kabinet om dan ook maar snel iets te beslissen. En daarvan zeg ik gewoon: «dat is allemaal interessant, maar ik wil het even goed kunnen overzien, en dan nemen we een beslissing.»*

⁷¹¹ Handelingen II 2012/13, 97, item 6, pp. 40–86.

⁷¹² NOS-Radio 1-journaal.

Hij gaat daarmee voorbij aan het feit dat NMBS zijn voornemen om met de treinen te stoppen direct op 28 mei kenbaar heeft gemaakt aan NS en de Nederlandse staatssecretaris, en dat NS en NMBS ook hadden afgesproken om gelijktijdig naar buiten te treden. NS heeft immers om die reden zijn besluitvorming vervroegd.

Een paar dagen later stelt het Ministerie van Infrastructuur en Milieu de heer Descheemaeker op de hoogte dat uitspraken van minister Dijsselbloem in de Nederlandse media op een jammerlijk misverstand berusten.

Mede door de informatievoorziening, zowel aan de Tweede Kamer als in de media, ontstaat in Nederland ten onrechte het beeld dat NS is overvallen door het stopbesluit van NMBS, terwijl het correcte beeld is dat zowel NS als NMBS geen heil meer ziet in de trein, maar dat de aandeelhouder zich nog een eigen oordeel wil vormen.

Beantwoording Tweede Kamervragen in vragenuur

De Tweede Kamer stelt in het vragenuur op 4 juni 2013 vragen, vooral over de communicatie van het besluit en de afstemming met NMBS. Zo vraagt het Tweede Kamerlid Van Veldhoven (D66) de staatssecretaris onder meer: «D66 heeft veel vragen, bijvoorbeeld over de regie, of het gebrek daaraan. Waarom werden wij op vrijdag verrast door de Belgen? Wanneer wist de staatssecretaris van het besluit van de NS? Wanneer wist de minister van Financiën ervan? Sinds wanneer is de inhoud van de rapporten bij het kabinet bekend? Wanneer had de staatssecretaris hierover de Kamer willen informeren?»⁷¹³

Staatssecretaris **Mansveld**: «De NS heeft een voornemen opgevat en de NMBS heeft een besluit genomen. Dat besluit is mij niet alleen mondeling, maar ook schriftelijk meegedeeld. Die brieven heeft de Kamer ongeveer gelijktijdig met mij gekregen. Belangrijk is voor mij dat ik de schriftelijke onderbouwing van die brieven, de rapporten, krijg. Die rapporten zijn nog niet vrijgegeven door de NS en de NMBS, simpelweg omdat zij juridisch gevalideerd moeten worden. (...) Ik kom op de vraag over de regie. Waarom zijn we verrast door de Belgen? In een aantal maanden zie je een proces tot een besluitvormende fase komen. Daarin gaan organisaties, in dit geval raden van bestuur, besluiten nemen. Dinsdag 28 mei heb ik 's avonds zowel de NMBS als de NS gesproken. Op dat moment stonden er nog steeds twee opties open, namelijk wel doorgaan met de V250 en niet doorgaan met de V250. Woensdag hebben de bedrijven aangegeven dat doorgaan voor hen niet langer een optie was, dat de NMBS het voorstel om te stoppen naar zijn raad van bestuur zou sturen en dat er in de raad van bestuur van de NS ook sprake zou zijn van besluitvorming. Donderdag zijn de financiële gegevens van de NS beschikbaar gekomen en is de aandeelhouder door de NS geïnformeerd. Het gesprek met de aandeelhouder heeft nadere vragen opgeleverd; dat kunt u zich voorstellen. Een en ander kwam tegelijk met het besluit van de raad van commissarissen van de NS om het besluit van de raad van bestuur te steunen. Op dat moment stonden er dus een aantal vragen open en had het besluit de status van voornemen. Vrijdag heeft de raad van bestuur van de NMBS vergaderd. Die heeft besloten om te stoppen met de Fyra. Daarna is er een persbijeenkomst geweest waarin dat formeel naar buiten is gebracht. Op dat moment was het harde informatie. Er hebben slechts enkele minuten gezeten tussen de ontvangst van de brief van de NMBS en mijn brief aan de Kamer. Toen was de NS nog

⁷¹³ Handelingen II 2012/13, 90, item 2, p. 2.

bezig met het beantwoorden van de vragen. Ik heb de Kamer direct geïnformeerd op het moment dat er harde informatie was. De nadere vragen van de aandeelhouder zijn in het weekend en maandag verder beantwoord en besproken. Daarna was het duidelijk dat de NS met het voornemen naar buiten kon. De NS heeft mij op maandagochtend in mijn rol van concessieverlener mondeling toegelicht wat hun inhoudelijke voornemen is. Ik heb naar buiten gebracht dat ik dit een verstandig besluit vind in het kader wat ik toen heb gehoord en gezien als het gaat om veiligheid en betrouwbaarheid. De rapporten zijn niet in mijn bezit. Ik kon die ook niet naar de Kamer sturen. Op het moment dat de NS definitief de brief naar mij had gestuurd, heb ik het besluit direct aan de Kamer kenbaar gemaakt en heb ik de brieven van de NS en de NMBS bijgevoegd. Ik heb de Kamer toen dus direct geïnformeerd.»⁷¹⁴

Staatssecretaris Mansveld stelt daarmee enerzijds dat «het besluit van de raad van commissarissen van de NS om het besluit van de raad van bestuur te steunen» van donderdag 30 mei is, maar ook dat dit tegelijk kwam met de vragen van de aandeelhouder. Daarom had «het besluit de status van voornemen.»

Waarom op maandagochtend «duidelijk [werd] dat de NS met het voornemen naar buiten kon», laat de staatssecretaris in het midden. Zoals Van Vroonhoven verklaarde, speelde hierbij een grote rol dat het nieuws die dag ook al in de De Telegraaf stond.

Staatssecretaris **Mansveld**: *«Ik kom op de financiële consequenties. Ik zal de onderbouwing van de besluiten en het voornemen van de NMBS respectievelijk de NS nog krijgen. Daarnaast wil ik ook een eerste proeve hebben van het alternatief voor de reiziger. Die twee zaken zal ik vervolgens toetsen op een drietal dingen. Eén: de reiziger, de concessie. Twee: de financiële aspecten. Drie: de juridische aspecten. Bij de financiële aspecten heeft de overheid twee rollen: ze is aandeelhouder van de NS en ze kan kijken naar de financiële aspecten rondom de concessie. Die zaken zullen worden getoetst. Ik kom daarop zo spoedig mogelijk terug. Er wordt gekeken naar de implicaties op dit moment, maar daar heb ik die informatie, te weten de rapporten en het alternatief voor de reiziger, voor nodig.*

De eerste vraag van mevrouw Van Veldhoven was of we zijn overvallen. Ja, dat nieuws komt naar buiten en het is nogal nieuws dat de NMBS stopt en de NS dat voornemen heeft. Worden we dus overvallen? Ja, op dat moment voelt de Kamer zich wellicht overvallen, maar het is ook groot nieuws. (...) Ik zal mijn uiterste best doen om het oordeel van het kabinet voor het weekend aan de Kamer te doen toekomen, met daaronder de feiten.»⁷¹⁵

Staatssecretaris Mansveld stelt nu ook dat zij – en niet NS, zoals het eerder leek in haar brief – een nadere analyse zal doen van de consequenties voor de reiziger, de financiën en de juridische aspecten.

In het vragenuur stelt Mansveld tevens dat zij het besluit van NS verstandig vindt op basis wat zij heeft gezien en gehoord over de veiligheid en de betrouwbaarheid. De staatssecretaris zegt het besluit van NS dus mede vanwege de veiligheid verstandig te vinden. In de brief van

⁷¹⁴ Handelingen II 2012/13, 90, item 2, p. 2.

⁷¹⁵ Handelingen II 2012/13, 90, item 2, p. 2.

de dag ervoor, 3 juni, noemt NS zelf de veiligheid echter niet als reden om te stoppen. In de brief en in een persbericht van 3 juni wijst NS erop dat de Fyra niet voldoende betrouwbaar is en niet voldoende bedrijfszeker te krijgen is. NMBS verwijst in zijn brief aan de staatssecretaris wel nadrukkelijk naar de veiligheid.⁷¹⁶

Ministerie van Financiën maakt er een voorgenomen besluit van
De gecreëerde onduidelijkheid over de status van het al dan niet voorgenomen besluit komt goed tot uiting in de redeneerlijnen die de ambtenaren van Infrastructuur en Milieu voor staatssecretaris Mansveld opstellen ten behoeve van het debat op 19 juni 2013. In de versie van 18 juni 2013 zijn door ambtenaren van Financiën een aantal zinnen doorgehaald die over de gang van zaken rond het stopbesluit gaan. Uit deze doorhalingen en toevoegingen blijkt evident dat het reeds door NS genomen besluit later door Financiën als een voorgenomen besluit wordt gekwalificeerd.

In een eerdere versie van de redeneerlijn staat dat de NS-directie op woensdag 29 mei 2013 *besluit* om te stoppen en daar de ministeries van Financiën en van Infrastructuur en Milieu diezelfde dag nog over inlicht. Op donderdag 30 mei komen nadere financiële gegevens van NS beschikbaar en wordt Financiën nader geïnformeerd door NS. Doorgehaald is de zinsnede dat er nadere vragen kwamen van de aandeelhouder. Doorgehaald is ook dat de raad van commissarissen het besluit van de NS-directie steunt, terwijl er nog een aantal vragen van de aandeelhouder openstaat en dat daarom het besluit van NS de status van voorgenomen besluit heeft gekregen. In plaats daarvan is toegevoegd dat de raad van commissarissen bijeen kwam om het voornemen van de directie te bespreken. Op deze wijze is het reeds door NS genomen besluit in de spreekteksten van het kabinet omgevormd tot een voorgenomen besluit.

De verschillende versies van de feiten rond het stoppen met de Fyra zijn niet met elkaar in overeenstemming. In elk geval is het door de NS-directie genomen en door de raad van commissarissen geaccordeerde besluit om te stoppen door de interventie van de minister van Financiën omgezet in een voorgenomen besluit. Hierdoor creëert de minister van Financiën ruimte voor zichzelf en het kabinet om tot een eigen afweging te komen.

Dit erkent de heer Robbe ook:

Mevrouw **Bergkamp**: «Kun je dan zeggen dat het definitieve besluit een voorgenomen besluit werd? In de stukken staat eerst dat er een gewoon een besluit werd genomen door de NS-directie. In de brief van 3 juni kunnen wij zien dat het meer een voorgenomen besluit is: wij willen stoppen. Is door de interventie vanuit de aandeelhouder het definitieve besluit van de NS-directie een voorgenomen besluit geworden?»

De heer **Robbe**: «Wij accepteerden dat en vonden het terecht dat de minister uiteindelijk de finale knoop doorhakke.»

Mevrouw **Bergkamp**: «U vond het terecht, maar mijn vraag is even procedureel en heel scherp. Er was een definitief besluit genomen. Dan komt er op 7 juni een brief aan de staatssecretaris en aan de minister van Financiën waarin staat: wij willen stoppen. Betekent het dan dat het definitieve besluit een voorgenomen besluit werd?»

⁷¹⁶ Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 402.

De heer **Robbe**: «Ik denk dat dat de juiste conclusie is». ⁷¹⁷

Ambtelijke afstemming Infrastructuur en Milieu en Financiën

Ambtelijk vindt afstemming plaats tussen de Ministeries van Infrastructuur en Milieu en van Financiën. Uitgangspunt is dat NS zijn financiële verplichtingen, zoals vastgelegd in onderhandelakkoord, nakomt. Het functioneren van het materieel en het beheersen van de risico's behoort tot de verantwoordelijkheid van NS/HSA. Dat is ook zo vastgelegd in concessieovereenkomst.

Verschillende scenario's worden besproken. Een belangrijk punt van discussie betreft de gevolgen van de optie van het teruggeven van de concessie. Vanuit het Ministerie van Infrastructuur en Milieu wordt aangegeven dat het niet in de rede ligt om ook de geïntegreerde concessie per 2015 aan NS te gunnen als daarvoor gekozen zou worden.

Vorbereiding ministerraad-besluit

In de dagen tussen 31 mei en 7 juni wordt het kabinetsbesluit van 7 juni 2013 en de brief aan de Tweede Kamer voorbereid. De voorbereiding is vooral in handen van de Ministeries van Infrastructuur en Milieu en van Financiën. Het Ministerie van Algemene Zaken en in nog mindere mate het Ministerie van Economische Zaken, het departement dat over marktordening en mededinging gaat, zijn maar beperkt betrokken. Toch zijn er juist op die departementen zorgen. NS en AnsaldoBreda hebben er een potje van gemaakt, vindt men daar, en NS is daar niet eens voor gestraft vanwege het niet nakomen van de concessieovereenkomst. Het is zeer moeilijk een nieuwe kans voor NS te rechtvaardigen.

Inzet Ministerie van Infrastructuur en Milieu

De inzet van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is dat het kabinet onder voorbehoud instemt met het «voorgenomen besluit» van NS te stoppen met de Fyra. Er wordt nu nog geen keuze gemaakt over het al dan niet intrekken van de concessie. De verwachting is dat de ministers van Financiën en van Algemene Zaken mee zullen gaan op dit punt, zo valt te lezen in een ambtelijk advies aan de staatssecretaris. De verwachting is ook dat de minister van Economische Zaken de staatssecretaris zal bevragen op het proces en zal vragen waarom er zo'n haast is. Ook zal de minister van Economische Zaken, aldus het ambtelijk advies, een pleidooi houden voor een nieuwe aanbesteding. Hierover stelt het advies dat een nieuwe aanbesteding naar verwachting een aanmerkelijk lagere concessievergoeding zal opbrengen. Ook de reizigers zullen daar de gevolgen van ondervinden: het organiseren van een nieuwe aanbesteding betekent dat tot 2019 helemaal geen hogesnelheidstreinen over de HSL-Zuid rijden. ⁷¹⁸

Afstemming met Financiën

Op 5 juni 2013 ontvangt minister Dijsselbloem van zijn ambtenaren advies ten behoeve van de besluitvorming in de ministerraad. Het ambtelijk advies luidt om nog geen keuze maken tussen scenario's B (doorgaan op basis van de concessie NS met nieuw materieel) en C (concessie teruggeven en nieuwe aanbesteding). Op basis van technisch onderzoek is het advies om optie A (doorgaan met Fyra) te laten vallen. Het Ministerie van Financiën wil nog geen verdere keuze maken, zo luidt het

⁷¹⁷ Verslag openbare verhoor van de heer Robbe, chief financial officer NS, 10 juni 2015.

⁷¹⁸ Dat er tot 2019 geen hogesnelheidstreinen zouden rijden, is terug te voeren op de tijd die nodig is voor een nieuwe aanbesteding van het vervoer en de bouwtijd van nieuwe treinen.

advies aan minister Dijsselbloem, omdat een keuze nog niet onderbouwd kan worden. Er zijn nog geen onafhankelijke gegevens, alleen maar cijfers van NS en die bevatten nog onzekerheden. Ook de juridische analyse van de landsadvocaat ontbreekt nog. Optie B lijkt, op dit moment althans, verstandig maar een second opinion wordt nodig geacht. Een snelle beslissing brengt risico's met zich mee. NS is als gevolg van het Fyra-dossier kwetsbaar, ook politiek.

Op donderdag 6 juni 2013 ontvangt staatssecretaris Mansveld van NS een formeel voorstel met daarin een eerste, nog niet definitieve schets van mogelijkheden voor een alternatief vervoersaanbod. Dezelfde dag vindt er een overleg plaats tussen staatssecretaris Mansveld en minister Dijsselbloem waarin de besluitvorming in de ministerraad en de conceptbrief aan de Tweede Kamer worden besproken. De insteek is dat de treinen moeten blijven rijden en NS en NMBS tot september de tijd krijgen om de concessie opnieuw in te vullen. Het Ministerie van Financiën vindt echter wel dat het Ministerie van Infrastructuur en Milieu snel voorsorteert op het gewenste eindresultaat met NS en NMBS als vervoerders. Uit een ambtelijke afstemming tussen de Ministeries van Financiën en van Algemene Zaken wordt duidelijk dat de directeur Financieringen van mening is dat zowel AnsaldoBreda als NS het vertrouwen niet heeft waargemaakt en dat de keuze om NS nog een kans te geven, lastig is. Hiervoor is meer tijd en munitie nodig.

Inbreng Algemene Zaken

Uit een interne mailwisseling daags voorafgaand aan de ministerraad wordt duidelijk dat het Ministerie van Algemene Zaken zich zorgen maakt. Algemene Zaken heeft een voorkeur voor het openhouden van alle mogelijkheden, ook het scenario om door te gaan met de Fyra. Het volgen van het besluit van NS om te stoppen met de Fyra vraagt om een zeer zorgvuldige toelichting en volgens het ministerie is het hiervoor nog te vroeg. De bewijslast ten aanzien van het behoud van de concessie door NS komt bij het kabinet te liggen indien nu al een keuze wordt gemaakt. Bovendien is Economische Zaken, het departement dat over marktordening gaat, nog onvoldoende betrokken.

7 juni 2013: Ministerraad

Op vrijdag 7 juni vergadert de ministerraad over de Fyra. Zowel minister Kamp van Economische Zaken als premier Rutte kan op 7 juni niet bij de ministerraad aanwezig zijn. De ministerraad wordt daarom voorgezeten door vicepremier Asscher. De afwezigheid van de minister van Economische Zaken betekent wel dat de felste criticaster van een nieuwe kans voor NS niet bij de raad aanwezig is. Minister Schultz van Haegen is wel aanwezig. Het door haar gesloten onderhandelakkoord staat op de tocht en het is haar departement dat het meest onder vuur ligt als gevolg van de problemen met de Fyra. De begroting van haar departement zal geraakt worden als het onderhandelakkoord onverhoopt van tafel gaat.

Inmiddels heeft ook de Italiaanse ambassadeur zich gemeld. Hij eist dat NS openbare verontschuldigingen aanbiedt aan AnsaldoBreda, omdat het stopbesluit tot imagoschade voor het bedrijf leidt. De ambassadeur spreekt officieel namens zijn regering. De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu heeft het advies gekregen om het technische oordeel over de treinen bij de vervoerders te laten en hun besluit alleen te volgen.

In de Tweede Kamerbrief van 7 juni staat vermeld dat het kabinet geen aanleiding ziet om een ander standpunt dan dat van de vervoerders in te nemen.⁷¹⁹ In de Tweede Kamerbrief komt op verzoek van Financiën een zwaarder accent te liggen op het afbestellen van de Fyra, meer dan op eventuele gevolgen voor de concessie en financiële consequenties. De insteek is verder dat er treinen moeten blijven rijden en dat vervoerders tot september de tijd krijgen om de concessie opnieuw in te vullen. Op 7 juni ontvangt AnsaldoBreda een brief van Van Vroonhoven met daarin de mededeling dat NS niet door zal gaan met de Fyra.

10.5 Stopzetting en vervolgproces alternatief vervoer in Tweede Kamer

Op vrijdag 7 juni 2013 informeert de staatssecretaris de Tweede Kamer over de conclusies van de vervoerders en de afweging van het kabinet. In de brief gaat de staatssecretaris in op de rapporten die zij heeft ontvangen over de technische gesteldheid van de Fyra. Ook licht de staatssecretaris haar voorstel toe om NS en NMBS drie maanden de tijd te geven om te komen tot een volwaardig alternatief.

Informatievoorziening over de Fyra's

De Tweede Kamerbrief van 7 juni 2013 bevat als bijlage een uittreksel van het materieelrapport van NS. Ook is een rapport van ingenieursbureau Arcadis bijgesloten met een validatie van de door NS-gevolgde aanpak bij het technisch onderzoek van de Fyra. Deze validatie is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Arcadis komt tot de conclusie dat de door NS gevolgde aanpak het vertrouwen geeft dat een gedegen en realistisch besluit kan worden genomen over heringebruikname van de Fyra. De validatie is niet gericht op de inhoud van de besluitvorming van NS noch op de technische staat van de Fyra, en bevat daarover dan ook geen bevindingen.

Als bijlagen bij de Tweede Kamerbrief van 7 juni 2013 wordt verder een aantal rapporten vertrouwelijk ter inzage gelegd: het rapport van Concept Risk in opdracht van NMBS, het volledige materieelrapport van NS en de second opinion van Mott MacDonald.

Op 11 juni 2013 ontvangt de Tweede Kamer vertrouwelijk ter inzage een hoofdstuk van het rapport dat bureau Ernst & Young in opdracht van NMBS heeft uitgevoerd (zie §6.9).⁷²⁰

Het evaluatierapport van NS over de introductie van de Fyra wordt op 17 juni 2013 vertrouwelijk ter inzage gelegd.⁷²¹ Van het rapport bestaan verschillende concepten. Het rapport zou aanvankelijk in april 2013 gereed zijn, maar dit wordt juni 2013. In april wordt een conceptversie aan het ministerie voorgelegd. Eind mei luidt het commentaar vanuit het ministerie dat NS te weinig naar zichzelf kijkt. Volgens het ministerie ontbreekt de reflectie op de eigen rol en het functioneren van NS en zijn bedrijfsonderdelen in het gehele proces⁷²². De evaluatie wordt op een aantal punten aangescherpt en een paar weken later vertrouwelijk naar de Tweede Kamer gezonden.

⁷¹⁹ Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 403.

⁷²⁰ Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 404.

⁷²¹ Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 405.

⁷²² Dat het ministerie reageert op de conceptevaluatie blijkt uit een door een WOB-procedure gedeeltelijk openbaar geworden brief: Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Brief inzake conceptevaluatie introductie Fyra, 29 mei 2013.

Informatievoorziening over vervolgproces

In de brief die de staatssecretaris op maandag 3 juni 2013 aan de Tweede Kamer stuurt, geeft ze aan: «*Het is voor het kabinet belangrijk op de kortst mogelijke termijn een volwaardig alternatief voor de reizigers te hebben.*»⁷²³

In de brief van vrijdag 7 juni 2013 schetst de staatssecretaris ook het vervolgproces waarin zij de vervoerders NS en NMBS de kans geeft om hun voorstel voor een alternatieve invulling te concretiseren. Het voorstel van beide vervoerders zal getoetst worden aan de condities die de staatssecretaris aan de structurele oplossing stelt. Aan de Tweede Kamer schrijft de staatssecretaris daarover: «*De definitieve uitwerking zal getoetst worden langs de volgende drie lijnen:*

- *Wat is de waarde voor de reiziger?*
- *Is de oplossing financieel acceptabel en robuust?*
- *Is de oplossing juridisch toelaatbaar?*

*Voor de reiziger zal de uitwerking getoetst worden op de kwaliteit voor de reiziger, de betrouwbaarheid van het vervoersaanbod, de match tussen de vervoersvraag en het vervoersaanbod en de operationele en technische maakbaarheid.»*⁷²⁴

De vervoerders krijgen drie maanden de tijd voor het concretiseren van hun voorstel. Aan de Tweede Kamer laat de staatssecretaris weten dat zij de Tweede Kamer uiterlijk 1 oktober 2013 zal informeren over het geconcretiseerde voorstel van NS dat is getoetst aan de gestelde eisen.

Rondetafelgesprek

Op 18 juni 2013 houdt de Tweede Kamer een rondetafelgesprek. De Tweede Kamer spreekt dan onder andere met de heer Manfellotto, CEO van AnsaldoBreda over de treinen en met de heer Meerstadt, president-directeur van NS, en de heer Descheemaeker, gedelegeerd bestuurder van NMBS, over de tijdelijke en structurele oplossing voor het wegvallen van de Fyra.⁷²⁵

Plenair debat: Tweede Kamer stemt in met voorgestelde route

Op 19 juni 2013 vindt er een plenair debat plaats met de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu en de minister van Financiën.⁷²⁶ In het debat komt onder meer de vraag aan de orde of de staatssecretaris ook met andere vervoerders spreekt of dat zij alleen NS de kans geeft om met een alternatief aanbod te komen. De staatssecretaris antwoordt dat het niet mogelijk dan wel onverstandig zou zijn de markt te consulteren. Zij schetst dat zij «*prachtige brochures*» van vervoerders niet kan vergelijken met een gedetailleerd vervoersaanbod van NS en NMBS en dat zij met een marktconsultatie een «*juridisch hellend vlak qua aanbestedingen*» terecht zou komen, hetgeen «*juridische consequenties*» kan hebben. Voor een aantal Tweede Kamerleden zijn deze beweringen aanleiding het advies van de landsadvocaat te vragen. Dit advies wordt later die dag vertrouwelijk ter inzage gelegd aan de Tweede Kamer.⁷²⁷

⁷²³ Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 402.

⁷²⁴ Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 403.

⁷²⁵ Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 427.

⁷²⁶ Handelingen II 2012/13, nr. 97, item 6, pp. 40–86.

⁷²⁷ Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 424.

Ook worden vragen gesteld over de precieze momenten waarop de staatssecretaris en de minister van Financiën op de hoogte waren van de beslissingen van NMBS en NS om definitief te stoppen met de Fyra (zie ook §10.4).

Er worden veertien moties ingediend. Tien moties worden verworpen, vier moties worden aangenomen, waaronder de motie van Dik-Faber (ChristenUnie) en Van Tongeren (GroenLinks) over het toekomstig materieel.⁷²⁸ Aanleiding voor die motie is het voornemen van NS nieuw treinmaterieel voor de HSL-Zuid en nieuwe intercity's aan te schaffen. Met de motie verzoekt de Tweede Kamer het kabinet om afspraken te maken met NS om nieuw intercitymaterieel ten minste 200 km/u te laten rijden op het hoofdrailnet waar de infrastructuur hiervoor geschikt is.⁷²⁹

Uit het debat blijkt dat de Tweede Kamer instemt met het voorstel van de staatssecretaris om eerst NS en NMBS de tijd te geven om met een volwaardig alternatief te komen.

Aanvullend rondetafelgesprek over mogelijkheden marktconsultatie

Het advies van de landsadvocaat en de opmerking van de staatssecretaris dat zij geen marktconsultatie zou kunnen houden, vormen voor de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu aanleiding voor het houden een rondetafelgesprek. Op 2 juli 2013 vindt dit rondetafelgesprek plaats met vier juristen over de vraag of het juridisch toegestaan is – gelijktijdig met de voorbereiding van een alternatief vervoersaanbod door NS en NMBS – een marktconsultatie te starten. Drie van de vier juristen die deelnemen aan het rondetafelgesprek zijn stellig van mening dat het consulteren van de markt, mits goed ingekaderd, niet kan worden opgevat als de start van een aanbesteding en dat het de Staat dus vrij staat de markt te consulteren.⁷³⁰

Zij nemen daarmee een ander standpunt in dan de staatssecretaris en de landsadvocaat. Toch kiest de Tweede Kamer ervoor geen marktconsultatie af te dwingen: de motie van De Rouwe (CDA) en Van Veldhoven (D66), waarin de regering wordt opgeroepen een onafhankelijk onderzoek te laten uitvoeren naar de mogelijke alternatieven, wordt op 4 juli 2013 verworpen. Bij de beoordeling van het alternatieve vervoersaanbod van NS en NMBS later dat jaar is het voor zowel de Tweede Kamer als de staatssecretaris zodoende niet mogelijk dit vervoersaanbod te vergelijken met mogelijke alternatieven van andere vervoerders.

Start voorbereiding parlementaire enquête Fyra

De technische problemen met de Fyra zijn voor de Tweede Kamerleden Van Veldhoven (D66) en de De Rouwe (CDA) aanleiding om op 22 januari 2013 aan te kondigen dat zij de vaste Kamercommissie voor Infrastructuur en Milieu vóór de zomer van 2013 een voorstel zullen doen voor een parlementaire enquête over de Fyra. Dat voorstel doen zij op vrijdag 7 juni 2013 samen met de Tweede Kamerleden De Boer (VVD) en Hoogland (PvdA). Deze vier Tweede Kamerleden noemen in hun voorstel de volgende indicatieve onderzoeksvelden voor de enquête:

⁷²⁸ Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 422. Deze motie wordt later gewijzigd in motie Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 426.

⁷²⁹ Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 426.

⁷³⁰ Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 429.

1. Aanloop, procedure aanbesteding en gevolgen van de concessie-verlener naar de concessiehouder HSL;
2. Aanloop, procedure aanbesteding en gevolgen van concessiehouder HSL naar fabrikant;
3. Aanloop, procedure, wijze van controle en toelating HSL-materieel op het spoor.

Op 12 juni 2013 stemt de vaste Kamercommissie voor Infrastructuur en Milieu in met het voorstel van de vier genoemde Tweede Kamerleden met dien verstande dat de onderzoeksvelden nog kunnen worden aangevuld en aangescherpt in een latere vergadering.

Op 25 juni 2013 vergadert de vaste Kamercommissie vervolgens over de inhoud van het voorstel dat zij aan de Tweede Kamer zal doen. De vaste Kamercommissie spreekt tijdens die vergadering de verwachting uit dat de enquête compact van aard kan zijn, mede gezien het voorwerk dat reeds is verricht. Daarbij doelt de vaste Kamercommissie op het onderzoek van de commissie-Duivesteijn en op de tussenrapportage van de parlementaire werkgroep-Dijksma. De vaste Kamercommissie besluit wel het belang van aandacht voor de rol van de politiek in het Fyra-dossier toe te voegen. Tevens besluit zij het bouwproces van de Fyra-treinstellen toe te voegen als extra onderzoeksveld. De vaste Kamercommissie neemt in haar voorstel aan de Tweede Kamer tevens op dat eerst een tijdelijke commissie moet worden ingesteld, die de taak krijgt een onderzoeksvoorstel uit te werken voor een parlementaire enquête over de Fyra.

Op 2 juli 2013 stemt de Tweede Kamer unaniem in met het voorstel een tijdelijke commissie in te stellen ter voorbereiding op een parlementaire enquête over de Fyra. Deze tijdelijke commissie wordt op 4 juli 2013 ingesteld. De parlementaire enquêtecommissie Fyra wordt op 19 december 2013 geconstitueerd en voert het onderzoeksvoorstel uit dat de tijdelijke commissie heeft opgesteld (zie ook hoofdstuk 12).

10.6 Totstandkoming alternatief vervoersaanbod

Nu de Fyra definitief van de baan is, moeten het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en NS – binnen twee jaar na de totstandkoming van het onderhandelakkoord – alweer om tafel om te onderhandelen over het vervoer over de HSL-Zuid. Ten opzichte van de onderhandelingen die in 2011 gevoerd werden, is de positie van NS aanzienlijk verslechterd doordat NS en HSA nu de concessie niet kunnen uitvoeren. Het in 2011 gesloten onderhandelakkoord, waarin de HSL-Zuid-concessie wordt geïntegreerd in de concessie voor het hoofdrailnet, staat hierdoor op het spel. Maar net zoals minister Schultz van Haegen in 2011 gebaat is bij een oplossing mét NS, is nu ook staatssecretaris Mansveld daarbij gebaat. De overwegingen zijn hetzelfde: beperking van de financiële schade en het zo snel mogelijk tot stand brengen van vervoer. Ook het Ministerie van Financiën is gebaat bij beperking van de financiële schade voor de schatkist als geheel en is daarbij gebaat bij een oplossing mét NS, zowel met het oog op het Infrastructuurfonds, als de waarde- en dividendverliezen bij staatsdeelneming NS.

Beoordelingskader van ministerie voor volwaardig alternatief

De staatssecretaris stelt dat het alternatieve vervoersaanbod volwaardig moet zijn vanuit het perspectief van de reiziger, financieel en juridisch. Het begrip volwaardig wordt door de staatssecretaris echter niet nader gedefinieerd. Dat valt ook NS op, zo blijkt uit een uitgebreide analyse die NS opstelt ten behoeve van het vinden van oplossingsrichtingen.

Wel heeft de staatssecretaris in haar brief aan de Tweede Kamer van 16 april 2013, waarin zij uiteenzet hoe zij zal komen tot een structurele oplossing in het belang van de reiziger, een aantal afwegingscriteria opgenomen.⁷³¹ In die brief geeft de staatssecretaris aan dat een structurele oplossing beoordeeld moet worden aan de hand van kwaliteit voor de reiziger, bestaande uit de volgende aspecten:

- het vervoersaanbod (frequenties en bestemmingen);
- (te realiseren) punctualiteit;
- uitval;
- aantal overstappen;
- zitplaatskans;
- effect op reistijd;
- reistijd van deur tot deur;
- tarief (toeslag/reservering).

Daarnaast worden ook betrouwbaarheid, de match tussen vraag en aanbod, de operationele maakbaarheid, de financiële impact en het contractuele en juridische kader als criteria genoemd. Geen van de criteria wordt geconcretiseerd, waardoor niet meetbaar is wanneer aan een criterium is voldaan. Mevrouw Van Vroonhoven geeft aan dat bij het opstellen van het alternatief vervoer het criterium reistijd niet zo'n specifiek criterium was als ten tijde van de biedingen in 2001:

Mevrouw Van Vroonhoven: *«Ik weet niet meer precies of daar weer op een dergelijke manier ... Volgens mij hebben zij uiteindelijk gekeken in hoeverre de reistijd voor die hst belangrijk was. Maar als ik heel eerlijk ben, weet ik niet uit mijn hoofd of het toen weer net zo'n specifiek criterium als in het verleden was.»*⁷³²

Geen gesprekken met andere vervoerders

Naar aanleiding van het besluit van NS te stoppen met de Fyra laat Arriva weten een alternatief vervoersaanbod te kunnen aanbieden en hierover graag met de staatssecretaris in gesprek te willen gaan.⁷³³ Op 28 juni 2013 laat staatssecretaris Mansveld het volgende aan Arriva weten: *« NS en NMBS hebben allebei verzekerd hun verplichtingen te willen nakomen. Ik heb hen in de gelegenheid gesteld om daarvoor tot een geconcretiseerd voorstel te komen. Uiterlijk 1 oktober zal ik de Tweede Kamer daarover informeren. Gelet op deze situatie is het op dit moment niet aan de orde om met andere aanbieders van spoorvervoer te spreken over een alternatief vervoersaanbod op de hogesnelheidslijn. Om deze reden zal ik nu niet op uw uitnodigingen ingaan. Als de ontwikkelingen daartoe aanleiding zouden geven zal ik uw uitnodiging opnieuw in overweging nemen. »*⁷³⁴ In het openbare verhoor verklaart staatssecretaris Mansveld waarom zij niet met andere vervoerders in gesprek is gegaan:

⁷³¹ Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 398.

⁷³² Verslag openbare verhoor van mevrouw Van Vroonhoven, vm. NS-directielid, 11 juni 2015.

⁷³³ Arriva. Hettinga, A.B. Brief aan staatssecretaris Mansveld van Infrastructuur en Milieu inzake HSL, 6 juni 2013.

⁷³⁴ Brief staatssecretaris Mansveld aan Arriva, 28 juni 2013.

De heer **Van Gerven**: «Hebt u alternatieven van andere vervoerders bekeken?»

Mevrouw **Mansveld**: «Nee, ik heb geen alternatieven van andere vervoerders bekeken. In de eerste fase zijn, waar hulp werd geboden, bedrijven doorverwezen naar de NS. De NS zat met de vraag of de V250 nog haalbaar was of niet. Hulp was dan aan de NS. Ik heb een uitgebreide discussie gehad met de Kamer waarin ik heb gezegd dat ik geen uitvraag zou doen, omdat ik dan heel snel op een hellend vlak zou komen en dat ik dan moest kijken welke alternatieven er waren, zoals aanbesteding et cetera. Die weg wilde ik ook niet op. Ik heb heel bewust de kans gegeven aan de organisaties – dat was natuurlijk ook een kabinetsstandpunt – op basis van de overeenkomsten en de concessie die er lagen om te zien of zij een alternatief konden bieden. Daarom ben ik niet in gesprek gegaan met andere vervoerders. (...)»

De heer **Van Gerven**: «Dat was later. U zegt dat u er uitdrukkelijk niet voor koos om andere vervoerders te consulteren. Hebt u voordat het besluit viel in het kabinet, eind september, nog aanbiedingen gehad van bijvoorbeeld Arriva of andere vervoerders?»

Mevrouw **Mansveld**: «Ik weet dat er een vervoerder is geweest die hulp heeft geboden en ik weet dat Arriva twee maal, meen ik, heeft aangegeven graag in gesprek te willen. De ene keer was in oktober. Toen kwam er ook een uitgebreidere brief met folder mee. Ik heb beide keren uitgelegd waarom ik op dat moment niet in gesprek kon gaan.»⁷³⁵

NS werkt aan een voorstel

NS werkt in de tussentijd verder aan de uitwerking van het alternatieve vervoersaanbod. Belangrijk in dat plan is de herintroductie van de oude Benelux-trein, die eind 2012 nog moest wijken voor de Fyra. Het verdwijnen van de Benelux-trein heeft destijds veel stof doen opwaaien. Het uitvallen van de Fyra in januari 2013 vormde voor de Tweede Kamer aanleiding een motie aan te nemen om de regering te verzoeken, de frequentie van de tijdelijke treindienst naar Brussel te verhogen, waarbij zestien treinen per dag het streven is.⁷³⁶ Herintroductie van de Benelux-trein zou publicitair goed kunnen vallen en ervoor kunnen zorgen dat er snel weer een directe verbinding met Brussel zou zijn. Bovendien hangt het plan van Arriva/Deutsche Bahn om een dienst Den Haag–Brussel (de zogenaamde Lage Landen Lijn) te gaan rijden boven de markt. NS dient – zoals gevraagd – op 6 juni 2013 een eerste voorstel in bij staatssecretaris Mansveld. NS stelt zich te realiseren dat de afspraken uit het onderhandelakkoord ook voor Mansveld het vertrekpunt moeten zijn, maar NS heeft ook een ander plan opgenomen, met een zogenoemd «palet» aan verbindingen. Ten opzichte van tot dan toe bestaande afspraken is het meest opvallend is dat 16 van de 32 HSL-Zuidtreindiensten naar Brussel – de oorspronkelijke Fyra – worden vervangen door acht tot twaalf maal per dag een intercity Den Haag–Roosendaal–Brussel. Dit is dus een voortzetting van de op dat moment bestaande en uit nood geboren Benelux-trein, die over bestaand spoor rijdt en niet over de HSL-Zuid. NS heeft de voorkeur om niet de bestaande afspraken uit het onderhandelakkoord uit te voeren, maar het alternatieve palet. Het is echter wel van groot belang dat het palet voldoende aansluit bij de afspraken uit het onderhandelakkoord. Wijzingen kunnen wel, maar er zal dan opnieuw een toetsing op marktconformiteit (MEIP/PSO) moeten plaats vinden.

⁷³⁵ Verslag openbare verhoor van mevrouw Mansveld, staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, 12 juni 2015.

⁷³⁶ Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 385.

Communicatie- en lobbystrategie NS

NS ziet de politiek als een laatste horde. NS zet een omvangrijke lobby- en communicatiestrategie in op verschillende niveaus: de Tweede Kamer, provincies, betrokken steden en reizigersorganisaties worden benaderd. In de eerste plaats zal er een akkoord moeten komen met de staatssecretaris. Vervolgens zal de minister van Financiën het plan moeten goedkeuren. De inschatting van NS is dat er aan de kant van de PvdA op welwillendheid gerekend kan worden vanwege de belangen van de eigen bewindspersonen en de oude banden met de vakbonden. NS rekent er op dat coalitiepartner VVD niet gaat dwarsliggen. In het regeerakkoord is opgenomen dat een onderhandse gunning van de hoofdrailnetconcessie (waarin de HSL-Zuidconcessie zal worden geïntegreerd) aan NS doorgang zal vinden. VVD-minister Schultz van Haegen heeft er bovendien ook belang bij dat er een oplossing met NS komt. Het door haar gesloten onderhandelakkoord staat op het spel en dientengevolge hangt er voor de begroting van haar ministerie een aanzienlijke strop boven het hoofd, nog los van eventuele politieke schade voor haarzelf. NS gaat er dan ook van uit dat minister Schultz van Haegen haar partij geïntegreerd zal houden. Daarmee zou er voldoende steun in de Tweede Kamer te vinden moeten zijn. NS houdt ook rekening met de betrokkenheid van de Eerste Kamer, waar de coalitie geen meerderheid heeft. Zodoende wordt later ook CDA-leider Van Haersma Buma uitgenodigd bij NS om bijgepraat te worden.

Sondering van de politieke partijen ligt tot het kabinetsbesluit primair bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, NS ondersteunt daarbij, zo valt te lezen in NS-stukken. Na het kabinetsbesluit is NS van plan de belangrijkste belanghebbenden van context te voorzien. De lijst is lang: PvdA, VVD, oppositiepartijen, Rover (primair door Infrastructuur en Milieu te benaderen), Maatschappij voor Beter OV («zo laat mogelijk informeren»), de gemeenten Breda, Eindhoven, Den Haag, Dordrecht en Amsterdam, de provincies Brabant en Limburg, de vakbonden, NMBS, Thalys en Eurostar. NS heeft verder gesproken met de politiek assistenten van Mansveld, Dijsselbloem en Schultz van Haegen, zo blijkt uit de betreffende NS-stukken.

Positie NMBS

Op 3 juli 2013 vindt er een gesprek plaats tussen NS en NMBS, waaruit blijkt dat NMBS geen brood ziet in een treindienst zoals de Fyra. In zijn openbare verhoor illustreert de heer Descheemaecker waarom:

De heer **Descheemaecker**: «*We zaten een beetje in een kromme situatie, een situatie waarin je jezelf een beetje concurrentie aandeed. Stel dat de Fyra had gereden, en daarachter of daarvoor een Thalys. Aan alle twee de kanten had je dan wel een Belgisch boordje [kantje].*»⁷³⁷

In plaats daarvan komt NMBS met een eigen voorstel, dat in de wandelingen bij NS de naam Pluto krijgt. Dat plan borduurt voort op hetgeen de heer Descheemaecker al voor het definitieve besluit om te stoppen met de Fyra, op 28 mei 2013, aangeeft te kunnen bieden. Daarin zit voor NMBS de optimale combinatie aan verbindingen. NMBS zit in een riant positie en wil uitsluitend over zijn eigen voorstel praten. Er staat grote druk op zowel NS als staatssecretaris Mansveld om snel weer een directe spoorverbinding met Brussel tot stand te brengen. Zonder medewerking

⁷³⁷ Verslag openbare verhoor van de heer Descheemaecker, vm. gedelegeerd bestuurder NMBS, 5 juni 2015.

van NMBS is dat vrijwel ondoenlijk. Op zijn beurt wil NMBS liever met NS in zee dan met een andere partij. De Belgische spoorwegmaatschappij zit ook niet te wachten om met een van de grote vervoerbedrijven uit Duitsland, Frankrijk of het Verenigd Koninkrijk zaken te moeten gaan doen. Bij een partij die zo zwaar onder druk staat als NS valt er voor NMBS meer uit te onderhandelen. Andersom geldt dat een verbinding van Brussel naar Amsterdam zonder NS evenzeer moeilijk realiseerbaar is. NS en NMBS zijn tot elkaar veroordeeld, waarbij de Belgen in een gunstiger uitgangspositie zitten. Daar zijn alle betrokkenen, inclusief de staatssecretaris, zich terdege van bewust. Zodoende is al snel duidelijk dat de snelste route naar een alternatief het spoor met NS en NMBS is. Andere belangstellenden komen – net als in 2011 – niet aan bod.

Verder vormgeven alternatief vervoer

Binnen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu wordt in juli 2013 gekeken of een vergelijking kan worden gemaakt tussen het voorstel voor alternatief vervoer en de beoordeling van de biedingen uit 2001. In een memo wordt de beoordelingsmethode van de biedingen (destijds in 2001) kort uiteengezet en vervolgens wordt gepoogd het voorstel van NS aan deze criteria te toetsen. Geconstateerd wordt echter dat toetsing van het plan van NS aan die criteria problematisch wordt. Dit onder meer omdat het voorstel niet voldoet aan de minimumvoorwaarde dat er 32 keer per dag per richting hsl-treindiensten worden aangeboden tussen Amsterdam en Brussel. Het conceptvoorstel gaat uit van 16 keer per dag. De conclusie luidt dat een objectieve vergelijking van het NS-voorstel met het winnende bod en de andere biedingen uit 2001 niet mogelijk is.

Daarmee moet vastgesteld worden dat het ministerie in juli 2013 constateert dat het voorstel van NS voor een alternatief vervoersaanbod niet voldoet aan de afspraken uit de concessie en het onderhandelakkoord. Dit leidt niet tot een andere invulling van het beoordelingskader of van het begrip «volwaardig». Ook voert het ministerie geen reizigersonderzoek uit dat het zou kunnen betrekken bij de beoordeling van het voorstel van NS. De staatssecretaris bevestigt dit later ook aan de Tweede Kamer: «*De Ministeries van IenM en Financiën hebben geen onafhankelijk onderzoek gedaan naar de wensen van de reiziger.*»⁷³⁸ Wel spreekt het Ministerie van Infrastructuur en Milieu over de voorstellen van NS en NMBS met reizigersorganisaties en met vertegenwoordigers van regionale en lokale overheden over hun wensen.

Op 7 juli 2013 legt NS een volgend concept van het alternatief vervoersaanbod voor aan het Ministerie Infrastructuur en Milieu. Binnen het ministerie zijn kritische geluiden te horen. De onderbouwing en toelichting van NS worden als zeer mager beschouwd, maar ook op de inbreng vanuit het ministerie zelf is kritiek. Zo wordt ambtelijk opgemerkt dat het ministerie niet zomaar extra eisen kan stellen. Overwogen wordt het geplande gesprek van later die dag af te zeggen, omdat zowel het voorstel van NS als de kritiek vanuit het ministerie op dit voorstel nog niet van voldoende kwaliteit is. Uiteindelijk wordt besloten het gesprek wel doorgang te laten vinden, al is het maar om helder te maken aan NS dat het ministerie zich zorgen maakt over de informatie die per 1 augustus beschikbaar is, het moment waarop een volgende versie af moet zijn. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu vindt de gesprekken daarover met NS vrij moeizaam verlopen.

⁷³⁸ Kamerstuk II 2013/14, 22 026, nr. 447. vraag 45.

Ambtelijk trekken de Ministeries van Infrastructuur en Milieu en van Financiën in de zomermaanden van 2013 nadrukkelijk samen op:

Mevrouw **Mansveld** : *«Z oals het in mijn zicht is gegaan, heeft het Ministerie van Financiën met name naar de financiële consequenties gekeken, ook vanuit het aandeelhouderschap. De toets is, naar ik meen, door American Appraisal gedaan. Wij hebben korte lijnen gehad met het Ministerie van Financiën, want het was duidelijk dat er een rekening zou komen. Wij hebben gesproken over de manier waarop die rekening verdeeld zou worden.»*

De heer **Van Gerven** : *«Ging het verdelen van de rekening in harmonie?»*

Mevrouw **Mansveld** : *«Ja, dat ging op zich wel in harmonie. Het waren wel stevige discussies, maar daar was geen disharmonie bij.»*

De heer **Van Gerven** : *«Dat klinkt wat ambigu, aan de ene kant harmonie en aan de andere kant toch stevige discussies. Waar ging het precies om? Waar zat dan de pijn tussen de twee ministeries of de twee bewindspersonen?»*

Mevrouw **Mansveld** : *«De vraag is natuurlijk waar de rekening neerslaat. Hoe hoog is de rekening en waar slaat die neer? Je kunt in heel goede harmonie stevige gesprekken hebben.»⁷³⁹*

De invalshoek voor het Ministerie van Financiën is in de eerste plaats wat de oplossing zal gaan kosten, enerzijds voor staatsdeelneming NS, anderzijds voor de schatkist in zijn geheel. Hoewel de meningen over een aantal zaken uiteenlopen, zijn de ministeries het er over eens dat de oplossing er een moet zijn die ervoor zorgt dat de casus niet binnen korte tijd opnieuw struikelt. Er vinden bijna wekelijks zogenaamde «werkvloeroverleggen» plaats waarin de voortgang ten aanzien van NS, maar ook alternatieve scenario's worden doorgesproken. De landsadvocaat is hier nadrukkelijk bij betrokken. Daarnaast vindt in de zomer een aantal malen ambtelijk overleg plaats tussen NS en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Er liggen verschillende plannen. De staatssecretaris bevestigt dat zij intensief betrokken was.

Mevrouw **Mansveld**: *«Ja, ik heb zeer intensief meegekeken. Dit was een belangrijke fase, ook ten aanzien van de vraag wat wij zouden gaan doen met het openbaar vervoer op zo'n groot deel van het netwerk. Na het stoppen van de V250 stond het er wat mij betreft allerbelabberdst voor. Ik wilde heel erg graag dat er een heel goed alternatief kwam.(...) Ik heb me ook persoonlijk ingezet voor de Benelux-trein. Uiteindelijk zaten de onderhandelingen met de NMBS, met België, redelijk vast. Ik heb mij er persoonlijk voor ingezet om het maximale bod van twaalf Benelux-treinen per dag naar zestien op te hogen, omdat ik vond dat dat was wat de reiziger geboden moest worden.»⁷⁴⁰*

Op 29 juli vergadert de NS-directie over het alternatief vervoerplan. Aangezien NMBS alleen wil praten over haar eigen plan wordt het Belgische plan het uitgangspunt; binnen NS wordt dit plan «Pluto» genoemd. NS vult dat aan met enkele elementen uit het «palet». Aldus ontstaat het plan met de naam «Venus».

Een verandering daarin is dat de Benelux-trein vanaf 2017 niet meer via Roosendaal zal rijden, maar via Breda en de luchthaven van Brussel.

⁷³⁹ Verslag openbare verhoor van mevrouw Mansveld, staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, 12 juni 2015.

⁷⁴⁰ Verslag openbare verhoor van mevrouw Mansveld, staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, 12 juni 2015.

In dezelfde directievergadering wordt opgemerkt dat intrekken van de concessie het einde van het onderhandelakkoord zou betekenen en dat NS en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu beide hebben aangegeven dat niet te willen. Verder wordt genoemd dat de verbinding Den Haag–Eindhoven via de HSL-Zuid – een verbinding die bij het onderhandelakkoord is afgesproken en ook zijn weg heeft gevonden in het plan voor alternatief vervoer – kostenneutraal of licht verlieslatend zal zijn.

Op 31 juli stuurt NS een brief met het voorstel voor een alternatieve invulling van de afspraken uit het onderhandelakkoord aan de staatssecretaris. Dit voorstel bevat uiteindelijk de volgende verbindingen, waarbij 32 treinen per dag staan voor een halfuursdienst en 16 treinen per dag voor een uursdienst:

- 32x Amsterdam–Rotterdam–Breda;
- 32x Amsterdam–Rotterdam;
- 32x Den Haag–Rotterdam–Breda–Eindhoven;
- 16x Benelux-plus-trein (Amsterdam–Brussel via Den Haag, Breda en Brussel Nationaal Luchthaven);
- 18x HST (14–16x Thalys en 2x Eurostar);
- 16x stoptrein Roosendaal–Antwerpen.

Op 2 augustus bevestigt NMBS schriftelijk de afspraken over het internationaal vervoer, waaronder de frequentieverhoging van de Benelux-trein. NMBS ziet aanvankelijk slechts brood in twaalf verbindingen met de Benelux-plus-trein, maar gaat uiteindelijk toch akkoord met zestien verbindingen na toevoeging van enkele door NMBS gewenste halteplaatsen. Op uitdrukkelijke wens van NMBS rijdt de Benelux-trein via Brussel Nationaal Luchthaven. Dit wordt de Benelux-plus-trein. Voor NS is van belang dat de trein via Breda rijdt en dat er 16 verbindingen per dag worden aangeboden. Twaalf verbindingen (minder dan één per uur) is simpelweg te mager en zou acceptatie van het alternatief vervoersplan door het ministerie in de weg kunnen staan. Dit onder meer om tegemoet te komen aan de motie van het Tweede Kamerlid Van Tongeren (Groen-Links) uit februari 2013, waarin de regering verzocht wordt de frequentie van het aantal directe treinverbindingen naar Brussel op te voeren, waarbij het streven zestien keer per dag is.⁷⁴¹ Ook speelt mee dat de gemeente Den Haag dan nog altijd bezig is met de Lage Landen Lijn. Uit een ambtelijke terugkoppeling binnen Infrastructuur en Milieu wordt duidelijk dat er ook is gesproken met de gemeente Den Haag en dat informeel duidelijk is geworden dat het voor de gemeente Den Haag met name van belang is dat er een goede verbinding komt. Wie die gaat rijden, Arriva of NS, is minder van belang.

Uiteindelijk dienen NS en NMBS op 2 augustus 2013 gezamenlijk het alternatief vervoersplan «Venus» in. Diezelfde dag stuurt NS een addendum op het onderhandelakkoord naar staatssecretaris Mansveld. Daarin worden wijzigingen van het onderhandelakkoord vastgelegd die te maken hebben met het nieuwe vervoersaanbod. Op 8 augustus 2013 wordt dit bod nog aangevuld met reizigersprognoses die ten grondslag liggen aan de businesscase. Het voorstel van NS zal bedrijfseconomisch doorgelicht worden en juridisch worden getoetst op conformiteit met het aanbestedingsrecht en de staatssteunregels, een vergelijkbaar proces als in 2011 bij het sluiten van het onderhandelakkoord. Het voorstel mag geen ongeoorloofde voordelen voor NS/HSA bevatten om aantijgingen van staatssteun te weerleggen. Dat betekent dat het voorstel voldoende

⁷⁴¹ Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 385.

rendement moet genereren, zodanig dat ook een private partij het zou willen uitvoeren (MEIP), maar ook niet te veel rendement mag opleveren op de onderhands gegunde concessie (PSO). Deze toetsing wordt uitgevoerd door het Britse bureau Oxera, dat ook bij het onderhandelakkoord geadviseerd heeft. Daarnaast wil de aandeelhouder de businesscase toetsen. Adviesbureau American Appraisal zal de risico's in kaart brengen, onder meer door naar de onderliggende veronderstellingen te kijken. Ook zullen mogelijke effecten van die risico's geanalyseerd worden en vindt er een stresstest op de businesscase plaats.

Op 15 augustus stemt de raad van commissarissen van NS eveneens in met het alternatieve vervoersaanbod.

Beoordeling alternatief vervoersaanbod op de waarde voor de reiziger
Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu toetst het voorstel van NS en NMBS op de waarde voor de reiziger. Voor deze toets zijn vier rapportages gebruikt:

- waarde voor de reiziger (een toets uitgevoerd door Infrastructuur en Milieu, inhoudelijk afgestemd met NS);
- een beoordeling van de vervoersprognoses door een extern bureau;
- indirecte economische effecten, uitgevoerd door het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid;
- veiligheid (toets uitgevoerd door de ILT).

In het rapport *Waarde voor de reiziger* beoordeelt het ministerie het alternatieve vervoersaanbod op de betekenis voor de reiziger in vergelijking met de bestaande afspraken (het aanbod zoals dat overeengekomen was in de concessie en de daarop doorgevoerde wijzigingen in het onderhandelakkoord). De waarde voor de reiziger is daarbij bezien vanuit twee aspecten:

- de individuele reiziger (bedieningspatroon, rijtijden, tarieven, kwaliteit, betrouwbaarheid en maakbaarheid);
- het maatschappelijke perspectief (match tussen vraag en aanbod, maakbaarheid en benutting HSL-Zuidinfrastructuur).

De rapportage wordt afgestemd met NS. De rapportage wordt ook aan de Tweede Kamer gestuurd.⁷⁴² In het rapport constateert het ministerie dat *«De toetsing heeft uitgewezen dat de waarde voor de reiziger minstens gelijkwaardig is aan én op enkele punten een verbetering is ten opzichte van het oorspronkelijke vervoersaanbod.»*⁷⁴³

In de rapportage gaat het ministerie nader in op aspecten als bedieningspatroon, rijtijden, tarieven, maakbaarheid, et cetera. Over het bedieningspatroon wordt onder meer opgemerkt dat:

- Het aantal nationale en internationale bestemmingen stijgt;
- Het aantal grensoverschrijdingen daalt naar 32 ten opzichte van de bestaande afspraken;
- Het aantal nationale verbindingen stijgt.⁷⁴⁴

Over de rijtijden staat in de samenvatting: *«Rijtijden voor de [zestien] internationale hogesnelheidsverbindingen naar Brussel en Parijs zijn enkele minuten langer dan de bestaande afgesproken rijtijden. De rijtijden komen wel overeen met de rijtijden van de huidige hogesnelheidsverbin-*

⁷⁴² Kamerstuk II 2013/14, 22 026, nr. 430 (bijlage: Waarde voor de reiziger).

⁷⁴³ Kamerstuk II 2013/14, 22 026, nr. 430 (bijlage: Waarde voor de reiziger, p. 4).

⁷⁴⁴ Kamerstuk II 2013/14, 22 026, nr. 430 (bijlage: Waarde voor de reiziger, p. 4).

*dingen.»*⁷⁴⁵ Dat de rijtijd van de overige zestien treinen tussen Amsterdam en Brussel in het eindbeeld 88 minuten langer is dan in de oorspronkelijke afspraken, wordt opgemerkt in bijlage 2 van het rapport.⁷⁴⁶

De match tussen vervoersvraag en vervoersaanbod wordt in het rapport *Waarde voor de reiziger* als volgt omschreven:⁷⁴⁷

Afbeelding 10.1: Wijze waarop het Ministerie van Infrastructuur en Milieu het alternatief vervoersaanbod als verbetering presenteert ten opzichte van de bestaande afspraken

Wensen consumentenorganisaties	Bestaande Afspraken	Aanbod NS	Aanbod vs. Bestaande afspraken
IC Amsterdam – Brussel: Beneluxtrein 16x per richting per dag	X	Vanaf diensregelingsjaar gaat de frequentie naar 16x per richting per dag	Verbetering
Rechtstreekse verbinding Den Haag – België	-	Zowel de tijdelijke treindienst als de Beneluxplus rijden via Den Haag	Verbetering
Rechtstreekse verbinding Noord-Brabant – België over HSL	8x per richting per dag verbinding Breda – Antwerpen	Vanaf 2017 zal de Beneluxplus over Breda rijden, door een toename in het aantal verbindingen naar Breda – België en Breda – Eindhoven, verbetert de aansluiting Eindhoven – België.	Verbetering, door betere aansluiting Eindhoven – België
Bediening Luchthaven Zaventem	X	De IC-verbinding DH/ASD – BXL (Benelux(plus)) zal stoppen op Luchthaven Zaventem	Verbetering
Beneluxtrein moet terugkomen inclusief gewone treintarieven	X Geen Beneluxtrein	Op zowel de tijdelijke treindienst als de Beneluxplus wordt geen toeslag geheven	Verbetering
Keuzemogelijkheden HSL-materieel met reserveringsplicht en IC-verbinding over conventioneel spoor zonder reserveringsplicht	X Zowel voor de Thalys als de V250 geldt een reserveringsplicht	Reizigers krijgen keuze tussen IC-verbinding zonder reserveringsplicht en Thalys/Eurostar-verbinding met reserveringsplicht.	Verbetering
Op korte trajecten géén verplichte reservering	X Voor alle verbindingen over de HSL geldt een reserveringsplicht	Reiziger krijgt keuze tussen snelle treinen (Thalys/Eurostar) met reserveringsplicht en langzamere treinen (Traxx-Prio/IC) zonder reserveringsplicht	Verbetering
Binnenlandse reizigers in internationale treinen	Nationale reizigers kunnen instappen op zowel de Thalys als de internationale V250-verbindingen	Nationale reizigers kunnen instappen in zowel de Thalys/Eurostar als de internationale IC-verbinding (Beneluxplus)	Gelijk gebleven

Uit deze tabel blijkt duidelijk dat het ministerie het alternatieve aanbod kwalificeert als een verbetering ten opzichte van de bestaande afspraken en dat daarmee wordt voldaan aan de wensen van de consumentenorganisaties. Bij het beoordelen van de wensen van de reiziger zijn de wensen van consumentenorganisaties, volksvertegenwoordigers en bestuurders van lokale en regionale overheden betrokken.⁷⁴⁸ Consumentenorganisaties en regionale overheden zouden zich daarbij sterk hebben uitgesproken voor het behoud van een intercityverbinding in plaats van alleen hogesnelheidsverbindingen.

De aldus gepresenteerde «verbeteringen» komen met name voort uit het afzetten van het alternatieve vervoersaanbod tegen de afspraken uit het onderhandelakkoord. Wordt het alternatieve vervoersaanbod afgezet tegen het oorspronkelijk beoogde, in 2001 overeengekomen vervoer, dan ontstaat een negatiever beeld (zie §10.7).

Het maatschappelijk perspectief wordt in een ambtelijk advies aan de staatssecretaris ook gedeuid in termen van aantal reizigers over de HSL-Zuid. Op basis van prognoses van NS stelt het ministerie dat het aantal reizigers lager is dan bij het aanbod in het onderhandelakkoord. Dat geldt in de eerste jaren, als gevolg van groei, maar ook in het eindbeeld

⁷⁴⁵ Kamerstuk II 2013/14, 22 026, nr. 430 (bijlage: Waarde voor de reiziger, p. 4).

⁷⁴⁶ Kamerstuk II 2013/14, 22 026, nr. 430 (bijlage: Waarde voor de reiziger, p. 40).

⁷⁴⁷ Kamerstuk II 2013/14, 22 026, nr. 430 (bijlage: Waarde voor de reiziger, p. 31).

⁷⁴⁸ Kamerstuk II 2013/14, 22 206, nr. 430.

zal het totale aantal reizigers op basis van prognoses van NS lager zijn (– 5%). Als verklaring wordt gegeven dat dit komt omdat het aanbod anders is.⁷⁴⁹ Geconstateerd kan worden dat het ministerie – ondanks een lager aantal verwachte reizigers – het alternatieve vervoersaanbod beschouwt als gelijkwaardig en op enkele punten als een verbetering.

Een ander aspect van maatschappelijk perspectief en benutting van de infrastructuur wordt gevonden in het aantal gereden kilometers over de HSL-Zuid. Het totaal aantal kilometers dat over de HSL-Zuidinfrastructuur zal worden gereden (door zowel hogesnelheidstreinen als conventionele treinen) is 19% hoger dan met de vervoersafspraken uit het onderhandelakkoord. Het aantal kilometers dat met hogesnelheidstreinen gereden wordt, is echter 74% lager dan met de vervoersafspraken uit het onderhandelakkoord.⁷⁵⁰

Vergelijking met alternatieve scenario's

Het voorstel van NS en NMBS (plan A) wordt eind augustus ook vergeleken met een aantal alternatieve scenario's (mogelijke plannen B), overigens zonder dat andere vervoerders bij het opstellen van die plannen betrokken worden:

1. De bediening van de internationale diensten over de HSL-Zuid overlaten aan de markt (vrije concurrentie).
2. De bediening van de internationale diensten over de HSL-Zuid openbaar aanbesteden.
3. De bediening van de nationale én internationale diensten over de HSL-Zuid als pakket openbaar aanbesteden.
4. De bediening van de nationale diensten over de HSL-Zuid openbaar aanbesteden en de bediening van de internationale diensten over de HSL-Zuid overlaten aan de markt.
5. De bediening van alle diensten over het hoofdrailnet én de nationale diensten over de HSL-Zuid als pakket openbaar aanbesteden. Daarnaast de bediening van de internationale diensten over de HSL-Zuid overlaten aan de markt.
6. De bediening van alle diensten over het hoofdrailnet, de nationale én de internationale diensten over de HSL-Zuid als pakket openbaar aanbesteden.⁷⁵¹

Die verschillende scenario's zijn vergelijkbaar met de scenario's die ook in 2011 verkend worden (zie hoofdstuk 5). De scenario's worden beoordeeld op vier onderdelen: het voorstel moet marktconform zijn, de financiële gevolgen moeten acceptabel zijn, de reiziger mag er niet op achteruit gaan en het voorstel moet juridisch houdbaar zijn. De conclusie van het ministerie is dat de alternatieven (plan B) allemaal minder goed scoren dan het voorstel van NS en NMBS (plan A).⁷⁵² In een ambtelijk advies over de vergelijking van verschillende scenario's dat de staatssecretaris eind augustus ontvangt, wordt wel nog een kanttekening geplaatst. Uit de vergelijking wordt duidelijk dat het voorstel van NS en NMBS financieel alleen het meest gunstigste scenario is als enkele financiële maatregelen die NS graag wil, uit het plan verdwijnen. Dit betreft zogeheten «downside-protections», maatregelen om verliezen van NS te beperken. Als het niet mogelijk blijkt die maatregelen te schrappen, dient plan A opnieuw tegen de plannen B te worden afgewogen, zo luidt het advies.

⁷⁴⁹ Kamerstuk II 2013/14, 22 026, nr. 430 (bijlage: Waarde voor de reiziger, p.39).

⁷⁵⁰ Kamerstuk II 2013/14, 22 026, nr. 430 (bijlage: Waarde voor de reiziger, p.39).

⁷⁵¹ Kamerstuk II 2013/14, 22 026, nr. 430.

⁷⁵² Kamerstuk II 2013/14, 22 026, nr. 430.

Uiteindelijk slaagt het ministerie erin die protectiemaatregelen van tafel te krijgen (zie hierna).

Beoordeling door het Ministerie van Financiën

Minister Dijsselbloem ontvangt op 3 september 2013 advies over het alternatief vervoersaanbod van NS. De analyse van de businesscase door American Appraisal is dan al gereed. Het oordeel luidt dat de businesscase zowel qua opbrengsten als qua kosten solide en plausibel is. Het advies aan de minister is om de «*beste deal voor de belastingbetaler*» te realiseren. Dat brengt een gezamenlijk doel voor het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en het Ministerie van Financiën met zich mee: het budgettair effect op de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en de verliezen bij NS minimaliseren. Verder moet het vervoersaanbod zo optimaal mogelijk worden zonder dat sprake is van staatssteun en moet de oplossing marktconform zijn. Het Ministerie van Financiën in zijn hoedanigheid als aandeelhouder wil dat de kredietwaardigheid van NS (A-rating) behouden blijft. Voor het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is het van het grootste belang dat het aanbod van NS aantoonbaar het beste is in vergelijking met alternatieven. Ten slotte moet het bod betrouwbaar zijn en moet NS voldoende blijven renderen om een kwalitatief hoogwaardig vervoersaanbod te kunnen realiseren voor de totale concessie.

In lijn met de afspraken die rond het onderhandelakkoord zijn gemaakt, wil het Ministerie van Financiën door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu gecompenseerd worden voor verliezen bij NS. Zoals het er nu naar uitziet brengt het alternatief vervoersaanbod een verlies van tussen de € 340 en € 620 miljoen met zich mee ten opzichte van de oude HSL-businesscase. Daarnaast, afhankelijk van de uitkomst van juridische procedures tussen NS en AnsaldoBreda, ontstaat mogelijk een verlies van € 235 miljoen op de treinen.

Het voornaamste alternatief (plan B) is onderhandse gunning van het hoofdrailnet inclusief het binnenlands vervoer op de HSL-Zuid en daarnaast het internationale vervoer op de HSL-Zuid vrijgeven of aanbesteden. Dit lijkt in de eerste berekeningen iets voordeliger voor NS en is ook budgettair interessanter. Daartegenover staat dan wel een kwalitatief en kwantitatief minder vervoersaanbod op de HSL-Zuid, hetgeen al een heikel punt is bij het aanbod van NS. Financiën wil in elk geval plan B achter de hand houden. Daarmee kan de Tweede Kamer, die expliciet aan de staatssecretaris gevraagd heeft om alternatieven te bestuderen, tevreden worden gesteld en is er een terugvaloptie als de afspraken met NMBS, SNCF en Eurostar te veel onzekerheden opleveren en voor het geval er problemen ontstaan met de Europese Commissie.

Onderhandelingen over het alternatief vervoersaanbod

In de eerste weken van september vinden de laatste onderhandelingen plaats over een volwaardig alternatief aanbod tussen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, NS en NMBS. Uit interne ambtelijke stukken wordt duidelijk dat het Ministerie van Infrastructuur en Milieu het voorstel van NS op 28 augustus 2013 nog niet als volwaardig beschouwt. Dit vanwege de lange ingroei van de trein Brussel–Amsterdam (zie hierna), de clausulering van nieuwe treindiensten en de financiële risico's voor de lenM-begroting.

Voor de onderhandelingen die volgen is de ingangseis van het ministerie dat het alternatief vervoerplan geen financiële gevolgen mag hebben voor de begroting van Infrastructuur en Milieu. Verder wordt er door het ministerie onder meer sterk gehecht aan een verbetering van de ingroei-periode. Het ministerie wil graag eerder dan december 2016 een verhoging van de tijdelijke treindienst naar zestien frequenties per dag. Ook wil het ministerie graag een eerdere instroom van V200-treinen (dit is op dat moment voorzien per december 2020 of medio 2021).

Uit een terugkoppeling van een overleg tussen NMBS, NS en Infrastructuur en Milieu op 3 september 2013 wordt duidelijk dat over de ingroei en de frequentieverhoging van de trein naar Brussel is gesproken. Voor NMBS is het van belang dat de verbinding niet alleen naar Den Haag gaat, maar doorrijdt naar Amsterdam. Vanwege operationele redenen zou de frequentieverhoging aan de Belgische zijde in 2014 en 2015 nog niet kunnen, al wordt deze uiteindelijk toch per dienstregelingsjaar 2015 gerealiseerd. Dit is een jaar eerder dan in het voorstel zoals dat eind augustus 2013 voorligt. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu slaagt er ook in om twee compensatiebedingen ten gunste van NS uit het onderhandelakkoord verwijderd te krijgen. Daarmee wordt het financiële plaatje voor het ministerie een stuk aantrekkelijker.

Vanaf 10 september wordt er stevig onderhandeld tussen de Ministeries van Infrastructuur en Milieu en van Financiën. Minister Dijsselbloem en staatssecretaris Mansveld overleggen onder meer op 10 en op 12 september 2013. Op 20 september informeert staatssecretaris Mansveld de ministerraad dat op 27 september het voorstel voor het alternatieve vervoersaanbod in de ministerraad zal worden besproken.

September 2013: ministerraad akkoord met alternatief voorstel

Op 23 september stuurt NS het definitieve alternatieve voorstel aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu.

De heer **Van Gerven**: «*Mag geconcludeerd worden dat het definitieve voorstel, voordat u het bekendmaakte, zorgvuldig was gesondeerd en afgestemd met Infrastructuur en Milieu en Financiën, zodat in elk geval de beide bewindslieden dat voorstel zouden steunen? Ging u daar wel van uit? Wat er dan verder nog in de ministerraad en in de Kamer ging gebeuren, had u niet in de hand.*»

Mevrouw **Van Vroonhoven**: «*Dat klopt. Wat wij de 23ste hebben gestuurd, was het resultaat van onderhandelingen die hebben plaatsgehad en de hele verificatie van de businesscase door allerlei externe partijen in de maanden augustus en september. Ons uiteindelijke bod in september kwam na afloop daarvan. Wij hadden daar wel het gevoel over dat het ondersteuning zou krijgen.*»⁷⁵³

Op 24 september ontvangt het Ministerie van Infrastructuur en Milieu de rapportage van Oxera. Deze bevat zowel de MEIP-toetsing als de toetsing aan de PSO-verordening.⁷⁵⁴ De uitkomst van de toetsing is dat het Venus-plan aanvaardbaar is. Wel merkt Oxera op dat de analyse van alternatieven als hypothetisch kan worden beschouwd, omdat geen echte marktverkenning heeft plaats gevonden.

⁷⁵³ Verslag openbare verhoor van mevrouw Van Vroonhoven, vm. NS-directielid, 11 juni 2015

⁷⁵⁴ Net als in 2011, toen het onderhandelakkoord werd gesloten, is opnieuw een toets nodig op staatssteunaspecten (MEIP) en mededingingsrecht (PSO).

In de paar dagen voorafgaand aan de ministerraad vindt er afstemming plaats over het voorstel en de conceptkamerbrief tussen de ministeries van Infrastructuur en Milieu, van Financiën, van Economische Zaken en van Algemene Zaken. Vooral vanuit Economische Zaken en Algemene Zaken zijn er kritische geluiden (zie hierna). Minister Dijsselbloem en zijn ambtenaren maken zich zorgen over de Tweede Kamerbrief van de staatssecretaris. Zij vinden in het concept de onderbouwing van de keuze voor het alternatief vervoersaanbod van NS veel te dun. Alternatieven worden te gemakkelijk opzijgeschoven en er is geen aandacht voor het risico dat de noodzakelijke samenwerking met NMBS, Thalys en Eurostar niet tot stand komt of voor andere zaken die roet in het eten kunnen gooien, zoals al zo vaak gebeurd is in het dossier. Voorts is er weinig aandacht voor de Belgen. De realiteit is dat NMBS in een zetel zit, aldus de ambtenaren van het Ministerie van Financiën. Nederland kan niet om NMBS heen voor het realiseren van het vervoer over de grens. De brief wordt aangepast conform de wensen van de minister van Financiën.

Op 26 september, daags voor de ministerraad, wordt het voorstel voor het alternatief vervoersaanbod toegezonden aan de leden van de ministerraad. Het voorstel wordt ingediend door de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, mede namens de minister van Financiën. Het voorstel aan de ministerraad is *«het voorstel voor het alternatief vervoer over de HSL-Zuid te aanvaarden en aan de Tweede Kamer te sturen. NS en NMBS hebben een voorstel gedaan, het voorstel is getoetst op waarde voor de reiziger, de financiële gevolgen en de juridische gevolgen. In de beoordeling van het voorstel van de vervoerders zijn de wensen die door consumentenorganisaties, regionale en lokale overheden en de Kamer zijn geuit, meegenomen. Uitkomst van de toetsing is dat het voorstel voor de reiziger, juridisch en financieel als volwaardig alternatief kan worden aangemerkt.»*

De ministeries van Infrastructuur en Milieu en van Financiën zijn het eens dat gekozen moet worden voor de optie die het minste kost. Dat betekent dat het onderhandelakkoord overeind moet blijven. In dat akkoord zijn NS en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu in 2011 overeen gekomen hoe de concessievergoeding voor de HSL-Zuid wordt verlaagd en dat NS per 2015 de geïntegreerde hoofdtrainnet- en HSL-Zuidconcessie verwerft.

Behoud van het onderhandelakkoord is ook de wens van NS (en daarmee ook van het Ministerie van Financiën als aandeelhouder), want het onderhandelakkoord wordt gezien als een uitstekende uitkomst voor NS. De twee meest betrokken departementen zijn het echter niet eens over de onderlinge verdeling van de kosten. Het Ministerie van Financiën wil, conform de afspraak die gemaakt is in aanloop naar het onderhandelakkoord in het besluitvormingsmemorandum⁷⁵⁵, gecompenseerd worden voor dividendvermindering als gevolg van waardeverlies bij NS. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu moet ook bijdragen, zo vindt men bij Financiën. Het gaat dan om een bedrag van € 340 miljoen, alsook de vraag bij wie de rekening voor de afschrijving van het Fyra-materieel terecht komt, een potentiële verliespost van € 235 miljoen. Maar het Ministerie van Infrastructuur en Milieu vindt dat de uitspraak uit het besluitvormingsmemorandum alleen betrekking heeft op de schade die voortvloeit uit het voorkomen van een faillissement van HSA. Dat is met

⁷⁵⁵ Zie §5.9 voor de afspraken in het besluitvormingsmemorandum tussen minister Schultz van Haegen en minister De Jager.

het onderhandelakkoord gebeurd en daarmee is die kous voor het Ministerie van Infrastructuur en Milieu af.

De grootste weerstand tegen de plannen van staatssecretaris Mansveld en minister Dijsselbloem komt van het Ministerie van Economische Zaken. Ten tijde van het onderhandelakkoord waren daar de wenkbrouwen reeds hoog gefronst, maar nu is er harde kritiek op het voorstel van de staatssecretaris. Alternatieven moeten beter uitgewerkt worden, gelet op de onderbenutting van de HSL-Zuid en de forse budgettaire verliezen die zijn genomen. Het Ministerie van Economische Zaken houdt er serieus rekening mee dat NS nieuwe afspraken niet zal nakomen en dat onderhandse gunning door de Europese Commissie of een marktpartij zal worden aangevochten.⁷⁵⁶ Daarom is een adequaat plan B nodig. Marktpartijen zou om een alternatief aanbod gevraagd kunnen worden. Het ministerie zet ook vraagtekens bij de integratievoordelen van het samenvoegen van het hoofdrailnet met de HSL-Zuid. Voor het Ministerie van Economische Zaken is er sprake van een keuze uit twee kwaden. Als het alternatieve aanbod van NS en NMBS wordt geaccepteerd, wordt in feite erkend dat de aanleg van de HSL-Zuid ten dele overbodig is geweest. Hoe kan gesteld worden dat het alternatieve aanbod beter is voor de reiziger, terwijl de reistijd tussen Amsterdam en Brussel langer wordt dan voor de aanleg van de HSL-Zuid? Als alle hogesnelheidsverbindingen worden verzorgd door Thalys en Eurostar-treinen, zijn de Fyra's in feite voor niets aangeschaft. Zo wordt opnieuw de helpende hand geboden aan NS, ondanks wanprestaties. Economische Zaken wil het signaal afgeven dat langdurig uitblijven van prestaties leidt tot consequenties. De Staat zit nu klem met een monopolist in staatshanden. Dat is nooit de bedoeling geweest. Aan de andere kant kost het alternatief van opnieuw (gedeeltelijk) aanbesteden nog meer tijd en geeft het onzekerheid over de continuïteit van het vervoer. Het advies aan minister Kamp luidt om de besluitvorming aan te houden.

Op het Ministerie van Algemene Zaken delen de betrokken ambtenaren tot op zekere hoogte de bezwaren die geuit worden door het Ministerie van Economische Zaken. Tegelijkertijd maken zij zich zorgen over de verhoudingen tussen Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu. Het contact tussen beide departementen is summier. Herhaaldelijk dringen ambtenaren van het Ministerie van Algemene Zaken er bij staatssecretaris Mansveld op aan dat Infrastructuur en Milieu contact opneemt met Economische Zaken.

Economische Zaken wil meer inzicht hebben in kwesties als marktordening en marktconformiteit. Dat zijn immers primaire aandachtsgebieden van dat ministerie. In het advies aan minister Kamp van 26 september 2013 staat dat het Ministerie van Economische Zaken de definitieve stukken voor de ministerraad – daags erna – nog niet ontvangen heeft. Ook het rapport van Oxera en de onderliggende data zijn nog niet ingezien door het ministerie. Dat zal uiteindelijk pas op de ochtend van de ministerraad op 27 september op de burelen van Economische Zaken liggen.

⁷⁵⁶ Arriva heeft op 10 september een brief naar staatssecretaris Mansveld gestuurd naar aanleiding van het plan om de HSL-Zuid te integreren in het hoofdrailnet. In de brief benadrukt Arriva nog eens het belang van gelijke behandeling, eerlijke mededinging en transparantie.

De minister-president wordt door de ambtenaren van het Ministerie van Algemene Zaken geadviseerd in te stemmen als er geen geschilpunten meer zijn. Het Ministerie van Algemene Zaken ziet wel risico's. De Tweede Kamer heeft nadrukkelijk aandacht gevraagd voor alternatieven. Alternatieven zijn door de staatsecretaris wel bekeken, maar zijn terzijde geschoven met als argumenten financiële onzekerheid, langere tijdsduur en de ingewikkelde omslag van het treinvervoer op het hoofdrailnet als een derde partij in beeld komt. Bij het Ministerie van Algemene Zaken bestaat echter de indruk dat niet erg serieus naar terugvalopties of alternatieven is gekeken. De inschatting is dat de Tweede Kamer hier niet zomaar mee akkoord zal gaan en wellicht ook oren heeft naar het marktorderingsaspect waar het Ministerie van Economische Zaken op hamert. Ook het instemmen met een voorstel dat vooral conventioneel vervoer aanbiedt op een miljarden kostende hogesnelheidslijn wordt als politiek kwetsbaar gezien.

Het is een haastig gebeuren. De gebruikelijke onderraden zijn overgeslagen. Naast de bedenkingen van de Ministeries van Economische Zaken en van Algemene Zaken, zijn ook de Ministeries van Financiën en van Infrastructuur en Milieu nog verwickeld in een verhitte discussie over wie voor de schade gaat opdraaien. Er vindt intensief overleg plaats in de week voor de beslissende ministerraad van 27 september 2013. Op 26 september resteert nog een gat van ruim € 200 miljoen waar geen overeenstemming over is.

Staatsecretaris Mansveld zet in de ministerraad haar plannen uiteen, gesteund door minister Dijsselbloem. Er is in principe steun van de coalitiefracties:

Mevrouw **Mansveld**: *«Er is een stevige discussie geweest. Het was natuurlijk een groot besluit, een belangrijk besluit. Er werd een stevige keuze in gemaakt die ook, vond ik, verdedigd moest worden. Dan vind ik dat je er best met zijn allen heel goed omheen mag lopen en alle invalshoeken mag benaderen. Er waren natuurlijk bewindspersonen die wat korter aangetreden waren en bewindspersonen die er al wat langer waren. De een had wellicht ook een wat andere perceptie van het dossier dan de ander. Op die manier is er best stevig gediscussieerd over de vraag wat wij zouden besluiten, maar uiteindelijk is het een unaniem besluit geworden.»*

De heer **Elias**: *«Mijn vraag was hoe Economische Zaken erin zat.»*

Mevrouw **Mansveld**: *«Ik denk dat Economische Zaken er altijd stevig in heeft gezeten waar het ging om de dingen die vanuit Economische Zaken werden bewaakt, zoals aanbestedingsrecht, mededingingswetgeving et cetera. Die inbreng is ook als zodanig teruggekomen.»*

De heer **Elias**: *«Minister Kamp kreeg in zijn voorbereidingsstukken mee – wij weten natuurlijk niet of hij dat zo zei in de ministerraad – dat er 7 miljard was uitgegeven voor een lijn voor hogesnelheidsvervoer, maar dat er nooit hogesnelheidsvervoer tot stand was gekomen en dat dat toch wel jammer was. Er stond nog een aantal van dat soort kruidige uitlatingen in. Hij was dus zeer kritisch, begrijpen wij.»*

Mevrouw **Mansveld**: *«Wij zijn op 7 juni de weg op gegaan dat wij geen reden hadden om een ander standpunt in te nemen. De weg van dat volwaardige alternatief zijn wij willens en wetens ingegaan. Ook dat was*

*een unaniem besluit. Uiteindelijk is ook op 27 september een unaniem besluit genomen.»*⁷⁵⁷

Rol Tweede Kamer bij alternatieve vervoersaanbod

Op 27 september, de dag van het kabinetsbesluit, stuurt de staatssecretaris een brief aan de Tweede Kamer, waarin zij stelt dat het aangeboden vervoer een «goed alternatief» is.⁷⁵⁸ De brief bevat een groot aantal bijlagen. Een aantal bijlagen (waaronder de hoofdconclusies van Oxera, het rapport van American Appraisal en een studie van NS over de materieelkeuze) wordt vertrouwelijk ter inzage gelegd bij de Tweede Kamer.⁷⁵⁹

Op 18 oktober 2013 komt het Locov (Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer)⁷⁶⁰ op verzoek van de staatssecretaris met een advies over het alternatieve vervoersaanbod van NS en NMBS tussen Nederland en België (zie kader).

Advies Locov over het alternatieve vervoersaanbod⁷⁶¹

Het Locov constateert dat het voorstel van NS en NMBS niet de enig denkbare oplossing is, maar toont zich wel voorstander van deze oplossing omdat deze de reiziger snel een beter perspectief biedt. Het Locov vindt het wel noodzakelijk dat het plan op enkele punten een betere uitwerking krijgt.

Over het behoud van de huidige concessie merkt het Locov onder meer op dat ook als de introductie van de Fyra wel volgens plan was verlopen «er voor veel reizigers van en naar België een problematische situatie [zou] zijn ontstaan. De oorspronkelijk door NS Hispeed en NMBS geplande invulling van de internationale verbindingen was naar het oordeel van de consumentenorganisaties namelijk zeer onbevredigend. Hierover hebben wij al in 2001 geadviseerd en in de afgelopen jaren in het Locov veelvuldig gesproken met NS Hispeed en uw ministerie, echter met weinig resultaat. De concessie schreef voor of liet toe dat de grensoverschrijdende reiziger zou worden geconfronteerd met reserveringsplicht en een marktprijsregime, zonder hem of haar een keuzemogelijkheid te bieden voor een intercityverbinding tegen normale tarieven. Noord-Brabant en Den Haag zouden slechts met een lage frequentie worden bediend. De Nederlands–Belgische afspraken hierover bleken bovendien aan weerszijden van de grens verschillend te worden uitgelegd. Vanuit reizigersperspectief vinden wij het daarom geen wenselijke optie om de eerder afgesproken inhoud van de concessie centraal te blijven stellen. Althans voor de verbinding Nederland–België.»

⁷⁵⁷ Verslag openbare verhoor van mevrouw Mansveld, staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, 12 juni 2015.

⁷⁵⁸ Kamerstuk II 2013/14, 22 026, nr. 430.

⁷⁵⁹ Kamerstuk II 2013/14, 22 026, nr. 430, voetnoot 9.

⁷⁶⁰ In het Locov hadden in oktober 2013 de volgende organisaties zitting: Ministerie van Infrastructuur en Milieu, NS, HSA/NS Hispeed, ProRail, ANWB, Consumentenbond, Chronisch zieken en Gehandicapten Raad Nederland (tegenwoordig: Ieder(in)), Fietzersbond, Landelijke Studentenvakbond, Ouderenorganisaties CSO (tegenwoordig: Unie KBO) en Reizigersvereniging Rover.

⁷⁶¹ Advies Locov aan staatssecretaris Mansveld, 18 oktober 2013. Te raadplegen via http://www.locov.nl/Images/Locov%202013-244656%20advies%20alternatief%20vervoersaanbod%20tussen%20Nederland%20en%20Belgi%C3%AB_tcm311-346515.pdf. Geraadpleegd 12 oktober 2015.

Over de alternatieve invulling door NS en NMBS merkt Locov op dit vanuit het perspectief van de reiziger te hebben beoordeeld: *«Worden de knelpunten voor de reizigers in de eerdere uitwerking van de concessie voldoende opgelost? Komen er geen nieuwe knelpunten voor in de plaats? En worden de gebreken van de noodoplossing van vandaag snel genoeg verholpen? Hoewel wij deze vragen op basis van het nu voorgelegde voorstel niet met een volmondig «ja» kunnen beantwoorden, zien wij in het voorgestelde eindbeeld ten opzichte van het eindbeeld uit het verleden wel een belangrijke wending te goede.»*

Hiervoor draagt het Locov vier punten aan:

- a. Voor het aanbod tussen Amsterdam en Brussel wordt de reiziger een reële keuze geboden: óf een substantieel hogere snelheid met extra voorwaarden en in veel gevallen een hogere prijs, óf een intercity tegen normaal tarief waar je zonder reserveren in kunt stappen (en waar je je fiets mee kunt nemen). Beide één keer per uur.
- b. Noord-Brabant (inclusief achterland) krijgt elk uur een intercityverbinding met België. Aanvankelijk vanuit Roosendaal, later vanuit Breda via de HSL-Zuid. Dit is aanmerkelijk beter dan in het vorige eindbeeld, waarin slechts eenmaal per twee uur een trein zou rijden vanaf Breda over de HSL-Zuid tot Antwerpen.
- c. De intercity Den Haag–Eindhoven gaat tussen Rotterdam en Breda over de HSL-Zuid rijden. Hij vormt op dat traject samen met de dienst Amsterdam–Breda een kwartierdienst, zonder toeslag.
- d. Een belangrijke extra in het internationale hogesnelheidssegment is dat twee belangrijke bestemmingen rechtstreeks bereikbaar worden vanuit Nederland: Londen en Lille.

Het Locov noemt echter ook een viertal noodzakelijke verbeterpunten:

- a. Verbeter tempo van de huidige noodoplossing: *«Het moet nog tot december 2014 duren voor de uurdienst Amsterdam–Brussel is hersteld. Wij achter deze traagheid onverteerbaar voor de reizigers en schadelijk voor de bereikbaarheid (en daarmee de economie) van de betrokken steden. Wij dringen daarom aan op een hoger hersteltempo, met betrekking tot zowel de treinfrequentie als het doorrijden naar Amsterdam.»*
- b. Reistijd Benelux-plus. *«In de overgangsfase via Roosendaal, maar ook in het eindbeeld (...) zal de rijtijd van Amsterdam–Brussel 194 minuten bedragen. Dat is bijna een half uur langer dan de route via Roosendaal kort nadat de tunnel in Antwerpen open ging, en bijna 20 minuten langer dan de rijtijd van de toen al trager geworden Benelux-trein in 2012. Dit is voor de reizigers geen Benelux-plus, maar een Benelux-min. (...) Wij vinden deze rijtijd niet acceptabel. Een stilstand van 10 minuten in grensstation Roosendaal is in het Europese verkeer anno 2013 bovendien absoluut archaisch. Wij betwijfelen of NS en NMBS voldoende prikkels voelen om de rijtijd van de Benelux-verbinding op een niveau te brengen dat past bij een hedendaagse intercity en dat niet ongunstig afsteekt bij de rijtijden die in de afgelopen jaren zijn gerealiseerd. NS lijkt ook niet van plan om dit in een verdere toekomst te verbeteren door IC200-materieel te bestellen dat ook in België kan rijden. Wij vinden dat van vervoerders en inframanagers*

meer inspanning moet worden gevraagd om te bereiken dat de Benelux-verbinding op zijn minst niet trager wordt dan in 2012. Zo lang zij deze prestatie niet leveren, zou de Benelux-verbinding via Roosendaal gehandhaafd moet worden met maximaal de rijtijd van 2012. De bediening van Breda–Antwerpen mag hierdoor niet in gevaar komen of worden uitgesteld.»

- c. *«Roosendaal valt in het eindbeeld terug op een stoptreinverbinding, die tien tussenstops maakt voordat Antwerpen Centraal wordt bereikt. Dit vinden wij voor Roosendaal als stad en regionaal OV-knooppunt onder de maat. Tegelijkertijd eindigt, bij wijze van spreken op een steenworp afstand van Roosendaal, de NMBS-intercity uit Brussel in het dorp Essen. Niets ligt méér voor de hand dan deze intercity iets verderop te laten aansluiten op het Nederlandse spoornetwerk in het knooppunt Roosendaal. Deze oplossing moet uiteraard ook van Belgische zijde komen en zou dus deel moeten uitmaken van het gezamenlijk plan van NS en NMBS.»*
- d. *«De verlegging van de huidige intercity den Haag–Venlo naar de HSL-Zuid onttrekt Dordrecht zijn intercityverbinding met Noord-Brabant. Daarnaast dwingt de HSL-materieelpositie tot inkorting van deze intercity tot Eindhoven. In beide gevallen is een compensatie nodig, die in het voorstel nog niet is aangegeven.»*

Naar aanleiding van de Tweede Kamerbrief van 27 september 2013 stellen Tweede Kamerleden in totaal 104 schriftelijke vragen. De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu beantwoordt deze vragen schriftelijk, op 31 oktober 2013.⁷⁶²

Een aantal dagen na het versturen van de Tweede Kamerbrief, op 8 oktober 2013, stuurt de staatssecretaris een aanvullende brief waarin zij een beroep doet op de Tweede Kamer om een spoedige kamerbehandeling mogelijk te maken. De staatssecretaris hanteert hiervoor de volgende uitleg: *« zolang dit voorstel niet met uw Kamer is besproken en door uw Kamer wordt ondersteund, bestaat er onzekerheid over de uitvoering van het alternatief vervoersaanbod. Ik wil de reiziger zo snel mogelijk duidelijkheid bieden. »*⁷⁶³

De staatssecretaris geeft aan dat hiervoor twee zaken relevant zijn:

1. *« Onderdeel van het voorstel dat NS op de zo kort mogelijke termijn materieel aantrekt om de treindienst zo snel mogelijk voor de reiziger uit te breiden. Het gaat dan om de Traxx-locomotieven, die nu ook over de HSL-Zuid rijden. NS heeft hiervoor een optie bij de fabrikant genomen en moet half november definitief aan de fabrikant laten weten of hij deze treinen afneemt. Een besluit na die datum leidt tot aanzienlijke extra financiële kosten bij NS om materieel aan te trekken. Maar ook het tijdig gereedkomen van deze treinen voor de commerciële treindienst staat anders onder druk. Uitstel van besluitvorming leidt ertoe dat het onzeker is of NS en NMBS het voorstel kunnen uitvoeren zoals het nu voorligt. Dit betekent dat bespreking van het voorstel in uw Kamer volledig moet zijn afgerond vóór half november.*

⁷⁶² Kamerstuk II 2013/14, 22 026, nr. 447.

⁷⁶³ Kamerstuk II 2013/14, 22 026, nr. 432.

2. *Zonder het gesprek op korte termijn met u te voeren over dit voorstel wordt het verder lastig om de termijnen en mijlpalen te halen die verbonden zijn aan de nieuwe vervoerconcessie. (...) »*⁷⁶⁴

Op 17 oktober 2013 is er een rondetafelgesprek in de Tweede Kamer. De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu spreekt dan in vier blokken met betrokkenen. In het eerste blok spreken ze met reizigersorganisaties, onder andere met de heer Kruyt van Rover en de heer Henstra van Benelux-pendelaars⁷⁶⁵. In het tweede blok staan de directeurs van zes vervoerders (NS, NMBS, Arriva, Veolia, Thalys en Eurostar) op de agenda, evenals de directeur van ProRail. In het derde blok spreekt de Kamercommissie met twee externe deskundigen. Tot slot wordt gesproken met bestuurders van vier regionale en lokale overheden (provincie Noord-Brabant, Breda, Dordrecht en Lansingerland). Directeur Hettinga van Arriva biedt tijdens het rondetafelgesprek het alternatief HSL-Zuidplan *Beter voor de reiziger!* aan.

Op 4 november 2013 vindt het notaoverleg over de HSL-Zuid plaats met zowel de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu als de minister van Financiën.⁷⁶⁶ In het debat gaat veel aandacht uit naar de gevolgen van het voorstel voor de reiziger, de bereikbaarheid van verschillende steden, de tarieven en toeslagen en de reistijd en snelheid van de treinen. Ook is er veel aandacht voor de financiële consequenties voor de Staat (zie hiervoor § 10.8). In totaal worden er tien moties ingediend.

Geen meerderheid Tweede Kamer voor nadere beoordeling voorstel
Zo dient het Tweede Kamerlid De Rouwe (CDA) een motie in over het houden van een marktconsultatie over de HSL-Zuid.⁷⁶⁷ De motie wordt verworpen. Samen met het Tweede Kamerlid Van Veldhoven (D66) dient De Rouwe een motie in om de regering te verzoeken de plannen van NS en NMBS gedetailleerd te onderzoeken.⁷⁶⁸ D66, CDA, ChristenUnie en 50plus stemmen voor, maar dit is niet genoeg voor een meerderheid. De motie wordt verworpen.

Tweede Kamer wil snellere treinen

Een motie van de Tweede Kamerleden De Boer (VVD) en Hoogland (PvdA) over de snelheid van de nieuwe intercity's wordt met unanieme stemmen aangenomen.⁷⁶⁹ Met de motie verzoekt de Tweede Kamer om door NS te laten onderzoeken of de nieuwe intercity's harder dan 200 km/u kunnen rijden en al eerder dan in 2021, namelijk in 2018, op de binnenlandse trajecten kunnen rijden. De motie lijkt een vervolg op de visie die NS op verzoek van de Tweede Kamer⁷⁷⁰ heeft opgesteld. In die visie, die NS eind september presenteert, zet het bedrijf uiteen dat het op een aantal trajecten in Nederland met snellere intercity's wilt gaan rijden.⁷⁷¹ In de visie wordt niet ingegaan op het feit dat 200 km/u een lagere snelheid is dan wat er voor de HSL-Zuid is afgesproken.

⁷⁶⁴ Kamerstuk II 2013/14, 22 026, nr. 432.

⁷⁶⁵ Benelux-pendelaars is een belangengroep die zich inzet voor een treinaanbod op de as Amsterdam–Brussel dat qua dienstregeling, tarieven en flexibiliteit aansluit bij de behoeften van internationale pendelaars. Deze belangengroep is ontstaan in aanloop naar het uit dienst nemen van de Benelux-trein, vanaf december 2012.

⁷⁶⁶ Kamerstuk II 2013/14, 22 026, nr. 451.

⁷⁶⁷ Kamerstuk II 2013/14, 22 026, nr. 437.

⁷⁶⁸ Kamerstuk II 2013/14, 22 026, nr. 438.

⁷⁶⁹ Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 440.

⁷⁷⁰ Kamerstuk II 2013/14, 22 026, nr. 422.

⁷⁷¹ Kamerstuk II 2013/14, 22 026, nr. 430 (bijlage: NS visie op IC 200km/u).

In een bijlage van de brief van NS met het vervoersaanbod HSL-Zuid⁷⁷², waarin het palet uiteengezet wordt, is opgenomen dat de verbinding naar België tot 2024 met 160 km/u zal worden gereden. Het is ook af te leiden uit het rapport *Waarde voor de reiziger*, waarin is opgenomen dat voor de Benelux-plus-trein ook het eindbeeld met TRAXX-Prio's gereden zal worden.⁷⁷³ Het komt ook aan de orde in de beantwoording van schriftelijke Kamervragen. In antwoord op de vraag waarom NS voor de grensoverschrijdende intercityverbinding ook na 2021 kiest voor treinen die 160 km/u rijden, in plaats van 200 km/u, geeft de staatssecretaris aan dat dit onder meer komt doordat de Benelux-plus-trein in Nederland en België aan verschillende eisen moet voldoen.⁷⁷⁴ De inzet van de Tweede Kamer om snellere treinen te realiseren en om deze treinen eerder in te zetten, heeft hiermee geen effect op de rijtijd van de Benelux-plus-trein naar Brussel.

Tweede Kamer stemt op 4 november 2013 in met het nieuwe vervoersaanbod

De staatssecretaris dankt aan het slot van het overleg de Tweede Kamer voor « *de brede steun voor dit alternatief, dat ontzettend belangrijk is voor de reiziger.* »⁷⁷⁵ Met het debat stemt de Tweede Kamer in met het voorstel van NS en NMBS voor het alternatieve vervoersaanbod.

Wens Tweede Kamer om snellere treinen uiteindelijk niet gehonoreerd

Op 27 maart 2014 spreken de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu en de vaste commissie voor Financiën met de minister van Financiën en de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu.⁷⁷⁶ Ook de brief waarin de staatssecretaris aangeeft hoe zij uitvoering geeft aan de motie-De Boer/Hoogland over de snelheid van de intercitytreinen, komt aan de orde.⁷⁷⁷ In juni 2014 informeert de staatssecretaris de Tweede Kamer over de uitkomst van het onderzoek door NS.⁷⁷⁸ Op basis van het onderzoek handhaaft NS de keuze voor materieel met een rijnsnelheid van 200 km/u. Dit naar zeggen van NS onder meer vanuit de lessen van de Fyra om te kiezen voor bewezen technologie. Het onderzoek wijst ook uit dat introductie van de nieuwe intercity eerder dan in 2021 niet realistisch is. De Tweede Kamer gaat hiermee akkoord en dringt niet verder aan.

10.7 Vervoersaanbod HSL-Zuid in perspectief

De totstandkoming van het alternatief vervoersaanbod is in het voorgaande in detail beschreven. In deze paragraaf volgt een analyse van het alternatieve vervoersaanbod met daarbij bijzondere aandacht voor de Benelux-plus-trein. In deze paragraaf wordt waar dat relevant is ook teruggeblikt op de oorspronkelijke afspraken zoals die in 2001 in de concessieovereenkomst zijn gemaakt en op de beslissingen en doelen die in 1996 in het aanlegbesluit (de planologische kernbeslissing) zijn vastgelegd.

⁷⁷² Kamerstuk II 2013/14, 22 026, nr. 430 (bijlage: Brief NS over vervoersaanbod HSL-Zuid, bijlage 2 (Het palet)).

⁷⁷³ Kamerstuk II 2013/14, 22 026, nr. 430 (bijlage: Waarde voor de reiziger, p. 39).

⁷⁷⁴ Kamerstuk II 2013/14, 22 026, nr. 447, vraag 67b.

⁷⁷⁵ Kamerstuk II 2013/14, 22 026, nr. 451.

⁷⁷⁶ Kamerstuk II 2013/14, 22 026, nr. 459.

⁷⁷⁷ Kamerstuk II 2013/14, 22 026, nr. 454.

⁷⁷⁸ Kamerstuk II 2013/14, 22 026, nr. 461.

Analyse van beoogd en aangeboden vervoer

In tabel 10.1 is opgenomen hoe het alternatieve vervoersaanbod van NS en NMBS zich verhoudt tot het oorspronkelijk beoogde vervoer zoals de Staat dat met HSA is overeengekomen in de concessieovereenkomst van 2001. Hoe de frequenties en reistijden zich hebben ontwikkeld op verschillende tussentijdse momenten in de tijd is in meer detail uitgewerkt in de tabellen 10.2 (frequenties) en 10.3 (reistijden). Daaruit blijkt dat het overeengekomen vervoersaanbod gestaag door de jaren heen degradeert. De reistijden worden langer, terwijl het aantal verbindingen per dag minder wordt dan voorzien.

Tabel 10.1: Vergelijking van het alternatief vervoersaanbod met de afspraken uit de concessieovereenkomst

<i>Vervoersrelatie</i>	<i>Vermindering ten opzichte van beoogd vervoer in concessieovereenkomst:</i>	<i>Overige plus- en minpunten (niet in concessieovereenkomst opgenomen):</i>
Binnenlands	<ul style="list-style-type: none">– Amsterdam–Rotterdam 4x per uur in plaats van 6x per uur.– tot 2021 een beperkt langere reistijd.	<ul style="list-style-type: none">+ ten zuiden van Rotterdam geen toeslag.+ Rotterdam–Breda 5x per uur in plaats van 2x per uur.+ doorgaande treinen naar Eindhoven en Den Haag.– Dordrecht verliest intercityverbinding met Brabant.
Nederland–België	<ul style="list-style-type: none">– snelle verbinding: grofweg een uursdienst in plaats van halfuursdienst.In het andere half uur een nieuwe verbinding met een langere reistijd dan voor opening van de HSL-Zuid.– langere rijtijd in België.	<ul style="list-style-type: none">– snelle verbinding biedt geen flexibiliteit in vertrekmoment (er is een reserveringsplicht).– snelle verbinding biedt geen abonnementen; daardoor niet geschikt voor forenzen.+ internationale verbinding voor Den Haag en Brussel Nationaal Luchthaven; echter met extra reistijd en zonder inzet van hogesnelheidstreinen.
Nederland–Frankrijk	<ul style="list-style-type: none">– naar Parijs 9 treinen per dag in plaats van 16.– langere rijtijd in België.	<ul style="list-style-type: none">+ 2 treinen per dag naar Lille.+ 2 treinen per dag naar Londen.

Binnenlands vervoer

Het binnenlandse aanbod is in alle afspraken min of meer ongewijzigd gebleven, maar nooit volledig gerealiseerd. Met het alternatief vervoersaanbod wordt ook weer invulling gegeven aan het idee uit de planologische kernbeslissing dat de HSL-Zuid door snelle intercitytreinen kan worden medegebruikt. Zolang er gebruik wordt gemaakt van materieel met een maximumsnelheid van 160 km/u, is de reistijd enkele minuten langer dan afgesproken, maar is desondanks sprake van een duidelijke reistijdwinst ten opzichte van de situatie zonder HSL-Zuid, vanwege de kortere route.

NS zal vanaf 2021 de binnenlandse verbindingen verzorgen met nieuwe intercitytreinen (IC-Nieuwe Generatie), die 200 km/u zullen rijden. Het reistijdverschil met de voorgeschreven tijd uitgaande van materieel dat 220 km/u zou rijden, zal volgens NS minimaal zijn. De reistijd tussen Amsterdam–Breda daalt ten opzichte van de huidige situatie met vijf minuten en komt dan nagenoeg overeen met wat in 2001 is afgesproken voor de binnenlandse verbindingen. Dat gebeurt wel bijna vijftien jaar later dan gepland: niet in 2007, maar in 2021. Aangezien de concessie oorspronkelijk tot 2022 zou lopen, is daarmee praktisch de gehele periode niet aan de oorspronkelijke reistijdafspraken voldaan.

Tevens wordt de frequentie tussen Amsterdam en Rotterdam opgevoerd van een halfuursdienst⁷⁷⁹ naar een kwartierdienst in de toekomst, maar nog altijd niet de tienminutendienst die bij het bod in het vooruitzicht was gesteld. Er rijdt weliswaar een vijfde trein per uur – de Thalys – maar daarvoor zijn de normale binnenlandse kaartjes niet geldig, waardoor er vanuit reizigersperspectief vier treinen per uur rijden.

De bestaande intercity Den Haag–Eindhoven gaat via de HSL-Zuid rijden. Daardoor verbetert de reistijd tussen deze steden met enkele minuten en neemt ook de frequentie van treinen over de HSL-Zuid tussen Rotterdam en Breda toe. Daarentegen verliest Dordrecht zijn intercityverbinding met Brabant.

Opmerkelijk is enerzijds dat NS als onderbouwing van het besluit om te stoppen met de Fyra onder meer het argument aandraagt dat herstel van de Fyra erg lang zou duren (tot 2018). Anderzijds moet nu jaren langer – tot 2021 – worden gewacht op de nieuwe treinen, die ook nog eens langzamer zijn (200 km/u in plaats van 250 km/u).

Vervoer naar Parijs

Het vervoer naar Parijs vindt plaats met Thalys, die ook in Nederland met 300 km/u rijdt, zoals ook bij aanleg van de lijn en de aanbesteding van het vervoer was beoogd. De reistijd naar Parijs is langer dan voorzien als gevolg van de langere rijtijden in België (zie kader in §5.3). Opvallendste verschil met de plannen uit de oorspronkelijke aanbesteding is dat de trein naar Parijs niet zestien keer per dag rijdt, maar negen keer.⁷⁸⁰ Voor een hoger aantal verbindingen is volgens de Thalys-vervoerders geen marktvraag.

Het aanvankelijke aantal van zestien treinen per dag per richting, zoals in 2001 overeengekomen in de concessieovereenkomst, blijkt in 2005 niet op medewerking van SNCF te kunnen rekenen. Ten tijde van het memorandum van overeenstemming komen de Staat en HSA overeen dat HSA hiervoor gecompenseerd zal worden. De commissie heeft vastgesteld dat het exacte moment van de besluitvorming omtrent neerwaartse bijstelling van het aantal treinen niet valt te traceren. In de definitieve concessie (1 juli 2009) wordt als eis tien treinen per dag opgenomen. Dit wordt in het alternatieve vervoersaanbod verder verlaagd naar negen treinen per dag. Het oorspronkelijk beoogd vervoer naar Parijs wordt dus slechts ten dele gerealiseerd.

Vervoer naar België

De afspraken over het vervoer naar België wisselen door de jaren heen het meest. Dat geldt voor de «hoofdroute» Amsterdam–Brussel, maar ook voor de bijkomende verbindingen tussen België en Den Haag en Breda, waar de verbindingen in sommige plannen rechtstreeks lopen en in andere gecombineerd (Den Haag via Breda).

Op de verbinding Amsterdam–Brussel is het beoogde aantal snelle verbindingen door de jaren heen gehalveerd van 32 treinen (ieder half uur een trein) tot 16 treinen per dag, mogelijk 18 indien de markt zich gunstig

⁷⁷⁹ Geldend op het moment van schrijven, 14 oktober 2015.

⁷⁸⁰ Regelmatig wordt geopperd dat er 14 tot 16 verbindingen met Thalys worden geboden. Hiervan rijdt echter een aantal niet verder dan Brussel. Ook is dit aantal treinen afhankelijk van de ontwikkeling van de marktvraag.

ontwikkelt. Alleen deze treinen (Thalys en vanaf 2017 Eurostar) rijden met de beoogde 300 km/u naar Brussel.

Voor de verbindingen met Den Haag en Breda worden in 2001 twee aparte hogesnelheidsverbindingen overeengekomen. In 2005 spreken de Nederlandse en Belgische minister af dat dit één verbinding wordt, waardoor vanuit Den Haag extra reistijd ontstaat vanwege de omweg via Breda; deze afspraak wordt in 2009 in de concessie opgenomen. In 2012, bij het onderhandelakkoord, vervalt deze verbinding en komt er een afspraak over een verbinding Breda–Antwerpen voor in de plaats. Zowel Den Haag als Breda zou met die afspraak hun verbinding met Brussel verliezen. Voor het goede begrip zij vermeld dat geen van deze verbindingen ooit daadwerkelijk tot stand is gebracht. Ook de frequenties van deze verbindingen lopen uiteen: van een uursdienst tot één trein per vier uur. De afspraken gaan dan eens over treinen tot Brussel, dan weer over treinen tot Antwerpen. Het is kennelijk moeilijk een bedieningspatroon te vinden dat recht doet aan de wensen van beide vervoerders, aan de reizigersstromen en aan de politieke wensen om de steden Den Haag en Breda adequaat op de HSL-Zuid aan te sluiten.

In het alternatief vervoersaanbod wordt vanaf 2017 zestien keer per dag de nieuw geïntroduceerde Benelux-plus-trein aangeboden. Die trein vormt een optelsom van de verbindingen Amsterdam–Brussel, Den Haag–Brussel en Breda–Brussel, die aanvankelijk als drie separate verbindingen waren voorzien. De Benelux-plus-trein rijdt niet met de in de aanbesteding beoogde 300 km/u, niet met de in de aanbesteding aangeboden 220 km/u, niet met de 250 km/u van de Fyra, maar met 160 km/u en via diverse omwegen, waardoor de trein overwegend over het oude spoor rijdt. Zo doet de Benelux-plus-trein er bijna een half uur langer over dan de «oude» Benelux-trein voordat de HSL-Zuid werd geopend.

Ten aanzien van de Eurostar-verbinding en het omleggen van de Benelux-trein (via Breda in plaats van Roosendaal) gelden in de concessie verschillende voorbehouden, zoals de medewerking van buitenlandse vervoerders en een inspanningsverplichting voor NS om te zorgen voor voldoende geschikt en toegelaten materieel.⁷⁸¹ Inmiddels is al bekend geworden dat dit risico zich voor de Eurostar daadwerkelijk verwezenlijkt, omdat de treinen niet tijdig zullen zijn toegelaten om een start in 2017 mogelijk te maken.⁷⁸²

⁷⁸¹ Kamerstuk II 2014/15, 29 984, nr. 573 (bijlage: Concessie voor het hoofdailnet 2015–2025).

⁷⁸² Kamerstuk II 2015/16, 22 026, nr. 481.

Tabel 10.2: Aantal verbindingen per dag over de HSL-Zuid

Frequenties HSL-Zuid (treinen per dag)	Planologische Kernbe- slissing mei 1996	Concessie- overeen- komst dec 2001	Concessie jul 2009	Onderhandel- akkoord nov 2011	Samen- werkings- overeen- komst dec 2012	Alternatief vervoers- aanbod na ingroei vanaf 2017
Internationale HST						
Amsterdam–Parijs	Ja	16	10	10	10	9
Amsterdam–Brussel	Ja	16	16	16	16	5 / 7*
Den Haag–Brussel	Ja	4	8	–	–	–
			via Breda			
Breda–Antwerpen	Ja**	16***	x	8	8	–
Amsterdam–Londen	Ja	–	–	–	–	2
Internationale IC						
Amsterdam–Brussel						
via Den Haag–Roosendaal	–	–	–	16	–	–
Amsterdam–Brussel						
via Den Haag–Breda–Brussel						
Luchthaven	–	–	–	–	–	16
Binnenlandse IC						
Amsterdam–Rotterdam	Ja	32	32	20	(20)	32
Amsterdam–Rotterdam–Breda	Ja	32	32	32	(32)	32
Den Haag–Rotterdam–Breda– Eindhoven	Ja****	–	–	–	–	32

Verklaring van gebruikte symbolen:

x verbinding wordt geboden als onderdeel van verbinding Den Haag–Breda–Antwerpen–Brussel.

() getallen tussen haken betreffen afspraken die niet expliciet worden benoemd en daarmee ten opzichte van eerdere afspraken niet worden gewijzigd.

* 5 of 7 treinen afhankelijk van marktontwikkeling; 2 van deze treinen rijden na Brussel door naar Lille.

** door naar Brussel, van Arnhem

*** door naar Brussel

**** door naar Maastricht

Tabel 10.3: Reistijden over de HSL-Zuid

Reistijden HSL-Zuid (minuten)	Planologische Kernbe- slissing mei 1996	Concessie- overeen- komst dec 2001	Concessie jul 2009	Onder- handel- akkoord nov 2011	Samen- werkings- overeen- komst dec 2012	Alternatief vervoers- aanbod na ingroei vanaf 2017
Internationale HST						
Amsterdam-Parijs	185	183	189	(189)	(189)	196
Amsterdam-Brussel	100	93	102	(102)	105	109
	v300	v300	v300	v300	v250	v300
Den Haag-Brussel	79	0	0	–	–	–
			via Breda			
Breda-Antwerpen	0	0	×	0	0	–
Amsterdam-Londen	226	–	–	–	–	278/230*
Internationale IC						
Amsterdam-Brussel						
via Den Haag-Roosendaal	–	–	–	0**	–	–
Amsterdam-Brussel						194**
via Den Haag-Breda – Brussel						
Luchthaven	–	–	–	–	–	
Binnenlandse IC						
Amsterdam-Rotterdam	0	38	38	(38)	(38)	41 / 38***
Amsterdam-Rotterdam- Breda	0	62	62	(62)	(62)	68 / 63***
Den Haag-Rotterdam-Breda – Eindhoven	0	–	–	–	–	0

Verklaring van gebruikte symbolen:

× verbinding wordt geboden als onderdeel van verbinding Den Haag-Breda-Antwerpen-Brussel.

0 verbinding wordt genoemd, maar zonder gespecificeerde reistijd.

v snelheid in km/u waarop deze reistijd is berekend.

() getallen tussen haken betreffen afspraken die niet expliciet worden benoemd en daarmee ten opzichte van eerdere afspraken niet worden gewijzigd.

* reistijd richting Londen langer in verband met veiligheidscontrole voor Kanaaltunnel.

** voor opening HSL-Zuid, dienstregeling 2008-2010, Amsterdam-Brussel via Den Haag-Roosendaal: ca. 168 min

*** reistijd gebaseerd op 160 km/u / 200 km/u. Inzet van 200 km/u-materieel voorzien vanaf 2021.

Verwachtingen niet waargemaakt

Het doel van de hogesnelheidslijn – meer reizen per trein te laten plaatsvinden in plaats van per auto of vliegtuig en de bereikbaarheid van de Randstad verbeteren – veronderstelt dat reizen gemakkelijker wordt en reistijden korter worden. Dat geldt wel voor de binnenlandse verbindingen, maar de langere reistijd van de Benelux-plus-trein maakt de verwachting van kortere reistijden voor de internationale verbindingen niet waar. De tariefstructuur van Thalys en Eurostar is zodanig dat goedkope tickets vroegtijdig geboekt moeten worden en er een reserveringsplicht geldt. Alleen dure tickets staan de reiziger toe een trein naar keuze te nemen. Dit ontnemt de reiziger de flexibiliteit die er bij de oude Benelux-trein wel was en verhindert bijvoorbeeld dat deze snelle treinen op frequente basis gebruikt kunnen worden door forenzen – al stelden NS en KLM in hun bod van 2001 dat de hogesnelheidslijn Rotterdam en Antwerpen op slechts een half uur afstand zou brengen, waardoor internationaal forenzen als nieuw fenomeen zou worden geïntroduceerd.

De reiziger van Nederland naar België ziet zijn verwachting niet waargemaakt, omdat hij in vergelijking met de situatie van voor de opening van de HSL-Zuid nu geconfronteerd wordt met een keuze tussen een langzamere of een duurdere verbinding dan eerder het geval was. In het

«volwaardig» alternatief is de trein die de Fyra vervangt 25 minuten⁷⁸³ langer onderweg dan voor opening van de hogesnelheidslijn het geval was en 79 minuten langer dan met de Fyra via de HSL-Zuid mogelijk was⁷⁸⁴ en 88 minuten langer dan de concessie voor de Fyra toestond. Naar de mening van de staatssecretaris is een vergelijking met de oude Benelux-trein een vergelijking die niet gemaakt mag worden.

Mevrouw **Mansveld**: «U vergelijkt de oude Benelux-trein met de nieuwe, maar u moet de nieuwe Benelux-verbinding Amsterdam–Den Haag–Antwerpen–Brussel zien in het licht van de Thalys en de Eurostar, maar ook de stoptrein. Het is natuurlijk niet dezelfde Benelux-trein. Deze intercityverbinding kent meer stops, en meer stops betekent dat hij er langer over doet.»⁷⁸⁵

De Benelux-plus-trein: meer bestemmingen en meer reistijd
Omdat de meeste wisselingen in de afspraken betrekking hebben op de verbindingen met België en vanwege de toegenomen reistijd van de Benelux-plus-trein is het interessant deze aan een nadere beschouwing te onderwerpen.

Vanaf 2017 gaat deze trein rijden, een conventionele intercity die onder meer de vier «Fyra-steden» Amsterdam, Rotterdam, Antwerpen en Brussel met elkaar zal verbinden. Tussen elk van deze steden rijdt de Benelux-plus-trein echter via een omweg, namelijk via respectievelijk Den Haag, Breda en Brussel Nationaal Luchthaven. Deze omwegen voegen elk ongeveer een kwartier extra reistijd toe ten opzichte van de rechtstreekse route. De argumentatie van NS⁷⁸⁶ en het kabinet⁷⁸⁷ dat reizigers een toeslagvrije verbinding zonder reserveringsplicht willen en dat deze trein daarin voorziet, gaat voorbij aan de algemeen geldende (en derhalve waarschijnlijk niet expliciet geopperde) wens van reizigers om een enigszins vlotte reis te kunnen maken. De voorzitter van reizigersvereniging Rover licht dit toe:

De heer **Kruyt**: «In de conceptdienstregeling (...) staat dat er tien minuten gestopt zal worden in Breda. Dat vind ik absurd. (...) Wil je [tussen Brussel, Antwerpen, Rotterdam, Den Haag en Amsterdam] treinvervoer aantrekkelijk maken, dan moet je zorgen voor een redelijke snelheid en voor gebruikelijke dingen als redelijke tarieven, comfort et cetera. Snelheid en een normale frequentie zijn van belang, maar daarvan is nog geen sprake.»

Vooral de stop in Breda roept vraagtekens op. Hoewel het belang van het aansluiten van Breda, zowel in noordelijke richting als in zuidelijke richting, op de HSL-Zuid duidelijk is, zijn er vraagtekens te plaatsen bij de keuze om de aansluitingen in beide richtingen te realiseren door middel van één, doorgaande, treindienst. Met de stop in Breda gaat niet alleen

⁷⁸³ De Benelux-plus-trein kent vanaf 2017 een reistijd van 194 minuten (3:14 uur); De Benelux-trein in de dienstregeling van 2008 (voor opening HSL-Zuid) kent een reistijd van 169 minuten (2:49 uur). Dat is 25 minuten sneller dan de Benelux-plus-trein.

⁷⁸⁴ De Fyra kent in de dienstregeling 2013 een reistijd van 121 minuten (eerste trein van de dag naar Brussel 115 minuten); De concessie-eis is 102 minuten (plus 4 minuten extra indien ook in Brussel-Centraal wordt gestopt); de afspraak is daarmee 106 minuten. De geëiste tijd is 88 minuten sneller dan de Benelux-plus-trein en de gerealiseerde tijd is 79 minuten sneller dan de Benelux-plus-trein.

⁷⁸⁵ Verslag openbare verhoor van mevrouw Mansveld, staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, 12 juni 2015.

⁷⁸⁶ Verslag openbare verhoor van mevrouw Van Vroonhoven, vm. NS-directielid, 11 juni 2015.

⁷⁸⁷ Kamerstuk II 2013/14, 22 026, nr. 430.

tijd verloren met afremmen, in- en uitstappen en weer op snelheid komen. Omdat het station van Breda niet aan de HSL-Zuid ligt, gaat ook tijd verloren met heen en weer rijden tussen de HSL-Zuid en het station en met het keren van de trein. Volgens een intern document van NS kan het tijdverlies met de stop in Breda oplopen tot 26 minuten. Dat staat haaks op de de tijdwinst die ontstaat door tussen Rotterdam en Antwerpen over de HSL-Zuid te rijden. In de planologische kernbeslissing HSL-Zuid was een dergelijke lijnvoering met in Breda kerende treinen niet voorzien. In plaats daarvan waren lijnvoeringen voorzien met treinen die Breda zouden aandoen en vervolgens zouden doorrijden in oostelijke richting. Zo zouden ook andere Brabantse steden een snelle hogesnelheidsverbinding krijgen met zowel de Randstad als België.

Extra reistijd voor de Benelux-plus-trein ontstaat ook vanwege de omweg via de luchthaven van Brussel. De consequenties van die route voor de precieze dienstregeling en daarmee op het aanbod dat de reiziger ervaart, zijn niet in detail doordacht toen deze route werd voorgesteld, maar bleken pas tijdens de uitwerking van de dienstregeling. En hoewel NS later de trein aanprijst omdat hij meer bestemmingen aandoet, weet NS niet zeker of de omweg met de extra reistijd door de reizigers wel gewaardeerd wordt:

De heer **Van Gerven**: *«Hoe kijkt NS aan tegen de omweg die de Benelux-trein maakt via de luchthaven van Brussel? Is dat ook een verbetering voor de reiziger?»*

Mevrouw **Van Vroonhoven**: *«Wij denken van wel. Anders hadden we daar niet mee ingestemd.»* (...)

De heer **Van Gerven**: *«Wat voor consequenties had dat voor de reistijd?»*

Mevrouw **Van Vroonhoven**: *«Dat was aanvankelijk nog niet zo duidelijk. Toen het in het jaar daarop geïmplementeerd werd leidde dat in [de Belgische] dienstregeling van dat moment tot extra reistijd. Toen (...) hebben wij niet allerlei onderzoeken gedaan naar hoe de reiziger de extra reistijd en de makkelijkere bereikbaarheid van Zaventem tegen elkaar afweegt.»*

De Benelux-plus-trein kent naast de omwegen ook een lage maximumsnelheid. De Benelux-plus-trein zal gebruikmaken van treinen die maximaal 160 km/u rijden. De IC-Nieuwe Generatie, die wel 200 km/u kan rijden en die momenteel wordt aangeschaft mede om binnenlandse intercity's over de HSL-Zuid te kunnen laten rijden, is in beginsel niet bedoeld en niet geschikt om gebruikt te worden op het Belgische spoorwegnet.⁷⁸⁸ Inbouw van de systemen die hiervoor nodig zijn is overigens wel een optie.⁷⁸⁹

Mevrouw **Van Vroonhoven**: *«Dat klopt, want die Intercity Nieuwe Generatie, de intercity die 200 km/u kan, is vooral bedoeld voor het binnenlandse verkeer. Wij hebben eerst het internationale aanbod helemaal uitgewerkt. Daar zit al een aantal hogesnelheidstreinen in.»*⁷⁹⁰

⁷⁸⁸ Brief van NS aan staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu inzake IC Nieuwe Generatie, 19 juni 2014.

⁷⁸⁹ Aankondiging van een opdracht – Nutssectoren: Inter City Next Generation (ICNG)–NS Groep N.V. 18 juli 2014. <https://www.tenderned.nl/>

⁷⁹⁰ Verslag openbare verhoor van mevrouw Van Vroonhoven, vm. NS-directielid, 11 juni 2015.

Dit terwijl juist de verbinding Rotterdam–Antwerpen de langste verbinding van de HSL-Zuid is, waardoor hier het meeste profijt kan worden behaald van een hogere snelheid. Ook het Locov⁷⁹¹ vraagt zich, bij zijn advies over het alternatieve vervoersaanbod, af of NS wel voldoende prikkels ervaart om deze reistijd verder te verkorten.⁷⁹²

Mevrouw **Van Vroonhoven**: «Ook omdat het snelste was om te gaan rijden met 160 km/u. Er is niet nog een aparte afweging gemaakt of het goed zou zijn om die Intercity Nieuwe Generatie ook naar Brussel door te laten rijden. (...) Toen ik er was, is er wel gedacht: als wij gaan specificeren voor die Intercity Nieuwe Generatie, zou je misschien ook de specificatie mee moeten nemen dat je door kunt rijden naar België. (...) Het was echter geen afspraak conform het alternatieve bod.»⁷⁹³

Ook bedrijfsmatig zijn er bezwaren tegen deze langzame verbinding. Door de lange reistijd neemt niet alleen de reistijd voor reizigers toe. Ook het materieel en het treinpersoneel zijn langer onderweg, waardoor er meer van nodig is en de productiekosten toenemen.⁷⁹⁴ NS verwacht op de Benelux-plus-trein dan ook nauwelijks winst te maken. Integendeel, NS zal ook de verliezen aan Belgische zijde financieren voor zover die boven de € 5,5 miljoen per jaar uitstijgen, waardoor het nettoresultaat voor NS negatief wordt.

Jarenlang is de inschatting van zowel HSA als NMBS geweest dat de verbinding Brussel–Breda–Den Haag verlieslatend zal zijn.

De heer **Descheemaecker**: «Wij hebben de winst- en verliesrekening getoond die namens NMBS voorlag betreffende de verbindingen met Den Haag en Breda. We hebben aangetoond dat het concept om eerst met de hogesnelheidstrein Breda binnen te gaan, vrij onproductief was. We hebben ook gezegd dat de verbinding met Den Haag extreem moeilijk lag om de eenvoudige en praktische reden dat Den Haag niet aan de hogesnelheidslijn ligt.»⁷⁹⁵

Nu zal de in het citaat genoemde trein Brussel–Breda–Den Haag als Benelux-plus-trein doorrijden naar Amsterdam, maar de vraag is of dat hem winstgevend zal maken. Amsterdam is immers vanuit Breda en Rotterdam sneller bereikbaar met andere hogesnelheidstreinen die niet de omweg nemen via Den Haag. In de vervoerconcessie 2015–2024 is dan ook de afspraak opgenomen dat NS tweejaarlijks de reizigersaantallen van de Benelux-plus-trein aan de concessieverlener rapporteert en dat NS en de Staat de verbinding op grond daarvan bezien:⁷⁹⁶

Mevrouw **Van Vroonhoven**: «Er is wel twijfel over de vraag of daar een markt voor is, ja.»⁷⁹⁷

⁷⁹¹ Locov staat voor Landelijk Overleg Consumentenorganisaties Openbaar Vervoer.

⁷⁹² Brief van Locov aan staatssecretaris Mansveld, Betreft: Advies alternatief vervoersaanbod tussen Nederland en België, 18 oktober 2013.

⁷⁹³ Verslag openbare verhoor van mevrouw Van Vroonhoven, vm. NS-directielid, 11 juni 2015.

⁷⁹⁴ Waar de dienst Amsterdam–Brussel met de Fyra en een haalbare reistijd van 115 minuten met vijf treinstellen kon worden uitgevoerd, zijn voor de Benelux-plus-trein met 194 minuten reistijd zeker acht treincomposities nodig.

⁷⁹⁵ Verslag openbare verhoor van de heer Descheemaecker, vm. gedelegeerd bestuurder NMBS, 5 juni 2015.

⁷⁹⁶ Kamerstuk II 2014/15, 29 984, nr. 573 (bijlage: Concessie voor het hoofdrailnet 2015–2025; artikel 62, lid 6.)

⁷⁹⁷ Verslag openbare verhoor van mevrouw Van Vroonhoven, vm. NS-directielid, 11 juni 2015.

Staatssecretaris Mansveld heeft hierop niet gerekend. Zij beargumenteerde immers in een debat op 19 juni 2013 dat het niet nodig is om onafhankelijk onderzoek naar de reizigerswensen te doen: «*het lijkt mij redelijk onvoorstelbaar dat NS en NMBS iets aanbieden waar de reizigers niet naar vragen. Ik wil geen werk overdoen dat goed wordt gedaan door de vervoerders.*»⁷⁹⁸

Met twijfelachtig nut voor de reiziger en de beide vervoerders moet de waarde van de trein vooral elders worden gezocht, zoals bijvoorbeeld in de wens van de zittende vervoerders om de verbinding van Den Haag naar Brussel – zoals die door de gemeente Den Haag en Arriva gepland was – niet te verliezen aan een concurrent:

De heer **Descheemaecker**: «*In eerste instantie was de Benelux-plus een antwoord op het mogelijke initiatief van de stad Den Haag om zelf met een andere operator te beginnen.*»⁷⁹⁹

Ook het honoreren van de politieke wens van de steden Den Haag en Breda – een wens die zijn basis vindt in de reizigersbehoeften van hun inwoners, forenzen en werknemers – om op de HSL-Zuid aangesloten te worden speelt een rol:

Mevrouw **Mansveld**: «*Ik vind het belangrijk dat in het volwaardige alternatief rekening is gehouden met de behoeften van dat moment van gemeenten, provincies, consumenten en ook van de Tweede Kamer. Als ik kijk naar wat er nu rijdt, stel ik vast dat dit uitstekend past; tenminste, wat er gaat rijden, de ingroei daarvan. Denk aan meerdere bestemmingen, de keuze in het soort trein en in tarief. Voor mij was dat belangrijk. Daarmee was het ook een volwaardig alternatief en dus voor mij acceptabel, met het oog op de reiziger.*»

De staatssecretaris gaat daarmee eraan voorbij dat het Locov lang niet zo positief oordeelt over de Benelux-plus-trein (zie kader in §10.6).⁸⁰⁰ De genoemde bedrijfsstrategische en politieke overwegingen kunnen uiteraard een rol spelen. Waarschijnlijk zijn zij echter niet lang houdbaar indien ze worden ingevuld op een wijze die commercieel moeilijk realiseerbaar lijkt.

Tevens is er een wending zichtbaar in wat een volwaardig alternatief voor de Fyra is en wat het kabinet in 1996 in de planologische kernbeslissing verwoordde onder een «volwaardige» aansluiting van Nederland, namelijk «*een zo rechtstreeks mogelijke aansluiting zonder tussenstops tussen Schiphol, Rotterdam en Antwerpen [en] een aansluiting met zo hoog mogelijke rijnsnelheid [met] een redelijk en vooral concurrerend tarief.*»

⁷⁹⁸ Handelingen II 2012/13, nr. 97, item 6, pp. 40–86.

⁷⁹⁹ Verslag openbare verhoor van de heer Descheemaecker, vm. gedelegeerd bestuurder NMBS, 5 juni 2015.

⁸⁰⁰ Advies Locov aan staatssecretaris Mansveld, 18 oktober 2013. Te raadplegen via http://www.locov.nl/Images/Locov%202013-244656%20advies%20alternatief%20vervoeraanbod%20tussen%20Nederland%20en%20Belgi%C3%AB_tcm311-346515.pdf. Geraadpleegd 12 oktober 2015.

Voor de verbinding met België wordt deze combinatie van eigenschappen door geen van de treindiensten in het alternatieve aanbod uit 2013 aangeboden. Tabel 10.4 geeft een overzicht van prijzen en reistijden van verschillende opties voor reizigers tussen Amsterdam en Brussel. Weliswaar rijdt de Benelux-plus-trein ieder uur en kan deze zonder reservering worden gebruikt, maar het valt op dat de busdiensten op de verbinding Amsterdam–Brussel sneller en goedkoper zijn.

Tabel 10.4: Prijzen en reistijden tussen Amsterdam en Brussel (2^e klasse)

Verbinding Amsterdam–Brussel	Reistijd	Prijs retour op de dag van vertrek	Goedkoopste retour	Abonnement mogelijk	Opmerkingen
Thalys	1:51	€ 160,00	€ 58,00	nee ¹	Goedkoop tarief: geen flexibele vertrektijd, beperkt beschikbaar.
Benelux	3:23	€ 84,00	€ 53,80	ja	Goedkoop tarief (superdagretour): geldig na 09:00
Langeafstandsbus (4 aanbieders)	2:30 à 3:00 oplopend tot 4:00	€ 49,00 à € 58,00	€ 2,50 à € 30,00	nee	Geen flexibele vertrektijd, beperkt aantal stops onderweg (geen, Rotterdam en/of Antwerpen, soms Den Haag of Breda). Goedkoop tarief beperkt beschikbaar.

¹ Thalys kent wel een abonnement dat korting geeft op de hoogste prijs. Er moeten echter dan nog altijd treinen (om)geboekt worden.
Bron: websites NS International, Flixbus, iDBus, Eurolines, Megabus, geraadpleegd 21 augustus 2015.

De commissie constateert dat er een verschil bestaat tussen hetgeen het kabinet in 1996 (in de planologische kernbeslissing) verstaat onder een volwaardige hsl-aansluiting – zo rechtstreeks mogelijk en zonder tussenstops – en hetgeen het kabinet in 2013 verstaat onder een volwaardig alternatief vervoersaanbod voor de Fyra, waarbij meer tussenstops worden gepresenteerd als het beste voor de reiziger.

Samenhang tussen infrastructuur en treindiensten verloren

Waar bij het aanlegbesluit in 1996 nog werd uitgegaan van twee treinen per uur die met 300 km/u naar Brussel rijden, rijdt in het alternatief vervoerplan één van die twee treinen nog slechts 160 km/u, waarbij die trein bovendien slechts over een deel van de HSL-Zuid rijdt. Indien slechts één trein per uur 300 km/u rijdt, roept dit de vraag op of dit de investering rechtvaardigt waarmee de HSL-Zuid voor die snelheid geschikt is gemaakt. Andersom ontstaat ook de vraag of, nu de mogelijkheid van 300 km/u bestaat, deze niet ook ten volle moet worden benut. Nu is er een hogesnelheidslijn aangelegd die geschikt is voor 300 km/u, terwijl deze vooral wordt benut door conventionele treinen.

Een discrepantie tussen de mogelijkheden die de spoorweginfrastructuur biedt en de onderbenutting van treindiensten die NS erover aanbiedt, doet zich ook voor bij andere projecten, zoals Hanzelijn (Lelystad–Zwolle) en de Hemboog (bij Amsterdam Sloterdijk). Dit is ook al geconstateerd door de parlementaire onderzoekscommissie *Onderhoud en innovatie spoor* onder leiding van mevrouw Kuiken (PvdA).⁸⁰¹

Bij de Hanzelijn (aanlegkosten € 1 miljard) wordt een deel van de beoogde reistijdwinst niet gerealiseerd omdat NS geen gebruikmaakt van de maximumsnelheid van 200 km/u. Bij de Hemboog (aanlegkosten € 146 miljoen) bleek bij ingebruikname in 2003 dat NS slechts eenmaal per uur

⁸⁰¹ Kamerstuk II 2011/12, 32 707, nr. 9.

van deze verbinding gebruik ging maken, bovendien met het kleinste treintype waarover het beschikte.⁸⁰²

Ook ten aanzien van de capaciteit op het bestaande spoorweganet, waarover de HSL-treinen hun weg vervolgen, is er een discrepantie tussen de gewenste treindiensten en de gebruiksmogelijkheden van de infrastructuur. Capaciteitsproblemen dreigen op de verbinding Schiphol–Amsterdam, terwijl het station van Breda een extra perron nodig heeft om de kerende treinen te kunnen accommoderen; kerende treinen waren ten tijde van het aanlegbesluit immers niet voorzien. Ook dit probleem is niet uniek voor de HSL-Zuid en herhaalt zich bij de Hanzelijn, waartoe er in Zwolle een extra perron bijgebouwd moet worden.

Bij het HSL-Zuiddossier is voorafgaand aan de besluitvorming over de aanleg van de lijn weliswaar nagedacht over het toekomstige gebruik van deze nieuwe infrastructuur, maar er was nog geen zekerheid over de te realiseren treindiensten en definitief inzicht hoe deze treindiensten kunnen leiden tot eventuele knelpunten op het bestaande spoorweganet. Het is hierbij van belang in te zien dat de aangeboden dienstregeling uiteindelijk voor een groot deel de waarde bepaalt voor de reiziger en niet de aanwezigheid van de spoorweginfrastructuur als zodanig.

Een voorbeeld van hoe het anders kan, is Zwitserland, waar eerst wordt besloten over de gewenste dienstregeling en dan pas over de noodzakelijke aanpassingen of investeringen in treinmaterieel en infrastructuur die nodig zijn om deze dienstregeling stapsgewijs te kunnen realiseren.⁸⁰³ Daarmee wordt voorkomen dat er investeringen worden gedaan die vervolgens in de operationele dienstregeling niet blijken te kunnen worden benut.

Indien infrastructuur, materieel en dienstregeling niet in samenhang worden beschouwd, bestaat de kans dat er te veel of juist te weinig infrastructuur wordt aangelegd, beide met als gevolg onderbenutting van ten minste een deel van de investering. Ook bij de HSL-Zuid besluit het kabinet tot aanleg zonder dat de vervoersdoelstellingen concreet zijn uitgewerkt en er voldoende zekerheid is over de uit te voeren treindiensten en de te gebruiken treinen, hetgeen tot jarenlange discussies en onderhandelingen heeft geleid over frequenties, snelheden en reistijden en over de wijze waarop Den Haag en Breda moeten worden bediend.

Gerealiseerd vervoer veel minder dan verwacht

Nu de HSL-Zuid inmiddels enkele jaren in bedrijf is, is het mogelijk na te gaan hoe deze wordt benut en hoe dit zich verhoudt tot de prognoses. Door verschillende oorzaken – waaronder de zeer hoge prognoses in het bod van NS en het niet tot stand komen van het volledige aanbod van treindiensten⁸⁰⁴ – zijn er op de HSL-Zuid minder reizigers dan NS bij het bod in 2001 verwachtte. Afbeelding 10.1 geeft weer hoe het aantal reizigers over de HSL-Zuid zich door de jaren heeft ontwikkeld.

⁸⁰² De frequentie op de Hemboog is inmiddels verhoogd tot een halfuursdienst.

⁸⁰³ Kräuchi, C. & Stöckli, U. (2004).

⁸⁰⁴ Sinds het uitbrengen van het bod in 2001 zijn prijsvechters in de luchtvaart ontstaan. Los van concurrentie op de verbinding Amsterdam–Parijs is het ook mogelijk dat reizigers nu goedkoop naar een verder gelegen vakantiebestemming vliegen in plaats van per trein naar Brussel of Parijs te reizen. Dat kan ten koste gaan van het aantal HSL-reizigers, maar daar staat tegenover dat de nieuwe luchtreizigers – het aantal reizigers op Schiphol is gegroeid van 39 miljoen in 2000 tot 61 miljoen in 2014 – deels ook per trein naar de luchthaven reizen.

De volgende zaken vallen op:

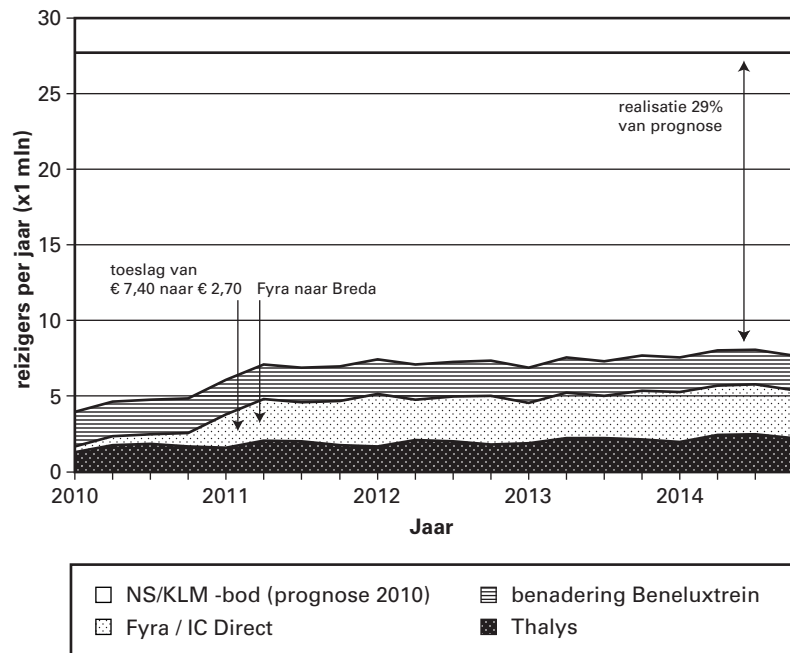
- Het aantal reizigers stijgt sterk nadat de toeslag is verlaagd van € 7,40 naar € 2,70. Dit duidt erop dat de oorspronkelijk door NS berekende «optimale» hoge toeslag niet door de markt wordt gedragen. Ook als de treindienst wordt uitgebreid naar Breda stijgt het aantal reizigers. Deze stijging valt deels samen met de stijging als gevolg van de verlaging van de toeslag, waardoor het effect niet eenduidig aan een van beide oorzaken kan worden toegerekend.
- Het aantal reizigers per jaar heeft zich gestabiliseerd op ruim 2 miljoen reizigers voor de Thalys en ruim 3 miljoen voor de binnenlandse treinen (Fyra en diens opvolger Intercity Direct).⁸⁰⁵
- In de grafiek is een constant aantal reizigers van 2,3 miljoen per jaar weergegeven voor de Benelux-trein.⁸⁰⁶ Dit aantal moet mee in ogenschouw worden genomen wanneer een vergelijking wordt gemaakt met de vervoersprognoses, die immers ervan uitgaan dat deze internationale reizigers via de HSL-Zuid zullen reizen. Dit zal vanaf 2017 ook gaan gebeuren, omdat dan de Benelux-plus-trein via Breda gaat rijden.
- De gehele vervoersomvang is afgezet tegen de prognose die NS en KLM voor het bod in 2001 hebben opgesteld voor het jaar 2010. Duidelijk mag zijn dat er een groot verschil bestaat tussen de prognose en de daadwerkelijke realisatie.

Wel behoeft dit beeld enige nuancering. Het aantal binnenlandse reizigers kan nog iets stijgen wanneer de komende jaren de toegezegde verbeteringen van het binnenlandse aanbod wordt gerealiseerd (hogere frequentie, kortere reistijden, doorgaande treinen). Ook met inbegrip van de eventuele toekomstige stijgingen in het hsl-treinverkeer is echter duidelijk dat het jaarlijks aantal hsl-reizigers bij lange na niet de geprognosticeerde 28 miljoen bereikt.

⁸⁰⁵ Halfjaarlijkse openbare voortgangsrapportages HSL-Zuid van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat / Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

⁸⁰⁶ Uit verschillende bronnen blijkt dat het sinds 1999 gaat om een tamelijk constant aantal reizigers van circa 2,0 tot 2,7 miljoen reizigers per jaar.

Afbeelding 10.1: Het gerealiseerde vervoer over de HSL-Zuid is veel lager dan de prognose van NS en KLM



Optimistische vervoersprognoses NS

Gedurende de gehele looptijd van het HSL-Zuiddossier zijn er momenten aan te wijzen waarop de berekende vervoersprognoses van NS aanmerkelijk hoger blijken uit te vallen dan de verwachtingen van anderen of praktijkgegevens.

- In 1994, ten tijde van de planologische kernbeslissing, blijken de vervoersprognoses van NS hoger te zijn dan die van adviesbureaus van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- In 1996, ten tijde van het aanlegverdrag Nederland-België, valt het een consultancybureau op dat NS uitgaat van hogere reizigersaantallen dan NMBS.
- In 2001, ten tijde van het bod van NS en KLM, gaat NS uit van conservatief geschatte aannames, maar komt desondanks uit op hoge vervoersprognoses. Ook zonder de toegevoegde strategische waarde zou het NS-bod aanmerkelijk hoger zijn geweest dan dat van de concurrenten. De concurrenten hebben bij het opstellen van hun bod twijfels bij de mate waarin reizigers bereid zijn over te stappen van de conventionele trein naar de HSL-Zuid en over de mate waarin een hogesnelheidslijn nieuw vervoer genereert.
- In 2012, als de dienstregeling op de conventionele lijn Amsterdam-Rotterdam is veranderd en NS verwacht dat er meer reizigers via de HSL-Zuid zullen reizen, blijkt die verwachting niet uit te komen.
- In 2013, bij het beoordelen van het alternatief vervoersaanbod van NS, laat het Ministerie van Infrastructuur en Milieu een adviesbureau toetsen of de door NS opgestelde vervoersprognoses realistisch zijn. Hoewel de toets in zeer beperkte tijd heeft plaatsgevonden en alleen betrekking heeft op het vervoer tussen Amsterdam en Rotterdam, constateert het bureau dat de prognoses aanmerkelijk hoger liggen dan wat het bureau zou

verwachten op basis van ervaringen elders; tevens identificeert het bureau verschillende fouten en zwakheden in het vervoermodel die de te hoge prognoses kan verklaren. Ook zou het model tien jaar lang niet gekalibreerd zijn.

Voor zover de commissie heeft kunnen vaststellen hebben twijfels over de juistheid van de vervoersprognoses niet op enig moment geleid tot een diepgaande analyse van de correcte werking van de door NS gehanteerde vervoersmodellen. Wel heeft op verschillende momenten een review van de vervoersprognoses plaatsgevonden, waarbij echter onder invloed van tijdsdruk telkens slechts de gebruikte invoer voor de modellen op plausibiliteit is beoordeeld, terwijl buiten beschouwing is gelaten is hoe het model deze invoer zelf verwerkt.

Samenvattend beeld

Na deze analyse wordt duidelijk dat het binnenlandse vervoersaanbod met de gemaakte afspraken grosso modo in lijn komt met het oorspronkelijk beoogde vervoer. Voor het vervoer naar Parijs zijn er minder treinen per dag dan beoogd.

Verschil met het oorspronkelijk beoogde vervoer is er vooral in de verbinding met België. Op deze vervoersrelatie wordt de HSL-Zuid slechts door één snelle trein per uur benut, terwijl in het oorspronkelijk beoogde vervoer sprake was van twee snelle, directe verbindingen over de HSL-Zuid per uur. De reiziger van Nederland naar België ziet zijn verwachting niet waargemaakt, omdat hij in vergelijking met de situatie voor opening van de HSL-Zuid nu geconfronteerd wordt met een keuze tussen een langzamere of een duurdere verbinding dan eerder het geval was.

Kennelijke moeilijkheden om bij deze verbinding(en) recht te doen aan zowel de wensen van regionale overheden en de behoeften van reizigers, als aan de financiële en strategische wensen van beide nationale vervoerders, blijken niet te zijn opgelost op het moment dat tot aanleg van de lijn wordt besloten en evenmin op het moment dat het vervoer wordt gecontracteerd. De verbindingen tussen Nederland en België zijn zo tot op heden discussiepunten.

10.8 Financiële en juridische afwikkeling

Naast de invulling van het alternatieve vervoersaanbod zijn de financiële consequenties van het stoppen met de Fyra van belang. Deze consequenties bestaan uit twee delen. In de eerste plaats de financiële gevolgen van het alternatieve vervoersaanbod. Het gaat daarbij om een bedrag van € 340 miljoen. In de tweede plaats de afwikkeling van de koopovereenkomst met AnsaldoBreda ter waarde van € 235 miljoen. De kwestie is voor wiens rekening deze twee posten zijn. Als dat voor rekening van NS is, ontstaat er een waardeverlies en vermindert het dividend. Zodoende wordt de begroting van het Ministerie van Financiën getroffen, waar NS als staatsdeelneming onder valt.

Schadeverdeling tussen Infrastructuur en Milieu en Financiën

Naast het akkoord over de invulling van het alternatieve vervoersaanbod is het van belang dat er overeenstemming komt tussen de Ministeries van Financiën en van Infrastructuur en Milieu over de verdeling van de budgettaire schade tussen beide ministeries. Financiën wil daarbij

Infrastructuur en Milieu laten betalen voor het waardeverlies en het verlies aan dividend bij NS als gevolg van het alternatieve aanbod. Financiën beroept zich daarbij op het besluitvormingsmemorandum uit het voorjaar van 2011 waarbij is afgesproken dat Financiën door Infrastructuur en Milieu gecompenseerd wordt voor dividendverliezen als gevolg van het onderhandelakkoord (zie §5.9). De interpretatie van die afspraak heeft bij het sluiten van het onderhandelakkoord al tot verwarring geleid tussen beide ministeries. Financiën vindt dat het alternatieve aanbod ingrijpt op het onderhandelakkoord en dat daarom compensatie aan de orde is. Infrastructuur en Milieu is van mening dat het stoppen met de Fyra losstaat van het onderhandelakkoord en dat compensatie dus niet aan de orde is.

In augustus en september 2013 vinden diverse gesprekken plaats, zowel ambtelijk als tussen de bewindspersonen Dijsselbloem en Mansveld. Binnen het Ministerie van Financiën houdt de directie Financieringen zich als aandeelhouder afzijdig en laat de strijd over aan de Inspectie der Rijksfinanciën onder aanvoering van de directeur-generaal Rijksbegroting. Vlak voor de beslissende ministerraad op 27 september 2013 komt het na een intensieve mailwisseling tussen de beide bewindslieden zelfs tot Torentjesoverleg. Ook over de uitkomst van dit overleg ontstaat in eerste instantie verwarring. Volgens de ambtenaren van Infrastructuur en Milieu is men eruit maar volgens de ambtenaren van Financiën is dat geenszins het geval. De financiële tegenvaller van € 340 miljoen die gepaard gaat met het Venusplan vertaalt zich in een dividendvermindering van € 119 miljoen.

De heer **Robbe**: *«Het totale vermogensverlies van het besluit om te stoppen, zit hem in het feit dat wij nieuwe treinen hebben moeten bestellen en in de vertraging van bepaalde opbrengsten, die later zijn gekomen dan wij oorspronkelijk gepland hadden. Daar zit ook het klaarmaken van de werkplaatsen voor alternatieve treinen in. Dat totale vermogensverlies voor NS was 340 miljoen.»*⁸⁰⁷

Financiële effecten Venus

Vlak voor de ministerraad is er overeenstemming dat het Ministerie van Infrastructuur en Milieu de dividendvermindering vanuit het Infrastructuurfonds compenseert aan het Ministerie van Financiën. Er resteert dan een gat van € 221 miljoen (zie tabel 10.5) waarover nog geen overeenstemming is bereikt. Ook is er nog geen overeenstemming over wat er moet gebeuren in het geval van nieuwe tegenvallers. De oplossing van deze verdelingsvraagstukken wordt over de ministerraad van 27 september 2013 heen getild.

⁸⁰⁷ Verslag openbare verhoor van de heer Robbe, chief financial officer NS, 10 juni 2015.

Tabel 10.5: Financiële effecten van het alternatieve vervoersaanbod

Effect Venus businesscase	-/- € 622 miljoen
Effect energiecorrectieregeling-Fyra deel	+/+ € 161 miljoen
Effect downside protectie art.10 OHA op EBIT-Fyra deel	+/+ € 103 miljoen
Verhoging van financieringskosten voor NS	-/- € 95 miljoen
Verlaging belastingafdrachten door NS (VPB)	-/- € 103 miljoen
Mutatie nettoresultaat NS	-/- € 340 miljoen
Mutatie dividend van NS aan aandeelhouder (35% nettoresultaat)	-/- € 119 miljoen
Restant	-/- € 221 miljoen

In oktober 2013 wordt de compensatie voor het Ministerie van Financiën echter ter discussie gesteld in de Tweede Kamer. D66 dient dienaan gaande een motie in.⁸⁰⁸ Wederom volgt overleg, zowel ambtelijk als tussen de staatssecretaris en de minister. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, gesteund door de Tweede Kamer, wil dat NS zelf door interne besparingen het gat van € 221 miljoen dicht en liefst ook nog de € 119 miljoen die door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu uit het Infracfonds zou worden gehaald ter compensatie van het gederfde dividend. Het Ministerie van Financiën verzet zich tegen nieuwe taakstellingen bij NS omdat op die manier het rendement van staatsdeelneming NS onder druk kan komen te staan. In november 2013 volgt wederom overleg op hoog niveau tussen beide ministeries. Op 3 december 2013 stuurt minister Dijsselbloem een brief naar de Tweede Kamer waarin hij toezegt samen met staatssecretaris Mansveld in gesprek te gaan met NS over hoe het vermogens- en dividendverlies terug kan worden gehaald.⁸⁰⁹ Het pleit wordt beslecht in maart 2014 wanneer de minister een brief naar de Tweede Kamer stuurt. Zowel het vermogensverlies als de dividendschade zal door NS zelf worden opgebracht. Het Ministerie van Financiën bindt dus in.

De heer **Raab**: «*De Venus-businesscase had in zijn totaliteit voor de aandeelhouderswaarde een impact van 340 miljoen euro. (...) Volgens mij is daarover afgesproken dat I en M 119 miljoen dividendschade voor zijn rekening zou nemen. Voor het restant zou NS een efficiëncytaakstelling opgelegd krijgen. Naderhand is besloten om het geheel, die 340 miljoen, als efficiëncytaakstelling aan NS op te leggen.(...) Uiteindelijk kun je zeggen dat mede op instigatie van de Tweede Kamer, die er expliciet om heeft gevraagd, de pijn is teruggelegd bij NS. Zij moet via efficiëncyverbetering die 340 miljoen zien goed te maken.*»⁸¹⁰

Over de verdeling van toekomstige tegenvallers wordt geen melding gedaan.⁸¹¹ In ieder geval komt wel de door NS bij het onderhandelakkoord bedongen compensatie van NS door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, voor het geval het rendement van NS te ver daalt, in beeld. De gevolgen daarvan voor de begroting van Infrastructuur en Milieu zullen beperkt zijn omdat daarvoor al een reservering was opgenomen. Een ander gevolg van het dalende rendement van NS, als gevolg van de Fyra-problematiek, is dat de variabele compensatie, die Infrastructuur en Milieu op zijn beurt zou ontvangen van NS bij meeval-

⁸⁰⁸ Kamerstuk II 2013/14, 22 026, nr. 442.

⁸⁰⁹ Kamerstuk II 2013/14, 22 026, nr. 450.

⁸¹⁰ Verslag openbare verhoor van de heer Raab, directeur financieringen en deelnemingen Financiën, 10 juni 2015.

⁸¹¹ Kamerstuk II 2013/14, 22 026, nr. 455.

lende energiekosten, lager uitvalt (zie tabel 10.5). Ook dit heeft geen begrotingseffecten, maar verkleint de kans op een financiële meevaller voortvloeiend uit die compensatieregeling aanzienlijk.

In de brief van minister Dijsselbloem komt ook de schikking van NS met AnsaldoBreda aan bod. Kennelijk is het wegvallen van die onzekerheid en het bereikte resultaat voldoende om tot overeenstemming te komen. In de dossiers van het Ministerie van Financiën wordt opgemerkt dat het onderhandelakkoord en de afwikkeling van het Fyradossier «geheel gescheiden trajecten zijn». Daaruit kan afgeleid worden dat in het geval van nieuwe tegenvallers de afspraken uit het besluitvormingsmemorandum van 2011 opgeld doen en het Ministerie van Financiën gecompenseerd zal worden door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

NS schat kansen ten opzichte van AnsaldoBreda somber in

Nadat het definitieve besluit is genomen om te stoppen met de Fyra ziet de directie van NS zich geconfronteerd met de vraag wat de beste strategie is richting AnsaldoBreda. Die strategie is nog niet bepaald bij het besluit om definitief te stoppen met de Fyra.

NMBS zegt intussen de koopovereenkomst met AnsaldoBreda op 3 juni 2013 op. De motivering van NMBS is dat AnsaldoBreda geen acceptabel plan van aanpak heeft gepresenteerd, dat uit onderzoek blijkt dat de treinen veel gebreken vertonen, dat het volgens schattingen nog ten minste vijftien tot zeventien maanden duurt voordat herstelde treinen kunnen worden geleverd en dat DVIS de toelating niet heeft verlengd. NMBS vordert de bankgaranties terug en eist schadevergoeding.

In juni 2013 wordt bij NS de kans op het winnen van een bodemprocedure tegen AnsaldoBreda op slechts 30% geschat. Mocht NS de zaak op alle punten verliezen, dan houdt NS rekening met een verlies tot € 347 miljoen op de overeenkomst. De NS-directie onderneemt in juni dan ook, in tegenstelling tot NMBS, nog geen directe acties ten aanzien van de koopovereenkomst met AnsaldoBreda.

De heer **Robbe**: «Wij zouden moeten bewijzen dat er sprake was van een breach of essential obligation. Dat was al de situatie ten tijde van ons besluit om te stoppen met het rijden van treinen. Op dat moment was de kans op succes volgens onze juristen 30% tot 40%.» (...). In het Mott McDonald-rapport stond dat die treinen in principe qua ontwerp, afgezien van iets met laagspanning, goed waren, maar dat de uitvoering onvoldoende was. Dan moet je de leverancier tijd geven om die treinen te herstellen. De discussie betrefte de vraag of AnsaldoBreda genoeg tijd en gelegenheid had gehad om die treinen te herstellen. Gelet op het gebrek aan performance van AnsaldoBreda, ook in de loop van de tijd erna, namen zijn kansen af.»⁸¹²

De lage inschatting heeft voornamelijk te maken met het feit dat het niet of nauwelijks aantoonbaar is dat AnsaldoBreda daadwerkelijk heeft tekortgeschoten in de nakoming van essentiële verplichtingen uit de koopovereenkomst. Het is namelijk zeer moeilijk te bewijzen dat de treinen ondeugdelijk zijn. Ook het feit dat de treinen vertraagd zijn, is waarschijnlijk geen grond om de koopovereenkomst op te zeggen, omdat de verschuiving van de leverdata keer op keer door NSFSC is geaccepteerd. Ook is het de vraag of aan AnsaldoBreda voldoende tijd is gegund

⁸¹² Verslag openbare verhoor van de heer Robbe, chief financial officer NS, 10 juni 2015.

om de treinen te herstellen. Dat NS geen vertrouwen meer heeft in AnsaldoBreda, wil nog niet zeggen dat ook in rechte geoordeeld zal worden dat AnsaldoBreda voldoende tijd is gegund om de treinen te herstellen. Twijfelachtig is ook of het feit dat de toelating in België is ingetrokken, voldoende grond is om een aan AnsaldoBreda toerekenbare tekortkoming aan te tonen op basis van de bepalingen uit de koopovereenkomst.

Dat NS treinen heeft overgenomen – ongeacht of dit PTO (preliminary take over) of A-PTO (anticipated-preliminary take over) is – en heeft ingezet, blijkt uiteindelijk ook zeer nadelig voor de juridische positie van NS ten opzichte van AnsaldoBreda. Immers, omdat treinen zijn geaccepteerd en gebruikt, is moeilijk vol te houden dat ze fundamentele gebreken hebben. Bovendien is door die overname de contractuele garantieperiode gaan lopen.

De voorzitter: «Uiteindelijk is het beeld dat de treinen allemaal niet goed waren. Dat las je in de krant. Er waren een hoop problemen. U zegt dat u aanvankelijk maar 30% winstkans dacht te hebben en dat dat later wat meer werd. Wat u in de weg heeft gestaan, is dat u de vertragingen hebt moeten accepteren om de redenen die u noemde. U wilde er uiteindelijk mee rijden. U hebt die voortijdige overname geaccepteerd. U had al negen treinen overgenomen, ondanks alle openstaande punten met tractie, met remmen, met software, met alles. U had ze overgenomen en dat heeft ook uw positie niet sterker gemaakt. Kan ik dat zo samenvatten?»

De heer Robbe: «Ja. Het feit dat wij het eigendom van die treinen hadden, was een realiteit, ook in een eventuele rechtszaak.»⁸¹³

NS en AnsaldoBreda komen tot een schikking

Verskillende factoren spelen bij de besluitvorming rondom de afwikkeling van de koopovereenkomst een rol. De directie van NS is bezorgd dat de afhandeling met AnsaldoBreda tot negatieve beeldvorming van NS kan leiden en daarmee mogelijk de behandeling in de Tweede Kamer zal beïnvloeden over de uitvoering van de concessie en de gunning van de nieuwe geïntegreerde hoofdrailnetconcessie. Op 22 juli 2013 stelt de NS-directie vast dat bij de juridische afhandeling van de koopovereenkomst de volgende randvoorwaarden van belang zijn:

- verwerven van de integrale (hoofdrailnet/hsl) vervoersconcessie voor de periode 2015–2024. Dit strategische belang van NS domineert de andere belangen/doelen;
- beschermen van de reputatie van NS;
- voorkomen dat de Fyra's alsnog (door een concurrent) ingezet worden op de Nederlandse markt of op verbindingen tussen Nederland en België.;
- voorkomen van een jarenlange (bodem)procedure, die voortdurend managementaandacht vereist, steeds weer negatieve publiciteit kan veroorzaken en die tot een ongewenst kapitaalbeslag leidt;
- beperken van de financiële schade voor NS van de afhandeling van de koopovereenkomst.

Er liggen op dat moment verschillende opties voor:

- beëindiging van de koopovereenkomst;
- deal met AnsaldoBreda onder druk van beëindiging van de koopovereenkomst;

⁸¹³ Verslag openbare verhoor van de heer Robbe, chief financial officer NS, 10 juni 2015.

- gezamenlijke verkoop van de Fyra's door AnsaldoBreda en NS;
- de Fyra's herstellen volgens het herstelplan van AnsaldoBreda.

De directie kiest voor het uitwerken van optie 2 binnen een financiële bandbreedte van € 125 miljoen. Dit bedrag komt ongeveer overeen met de reeds gedane betalingen (€ 213 miljoen) minus de openstaande bankgaranties (€ 83 miljoen). Ten aanzien van externe communicatie wordt besloten tot publicitaire radiostilte tot het moment van behandeling van de concessie in de Tweede Kamer, dat op dat moment nog gepland staat voor 1 oktober 2013.

Gezien het primaire belang van het verwerven van de geïntegreerde vervoersconcessie mogen activiteiten in het kader van de afwikkeling van de koopovereenkomst publicitair niet interfereren met de besluitvorming over het NS-voorstel voor het alternatieve vervoersaanbod. Het besluit van het kabinet staat gepland voor 27 september 2013. Eventueel moet die termijn verlengd worden tot de afronding van de totale parlementaire behandeling.

Op 29 augustus 2013 vindt een gesprek plaats tussen AnsaldoBreda-directeur Manfellotto en de NS-directieleden Robbe en Van Vroonhoven. NS is van plan in dat gesprek de koopovereenkomst op te zeggen en vervolgens te trachten schikkingsbesprekingen te openen. Nadat de NS-directieleden in het gesprek echter laten weten over te willen gaan tot opzegging, reageert Manfellotto verontwaardigd en breekt hij vervolgens het gesprek af.

De heer Van Gerven : *«Op 29 augustus 2013 hebt u een gesprek met de twee directieleden van de Nederlandse Spoorwegen: mevrouw Van Vroonhoven en de heer Robbe. Wat bent u tijdens dat gesprek te weten gekomen?»*

De heer Manfellotto: *«Als u mij toestaat, wil ik iets daarvoor beginnen. In die situatie heb ik voor de zoveelste keer getracht om een oplossing te vinden. Ik heb het management, het nieuwe dat het eerdere verving, uitgenodigd voor een ontmoeting, om tot een oplossing te komen. In werkelijkheid was ik hier al veel eerder mee begonnen: al in juli gingen er brieven heen en weer en telefoontjes. Uiteindelijk vonden we het moment aangebroken om zonder juristen bij elkaar te gaan zitten, om te bekijken of we een compromis overeen konden komen. Natuurlijk had ik mijn voorstellen voorbereid. Op 29 augustus hebben we elkaar ontmoet. Ik meldde me daar aan. Ik was nauwelijks binnen of er werd mij al gevraagd om een non-disclosure agreement te ondertekenen. Ik stond versteld, want het eerste wat we daarvoor tegen elkaar hadden gezegd was dat we bij elkaar zouden komen om uit te vinden of er over bepaalde zaken nog te praten en te onderhandelen viel; en dat vooral zonder advocaten daarbij, wier bijdrage zoals u weet in dit soort gevallen niet echt relevant kan zijn. Ik was hier dus zeer verbaasd over, maar omwille van de coöperatieve opstelling heb ik zoals altijd maar mijn handtekening gezet onder dat non-disclosure agreement. Ik was door dit alles nog net op tijd voor de vergadering. Toen ik net binnen was, bracht mijn assistente me ervan op de hoogte dat bij ons op kantoor, gelijktijdig met het gesprek, die brief met de beëindiging was binnengekomen. Daardoor kwam die bijeenkomst zogezegd eigenlijk neer op een gelegenheid voor mij om mijn verontwaar-*

diging over te brengen over die compleet unfaire opstelling en handelwijze.»⁸¹⁴

De reactie en verwachtingen van Manfellotto verbazen zowel Robbe als Van Vroonhoven, aangezien het besluit van NS om niet verder te gaan met de Fyra al in juni was genomen door NS en gesteund word door het Nederlandse kabinet.

Mevrouw **Van Vroonhoven**: *«Zelf waren wij – wij hebben dat onderling besproken – zeer verbaasd. Hoe kon hij zo reageren? Hij had de indruk dat hij met ons zou doorgaan en dat wij samen weer die treinen zouden gaan opknappen. Wij begrepen echt niet hoe dat kwam en vonden dat ook ... Wij dachten: waar komt dit vandaan?»*

Na deze bespreking bereikt de relatie tussen AnsaldoBreda en NS het dieptepunt en bereiden beide partijen zich voor op een bodemprocedure. Op dat moment lopen ook al andere gerechtelijke procedures die door AnsaldoBreda zijn gestart, te weten:

- Kortgedingprocedure in hoger beroep over het verstrekken van verschillende technische rapporten door NS aan AnsaldoBreda;
- Procedure over de benoeming van onafhankelijke deskundigen voor onderzoek van de Fyra's;
- Procedure bij de rechtbank in Rome over technische inspectie van de Fyra's.

In september 2013 is NS weliswaar iets positiever over de winkans dan in juni, maar schat deze nog altijd niet hoger dan 50%. Die winkans is volgens NS sinds juni gestegen door het feit dat DVIS de Fyra in België nog altijd niet heeft toegelaten en omdat AnsaldoBreda de kortgedingprocedure in eerste aanleg heeft verloren waarin zij afgifte van verschillende rapporten en benoeming van onafhankelijke deskundigen vorderde.

Op 26 september 2013 wordt NS gedagvaard door AnsaldoBreda, waarmee de bodemprocedure formeel van start gaat. AnsaldoBreda meent dat NSFSC de koopovereenkomst niet rechtsgeldig heeft opgezegd dan wel ontbonden om globaal de volgende redenen:

- Er kan geen sprake zijn van een fundamentele tekortkoming van AnsaldoBreda aangezien NSFSC de treinen heeft overgenomen. Voor zover er sprake is van gebreken aan de treinen vallen deze onder de garantieverplichting van AnsaldoBreda.
- De opgetreden vertraging van de levering van de treinen heeft NSFSC keer op keer geaccepteerd. Tevens is door de A-PTO overname van de treinen de vertraging geaccepteerd en op 11 januari 2013 heeft NSFSC nog eens bevestigd alle treinen PTO te willen overnemen. AnsaldoBreda wijst er op dat de ERTMS-problematiek een belangrijke externe oorzaak is voor de vertraging en dat de Staat en HSA zelf in het memorandum van overeenstemming van 2008 ERTMS als oorzaak van vertraging hebben aangewezen.
- De treinen waren toegelaten in zowel Nederland als België. Dat de vergunning in België door DVIS is ingetrokken komt door ondeugdelijk gebruik van de treinen door HSA tijdens het winterweer in januari 2013.

⁸¹⁴ Verslag openbare verhoor van de heer Manfellotto, president-directeur AnsaldoBreda, 11 juni 2015.

NS bereidt een uitvoerig verweer voor tegen de dagvaarding van AnsaldoBreda. Een langdurig juridisch gevecht lijkt dan ook begin oktober 2013 onontkoombaar.

Eind oktober 2013 brengt NS gelijktijdig ook de mogelijkheden in kaart om te schikken met AnsaldoBreda. Allerlei mogelijkheden en omstandigheden worden in kaart gebracht, zoals wie te benaderen (AnsaldoBreda of het moederbedrijf van AnsaldoBreda, Finmeccanica), op welk moment en welke financiële voorstellen kunnen worden gedaan. Begin 2014 doet zich voor NS een uitgelezen mogelijkheid voor om snel tot een schikking te komen. Finmeccanica benadert NS via ABN AMRO om een oplossing te vinden voor de zaak met AnsaldoBreda, waar Finmeccanica veel last van ondervindt bij de voorgenomen verkoop van AnsaldoBreda.

De heer **Manfellotto**: *«Ik zei al dat deze beslissing [van NS om het contract te beëindigen] rampzalig heeft uitgepakt. Ze was vernietigend, omdat ze ervoor heeft gezorgd dat de potentiële kopers van AnsaldoBreda, dat zoals bekend in die tijd te koop was gezet, zich vanwege de evidente risico's hebben teruggetrokken. (...) Aandeelhouder Finmeccanica besloot op een gegeven moment dat het risico te groot was om zeer lange tijd met zo'n zware last opgescheept te blijven. Gedurende de lange tijd van de gerechtelijke procedure in afwachting van een rechterlijke beslissing zouden de treinen maar stil blijven staan in dit land, waardoor ze volstrekt onverkoopbaar zouden worden. Daarom kwam het tot een akkoord met de NS om met een zekere wederzijdse instemming het contract te ontbinden.»*⁸¹⁵

Het moment komt NS zeer goed uit omdat er voldoende duidelijkheid is over het behoud van de concessie, de openbare verhoren van de parlementaire enquête nog niet zijn gestart en er ook geen openbare pleidooien zijn gevoerd in de bodemprocedure. Vooral de openbare verhoren worden als een risico geïdentificeerd omdat deze de beeldvorming – en daarmee de juridische procedures – negatief kunnen beïnvloeden. Ook omgekeerd wordt een risico gezien. Berichtgeving over de bodemprocedure, zoals bij de pleidooien verwacht wordt, kan de parlementaire enquête beïnvloeden.

De **voorzitter**: *«Hoe belangrijk was het dat de Tweede Kamer inmiddels een parlementaire enquête had ingesteld?»*

De heer **Robbe**: *«Dat was een factor, in die zin dat die parlementaire enquête, waarvan wij niet wisten hoe die zou lopen en welke informatie daarin naar voren zou komen, een impact kon hebben op onze kansen in een juridisch proces. Nieuwe informatie die naar buiten komt, had je kansen kunnen versterken en misschien ook verzwakken in een juridisch proces als dat dat nog jaren geduurd zou hebben.»*⁸¹⁶

Ook blijft een risico voor NS dat de rechter NS kan verplichten de technische rapporten die ten grondslag liggen aan de argumentatie van NS dat de treinen van onvoldoende kwaliteit zijn, over te leggen aan AnsaldoBreda. Die zaak ligt eind 2013 ter behandeling bij de Hoge Raad.

⁸¹⁵ Verslag openbare verhoor van de heer Manfellotto, president-directeur AnsaldoBreda, 11 juni 2015.

⁸¹⁶ Verslag openbare verhoor van de heer Robbe, chief financial officer NS, 10 juni 2015.

In de loop van december 2013 vinden de eerste gesprekken met Finmeccanica plaats. AnsaldoBreda lijkt buiten spel te zijn gezet door Finmeccanica en er wordt een vertrouwelijkheidsovereenkomst gesloten tussen NS en Finmeccanica ten aanzien van de schikkingsonderhandelingen.

In januari 2014 doen NS en Finmeccanica over en weer verschillende voorstellen. NS sondeert intussen bij het Ministerie van Financiën of de financiële bandbreedte voor een schikking, € 125 miljoen, acceptabel is.

De heer **Raab**: «NS had (...) wel zeven, zeg ik uit mijn hoofd, treinen overgenomen en ermee gereden. NS had ook al betaald. Voor een ander deel had zij al aanbetalingen gedaan, dus het was geen fijne onderhandelingspositie. (...) De insteek was volgens mij wel om ergens bij die 125 miljoen uit te komen.»⁸¹⁷

Op 17 maart 2014 komen partijen tot overeenstemming en wordt een vaststellingsovereenkomst tussen NS en Finmeccanica gesloten. Finmeccanica/AnsaldoBreda zal € 125 miljoen terugbetalen aan NS waardoor het verlies voor NS wordt beperkt tot € 88 miljoen. Daarmee blijft NS binnen de bandbreedte. NS draagt de treinen in eigendom over aan AnsaldoBreda. Eventuele doorverkoop⁸¹⁸ door AnsaldoBreda van Fyra's levert voor de zevende tot en met de twaalfde trein die wordt verkocht per trein € 3,5 miljoen op. Dat leidt tot een maximumbedrag van € 21 miljoen.

Een belangrijk onderdeel van de schikking is een afspraak over de positie van NMBS. NS heeft weten te bedingen dat Finmeccanica in de zaak met NMBS moet aanbieden te schikken op minimaal dezelfde voorwaarden als met NS. Finmeccanica doet inderdaad een voorstel aan NMBS dat geaccepteerd wordt, waardoor ook NMBS een schikking met Finmeccanica treft. NMBS ontvangt een schadevergoeding van € 2,5 miljoen.

De heer **Robbe**: «Wij hebben met AnsaldoBreda afgesproken dat die NMBS zou benaderen. (...) »

De **voorzitter**: «Op dezelfde voorwaarden?»

De heer **Robbe**: «Ja, dat ze zouden proberen om ook daar een deal mee te sluiten op dezelfde voorwaarden als wij een deal hadden gesloten. Dat was geen walk away⁸¹⁹ voor ons, als er geen deal zou komen met NMBS. Het was een inspanningsverplichting voor AnsaldoBreda om naar de NMBS te gaan. Wij hebben de NMBS op de hoogte gesteld van wat wij hadden bereikt. Wij hebben gezegd: dit is de deal die wij hebben gesloten, AnsaldoBreda gaat jullie benaderen om een vergelijkbaar aanbod te doen, waarmee dan eigenlijk het dossier afgesloten is. Wij konden natuurlijk de NMBS niet verplichten om dat over te nemen.»⁸²⁰

Onderdeel van de schikking is een gezamenlijk overeengekomen persbericht van AnsaldoBreda en NS, dat op 17 maart 2014 wordt gepubliceerd. Opmerkelijk is dat in de persberichten van NS en AnsaldoBreda niet wordt gemeld dat NS slechts betalingen ontvangt voor de

⁸¹⁷ Verslag openbare verhoor van de heer Raab, directeur financieringen en deelnemingen Financiën, 10 juni 2015.

⁸¹⁸ In de schikkingsovereenkomst staat «remarketing», waaronder ook lease. In het vervolg van dit rapport zal alleen verkoop genoemd worden.

⁸¹⁹ Walk away: in dit verband het «weglopen» van de onderhandelingen omdat niet langer aan de minimaal gewenste voorwaarden wordt voldaan.

⁸²⁰ Verslag openbare verhoor van de heer Robbe, chief financial officer NS, 10 juni 2015.

verkoop van trein zeven tot en met twaalf: *«In geval van een succesvolle herverkoop, is er in de overeenkomst bepaald dat NS een extra betaling per verkochte trein ontvangt van AnsaldoBreda, met een maximum van € 21 miljoen.»*⁸²¹

De specifieke afspraken ten aanzien van additionele betalingen voor doorverkochte treinen is relevant, aangezien in het geval dat AnsaldoBreda slechts de eerste zes treinen verkoopt, NS geen additionele betalingen zal ontvangen. In januari 2014 lijkt er ook sprake van te zijn dat AnsaldoBreda slechts zes treinen zal verkopen: de Turkse spoorwegen hebben interesse in minimaal zes en wellicht tien treinen.

Het persbericht van NS en AnsaldoBreda leidt de volgende dag tot vragen in het wekelijkse vragenuur van de Tweede Kamer aan de aandeelhouder van NS, minister Dijsselbloem. De minister antwoordt bevestigend op de vraag of hij de Tweede Kamer uitvoerig wil informeren over *«alle ins en outs van de afspraken die zijn gemaakt en van alle risico's die er wellicht nog aan de afspraken kleven.»*⁸²² Op 21 maart 2014 verstrekt hij schriftelijk informatie aan de Tweede Kamer over de getroffen schikking. Ook minister Dijsselbloem noemt echter de details van de afspraak over de doorverkoop van treinen niet, hoewel hij daarover wel is geïnformeerd. Hij schrijft:

*«De door NS te ontvangen € 125 miljoen wordt volledig gedekt door een bankgarantie. Verder is met AnsaldoBreda overeengekomen dat bij verkoop van de treinen NS meedeelt in de opbrengst; in het meest gunstige scenario levert dat een additionele bate op van € 21 miljoen.»*⁸²³

Eind maart 2014 treft ook NMBS een schikking en lijkt het boek Fyra definitief gesloten.

Financiële gevolgen NS/HSA

De schikking zorgt bij NS niet voor een nieuwe tegenvaller, maar zelfs voor een kleine boekhoudkundige meevaller. Er was namelijk al een voorziening getroffen en die overtrof het schikkingsresultaat. Maar NS ziet zich wel gesteld voor de taak om het verlies dat voortvloeit uit het alternatieve vervoersaanbod door interne besparingen op te vangen. De eindafrekening voor NS van de Fyra en de HSL-Zuidconcessie komt uit op een negatieve kasstroom bij NS Groep van € 773 miljoen. Dit vertaalt zich in een boekhoudkundig resultaat bij de NS Groep van € 703 miljoen.

De heer **Robbe**: *«Als je kijkt naar de totale verliezen voor NS over deze hele looptijd tot de start van de nieuwe concessie – daarna is het in de nieuwe concessie meegenomen – hebt u gelijk. Dat is een bedrag van bijna 800 miljoen. Daar zit inderdaad dat garanti kapitaal in, die leningen en ook uitgestelde betalingen die wij moeten doen voor de concessiefees.»*⁸²⁴

Het bedrag is opgebouwd zoals weergegeven in tabel 10.6.

⁸²¹ Gezamenlijk persbericht NS en AnsaldoBreda d.d. 17 maart 2014.

⁸²² Handelingen II 2013/14, nr. 64, item 4, pp. 1–3.

⁸²³ Kamerstuk II 2013/14, 22 026, nr. 455, p. 1.

⁸²⁴ Verslag openbare verhoor van de heer Robbe, chief financial officer NS, 10 juni 2015.

Tabel 10.6: Financiële gevolgen voor de NS Groep

Kapitaalstortingen door NS	-/- € 291 miljoen
Stortingen in het kader van kwijtingsscholden interne leningen	-/- € 162 miljoen
Overname schuld uitstel van betaling (als gevolg van memorandum van overeenstemming)	-/- € 320 miljoen
TOTAAL	-/- € 773 miljoen

De negatieve kasstroom bij HSA komt nog iets hoger dan € 773 miljoen uit, namelijk op € 790 miljoen. Dit komt door de kapitaalstorting van KLM van € 7 miljoen en de verrekening van € 10 miljoen aan interne rentelasten.

10.9 Conclusies

Algemeen

Na het uit dienst nemen van de Fyra in januari 2013 ontstaat een dieptepunt in de treinverbindingen tussen de Randstad en België, omdat de overige verbindingen niet op de toeloop van de Fyra-reizigers zijn berekend en omdat NS geen alternatief voor de Fyra achter de hand heeft.

NS kiest er in mei 2013 voor definitief te stoppen met de Fyra, ook al zijn de Fyra's in beginsel te herstellen. NS vreest namelijk dat herstel een onevenredige inspanning vergt zonder zekerheid van succes. NS heeft bovendien geen vertrouwen meer in AnsaldoBreda. Doorgaan met de Fyra kost naar inschatting van NS ongeveer evenveel als stoppen en invulling geven aan de concessie met een alternatief vervoersaanbod, maar stoppen kent minder financiële risico's.

Zonder Fyra is NS niet in staat de concessie uit te voeren. Het bedrijf loopt daarmee het risico dat de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu de concessie intrekt. De staatssecretaris heeft er zelf echter ook belang bij dat NS de concessie behoudt. Als de HSL-Zuidconcessie ingetrokken wordt, komt niet alleen het onderhandelakkoord uit 2011 op losse schroeven te staan, hetgeen grote financiële gevolgen heeft voor de Staat. Ook zou het binnenlandse vervoer over de HSL-Zuid dan moeten worden gestaakt. In die wederzijdse afhankelijkheid krijgt NS van het kabinet de ruimte om ook alternatieven zonder Fyra in kaart te brengen. De commissie concludeert dat NS het besluit om te stoppen pas neemt nadat NS het gerechtvaardigde vertrouwen heeft – onder meer uit signalen en een brief van de staatssecretaris – dat de Staat de concessie niet per definitie intrekt als NS stopt met de Fyra.

Ondanks dat NS en HSA vanaf januari 2013 nauwelijks invulling geven aan de dan geldende concessie en ondanks dat dit zonder de Fyra ook ten minste enkele jaren zo zal blijven, krijgt NS van het kabinet als eerste de gelegenheid een alternatief vervoersaanbod uit te werken. De commissie is van oordeel dat NS in september 2013 een onvolwaardig aanbod voor alternatief vervoer doet. In het nieuwe vervoersaanbod van NS krijgt een aantal afspraken uit de oorspronkelijke HSL-Zuidconcessie geen vervolg. Zo halveert het aantal snelle treinen naar Brussel en duurt het nagenoeg tot het einde van de oorspronkelijke concessieperiode voordat er vervangende treinen zijn die de afgesproken binnenlandse reistijden kunnen waarmaken. Desondanks bestempelt het kabinet dit nieuwe vervoersaanbod als «volwaardig» alternatief voor de Fyra. NS en het kabinet vergelijken het alternatieve vervoersaanbod met de op dat moment geldende afspraken uit het onderhandelakkoord. Dat is vanuit

contractueel oogpunt correct, maar het betekent ook dat het «volwaardige alternatief» wordt vergeleken met een vervoersaanbod dat om de financiële situatie van HSA te verbeteren al op verschillende punten is versoberd ten opzichte van de oorspronkelijke afspraken.

De kwalificatie «volwaardig» wordt verdedigd door te wijzen op het aantal verbindingen, dat zelfs hoger is dan afgesproken in het onderhandelakkoord, en de toegenomen flexibiliteit voor de reiziger, waarmee wordt bedoeld op de keuze die de internationale reiziger heeft voor een verbinding met of zonder reserveringsplicht. Daarbij wordt echter voorbijgegaan aan de veel langere reistijd van de Beneluxplustrein. De hogesnelheidsverbindingen naar Brussel – 32 in de concessieovereenkomst en 26 in het onderhandelakkoord – zijn voor een groot deel vervangen door conventionele verbindingen. Het aantal hogesnelheidsverbindingen – 16 – is veel lager dan afgesproken in het onderhandelakkoord. In de ogen van de commissie is er daarom op zijn best sprake van een tijdelijk alternatief maar zeker niet van een volwaardig alternatief.

De commissie constateert ook dat er een opmerkelijke draai heeft plaatsgevonden in de benadering van de invulling van het vervoer over de HSL-Zuid. Het kabinet verdedigt het door NS geboden alternatief met de, in de ogen van de commissie onvoldoende onderbouwde, claim dat het alternatieve vervoersaanbod beter tegemoetkomt aan de wensen van de reiziger. Tot aan het stoppen met de Fyra in 2013 werd echter altijd uitgegaan van de gedachte dat een aanbod van nieuwe infrastructuur met toegevoegde waarde, zoals de hogesnelheidslijn bedoeld was, nieuwe vraag creëert. Ten tijde van het aanlegbesluit was dit uitdrukkelijk de bedoeling, zoals naar voren komt in de twee toentertijd gedefinieerde hoofddoelstellingen: substitutie van auto- en vliegverkeer en versterking van de economische positie van de Randstad. Een korte reistijd is ook de verwachting die wordt gewekt bij de aanleg van een hogesnelheidslijn. Juist op de reistijd van de Beneluxplustrein is echter het nodige aan te merken, zoals ook door consumentenorganisaties is gedaan.

De financiële belangen van de Staat om bovenal met NS tot een oplossing te komen spelen voor het kabinet een doorslaggevende rol bij het tot stand komen van het alternatieve vervoersaanbod.

De commissie concludeert dat door het aanvaarden van het NS-vervoersaanbod door het kabinet en de Tweede Kamer het oorspronkelijk beoogde vervoer over de HSL-Zuid niet tot stand komt. Verder stelt de commissie vast dat zowel het oorspronkelijke vervoersaanbod met de Fyra als het nu geboden alternatief niet voorziet in een mix van eigenschappen die de reizigers graag zouden zien, namelijk flexibel bruikbare, goed betaalbare verbindingen met een korte reistijd naar Antwerpen en Brussel. Het oorspronkelijk vervoersaanbod (Fyra en Thalys) voorzag in korte reistijden, maar het ontbrak aan flexibele bruikbaarheid, omdat voor internationale reizigers een reserveringsplicht gold. Reizigers konden daarom niet zomaar op de eerstvolgende trein stappen, tenzij zij een duur type ticket hadden aangeschaft. Bij het alternatieve vervoersaanbod is dit voor de Thalys nog steeds het geval. De Beneluxplustrein voorziet weliswaar in de behoefte aan een flexibel bruikbare en betaalbare verbinding, maar voorziet geenszins in de behoefte aan een korte reistijd.

De commissie concludeert dat het kabinet niet alles op alles heeft gezet om voor de reiziger een zo goed mogelijk vervoersaanbod te krijgen. Ook de Tweede Kamer heeft hier onvoldoende op aangedrongen. Er is niet

vastgesteld, door onafhankelijk reizigersonderzoek of een marktverkenning onder andere spoorvervoerders, of het aanbod van NS daadwerkelijk het beste voor de reiziger is.

Conclusies over het stoppen met de Fyra

Reiziger is de dupe van uitval Fyra

De commissie is van oordeel dat NS wanprestatie geleverd heeft. Doordat de NS-directie in 2012 bewust besluit geen terugvalopties achter de hand te houden, maakt NS zichzelf geheel afhankelijk van de Fyra. Als gevolg van dat besluit zijn reizigers op het moment dat de Fyra uitvalt afhankelijk van de prijzige Thalys of de stoptrein Roosendaal–Antwerpen, die echter geen van beide geschikt zijn om de reizigersstroom adequaat op te vangen. Pas na enkele weken komt er mondjesmaat een vervangende Benelux-trein tot stand, die aanvankelijk rijdt tot Den Haag in plaats van Amsterdam en waarvan de frequentie de maanden en jaren erna geleidelijk wordt opgevoerd van enkele treinen per dag tot een uursdienst.

De commissie constateert dat na het uitvallen van de Fyra in januari 2013, ook de vervoerders NS en NMBS zich publiekelijk kritisch uitlaten over de Fyra. De commissie vindt het opvallend dat, afgezien van AnsaldoBreda, niemand van de betrokkenen de Fyra publiekelijk verdedigt; de inspecties die de Fyra toelieten niet, de betrokken bewindspersonen niet, en de vervoerders die met de Fyra reden ook niet.

Fyra blijkt met veel moeite te herstellen, NS besluit te stoppen

Ten behoeve van een besluit over de Fyra heeft de NS-directie zich afgevraagd of de Fyra's vanuit technisch oogpunt veilig, onderhoudbaar en betrouwbaar te krijgen zijn. Op basis van verschillende onderzoeken en het werk van de taskforce die NS na de uitval van de Fyra heeft ingesteld, concludeert de NS-directie dat de treinen weliswaar herstelbaar zijn, maar met onevenredige inspanning voor NS en zonder zekerheid van succes. Daarbij speelt het gebrek aan vertrouwen in AnsaldoBreda een belangrijke rol voor de NS-directie. De NS-directie besluit te stoppen met de Fyra, ondanks de inschatting van NS dat opzegging van de overeenkomst met AnsaldoBreda juridisch moeilijk te verdedigen zal zijn. De taskforce is weliswaar tot de conclusie gekomen dat de Fyra niet aan de eigen kwaliteitseisen van NS voldoet, maar uit onderzoek van Mott MacDonald blijkt ook dat AnsaldoBreda de Fyra nagenoeg geheel volgens de specificaties uit de koopovereenkomst heeft gebouwd en dat de tekortkomingen hersteld kunnen worden. Verder constateert de commissie dat een deel van de door de taskforce geconstateerde problemen al langere tijd bekend was bij NS, maar dat deze problemen tot januari 2013 voor NS geen belemmering vormden om de treinen over te nemen.

Stoppen met de Fyra kan niet los gezien worden van de concessie

Het besluit om te stoppen met de Fyra kan niet los gezien worden van de context waarin de NS-directie tot die beslissing komt. NS is zich ervan bewust dat het in het belang van de Staat is om het onderhandelakkoord dat de Staat en NS in 2011 hebben gesloten in stand te houden, omdat de Staat anders een groot financieel verlies moet nemen. NS heeft bovendien voorafgaand aan zijn definitieve besluit van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu begrepen dat stoppen met de Fyra niet noodzakelijkerwijs leidt tot verlies van de HSL-Zuidconcessie. De commissie is van oordeel dat het feit dat NS het gerechtvaardigde vertrouwen heeft dat de concessie in handen van NS blijft en daarmee zicht houdt op de geïnte-

greerde concessie vanaf 2015, het mogelijk maakt dat NS definitief met de Fyra stopt.

Interventie aandeelhouder geeft het kabinet tijd zijn reactie op het NS-besluit politiek af te hechten

Nadat NS op 30 mei het besluit om te stoppen reeds genomen heeft, wil de minister van Financiën zich als aandeelhouder van NS een eigen oordeel over het stopbesluit vormen. De NS-bestuurders hebben zich gevoegd naar de wens van de aandeelhouder om te wachten met openbaarmaking van hun beslissing, hoewel zij hiertoe formeel niet verplicht zijn. De minister van Financiën dwingt met zijn interventie af dat NS de instemming van de aandeelhouder en van de ministerraad moet afwachten alvorens het besluit naar buiten kan worden gebracht. In de week die volgt op het NS-besluit, vindt afstemming plaats tussen verschillende ministeries, alsook met fracties over de te volgen route. De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu was al voornemens om NS de tijd en ruimte te geven om met een alternatief aanbod te komen. Ook de minister van Financiën lijkt de voorkeur te hebben dat NS de concessie behoudt. Maar er leven ook bezwaren dat de concessie niet wordt nagekomen en dat hier niet op wordt gehandhaafd en dat dit wordt geaccepteerd. Ondanks deze bezwaren stemt de ministerraad op 7 juni 2013 in met de termijn van drie maanden (tot 1 oktober 2013) die NS krijgt om met een volwaardig alternatief te komen.

Communicatie kabinet over NS-besluit om te stoppen is bepaald inaccuraat

Zowel NMBS als NS besluit eind mei 2013 definitief te stoppen met de Fyra. Het directiecomité van NMBS neemt de beslissing iets eerder dan NS en informeert NS en staatssecretaris Mansveld hier direct over. Ook over het naar buiten treden over de besluitvorming stemmen NMBS, NS en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu gezamenlijk af. De NS-directie meldt zowel de concessieverlener als de aandeelhouder op 30 mei 2013 dat NS gaat stoppen met de Fyra. De commissie constateert dat de ingreep van de minister van Financiën heeft geleid tot aanpassing van de communicatie over de status van het, door de directie genomen en door de raad van commissarissen bekrachtigde, besluit van NS alsook van de datering van de besluitvorming binnen NS.

NMBS en staatssecretaris schermen met het begrip veiligheid

De commissie vindt het ontluisterend hoe door NMBS en de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu in de communicatie over het besluit om te stoppen wordt omgegaan met het heikele punt van de veiligheid. Zo wordt veiligheid half mei 2013 als troefkaart gebruikt tijdens een gesprek tussen NS, NMBS en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu over het stoppen met de Fyra: NMBS wil op dat moment stoppen met de Fyra, maar NS heeft nog geen besluit genomen. In het geval dat NS wel zou besluiten door te gaan met de Fyra, blijkt NMBS bereid om de Fyra niet te bestempelen als onveilig. De staatssecretaris op haar beurt meldt aan de Tweede Kamer het besluit van NS om te stoppen verstandig te vinden vanwege de veiligheid en betrouwbaarheid van de treinen, hoewel NS zelf in zijn brief aan de staatssecretaris de veiligheid niet als reden noemt om te stoppen. NMBS verwijst in zijn brief aan de staatssecretaris wel naar de veiligheid.

Besluit van NS is niet louter ingegeven door NMBS

De commissie concludeert dat NS zich niet genoodzaakt zag met de Fyra te stoppen omdat NMBS met de Fyra stopt. Nadat NMBS zijn voornemen tot stoppen kenbaar maakt, verkennen NS, NMBS en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu nog verschillende mogelijkheden, ook mogelijkheden waarin de Fyra een rol speelt.

In de publieke perceptie is het beeld ontstaan dat NMBS het besluit eenzijdig heeft genomen en dat NS niet anders kon dan ook te stoppen met de Fyra. De commissie concludeert dat dit beeld mede kon ontstaan door uitlatingen in de media van de minister van Financiën, doordat de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu de Tweede Kamer in eerste instantie alleen informeerde over het stopbesluit van NMBS en doordat de NS-bestuurders zich hebben gevoegd naar de wens van de aandeelhouder om te wachten met openbaarmaking van hun besluit, hoewel zij hiertoe formeel niet verplicht waren. NS en NMBS treden hierdoor – anders dan zij van plan waren – niet gelijktijdig met het besluit naar buiten, waardoor het onjuiste beeld ontstaat dat NMBS NS voor het blok zet.

NS kan schikking treffen door voorgenomen verkoop van AnsaldoBreda

De commissie constateert dat NS zich ten opzichte van AnsaldoBreda bij het beëindigen van de koopovereenkomst in een juridisch zwakke positie bevindt. Dat NS zich in die positie heeft gemanoeuvreerd vindt de commissie onbegrijpelijk, gezien het turnkeykarakter van de overeenkomst. Belangrijke oorzaken van de zwakke positie zijn het voortijdig overnemen van verschillende treinen en daarmee ook het accepteren van vertraagde levering, en het vervolgens in gebruik nemen van de treinen. Bij het besluit in 2012 tot voortijdige overname over te gaan en bij het besluit in mei 2013 niet verder te gaan met de Fyra, was de contractuele positie van NS ten opzichte van AnsaldoBreda echter van ondergeschikt belang. Gezien de zwakke juridische positie mag NS van geluk spreken dat Finmeccanica, het moederbedrijf van AnsaldoBreda, een groot belang heeft om de rechtszaken tegen NS door middel van een schikking te beëindigen, omdat AnsaldoBreda in de verkoop staat. Dit is een belangrijke reden waarom uiteindelijk op 17 maart 2014 een schikking tot stand komt. Het financiële resultaat van een verlies van € 88 miljoen dat NS met de schikking heeft behaald is, gezien vanuit de zwakke juridische positie van NS en afgezet tegen een mogelijk verlies van € 347 miljoen, een aanvaardbaar resultaat. Daarentegen is het maatschappelijk gezien moeilijk te verteren dat NS tientallen miljoenen verlies lijdt op hogesnelheidstreinen die zijn teruggestuurd. Mogelijk wordt het verlies van NS nog iets kleiner. Als AnsaldoBreda alsnog Fyra's weet te verkopen, ontvangt NS vanaf de zevende tot de twaalfde verkochte trein € 3,5 miljoen per trein van AnsaldoBreda. De commissie vindt het ongepast dat de minister van Financiën de Tweede Kamer onvolledig heeft geïnformeerd en daardoor op het verkeerde been heeft gezet door niet te melden dat NS pas vanaf de zevende doorverkochte trein geld ontvangt. Deze onvolledigheid klemt te meer daar de minister heeft toegezegd de Tweede Kamer over alle ins en outs te informeren.

Conclusie over NMBS

NMBS dicteert in hoge mate de invulling van het alternatieve vervoersaanbod

De commissie constateert dat NMBS vanaf het uit dienst nemen van de Fyra in januari 2013 minder dan NS geneigd is tot verdere samenwerking met AnsaldoBreda, en uiteindelijk in juni 2013, maanden eerder dan NS, de koopovereenkomst met AnsaldoBreda opzegt.

De commissie stelt ook vast dat NMBS de problemen met de Fyra aangrijpt om te pogen de afspraken over het bedieningspatroon tussen Nederland en België bij te stellen. NMBS had in 2013 een sterk verbeterde onderhandelingspositie vergeleken met eerdere momenten in het HSL-Zuiddossier. De commissie constateert dat NMBS die sterk verbeterde onderhandelingspositie in de onderhandelingen over het alternatieve vervoersaanbod heeft aangewend om zijn eigen doelen te realiseren. NMBS was daartoe ook in de positie, omdat in Nederland de druk om tot een oplossing te komen zeer hoog was. NS was van NMBS afhankelijk om de Beneluxplusverbinding met België te realiseren. Het uiteindelijke voorstel voor het alternatieve vervoersaanbod is dan ook in de eerste plaats gebaseerd op het voorstel van NMBS en niet op een voorstel van NS.

De commissie concludeert dat NMBS opereerde vanuit het eigen strategische belang om financiële verliezen te vermijden. Dat belang was niet altijd goed in overeenstemming te brengen met de wensen van Nederlandse zijde.

Conclusies over het alternatieve vervoersaanbod van NS

Alternatieve vervoersaanbod is geen volwaardig alternatief voor de Fyra

De commissie concludeert dat het aangeboden alternatief geen volwaardig alternatief is. Vooral het gebrek aan flexibel bruikbare, goed betaalbare verbindingen met een korte reistijd over de HSL-Zuid naar Antwerpen en Brussel maakt dat er geen sprake is van een volwaardig alternatief voor de Fyra. De reiziger kan kiezen tussen meer betalen voor een treinkaartje of langer onderweg zijn. Dat geldt ten opzichte van de situatie voor opening van de HSL-Zuid, maar ook ten opzichte van de situatie waarin de Fyra naar België reed.

Het kabinet bestempelt het alternatieve vervoersaanbod als volwaardig ten opzichte van de dan geldende afspraken met NS en HSA. Die afspraken zijn echter al bij herhaling versoberd: ten opzichte van de concessieovereenkomst uit 2001 is de frequentie van de treinen naar Parijs teruggebracht van zestien naar tien, is de verbinding van Den Haag naar België geheel vervallen en is in de afspraken de uursdienst van Breda naar Brussel vervangen door een twee-uursdienst van Breda naar Antwerpen. Ook in het binnenlandse vervoer zijn er versoberingen in de afspraken: buiten de spits hoeven er slechts vier treinen per uur te rijden, terwijl er aanvankelijk zes waren toegezegd.

Door geen vervangende hogesnelheidsverbinding van Amsterdam naar Brussel aan te bieden, afgezien van de Thalys, veroorzaken de vervoerders NMBS en NS een situatie waarin zij de Thalys geen concurrentie meer aandoen en de winstgevendheid van de Thalys kunnen verhogen. Reizigers die met hoge snelheid over het internationale traject

willen reizen worden nu gedwongen te kiezen voor de Thalys, die echter duurdere tickets heeft dan was voorzien voor de Fyra. Door niet de overeengekomen frequentie van 32 maal per dag te realiseren, creëren de vervoerders bovendien schaarste op deze internationale hogesnelheidsverbinding, wat voor de vervoerders bedrijfseconomisch aantrekkelijk is. De vervoerders beargumenteren hun keuze door te stellen dat de markt niet om meer verbindingen vraagt. Een solide onderbouwing voor deze stelling ontbreekt. Het uitgebreide vervoersaanbod met 32 treinen per dag is immers nooit enige tijd in de praktijk beproefd. Ook heeft de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu geen onafhankelijk onderzoek naar de reizigersvraag gedaan en niet aan andere vervoerders met wellicht andere commerciële concepten gevraagd wat in hun ogen marktconform is.

Door de omwegen van de Beneluxplustrein neemt niet alleen de reistijd voor reizigers toe, maar stijgen ook de productiekosten. De commissie verwacht dat de Beneluxplustrein niet beantwoordt aan de behoeften van veel reizigers. De introductie van de Beneluxplustrein moet vooral worden begrepen vanuit andere belangen, zoals een politiek compromis en bedrijfsstrategische overwegingen.

Financiën en Infrastructuur en Milieu ruziën over verdeling van de schade. Tweede Kamer legt de rekening bij NS

De verdeling van de schade van het stoppen met de Fyra en de implementatie van het alternatief vervoersaanbod leidt tot een lange discussie tussen de Ministeries van Financiën en van Infrastructuur en Milieu. Uiteindelijk wordt, door tussenkomst van de Tweede Kamer, de rekening in de eerste plaats bij NS gelegd. Daaruit kunnen gevolgen voortvloeien voor de begroting van het Ministerie van Financiën. NS dient interne besparingen te realiseren om de schade te compenseren. De commissie vindt het logisch dat NS zelf moet proberen de verliezen die gepaard gaan met het alternatieve vervoersaanbod te compenseren, ook al leidt dat tot dividendvermindering.

Alternatief vervoersaanbod staat niet in verhouding tot hoge investeringskosten HSL-Zuid

De commissie constateert dat er een verschil bestaat tussen hetgeen het kabinet in 1996 (in de planologische kernbeslissing) verstaat onder een volwaardige hsl-aansluiting en hetgeen het kabinet in 2013 verstaat onder een volwaardig alternatief vervoersaanbod voor de Fyra. Dat resulteert in een tegenstrijdigheid tussen de aangelegde lijn en het aangeboden vervoer.

Waar bij het aanlegbesluit in 1996 nog wordt uitgegaan van twee treinen per uur die met 300 km/u naar Brussel zouden rijden, is er in 2001 bij de aanbesteding sprake van één trein per uur met 300 km/u en één trein per uur met 220 km/u. In het alternatieve vervoersaanbod van NS rijdt één trein per uur 300 km/u en één trein per uur 160 km/u en bovendien maar voor een deel over de HSL-Zuid. Indien per uur slechts één trein 300 km/u rijdt, roept dit de vraag op of dit de investering rechtvaardigt waarmee de HSL-Zuid voor die snelheid geschikt is gemaakt. Andersom ontstaat ook de vraag of, nu de mogelijkheid van 300 km/u bestaat, deze niet ook ten volle moet worden benut. De commissie acht het niet zinvol om een lijn met maximale mogelijkheden aan te leggen en deze mogelijkheden vervolgens slechts beperkt te gebruiken. Dit leidt tot onderbenutting van de dure lijn en maakt de verwachtingen die in de maatschappij zijn gewekt niet waar.

Terwijl met de aanleg van spoorweginfrastructuur hoge investeringskosten gemoeid zijn, wordt de waarde voor de reiziger vooral bepaald door de aangeboden verbindingen, reistijden en tariefvoorwaarden en niet door de nieuwe infrastructuur als zodanig. Bij de HSL-Zuid vormen nadat tot aanleg van de lijn is besloten, waarmee het grootste deel van het geld is uitgegeven, juist de aangeboden verbindingen, de reistijden en de tariefvoorwaarden majeure punten van discussie. Bij de HSL-Zuid zijn de besluiten over de aanleg van de lijn, over de gewenste verbindingen en reistijden en over de te gebruiken treinen veelal afzonderlijk in plaats van in samenhang genomen.

Aspecten als aangeboden verbindingen, reistijden en tariefvoorwaarden waren geen onderdeel van het aanlegbesluit. Daardoor bestonden er over deze voor de reiziger essentiële zaken geen toezeggingen van het kabinet aan de Tweede Kamer of van (potentiële) vervoerders aan de Staat, op het moment dat het kabinet besloot over de grootste investeringen. Gelet op de hoge investeringskosten van grote spoorweginfrastructuurprojecten acht de commissie het ontoelaatbaar dat wordt besloten tot de aanleg van een lijn zonder dat er duidelijkheid is over die aspecten die voor de reiziger het meest van belang zijn.

Het kabinet heeft vanwege zijn financiële belangen eerst NS de kans gegeven om met een alternatief vervoersaanbod te komen. Het reizigersbelang en een eerlijke kans voor andere vervoerders zijn onvoldoende in ogenschouw genomen

De commissie concludeert dat de keuze van het kabinet om eerst NS en NMBS de kans te geven om met een alternatief aanbod te komen niet zozeer is ingegeven door de vraag wat tot het beste vervoersaanbod voor de reiziger leidt, maar vooral door financiële belangen. Voor de Staat is het in financieel opzicht beter als het onderhandelakkoord in stand blijft en het vervoer over de HSL-Zuid door NS, in samenwerking met NMBS, wordt uitgevoerd. De commissie acht dit niet in het belang van het vinden van het beste alternatieve vervoersaanbod voor de reiziger en niet passend ten opzichte van andere vervoerders. NS is door het uitvallen van de Fyra immers evident zijn concessieverplichtingen niet nagekomen. Bovendien heeft het kabinet destijds zelf besloten de vervoersconcessie over de HSL-Zuid aan te besteden en andere vervoerders uit te nodigen hieraan deel te nemen.

De commissie vindt het onterecht dat het kabinet bij het zoeken naar een alternatief vervoersaanbod niet voorzichtig verkend heeft welke alternatieven andere vervoerders mogelijk hadden kunnen bieden. Daarmee heeft het kabinet niet alleen de mogelijke oplossingen van deze vervoerders buiten beschouwing gelaten, waarmee mogelijk de belangen van reizigers beter waren gediend, maar bovendien een mogelijkheid onbenut gelaten om NS te prikkelen tot een beter vervoersaanbod te komen.

De commissie heeft er begrip voor dat het kabinet poogt de financiële schade zo veel mogelijk te beperken. De commissie acht het echter onjuist dat het beperken van de financiële schade leidend is en ten koste gaat van het reizigersbelang en van een eerlijke kans voor andere marktpartijen. Het stoort de commissie in hoge mate dat niet open en duidelijk is gecommuniceerd over de doorslaggevende rol van de financiën en dat in plaats daarvan steeds met het argument is geschermd dat het alternatief vervoersaanbod het beste is voor de reiziger. De commissie acht dit onvoldoende aangetoond. Zo heeft het kabinet de behoeften van de

reiziger niet onafhankelijk laten onderzoeken. Met uitzondering van de toetsing op marktconformiteit van de oplossing is er ook geen aandacht besteed aan aspecten van marktordening en mededinging. Het belang van de reiziger is daar niet mee gediend.

Economische Zaken wordt onvoldoende betrokken

Marktordening, mededinging en consumentenbelangen zijn belangrijke aandachtsgebieden van het Ministerie van Economische Zaken. De commissie constateert dat de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu heeft verzuimd de minister van Economische Zaken tijdig te betrekken bij de invulling van het alternatieve vervoer. De commissie stelt tevens vast dat er ook geen eenduidige afspraken zijn over de rol van het Ministerie van Economische Zaken in besluitvormingstrajecten zoals die zich in het HSL-Zuiddossier hebben voorgedaan. De commissie vindt het voorts onfatsoenlijk dat de toets op marktconformiteit pas naar het Ministerie van Economische Zaken is gezonden op de ochtend van de ministerraad waarin het besluit over het plan voor alternatief vervoer genomen moest worden.

De Tweede Kamer heeft het alternatieve vervoersaanbod geaccepteerd en zo ermee ingestemd dat het beoogd vervoer over de HSL-Zuid niet gerealiseerd wordt

De Tweede Kamer stemt in juni 2013 in met het voorstel van het kabinet om NS drie maanden te tijd te geven om met een alternatief vervoersaanbod te komen. Ondanks het feit dat deskundigen de Tweede Kamer hebben gemeld dat er voorzichtig verkennende gesprekken met andere vervoerders gevoerd kunnen worden, stemt een meerderheid van de Tweede Kamer er in juli 2013 mee in dat dit niet gaat gebeuren.

Vervolgens vindt in november 2013 een debat plaats over het voorstel van het kabinet om het alternatieve vervoersaanbod van NS en NMBS te accepteren. De Tweede Kamer accepteert het alternatieve vervoersaanbod. De commissie concludeert dat de Tweede Kamer aldus medeverantwoordelijk is voor het niet realiseren van het beoogd vervoer over de HSL-Zuid.

11. Rol Tweede Kamer en verhouding met kabinet

11.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is op verschillende momenten de rol van de Tweede Kamer in het Fyra-dossier aan de orde gekomen. In dit hoofdstuk worden overkoepelende conclusies over de rol van de Tweede Kamer en haar informatiepositie getrokken. Het hoofdstuk is opgedeeld in vijf paragrafen. In de tweede paragraaf worden momenten uitgelicht waarop de Tweede Kamer onjuist, onvolledig of ontijdig is geïnformeerd. In de derde paragraaf staat omschreven op welke wijze de Tweede Kamer haar informatiepositie zelf versterkt. De vierde paragraaf gaat over wat de Tweede Kamer vervolgens met die informatie doet en over de manier waarop zij uitvoering geeft aan haar controlerende taak. In de laatste paragraaf staan de conclusies over de rol van de Tweede Kamer.

11.2 Informatievoorziening door het kabinet

Het kabinet heeft de Tweede Kamer in de loop van de jaren uitvoerig geïnformeerd. Deze informatievoorziening was echter op enkele momenten onjuist, onvolledig of ontijdig. Daarmee is de Tweede Kamer op sommige momenten op het verkeerde been gezet en zelfs een keer misleid door het kabinet. Hieronder komt een aantal van zulke momenten in chronologische volgorde aan bod.

Vervroegde ondertekening concessieovereenkomst in 2001

Op 17 oktober 2001 en 16 november 2001 stuurt minister Netelenbos de Tweede Kamer een brief over de op handen zijnde concessieovereenkomst. Daarin schrijft zij: «*gunning is voorzien op 12 december 2001*».⁸²⁵ In de brief van 17 oktober 2001 noemt zij de voorgenomen gebruiksvergoeding van € 148 miljoen per jaar en in de brief van 16 november 2001 omschrijft zij uitgebreider de hoofdlijnen van de concessieovereenkomst, inclusief vermelding van de tariefrestrictie en informatie over het bedieningspatroon. De vaste Kamercommissie besluit vervolgens op 6 december 2001 een algemeen overleg met minister Netelenbos te voeren over de HSL-Zuid. In tegenstelling tot wat zij in haar eerdere brieven aan de Tweede Kamer schrijft, tekent minister Netelenbos de concessieovereenkomst echter al op 5 december 2001, een dag voor het algemeen overleg met de vaste Kamercommissie. Tijdens het algemeen overleg plaatsen enkele Tweede Kamerleden kritische opmerkingen bij deze gang van zaken. De minister reageert daarop als volgt: «*Gezien ook de langdurige intensieve onderhandelingen was het ondenkbaar geweest om er in de eindfase allerlei nieuwe rijke gedachten vanuit de Kamer in te verwerken. Op het moment dat beide partijen zijn uitonderhandeld, staat niets een ondertekening in de weg.*»⁸²⁶

In het openbare verhoor met minister Netelenbos reflecteert zij hierop en hanteert zij dezelfde argumentatie:

Mevrouw Netelenbos: «*Dit gaat ook over bedrijfsgegevens en dat zijn geen zaken die je in het openbaar kunt bespreken. (...) Dat maakt dus dat ik op 16 november tegen de Kamer heb gezegd: zullen we nog voordat we gaan tekenen een vertrouwelijk overleg hebben, zodat we met jullie de ins en outs kunnen bespreken? Daar had men geen behoefte aan. (...) De*

⁸²⁵ Kamerstuk II 2001/02, 22 026, nr. 144 en 145.

⁸²⁶ Kamerstuk II 2001/02, 22 026, nr. 155.

Kamer was er natuurlijk behoorlijk gepikeerd over dat op 5 december getekend was, terwijl zij op 6 december een overleg had. Mijn standpunt is – dat heb ik toen gezegd en dat heeft men uiteindelijk geaccepteerd – dat de Kamer niet mee onderhandelt. Dat kan niet. Als je maandenlang zo bezig bent met onderhandelen, kan het niet zo zijn dat een gedachte die nog opborrelt in de Kamer op 6 december er nog even in wordt onderhandeld. Zo werkt dat niet.»⁸²⁷

De commissie constateert dat minister Netelenbos de Tweede Kamer op deze wijze buitenspel heeft gezet. Het argument van vertrouwelijkheid van bedrijfsinformatie acht de commissie niet valide, omdat de minister de Tweede Kamer al in openbare brieven had geïnformeerd over de hoogte van de gebruiksvergoeding en over de hoofdlijnen van de concessieovereenkomst. Het stond haar vrij om die hoofdlijnen in de openbaarheid met de Tweede Kamer te bespreken. De commissie is van oordeel dat minister Netelenbos de Tweede Kamer heeft gepasseerd en voor een voldongen feit heeft geplaatst.

Combineren dienstregeling 2005

In 2005 onderhandelt minister Peijs met haar Belgische ambtgenoot, de heer Vande Lanotte, over de verbindingen tussen Breda en Brussel en die tussen Den Haag en Brussel (zie hoofdstuk 9). Ze bereikt daarover een akkoord en meldt dit op 11 maart 2005 per brief aan de Tweede Kamer. Ze schrijft hierin: *«In de concessieovereenkomst met HSA is ten aanzien van de treindienst Den Haag–Brussel een frequentie van vier treinen per richting per dag opgenomen. Ten aanzien van de treindienst Breda–Brussel is een frequentie van zestien treinen per richting per dag opgenomen. (...) Er zal vanuit Den Haag CS in plaats van vier maal per richting per dag, acht maal per richting per dag een rechtstreekse trein naar Brussel Zuid rijden. Tegenover deze verdubbeling van het aantal treinen staat wel een langere reistijd aangezien er via Breda wordt gereden. Er zal vanuit Breda in plaats van zestien maal per richting per dag, acht maal per richting per dag een trein naar Brussel Zuid rijden. Tegenover deze halvering van de treindienst naar Brussel Zuid staat een extra hogesnelheidsdienst met acht treinen per richting per dag naar Den Haag CS.»*⁸²⁸

Op 20 april 2005 voert de vaste Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat een algemeen overleg met minister Peijs, waarvoor onder meer deze brief is geagendeerd. Tijdens dat overleg worden minister Peijs vragen gesteld over de bediening van Breda en Den Haag. Zij antwoordt: *«De bediening van Den Haag en Breda is nu het dubbele van wat aanvankelijk was gecontracteerd.»*⁸²⁹ Deze bewering strookt niet met wat zij de Tweede Kamer eerder schriftelijk berichtte. De treindienst Den Haag–Brussel verdubbelt, maar die van Breda–Brussel halveert, zoals de minister in de brief van 11 maart heeft uitgelegd. Geen van de Tweede Kamerleden reageert evenwel op deze onjuiste voorstelling van zaken.

Ervaring AnsaldoBreda met hogesnelheidstreinen in 2005

Op 13 oktober 2005 heeft minister Peijs een algemeen overleg met de vaste Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat. Op de agenda staat een brief van de minister, waarin zij meldt dat de aanvangsdatum voor

⁸²⁷ Verslag openbare verhoor van mevrouw Netelenbos, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 21 mei 2015.

⁸²⁸ Kamerstuk II 2004/05, 22 026, nr. 215.

⁸²⁹ Kamerstuk II 2005/06, 22026, nr. 233.

vervoer op de HSL-Zuid niet gehaald kan worden. In het algemeen overleg zegt minister Peijs: «*De NS heeft in 2004 een aantal treinen besteld bij AnsaldoBreda. Het probleem is alleen dat die treinenbouwer geen ervaring heeft met hogesnelheidstreinen.*»⁸³⁰

Deze uitspraak is niet correct. Ansaldo Trasporti en Breda Construzione Ferroviarie, die in 2001 fuseerden, hebben de hogesnelheidstrein ETR500 gebouwd in een consortium van bedrijven waarvan zij hoofdcontractant waren. Deze treinen, met een maximumsnelheid van 300 km/u, zijn tussen 1996 en 2001 opgeleverd. Minister Peijs heeft de Tweede Kamer daarmee onjuist geïnformeerd. De commissie hecht eraan dit te vermelden omdat het op slordige wijze de toon heeft gezet voor het beeld van AnsaldoBreda als een «onervaren bouwer».

Faillissementsrisico HSA 2008

In 2008 zijn minister Eurlings en HSA in gesprek over een dreigend faillissement van HSA (zie §5.5). Op 21 maart 2008 heeft minister Eurlings een gesprek met de heer Meerstadt van NS en de heer Van Roozendaal van HSA. Bij dit gesprek is ook de directeur-generaal Rijkswaterstaat aanwezig. In dit gesprek wordt de penibele financiële situatie van HSA besproken die ontstaat als het bedrijf vanaf 2008 een concessievergoeding moet betalen, terwijl de treinen van AnsaldoBreda naar verwachting pas in 2009 beschikbaar zullen zijn. HSA geeft aan dat het risico op een faillissement groot is. De commissie constateert dat het tot 10 december 2008 duurt totdat de Tweede Kamer geïnformeerd wordt over de omvang van deze financiële problemen.⁸³¹

Kort na dit gesprek van 21 maart 2008 stuurt minister Eurlings een brief naar de Tweede Kamer, waarmee hij de 22^{ste} voortgangsrapportage aanbiedt. Voordat deze brief naar de Tweede Kamer gaat, wordt de brief voorgelegd aan HSA. Als reactie op de conceptbrief, schrijft HSA-directeur Van Roozendaal: «*Overal de verwijzingen naar de financiële positie of het (mogelijke) faillissement van HSA weglaten (had [...])⁸³² ook al aangegeven). Gewoon vermelden dat het niet kunnen rijden een probleem is van ERTMS voor zowel infra als materieel en alles te maken heeft met het proces van specificeren, certificeren, testen en toelaten van dit nieuwe Europese beveiligingssysteem.*»⁸³³

De aanbiedingsbrief wordt aangepast in lijn met de suggestie:

- In de conceptversie van 25 maart 2008 staat onder het kopje «Financiële positie HSA»: «*De financiële positie van HSA dreigt door de vertraagde beschikbaarheid van haar materieel uiterst precair te worden. (...) Hierdoor is er een acute dreiging van faillissement.*»⁸³⁴
- In de definitieve versie van de brief is deze passage verwijderd. Onder hetzelfde kopje wordt de financiële situatie van HSA dan gekoppeld aan de vaststelling van de aanvangsdatum voor vervoer: «*Door de vertraagde levering van haar treinmaterieel kan HSA in het eerste jaar van exploitatie een beperkte opbrengst uit kaartverkoop genereren. De omvang van deze problematiek hangt nauw samen met de definitieve*

⁸³⁰ Kamerstuk II 2005/06, 22 026, nr. 238.

⁸³¹ Op die datum legt minister Eurlings een brief ter vertrouwelijke inzage in de Tweede Kamer (Kamerstuk II 2008/09, 22 026, nr. 285).

⁸³² In de mail wordt hier verwezen naar de directeur-generaal Rijkswaterstaat, tevens verantwoordelijk voor het vervoersdossier HSL-Zuid.

⁸³³ 26 maart 2008, mail over conceptaanbiedingsbrief voortgangsrapportage 22 HSL-Zuid.

⁸³⁴ Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Conceptaanbiedingsbrief voortgangsrapportage 22 HSL-Zuid aan Tweede Kamer, 25 maart 2008.

vaststelling van de Aanvangsdatum Vervoer en daarmee het moment waarop de betalingen van de gebruiksvergoeding starten. Met het oog op het publieke belang dat gediend is met de continuïteit van het vervoer over de HSL-Zuid, ben ik in overleg getreden met de NS en HSA om deze situatie te bezien. Uitgangspunt hierbij zijn de gestelde contractuele kaders. Ik heb over deze kwestie op 21 maart een eerste gedachtewisseling gehad met de top van de NS en HSA.»⁸³⁵

Ook elders in de brief worden expliciete verwijzingen naar het faillissement van HSA verwijderd. Daarnaast wordt de rol van ERTMS zwaarder aangezet (zie ook §5.6 over de rol van ERTMS). In de finale versie van de aanbestedingsbrief wordt de te late levering van de treinen aan ERTMS toegeschreven, terwijl dat in de conceptversie van 25 maart 2008 nog als losstaand gegeven wordt beschouwd.

In het openbare verhoor nuanceert minister Eurlings deze tekstuele wijzingen. Hij geeft in dat verhoor aan de Tweede Kamer bij de eerstvolgende gelegenheid wel juist te hebben geïnformeerd:

*De heer **Eurlings**: «De mail van 26 maart is bovendien van slechts een kleine vijf dagen na het allereerste signaal dat ik als minister kreeg van NS en HSA – dat was op 21 maart – dat er toen toch echt acuut problemen zouden zijn. (...) Ik voel me daar in die zin comfortabel mee, dat u als u de tijdlijn verder doorkijkt, ziet dat ik op 14 mei 2008 in een groot algemeen overleg met de Tweede Kamer in alle openheid heb besproken dat HSA aangaf in een lastige financiële positie terecht te komen door het ontbreken van locomotieven.»⁸³⁶*

In het algemeen overleg van 14 mei 2008 gebruikt minister Eurlings echter dezelfde verhullende termen om het mogelijke faillissement te beschrijven: *«HSA dreigt in een lastige financiële positie terecht te komen door het ontbreken van de locomotieven. Dat is een situatie van overmacht. In overleg met HSA en de grootaandeelhouder NS wordt nagegaan welke mogelijkheden bestaan om de continuïteit van het vervoer over de HSL-Zuid te waarborgen.»⁸³⁷*

De commissie oordeelt dat minister Eurlings de Tweede Kamer in dit geval misleid heeft. Informatie over de moeilijke financiële positie is bewust minder helder gepresenteerd aan de Tweede Kamer en de vertraging in de levering van de treinen wordt ten onrechte volledig aan ERTMS toegeschreven. De commissie vindt dit des te kwalijker, daar de aanpassingen in nauwe samenspraak met HSA plaatsvinden.

In augustus ontvangt minister Eurlings gegevens over de kortetermijnvoorzichten van HSA, die geverifieerd zijn door PwC. Deze gegevens vormen de basis voor de onderhandelingen met HSA over het memorandum van overeenstemming.

In augustus 2008 worden door Tweede Kamerlid Roemer (SP) schriftelijke vragen gesteld aan minister Eurlings over de mogelijkheid van een faillissement van HSA⁸³⁸. Op 14 oktober 2008 antwoordt minister Eurlings:

⁸³⁵ Kamerstuk II 2007/08, 22 026, nr. 279.

⁸³⁶ Verslag openbare verhoor van de heer Eurlings, vm. minister van Verkeer en Waterstaat, 28 mei 2015.

⁸³⁷ Kamerstuk II 2007/08, 22 026, nr. 281.

⁸³⁸ Aangangsel Handelingen II 2009/10, nr. 417.

«Helaas zijn er minder positieve ontwikkelingen te melden ten aanzien van de tijdige beschikbaarheid van geschikt hogesnelheidstreinmaterieel en daarmee de definitieve ingebruikname van de HSL-Zuid. Deze ingebruikname wordt, zoals bekend, hoofdzakelijk bepaald door de complexe invoering van het nieuwe beveiligingssysteem ERTMS. (...) Gelet op het beschikbaar komen van het treinmaterieel en de nog vast te stellen Aanvangsdatum Vervoer zal er een periode ontstaan waarin HSA, op grond van haar contract met de Staat een contractueel bepaalde gebruiksvergoeding aan de Staat moet betalen, zonder dat daar een volledig aanbod aan treindiensten tegenover staat. Dit heeft een negatief gevolg voor de bedrijfsresultaten van HSA. De afgelopen maanden heb ik overleg gevoerd met HSA om in kaart te brengen wat hiervan de gevolgen voor HSA zijn. Ik heb de onderbouwing van de recent door HSA geleverde financiële cijfers laten beoordelen door een externe partij. Hieruit kwam het beeld naar voren dat wegens de verlate aflevering van de treinen sprake is van reële problematiek tot de Aanvangsdatum Vervoer en de periode daarna wanneer er nog geen materieel voorhanden is. (...) De omvang van deze problematiek is zodanig dat zonder ingrijpen de continuïteit van de onderneming in gevaar zou kunnen komen.»⁸³⁹ De minister deelt de financiële gegevens van HSA over de omvang van het faillissementsrisico op dat moment nog niet met de Tweede Kamer.

In de loop van de daarop volgende maanden worden de cijfers nader geverifieerd. Ook wordt doorgerekend welke financiële effecten alternatieve aanvangsdata voor het vervoer hebben op de cijfers. De finale financiële analyses worden op 10 december 2008 vertrouwelijk ter inzage gelegd in de Tweede Kamer, tegelijkertijd met het memorandum van overeenstemming. Op 17 december 2008 volgt een vertrouwelijk algemeen overleg met de vaste Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat, waarna de minister op 18 december 2008 het memorandum ondertekent.

De Tweede Kamer wordt hiermee niet in staat gesteld een eigenstandige afweging te maken. Het memorandum van overeenstemming wordt op een zodanig laat moment voorgelegd, dat afwijzing waarschijnlijk een faillissement van HSA had betekend. De Tweede Kamer wordt hiermee voor het blok gezet. Aangezien de eerste geverifieerde financiële gegevens al in augustus 2008 op het departement beschikbaar zijn, heeft de minister de Tweede Kamer op dit punt ontijdig geïnformeerd.

Faillissementsrisico HSA 2011

Minister Schultz van Haegen krijgt kort na haar aantreden op 14 oktober 2010 de businesscase van HSA onder ogen, waaruit blijkt dat het bedrijf zonder nadere maatregelen medio 2012 failliet zal gaan. De minister verkent verschillende opties, maar al in januari 2011 is duidelijk dat er een sterke voorkeur bestaat om er met NS en KLM uit te komen. Dat kan worden opgemaakt uit een brief die zij op 31 januari 2011 aan de Tweede Kamer stuurt, waarin zij schrijft: *«Ik heb alle baat bij een oplossing en wil die samen met HSA, haar aandeelhouders KLM en NS alsmede de minister van Financiën zoeken.»⁸⁴⁰*

Naar aanleiding daarvan vraagt het Tweede Kamerlid Aptroot (VVD) in een algemeen overleg op 1 februari 2011 om ook andere oplossingen te overwegen. Hij vindt het prima om met HSA te bekijken welke mogelijk-

⁸³⁹ Kamerstuk II 2008/09, 22 026, nr. 283.

⁸⁴⁰ Kamerstuk II 2010/11, 22 026, nr. 327.

heden er nog zijn en hoe het in de toekomst verder zou kunnen. Maar hij wil dat de minister alle alternatieven bekijkt, om zo snel mogelijk op een financieel zo gunstig mogelijke en voor reizigers zo goed mogelijke manier snelle treinen te laten rijden. Daarom vraagt hij de minister of zij ook bereid is om te kijken naar oplossingen buiten HSA en te zoeken naar oplossingen met andere vervoerders.⁸⁴¹ De minister zegt de Tweede Kamer in dat overleg vervolgens toe alle opties uittreuren te verkennen: *«Ik ga niet alleen met HSA in gesprek. Als mijn brief die indruk heeft gewekt, dan spijt mij dat. Er is niet één oplossingsrichting, maar er zijn vele oplossingsrichtingen mogelijk, die allemaal uittreuren moeten worden verkend, om ervoor te zorgen dat de reiziger en de belastingbetaler er zo goed mogelijk vanaf komen. Dat betekent dat ik ook met andere vervoerders zal spreken over mogelijkheden en onmogelijkheden. Dat betekent dat ik ook met de aandeelhouders aan tafel zal zitten wanneer het bijvoorbeeld gaat over bredere oplossingen, zoals het vergroten van het totale hoofdrailnet. Dat is ook een mogelijke oplossingsrichting is. Er is geen oplossing die niet besproken kan worden.»*⁸⁴²

De minister verkent de verschillende opties met NS en HSA intensief. HSA en de Ministeries van Infrastructuur en Milieu en van Financiën spreken elkaar daartoe wekelijks in de zogenoemde feitentafel. Dit geldt echter niet voor de scenario's waarbij NS/HSA de rechten op het vervoer over de HSL-Zuid zou kunnen verliezen. Die scenario's worden niet met eenzelfde diepgang verkend. Tijdens een algemeen overleg met de vaste Kamercommissie voor Infrastructuur en Milieu op 16 maart 2012 zegt de minister daarover het volgende: *«Er bleef voor mij maar één optie over: HSL-Zuid opnemen in het hoofdrailnet. Voor een liberale minister is dat inderdaad geen gemakkelijke keuze. Ik kan nog heel veel uitleggen, maar ik ben niet over één nacht ijs gegaan. (...) Nadat ik de zes scenario's had bekeken en voor mezelf had afgewogen, heb ik de Kamer gevraagd om een nieuw vertrouwelijk algemeen overleg, omdat ik aan wilde geven voor welke optie ik gekozen had, en omdat ik voor de tweede stap de goedkeuring van de Kamer had willen krijgen. Dat kun je niet in openbaarheid doen. De Kamer heeft mij toen gezegd dat zij geen behoefte heeft aan een besloten, vertrouwelijke vergadering en dat zij mij alle steun geeft om de optie verder uit te werken. Ik heb in mijn brieven van 5 juli en 19 juli aan de Kamer niet gezet dat ik alleen nog maar met een bepaalde optie verderga, want die informatie is vertrouwelijk. Maar ik heb hierin wel tot twee maal toe aangegeven dat ik dit traject zorgvuldig aan het hoofdrailnet, zodat de goede lezer ook wel had kunnen zien dat ik deze kant opging.»*⁸⁴³

Het klopt dat de vaste Kamercommissie op 15 juni 2011 de wens heeft uitgesproken alleen nog in de openbaarheid met de minister van gedachten te willen wisselen.⁸⁴⁴ Dat zij de vaste Kamercommissie niet laat weten alleen nog maar met één optie verder te werken, verklaart zij tijdens het openbare verhoor ook aan de hand van haar onderhandelingspositie:

⁸⁴¹ Kamerstuk II 2010/11, 22 026, nr. 331.

⁸⁴² Kamerstuk II 2010/11, 22 026, nr. 331.

⁸⁴³ Kamerstuk II 2011/12, 22 026, nr. 356.

⁸⁴⁴ Tweede Kamer der Staten-Generaal. Brief van de vaste Kamercommissie voor Infrastructuur & Milieu aan de minister van Infrastructuur en Milieu over openbare behandeling HSA-dossier, 15 juni 2011.

Mevrouw **Schultz van Haegen**: «We hebben ze ook allemaal verkend, vooral in plussen en minnen: wat betekent dit financieel, wat betekent het juridisch en wat betekent het voor de continuïteit van het reizigersvervoer? Vervolgens moet je toch ergens beginnen met het verkennen van een oplossingsrichting. (...) Wat mij betreft was niets van tevoren uitgesloten. Ik vind het ook belangrijk om dat te zeggen. Immers, als je al bij voorbaat zegt «ik ga integreren», is de druk al van een eventuele onderhandeling af. Dat is de reden dat ik dit expliciet heb genoemd. Ik sta daar ook nog steeds achter. Alleen, je kunt niet alles tegelijk doen en dat is de reden dat je met één begint. Daar zijn we uitgekomen.»⁸⁴⁵

De minister heeft niet alle opties uittrenturen verkend en daarmee niet gedaan wat ze de Tweede Kamer heeft toegezegd.

Versobering vervoersafspraken bij het onderhandelakkoord 2011

In het onderhandelakkoord dat de Staat en NS eind 2011 sluiten, komen minister Schultz van Haegen en NS overeen dat de verbinding Den Haag–Breda–Brussel wordt vervangen door Breda–Antwerpen zodra dat operationeel en juridisch mogelijk is. Deze afspraak is gemaakt met het oog op het verbeteren van de integrale businesscase van HSA. De minister informeert de Tweede Kamer niet over deze afspraak met NS. De commissie realiseert zich dat een dergelijke afspraak niet in de openbaarheid gewisseld kan worden, dit onder meer in het licht van de nog lopende onderhandelingen met NMBS en de Belgische Staat. De commissie realiseert zich ook dat de Tweede Kamer in juni 2011 expliciet heeft aangegeven op dit dossier niet meer vertrouwelijk geïnformeerd te willen worden.⁸⁴⁶ Desondanks is de commissie van oordeel dat de minister de Tweede Kamer hierover al dan niet vertrouwelijk had moeten informeren. Dit te meer daar met deze afspraak wordt voorgesorteerd op het vervallen van een rechtstreekse verbinding van Den Haag met Brussel via de HSL-Zuid. Dit is ook voor de Tweede Kamer een aangelegen punt.

Financiële effect van het onderhandelakkoord 2011 en 2012

Op 18 november 2011 stelt minister Schultz van Haegen in haar Tweede Kamerbrief over het onderhandelakkoord het financiële effect van een faillissement van HSA groter voor dan realistisch is, waardoor haar onderhandelresultaat met een financiële tegenvaller van € 1 miljard gunstiger oogt. In de brief stelt zij: «In een extreem scenario waarin er voor de HSL-Zuid geen enkele concessievergoeding zou binnenkomen, zou er sprake zijn van een schade voor de Staat van € 2,4 miljard (prijspeil 2010). Ik heb met NS afgesproken dat zij ca. tweederde van de juridisch verplichte concessiebetaling voor HSA betaalt: ca. € 1,4 miljard (prijspeil 2010), oftewel op jaarbasis € 101 miljoen. Dit resulteert er uiteindelijk in dat de schade door de HSA-problematiek voor mijn begroting ca. € 390 miljoen bedraagt.»⁸⁴⁷

In diezelfde brief gaat de minister globaal in op het financiële effect van een nieuwe aanbesteding: «Gezien het verschil tussen de oorspronkelijke bieding van HSA (ca. € 166,5 miljoen per jaar) en de hoogte van de concessievergoeding die volgt uit de businesscase 2010 van HSA van ca. € 60 miljoen per jaar (die door BCG in haar review van deze business case

⁸⁴⁵ Verslag openbare verhoor van mevrouw Schultz van Haegen, minister van Infrastructuur en Milieu, 29 mei 2015.

⁸⁴⁶ Tweede Kamer der Staten-Generaal. Brief van de vaste Kamercommissie voor Infrastructuur en Milieu aan de minister van Infrastructuur en Milieu over openbare behandeling van het HSA-dossier, 15 juni 2011.

⁸⁴⁷ Kamerstuk II 2011/12, 22 026, nr. 343.

wordt onderschreven), zou een heraanbesteding zeer waarschijnlijk een grote financiële tegenvaller voor mijn begroting betekenen met daarbij bovendien nog de onzekerheid die een aanbesteding met zich meebrengt.»⁸⁴⁸

In een algemeen overleg op 15 februari 2012 omschrijft het lid Verhoeven (D66) «financiële adders» in de wijze waarop de minister de financiële schade aan de Tweede Kamer presenteert.⁸⁴⁹ Naar aanleiding daarvan herhaalt minister Schultz van Haegen in dat algemeen overleg haar boodschap dat de schade ook € 2,4 miljard had kunnen bedragen: *«Voorzitter. Ik kom te spreken over de financiën en de stabiliteit van de cijfers. Ten eerste sta ik nog steeds achter de brief die ik de Kamer op 18 november heb gestuurd (...) Het gaat natuurlijk nog steeds om een groot bedrag, waarvan het de vraag is of we het niet beter tien jaar geleden hadden kunnen afspreken. Maar goed, het probleem ligt voor ons. Het had nog groter kunnen zijn: € 2,4 miljard. Uiteindelijk kost de problematiek de Staat in totaal € 1 miljard.»⁸⁵⁰*

De minister laat echter niet in detail zien hoe haar voorkeursoptie zich verhoudt tot het realistische scenario van heraanbesteding van de vervoersconcessie, waarmee een substantieel deel van de schade kan worden beperkt. De schade zou dan niet € 2,4 miljard bedragen, maar circa € 1,5 miljard tot € 1,8 miljard, afhankelijk van een concessieduur van vijftien of tien jaar.⁸⁵¹ Als de oplossing van de minister wordt afgezet tegen dat scenario zou een realistischer beeld ontstaan van het financiële effect van het scenario van de minister. Gezien het financiële belang van het Fyra-dossier is de commissie van oordeel dat het de minister niet siert dat zij een rooskleurig beeld schetst van haar oplossing.

Verwachtingen van de prestaties van de Fyra 2012

Op 9 december 2012 gaat de Fyra tussen Amsterdam en Brussel van start. De prestaties van de Fyra zijn vanaf het begin slecht. Op 13 december 2012 spreekt de vaste Kamercommissie voor Infrastructuur en Milieu hierover met staatssecretaris Mansveld in een algemeen overleg. De staatssecretaris zegt de opstartproblemen *«ontzettend vervelend»* te vinden. In hetzelfde overleg merkt ze op: *«Dit wil niemand, niet voor de reiziger, niet voor de vervoerders zelf en niet voor de bouwer. Niemand wil dat het misgaat bij de opstart, zeker niet voor de reiziger. (...) Het is natuurlijk niet zo dat mensen blijmoedig zitten te wachten tot de Fyra niet rijdt om de reiziger te benadelen. Niemand wil dit, niemand verwachtte dit en iedereen wil dat dit zo snel mogelijk wordt opgelost».*⁸⁵² Zij zegt dus dat niemand deze opstart had verwacht, maar meldt niet dat HSA en ProRail bij de start wel een onbetrouwbare dienst verwachtten. HSA en ProRail hebben in het najaar van 2012 een proefbedrijf uitgevoerd om de prestaties van de Fyra te kunnen voorspellen. Over de resultaten van het proefbedrijf ontvangt het Ministerie van Infrastructuur en Milieu meerdere rapportages.⁸⁵³ In de laatste rapportage, van 26 november 2012, is de verwachting dat één op de vijf treinen vertraagd zal zijn, dat één op de tien treinen zal uitvallen en dat de prestaties mogelijk nog aanzienlijk

⁸⁴⁸ Kamerstuk II 2011/12, 22 026, nr. 343.

⁸⁴⁹ Kamerstuk II 2011/12, 22 026, nr. 356.

⁸⁵⁰ Kamerstuk II 2011/12, 22 026, nr. 356.

⁸⁵¹ Kamerstuk II 2011/12, 22 026, nr. 343.

⁸⁵² Kamerstuk II 2012/13, 29 984, nr. 378.

⁸⁵³ De rapportages zijn gedeeld met de Stuurgroep HSL-Zuid, die wordt voorgezeten door een ambtenaar van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, en met het Opstartteam, waar onder meer de ILT deel van uitmaakte. (Dit blijkt onder meer uit het openbare verhoor van de heer Oosthoek, opstartmanager bij ProRail, 4 juni 2015.)

slechter zullen uitpakken. Deze rapportage is gedeeld met het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en deze verwachting was daarom ook op het ministerie bekend. De staatssecretaris baseert haar uitspraken echter niet op deze informatie:

Mevrouw **Bergkamp**: « *U zegt [op 13 december 2012] letterlijk: niemand verwachtte dit. Waar baseerde u die uitspraak op?*»

Mevrouw **Mansveld**: «*Op de veronderstelling, de verwachting, die iedereen had dat de Fyra daadwerkelijk direct zou presteren zoals gewenst. Ik sprak uitsluitend teleurgestelde mensen, omdat dat niet was gelukt.*»

Mevrouw **Bergkamp**: « *(...) U zegt dat het een veronderstelling was. Hebt u zelf gecheckt of die ook gebaseerd was op feiten? Het is nogal wat als je de Kamer informeert en zegt «niemand verwachtte dit». Dan informeer je ook een Kamer op een bepaalde manier, waardoor het lijkt alsof dit echt helemaal uit de lucht komt vallen.*»

Mevrouw **Mansveld**: « *Ik heb dat niet persoonlijk gecheckt.*»

Mevrouw **Bergkamp**: «*(...) U vindt de uitspraak «niemand verwachtte dit», die u in de Kamer hebt gedaan, dus nog steeds een feitelijk ware uitspraak?*»

Mevrouw **Mansveld**: «*Ja. Op dat moment was het, los van de informatie van daarvoor [over het proefbedrijf], een teleurstelling voor partijen dat de trein zo presteerde. Blijkbaar waren er dus hogere verwachtingen, in elk geval toen de trein op 9 december de rails opging.*»

Mevrouw **Bergkamp**: « *Wij stellen als commissie vast dat het feit dat een ambtenaar bekend zou kunnen zijn met de informatie dat er twijfels zijn over het halen van de afspraken die zijn gemaakt met de concessieverlener – die informatie is immers toegestuurd – voor u geen reden is om op dat moment te acteren.*»

Mevrouw **Mansveld**: « *(...) Ik ken de stukken niet en ben ook niet bij de vergadering geweest. Dat is een vergadering die wordt gevoerd door ambtenaren. Het gaat mij erom dat op dat moment die informatie relevant is voor de vervoerder, dus voor degene die uiteindelijk zegt dat de trein de rails opgaat en dat die daadwerkelijk gaat rijden wat gereden moet worden.*»⁸⁵⁴

Voor ten minste een deel van de direct betrokkenen zijn de slechte prestaties van de Fyra geen verrassing. In het verslag van de vergadering van 9 januari 2013 van het Opstartteam, een team dat de ingebruikname van de Fyra op operationeel niveau moet begeleiden en waaraan HSA, ProRail en de ILT deelnemen, is vermeld: «*De start van de de Fyra was zoals voorspeld. Er speelde onder andere tekort aan ervaring van machinisten, externe verstoringen en materieelstoringen.*»

De commissie is van oordeel dat de staatssecretaris de Tweede Kamer derhalve onjuist heeft geïnformeerd door te zeggen dat niemand de slechte prestaties van de Fyra had verwacht. De commissie constateert dat het Ministerie van Infrastructuur en Milieu wel degelijk op de hoogte was van de ernstige twijfels over de betrouwbaarheid van de Fyra, maar dat deze informatie niet met de Tweede Kamer is gedeeld.

Prestaties van de Fyra in januari 2013

In het eerder genoemde algemeen overleg van 13 december 2012 vertelt staatssecretaris Mansveld dat de vervoerders en infrabeheerders veel

⁸⁵⁴ Verslag openbare verhoor van mevrouw Mansveld, staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, 12 juni 2015.

inspanningen leveren om de prestaties te verbeteren: *«Er wordt momenteel hard gewerkt aan verbeteringen. De vervoerders en de infrabeheerders analyseren de problemen tot op de bodem. Een aantal mensen is dag en nacht druk met het goed in de benen krijgen van deze lijnen. (...) Er is een ruime hoeveelheid V250-treinstellen achter de hand en een ruimere dienstregeling om kleine vertragingen op te vangen. Ter ondersteuning is er extra personeel op perrons voor opvang en begeleiding van reizigers bij verstoringen.»*⁸⁵⁵

Op 14 januari 2013 informeert de staatssecretaris de Tweede Kamer met een brief opnieuw over de prestaties van de Fyra. Zij schrijft dat de punctualiteit van de Fyra na een moeizame start gestaag verbetert. Dit beschouwt zij als een «hoopgevend signaal». Zij merkt daarbij op dat het nog beter moet. Ook schrijft zij dat het algemene beeld is dat de verbetering van de prestaties zich doorzet.⁸⁵⁶ Op 15 januari 2013 schrijft de staatssecretaris in antwoord op schriftelijke vragen van het Tweede Kamerlid De Rouwe (CDA) dat een van de drie redenen voor de uitval en vertraging van de Fyra de *«ni euwe treinstellen zijn, die op dit moment geoptimaliseerd worden»*.⁸⁵⁷ Zij laat zowel in de brief als in de beantwoording van de schriftelijke vragen achterwege dat voor elke ingezette trein een tweede trein als reserve achter de hand wordt gehouden en dat buitengewone inspanningen nodig zijn om de Fyra in dienst te houden, onder meer door onderhoudsbedrijf NedTrain (zie §9.6). Staatssecretaris Mansveld ziet het ook niet als haar taak om zich daarin te verdiepen, zo blijkt uit het openbare verhoor met de staatssecretaris:

Mevrouw **Bergkamp**: *«Was u er op dat moment van op de hoogte dat met name NedTrain een enorme inspanning moest doen om al die ballen in de lucht te houden?»*

Mevrouw **Mansveld**: *«Nee, daar was ik niet van op de hoogte. Het is voor mij ook niet relevant, want de betrouwbaarheid van de trein is een zaak van de vervoerder. Hoe die betrouwbaarheid wordt georganiseerd, is ook een zaak van de vervoerder. In welke mate er wel of geen onderhoud moet worden gepleegd of hoe dat door de vervoerder wordt georganiseerd, daar ben ik niet van op de hoogte. (...) Het is belangrijk dat aan de eisen die gesteld zijn in de concessie, zoals de punctualiteit, wordt voldaan. De hoe-vraag is echter een vraag voor de vervoerder. Als een vervoerder ervoor kiest om veel onderhoud te doen of om de trein na een relatief laag aantal kilometers weer de garage in te laten gaan, om het zo maar te zeggen, is dat wat mij betreft aan hem. Voor mij is belangrijk wat het resultaat is van de inspanningen. Dat is namelijk de concessie.»*⁸⁵⁸

De commissie concludeert dat uit de brief van de staatssecretaris, met daarin een eenzijdige nadruk op de verbeterende punctualiteitscijfers van de Fyra, zonder te noemen welke buitenproportionele inspanningen daarvoor nodig zijn, het beeld kan ontstaan dat het steeds beter gaat met de Fyra's. Uit de brief wordt echter niet duidelijk dat het materieel grote betrouwbaarheidsproblemen heeft en dat er veel inspanningen nodig zijn om de geleverde prestatie te realiseren. De commissie is van oordeel dat de staatssecretaris de Tweede Kamer daarmee onvolledig heeft geïnformeerd en op het verkeerde been heeft gezet.

⁸⁵⁵ Kamerstuk II 2012/13, 29 984, nr. 378.

⁸⁵⁶ Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 374.

⁸⁵⁷ Aanhangsel van de Handelingen II 2012/13, 973.

⁸⁵⁸ Verslag openbare verhoor van mevrouw Mansveld, staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, 12 juni 2015.

Rol van de veiligheid bij besluit met de Fyra te stoppen in 2013

Op 3 juni 2013 wordt publiekelijk bekend dat NS met de Fyra wil stoppen. NS geeft diezelfde dag een mondelinge toelichting aan staatssecretaris Mansveld, gevolgd door een brief. De staatssecretaris meldt de Tweede Kamer nog dezelfde dag per brief dat NS het «voornemen» heeft om niet meer met de Fyra te willen rijden. De brief van NS stuurt zij als bijlage mee. Ook stuurt zij een brief van NMBS over de Fyra mee.⁸⁵⁹

Staatssecretaris Mansveld zegt op 3 juni 2013 op Radio 1 het besluit van NS verstandig te vinden, maar wel de onderbouwing van het besluit te willen hebben. De volgende dag worden vragen over de Fyra gesteld in het wekelijkse vragenuur van de Tweede Kamer. De staatssecretaris zegt dan: *«Ik wil hier drie woorden benadrukken: zorgvuldigheid, juistheid en het tempo van de informatie. Tot gisteren keken we naar het verleden. Vanaf nu hebben we veel vragen richting de toekomst. Ik zal alle informatie op zorgvuldigheid en op juistheid beoordelen. (...) Ik heb gisteren gezegd dat ik het een verstandig besluit vind op basis van wat ik heb gezien en gehoord, zeker wat betreft de veiligheid en betrouwbaarheid. Dat is mijn eerste antwoord. Ik blijf bij wat ik zei over de zorgvuldigheid en juistheid. Ik zal mijn uiterste best doen om het oordeel van het kabinet voor het weekend aan de Kamer te doen toekomen, met daaronder de feiten.»*⁸⁶⁰ De staatssecretaris zegt het besluit van NS dus mede vanwege de veiligheid verstandig te vinden. In de brief van de dag ervoor, 3 juni 2013, noemt NS de veiligheid echter helemaal niet als reden om te stoppen. In de brief en in haar persbericht van 3 juni wijst NS erop dat de Fyra niet voldoende betrouwbaar is en niet voldoende bedrijfszeker te krijgen is. NMBS verwijst in zijn brief wel nadrukkelijk naar de veiligheid.⁸⁶¹

Mevrouw Bergkamp: *«U noemde veiligheid ook in die tekst. Op de informatie van welke partijen was dat gebaseerd?»*

Mevrouw Mansveld: *«Ik heb wat interviews gezien. Daarin is kort gesproken. Ik meen me te herinneren dat in de presentaties van de organisaties ook op enig moment het woord «veiligheid» is gebruikt. In die zin heb ik de woorden «veiligheid» en «betrouwbaarheid» gebruikt. Toen ik de informatie had uit het NS-rapport, de second opinion van Mott MacDonald, bleek nadrukkelijk dat het om de betrouwbaarheid ging.»*

Mevrouw Bergkamp: *«Wij hadden het net over het beeld dat in de Kamer werd geschetst. Als een staatssecretaris het woord «veiligheid» gebruikt, ontstaat er wel een bepaald beeld over de treinen. Uiteindelijk is in het rapport van Horvat, op basis van het onderzoek dat namens u is uitgevoerd, geconcludeerd dat de trein voldeed aan de wettelijke veiligheidsregels. Betekent dit dat u op dat moment te veel bent meegegaan in de mediaoptredens?»*

Mevrouw Mansveld: *«Ik heb, zoals ik al zei, het beeld dat ik op dat moment had verwoord, met woorden die toen gebruikt zijn. Ik heb ook gezegd dat ik dat deed met de informatie die ik toen had. In de dagen daarna kwamen alle rapporten vrij, ook de validatie van ARCADIS die was gedaan om te kijken hoe dingen gelopen waren, dus het technische rapport, het rapport van Mott MacDonald en nog een rapport dat door de*

⁸⁵⁹ Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 402.

⁸⁶⁰ Handelingen II 2012/13, nr. 90, item 2, pp. 2–5.

⁸⁶¹ NMBS schrijft: *«Bij dit besluit heeft vooral ook een rol gespeeld dat bij inzet van het Fyra materieel de veiligheid van het reizend publiek moet zijn gewaarborgd en hier nu aan getwijfeld kan worden.»* (Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 402 (bijlage)).

NMBS was gemaakt, meen ik. Daaruit bleek dat hoofdzakelijk de betrouwbaarheid het probleem was.»⁸⁶²

De uitspraken van de staatssecretaris vallen ook AnsaldoBreda op. Op 7 juni 2013 stuurt AnsaldoBreda een brief aan minister Schultz van Haegen, staatssecretaris Mansveld en minister Dijsselbloem. Daarin schrijft AnsaldoBreda onder meer dat het niet duidelijk is waarop de uitspraak van staatssecretaris Mansveld over de veiligheid en betrouwbaarheid van de Fyra is gebaseerd, aangezien zij op dat moment de rapporten over de technische staat van de Fyra nog niet had ontvangen.

De commissie is van oordeel dat het ongepast was van staatssecretaris Mansveld om op 3 en 4 juni 2013 te schermen met het begrip «veiligheid» in haar communicatie over de besluitvorming over de Fyra. Het Tweede Kamerlid Slob (ChristenUnie) plaatste tijdens zijn openbare verhoor een algemene opmerking over de lading van de term «veiligheid».

De heer **Slob**: *«Je gaat inderdaad niet zeggen: duw maar even door als het om veiligheidszaken gaat, omdat je weet dat het grote gevolgen kan hebben als daarin fouten gemaakt worden. Als een trein niet op tijd remt – we hebben dat helaas een paar keer meegemaakt – kan dat heel veel slachtoffers tot gevolg hebben. Dat wil je niet voor je rekening nemen.»⁸⁶³*

De commissie is van oordeel dat de staatssecretaris op dat moment zorgvuldig had moeten omgaan met het beladen begrip «veiligheid» en dat de staatssecretaris dit in dit verband onterecht en te lichtvaardig heeft gebruikt.

Communicatie kabinet over NS-besluit om met de Fyra te stoppen in 2013
Zowel NMBS als NS besluit eind mei 2013 definitief te stoppen met de Fyra. Het directiecomité van NMBS neemt de beslissing iets eerder dan NS en informeert NS en staatssecretaris Mansveld hier direct over. Ook de afspraak over het naar buiten treden over de besluitvorming stemmen NMBS, NS en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu gezamenlijk af. De NS-directie stelt zowel de concessieverlener als de aandeelhouder op 30 mei 2013 op de hoogte van het NS-besluit om te stoppen met de Fyra.

De minister van Financiën wil zich echter een eigen oordeel over het stopbesluit vormen en vraagt aan NS om het besluit nog niet openbaar te maken, hetgeen door NS wordt ingewilligd. Als gevolg daarvan kan NS niet gelijktijdig met NMBS op 31 mei 2013 met het besluit naar buiten treden. Het beeld ontstaat zo dat NMBS de Nederlandse partijen heeft verrast, maar dat is niet het geval.

De staatssecretaris informeert de Tweede Kamer op 31 mei 2013 dat «NS haar besluitvorming ten aanzien van het V250-materieel nog niet [heeft] afgerond.»⁸⁶⁴ Nadat De Telegraaf op 3 juni 2013 met een nieuwsbericht komt, komen NS en de staatssecretaris met het nieuws naar buiten dat ook NS met de treinen gaat stoppen. Er is dan in de informatie aan de Tweede Kamer inmiddels sprake van een «voorgenomen» besluit van NS. De staatssecretaris informeert de Tweede Kamer dan, op 4 en op 19 juni 2013, dat op woensdagavond (29 mei) doorgaan met de Fyra voor beide

⁸⁶² Verslag openbare verhoor van mevrouw Mansveld, staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, 12 juni 2015.

⁸⁶³ Verslag openbare verhoor van de heer Slob, Tweede Kamerlid, 8 juni 2015.

⁸⁶⁴ Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 401.

bedrijven niet langer een optie was en dat NS het besluit in de raad van bestuur heeft gehad.⁸⁶⁵

De commissie constateert dat de ingreep van de minister van Financiën heeft geleid tot aanpassing van de communicatie over de status van het besluit van NS en van de datering rond de besluitvorming binnen NS. De commissie beoordeelt de communicatie van het kabinet als bepaald inaccuraat.

Bevoegdheden van de ILT bij de vergunningverlening

Naar aanleiding van het besluit van NS in mei 2013 om te stoppen met de Fyra, stuurt staatssecretaris Mansveld op 17 juni 2013 een brief aan de Tweede Kamer waarin zij het proces van vergunningverlening voor de Fyra uiteenzet. Zij wijst erop dat de bevoegdheden van de ILT in de vergunningverlening begrensd zijn. De verantwoordelijkheid voor het vaststellen of een voertuig conform de technische eisen is gebouwd, ligt volgens de staatssecretaris bij de keuringsinstantie. Over de activiteiten van de ILT schrijft de staatssecretaris: «De ILT beoordeelt het dossier van de vergunningaanvrager op volledigheid en controleert of het proces op de juiste wijze is doorlopen. Als aan alle eisen is voldaan, wat moet blijken uit het door de keuringsinstantie opgestelde technisch dossier met alle bewijsstukken, is de ILT wettelijk verplicht de vergunning af te geven.»⁸⁶⁶ Met andere woorden: de staatssecretaris schrijft dat de ILT uitsluitend een controle op papier (het «technisch dossier») mag uitvoeren en dan de vergunning moet verlenen.

In haar brief kondigt de staatssecretaris aan een audit te laten uitvoeren naar het proces van vergunningverlening. De volgende dag, 18 juni 2013, worden allerlei feitelijke vragen van de vaste Kamercommissie voor Infrastructuur en Milieu over de Fyra beantwoord. De vaste Kamercommissie vraagt onder meer hoe het kan dat de ILT de trein heeft toegelaten en of de inspectie alleen een papieren controle heeft uitgevoerd of zelf heeft geïnspecteerd.⁸⁶⁷

Het aan de Tweede Kamer toegezegde auditrapport wordt op 30 januari 2014 aan de Tweede Kamer gestuurd. In het auditrapport wordt gesteld: «*Inspectie Leefomgeving en Transport heeft formeel geen mogelijkheid om de ontwerp- en productiekwaliteit van materieel te toetsen, anders dan op basis van het door de onafhankelijke keuringsinstantie(s) aangeleverde dossier. (...) Uiteraard mag Inspectie Leefomgeving en Transport zich vergewissen van de juistheid van het dossier, door bijvoorbeeld aanvullende vragen te stellen, nadere duiding te verlangen of aanvullende documenten te verlangen voor zover deze niet zijn bijgeleverd. De formele bevoegdheid van Inspectie Leefomgeving en Transport strekt echter niet zover dat zij de keuringsinstantie kan opdragen bijvoorbeeld testen opnieuw uit te voeren of aanvullende testen uit te voeren, of om zelf testen of keuringen uit te mogen voeren bij de fabrikant. Uit de Europese regelgeving volgt dat de verantwoordelijkheid voor de toetsing is neergelegd bij onafhankelijke keuringsinstanties en niet bij de lidstaten.*»⁸⁶⁸ Net als in de Tweede Kamerbrief van staatssecretaris Mansveld van 17 juni 2013 wordt dus in het auditrapport gesteld dat de ILT uitsluitend een papieren controle mag uitvoeren.

⁸⁶⁵ Handelingen II 2012/13, 90, item 2, p. 2.

⁸⁶⁶ Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 406.

⁸⁶⁷ Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 407.

⁸⁶⁸ Kamerstuk II 2013/14, 22 026, nr. 452 (bijlage).

De heer Borger van keuringsinstantie Lloyd's en de heer Van Herwaarden, inspecteur bij de ILT, stellen echter in hun openbare verhoor dat de ILT wel degelijk naar de treinen mag kijken. De heer Van Herwaarden verwijst daarbij naar het brede mandaat van de ILT. Uit de spoorwegveiligheidsrichtlijn volgt dat de ILT het mandaat heeft om alle onderzoeken en inspecties te verrichten die nodig zijn voor de uitvoering van haar taken.⁸⁶⁹ Wel geldt dat de ILT de beoordeling van de keuringsinstantie uitsluitend in twijfel mag trekken als daar gerede aanleiding toe bestaat (zie §8.7). Gerede twijfel kan volgens een officiële aanbeveling van de Europese Commissie met name rijzen op grond van eerder in het vergunningverleningsproces door de ILT uitgevoerde controles van door de keuringsinstantie geleverde documentatie of wanneer uit ervaring blijkt dat vergelijkbare treinen of onderdelen daarvan niet voldoen aan de eisen.⁸⁷⁰

Mevrouw Bergkamp: *«Het rapport van Horvat waaraan u refereert, stelt dat de inspectie zelf geen treinen mag keuren. Wij hebben gesproken met de heer Borger van de keuringsinstantie van Lloyd's en ook met inspecteur Herwaarden en die zeggen dat er natuurlijk wel naar die treinen gekeken mag worden, dat die natuurlijk geïnspecteerd mogen worden. Hoe zit dat nu eigenlijk?» (...)*

Mevrouw Mansveld: *«Inderdaad mogen de individuele inspecties van de landen binnen Europa formeel geen werk overdoen. Willen zij daadwerkelijk gaan kijken en fysiek gaan inspecteren, moet er sprake zijn van «justified doubt», gerede twijfel. Dat de inspectie dat niet heeft gedaan, wetende dat Lloyd's zijn traject goed doorlopen heeft, is dus een onderdeel van de manier waarop de toelating van een type plaatsvindt.» (...)*

Mevrouw Bergkamp: *«Er is een audit uitgevoerd en in het kader daarvan werd gezegd dat de inspectie zelf geen treinen mag keuren. U vertelt een wat genuanceerder verhaal. Dat staat niet in de audit en dat is ook niet opgenomen in de antwoorden aan de Kamer. Mijn vraag is of de Kamer dan wel goed is geïnformeerd.»*

Mevrouw Mansveld: *«Ja, de Kamer is goed geïnformeerd. Het enige moment waarop de ILT dat mag, is als dat zij de toelating van de treinen bevestigt, dus bij de typegoedkeuring. Op dat moment kan zij bekijken of er gerede twijfel is in het eerdere traject. Dat is niet aan de orde geweest, dus had de ILT verder geen reden om naar de treinen te kijken en dus klopt ook het antwoord uit de audit.»*

Mevrouw Bergkamp: *«Dat staat dus niet in de informatie die via de audit naar de Kamer is gegaan. Daar staat dus niet in: er was geen gerede twijfel aanwezig bij de ILT, waardoor er niet is gekeken naar de treinen. (...) Horvat heeft dus niet aangegeven in het auditrapport dat de ILT er naar had kunnen kijken bij gerede twijfel, maar er was geen gerede twijfel. Dat is toch een belangrijk deel van de informatie die ontbreekt.»⁸⁷¹*

De commissie concludeert dat staatssecretaris Mansveld de Tweede Kamer – met haar brief van 17 juni 2013 en door middel van het auditrapport van januari 2014 – ten minste onvolledig en strikt genomen onjuist heeft geïnformeerd over de bevoegdheden van de ILT in het proces van vergunningverlening.

⁸⁶⁹ PbEU 2004, L220, Art. 17.

⁸⁷⁰ PbEU 2014, L 355, 62.

⁸⁷¹ Verslag openbare verhoor van mevrouw Mansveld, staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, 12 juni 2015.

Informatie over doorverkoop van Fyra's in 2014

Op 17 maart 2014 komen AnsaldoBreda en NS tot een schikking waarmee een einde komt aan de gerechtelijke procedures over de Fyra waarin zij verwickeld waren. Onderdeel van de schikking is een gezamenlijk overeengekomen persbericht van AnsaldoBreda en NS, dat op dezelfde dag wordt gepubliceerd. In dit bericht wordt vermeld: «*In geval van een succesvolle herverkoop, is er in de overeenkomst bepaald dat NS een extra betaling per verkochte trein ontvangt van AB, met een maximum van € 21 miljoen*»⁸⁷² Opmerkelijk is dat in de persberichten van NS en AnsaldoBreda niet wordt gemeld dat NS slechts betalingen ontvangt voor de verkoop van trein 7 tot en met 12.

Het persbericht van NS en AnsaldoBreda leidt de volgende dag tot vragen in het wekelijkse vragenuur van de Tweede Kamer aan de aandeelhouder van NS, minister Dijsselbloem. De minister antwoordt bevestigend op de vraag of hij de Tweede Kamer uitvoerig wil informeren over «*alle ins en outs van de afspraken die zijn gemaakt en van alle risico's die er wellicht nog aan de afspraken kleven.*»⁸⁷³ Op 21 maart 2014 informeert hij de Tweede Kamer schriftelijk over de getroffen schikking. Ook minister Dijsselbloem noemt echter de details van de afspraak over de doorverkoop van treinen niet, hoewel hij daarover wel is geïnformeerd. Hij schrijft: «*De door NS te ontvangen € 125 miljoen wordt volledig gedekt door een bankgarantie. Verder is met AnsaldoBreda overeengekomen dat bij verkoop van de treinen NS meedeelt in de opbrengst; in het meest gunstige scenario levert dat een additionele bate op van € 21 miljoen.*»⁸⁷⁴

De commissie vindt het ongepast dat de minister van Financiën de Tweede Kamer onvolledig heeft geïnformeerd en daardoor op het verkeerde been heeft gezet door niet te melden dat NS pas vanaf de zevende doorverkochte trein geld ontvangt. Deze onvolledigheid klemt des te meer daar hij had toegezegd de Tweede Kamer uitvoerig te informeren over alle ins en outs van de afspraken die zijn gemaakt.

11.3 Andere informatiestromen van de Tweede Kamer

De Tweede Kamer is niet alleen afhankelijk van het kabinet als het gaat om haar informatievoorziening. Zij beschikt over meerdere instrumenten om in haar informatiebehoefte te voorzien en haar informatiepositie te versterken. Die instrumenten zet de Tweede Kamer op dit dossier geregeld in.

De Tweede Kamer heeft de aanleg van de HSL-Zuid in 1996 aangewezen als zogenoemd «groot project»⁸⁷⁵. De aanwijzing tot een groot project moet beschouwd worden als een signaal van de Tweede Kamer dat, in afwijking van de normale controle- en informatieprocedures, een verhoogd attentieniveau van Tweede Kamer en regering gewenst is. Door de HSL-Zuid als groot project te benoemen, ontvangt de Tweede Kamer tweemaal per jaar een voortgangsrapportage van de verantwoordelijke bewindspersoon, waarbij eenmaal per jaar een accountantsrapport is gevoegd. Bij de interpretatie van deze rapportages worden Tweede Kamerleden ondersteund door analyses en adviezen van het Bureau

⁸⁷² Gezamenlijk persbericht NS en AnsaldoBreda, 17 maart 2014.

⁸⁷³ Handelingen II 2013/14, nr. 64, item 4, pp. 1–3.

⁸⁷⁴ Kamerstuk II 2013/14, 22 026, nr. 455, p. 1.

⁸⁷⁵ Conform de Regeling Grote Projecten.

Onderzoek en Rijksuitgaven, dat is opgericht op advies van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten. Hoewel de status van groot project met name ziet op aanlegaspecten, verschuift de informatievoorziening in de voortgangsrapportages gaandeweg de bouw van de HSL-Zuid in de richting van zaken die het vervoer, de concessie en het materieel betreffen.

Naast deze periodieke rapportages doet de Tweede Kamer in de loop van de jaren ook zelf onderzoek of laat zij onderzoek doen:

- Vóór het definitieve besluit tot aanleg van de HSL-Zuid in 1996 geeft de Tweede Kamer het onderzoeksbureau Moret Ernst & Young opdracht een vrij uitgebreide second opinion te geven op rapporten die de Tweede Kamer van het kabinet ontvangt over de aanleg van de HSL-Zuid. De opstellers van die second opinion stellen kwesties aan de orde over de doelmatigheid van de tracékeuze en de ontwerpsnelheid van de HSL-Zuid.⁸⁷⁶
- In 2003 doet de Algemene Rekenkamer op verzoek van de Tweede Kamer onderzoek naar de risicoreservering voor de HSL-Zuid en de Betuweroute. De Algemene Rekenkamer stelt in het rapport onder meer dat de noodzaak van vertrouwelijke behandeling van informatie over de HSL-Zuid onvoldoende is beargumenteerd, als de minister in zijn algemeenheid stelt dat de onderhandelingspositie (en daarmee het financiële belang) van de Staat geschaad zou kunnen worden.⁸⁷⁷
- Onder voorzitterschap van de heer Duivesteyn (PvdA) doet de Tweede Kamer in 2004 onderzoek naar de kostenoverschrijdingen en vertragingen bij de bouw van de HSL-Zuid, waarbij ook enkele conclusies worden getrokken met betrekking tot het vervoer over de HSL-Zuid en de wijze waarop de vervoersconcessie is aanbesteed.⁸⁷⁸
- In 2006 doet een parlementaire werkgroep, geformeerd uit de vaste Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat, onder voorzitterschap van mevrouw Dijkema (PvdA), onderzoek naar de vertraagde ingebruikname van de HSL-Zuid. De werkgroep is als gevolg van een lopende juridische procedure tegen de Staat en verkiezingen voor de Tweede Kamer vroegtijdig ontbonden. De tussenrapportage van het onderzoek bevat veel informatie over vervoerskwesties.⁸⁷⁹ Deze tussenrapportage wordt echter niet openbaar gemaakt en ook niet anderszins ter kennisgeving aan Tweede Kamerleden beschikbaar gesteld. De tussenrapportage wordt vertrouwelijk bewaard. Pas in 2013 besluit de vaste Kamercommissie om de tussenrapportage openbaar te maken.
- Op verzoek van de Tweede Kamer doet de Algemene Rekenkamer in 2007 onderzoek naar de risicobeheersing van de HSL-Zuid. De Algemene Rekenkamer concludeert onder meer dat de exploitatiefase van de HSL-Zuid veel onzekerheden en risico's kent. Deze betreffen de startdatum van het personenvervoer (de tijds beschikbaarheid van de hogesnelheidstreinen is onzeker), de kwaliteit van de dienstverlening (er bestaat twijfel over de punctualiteit van het hsl-vervoer) en de financiële opbrengsten (de reizigersaantallen vallen mogelijk lager uit dan bij het sluiten van de concessieovereenkomst door HSA werd verondersteld).⁸⁸⁰

⁸⁷⁶ Moret Ernst & Young (29 augustus 1996).

⁸⁷⁷ Kamerstuk II 2002/03, 28 724, nr. 8.

⁸⁷⁸ Kamerstuk II 2004/05, 29 283, nr. 8.

⁸⁷⁹ Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 382 (bijlage).

⁸⁸⁰ Kamerstuk II 2006/07, 31 072, nr. 2.

- Op verzoek van de Tweede Kamer brengt de Technische Universiteit Delft in 2007 een onderzoek uit naar de invoering van ERTMS op de HSL-Zuid. De onderzoekers van de Technische Universiteit Delft concluderen onder meer dat de institutionele omgeving de ontwikkeling en invoering van ERTMS complex heeft gemaakt en dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat de rol van architect of systeemintegrator moet nemen bij invoering van ERTMS op de HSL-Zuid.⁸⁸¹
- In 2014 biedt de Algemene Rekenkamer op eigen initiatief een rapportage aan over de HSL-Zuid. De rapportage bevat geen conclusies en aanbevelingen, maar geeft in meerdere infographics een beeld van relevante kwesties ten aanzien van aanleg- en vervoersaspecten van de HSL-Zuid.⁸⁸²
- Ten slotte stelt de Tweede Kamer in 2013 deze parlementaire enquête in naar aanleiding van de problemen met de Fyra.

De verschillende onderzoeken helpen Tweede Kamerleden bij het uitvoeren van hun controlerende taak. Deze onderzoeken zijn – zeker gezien de wisseling van Tweede Kamerleden en fractiemedewerkers (zie kader) – van groot belang voor de kennisoverdracht en het historisch besef in het Fyra-dossier.

Vele woordvoerders door de jaren heen

Tussen 1999 en 2014 wisselt de Tweede Kamer vijf keer van samenstelling (verkiezingen in 2002, 2003, 2006, 2010 en 2012). In deze periode zijn er 56 verschillende Tweede Kamerleden actief als woordvoerder op dit dossier. Geen van deze Tweede Kamerleden is gedurende de volledige onderzoeksperiode woordvoerder. Dit betekent dat er niet automatisch sprake is van een institutioneel geheugen en historisch besef. Tweede Kamerleden moeten zelf actief op zoek naar documentatie uit het verleden om bijvoorbeeld het nieuwe vervoersaanbod te vergelijken met de afspraken uit het verleden. Nieuwe Tweede Kamerleden leggen overigens nieuwe accenten en passen een andere stijl toe, maar zetten over het algemeen de inhoudelijke lijn van eerdere woordvoerders voort.

Vertrouwelijk informeren van de Tweede Kamer

Vanwege de aanbestedings- en bedrijfsgevoelige aard van informatie over de vervoersconcessie informeren bewindspersonen de Tweede Kamer geregeld door middel van vertrouwelijke brieven, die ter vertrouwelijke inzage worden gelegd in de Tweede Kamer. Ook vinden met enige regelmaat besloten overleggen en briefings plaats tussen de vaste Kamercommissie en bewindspersonen. De Tweede Kamer is op die manier wel op de hoogte, maar zij kan de informatie niet in openbare debatten gebruiken. Bovendien kunnen Tweede Kamerleden de informatie niet toetsen. Dit belemmert de Tweede Kamer bij het uitvoeren van haar taken. Om deze reden weigeren Tweede Kamerleden in enkele gevallen vertrouwelijke stukken te bestuderen en besloten bijeenkomsten bij te wonen. In 2001 is dat aan de orde als minister Netelenbos de Tweede Kamer wil informeren. Het Tweede Kamerlid Slob (ChristenUnie) zegt over het vertrouwelijk informeren van de Tweede Kamer het volgende tijdens zijn openbare verhoor:

⁸⁸¹ Stoop, J.A., Baggen, J.H. et al. (23 mei 2007).

⁸⁸² Kamerstuk II 2013/14, 22 026, nr. 462 (bijlage).

De heer **Slob**: «*De Kamer heeft het trouwens een paar keer ook geweigerd, zeg ik kijkend naar dit dossier (...). Minister Netelenbos (...) heeft ook een keer in de gang van de Kamer gestaan met een behoorlijk groot aantal ambtenaren bij zich. (...) Maar de Kamercommissie weigerde om in beslotenheid met haar te vergaderen. Ze konden dus weer terug naar het ministerie (...)*»⁸⁸³

In 2012 laat de vaste Kamercommissie voor Infrastructuur en Milieu minister Schultz van Haegen zelfs weten louter in de openbaarheid geïnformeerd te willen worden over het HSL-Zuiddossier. Het Tweede Kamerlid Hofstra (VVD) omschrijft in zijn openbare verhoor het ongemak van Tweede Kamerleden over het vertrouwelijk inzien van stukken of het bijwonen van besloten overleggen:

De heer **Hofstra**: «*Na 16, 17 jaar parlementaire ervaring zeg ik ook: je moet het nooit doen. Je kunt er namelijk alleen maar mee onderuitgaan, want op een gegeven moment verspreek je je en denk je: oh, dat had ik helemaal niet mogen zeggen. Je kunt er dus eigenlijk niks mee. Je bent natuurlijk nieuwsgierig; dat is iedereen. Ik geloof echter niet dat het af en toe zonder kan, maar in deze mate ...*»⁸⁸⁴

Het Tweede Kamerlid Slob (ChristenUnie) doet tijdens zijn openbare verhoor de suggestie om nut en noodzaak van vertrouwelijke behandeling vooraf te laten toetsen:

De heer **Slob**: «*Er moet heel goed duidelijk zijn wat het doel is en er moet ook – het zou mooi zijn als dat van tevoren, bijvoorbeeld door een voorzitter, al kon worden beoordeeld – een inschatting worden gemaakt of het echt noodzakelijk is dat het in beslotenheid plaatsvindt.*»⁸⁸⁵

Ook de Algemene Rekenkamer stelt, in 2003, dat de noodzaak van vertrouwelijke behandeling van informatie over de HSL-Zuid onvoldoende is beargumenteerd, als de minister in zijn algemeenheid stelt dat de onderhandelingspositie (en daarmee het financiële belang) van de Staat geschaad zou kunnen worden.⁸⁸⁶ De commissie beveelt de Tweede Kamer aan terughoudend te zijn met het ontvangen van vertrouwelijke informatie en het voeren van besloten overleggen. Indien de Tweede Kamer kennisneemt van vertrouwelijke informatie en tot het oordeel komt dat van vertrouwelijkheid geen sprake zou moeten zijn, kan zij daarover het gesprek aangaan met de afzender.

Van besloten overleggen wordt in de Tweede Kamer geen verslag gemaakt. Dat maakt het bij wisselingen van woordvoerders – en ook bij parlementaire onderzoeken – moeilijker na te gaan wat er in het verleden op het dossier is gewisseld. In dit dossier heeft de commissie eenmaal een verslag van een besloten overleg aangetroffen (zie §5.6). Dit stelde de commissie in staat te reconstrueren wat er in dat overleg gewisseld is en zorgt daarmee in ieder geval achteraf voor transparantie. De commissie is van mening dat het opstellen van verslagen van besloten overleggen de standaardwerkwijze van de Tweede Kamer moet zijn.

⁸⁸³ Verslag openbare verhoor van de heer Slob, Tweede Kamerlid, 8 juni 2015.

⁸⁸⁴ Verslag openbare verhoor van de heer Hofstra, vm. Tweede Kamerlid, 21 mei 2015.

⁸⁸⁵ Verslag openbare verhoor van de heer Slob, Tweede Kamerlid, 8 juni 2015.

⁸⁸⁶ Kamerstuk II 2002/03, 28 724, nr. 8.

In dit dossier is informatie een enkele keer ook tijdelijk ter vertrouwelijke inzage gelegd in de Tweede Kamer. Dat betekent dat deze informatie na een periode van enkele weken niet meer beschikbaar is voor Tweede Kamerleden. Hierbij is voor toekomstige woordvoerders niet meer na te gaan welke informatie destijds gewisseld is. De commissie heeft deze informatie overigens op grond van haar enquêtebevoegdheden ontvangen van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. De commissie is niet overtuigd van nut en noodzaak van het *tijdelijk* ter inzage leggen van vertrouwelijke informatie en raadt de Tweede Kamer deze werkwijze af.

Lobbyactiviteiten NS

Een ander onderdeel van de informatievoorziening aan de Tweede Kamer betreft de informatie die rechtstreeks van NS komt. De commissie constateert dat NS een actieve lobby voert, waarbij parlementariërs geregeld gevraagd en ongevraagd worden voorzien van informatie. Tweede Kamerleden kunnen die informatie al naar gelang hun eigen afweging benutten in overleggen met bewindspersonen. Het Tweede Kamerlid Slob (ChristenUnie) merkt daarover het volgende op tijdens zijn openbare verhoor.

De heer **Slob**: *«Ik heb niet de indruk dat de Kamer te veel luisterde naar de NS. Dát de Kamer naar de NS luisterde, is denk ik heel logisch. Uiteindelijk gaat iedere fractie over de eigen afwegingen die ze maakt, hoe ze een debat ingaat en welke vragen ze stelt.»*⁸⁸⁷

Het Tweede Kamerlid Hofstra (VVD) bevestigt tijdens zijn openbare verhoor de actieve lobby van NS, maar plaatst daarover een kritischer kanttekening dan de heer Slob (ChristenUnie).

De heer **Hofstra**: *«NS heeft nooit hoeven klagen over haar invloed in Den Haag, ook al rechtvaardigde het gedrag van NS dat niet altijd. (...) In het algemeen: NS schaakte gewoon vrolijk op twee borden. Ze schaakte met het kabinet en ze schaakte met de Kamer.»*⁸⁸⁸

De commissie constateert met de heer Hofstra (VVD) dat NS als staatsdeelneming inderdaad op twee borden schaakt. Het bedrijf probeert beleidsbeslissingen niet alleen te beïnvloeden via overleggen met de concessieverlener en de aandeelhouder, maar ook via contacten met Tweede Kamerleden. Dat is bijvoorbeeld het geval op de volgende momenten:

- in 1999, wanneer NS in de Tweede Kamer steun probeert te verwerven voor een geïntegreerd bod, dat afwijkt van de uitvraag van minister Netelenbos;
- in 2001, wanneer NS een actieve lobby voert in de Tweede Kamer voor een onderhandse gunning van het vervoer over de HSL-Zuid, nog voordat minister Netelenbos een definitief besluit heeft genomen om het vervoer aan te besteden;
- in 2002, wanneer NS een actieve lobby in de Tweede Kamer voert om een korting op de gebruiksvergoeding te bedingen.

Uit het openbare verhoor met Tweede Kamerlid Hofstra (VVD) blijkt dat hij deze werkwijze van NS niet chic vindt.

⁸⁸⁷ Verslag openbare verhoor van de heer Slob, Tweede Kamerlid, 8 juni 2015.

⁸⁸⁸ Verslag openbare verhoor van de heer Hofstra, vm. Tweede Kamerlid, 21 mei 2015.

De heer **Hofstra**: «Ik zie het zo: NS is een staatsbedrijf, en de directie van NS heeft geregeld overleg met de minister of de top van het departement. Ik vind dat daar een zekere fatsoensnorm bij hoort. We weten allemaal dat er overleg met de Kamer is – dat is ook heel goed en noodzakelijk – maar mijn stijl zou het zijn om als directeur van NS gewoon met open vizier met de minister te praten. Als we het op een punt niet eens zouden zijn, zou ik zeggen: beste Karla, ik ga nu naar de Kamer. NS was continu bezig op zowel de ene als de andere lijn. Ik kan mij voorstellen dat bewindspersonen of ambtenaren daar weleens genoeg van kregen.»⁸⁸⁹

Daarbij acht de commissie het opmerkelijk, dat NS – nota bene een staatsdeelneming – op sommige momenten een erg eenzijdig beeld schetst. Bij lobbywerkzaamheden voor de tariefrestructie in 2002 werden wél de voordelen voor de reiziger geschetst, maar werd niet duidelijk gemaakt dat dit ook belangrijke positieve gevolgen voor het financiële resultaat van HSA zou hebben.

De commissie is van oordeel dat het NS vrijstaat inzichten en informatie met de Tweede Kamer te delen. Lobbywerkzaamheden ziet zij als inherent onderdeel van het parlementaire werk. Maar zij sluit zich aan bij het oordeel van de heer Hofstra dat het voor een staatsdeelneming – die regelmatig overlegt met de aandeelhouder en met de concessieverlener – niet chic is op deze wijze te opereren.

Ronduit afkeurenswaardig vindt de commissie ten slotte de actieve lobby van NS in 2013 tegen instelling van een parlementaire enquête naar de problemen met de Fyra. De voorzitter van de raad van commissarissen van NS zegt hierover tijdens zijn openbare verhoor:

De heer **Meijer**: «Ik kan mij voorstellen dat je in de fase waarin wij toen verkeerden, waarin kennelijk dat punt al aan de orde was gesteld, je probeerde om je positie te verdedigen. Dat kan ik mij voorstellen. Maar het kan natuurlijk nooit zo zijn dat een bedrijf zich actief bemoeit met de vraag of u een enquête instelt of niet. (...) Uiteindelijk gaat u daarover.»⁸⁹⁰

De commissie is van oordeel dat NS met de actieve lobby tegen de instelling van een parlementaire enquête elementaire politieke fatsoensnormen overschrijdt, hetgeen zij onacceptabel vindt.

11.4 Inbreng Tweede Kamer

De Tweede Kamer stelt zich kritisch op

Gedurende de gehele onderzoeksperiode plaatst de Tweede Kamer over het algemeen scherpe kanttekeningen en toont zij een betrokken en kritische houding. Tijdens zijn openbare verhoor merkt Tweede Kamerlid Slob (ChristenUnie) daarover het volgende op:

De heer **Slob**: «Dan zie je dat de Kamer steeds wel de goede vragen weet te stellen en ook de vinger legt bij ontwikkelingen die er op dat moment zijn. Dat deed ze bijvoorbeeld rond de HSA. Kan die de zware last eigenlijk wel dragen, al is zij die willens en wetens zelf aangegaan?»⁸⁹¹

⁸⁸⁹ Verslag openbare verhoor van de heer Hofstra, vm. Tweede Kamerlid, 21 mei 2015.

⁸⁹⁰ Verslag openbare verhoor van de heer Meijer, vm. voorzitter van de raad van commissarissen NS, 29 mei 2015.

⁸⁹¹ Verslag openbare verhoor van de heer Slob, Tweede Kamerlid, 8 juni 2015.

De commissie signaleert dat de Tweede Kamer de vinger overwegend wel op de zere plek weet te leggen:

- In de periode dat minister Netelenbos overgaat tot openbare aanbesteding van het vervoer over de HSL-Zuid, wijst de Tweede Kamer haar bij herhaling op de vervoerskundige samenhang tussen het hoofdrailnet en de HSL-Zuid, het ontbreken van reciprociteit en een te optimistische verwachting ten aanzien van de terugverdiendoelstelling.

- In 2005 vraagt het Tweede Kamerlid Slob (ChristenUnie) aan minister Peijs of HSA niet op een faillissement afstevent. Tijdens het openbare verhoor wijst hij daar op.

De heer **Slob** (ChristenUnie): «*Er is een aantal keren in de commissievergaderingen (...) de vraag aan de orde geweest of er niet een te grote molensteen om de nek van HSA hing. Het was immers algemeen bekend dat het bedrag dat ze ervoor geboden hadden – zoals u weet was dat een behoorlijk groot bedrag – misschien wel wat te veel van het goede was en dat het misschien ook risico's met zich zou brengen in het vervolg voor een eventueel faillissement.*»⁸⁹²

De Tweede Kamer is dan ook niet verbaasd als zij in 2008 wordt geïnformeerd over de financiële problemen bij HSA.

- In januari 2011 begint de Tweede Kamer zich zorgen te maken over de kwaliteit van de treinen en over de betrouwbaarheid van Ansaldo-Breda. Tijdens een rondetafelgesprek op 26 januari 2012 vraagt het Tweede Kamerlid Aptroot (VVD) aan de topman van de Britse vervoerder Virgin – met een verwijzing naar de ervaringen in Denemarken – naar zijn verwachtingen ten aanzien van de treinen van Ansaldo-Breda. De heer Pacey antwoordt: «*I must not be rude about the Ansaldo trains. (...) I must not be rude but clearly, there is low confidence in these trains because they have a lot of technical difficulties. They have a track record in Denmark of not working, not working in the snow. Our engineers and advisors have a low confidence in the ability of these trains to do the job for which they were bought.*»⁸⁹³

Tijdens een algemeen overleg op 1 februari 2011 stelt het Tweede Kamerlid De Jong (PVV) daarover vervolgens een vraag aan minister Schultz van Haegen. De heer De Jong: «*Ik wil tot slot spreken over de treinen zelf. Dat onderwerp is best belangrijk, lijkt mij zo. Eind dit jaar gaan de treinen van het type V250 [rijden]. Dat is althans de verwachting. De geschiedenis heeft echter uitgewezen dat je nooit weet hoe het in de praktijk uitpakt. Treinen van het type V250 worden op dit moment getest. Zijn deze treinen ook getest op sneeuw? (...) In de afgelopen periode hebben we vaak gesproken over de gevolgen van de sneeuwval voor de treinen. Als deze snelle treinen daarop niet zijn getest, ben ik bang dat we nog een tijdje zouden moeten wachten voordat ze gaan rijden.*»⁸⁹⁴

- In 2012 merkt het Tweede Kamerlid Monasch (PvdA) op dat minister Schultz van Haegen niet alle oplossingen voor de financiële problemen van HSA heeft overwogen, maar in feite louter de optie van het redden van HSA. De heer Monasch: «*Uit alle stukken en hoorzittingen blijkt dat de minister niet alle opties heeft afgewogen maar vanaf het begin heeft ingezet op exploitatie door NS. Waarom heeft de minister dit niet onderzocht? (...) Waarom heeft de minister deze toezegging aan de Kamer geen gestalte gegeven?»*⁸⁹⁵

⁸⁹² Verslag openbare verhoor van de heer Slob, Tweede Kamerlid, 8 juni 2015.

⁸⁹³ Kamerstuk II 2011/12, 22 026, nr. 357.

⁸⁹⁴ Kamerstuk II 2010/11, 22 026, nr. 331.

⁸⁹⁵ Kamerstuk II 2011/12, 22 026, nr. 356.

De bovenstaande voorbeelden zijn een greep uit alle citaten en inbrengen van de Tweede Kamer waarmee zij laat zien overwegend te begrijpen wat er werkelijk speelt en waarin zij een kritische houding toont.

De Tweede Kamer pakt niet door

Alle kritische vragen ten spijt pakt de Tweede Kamer niet door. De Tweede Kamer geeft geregeld in meerderheid een duidelijk statement af, maar de regering echt bijsturen of een contract laten wijzigen gaat de Tweede Kamer te ver. Er is over het algemeen overwegend begrip voor de standpunten en handelingen van het kabinet. Dat blijkt onder meer uit de volgende voorbeelden:

- In 2005 neemt de Tweede Kamer met algemene stemmen een motie aan waarin zij de regering oproept goedkeuring te onthouden aan het vervoersplan van NS indien de frequentie of de loop van bestaande binnenlandse intercity's wordt veranderd louter omwille van een beter exploitatieresultaat van de HSL-Zuid.⁸⁹⁶ Het gaat hierbij om het bedieningsniveau op het hoofdrailnet rond de HSL-Zuid, bijvoorbeeld het verlagen van de frequenties van intercity's van Amsterdam naar Rotterdam en van Den Haag naar Breda. Als uit het vervoersplan van 2012 toch blijkt dat de dienstregeling op het reguliere spoornet versoberingen ondergaat vanwege de komst van het hsl-vervoer, accepteert de Tweede Kamer dat uiteindelijk.
- In 2005 formeert de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat vanuit haar midden een parlementaire werkgroep, die onder leiding van het Tweede Kamerlid Dijkema (PvdA) onderzoek doet naar de vertraagde ingebruikname van de HSL-Zuid. Om over informatie van de Staat te kunnen beschikken ondertekent de werkgroep een informatieprotocol met de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Financiën. In dit protocol staat dat de betrokken ministers bepalen welke opgevraagde informatie vertrouwelijk is en dat alle vertrouwelijke informatie binnen de werkgroep blijft en niet openbaar wordt gemaakt. Dit informatieprotocol maakt de werkgroep bij voorbaat tandoel. De werkgroep gaat akkoord met deze afspraken met het departement. Ze kiest er niet voor terug te gaan naar de Tweede Kamer om de werkgroep een formele status te laten verkrijgen. Als de werkgroep vervolgens vroegtijdig wordt ontbonden maar wel een tussenrapportage⁸⁹⁷ nalaat, besluit de vaste Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat deze tussenrapportage niet vertrouwelijk ter inzage te leggen voor Tweede Kamerleden, maar louter vertrouwelijk te bewaren.
- De Tweede Kamer neemt in 2009 een motie aan waarin zij de regering verzoekt zich ook met de komst van de HSL-Zuid tot het uiterste in te zetten om de dienstverlening van de Benelux-trein minimaal op het huidige peil te houden.⁸⁹⁸ Behalve de VVD en de Lijst Verdonk stemmen alle fracties voor deze motie. De Tweede Kamer neemt genoegen met het feit dat de Benelux-trein verdwijnt.
- Op 2 juli 2013 organiseert de vaste Kamercommissie voor Infrastructuur en Milieu een rondetafelgesprek met deskundigen op het gebied van aanbestedingsrecht. De centrale vraag van de vaste Kamercommissie is of het is toegestaan – gelijktijdig met de voorbereiding van een alternatief vervoersaanbod door NS en NMBS – een marktconsultatie te starten. Dit naar aanleiding van het standpunt van staatssecretaris Mansveld tijdens het debat van 19 juni 2013, die zich baseert op

⁸⁹⁶ Kamerstuk II 2004/05, 22 026, nr. 224.

⁸⁹⁷ Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 382 (bijlage).

⁸⁹⁸ Kamerstuk II 2008/09, 29 984, nr. 197.

een advies van de landsadvocaat, dat het niet mogelijk dan wel onverstandig zou zijn de markt te consulteren. Zij schetst dat zij «*prachtige brochures*»⁸⁹⁹ van vervoerders niet kan vergelijken met een gedetailleerd vervoersaanbod van NS en NMBS en dat zij met een marktconsultatie op een «*juridisch hellend vlak qua aanbestedingen*»⁹⁰⁰ terecht zou komen, hetgeen «*juridische consequenties*»⁹⁰¹ kan hebben. Drie van de vier aanbestedingsdeskundigen zijn echter van mening dat het consulteren van de markt, mits goed ingekaderd, niet kan worden opgevat als de start van een aanbesteding en dat het de Staat dus vrijstaat de markt te consulteren. Toch kiest de vaste Kamercommissie ervoor om geen marktconsultatie af te dwingen. De motie van Tweede Kamerleden De Rouwe (CDA) en Van Veldhoven (D66) waarin zij de regering oproepen een onafhankelijk onderzoek te laten uitvoeren naar de mogelijke alternatieven, wordt op 4 juli 2013 verworpen. De fracties van VVD, PvdA, SP en ChristenUnie stemmen tegen. Bij de beoordeling van het alternatieve vervoersaanbod van NS en NMBS later dat jaar is het voor zowel de Tweede Kamer als de staatssecretaris zodoende niet mogelijk dit vervoersaanbod te vergelijken met alternatieven van andere vervoerders.

De voorzichtige attitude van de Tweede Kamer wordt ook goed geïllustreerd door het type moties dat wordt aangenomen. De strekking van de moties die de Tweede Kamer aanneemt, is over het algemeen genuanceerd.

- De Tweede Kamer neemt in 2002 een motie aan van de heer Feenstra c.s. (PvdA) waarin de regering wordt verzocht een tariefrestrictie te hanteren en daarover met NS en KLM te overleggen. Met uitzondering van de VVD-fractie, stemmen alle fracties voor deze motie.⁹⁰² Een scherper geformuleerde motie van het Tweede Kamerlid Halsema (GroenLinks), die de regering geen ruimte biedt af te zien van de tariefrestrictie uit de concessieovereenkomst, wordt verworpen.⁹⁰³ De Tweede Kamer legt zich er vervolgens bij neer dat de minister in overleg treedt met NS en KLM over de invloed van de tarieven op de aantrekkelijkheid van het hsl-vervoer, dat dat overleg niets oplevert en dat de minister geen gebruik zal maken van de mogelijkheid van tariefrestrictie (zie §5.3)
- Op 19 juni 2013 dienen de Tweede Kamerleden Van Veldhoven (D66) en De Rouwe (CDA) een motie in waarin zij de regering verzoeken een onafhankelijke marktscan te laten uitvoeren naar de behoeften van reizigers aan grensoverschrijdende verbindingen en naar andere rijtijden, verbindingen, frequenties en tariefstelling.⁹⁰⁴ De fracties van VVD, PvdA, 50PLUS en SGP stemmen tegen, waarmee zij is verworpen. De Tweede Kamer stemt wel unaniem voor een motie van de leden De Boer en Hoogland waarin zij de regering verzoeken NS te laten onderzoeken of de nieuwe intercity's harder dan 200 km/u kunnen rijden en eerder dan in 2021, namelijk in 2018, op de binnenlandse trajecten kunnen rijden.⁹⁰⁵ In 2014 schrijft staatssecretaris Mansveld aan de Tweede Kamer dat NS zijn onderzoek heeft afgerond en op basis daarvan de keuze voor materieel met een rijnsnelheid van 200 km/u handhaaft. Het onderzoek wijst ook uit dat introductie van de

⁸⁹⁹ Handelingen II 2012/13, nr. 97, item 6, pp. 40–86.

⁹⁰⁰ Handelingen II 2012/13, nr. 97, item 6, pp. 40–86.

⁹⁰¹ Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 407.

⁹⁰² Kamerstuk II 2001/02, 22 026, nr. 161.

⁹⁰³ Kamerstuk II 2001/02, 22 026, nr. 162.

⁹⁰⁴ Kamerstuk II 2001/02, 22 026, nr. 417.

⁹⁰⁵ Kamerstuk II 2013/14, 22 026, nr. 440.

nieuwe intercity eerder dan in 2021 niet realistisch is. De Tweede Kamer gaat hiermee akkoord en dringt niet verder aan.

De heer **Slob**: *«De Kamer heeft niet moties aangenomen waarin stond: en nu is het klaar, u – dus de minister, en daarachter het kabinet – gaat nu maar weer onderhandelen met HSA om tot een nieuwe concessie te komen. (...) Dat soort moties was ook kansloos geweest. Ik zei het net al: omdat er zulke grote bedragen in omgaan, is dit uiteindelijk ook gewoon een zaak die op het allerhoogste niveau van het kabinet en van de coalitie aan de orde is. Moties die afweken van de afspraken die eerder gemaakt zijn, waren op voorhand al kansloos. Dus is het ook een afweging die je kunt maken of je dat dan wel op die manier moet doen.»*⁹⁰⁶

Er is op dit dossier overwegend brede steun in de Tweede Kamer voor het kabinet en NS, breder dan de coalitie alleen.

Kwestie van wel kunnen, maar niet willen bijsturen

De Tweede Kamer beschikt wel over de middelen om het kabinet bij te sturen als zij dat echt zou willen, maar in het HSL-Zuiddossier past zij die middelen niet toe. Dat constateert ook het Tweede Kamerlid Hofstra (VVD) tijdens zijn openbare verhoor.

De heer **Hofstra**: *«Heel duidelijk is, ook in verhouding tot andere dossiers, dat de Kamer het kabinet hierin steeds heeft gevolgd. De Kamer was weliswaar kritisch en af en toe moesten er ook wel dingen worden aangepast, maar in grote lijnen kon het kabinet doorzetten.»*⁹⁰⁷

Over het niet toepassen van de tariefrestrictie stelt de heer Hofstra:

De heer **Hofstra**: *«In elk geval durf ik wel te zeggen dat er blijkbaar geen behoefte was om echt door te bijten; als men had gewild, had men dat namelijk ook zonder ons kunnen doen. We kunnen allemaal tellen. Dat wilde men dus blijkbaar niet; daar was blijkbaar geen behoefte aan.»*⁹⁰⁸

De heer Slob (ChristenUnie) legt uit dat de afweging het beleid te steunen ook inherent is aan de omvang van het project en de belangen die er in omgaan.

De heer **Slob**: *«Ik heb gemerkt dat het bij dossiers als dit, waar de belangen heel groot zijn en de bedragen die erin omgaan, heel fors, inderdaad lastiger is voor een Kamer om adequaat te kunnen functioneren dan ik meemaak bij heel veel andere onderwerpen waar ik in de Kamer ook mee te maken heb gehad. Dat wil niet zeggen dat er altijd sprake is van wantrouwen tegenover een kabinet in de wijze waarop je als Kamer met het kabinet omgaat, maar je voelt gewoon en je weet ook dat de belangen groot zijn, je weet dat niet altijd alle informatie wordt gedeeld of dat dit in ieder geval soms in wat bedekte termen gebeurt, vanwege alle complicaties die eromheen bestaan. Dat betekent dat je ook echt op scherp moet staan als Kamerlid om op zo'n dossier goed je werk te kunnen doen. Zelfs als je het goed doet, weet je nog dat je tegen hindernissen kunt aanlopen doordat er in coalitieverband keuzes worden gemaakt, van: zo is het en niet anders.»*⁹⁰⁹

⁹⁰⁶ Verslag openbare verhoor van de heer Slob, Tweede Kamerlid, 8 juni 2015.

⁹⁰⁷ Verslag openbare verhoor van de heer Hofstra, vm. Tweede Kamerlid, 21 mei 2015.

⁹⁰⁸ Verslag openbare verhoor van de heer Hofstra, vm. Tweede Kamerlid, 21 mei 2015.

⁹⁰⁹ Verslag openbare verhoor van de heer Slob, Tweede Kamerlid, 8 juni 2015.

Over het lang laten voortbestaan van de financiële problemen van HSA zegt het Tweede Kamerlid Slob:

De heer **Slob**: *«Als er signalen binnenkomen dat het de vraag is of het wel goed gaat, zie ik het als taak van het parlement om daar met de minister over te spreken. Als een minister dan vrij duidelijk zegt dat er op dat moment geen aanleiding is om daarin anders te gaan handelen en voorstelt om nog even te kijken hoe dingen zich ontwikkelen, dan is het heel erg lastig om daar als Kamer doorheen te breken. (...) Eigenlijk werd de Kamer een beetje op afstand gehouden en waren er wat – ik noem ze toch maar zo, ook met terugwerkende kracht, omdat je er later ook een soort patroon in ziet – bezweringsformules. Zo van: ach, dat zijn allemaal nog maar verwachtingen, het zijn ramingen; laten we maar even wachten want het duurt nog wel eventjes; misschien komt het allemaal wel goed. Dat werd natuurlijk niet in deze woorden gezegd, maar dat was wel de wijze waarop de antwoorden iedere keer werden verwoord.»⁹¹⁰*

Dat de Tweede Kamer niet doorpakt, merkt ook het Tweede Kamerlid Haverkamp (CDA) op tijdens een algemeen overleg van de commissie Infrastructuur en Milieu op 1 februari 2011. De heer Haverkamp (CDA) benoemt het gebrek aan sturende kracht van de Tweede Kamer. Maar als het gaat om de kwestie die op dat moment voorligt, een dreigend faillissement van HSA, schaart hij zich bij voorbaat achter de minister: *«Nu ik het hele dossier overzie dat de Kamer heeft meegemaakt, zeg ik dat de Kamer op een aantal momenten misschien wat eerder al stevige stappen had moeten zetten. Die stappen heeft de Kamer niet gezet. (...) Gaat de Kamer hier in het openbaar onderhandelen over allerlei scenario's of schenken wij de minister het vertrouwen dat zij van ons vraagt om eruit te komen? Van onze fractie krijgt de minister dit vertrouwen.»⁹¹¹*

De commissie stelt vast dat de Tweede Kamer weliswaar beschikt over de middelen om het kabinetsbeleid bij te sturen, maar dat het de Tweede Kamer in het HSL-Zuiddossier ontbrak aan de wens en/of de moed om bij te sturen en door te pakken. Daardoor konden de problemen in het HSL-Zuiddossier blijven voortbestaan.

Mondelinge inbreng wijkt af van stemgedrag

De beeldvorming over de rol van de Tweede Kamer wijkt op enkele punten af van de werkelijke rol. Er worden met enige regelmaat stevige debatten gevoerd, maar het stemgedrag is overwegend meegaand. De commissie signaleert bovendien dat de Tweede Kamer niet zelden grotere bewoordingen gebruikt dan ze vervolgens in acties waarmaakt. Een voorbeeld daarvan is de inbreng van het Tweede Kamerlid Aptroot (VVD) in 2011/2012. Hij pleit voor het failliet laten gaan van HSA en het opnieuw aanbesteden van het HSL-Zuidvervoer. Hij suggereert daarbij ook het vervangen van de raad van commissarissen van NS.⁹¹² Vervolgens stemt hij in met de financiële redding van HSA, het niet opnieuw aanbesteden van het HSL-Zuidvervoer en het handhaven van de NS-directie.

Daarbij heeft het er ten minste de schijn van dat de Tweede Kamer milder is jegens NS dan jegens andere commerciële partijen. Niet alleen is de Staat 100% aandeelhouder, maar ook lijkt er sprake van een overwegend positief sentiment.

⁹¹⁰ Verslag openbare verhoor van de heer Slob, Tweede Kamerlid, 8 juni 2015.

⁹¹¹ Kamerstuk II 2010/11, 22 026, nr. 331.

⁹¹² Kamerstuk II 2010/11, 22 026, nr. 331.

NS als staatsdeelneming

De discussies in de Tweede Kamer hebben als zwaartepunt de aanbesteding en uitvoering van de overeengekomen vervoersconcessie. Daarnaast heeft de Tweede Kamer ook nog een rol, omdat NS een staatsdeelneming is en met dividend rechtstreeks bijdraagt aan de financiële positie van het Rijk. Deze hybride constructie van een verzelfstandigde staatsdeelneming die een belangrijke publieke taak vervult, leidt in de Tweede Kamer geregeld tot vragen over zeggenschap. Enerzijds dient de Tweede Kamer zich niet bezig te houden met de keuzes van een private onderneming, anderzijds heeft de Tweede Kamer een rol bij het uitspreken van de belangen van belastingbetalers en reizigers. Zeker wanneer NS zelf maatschappelijke argumenten benut voor commerciële doeleinden, worden de rollen diffuus. Deze spanning is gedurende de gehele onderzoeksperiode van belang geweest. De constellatie heeft een oplossing tussen de Staat en NS lange tijd in de weg gestaan en verhoudingen gejuridificeerd.

De heer **Slob**: «*Misschien door allereerst eens met elkaar een stevig debat te gaan voeren over de hybride situatie die ontstaat wanneer de NS, een staatsdeelneming, meedoet aan dit soort aanbestedingen. Ik denk dat het echt belangrijk is om dat debat te voeren.*»⁹¹³

Tweede Kamer niet kritisch genoeg over realisatie vervoersdoelen

In dit dossier staan de hoofddoelstellingen voor het beoogde vervoer op verschillende momenten onder druk. Waar bij het besluit tot aanleg van de HSL-Zuid het bewerkstelligen van substitutie van auto- en vliegverkeer door treinverkeer en het versterken van de economische positie van Nederland en de Randstad centraal staan, verschuift ten tijde van de aanbesteding van het vervoer het accent naar het terugverdienen van investeringen in de infrastructuur.

Op diverse momenten is het in 2001 overeengekomen vervoersaanbod over de HSL-Zuid uitgekleeft. Zo is het vervoersaanbod aangepast in 2005 bij de gezamenlijke conclusies met de Belgen, in 2009 bij de omzetting van de privaatrechtelijke concessieovereenkomst naar een publiekrechtelijke concessie, in 2011 bij het onderhandelakkoord en in 2012 bij het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst met de Belgen. Het betreft hier steeds relatief beperkte wijzigingen in het vervoersaanbod, die echter opgeteld wel een duidelijke versobering van het vervoersaanbod over de HSL-Zuid betekenen. De Tweede Kamer heeft daar lang niet altijd voldoende alert op gereageerd en een enkele keer de mutaties niet gesignaleerd. In 2013 vindt vervolgens de meest fundamentele wijziging plaats, bij het alternatieve vervoersaanbod (zie hieronder).

De Tweede Kamer heeft de spanning tussen de verschillende doelstellingen van het HSL-Zuidproject in het algemeen wel waargenomen, maar heeft de hoofddoelstelling onvoldoende bewaakt. De commissie is van oordeel dat een kritischer houding van de Tweede Kamer geboden is als de hoofddoelstellingen van een project uit beeld dreigen te raken.

⁹¹³ Verslag openbare verhoor van de heer Slob, Tweede Kamerlid, 8 juni 2015.

Akkoord met alternatief vervoersaanbod

Een cruciale beslissing van de Tweede Kamer in dit dossier is instemming met het alternatieve vervoersaanbod, zoals dat door staatssecretaris Mansveld en NS aan de Tweede Kamer wordt voorgelegd. Zowel de staatssecretaris als NS beargumenteert dat dit beter aansluit bij de behoeften van de reiziger. De commissie is van oordeel dat dit voorstel een aanzienlijke verslechtering is voor reizigers, ten opzichte van het beoogde vervoer uit de vervoersconcessie (zie §10.7).

Over die volgens de staatssecretaris en NS blijkbaar gewijzigde behoefte van de reiziger ten opzichte van de vervoersconcessie van 2001 is geen informatie beschikbaar. Er is geen onderzoek gedaan naar de vervoersvraag en potentiële andere vervoerders zijn niet geraadpleegd over een mogelijk ander aanbod door de staatssecretaris. De Tweede Kamer weet dat, maar gaat wel akkoord. De Tweede Kamer gaat eveneens akkoord met de lagere snelheid waarmee NS in de toekomst wil gaan rijden op de HSL-Zuid. Waar NS er in het verleden al voor koos om met 250 km/u in plaats van met 300 km/u tussen Amsterdam en Brussel te rijden, brengt NS de snelheid nu nog verder terug, naar 200 km/u. De Tweede Kamer stelt hierover wel kritische vragen, maar neemt alleen een motie aan waarin NS verzocht wordt te onderzoeken of met hogere snelheid gereden kan worden, terwijl de Tweede Kamer ook had kunnen vasthouden aan de eisen zoals die in 2001 waren opgesteld of ten minste aan een hogere snelheid en meer directe verbindingen over de HSL-Zuid tussen Amsterdam en Brussel. Ook het Tweede Kamerlid Slob (ChristenUnie) is daarover kritisch.

De voorzitter: «*Dan gaat in 2013 de Kamer akkoord met het alternatieve vervoer dat de NS toen voorstelde. Dat maakt het eindbeeld dat er een dure verbinding komt naar Brussel, minder vaak dan was bedacht, en de Benelux-plus-lijn, die er langer over doet dan voordat die hele hsl werd gebouwd. Hoe beoordeelt u dat nou?*»

De heer Slob: «*Het is natuurlijk een opeenstapeling van drama's geworden, waarvan het ene misschien nog wel vervelender was dan het andere. Maar wat er aan het eind gebeurde, was natuurlijk echt een wanvertoning.*»⁹¹⁴

De Tweede Kamer is akkoord gegaan met het alternatieve voorstel van dezelfde vervoerder. In dat voorstel rijden er minder treinen over de HSL-Zuid en rijden deze treinen met een lagere snelheid. Bovendien wordt naast de Thalys niet meer direct over de HSL-Zuid van Amsterdam naar België gereden. De commissie constateert dat de Tweede Kamer daarmee medeverantwoordelijk is voor het niet tot stand komen van het beoogde vervoer.

11.5 Conclusies

Informatievoorziening door kabinet op diverse momenten ontijdig, onvolledig of onjuist

Het kabinet heeft de Tweede Kamer in de loop van de jaren uitvoerig geïnformeerd over het vervoer over de HSL-Zuid. Op verscheidene momenten was deze informatievoorziening echter ontijdig, onvolledig of onjuist. Daarmee is de Tweede Kamer op het verkeerde been gezet en één keer zelfs misleid door het kabinet.

⁹¹⁴ Verslag openbare verhoor van de heer Slob, Tweede Kamerlid, 8 juni 2015.

Tweede Kamer versterkt zelf informatiepositie

De commissie constateert dat de Tweede Kamer door de jaren heen zeer betrokken was en het dossier intensief heeft gevolgd. Onder meer door onderzoek te verrichten en door onderzoek te laten uitvoeren heeft de Tweede Kamer ook zelf initiatieven ondernomen om haar informatiepositie te versterken. De Tweede Kamer blijkt vaak in staat de juiste kwesties te adresseren in het bijzonder complexe dossier. De Tweede Kamer legt dikwijls de vinger op de zere plek.

Tweede Kamer blaft, maar bijt niet

De Tweede Kamer gebruikt soms grote woorden om uitdrukking te geven aan misnoegen en zorgen over het HSL-Zuiddossier, maar heeft deze woorden niet omgezet in daadwerkelijke acties. De Tweede Kamer heeft met moties wel pogingen ondernomen het kabinetsbeleid bij te sturen, maar heeft hierop niet doorgepakt indien deze niet of beperkt werden uitgevoerd. De commissie stelt vast dat het de Tweede Kamer niet ontbreekt aan de middelen om door te pakken, maar aan de wens om door te pakken. Op cruciale momenten weet zowel het kabinet als NS zich gesteund door een brede meerderheid binnen de Tweede Kamer, breder dan de coalitie alleen.

De Tweede Kamer is medeverantwoordelijk voor het niet tot stand komen van het beoogde vervoer

De commissie stelt vast dat de Tweede Kamer de hoofddoelstellingen voor de HSL-Zuid voor wat betreft het beoogde vervoer niet goed heeft bewaakt. De commissie oordeelt dat de Tweede Kamer, in het bijzonder door het instemmen met een niet volwaardig alternatief voor de Fyra, medeverantwoordelijk is voor het niet tot stand komen van het beoogde vervoer over de HSL-Zuid.

Overige conclusies

Vertrouwelijke overleggen verminderen transparantie

Er is in dit dossier geregeld gebruikgemaakt van vertrouwelijke overleggen met de Tweede Kamer. Vertrouwelijk informeren beperkt de Tweede Kamerleden in hun mogelijkheden, omdat de informatie niet openbaar gebruikt kan worden. Omdat er geen verslagen gemaakt worden van vertrouwelijke overleggen, kan niet worden teruggelezen waarover de Tweede Kamer is geïnformeerd of waarmee de Tweede Kamer heeft ingestemd. Dit komt de transparantie niet ten goede.

Lobbypraktijken NS over het randje

In de Tweede Kamer is het sentiment jegens NS overwegend positief. Dat vormt een voedingsbodem voor de intensieve lobby van NS. Uit deze enquête is bovendien gebleken dat NS gelobbyd heeft om de instelling van deze parlementaire enquête tegen te houden, hetgeen de commissie ronduit afkeurt.

12. Verantwoording

De commissie verantwoordt zich in dit hoofdstuk over het door haar uitgevoerde onderzoek. Daartoe beschrijft zij eerst de onderzoeksaanpak, inclusief de samenstelling van de staf en een fasegewijze toelichting van het onderzoek. Daarna gaat de commissie in op de informatieverstrekking. Tot slot belicht de commissie haar ervaringen met de Wet op de parlementaire enquête 2008 (hierna: Wpe 2008).

12.1 Onderzoeksaanpak

Samenstelling staf

De commissie werd ondersteund door een staf, bestaande uit medewerkers van de Tweede Kamer en extern geworven medewerkers:

- de heer mr. D.S. Nava, griffier;
- de heer M.Y. Israel MSc, adjunct-griffier;
- de heer drs. R.J. de Bakker, onderzoekscoördinator;
- mevrouw A.C. Verbruggen-Groot LL.M ML, juridisch adviseur;
- mevrouw dr. M.E. Bouwman, onderzoeker;
- de heer drs. J.D.D. Daemen, onderzoeker;
- de heer mr. U. Ellian, onderzoeker;
- de heer M.C.C. van Haeften MSc, onderzoeker;
- mevrouw drs. B.L. Mooren, onderzoeker;
- de heer dr. ir. J. van den Top, onderzoeker;
- de heer G.A. van der Velden MSc, onderzoeker;
- de heer drs. A. Kruijt, informatiespecialist;
- mevrouw A.L. Oemrawsingh, commissieassistent.

Het merendeel van de onderzoekers begon in maart en april 2014 met hun werkzaamheden. Zij waren in een tijdelijk dienstverband of als gedetacheerde werkzaam voor de commissie.

Vanuit de stafdienst Communicatie ondersteunden mevrouw S. Kleijn en mevrouw drs. T.E.P. Kelder de commissie. Vanaf 1 september 2015 nam de heer mr. dr. S.C. Loeffen de taken van de juridisch adviseur waar. Daarnaast werd de heer P. Zuydgeest als externe voorlichter aangetrokken ten behoeve van de openbare verhoren en de presentatie van het rapport.

Tijdens de besloten voorgesprekken en het openbare verhoor met niet-Nederlandstaligen werd simultaan getolkt door mevrouw drs. F. den Hengst, mevrouw F. Timmer en mevrouw drs. A.W. Op den Orth. Mevrouw drs. F. den Hengst vertaalde ook relevante schriftelijke stukken.

De commissie werd tijdens de vele vergaderingen, besloten voorgesprekken en openbare verhoren tevens ondersteund door de Kamerbodes mevrouw H.M. Naaijen, de heer R.C. Raymi Belleza en mevrouw R.C. de Meijier.

Tot slot heeft een groot aantal medewerkers van de diensten van de Tweede Kamer de commissie bijgestaan tijdens haar onderzoek, waarbij de medewerkers van de Dienst Verslag en Redactie, de Facilitaire Dienst, het Restaurantbedrijf, de Beveiligingsdienst, de Dienst Automatisering, Personeel en Organisatie, Financieel Economische Zaken, Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven, de staf van de parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties en Griffie plenair bijzondere vermelding verdienen.

De commissie spreekt haar grote waardering uit voor bovengenoemde personen en diensten van de Tweede Kamer die haar op enigerlei wijze hebben ondersteund of bijgestaan.

Vorbereiding

Tijdens de voorbereidende fase raadpleegde de commissie schriftelijke bronnen en liet zij zich informeren door middel van technische briefings door deskundigen van binnen en buiten de Tweede Kamer over onder meer de Fyra-problematiek, de spoorsector, de resultaten van eerder parlementair onderzoek over de HSL-Zuid en de mogelijk toepasbare onderzoeksmethodiek.⁹¹⁵

De commissie bracht in deze fase een werkbezoek aan de werkplaats van NedTrain in Watergraafsmeer ter bezichtiging van een ICE. Daarnaast bracht de staf van de commissie een werkbezoek aan diezelfde werkplaats ter bezichtiging van een Fyra-trein. De tijdelijke commissie Fyra, de voorloper van de enquêtecommissie, had al eerder een Fyra-trein bezichtigd in een werkplaats van NedTrain in Haarlem.

Dossieronderzoek

Direct na publicatie van het instellingsbesluit in de Staatscourant oefende de commissie haar wettelijke bevoegdheid uit om afschriften van documenten en schriftelijke inlichtingen te vorderen bij relevante actoren. Het merendeel van de schriftelijk geraadpleegde informatie verkreeg zij door middel van vorderingen. Deze vorderingsbevoegdheid heeft de commissie gedurende haar gehele onderzoek uitgeoefend.

De commissie bouwde een onderzoeksarchief op van in totaal ruim 1.300 ordners aan gevorderde informatie, bewaard in ruim 28 archiefkasten. Daarnaast heeft NS 200 ordners ter inzage gelegd ten kantore van de commissie. Om de veiligheid te garanderen heeft het Rijksvastgoedbedrijf de draagkracht van de vloer, waarop alle archiefkasten rusten, gecontroleerd.

De commissie maakte in haar dossieronderzoek ook veelvuldig gebruik van openbare bronnen, zoals Tweede Kamerbrieven en verslagen van parlementaire vergaderingen. De commissie merkt op dat de Tweede Kamer over het Fyra-project met enige regelmaat vertrouwelijk mondeling is geïnformeerd in besloten overleggen en besloten technische briefings. Van dergelijke besloten vergaderingen wordt doorgaans geen verslag gemaakt, ook niet vertrouwelijk. In deze gevallen kon de commissie niet goed reconstrueren welke informatie op welke momenten met de Tweede Kamer is gedeeld.

Het dossieronderzoek duurde circa 4,5 maanden langer dan de commissie had voorzien. Daarvoor zijn twee belangrijke oorzaken aan te wijzen:

1. de grote hoeveelheid informatie die de commissie heeft ontvangen;
2. de trage en moeizaam verlopen informatieverstrekking door met name NS (zie §12.2).

Daarnaast bleek uit de gevorderde informatie dat het Fyra-project niet op zichzelf stond, maar op veel fronten was verknoot met andere zaken die speelden tussen NS en de Staat. Deze verknoping maakte een extra analytische slag door de commissie noodzakelijk.

⁹¹⁵ Kamerstuk II 2013/14, 33 678, nr. 1.

Besloten voorgesprekken

Zoals gebruikelijk bij enquêtes voerde ook de parlementaire enquêtecommissie Fyra besloten gesprekken voorafgaand aan de openbare verhoren. In de maanden november en december 2014 en januari en februari 2015 vonden 84 besloten voorgesprekken plaats met in totaal 81 personen. Een overzicht van alle besloten voorgesprekken is opgenomen in bijlage 5. Drie besloten voorgesprekken werden gevoerd met twee personen tegelijk en met zes personen is tweemaal een besloten voorgesprek gevoerd. Er vonden acht besloten voorgesprekken plaats met personen werkzaam bij buitenlandse organisaties.

De voorgesprekken hebben een besloten karakter, de informatie die door de genodigden wordt verstrekt is vertrouwelijk, medewerking is niet verplicht en de genodigden staan niet onder ede. Met de besloten voorgesprekken verrijkte de commissie haar kennis van en inzicht in de materie, verkreeg zij nieuwe inzichten en toetste zij haar bevindingen uit het dossieronderzoek. De besloten voorgesprekken vormden daarmee een gedegen voorbereiding op de openbare verhoren.

Openbare verhoren

Tussen 18 mei en 12 juni 2015 verhoorde de commissie 35 getuigen in 39 verhoren. Vier getuigen werden tweemaal door de commissie verhoord. De verhoren zijn openbaar, deelname is verplicht en getuigen staan onder ede. Openbare verhoren hebben tot doel inzichten onder onder ede te laten bevestigen, nieuwe feiten boven tafel te krijgen en betrokkenen de gelegenheid te geven publiekelijk verantwoording af te leggen over de gebeurtenissen in het Fyra-project en hun rol daarin.

Bij de selectie van getuigen voor een openbaar verhoor streefde de commissie een evenwichtige samenstelling na, zodat alle facetten van het dossier in voldoende mate tot hun recht zouden komen. Naast een evenwichtige selectie hechtte de commissie waarde aan compactheid en het oproepen van getuigen die in voldoende mate nieuw licht op het onderzoek konden werpen. De planning van de openbare verhoren sloot aan op de chronologie van het Fyra-project.

Alle opgeroepen personen voor een openbaar verhoor verschenen in de parlementaire enquêtezaal, met uitzondering van één persoon die wegens gezondheidsredenen uiteindelijk geen gevolg kon geven aan de oproep. De vragen die aan deze persoon gesteld zouden worden, werden in andere openbare verhoren beantwoord.

NMBS en DVIS hadden aangegeven niet in de openbaarheid te zullen getuigen, waarop aan hen geen uitnodiging is verzonden. NMBS en DVIS zijn niet verplicht medewerking te verlenen aan een parlementaire enquête omdat zij niet onder de werking van de Wpe 2008 vallen.

Bijlage 5 bevat een lijst van de personen die de commissie in het openbaar heeft verhoord. Van de verhoren zijn geredigeerde woordelijke verslagen gemaakt. De door de getuigen geaccordeerde verslagen werden op de website van de Tweede Kamer gepubliceerd. De verslagen maken deel uit van het rapport van de commissie. Ook zijn de beeldregistraties van de openbare verhoren integraal terug te zien op het YouTube-kanaal van de Tweede Kamer.

Klankbord

De commissie besloot een klankbordgroep van vijf externe deskundigen in te stellen. Deze klankbordgroep reflecteerde in een aantal bijeenkomsten op de eerste voorlopige bevindingen, de resultaten van het dossieronderzoek, de resultaten van de besloten voorgesprekken en een conceptversie van het rapport.

De volgende personen hadden zitting in de klankbordgroep:

- de heer prof. dr. mr. M.A.P. Bovens (lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit Utrecht, departement Bestuurs- en Organisationswetenschap);
- de heer dr. R.M.P. Goverde (universitair hoofddocent aan de Technische Universiteit Delft, Civiele Techniek en Geowetenschappen, Transport en Planning, gespecialiseerd in spoorwegsystemen en railverkeerskunde, tevens leider cluster Railsystemen van het TU Delft Transport Institute);
- de heer prof. mr. C.E.C. Jansen (hoogleraar privaatrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam, hoogleraar privaatrechtelijk bouwrecht aan de Universiteit van Tilburg, vice-voorzitter van de Commissie van Aanbestedingsexperts en raadsheer-plaatsvervanger in het gerechtshof Den Bosch, gespecialiseerd in privaatrecht – in het bijzonder verbintenissenrecht, algemeen contractenrecht, bouwcontractenrecht en dienstencontractenrecht – en in (Europees) aanbestedingsrecht);
- de heer prof. dr. F.J.H. Mertens (voormalig inspecteur-generaal van de Inspectie Verkeer en Waterstaat, voormalig lid van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, emeritus hoogleraar openbaar bestuur – met name verordeningen en toezicht aan de Technische Universiteit Delft, codecaan toezichtopleidingen aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur);
- de heer dr. W.W. Veeneman (universitair hoofddocent aan de Technische Universiteit Delft, Faculteit Techniek Bestuur en Management, Organisatie en Management, gespecialiseerd in openbaar vervoer en projectmanagement).

De commissie heeft de inbreng van de klankbordgroep als bijzonder nuttig en waardevol ervaren. Zij dankt de leden van de klankbordgroep dan ook voor hun bijdrage aan het onderzoek.

Juridisch advies

De commissie liet zich juridisch bijstaan door de heer mr. J.F. van Nouhuys van Straatman Koster Advocaten. De heer Van Nouhuys adviseerde de commissie meerdere malen, onder meer over het verschoningsrecht van advocaten onder de Wpe 2008 en de reikwijdte daarvan. Op verzoek van de commissie brachten tevens de heer prof. mr. F.A.W. Bannier, bijzonder hoogleraar advocatuur aan de Universiteit van Amsterdam, en de heer mr. dr. S.A.J. Munneke, universitair hoofddocent staatsrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam, een advies uit over de reikwijdte van het verschoningsrecht van advocaten.

De commissie dankt de heren Van Nouhuys, Bannier en Munneke voor hun bijdragen aan haar onderzoek.

12.2 Schriftelijke informatieverstrekking

Algemeen

De commissie vorderde op basis van haar bevoegdheden, genoemd in artikelen 5 en 6 van de Wpe 2008, schriftelijke inlichtingen en afschriften van documenten bij relevante actoren. Bij een vordering van schriftelijke inlichtingen diende een actor bepaalde informatie te verzamelen en op de door de commissie verzochte wijze samen te stellen. Een afschrift van een document is een kopie van bijvoorbeeld correspondentie tussen actoren, interne documenten of rapporten.

Een aantal actoren wilde in eerste instantie geen gehoor geven aan een vordering, zonder dat eerst de commissie de garantie zou geven dat de verstrekte informatie ook na afloop van de enquête vertrouwelijk zou blijven. Een enquêtecommissie kan volgens de wet bepalen welke stukken vertrouwelijk blijven na afloop van de enquête. De commissie heeft een dergelijke garantie niet gegeven. Wel heeft zij elke actor de mogelijkheid geboden een dringend verzoek te doen tot blijvende vertrouwelijkheid. Dit verzoek diende voldoende gemotiveerd te zijn, zodat de commissie op een zorgvuldige wijze tot een afweging kon komen inzake de openbaarheid van de stukken bij de afronding van de enquête. Veel partijen hebben van deze mogelijkheid gebruikgemaakt en de gevorderde informatie verstrekt, gekoppeld aan een verzoek tot blijvende vertrouwelijkheid.

De commissie heeft informatie gevorderd bij een groot aantal actoren. Gelet op de internationale dimensie van haar onderzoek, heeft de commissie enkele buitenlandse actoren om informatie verzocht. Voor zover deze niet (tevens) in Nederland zijn gevestigd, in Nederland bedrijfsactiviteiten verrichten of anderszins niet onder de medewerkingsplicht van artikel 14 Wpe 2008 vallen, zijn deze actoren niet tot medewerking verplicht. De commissie heeft bij deze actoren geen informatie gevorderd, maar heeft een verzoek om informatie gedaan. Bijlage 6 bevat een lijst van actoren en personen van wie informatie is gevorderd of aan wie om informatie is verzocht.

De commissie heeft overwegend goede medewerking ervaren bij het verkrijgen van de benodigde informatie. De commissie dankt de actoren voor de inspanningen die zij hebben verricht om te kunnen voldoen aan de vorderingen en verzoeken van de commissie.

Zoals eerder opgemerkt, hebben ervaringen met trage en moeizame informatieverstrekking vooral bij NS gespeeld. Ook over enkele andere actoren heeft de commissie een aantal kritische opmerkingen. De commissie heeft niet de indruk dat belangrijke informatie haar niet heeft bereikt. Hieronder gaat de commissie nader in op de schriftelijke informatievoorziening door het kabinet, NS, AnsaldoBreda en een drietal Belgische instanties.

Informatieverstrekking door het kabinet

Met het kabinet heeft de commissie praktische werkafspraken gemaakt over de wijze waarop het kabinet informatie verstrekt, welke informatie het verstrekt en hoe de commissie daarmee omgaat. Het uitgangspunt daarbij was dat het kabinet de grootste terughoudendheid betracht met het als vertrouwelijk aanmerken van documenten.

Op grond van artikel 19 van de Wpe 2008 zijn de bewindspersonen niet gehouden informatie te verstrekken aan de commissie voor zover deze verstrekking in strijd is met het belang van de Staat. In de werkafspraken is echter opgenomen dat de bewindspersonen deze documenten aan de commissie verstrekken, waarbij het belang van de Staat per document uitvoerig wordt gemotiveerd. In alle andere gevallen van vertrouwelijk informatie kunnen de bewindspersonen, eveneens onder uitvoerige motivering, een dringend verzoek tot blijvende vertrouwelijkheid doen.

De commissie beseft dat zij zonder deze met het kabinet overeengekomen werkafspraken een groot deel van haar onderzoek wellicht niet (op deze wijze) had kunnen uitvoeren. Deze werkafspraken gaven de commissie de mogelijkheid gedegen onderzoek te verrichten en een zorgvuldige afweging te maken tussen het belang van de Staat en andere in het geding zijnde belangen. De vaststelling van wat het belang van de Staat is, is immers niet louter afhankelijk van het oordeel van de regering. Ook het parlement heeft hierin een constitutionele rol. Op de enquêtecommissie/Tweede Kamer rust de plicht zorgvuldig om te gaan met het belang van de Staat en andere belangen (zie ook §12.3).

Bij de uitvoering van de werkafspraken door het kabinet plaatst de commissie enkele kritische opmerkingen. Zij constateert dat het kabinet veel stukken als vertrouwelijk heeft aangemerkt. In percentages is dit circa 33% van de stukken van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, 100% van de stukken van de minister-president en circa 79% van de stukken van de minister van Financiën. Het merendeel daarvan is door het kabinet met een beroep op het belang van de Staat als vertrouwelijk aangemerkt. Het valt de commissie daarbij op dat de motivering van de vertrouwelijkheid door het kabinet in alle gevallen zeer algemeen is. De commissie is van oordeel dat het kabinet terughoudender had kunnen en behoren te zijn met het invoeren van de vertrouwelijkheid op grond van het belang van de Staat.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu is een van de actoren van wie de commissie veel informatie heeft gevorderd. De commissie heeft deze informatie veelal spoedig ontvangen. De commissie constateerde echter – na analyse en op basis van door andere partijen aangeleverde documenten – dat de geleverde informatie niet altijd compleet was. Na rappel van de commissie werd de ontbrekende informatie telkens spoedig door het ministerie verstrekt, voor zover deze nog in de archieven gevonden werd. In vrijwel alle gevallen ging het om cruciale stukken. Hierbij vindt de commissie het opmerkelijk dat het enkele malen is voorgekomen dat informatie volgens het ministerie per abuis niet was verstrekt door ambtelijk handelen.

De commissie plaatst vraagtekens bij deze gang van zaken. De commissie mag er immers op vertrouwen dat het kabinet voorziet in een zorgvuldige procedure omtrent de informatieverstrekking aan een onderzoekscommissie van de Tweede Kamer. In casu is dit vertrouwen niet geheel gerechtvaardigd gebleken. Daarnaast constateert de commissie dat de archieven van ministeries kennelijk niet helemaal op orde zijn. Een goede archivering is voor het parlement onontbeerlijk om haar parlementaire enquêterecht uit te kunnen oefenen. Ook andere parlementaire enquête- en onderzoekscommissies hebben aandacht gevraagd voor de informatie-

voorziening van het kabinet aan onderzoekscommissies van de Tweede Kamer.⁹¹⁶

Net als voorgaande enquêtemissies ontving deze commissie geobjectieerde samenvattingen van de notulen van de ministerraad. De daadwerkelijke notulen konden vervolgens op verzoek worden ingezien door de voorzitter, de vice-voorzitter en de griffier van de commissie. De geobjectieerde samenvattingen kreeg de commissie ter inzage voor de duur van de enquête vanwege het staatsgeheime karakter daarvan. Dit bracht beperkingen voor de rapportage door de commissie met zich mee, omdat het HSL-Zuiddossier op een flink aantal cruciale momenten voor besluitvorming in de ministerraad aan de orde is geweest.

Informatieverstrekking door NS

Hoewel NS een wettelijke medewerkingsplicht heeft en in dit verband ook een grote inspanning heeft verricht, heeft de commissie de medewerking van NS als uiterst moeizaam ervaren. Nadat de commissie de eerste vordering in december 2013 verstuurde, vroeg NS voor het eerst in januari 2014 om uitstel. Dit uitstel is door de commissie verleend, waarna NS wederom een verzoek tot uitstel deed in februari 2014. De commissie verleende NS herhaaldelijk uitstel, waarna uiteindelijk niet werd voldaan aan de nieuwe levertermijn. Tevens heeft NS van begin af aan gevraagd om harde garanties vooraf inzake de blijvende vertrouwelijkheid van stukken. De commissie kon dit verzoek echter niet honoreren op basis van de Wpe 2008 en vanwege het belang van het onderzoek. De commissie heeft NS wel de mogelijkheid geboden een verzoek tot blijvende vertrouwelijkheid te doen voor stukken waarvoor NS dat van belang achtte. Dit verzoek diende goed gemotiveerd te zijn, zodat de commissie bij het besluit over eventuele openbaarheid van het stuk zou kunnen beschikken over een deugdelijke argumentatie inzake het verzoek om vertrouwelijkheid. De commissie zegde NS toe een kennisgeving te sturen wanneer zij na afloop van de enquête niet zou kunnen instemmen met een dringend verzoek tot blijvende vertrouwelijkheid. Na een dergelijke kennisgeving zou NS zijn verzoek tot blijvende vertrouwelijkheid nog specifiekere motiveren. Uiteindelijk verstreekte NS zeer veel stukken met een verzoek tot blijvende vertrouwelijkheid aan de commissie.

Ondanks de toezegging van de commissie verliep het verstrekken van informatie door NS niet soepel. Een van de punten van discussie met NS betrof de verstrekking van stukken van de directie en raad van commissarissen. Teneinde haar onderzoek te kunnen doen, sprak de commissie uiteindelijk met NS af dat alle directiestukken en stukken van de raad van commissarissen ter inzage ten kantore van de commissie zouden komen te liggen. Half juni 2014 beschikte de commissie over deze stukken. Uit deze inzage bleek dat veel informatie niet was geleverd. De commissie vorderde alsnog de ontbrekende documenten.

Daarnaast constateerde de commissie levering na levering dat de stukken niet compleet waren. Na een dringend appèl van de commissie begin april 2014 om volledig te zijn, deelde NS mee helaas niet over een deugdelijk archief te beschikken. Hierdoor duurde het lang om stukken gereed te maken voor verstrekking aan de commissie. Tevens gaf NS aan dat hierdoor niet gegarandeerd kon worden dat de informatieverstrekking compleet was. De commissie constateert echter dat veel van de ontbrekende stukken na een ambtelijk verzoek vrij snel nageleverd konden

⁹¹⁶ Kamerstuk II 2014/15, 33 606, nr. 4, p. 206; Kamerstuk II 2014/15, 33 326, nr. 5, p. 29.

worden. Blijkbaar had NS deze specifieke stukken bij navraag wel direct voorhanden. De commissie merkt hierbij op dat het overwegend om zeer relevante documenten ging. Het bevreemdt de commissie dat NS vrijwel alleen na appèl naleverde en nauwelijks op eigen initiatief.

Ten slotte heeft de commissie vanaf april 2014 een lange discussie met NS gevoerd over de reikwijdte van het verschoningsrecht van advocaten en een (mogelijk) verschoningsrecht voor NS dat daaruit voortvloeit. NS stelde zich aanvankelijk op het standpunt dat alle juridische stukken, alle correspondentie waarvan een advocaat of bedrijfsjurist een afschrift kreeg en de verwerking daarvan onder dit verschoningsrecht vallen. NS beperkte dit na meerdere indringende gesprekken en een uitgebreide briefwisseling met de commissie tot die documenten die van een advocaat afkomstig waren en juridisch advies bevatten. Hierdoor ontving de commissie uiteindelijk toch meer stukken van NS die in eerste instantie met een beroep op het verschoningsrecht van de advocaat waren achtergehouden. De commissie kreeg uiteindelijk vlak voor de openbare verhoren in mei 2015 ook enkele specifieke juridische adviezen ter inzage. De commissie constateert derhalve dat zij stevige juridische weerstand heeft ondervonden van de zijde van NS.

De commissie constateert dat de opstelling van NS het onderzoek onnodig compliceerde en dat dit heeft geleid tot een aanzienlijke vertraging van het onderzoek. NS is een cruciale actor in het onderzoek van de commissie. Daarnaast speelt NS een belangrijke rol in de Nederlandse maatschappij als grootste spoorvervoerder van Nederland. Gelet op zijn bijzondere maatschappelijke rol en zijn positie als staatsdeelneming mag van NS worden verwacht dat het bedrijf zich constructiever ten dienste stelt van het democratische proces. Deze enquête is daarvan een belangrijke uiting. Het optreden van NS, zoals de commissie dit heeft ervaren, geeft geen blijk van voldoende bewustzijn op dit punt. De commissie beoordeelt de houding van NS en het gebrek aan een goede medewerking als onbegrijpelijk en zeer betreutswaardig.

Informatieverstrekking door AnsaldoBreda

De commissie heeft ook van AnsaldoBreda schriftelijke inlichtingen en afschriften van documenten gevorderd. AnsaldoBreda heeft een Nederlandse vestiging, het bedrijf is ingeschreven in het Nederlandse register van de Kamer van Koophandel en voert enkele voor het onderzoek van de commissie relevante bedrijfsactiviteiten in Nederland uit. Daarmee valt AnsaldoBreda onder de medewerkingsplicht van artikel 14 Wpe 2008 en kon de commissie informatie vorderen. Wel had AnsaldoBreda tot eind juni 2014 nodig om alle gevorderde informatie te verstrekken.

Informatieverstrekking door Belgische instanties

Vanwege het grensoverschrijdende karakter van het Fyra-project achtte de commissie het van wezenlijk belang dat ook buitenlandse instanties schriftelijke inlichtingen en afschriften van documenten zouden verstrekken en zouden deelnemen aan besloten voorgesprekken en openbare verhoren. Het doel daarvan was het feitencomplex te completeren en de ontwikkelingen vanuit alle verschillende perspectieven te belichten. Om die reden verzocht de commissie een aantal buitenlandse instanties informatie te verstrekken.

Buitenlandse instanties vallen in beginsel niet onder de werking van de Wpe 2008 en zijn derhalve niet verplicht medewerking te verlenen. De commissie stelt zich echter op het standpunt dat personen en instanties

uit het buitenland die verantwoordelijkheid dragen of hebben gedragen in het Fyra-dossier, met het oog op een evenwichtige waarheidsvinding toch zouden moeten meewerken aan een parlementaire enquête.

Hieronder wordt nader ingegaan op de schriftelijke informatieverstrekking door drie Belgische instanties.

NMBS

De Belgische spoorwegmaatschappij gaf aan op vrijwillige basis medewerking te zullen verlenen aan het onderzoek, onder het voorbehoud dat dit de belangen van het bedrijf in lopende rechtszaken niet zou mogen schaden. Op het moment dat de commissie NMBS om informatie verzocht, was immers nog sprake van rechtszaken met AnsaldoBreda. De schriftelijke informatie die de commissie uiteindelijk van NMBS ontving was zeer summier. Hoewel de vrijwillige deelname van enkele (voormalige) medewerkers van NMBS aan besloten voorgesprekken en een openbaar verhoor meer inzicht verschafte, heeft de commissie zich geen volledig beeld kunnen vormen van de belangen en afwegingen van NMBS in dit dossier.

DVIS

De Belgische spoorwegininspectie was aanvankelijk terughoudend met informatieverstrekking in verband met lopende rechtszaken met AnsaldoBreda en de hoge werklast die het verzoek van de commissie met zich mee zou brengen. Na het vervallen van deze beperkingen werkte DVIS mee. In oktober 2014 ontving DVIS een delegatie van de commissie ten kantore in Brussel voor een uitgebreide toelichting op de ontwikkelingen in het Fyra-dossier. Ter plekke overhandigde DVIS een uitgebreid digitaal archief aan de delegatie. De commissie is van oordeel dat DVIS haar inhoudelijk op goede wijze heeft bediend.

De Belgische Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer

De Belgische Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer, het Belgische equivalent van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, werkte op beperkte wijze mee aan het onderzoek. De overheidsdienst verwees naar NMBS en DVIS voor informatieverstrekking over de Fyra en overlegde drie documenten over uitkomsten van overleggen tussen Belgische en Nederlandse ministers. De twee voormalige Belgische ministers met wie de commissie een besloten voorgesprek had willen voeren, stelden voor schriftelijke antwoorden te geven op door de commissie toe te zenden schriftelijke vragen. De commissie kon niet anders dan met die werkwijze instemmen. Helaas ontving de commissie van slechts een van hen de antwoorden op de schriftelijke vragen.

12.3 Ervaringen met de Wet op de parlementaire enquête 2008

De commissie heeft ten volle gebruikgemaakt van haar bevoegdheden om haar onderzoek zorgvuldig en compleet uit te voeren. In dit hoofdstuk beschrijft de commissie haar ervaringen met de toepassing van de Wpe 2008.

Verschoningsrecht advocaat

Het verschoningsrecht van advocaten is een van de algemene rechtsbeginselen van de democratische rechtsstaat. Artikel 24 van de Wpe 2008 vormt hiervan een uitdrukking. In de parlementaire geschiedenis en de wetenschappelijke literatuur wordt algemeen aangenomen dat de

invulling van dit verschoningsrecht aansluit bij en overeenkomt met het verschoningsrecht van advocaten in het civiele en strafprocesrecht.

Tegelijkertijd neemt de commissie een spanning waar tussen het verschoningsrecht van de advocaat en de medewerkingsplicht van zijn cliënt op grond van de Wpe 2008. In extremo zou toepassing van dit verschoningsrecht ertoe kunnen leiden dat wanneer de cliënt alles met zijn advocaat deelt, de cliënt in beginsel niet meer zou hoeven mee te werken aan het onderzoek van een enquêtemissie omdat alle met een advocaat gedeelde informatie in beginsel onder het verschoningsrecht van de advocaat valt. Dit zou echter een substantiële belemmering vormen voor de toepassing van het enquêterecht. Bovendien zou dit een ongewenste verdere juridisering met zich mee kunnen brengen, hetgeen een belemmering zou kunnen vormen voor de uitvoering van een parlementaire enquête.

De commissie concludeert dat bij de totstandkoming van de Wpe 2008 te weinig aandacht is geweest voor de mate waarin het verschoningsrecht van advocaten met de uitvoering van de enquête zou kunnen interfereren.

Belang van de Staat

Hiervoor heeft de commissie al opgemerkt dat het kabinet zeer veel informatie heeft verstrekt waarvoor vertrouwelijkheid werd gevraagd op grond van het belang van de Staat. Van oudsher wordt aangenomen dat een dergelijk beroep alleen in echt uitzonderlijke gevallen aan de orde kan zijn.⁹¹⁷ De commissie kan zich niet aan de indruk onttrekken dat het belang van de Staat soms door het kabinet werd ingeroepen om het zicht op het eigen handelen of de besluitvorming af te schermen.

De commissie vindt dat het kabinet veel terughoudender dient om te gaan met het beroep op het belang van de Staat. Het parlement dient zijn werk in beginsel in het openbaar te kunnen doen. Als het kabinet stukken vertrouwelijk verstrekt of slechts ter inzage geeft op grond van het belang van de Staat, leidt dit per definitie tot een forse inbreuk op het uitgangspunt van openbaarheid. Deze inbreuk moet dan ook zeer goed worden gemotiveerd, zodat het parlement goed geïnformeerd is over de redenen van vertrouwelijkheid. Dit geldt zeker in het geval van een enquêtemissie. Een dergelijke commissie verricht immers haar onderzoek tegen de achtergrond van het wettelijke uitgangspunt van openbaarheid van informatie na afloop van de enquête. Hoewel het op zichzelf goed mogelijk is onderzoek te doen en een rapport te schrijven zonder alle onderliggende stukken te openbaren, is het omwille van transparantie en zorgvuldigheid van groot belang precies te kunnen duiden waarom bepaalde informatie niet openbaar gemaakt kan worden.

De commissie is van oordeel dat de motivering van het beroep op het belang van de Staat deugdelijker moet. De reikwijdte van het belang van de Staat conform artikel 68 van de Grondwet en artikel 19 van de Wpe 2008 is staatsrechtelijk niet eenduidig. Weliswaar is de interpretatie daarvan in een concreet geval primair een zaak van het kabinet, dat doorgaans de informatie bezit, maar de Tweede Kamer heeft hierin ook een rol. Immers, bij een beroep op het belang van de Staat moet de Tweede Kamer zich zelfstandig een oordeel kunnen vormen, desnoods de

⁹¹⁷ Kamerstuk II 2001/02, 28 362, nr. 2.

discussie aangaan met het kabinet en in het uiterste geval daaraan politieke gevolgen verbinden.⁹¹⁸

Bijstandsverlening

De commissie constateert dat er onduidelijkheid bestaat over de functie van bijstandsverlening, vooral bij besloten voorgesprekken. Bij de besloten voorgesprekken zag de commissie vaak dezelfde persoon als bijstandsverlener optreden, zonder dat deze vervolgens een rol vervulde. De commissie had de stellige indruk dat deze bijstandsverleners voornamelijk aanwezig waren om inzicht te verkrijgen in het onderzoek van de commissie. Zo gaf een genodigde voor een besloten voorgesprek in eerste instantie aan geen behoefte te hebben aan bijstand. Echter, op aandringen van de actor waarvoor hij werkzaam was geweest, nam hij alsnog een bijstandsverlener mee. Deze algehele handelwijze is naar mening van de commissie in strijd met de geest van de wet en de functie van bijstand.

De commissie concludeert dat meer duidelijkheid gewenst is op het punt van bijstand.

Medewerking van buitenlanders

Het onderzoek heeft een internationale dimensie, waardoor de commissie met buitenlandse actoren te maken heeft gehad. Het onderzoek bevat niet alle gezichtspunten van de buitenlandse actoren omdat zij niet allemaal bereid waren volledig aan het onderzoek mee te werken. De Wpe 2008 geeft de commissie geen mogelijkheden om medewerking van buitenlandse actoren af te dwingen wanneer zij niet onder de Wpe 2008 vallen. De commissie betreft dit.

Informatie uit de ministerraad

Artikel 20, eerste lid, van de Wpe 2008 bepaalt dat (oud-)bewindspersonen niet verplicht zijn informatie aan de commissie te verstrekken over de beraadslagingen in een vergadering van de ministerraad. Het doel van die bepaling is het geheim van de ministerraad, dat de eenheid van het algemeen regeringsbeleid bevordert, te beschermen. De wet geeft evenwel in het tweede lid aan dat de beslissingen van de ministerraad met de gronden die aan die beslissingen ten grondslag liggen wel aan de commissie dienen te worden verstrekt.

De minister-president nam mede op grond van het tweede lid van artikel 20 van de Wpe 2008 het besluit geobjectiveerde samenvattingen van de notulen van de ministerraad ter inzage te verstrekken. Hiermee was de minister-president ruimhartiger dan strikt noodzakelijk conform de wet en werd een bestaande praktijk bestendigd. De commissie juicht deze werkwijze toe. Niettemin hecht de commissie eraan te benadrukken dat het inzien van de daadwerkelijke notulen – nu voorbehouden aan de voorzitter, de ondervoorzitter en de griffier van de commissie – door alle leden van de commissie mogelijk moet kunnen zijn in het belang van het enquêteonderzoek.

⁹¹⁸ Kamerstuk II 2005/06, 30 415, nr. 6; Kamerstuk II 2005/06, 29 283, nr. 36.

Bijlagen

Vergaderjaar 2013–2014

33 678

Parlementair onderzoek Fyra

Nr. 4

BRIEF VAN HET PRESIDIUM

Aan de Leden

Den Haag, 19 december 2013

Het Presidium legt hierbij aan u voor het onderzoeksvoorstel van de Tijdelijke commissie Fyra bij brief van 18 december 2013.

Het Presidium stelt u voor om in te stemmen met dit onderzoeksvoorstel.

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
A. van Miltenburg

De Griffier van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
J.E. Biesheuvel-Vermeijden

Bijlage

Aan het Presidium

Den Haag, 18 december 2013

Op 2 juli 2013 heeft de Tweede Kamer een tijdelijke commissie ingesteld, belast met het doen van voorstellen voor de opzet van een parlementaire enquête over de Fyra (de tijdelijke commissie Fyra).

Hierbij ontvangt u het onderzoeksvoorstel van de tijdelijke commissie Fyra voor een parlementaire enquête over de Fyra.

Namens de tijdelijke commissie verzoek ik u het onderzoeksvoorstel ter besluitvorming door te geleiden naar de Kamer.

De voorzitter van de tijdelijke commissie Fyra,
Van Toorenburg

De griffier van de tijdelijke commissie Fyra,
Nava

ONDERZOEKSVORSTEL PARLEMENTAIRE ENQUÊTE FYRA

1. Inleiding

Aanleiding

De problemen rond de Fyra en de publieke verontwaardiging hierover zijn voor de vaste Kamercommissie voor Infrastructuur en Milieu (hierna: commissie I&M) aanleiding op 18 juni 2013 de Tweede Kamer voor te stellen een tijdelijke commissie in te stellen. Deze tijdelijke commissie wordt belast met het doen van voorstellen aan de Kamer voor de opzet van een parlementaire enquête over de Fyra. Op 2 juli 2013 stemde de Tweede Kamer unaniem in met dit voorstel.¹

Fyra is de merknaam van de treindienst over de Hogesnelheidslijn Zuid (hierna: HSL-Zuid), een spoorlijn die tot nu toe ruim € 7 miljard heeft gekost. De aanleg van deze spoorlijn ging gepaard met vertragingen en kostenoverschrijdingen en was onderwerp van twee eerdere parlementaire onderzoeken. Naast de aanleg van de spoorlijn verloopt ook de totstandkoming van het vervoer over de HSL-Zuid niet zoals beoogd. De speciaal voor de Fyra ontworpen treinstellen (de V250) zijn zes jaar later dan gepland in gebruik genomen en na enkele weken weer van het spoor gehaald. Toen NS in juni 2013 aankondigde definitief met de Fyra te stoppen, werd duidelijk dat het beoogde vervoer over de HSL-Zuid voorlopig niet gerealiseerd zal worden. Voor de commissie I&M was dit aanleiding om bovengenoemd voorstel te doen.

De tijdelijke commissie Fyra (hierna: TC Fyra) is op 4 juli 2013 geconstitueerd. De leden M.M. van Toorenburg (voorzitter, CDA), M.L. Vos (ondervoorzitter, PvdA), V.A. Bergkamp (D66), H.P.J. van Gerven (SP), M. de Graaf (PVV) en G.A. van der Steur (VVD) hebben zitting in de commissie.

Opdracht

In haar voorstel geeft de commissie I&M de volgende mogelijke onderzoeksvelden mee voor de opzet van de parlementaire enquête:

1. aanbesteding vervoerconcessie HSL-Zuid (aanloop, procedure en gevolgen);
2. aanbesteding materieel door concessiehouder HSA² (aanloop, procedure en gevolgen);
3. bouwproces van de Fyra-treinstellen;
4. toelating Fyra-treinstellen op het spoor (aanloop, procedure en wijze van controle).

De commissie I&M geeft aan dat hierbij de rol van de politiek, de eerder door de Tweede Kamer verrichte onderzoeken naar de HSL-Zuid en eventuele juridische risico's betrokken moeten worden. Tevens spreekt de commissie I&M de verwachting uit dat de enquête compact van aard kan zijn.

Met het voorliggende onderzoeksvoorstel vult de TC Fyra deze opdracht in.

¹ Kamerstuk 33 678, nr. 1.

² High Speed Alliance B.V. is een onderneming van NS en KLM.

Vorbereiding onderzoeksvoorstel

De TC Fyra heeft in de periode juli tot en met november 2013 gewerkt aan haar taak. In aanvulling op literatuurstudie heeft de TC Fyra zich in een aantal besloten briefings door deskundigen uit de wetenschap, overheid, praktijk en politiek laten informeren. Op grond van deze informatie heeft de TC Fyra een onderzoeksvoorstel opgesteld. Interne en externe deskundigen hebben hierop gereflecteerd. De TC Fyra waardeert de inbreng en bereidwilligheid van de deskundigen tijdens de briefings en de reflectie zeer.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 en 3 worden de doel- en probleemstelling van het onderzoek geformuleerd en uitgewerkt. Hoofdstuk 4 bevat de onderzoeksvragen. Hoofdstuk 5 heeft de onderzoeksaanpak als onderwerp. In hoofdstuk 6 komt de planning en organisatie aan de orde. Hoofdstuk 7 bevat een korte beschrijving van de risico's. In hoofdstuk 8 staat de begroting.

2. Doelstelling

Het doel van de enquête is te komen tot waarheidsvinding en inzicht in de ontwikkelingen die ertoe hebben geleid dat het oorspronkelijk beoogde vervoer over de HSL-Zuid tot op heden niet tot stand is gekomen. Hiermee wordt beoogd tot oordeelsvorming te komen en lessen te trekken voor de toekomst.

De TC Fyra doet dit voorstel in het kader van de controlerende taak van de Tweede Kamer. Die controlerende taak richt zich in dit geval niet alleen op het beleid en de bestedingen van de Rijksoverheid, maar ook op de investeringen, de beleidsbeslissingen en het handelen van de staatsdeelname NS³ omdat deze gevolgen hebben voor de Rijksbegroting en de realisatie van het beoogde vervoer. Ook de rol van de Tweede Kamer komt in de enquête aan de orde.

Net als de commissie I&M constateert de TC Fyra dat de Tweede Kamer al veel onderzoek naar de HSL-Zuid heeft verricht. De onderzoeken van de tijdelijke commissie Infrastructuurprojecten en de werkgroep Vervoer HSL-Zuid geven een goed beeld van de besluitvorming over de HSL-Zuid, de aanleg en het vervoersdossier tot en met het jaar 2006.⁴ In voorliggend voorstel wordt voortgebouwd op deze onderzoeken. De eerdere onderzoeken worden niet overgedaan, maar worden aangevuld door gebruik te maken van de enquêtebevoegdheden.

De parlementaire enquête is gericht op het vervoer over de HSL-Zuid. De besluitvorming over en de daadwerkelijke aanleg van de HSL-Zuid worden bij het onderzoek betrokken voor zover relevant voor het vervoer. Zo wordt teruggekeken naar de oorspronkelijke doelstellingen voor de HSL-Zuid. Meer in het bijzonder worden de verschillende rollen van de Staat inzichtelijk gemaakt, waaronder die van beleidsbepaler, aandeelhouder van NS, concessieverlener, vergunningverlener en handhaver.

³ N.V. Nederlandse Spoorwegen en haar dochter- en groepsondernemingen.

⁴ Tijdelijke commissie Infrastructuurprojecten, Reconstructie HSL-Zuid: de besluitvorming uitvergroet (Kamerstuk 29 283, nr. 8) en werkgroep Vervoer HSL-Zuid, Vervoer over de HSL-Zuid (Kamerstuk 22 026, nr. 382).

Om het onderzoek goed te kunnen uitvoeren, vindt de TC Fyra het noodzakelijk gebruik te maken van het meest vergaande controle-instrument van de Tweede Kamer: het recht van enquête. Het recht van enquête brengt bevoegdheden met zich mee als het vorderen van documenten en het horen van getuigen onder ede, gekoppeld aan een algemene medewerkingsplicht. Deze bevoegdheden maken het mogelijk om de bestaande inzichten in het handelen van partijen binnen en buiten de Rijksoverheid aan te vullen. Ook wordt het feitenrelaas vanaf het laatste parlementaire onderzoek in 2006 aangevuld.

3. Probleemstelling en uitwerking

De probleemstelling van het onderzoek luidt:

Waarom is het oorspronkelijk beoogde vervoer over de HSL-Zuid niet tot stand gekomen?

Het oorspronkelijk beoogde doel van de HSL-Zuid was het realiseren van hogesnelheidsvervoer per spoor met een snelheid van 300 kilometer per uur.⁵ De aangelegde lijn is hiervoor geschikt. In de aanbesteding van de concessie zijn vervolgens aanvullende eisen aan het vervoer gesteld, bijvoorbeeld over rijtijden en frequentie. Dit vervoer is anno 2013 niet gerealiseerd. Met de parlementaire enquête wordt inzichtelijk gemaakt wat daarvan de oorzaken zijn. Hierbij worden de belangen van de reiziger, de belastingbetaler en andere belanghebbenden in ogenschouw genomen.

De enquête is gericht op twee onderzoeksobjecten: de vervoerconcessie en het rollend materieel.

Vervoerconcessie

Ten aanzien van de concessie worden twee opeenvolgende perioden onderscheiden. De eerste periode (1999–2001) omvat onder meer het besluit om het vervoer over de HSL-Zuid openbaar aan te besteden en de aanbesteding van de vervoerconcessie zelf. Hierbij zal de enquêtecommissie aandacht schenken aan zowel de wijze waarop de aanbesteding is verlopen als aan de totstandkoming van de winnende bieding van HSA.

De tweede periode (2002 tot heden) omvat het verloop van de uitvoering van de concessieovereenkomst door HSA. In deze periode deden zich financiële problemen voor die onder meer hebben geleid tot uitstel van betaling van de gebruiksvergoeding in 2009 en de verlaging hiervan in 2011.⁶ Daarnaast zijn bij deze tussentijdse wijzigingen ook aanvullende afspraken gemaakt over onder meer het vervoer over de HSL-Zuid. In de enquête wordt onder andere onderzocht wat daarbij op basis van de concessieovereenkomst mogelijk was en in hoeverre partijen van die mogelijkheden gebruik hebben gemaakt. In de analyse van de uitvoering van de vervoerconcessie wordt aandacht geschonken aan de besluitvorming en het handelen van zowel de Staat als HSA en aan de wijze waarop is omgegaan met de andere vervoerders. Ook de actuele ontwikkelingen rond het vervoer over de HSL-Zuid kunnen bij de enquête worden betrokken.

⁵ Planologische kernbeslissing HSL-Zuid deel 3, Kamerstuk 22 026, nr. 17, p. 14.

⁶ HSA betaalt aan de Staat een gebruiksvergoeding voor het uitvoeren van de vervoersdiensten over de HSL-Zuid. Aanvankelijk was een gebruiksvergoeding overeengekomen van € 148 miljoen per jaar vanaf 2006. Nadat uitstel van betaling is verleend, is de vergoeding in 2011 verlaagd naar gemiddeld ca. € 101 miljoen per jaar tot en met 2024.

Rollend materieel

Met de concessieverlening aan HSA in 2001 werd HSA verantwoordelijk voor het sluitstuk van het dossier: de treinen. Twaalf jaar later is het hogesnelheidsvervoer zoals werd beoogd met de concessie niet beschikbaar voor de reiziger. In de enquête worden de oorzaken hiervan onderzocht.

In 2002 startte HSA de aanbesteding van de treinen. De keuze viel op de Italiaanse fabrikant AnsaldoBreda. Met deze partij werd in 2004 een contract gesloten voor de levering van het treintype V250. Bij de concessieverlening werd de startdatum voor het vervoer uitgesteld van 2006 naar 2007. Uiteindelijk duurde het nog tot 2012 voordat de V250 voor het eerst incidenteel werd ingezet. Op 9 december 2012 startte de dienst met de V250. Enkele weken later nam HSA de V250 weer uit de dienst nadat een bodemplaat van de trein langs het spoor was gevonden en de inzet van de trein in België werd verboden. HSA liet in de zomer van 2013 weten geen gebruik meer te willen maken van de V250.

Deze gebeurtenissen roepen de nodige vragen op. De enquêtecommissie zal daarom moeten onderzoeken hoe de aanbesteding van de treinen is verlopen, hoe de keuze voor AnsaldoBreda tot stand is gekomen en hoe het uit de dienst halen van de V250 zich verhoudt tot de certificering en toelating van de trein. Hierbij komen onder andere de wijzigingen van de eisen aan de orde die zich tijdens de aanbesteding hebben voorgedaan, bijvoorbeeld ten aanzien van de rijnsnelheid van het materieel. Ook wordt onderzocht welke gevolgen dit heeft gehad voor de uitkomst van de aanbesteding. De keuze voor het treintype V250 van AnsaldoBreda en het contract dat is gesloten, worden daarbij betrokken, evenals de rol van de Staat als beleidsbepaler en aandeelhouder bij de aanbesteding van de treinen. Daarnaast wordt (de communicatie tijdens en de betrokkenheid bij) het ontwerp- en bouwproces onderzocht en de handelwijze van de betrokkenen hierbij. Ook wordt onderzocht welke partijen welke rol hadden bij de toelating van de treinen, hoe zij die rol hebben ingevuld en hoe het besluit om de treinen uit de dienst te halen tot stand is gekomen.

Dit voorstel voorziet niet in eigen technisch onderzoek naar de kwaliteit van de V250. Het is aan de enquêtecommissie te bepalen of actuele ontwikkelingen op dit gebied in haar onderzoek worden betrokken.

4. Onderzoeksvragen

De probleemstelling is op hoofdlijnen uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

Vervoerconcessie

1. Hoe verliep de voorbereiding, inrichting en afwikkeling van de aanbesteding van de vervoerconcessie? Hoe verhoudt de concessieovereenkomst tussen de Staat en HSA zich tot het oorspronkelijk beoogde vervoer over de HSL-Zuid?
2. Hoe verliep de uitvoering van de concessie voor het vervoer over de HSL-Zuid? In hoeverre wijkt het gerealiseerde en beoogde vervoer af van wat in de concessieovereenkomst tussen de Staat en HSA is overeengekomen?

Rollend materieel

3. Hoe verliep de voorbereiding, inrichting en afwikkeling van de aanbesteding van de treinen? Hoe kwam de keuze voor AnsaldoBreda tot stand?
4. Hoe verliep het ontwerp- en bouwproces van de V250? Hoe was de opdrachtgever hierbij betrokken? Waarom is de bouw van de treinen vertraagd?
5. Hoe verliep het toelatingsproces van de V250? Welke rol speelde de Inspectie Leefomgeving en Transport daarbij? Wat verklaart de verschillen tussen de toelating van de V250 in Nederland en in België?
6. Waarom is besloten de V250 uit de dienst te halen? Welke belangen speelden hierbij een rol? Waren er vooraf signalen dat er problemen zouden ontstaan bij het in dienst nemen?

Lessen voor de toekomst

7. Welke lessen voor de toekomst zijn te trekken, in het bijzonder over de relatie tussen de Staat als beleidsbepaler en aandeelhouder van staatsdeelneming NS?

Bij de beantwoording van deze vragen zal expliciet aandacht worden besteed aan de rol van de Tweede Kamer. Ook wordt gekeken naar de keuzes van en de samenwerking met België. Ten slotte worden de financiële gevolgen voor de Staat in kaart gebracht.

5. Onderzoeksaanpak

Afbakening

In de enquête wordt voortgebouwd op het eerder verrichte onderzoek, waarbij de focus ligt op het vervoer over de HSL-Zuid. De besluitvorming over en de daadwerkelijke aanleg van de lijn worden slechts betrokken voor zover relevant voor het vervoer. Zo wordt teruggekeken naar de oorspronkelijke doelstellingen voor het vervoer. Hieruit vloeit voort dat de enquête betrekking heeft op de periode vanaf de voorbereiding van de aanbesteding van de vervoerconcessie in 1999 tot heden. De term «heden» is onbegrensd: het is aan de enquêtecommissie af te wegen welke actuele ontwikkelingen zij betreft in het onderzoek.

De enquête zal niet zo compact van aard zijn als vooraf werd verondersteld. Dit vloeit voort uit de omvang en veelzijdigheid van de opdracht die de TC Fyra heeft meegekregen, de onderzoeksperiode van vijftien jaar en de zorgvuldigheid die moet worden betracht bij het uitvoeren van een enquête.

Aanpak

I Onderzoeksfase

Het onderzoek wordt uitgevoerd door middel van gesprekken, werkbezoeken, feitenonderzoek op basis van openbare bronnen en (te vorderen) documenten binnen en buiten de Rijksoverheid. Hierbij kunnen ook nog te verschijnen onderzoeksrapporten worden betrokken, bijvoorbeeld het onderzoek naar vergunningverlening voor de V250 in opdracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu⁷ en het onderzoek naar de HSL-Zuid van de Algemene Rekenkamer⁸. Ook wordt advies ingewonnen

⁷ Kamerstuk 22 026, nrs. 406 en 433.

⁸ Kamerstuk 33 750 XII, nr. 9

bij verschillende deskundigen en worden beoordelingskaders opgesteld om de bevindingen te duiden.

Behoudens enkele beknopte studies voorziet dit voorstel niet in uitbesteding van onderzoek. De onderwerpen voor deze studies worden in de loop van het onderzoek bepaald.

II Verificatie- en (weder)hoorfase

Besloten voorgesprekken

De besloten voorgesprekken zijn bedoeld om de bevindingen uit het feitenonderzoek te toetsen en aanvullende informatie te verzamelen. Daarnaast wordt op basis van deze gesprekken een selectie gemaakt van de personen die openbaar verhoord zullen worden.

Openbare verhoren

In deze fase hoort de commissie hoofdrolspelers onder ede. Het doel van deze verhoren is de bevindingen te verifiëren en eventuele resterende onduidelijkheden op te helderen.

III Rapportagefase

In het eindrapport presenteert de commissie haar bevindingen, conclusies en aanbevelingen.

IV Afrondingsfase

Het eindrapport wordt behandeld in de Tweede Kamer. Het onderzoeksproces wordt geëvalueerd en de onderzoeksdocumenten worden gearhiveerd.

6. Planning en organisatie

Onderzoeksstaf

De enquêtecommissie wordt ondersteund door een ambtelijke staf. Deze staf bestaat uit een griffier, een adjunct-griffier, een commissie-assistent, een onderzoekscoördinator, zeven onderzoekers, een informatiespecialist, een juridisch adviseur, een voorlichter en een communicatie-adviseur.

Planning

De planning voor deze enquête is mede gebaseerd op ervaringen van voorgaande parlementaire enquêtecommissies. De globale planning voor de enquête ziet er als volgt uit:

December 2013 – juni 2014	– Werving en selectie onderzoeksstaf – Dataverzameling – Feitenonderzoek
Juli – half september 2014	– Voorbereiding besloten voorgesprekken
Half september – november 2014	– Besloten voorgesprekken – Verwerken besloten voorgesprekken
December – januari 2015	– Voorbereiding en uitvoering openbare verhoren
Februari – april 2015	– Opstellen rapport
Mei 2015	– Presentatie rapport

In alle fases van het onderzoek zijn reflectiemomenten opgenomen. De enquêtecommissie zal zich bij die reflectiemomenten tot het uiterste inspannen om de uitvoering van het onderzoek met enkele maanden te versnellen en dus tijdswinst te boeken. De verwachting is dat dat haalbaar

is. Die reflectie vindt in ieder geval plaats na de werving van de staf, tijdens de dataverzameling, na het verschijnen van externe rapporten (onder andere over de toelating en van de Algemene Rekenkamer), na de besloten voorgesprekken en na de openbare verhoren. Na ieder reflectiemoment zal de Kamer in voortgangsrapportages worden geïnformeerd over de resultaten daarvan. Deze planning is erop gericht de Tweede Kamer in staat te stellen het rapport nog voor het zomerreces van 2015 te behandelen.

Samenloop van de openbare verhoren van de enquêtecommissies Woningcorporaties en Fyra dient te worden vermeden.

Kwaliteitsborging

Voor de kwaliteitsborging wordt onder meer gebruik gemaakt van een klankbordgroep van externe deskundigen uit de wetenschap en praktijk. De klankbordgroep kan de enquêtecommissie voorzien van adviezen over de aanpak en de resultaten van het onderzoek.

7. Risico's

De TC Fyra signaleert dat er risico's verbonden zijn aan het onderzoek. Zo bestaat het risico dat de enquêtecommissie niet tijdig over noodzakelijke informatie kan beschikken. Ook krijgt de enquêtecommissie onherroepelijk te maken met vertrouwelijke en concurrentiegevoelige informatie. Het risico op mogelijke samenloop met andere (juridische) procedures vormt naar verwachting geen belemmering voor de uitvoering van de voorgestelde enquête. Het is aan de enquêtecommissie te besluiten hoe zij met deze risico's omgaat binnen het kader van de Wet op de parlementaire enquête 2008.

8. Begroting

De kosten van deze parlementaire enquête worden begroot op een bedrag van € 2,16 miljoen. De benodigde middelen voor het onderzoek zullen conform artikel 3 van de Wet op de parlementaire enquête 2008 worden toegevoegd aan de begroting van de Tweede Kamer.

De begroting is afgestemd met de Stafdienst Financieel Economische Zaken van de Tweede Kamer.

2. Achtergrondinformatie ERTMS/ETCS

Verschillende technische systemen belemmeren marktwerking

Voor een veilig spoorverkeer is het essentieel dat de machinist wordt geïnformeerd hoe snel en tot hoe ver hij mag rijden en dat er een technisch vangnet is zodat eventuele vergissingen van de machinist niet leiden tot een ramp. Daartoe moet informatie over onder meer de maximaal toegestane snelheid worden overgedragen van de spoorweginfrastructuur aan de treinen en hun machinisten. De meeste nationale spoorwegmaatschappijen hebben daartoe hun eigen, per land verschillende, systemen ontwikkeld. Gevolg daarvan is dat er veelal slechts één leverancier is die deze systemen fabriceert en dat voor internationaal treinverkeer meerdere van deze systemen nodig zijn aan boord van de treinen. De Europese Commissie beschouwt deze per land verschillende systemen als belemmering voor een goed functionerende Europese spoormarkt en heeft daarom een gestandaardiseerde specificatie ingevoerd waaraan dergelijke systemen moeten voldoen.

ETCS als Europese communicatiestandaard

Die specificatie heet ETCS (European train control system), onderdeel van een meeromvattend standaardisatieproject ERTMS (European rail traffic management system). In welke situaties ERTMS verplicht is, is voorgescreven in de technische specificaties voor interoperabiliteit (TSI's). Toepassing van ERTMS is sinds 2002 verplicht voor nieuwe hogesnelheidslijnen. Voor de HSL-Zuid is toepassing van dit systeem een vrijwillige keuze van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, omdat al voor 2002 tot aanleg is besloten.

De ETCS-specificatie schrijft voor hoe de ETCS-apparatuur in de infrastructuur en de ETCS-apparatuur in de treinen informatie moeten uitwisselen. Regelmatig verschijnt er een nieuwe versie van de specificaties, waarin extra functionaliteiten kunnen zijn toegevoegd en eventuele onvolkomenheden uit eerdere versies kunnen worden opgelost. Die versies worden, net als bij software, aangeduid met een versienummer. Voor de HSL-Zuid zijn met name twee versies van belang: de versie die aanvankelijk zou worden ingebouwd in de infrastructuur en in de treinen (versie 2.2.2), en een nieuwe versie (2.3.0 Corridor). Tot de nieuwe versie is besloten in 2005, toen de bouw van de HSL-Zuid en de Fyra's al begonnen was.

Twee wijzen van informatie-overdracht

ETCS biedt twee manieren om informatie van de spoorweginfrastructuur over te dragen naar de systemen in de trein: in niveau 1 (level 1) wordt dit gedaan door middel van zendbakens in het spoor; in niveau 2 (level 2) door middel van een mobiele telefoonverbinding (GSM-Rail). Een voordeel van niveau 2 ten opzichte van niveau 1 is dat er permanent verbinding is tussen trein en wal en dat er ook informatie van de trein terug kan worden gestuurd naar de systemen in de infrastructuur, waardoor aanvullende functionaliteit mogelijk is.

Op de HSL-Zuid zijn beide niveaus geïnstalleerd; normaliter wordt gebruikgemaakt van niveau 2. Niveau 1 is op de HSL-Zuid aangelegd als terugvaloptie met beperkte gebruiksmogelijkheden; zo is de maximumsnelheid dan beperkt tot 160 km/u.

De oorspronkelijke ETCS-versie functioneert

ETCS-niveau 2, in versie 2.2.2, zoals het aanvankelijk op de HSL-Zuid was voorzien, is ook toegepast op de Betuweroute, die sinds 2007 zonder grote problemen operationeel is en die naderhand is voorzien van een nieuwere versie. Ook op een tweetal Italiaanse hogesnelheidslijnen is ETCS-versie 2.2.2 toegepast. Deze lijnen zijn al in 2005 en 2006 in dienst gekomen.

Een probleem op de grensovergang Nederland–België

In 2005 blijkt dat er op de HSL-Zuid niet zonder meer grensoverschrijdend treinverkeer mogelijk is met gebruikmaking van het voorziene ETCS-niveau 2, omdat de ETCS-installaties op het Nederlandse en Belgische deel van de infrastructuur geen informatie met elkaar kunnen uitwisselen. Tot dat moment schrijft de specificatie overigens ook niet voor *hoe* dergelijke informatie-uitwisseling dient plaats te vinden, maar alleen *dat* dergelijke informatie-uitwisseling dient plaats te kunnen vinden. Dat betekent dat leveranciers hier zelf een oplossing voor moeten ontwerpen, en in Nederland en België is er sprake van twee verschillende leveranciers.

Op 6 maart 2005 besluiten minister Peijs en haar Belgische ambtsgeenoot minister Vande Lanotte dit probleem op te lossen door met een beperkt aantal landen een nieuwe, maar vooralsnog inofficiële ETCS-specificatie op te stellen, die toegepast zal worden op een aantal in aanleg zijnde hogesnelheidslijnen tussen Frankrijk, België, Duitsland en Nederland. Dit is de hierboven aangeduide nieuwe versie, versie 2.3.0 Corridor.

Hoewel de Staat er bij HSA op aandringt dat HSA deze nieuwe versie direct toepast in de te bouwen treinen, besluit de Staat om de infrastructuur eerst af te laten bouwen in de oude versie en pas daarna de nieuwe versie te laten installeren. Mede door deze keuze van de Staat is de infrastructuur later gereed dan gepland.

Het duurt nog tot december 2005 voordat HSA daadwerkelijk de nieuwe specificaties ontvangt. Bovendien verandert ook deze nieuwe specificatie na dat moment nog twee keer, de laatste keer in juli 2007. Deze nieuwe versie en het feit dat dit jarenlang geen officieel vastgestelde versie is, leidt tot veel discussie met AnsaldoBreda, de fabrikant van de nieuwe Fyra's.

Inbouw ETCS in Thalys

Op 31 maart 2005 besluiten de vier eigenaren (SNCF, NMBS, DB en NS) hun Thalys-treinen van ETCS te voorzien. Omdat inbouw van deze apparatuur niet was voorzien toen de Thalys-treinstellen werden gebouwd, is er geen ruimte voor de apparatuur gereserveerd. Inbouw vereist forse aanpassingen in bijvoorbeeld de cabine van de trein. De planning voor inbouw loopt op dat moment tot in het najaar van 2007. Net als bij de Fyra en de TRAXX-locomotieven, geldt ook bij inbouw van ETCS in Thalys dat de ETCS-apparatuur van een nieuwe versie moet worden voorzien. Volgens HSA maakt de SNCF weinig haast met de ombouw. Na beproevingen van de nieuwe installatie gaat Thalys vanaf december 2009 in commerciële dienst over de HSL-Zuid rijden.

Had er eerder een functionerend systeem kunnen zijn?

De vraag is of met ETCS toch eerder een werkend systeem had kunnen worden opgeleverd. Op verschillende andere spoorlijnen met de aanvankelijk beoogde ETCS-versie is wel treinverkeer mogelijk, ook in Nederland (Betuweroute) en ook op hogesnelheidslijnen (Italië).

Een specifiek probleem op de HSL-Zuid treedt op op de grensovergang, waar de ETCS-baansystemen van twee verschillende leveranciers gekoppeld moeten worden.

Het probleem op de grensovergang geldt echter alleen voor ETCS-niveau 2. Ook op de HSL-Zuid was het mogelijk geweest grensoverschrijdend vervoer te realiseren met de oorspronkelijke versie van ETCS, zij het met een beperking omdat vervoer dan alleen in niveau 1 had kunnen plaatsvinden en er dan extra reistijd zouden zijn, vanwege de lagere snelheid van 160 km/u op de HSL-Zuid tussen Rotterdam en Antwerpen.^{919 920}

«Het is mogelijk de upgrade van versie 2.2.2+ naar 2.3.0 Corridor (...) uit te stellen en voorlopig te gaan rijden met 160 km/u. Het voordeel is dat zo snel mogelijk volledig met commercieel vervoer gereden kan worden.

Ondermeer de volgende nadelen zijn te noemen:

- *gezichtsverlies: op het zuidelijke deel wordt nauwelijks 300 km/u gereden;*
- *er zijn al afspraken met de Fransen over versie 2.3.0 Corridor;*
- *er zijn afspraken met België;*
- *de upgrade moet alsnog later plaatsvinden; tijdens commercieel vervoer wordt het alleen maar lastiger, je schuift problematiek op en*
- *momenteel is nog geen sprake van een overgang van bouwfase naar commercieel bedrijf; later zal het programma tijdens vol commercieel bedrijf moeten plaatsvinden.»*

Contractuele bepalingen leiden niet tot eerstmogelijke startdatum

De hierboven geschetste mogelijkheid om de HSL-Zuid in bedrijf te laten gaan, zij het aanvankelijk met maximaal 160 km/u tussen Rotterdam en Antwerpen, is niet gekozen. Dit heeft ten minste voor een deel te maken met contractuele bepalingen tussen de Staat en HSA en tussen de Staat en Infrasppeed, die stellen dat de lijn met 300 km/u (en op de HSL-Zuid dus in ETCS-niveau 2) te gebruiken moet zijn.

Voor het binnenlandse treinverkeer over de HSL-Zuid spelen de problemen met de grensovergang in beginsel geen rol. De concessieovereenkomst voorziet echter slechts in één aanvangsdatum voor *alle* vervoer en stelt dat HSA voor testdoeleinden recht heeft op de *gehele* infrastructuur, zonder beperkingen. Dergelijke bepalingen zijn niet behulpzaam om een deel van het vervoer dat al kan plaatsvinden op zo kort mogelijke termijn te doen starten.

Wel is het zo dat vanaf het moment dat is besloten de treinen van een nieuwe ETCS-versie te voorzien, dit ook voor de binnenlands in te zetten treinen geldt. Eventuele vertraging als gevolg van de nieuwe versie heeft zo ook gevolg voor de binnenlandse verbindingen.

⁹¹⁹ Notitie risicobeoordeling onderhandelingstraject ERTMS v2.3.0 Corridor, LREHC Infraproject Services, 15 februari 2007.

⁹²⁰ Brief van Infrasppeed aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, betreft «Vordering parlementaire enquetecommissie Fyra», Hoofddorp, 27 augustus 2015.

3. Lijst van briefings en reflectanten

De volgende personen hebben een briefing verzorgd aan de tijdelijke commissie Fyra:

- Mevrouw S.A.M. Dijkma (voorzitter van de parlementaire werkgroep Vervoer over de HSL-Zuid)
- De heer A.Th. Duivesteijn (voorzitter van de tijdelijke commissie Infrastructuurprojecten)
- De heer R.M.P. Goverde (universitair hoofddocent aan de Technische Universiteit Delft, Civiele Techniek en Geowetenschappen, Transport en Planning, gespecialiseerd in spoorwegsystemen en railverkeerskunde)
- De heer E. Kemeling (adviseur Spring Associates, voormalig adviseur NS)
- De heer F.J.H. Mertens (voormalig inspecteur-generaal van de Inspectie Verkeer en Waterstaat, voormalig lid van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, emeritus hoogleraar openbaar bestuur – met name verordeningen en toezicht aan de Technische Universiteit Delft, codecaan voor toezichtopleidingen Nederlandse School voor Openbaar Bestuur)
- De heer R.A. Noordsij (senior medewerker van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven van de Tweede Kamer, onder meer op het terrein van de HSL-Zuid)
- Mevrouw S.J. Stuiveling en mevrouw W. Roenhorst (president van de Algemene Rekenkamer, respectievelijk senior onderzoeker bij de Algemene Rekenkamer, onder meer op het terrein van de HSL-Zuid)
- Mevrouw E. Steyger en de heer C.E.C. Jansen (hoogleraar aan de Vrije Universiteit Amsterdam en advocaat bij Holla Poelman van Leeuwen advocaten, respectievelijk hoogleraar aan de Vrije Universiteit Amsterdam en aan de universiteit van Tilburg; beiden onder meer gespecialiseerd in aanbestedingsrecht)
- De heer M. Veraart (auteur van de dissertatie *Sturing van publieke dienstverlening, privatiseringsprocessen doorgelicht*)
- De heer R.A. van Vliet (voorzitter van de parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties)
- De heer J.M.A.M. de Wit (voorzitter van de parlementaire enquêtecommissie Financieel Stelsel)

De volgende personen hebben eenmalig gereflecteerd op het onderzoeksvoorstel van de tijdelijke commissie Fyra:

- De heer R.M.P. Goverde (universitair hoofddocent aan de Technische Universiteit Delft, Civiele Techniek en Geowetenschappen, Transport en Planning, gespecialiseerd in spoorwegsystemen en railverkeerskunde)
- De heer I. Helsloot (hoogleraar aan de Radboud Universiteit Nijmegen, Besturen van Veiligheid, gespecialiseerd in rampenbestrijding, crisisbeheersing en fysieke veiligheid; heeft niet mondeling maar schriftelijk gereflecteerd)
- De heer C.E.C. Jansen (hoogleraar privaatrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam, hoogleraar privaatrechtelijk bouwrecht aan de Universiteit van Tilburg, vice-voorzitter van de Commissie van Aanbestedingsexperts en raadsheer-plaatsvervanger in het gerechtshof Den Bosch, gespecialiseerd in privaatrecht – in het bijzonder verbintenissenrecht, algemeen contractenrecht, bouwcontractenrecht en dienstencontractenrecht – en in (Europees) aanbestedingsrecht)
- De heer J.F. van Nouhuys (advocaat bij Straatman Koster Advocaten, gespecialiseerd in aanbestedingsrecht, staatssteunrecht en bouwrecht)

De volgende personen hebben een briefing verzorgd aan de enquêtecommissie Fyra:

- Mevrouw B.C.M. Gijsbers (directeur Maritieme Zaken van het directoraat-generaal Bereikbaarheid van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, inzake bouw, certificering en toelatingsprocessen van schepen)
- De heer P.K. Marks en de heer L. Gerrits (beiden universitair docent aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, auteurs van de publicatie *Vastgeklonken aan de Fyra*)
- De heer J. Nijland (universitair docent aan de Universiteit Leiden, auteur van de dissertatie *De overheidsonderneming, overheidsinvloed in kapitaalvennootschappen nader beschouwd*)
- De heer M. van Silfhout en de heer A. van den Berg (auteurs van het boek *De Ontsporing, het fiasco Fyra, botsende egeo's en verkeerde wissels*)
- De heer B.J.P. Stellinga (medewerker van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, auteur van de WRR-studie *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking*)
- De heer W.W. Veeneman (universitair hoofddocent aan de Technische Universiteit Delft, Faculteit Techniek Bestuur en Management, Organisatie en Management, gespecialiseerd in openbaar vervoer en projectmanagement)
- De heer R.A. van Vliet (voorzitter van de parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties)
- De heer H.G. Waling (directeur assets a.i. Dienst Metro gemeente Amsterdam)

De commissie heeft de inbreng en bereidwilligheid van bovengenoemden zeer op prijs gesteld.

4. Lijst van besloten voorgesprekken

De commissie heeft besloten voorgesprekken gevoerd met de volgende personen:

1. De heer Ch.B. Aptroot (voormalig Tweede Kamerlid (VVD))
2. De heer A. van As (bestuursvoorzitter onderhoudsbedrijf NedTrain van 2006 tot en met 2010, projectleider technisch onderzoek Fyra van NS in 2013)
3. De heer F. Bashir (Tweede Kamerlid (SP))
4. De heer R. den Besten (president-directeur NS)
5. De heer P.A.J.G. van Beek (hoofd inkoop NS Reizigers)
6. De heer F.L. Bolkestein (landsadvocaat)
7. De heer J. Borger (certificeringsmanager Fyra en consultant bij Lloyd's Register Nederland vanaf 2004)
8. De heer P. Bulinckx (NMBS)
9. De heer J. van den Bussche (Bombardier)
10. De heer M. Descheemaeker (gedelegeerd bestuurder NMBS van 2004 tot en met 2013)
11. De heer B. van Dijk (financieel directeur NSFSC)
12. De heer J.R.V.A. Dijsselbloem (minister van Financiën)
13. De heer W.A.G. Döbken* (directeur HSA / RvC HSA)
14. De heer G.C.N. Eikelboom (directeur New Business (Connexion))
15. De heer M.M.C. Eland (customer director bij treinfabrikant Alstom van 1998 tot en met 2008)
16. De heer H.A. Essenberg (directie KLM)
17. De heer C.M.P.S. Eurlings (minister van Verkeer en Waterstaat van 2007 tot en met 2010)
18. De heer S. Fanucci (AnsaldoBreda)
19. De heer P.P. Frielink (NTC)
20. De heer A.A.J. Frunt (projectmanager V250, HSA)
21. De heer J.M. Fukken (dir. OVS / plv. DGM, Ministerie van Infrastructuur en Milieu)
22. Mevrouw L.B.J van Geest (Ministerie van Financiën)
23. Mevrouw I. van Gent (voormalig Tweede Kamerlid (GroenLinks))
24. Mevrouw B.C.M. Gijsbers* (afd. vervoer Ministerie van Infrastructuur en Milieu)
25. De heer R.J.P. de Groot (inspecteur handhaving, ILT)
26. De heer R. Heisen (projectmanager Lloyd's Europe)
27. De heer K. van Herwaarden (inspecteur vergunningverlening ILT vanaf 2010)
28. De heer A. Hettinga (Bestuursvoorzitter Arriva Nederland vanaf 2006, statutair directeur financiën Arriva van 2000 tot en met 2006)
29. De heer P.H. Hofstra (Tweede Kamerlid (VVD) van 1994 tot en met 2006, woordvoerder vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat van 1998 tot en met 2006)
30. De heer P. Holtz (Lloyd's Europe)
31. De heer T.H. Huges (president-directeur NS)
32. De heer J.W. Huisinga (president-directeur NS)
33. De heer M. (Michel) Jadot (NMBS)
34. De heer T. Jonkers (kwaliteitsinspecteur Fyra bij Lloyd's Register Rail Europe namens NS Financial Services Company (NSFSC) van 2005 tot en met 2013) en de heer C.A. Peters (kwaliteitsinspecteur Lloyd's Europe van 2006 tot heden)
35. Mevrouw A. Jorritsma-Lebbink (minister Verkeer en Waterstaat en Minister Economische Zaken)
36. De heer H.G.J. Kamp (minister Economische Zaken)
37. De heer J. Kitzen (manager rolling stock HSA)

38. De heer R. van de Klashorst (landsadvocaat) en de heer M. Dijkstra (landsadvocaat)
39. De heer W. Kok (minister-president)
40. De heer W. Korf* (projectdirecteur Ministerie van Infrastructuur en Milieu)
41. De heer A. Kruyt (voorzitter van reizigersvereniging Rover)
42. De heer K. van Krieken (extern adviseur van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat van 2001 tot en met 2007)
43. De heer R.V.W.M. Lantain (directeur/lid steering committee NS)
44. De heer G.B.M. Leers (voormalig Tweede Kamerlid (CDA))
45. De heer R.S. de Leeuw* (algemeen projectmanager Fyra namens NSFSC en NMBS van 2004 tot en met 2008 en van 2010 tot en met 2013)
46. De heer C.J.M. Liefding (projectmanager Fyra bij onderhoudsbedrijf NedTrain van 2006 tot en met 2012)
47. De heer P.S.M. Maas (inspecteur vergunningverlening V250, ILT)
48. De heer M. Manfellotto (president-directeur treinfabrikant Ansaldo-Breda vanaf 2011)
49. De heer C. Mannucci (AnsaldoBreda) en de heer A. Fedeli (Ansaldo-Breda)
50. Mevrouw W.J. Mansveld (staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu vanaf 2012)
51. De heer F.C. Marckmann (directeur HST-VEM; Leiding Bid Team Stuurgroep HSA)
52. De heer R. van Marrewijk (sales manager bij treinfabrikant Siemens van 2000 tot en met 2005)
53. De heer W. Meijer (voorzitter van de Raad van Commissarissen van NS van 2002 tot en met 2013)
54. De heer A. Meerstadt (president-directeur NS van 2009 tot en met 2013, directielid NS van 2001 tot en met 2009)
55. Mevrouw T. Netelenbos* (minister van Verkeer en Waterstaat van 1998 tot en met 2002)
56. Mevrouw L.M.C. Ongering (dg Mobiliteit, Ministerie van Infrastructuur & Milieu)
57. De heer B. Oosthoek (opstartmanager ProRail vanaf 2007)
58. De heer L.K. van Os (projectmanager privatisering, Ministerie van Verkeer en Waterstaat)
59. De heer R.J.J.M. Pans (secretaris-generaal Ministerie van Verkeer en Waterstaat van 1998 tot en met 2002)
60. Mevrouw K.M.H. Peijs (minister van Verkeer en Waterstaat van 2003 tot en met 2007)
61. De heer W. Raab (directeur Financieringen & Deelnemingen van het Ministerie van Financiën vanaf 2007)
62. De heer E.M. Robbe (chief financial officer en directielid NS vanaf 2010)
63. De heer O. Roelofs (projectleider Fyra bij Lloyd's Register Rail Europe namens NSFSC van 2004 tot en met 2006)
64. Mevrouw M.H. Schultz van Haegen (minister van Infrastructuur en Milieu vanaf 2010, staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van 2002 tot en met 2007)
65. De heer J.W. Siebers (directievoorzitter High Speed Alliance (HSA) van 2010 tot en met 2013, commercieel directeur HSA van 2004 tot en met 2009)
66. De heer A. Slob (Tweede Kamerlid (ChristenUnie) vanaf 2001)
67. De heer K. Smilde (TreinTramBus)
68. De heer T. Smulders (senior inkoper NS)

69. De heer M.P. Spaargaren (Directeur Bedrijfs- en productontwikkeling NS van 2001 tot en met 2008)
70. Mevrouw J. Thunissen (inspecteur-Generaal van de Inspectie Leefomgeving en Transport vanaf 2008)
71. De heer J.D. Timmer (president-commissaris van NS van 1996 tot en met 2001)
72. De heer M.B. Unck (directiesecretaris HSA)
73. De heer C. Vanheck (chef de l'unité Matériel Roulant DVIS)
74. De heer A.W. Veenman (president-directeur NS van 2002 tot en met 2009)
75. Mevrouw M.W.L. van Vroonhoven* (directielid NS van 2009 tot en met 2014)
76. De heer H. Wareman (NSFSC)
77. De heer L.M. van Wijk (president-directeur KLM)
78. De heer G. Zalm (minister van Financiën van 1994 tot en met 2002 en van 2003 tot en met 2007)

* Met deze personen voerde de commissie tweemaal een besloten voorgesprek.

5. Lijst van openbare verhoren

1. De heer A. van As (bestuursvoorzitter onderhoudsbedrijf NedTrain van 2006 tot en met 2010, projectleider technisch onderzoek Fyra van NS in 2013)
2. De heer J. Borger (certificeringsmanager Fyra en consultant bij Lloyd's Register Nederland vanaf 2004)
3. De heer M. Descheemaecker (gedelegeerd bestuurder NMBS (Belgische Spoorwegen) van 2004 tot en met 2013)
4. De heer W.A.G. Döbken (algemeen directeur High Speed Alliance van 2002 tot en met 2007)
5. De heer M. Eland (customer director bij treinfabrikant Alstom van 1998 tot en met 2008)
6. De heer C. Eurlings (minister van Verkeer en Waterstaat van 2007 tot en met 2010)
7. De heer A. Hettinga (bestuursvoorzitter Arriva Nederland vanaf 2006, statutair directeur financiën Arriva van 2000 tot en met 2006)
8. De heer K. van Herwaarden (inspecteur vergunningverlening bij de Inspectie Leefomgeving en Transport vanaf 2010)
9. De heer P. Hofstra (lid Tweede Kamer (VVD) van 1994 tot en met 2006, woordvoerder vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat van 1998 tot en met 2006)
10. De heer T. Jonkers (kwaliteitsinspecteur Fyra bij Lloyd's Register Rail Europe namens NS Financial Services Company (NSFSC) van 2005 tot en met 2013)
11. De heer W. Korf* (projectdirecteur HSL-Zuid van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat van 1995 tot en met 2001)
12. De heer K. van Krieken (extern adviseur van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat van 2001 tot en met 2007)
13. De heer A. Kruyt (voorzitter van reizigersvereniging Rover)
14. De heer R. de Leeuw (algemeen projectmanager Fyra namens NSFSC en NMBS van 2004 tot en met 2008 en van 2010 tot en met 2013)
15. De heer C. Liefding (projectmanager Fyra bij onderhoudsbedrijf NedTrain van 2006 tot en met 2012)
16. De heer M. Manfellotto (president-directeur treinfabrikant Ansaldo-Breda vanaf 2011)
17. Mevrouw. W. Mansveld (staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu vanaf 2012)
18. De heer R. van Marrewijk (sales manager bij treinfabrikant Siemens van 2000 tot en met 2005)
19. De heer B. Meerstadt (president-directeur NS van 2009 tot en met 2013, directielid NS van 2001 tot en met 2009)
20. De heer W. Meijer (voorzitter van de raad van commissarissen van NS van 2002 tot en met 2013)
21. Mevrouw. T. Netelenbos (minister van Verkeer en Waterstaat van 1998 tot en met 2002)
22. De heer B. Oosthoek (opstartmanager ProRail vanaf 2007)
23. De heer R. Pans (secretaris-generaal Ministerie van Verkeer en Waterstaat van 1998 tot en met 2002)
24. Mevrouw. K. Peijs (minister van Verkeer en Waterstaat van 2003 tot en met 2007)
25. De heer W. Raab* (directeur Financieringen & Deelnemingen van het Ministerie van Financiën vanaf 2007)
26. De heer E. Robbe* (chief financial officer en directielid NS vanaf 2010)
27. De heer O. Roelofs (projectleider Fyra bij Lloyd's Register Rail Europe namens NSFSC van 2004 tot en met 2006)

28. Mevrouw. M. Schultz van Haegen (minister van Infrastructuur en Milieu vanaf 2010, staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van 2002 tot en met 2007)
29. De heer J. Siebers (directievoorzitter High Speed Alliance (HSA) van 2010 tot en met 2013, commercieel directeur HSA van 2004 tot en met 2009)
30. De heer A. Slob (lid Tweede Kamerlid (ChristenUnie) vanaf 2001)
31. De heer T. Smulders (senior inkoper rollend materieel NS van 1999 tot en met 2005)
32. De heer M. Spaargaren (directeur Bedrijfs- en productontwikkeling NS van 2001 tot en met 2008)
33. De heer J. Timmer (president-commissaris van NS van 1996 tot en met 2001)
34. Mevrouw. J. Thunnissen (inspecteur-generaal van de Inspectie Leefomgeving en Transport vanaf 2008)
35. Mevrouw. M. van Vroonhoven* (directielid NS van 2009 tot en met 2014)
36. De heer A. Veenman (president-directeur NS van 2002 tot en met 2009)
37. De heer G. Zalm (minister van Financiën van 1994 tot en met 2002 en van 2003 tot en met 2007)

* Deze personen zijn tweemaal gehoord.

6. Lijst van vorderingen en informatieverzoeken

Lijst van instanties waarbij informatie is gevorderd:

- Ministerie van Algemene Zaken
- Alstom Transport Nederland
- AnsaldoBreda
- Arriva
- Autoriteit Consument & Markt
- Bombardier Transportation Netherlands BV
- Connexxion
- Ministerie van Economische Zaken
- Horvat & Partners
- Infrasppeed
- KLM
- Ministerie van Financiën
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- NS/HSA
- Lloyd's Register Nederland
- Lloyd's Register Rail Europe
- Reizigersvereniging Rover
- ProRail
- Schiphol Group
- Siemens Nederland
- Tweede Kamer

Lijst van personen van wie informatie is gevorderd:

- De heer M.M.D. van Eeghen
- De heer W. Kok
- De heer K. van Krieken
- De heer R.S. de Leeuw
- Mevrouw T. Netelenbos

Lijst van instanties en personen die een informatieverzoek hebben ontvangen:

- De heer M. Descheemaecker
- DSB (Deense spoorwegen)
- DVIS (Belgische spoorweginspectie)
- Finmeccanica (Italiaanse holding)
- Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer (Belgisch)
- Infrabel (Belgische infrastructuurbeheerder)
- NMBS (Belgische spoorwegen)
- Reizigersvereniging Rover
- SNCF (Franse spoorwegen)
- Reizigersvereniging TreinTramBus (Belgisch)

7. Praktische werkafspraken met het kabinet

Algemeen

1. De Wpe 2008 is het wettelijk kader. Dit document voorziet binnen dit kader in praktische aanvullende werkafspraken tussen commissie en Kabinet.

Vorderingen van informatie

2. De commissievoorzitter is het aanspreekpunt voor bewindspersonen. Vanuit het kabinet is de staatssecretaris van lenM het eerste aanspreekpunt voor de commissie. Commissie en staatssecretaris wijzen beiden een contactpersoon aan voor de dagelijkse contacten. Voor de commissie is dit de griffier. De betrokken departementen stellen de commissie zo spoedig mogelijk op de hoogte wie deze contactpersonen zijn.

3. De vorderingen worden gericht aan de betreffende bewindspersoon.

4. De commissie en het departement hebben voor verzending van de Vordering contact over de termijn waarbinnen de informatie dient te worden verstrekt.

5. Gevorderde documenten worden in hardcopy en elektronisch aan de commissie ter beschikking gesteld.

6. Gevorderde vertrouwelijke documenten worden in hardcopy (in enkelvoud) aan de commissie ter beschikking gesteld.

Vertrouwelijkheid van gegevens

7. Het uitgangspunt van de Wpe 2008, waarbij maximale openbaarheid het streven is, wordt te allen tijde in acht genomen. De bewindspersonen betrachten dan ook de grootste terughoudendheid met het als vertrouwelijk aanmerken van documenten.

8. Op grond van de Wpe 2008 zijn de bewindspersonen niet gehouden om informatie te verstrekken aan de commissie voor zover deze verstrekking in strijd met het belang van de Staat is. De bewindspersonen zullen, als uitgangspunt, echter aan de enquêtecommissie Fyra deze documenten verstrekken, waarbij het belang van de Staat uitvoerig zal worden gemotiveerd per document. De commissie zal conform artikel 40 Wpe 2008 beperkingen stellen aan de openbaarheid, tenzij zij gelet op de motivering meent dat ten onrechte een beroep op het belang van de Staat wordt gedaan. In dat geval wordt de procedure beschreven onder 10 gevolgd.

9. In alle andere gevallen wordt onder uitvoerige motivering een dringend verzoek tot blijvende vertrouwelijkheid gedaan. De commissie stelt beperkingen aan de openbaarheid van de betreffende stukken, indien het verzoek is gebaseerd op een grond genoemd in artikel 40, tweede lid, Wpe 2008. Ingeval het verzoek is gebaseerd op een grond genoemd in artikel Infrastructuur en Milieu 40, derde lid, Wpe 2008 en de commissie besluit niet in te stemmen met het verzoek, wordt het departement hiervan in kennis gesteld. Het Ons kenmerk departement kan dan de procedure beschreven onder 10 volgen.

10. Als de commissie meent dat een bewindspersoon informatie ten onrechte aanmerkt als zijnde vertrouwelijk in verband met het belang van de Staat, meldt de commissie dit gemotiveerd schriftelijk aan de betreffende bewindspersoon. Indien het departement meent dat een dringend verzoek tot blijvende vertrouwelijkheid ten onrechte niet wordt gevolgd, meldt zij dit schriftelijk aan de commissie. Daarna volgt overleg op ambtelijk niveau (contactpersoon/SG-griffier) en zonodig op politiek niveau (commissievoorzitter–bewindspersoon). Na afloop van het overleg kan de commissie de bewindspersoon verzoeken de vertrouwelijkheid op te heffen dan wel kan de bewindspersoon de commissie verzoeken haar besluit te herzien en beperkingen te stellen aan de openbaarheid.

11. In gevorderde informatie wordt door de departementen niet gelakt, uitgezonderd de informatie met betrekking tot het geheim van de ministerraad. Hierbij wordt aangegeven welke vergadering van de ministerraad het betreft. Ook indien het noodzakelijk is om in documenten te lakken alvorens deze openbaar kunnen worden, wordt in deze documenten niet gelakt, maar worden de betreffende passages in deze documenten geel gemarkeerd. De commissie draagt er zorg voor de documenten alsnog te lakken alvorens deze openbaar te maken.

Contacten met ambtenaren

12. Voor het reguliere contact tussen de griffier van de commissie en de departementen fungeren contactpersonen die door de SG zijn aangewezen.

13. Op contacten tussen de commissie (en haar staf) en de ambtenaren van de departementen zijn de Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren en de bijbehorende Leidraad van toepassing. De contacten waar de Wpe 2008 en onderdeel 12 op ziet, zijn hiervan uitgezonderd.

14. Bewindspersonen verlenen toestemming voor rechtstreekse contacten tussen de commissie en haar staf en onder hen ressorterende rijksambtenaren. Rijksambtenaren beperken zich tot het verstrekken van feitelijke informatie.

Hoor- en wederhoor

15. De betrokken bewindspersonen krijgen de gelegenheid om voor de publicatie van het eindrapport (delen van) het concept eindrapport te zien, ten einde zich uit te kunnen spreken over:

- a. feitelijke onjuistheden
- b. aspecten van vertrouwelijkheid (voor zover dit reeds bij aanlevering als zodanig kon worden aangemerkt)
- c. het belang van de Staat.

De enquêtemissie betreft de in dit kader gemaakte opmerkingen van Infrastructuur en Milieu de bewindspersonen bij het opstellen van het definitieve rapport.

Deze afspraken laten onverlet de wettelijke bevoegdheden van de commissie.

8. Inzageafspraken met NS

AFSPRAKEN TUSSEN DE PARLEMENTAIRE ENQUÊTECOMMISSIE FYRA EN DE NEDERLANDSE SPOORWEGEN N.V. (NS) MET BETREKKING TOT DE INZAGE IN DE ONGELAKTE AGENDA'S, NOTULEN EN BIJLAGEN BIJ VOORNOEMDE DOCUMENTEN VAN DE VERGADERINGEN VAN DE NS-DIRECTIE, RAAD VAN COMMISSARISSEN, GROEPSRAAD, CONCERNRAAD EN EXECUTIVE COMMITTEE

Algemeen

- a) De parlementaire enquêtecommissie Fyra heeft inzage gevorderd van hierna omschreven documenten. Doel van de inzage is het voor de parlementaire enquêtecommissie Fyra en haar staf (hierna gezamenlijk aan te duiden als: de PE Fyra) mogelijk te maken om te beoordelen of NS al dan niet correct heeft gelakt en alle relevante documenten heeft verstrekt. Daarnaast heeft de PE Fyra aangegeven dat zij wil kunnen nagaan of niet verstrekte documenten relevante informatie voor haar onderzoek bevatten. Deze afspraken hebben betrekking op de inzage van documenten van NS door de PE Fyra.
- b) De inzage betreft de agenda's, notulen (inclusief zogenaamde «Persoonlijk» documenten) en bijlagen bij voornoemde documenten van vergaderingen van NS Directie Raad van Commissarissen, Groepsraad, Concernraad en Executive Committee over de periode van 1 januari 1998 tot vooralsnog 11 juni 2014, vooralsnog met uitzondering van bijlagen waarvoor geldt dat NS een verschoningsgrond meent te kunnen invoeren.
- c) NS verschaft inzage in de door de PE Fyra gevorderde documenten door ongelakte documenten beschikbaar te stellen voor inzage in een dataroom. Deze dataroom bevindt zich, op nadrukkelijk verzoek van de PE Fyra, in het gebouw van de Tweede Kamer te Den Haag.
- d) Agenda's en notulen worden vanaf dinsdag 17 juni 2014 voor maximaal de duur van de enquête ter inzage verstrekt. De bijlagen bevinden zich vanaf dinsdag 17 juni 2014 tot en met vrijdag 12 september 2014 in de dataroom. Na deze periode bevinden de bijlagen zich op een NS-locatie in Den Haag. Indien de PE Fyra de bijlagen na 12 september 2014 wenst te raadplegen, wordt hiervan bij NS melding gemaakt. NS draagt binnen een dagdeel zorg voor het opnieuw ter inzage leggen hiervan. Na raadpleging van de betreffende bijlage(n) en maximaal een week na overlegging hiervan door NS draagt de PE Fyra deze weer over aan NS.
- e) NS levert alle documenten op één moment. Indien de PE Fyra vaststelt dat onverhoopt documenten ontbreken, zal de PE Fyra NS daarvan in kennis stellen. NS zal deze ontbrekende documenten binnen 24 uur leveren. Indien NS vaststelt dat documenten ontbreken, zal NS deze onverwijld in een aparte map ter inzage verstrekken.
- f) De documenten blijven binnen de dataroom. De documenten worden ter inzage verstrekt aan de PE Fyra voor maximaal de duur van de enquête. Zij worden derhalve na afloop van het onderzoek geretourneerd aan NS en niet overgedragen aan het archief van de Tweede Kamer

Inzage

g) De PE Fyra zal de ter beschikking gestelde documenten op geen enkele wijze (doen) verveelvoudigen. Dat betekent dat bijvoorbeeld kopiëren of fotograferen van de betreffende passages niet is toegestaan.

h) Informatie die buiten de reikwijdte van het onderzoeksmandaat van de PE Fyra valt en in de dataroom is in te zien, beschouwt de commissie als ongezien en betreft de PE Fyra niet bij het onderzoek. Indien de PE Fyra van mening is dat bepaalde documenten van belang blijken voor haar onderzoek kan zij alsnog een afschrift van deze documenten vorderen.

i) De PE Fyra waarborgt dat derden op geen enkele wijze kennis kunnen nemen van de inhoud van documenten van NS die zich in de dataroom bevinden.

Ruimte

j) De opslag en inzage vinden plaats in een besloten ruimte in het gebouw van de Tweede Kamer.

k) NS beheert de toegang tot de kluiskasten waarin de betreffende documenten worden bewaard. De PE Fyra beheert de besloten ruimte waarin de kluiskasten zich bevinden.

l) De PE Fyra brengt de documenten op geen enkele wijze buiten de dataroom en brengt geen wijzigingen aan in de (volgorde van) de documenten.

m) NS kan één of meerdere personen aanwijzen om de kluiskasten te openen en te sluiten en om erop toe te zien dat de betreffende documenten de ruimte niet verlaten. NS levert de PE Fyra de namen van de voornoemde NS-medewerker(s).

n) Behoudens voor het openen en sluiten van de kluiskasten is het voornoemde NS-medewerker(s) niet toegestaan om zich zonder toestemming van de PE Fyra in de besloten ruimte te bevinden.

o) De PE Fyra zal zich in de richting van voornoemde NS-medewerker(s) als een goed gastheer opstellen. Deze NS-medewerkers mogen zich niet zonder begeleiding door het gebouw bewegen. Uitzondering daarop is het gebruik van sanitaire voorzieningen, rookruimte en restauratieve voorzieningen in de onmiddellijke nabijheid van de besloten ruimte.

p) De griffier van de PE Fyra overhandigt de contactpersoon van NS een lijst met namen van alle personen die toegang hebben tot de dataroom.

q) Enig gebruik van mobiele telefoons of laptops is niet toegestaan in de dataroom. De dataroom is voorzien van stand alone PC's, slechts voorzien van Word en Excel, voor het maken van aantekeningen. Er is geen internetverbinding. NS wordt in de gelegenheid gesteld dit te controleren.

r) De betreffende documenten kunnen worden ingezien op maandag tot en met vrijdag tussen 09.00 uur en 18.00 uur. In overleg met de PE Fyra worden pauzetijden vastgesteld.

s) De griffier van de PE Fyra zal per week voor de daaropvolgende week aan de contactpersoon van de NS aangeven wanneer de PE Fyra inzage in de documenten wil hebben. Mocht de PE Fyra voorzien dat er op bepaalde momenten (voor langere tijd) geen gebruik gemaakt zal worden van de dataroom, dan zal dit worden gemeld aan NS.

t) Mocht de PE Fyra in de betreffende week op andere momenten inzage in de documenten willen hebben, dan zal de griffier dit melden bij de contactpersoon van NS en zal in goed overleg gezocht worden naar een oplossing.

u) Deze nadere afspraken kunnen door de PE Fyra en NS in overleg worden aangepast indien omstandigheden daar in redelijkheid toe aanleiding geven.

Utrecht, 17 juni 2014

Namens De NS N.V.,

E.M. Robbe

Den Haag, 17 juni 2014

Namens de Parlementaire Enquêtecommissie Fyra

D.S. Nava

9. Lijst van afkortingen

AB	AnsaldoBreda
ACM	Autoriteit Consument & Markt
APM	Algemeen Projectmanager
A-PTO	Anticipated Preliminary Take Over
ATB	Automatische treinbeïnvloeding
ATB-Vv	automatische treinbeïnvloeding – verbeterde versie
BAFO	Best and Final Offer
BCG	Boston Consulting Group, een adviesbureau
BTI	Baan-trein-integratie
CAF	Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles (Spaanse fabrikant)
CDJZ	Centrale Directie Juridische Zaken (en haar opvolger HBJZ)
CGEA	Compagnie Générale d'Entreprise Automobiles (Franse vervoerder)
COOV	Concessieovereenkomst
DB	Deutsche Bahn
DeBo	Designated Body
DVIS	Dienst Veiligheid en Interoperabiliteit der Spoorwegen (Belgisch)
EMC	Electromagnetische Compatibiliteit
ERTMS	European Rail Traffic Management System
ERA	European Railway Agency
ETCS	European Train control sytem, onderdeel van ERTMS
EZ	Economische Zaken
FMN	Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland
FTO	Final Take Over
GVO	gezamenlijke vervoersmaatschappij
hrn	hoofdrailnet
HSA	High Speed Alliance
HSBC	The Hongkong and Shanghai Banking Corporation
hsl	Hogesnelheidslijn
hst	Hogesnelheidstrein
IAD	Interne Accountants Dienst
ICE3	Intercity-Express 3
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
ISA	independent safety assessor
ITRP	Invitation to Registered Parties
ITT	Invitation to Tender
IVW	Inspectie Verkeer en Waterstaat
LCC	Life Cycle Cost
LOCOV	Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer
LTF	Latest thinking forecast
MEIP	Market Economy Investor Principle
MoU	Memorandum of Understanding
mr	Ministerraad
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
NMBS	Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen
Nobo	Notified Body
NS	Nederlandse Spoorwegen
NSR	NS Reizigers
NTC	NedTrain Consulting
OC&C	Advies & Consultancybureau
OHA	Onderhandelakkoord
OPTA	Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit
OV	openbaar vervoer
OVR	Operationele Verificatieritten
PSO-verordening	Public Service Obligations
PTLF	Permission to Leave Factory
PTO	Preliminary Take Over
RD	Registration Document
RIS	Regeling indienststelling spoorwegen
RKS	Regeling keuring spoorvoertuigen
Rover	Reizigers Openbaar Vervoer
SNCF	Société Nationale des Chemins de Fer Français
TGV	Train à Grande Vitesse
TOVA	Totaal aan Voorbereidende Activiteiten
TSI	Technische specificatie voor interoperabiliteit
TTI	Train-track-integration (zie ook BTI)
UIC	Union Internationale des Chemins de Fer

AB
vgb
VVI
Wpe 2008

Ansaldobreda
verklaring van geen bezwaar
Vergunning voor Ingebruikname
Wet op de parlementaire enquête 2008

10. Bronnenlijst

Kamerstukken

Kamerstuk II 1986/87, [19 700-XII, nr. 52](#). Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat waarin zij een aantal stukken aanbiedt m.b.t. de hoge snelheidslijn, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 1987*.

Kamerstuk II 1986/87, [19 700-XII, nr. 64](#). Verslag van een mondeling overleg d.d. 12 mei 1987 van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat met de Minister van Verkeer en Waterstaat, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 1987*.

Kamerstuk II 1989/90, [21 300-XII, nr. 17](#). Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat inzake besluitenlijst van de ministersconferentie over de hogesnelheidslijn Parijs-Brussel-Amsterdam/Keulen, *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en van de ontvangsten van hoofdstuk XII (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) voor het jaar 1990*.

Kamerstuk II 2015/16, [21 501-33, nr. 555](#), Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu; Geannoteerde agenda van de Informele- en Transportraad op 7–8 oktober 2015 en voortgangsoverzicht van actuele Europese wetgevingsinitiatieven op het terrein van Infrastructuur en Milieu, *Raad voor Vervoer, Telecommunicatie en Energie*.

Kamerstuk II 1995/96, [22 026, nr. 16](#). Brief van de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuishouding, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer bij deel 3 van de planologische kernbeslissing Hogesnelheidslijn-Zuid, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam-Brussel-Parijs*.

Kamerstuk II 1995/96, [22 026, nr. 17](#). Brief met planologische kernbeslissing HSL-Zuid, deel 3: Kabinetsstandpunt, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam-Brussel-Parijs*.

Kamerstuk II 1995/96, [22 026, nr. 18](#). Brief van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat inzake de aanmerking van de PKB-HSL-Zuid als groot project, *Nederlands deel van een hogesnelheidsverbinding Amsterdam-Brussel-Parijs*.

Kamerstuk II 1996/97, [22 026, nr. 26](#). Verslag nota-overleg, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam-Brussel-Parijs*.

Kamerstuk II 1996/97, [22 026, nr. 53](#). Verslag nota-overleg, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam-Brussel-Parijs*.

Kamerstuk II 1996/97, [22 026, nr. 61](#). Motie van het lid Verbugt c.s., ter vervanging van die gedrukt onder nr. 38, inzake het tracé rond Breda, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam-Brussel-Parijs*.

Kamerstuk II 1997/98, [22 026, nr. 77](#). Brief van de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Financiën over de stand van zaken rond de private betrokkenheid HSL-Zuid, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam-Brussel-Parijs*.

Kamerstuk II 1998/99, [22 026](#), nr. 84. Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat; Notitie over publiek-private samenwerking in de HSL-Zuid, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs*.

Kamerstuk II 1998/99, [22 026](#), nr. 87. Verslag van een algemeen overleg, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs*.

Kamerstuk II 1998/99, [22 026](#), nr. 91. Verslag van een algemeen overleg over de tenderprocedure HSL-Zuid-vervoer, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs*.

Kamerstuk II 1998/99, [22 026](#), nr. 92. Motie van het lid Van Gijzel inzake opschorting van onomkeerbare beslissingen tot na de behandeling van de nota *Derde eeuw spoor*, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs*.

Kamerstuk II 1999/2000, [22 026](#), nr. 95. Motie van het lid Reitsma c.s. over intrekking van het aan de NS gestelde ultimatum en onderhandelingen met de NS over exploitatie van het HSL-vervoer, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs*.

Kamerstuk II 1999/2000, [22 026](#), nr. 101. Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat over kabinetsbesluit inzake toetsing voorstel NS voor binnenlands vervoer over de spoorlijn HSL-Zuid, *Nederlands deel van een Hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs*. Bijlage: Commissie van wijzen, Advies inzake de aanbesteding van het vervoer over de HSL-Zuid.

Kamerstuk II 1999/2000, [22 026](#), 103. Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat over de voortgang van de aanbesteding van het vervoer over de HSL-Zuid, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs*.

Kamerstuk II 1999/2000, [22 026](#), nr. 111. Verslag van een algemeen overleg over de brief van 12 november van minister Netelenbos over aanbesteding van vervoer HSL-Zuid, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs*.

Kamerstuk II 1999/2000, [22 026](#), nr. 113. Verslag van een algemeen overleg op 14 december 1999 over het NS-bod in het kader van de aanbesteding van het vervoer over de HSL-Zuid, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs*.

Kamerstuk II 1999/2000, [22 026](#), nr. 117. Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat inzake besluit ministerraad over start tender aanbesteding van het vervoer over de HSL-Zuid, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs*.

Kamerstuk II 2000/01, [22 026](#), nr. 137. Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat bij aanbieding van het achtste voortgangsrapport HSL-Zuid (1 juli 2000 – 1 januari 2001), *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2001/02, [22 026, nr. 144](#). Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat over de concessieovereenkomst met NS en KLM over het vervoer over de HSL-Zuid, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2001/02, [22 026, nr. 145](#). Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat over de overeenkomst op onderhandelingsdelegatieniveau met het consortium van NS en KLM inzake het vervoer over de HSL-Zuid, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2001/02, [22 026, nr. 161](#). Motie van het lid Feenstra inzake perspectief reizigersaantallen op HSL-Zuid door concurrerende prijzen HSL-Zuid t.o.v. weg- en luchtverkeer, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2001/02, [22 026, nr. 162](#). Motie van het lid Halsema inzake perspectief reizigersaantallen op HSL-Zuid door tariefrestrictie HSL-Zuid t.o.v. gewone spoor, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2001/02, [22 026, nr. 165](#). Verslag algemeen overleg gehouden op 19 maart 2002 over de concessie-overeenkomst voor het vervoer over de HSL-Zuid, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2004/05, [22 026, nr. 215](#). Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat over de resultaten van het overleg met België, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2004/05, [22 026, nr. 224](#). Motie van het lid Van Hijum c.s. over het onthouden van goedkeuring aan het vervoerplan van de NS als de HSL-Zuid voorrang krijgt boven intercity's, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2004/05, [22 026, nr. 233](#). Verslag van een algemeen overleg van 20 april 2005 over de HSL-Zuid, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2005/06, [22 026, nr. 238](#). Verslag van een algemeen overleg gehouden op 13 oktober 2005, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2005/06, [22 026, nr. 242](#). Verslag van een algemeen overleg van 10 november 2005 over de brief van minister Peijs van 8 november 2005 met een feitenrelaas over treinen over de HSL-Zuid, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2005/06, [22 026, nr. 243](#). Verslag algemeen overleg gehouden op 1 december 2005, inzake start vervoer over de HSL-Zuid, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2006/07, [22 026, nr. 259](#). Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat over vertraging HSL-Zuid met vijf maanden, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2006/07, [22 026, nr. 260](#). Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat over de start van commercieel vervoer over HSL-Zuid, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2006/07, [22 026, nr. 268](#). Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat over financiële consequenties van de vertragingen van de HSL-Zuid, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2006/07, [22 026, nr. 272](#). Verslag van een algemeen overleg van 4 juli 2007 onder meer over het rapport van de Technische Universiteit Delft inzake ERTMS-beveiligingssysteem HSL, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2007/08, [22 026, nr. 279](#). Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat over het 22^{ste} voortgangsrapport (VGR 22) HSL-Zuid, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2007/08, [22 026, nr. 281](#). Verslag algemeen overleg gehouden op 14 mei 2008 over o.a. de 22^{ste} voortgangsrapportage HSL-Zuid d.d. 1 april 2008 ([22 026, nr. 279](#)), *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2008/09, [22 026, nr. 285](#). Mededeling over vertrouwelijke inzage van een brief van minister Eurlings d.d. 12 december 2008 over de HSL-Zuid, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2008/09, [22 026, nr. 288](#). Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat over de positie van HSA, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*. Bijlage: *Memorandum van overeenstemming tussen de Staat, HSA en NS*.

Kamerstuk II 2008/09, [22 026, nr. 295](#). Lijst van vragen en antwoorden over de 24^{ste} voortgangsrapportage HSL-Zuid en het assurancerapport bij die rapportage, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2009/10, [22 026, nr. 308](#). Verslag van een algemeen overleg op 11 november 2009 over onder meer de start van het commercieel vervoer op de HSL-Zuid, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2009/10, [22 026, nr. 313](#). Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat; Aanbieding voortgangsrapport 26 HSL-Zuid, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2009/10, [22 026, nr. 319](#). Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 18 mei 2010, over de HSL-Zuid en de Betuweroute en het vervoer van gevaarlijke stoffen, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2010/11, [22 026, nr. 325](#). Verslag van een algemeen overleg inzake HSL-Zuid/Betuweroute, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2010/11, [22 026, nr. 326](#). Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu; Mededeling inzake de vertrouwelijke brief van de minister inzake het vervoer op de HSL-Zuid en de positie van HSA, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2010/11, [22 026, nr. 327](#). Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu; Nieuwe businesscase van HSA o.a. inzake de aanbesteding van vervoer op de HSL-Zuid, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2010/11, [22 026, nr. 331](#). Verslag van een algemeen overleg inzake HSA/HSL-Zuid, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2010/11, [22 026, nr. 335](#). Lijst van vragen en antwoorden inzake voortgangsrapportage 28 HSL-Zuid, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2011/12, [22 026, nr. 343](#). Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu; informatie over de financiële HSA-problematiek (de vervoerder op de HSL-Zuid) en over het beleidsvoornemen inzake de vervoersconcessie voor het hoofdrailnet vanaf 2015, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2011/12, [22 026, nr. 345](#). Lijst van vragen en antwoorden inzake de financiële problematiek rondom HSA en het voornemen tot gunning van het hoofdrailnet, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2011/12, [22 026, nr. 347](#). Lijst van aanvullende vragen en antwoorden over de financiële HSA-problematiek, n.a.v. brief [22 026, nr. 343](#) en de lijst van vragen en antwoorden [22 026, nr. 345](#), *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2011/12, [22 026, nr. 354](#). Motie van de leden Verhoeven en Monasch over onvoldoende onderbouwing van het kabinetsvoorstel voor de hsl/hrn, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2011/12, [22 026, nr. 356](#). Verslag van een algemeen overleg inzake de HSA-problematiek en het hoofdrailnet, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2011/12, [22 026, nr. 357](#). Verslag van een rondetafelgesprek inzake de HSA-problematiek, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2011/12, [22 026, nr. 364](#). Lijst van vragen en antwoorden inzake de voortgangsrapportage 30 HSL-Zuid, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2012/13, [22 026, nr. 368](#). Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu; Uitwerking opties van treinverbindingen Nederland–België, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2012/13, [22 026, nr. 374](#). Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu; Stand van zaken Fyra Amsterdam–Brussel, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2012/13, [22 026, nr. 375](#). Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu; Problematiek rondom V250-hogesnelheidstreinen, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2012/13, [22 026, nr. 376](#). Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu; Stand van zaken Fyra, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2012/13, [22 026, nr. 377](#). Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu; Tijdelijke treindienst tussen Nederland en België n.a.v. Fyra-problematiek, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2012/13, [22 026, nr. 382](#). Brief van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*. Bijlage: Tussenrapportage van de parlementaire werkgroep vervoer HSL-Zuid.

Kamerstuk II 2012/13, [22 026, nr. 383](#). Lijst van vragen en antwoorden over de antwoorden op vragen inzake de problematiek rondom de V250-hogesnelheidstreinen, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2012/13, [22 026](#), nr. 385. Motie van het lid Van Tongeren c.s. over het opvoeren van de frequentie van het aantal treinverbindingen, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2012/13, [22 026](#), nr. 393. Motie van de leden De Boer en Hoogland over uitsluitel over de technische haalbaarheid van de Fyra, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2012/13, [22 026](#), nr. 397. Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu; Versterking tijdelijke treindienst Den Haag HS – Brussel-Zuid v.v., *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2012/13, [22 026](#), nr. 398. Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu; Plan van aanpak structurele oplossing Fyra-vraagstuk, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2012/13, [22 026](#), nr. 400. Verslag van een schriftelijk overleg over de versterking van de tijdelijke treindienst Den Haag–Brussel, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2012/13, [22 026](#), nr. 401. Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu; Besluit NMBS inzake Fyra V250, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2012/13, [22 026](#), nr. 402. Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu; Voornemen NS inzake Fyra V250, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2012/13, [22 026](#), nr. 403. Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu; Ontwikkelingen Fyra V250, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2012/13, [22 026](#), nr. 404. Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu; Mededeling over vertrouwelijke aanbieding van een hoofdstuk van een rapport over de Fyra V250, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2012/13, [22 026](#), nr. 405. Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu; Mededeling over vertrouwelijke aanbieding van een rapport over de Fyra V250, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2012/13, [22 026](#), nr. 406. Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu; Proces van vergunningverlening voor de Fyra V250-trein, inclusief de rol van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2012/13, [22 026, nr. 407](#). Lijst van vragen en antwoorden over de ontwikkelingen Fyra V250, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2012/13, [22 026, nr. 417](#). Motie van de leden Van Veldhoven en De Rouwe over een onafhankelijke marktscan, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2012/13, [22 026, nr. 419](#). Motie van het lid Dik-Faber over het in beeld brengen van juridische opties, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2012/13, [22 026, nr. 422](#). Motie van de leden Dik-Faber en Van Tongeren over het toekomstige materieel van de NS, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2012/13, [22 026, nr. 424](#). Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu; Mededeling over vertrouwelijke aanbidding van een advies van de landsadvocaat over de Fyra V250, dat op 19 juni tijdens het debat is ingediend, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2012/13, [22 026, nr. 426](#). Gewijzigde motie van de leden Dik-Faber en Van Tongeren (t.v.v. [22 026, nr. 422](#)) over het toekomstige materieel van de NS, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2012/13, [22 026, nr. 427](#). Verslag van een hoorzitting, gehouden op 18 juni 2013 over de Fyra, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2012/13, [22 026, nr. 429](#). Verslag van een hoorzitting gehouden op 2 juli 2013, over de juridische aspecten ten aanzien van een HSL-marktconsultatie, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2013/14, [22 026, nr. 430](#). Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu; Alternatief voor de Fyra V250, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2013/14, [22 026, nr. 432](#). Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu; deadlines en termijnen alternatief Fyra en nieuwe vervoersconcessie, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2013/14, [22 026, nr. 433](#). Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu; Proces van vergunningverlening voor het Fyra V250-materieel, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2013/14, [22 026, nr. 437](#). Motie van het lid De Rouwe over een marktconsultatie voor de HSL-concessie, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2013/14, [22 026, nr. 438](#). Motie van de leden De Rouwe en Van Veldhoven over toetsing van plannen van de NS en NMBS, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2013/14, [22 026, nr. 439](#). Motie van het lid De Rouwe over meer efficiëntie binnen de NS, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2013/14, [22 026, nr. 440](#). Motie van de leden De Boer en Hoogland over een onderzoek naar de snelheid van de nieuwe IC, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2013/14, [22 026, nr. 442](#). Motie van het lid Van Veldhoven over een onderbouwing van het verhalen van de tegenvaller van 119 miljoen, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2013/14, [22 026, nr. 447](#). Lijst van vragen en antwoorden over een alternatief voor de Fyra V250, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2013/14, [22 026, nr. 450](#). Brief van de minister van Financiën; Reactie op de aangenomen motie van het lid Van Veldhoven over een onderbouwing van het verhalen van de tegenvaller van 119 miljoen bij de NS, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2013/14, [22 026, nr. 451](#). Verslag van een nota-overleg, gehouden op 4 november 2013, over het vervoer over HSL-Zuid/alternatief Fyra, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2013/14, [22 026, nr. 452](#). Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu; proces vergunningverlening voor de Fyra V250-trein, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2013/14, [22 026, nr. 454](#). Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu; Uitvoering van de motie van de leden De Boer en Hoogland over een onderzoek naar de snelheid van de nieuwe intercitiy, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2013/14, [22 026, nr. 455](#). Brief van de minister van Financiën; Efficiencymaatregelen en overeenkomst tussen NS en AnsaldoBreda, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2013/14, [22 026, nr. 459](#). Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 27 maart 2014, over de Fyra, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2013/14, [22 026, nr. 460](#). Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu; Onderhandelakkoord inzake de HSA-problematiek, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*. Bijlage: Onderhandelakkoord (vertrouwelijk ter inzage gelegd).

Kamerstuk II 2013/14, [22 026, nr. 461](#). Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu; Onderzoek NS en audits IC-materieel HSL-Zuid. Instroomplanning en snelheid, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2013/14, [22 026, nr. 462](#). Brief van de Algemene Rekenkamer, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*. Bijlage: Hogesnelheidslijn-Zuid: een rapportage in beeld.

Kamerstuk II 2014/15, [22 026, nr. 477](#). Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu; Aanbieding voortgangsrapportage HSL-Zuid, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*. Bijlage: Voortgangsrapportage 36 Hogesnelheidslijn Zuid.

Kamerstuk II 2014/15, [22 026, nr. 479](#). Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu; Opvolging bevindingen auditrapport vergunningverlening V250, *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2006/07, [23 645, nr. 160](#). Brief van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat ter aanbieding onderzoek Inspectie Verkeer en Waterstaat naar ontsporing railvoertuig RandstadRail bij Forepark, *Openbaar vervoer*.

Kamerstuk II 1997/98, [25 628, nr. 1](#). Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk België over de aanleg van een spoorverbinding voor hogesnelheidstreinen tussen Rotterdam en Antwerpen, met bijlage; Brussel, 21 december 1996.

Kamerstuk II 1998/99, [26 200-XII, nr. 8](#). Motie van het lid Reitsma c.s. inzake langdurige concessieverlening aan NS voor HSL, kernnet en stoptreinen kernnet, met prestatiecontract, *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 1999*.

Kamerstuk II 1998/99, [26 464, nr. 1](#). Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat ter aanbieding *Beleidsnota De derde eeuw spoor*. bijlage: *Beleidsnota De derde eeuw spoor*.

Kamerstuk II 1998/99, [26 464, nr. 2](#). Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat over de gemaakte afspraken inzake de tenderprocedure van het HSL-Zuid vervoer, *Beleidsnota De derde eeuw spoor*.

Kamerstuk II 1998/99, [26 464](#), nr. 3. Motie van het lid Reitsma c.s. inzake afzien van beursgang bij NSR, *Beleidsnota De derde eeuw spoor*.

Kamerstuk II 1999/2000, [26 464](#), nr. 13. Verslag van een nota-overleg, *Beleidsnota De derde eeuw spoor*.

Kamerstuk II 1999/2000, [26 464](#), nr. 15. Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat over voornemens te aanzien van de uitplaatsing van de taakorganisaties NS, *Beleidsnota De derde eeuw spoor*.

Kamerstuk II 1999/2000, [26 699](#), nr. 2. Kadernota, *Railveiligheid*.

Kamerstuk II 2000/01, [27 831](#), nr. 1. Brief van de minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, *Kaderstellende visie op toezicht*.

Kamerstuk II 2005/06, [27 831](#), nr. 15. Brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties bij het aanbieden van de toezichtvisie «Minder last, meer effect. *Kaderstellende visie op toezicht*» bijlage: «Minder last, meer effect. *Kaderstellende visie op toezicht*».

Kamerstuk II 2014/15, [28 165](#), nr. 183. Brief van de Algemene Rekenkamer. *Deelnemingenbeleid rijksoverheid*. bijlage: «De Staat als aandeelhouder: Over het beheer van staatsdeelnemingen».

Kamerstuk II 2001/02, [28 362](#), nr. 2. Notitie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzake duidelijkheid in praktijkgevallen met spanning tussen artikel 68 Grondwet (staatsbelang) en Wet openbaarheid van bestuur, *Reikwijdte van artikel 68 Grondwet*.

Kamerstuk II 2002/03, [28 724](#), nr. 6. Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat over het niet leveren van informatie m.b.t. tariefrestricties door HSA, *Risicoreservering voor de Betuweroute en de HSL-Zuid. Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens*.

Kamerstuk II 2002/03, [28 724](#), nr. 8. Rapport; Risicoreservering HSL-Zuid en de Betuweroute, *Risicoreservering voor de Betuweroute en de HSL-Zuid*.

Kamerstuk II 2004/05, [29 283](#), nr. 8. Rapport, *Reconstructie HSL-Zuid: De besluitvorming uitvergroet, Onderzoek naar infrastructuurprojecten*.

Kamerstuk II 2004/05, [29 283](#), nr. 11. Verslag van de openbare gesprekken in het kader van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, *Onderzoek naar infrastructuurprojecten*.

Kamerstuk II 2005/06, [29 283](#), nr. 36. Brief presidium ter aanbieding advies aanbeveling 5 TCI-rapport (informatierecht parlement), *Onderzoek naar infrastructuurprojecten*.

Kamerstuk II 2014/15, [29 304](#), nr. 5. Brief van de minister van Economische Zaken; Signaal van enkele toezichthouders over de relatie tussen toezicht en certificatie. *Certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid*.

Kamerstuk II 2004/05, [29 893](#), nr. 2. Nota «veiligheid op de rails», *Veiligheid van het railvervoer*.

Kamerstuk II 2009/10, [29 893](#), nr. 106. Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat; Derde Kadernota Railveiligheid, *Veiligheid van het railvervoer*.

Kamerstuk II 2008/09, [29 984](#), nr. 197. Gewijzigde motie van het lid Roemer over behouden Benelux-trein ook na de komst van de HSL-Zuid, *Spoor: vervoer- en beheerplan*.

Kamerstuk II 2012/13, [29 984](#), nr. 319. Motie van de leden Monasch en Elias over een rechtstreekse verbinding tussen Brabant en Antwerpen, *Spoor: vervoer- en beheerplan*.

Kamerstuk II 2012/13, [29 984](#), nr. 378. Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 13 december 2012, inzake vervoersconcessie hoofdrailnet, *Spoor: vervoer- en beheerplan*.

Kamerstuk II 2013/14, [29 984](#), nr. 482. Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu; Aanbieding van de conceptvoersconcessie hoofdrailnet 2015–2025, *Spoor: vervoer- en beheerplan*.

Kamerstuk II 2013/14, [29 984](#), nr. 489. Lijst van vragen en antwoorden over de conceptontwerpen van de nieuwe beheerconcessie en de nieuwe vervoersconcessie van 16 mei 2014, *Spoor: vervoer- en beheerplan*.

Kamerstuk II 2014/15, [29 984](#), nr. 537. Motie van de leden De Graaf en Madlener over opnieuw aanbesteden van de HSL-Zuid, *Spoor: vervoer- en beheerplan*.

Kamerstuk II 2014/15, [29 984](#), nr. 573. Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu; Verlening nieuwe vervoer- en beheerconcessie, *Spoor: vervoer- en beheerplan*.

Bijlage: Beheerconcessie 2015–2025.

Bijlage: Concessie voor het hoofdrailnet 2015–2025.

Kamerstuk II 2005/06, [30 415](#), nr. 6. Memorie van toelichting zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State, *voorstel van wet van de leden K. G. de Vries, Van de Camp, Luchtenveld en Van der Staaij houdende regels over de parlementaire enquête (Wet op de parlementaire enquête 2008)*.

Kamerstuk II 2011/12, [32 707](#), nr. 9. Rapport, *Parlementair onderzoek onderhoud en innovatie spoor*.

Kamerstuk II 2006/07, [31 072](#), nr. 2. Rapport, *Risicobeheersing HSL-Zuid*.

Kamerstuk II 2014/15, [33 326](#), nr. 5. Eindrapport, *Parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid*.

Kamerstuk II 2014/15, [33 606](#), nr. 4. Hoofdrapport, *Parlementaire enquête Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2012/13, [33 678](#), nr. 1. Brief van het presidium over een voorstel voor een tijdelijke commissie Fyra, *Parlementair onderzoek Fyra*.

Kamerstuk II 2013/14, [33 678](#), nr. 4. Brief van het presidium over een onderzoeksvoorstel voor een parlementaire enquête over de Fyra, *Parlementair onderzoek Fyra*.

Kamerstuk II 2013/14, [33 678](#), nr. 5. Brief Algemene Rekenkamer; Start onderzoek Algemene Rekenkamer inzake HSL-Zuid. *Parlementair onderzoek Fyra*. Bijlage: Opzet onderzoek Algemene Rekenkamer HSL-Zuid en parlementaire enquête Fyra.

Kamerstuk II 2013/14, [33 750-XII](#), nr. 9. Brief van de Algemene Rekenkamer; aandachtspunten bij de begroting 2014 van de minister van Infrastructuur en Milieu, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2014*.

Handelingen I 1996/97, nr. 26, p. 1234, *Behandeling van: de planologische kernbeslissing Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs (22 026, nr. 70)*.

Handelingen II 1999/2000, nr. 36, pp. 2740–2745, *Debat naar aanleiding van een algemeen overleg op 14 december 1999 over de HSL-Zuid*.

Handelingen II 2001/02, nr. 61, pp. 4111–4113, *Debat naar aanleiding van een algemeen overleg van 19 maart 2002 over de HSL-Zuid*.

Handelingen II 2012/13, nr. [42](#), [item 6](#), pp. 10–12, *Vragen van het lid Bashir aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu over de Fyra die weer niet rijdt (mondelinge vragenuur)*.

Handelingen II 2012/13, nr. [90](#), [item 2](#), pp. 2–5, *Vragen van het lid Van Veldhoven aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu over het bericht dat de NMBS definitief stopt met de Fyra (mondelinge vragenuur)*.

Handelingen II 2012/13, nr. [97](#), [item 6](#), pp. 40–86, *Debat over de Fyra*.

Handelingen II 2013/14, nr. [64](#), [item 4](#), pp. 1–3, *Vragenuur: Vragen van het lid Van Hijum aan de minister van Financiën over het bericht «Fyra terug, NS krijgt geld»*.

Aanhangsel Handelingen II 1995/96, nr. [868](#). *Antwoorden op aanvullende vragen van het lid Leers over de HSL. pp. 1759–1760*.

Bijlage bij antwoorden van minister Jorritsma op schriftelijke vragen van het Tweede Kamerlid Leers. De bijlage betreft een brief d.d. 23 februari 1996 van HST-VEM aan het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Aanhangsel Handelingen II 2009/10, nr. [417](#). *Antwoorden op vragen van het lid Roemer over de nieuwe vertraging van de HSL-Zuid*.

Aanhangsel Handelingen II 2012/13, nr. [973](#). *Antwoorden op vragen van het lid De Rouwe over de berichten «Geen 19 miljoen maar 2,6 miljoen reizigers voor Fyra» en de dagstatistieken zoals bijgehouden door Failra*.

Overige bronnen

Aanbeveling 2014/897/EU van de Commissie van 5 december 2014 over aangelegenheden in verband met de indienststelling en het gebruik van subsystemen van structurele aard en voertuigen op grond van de Richtlijnen 2008/57/EG en 2004/49/EG van het Europees Parlement en de Raad (*PbEU 2014, L 355*).

Aankondiging van een opdracht – Nutssectoren: Inter City Next Generation (ICNG)–NS Groep N.V. 18 juli 2014. <https://www.tenderned.nl/>

Arriva. Hettinga, A.B. Brief aan minister Eurlings, 19 december 2008.

Arriva. Hettinga, A.B. Brief aan minister Schultz van Haegen over financiële compensatie HSA, 22 juli 2011.

Arriva. Hettinga, A.B. Brief aan staatssecretaris Mansveld van Infrastructuur en Milieu inzake HSL, 6 juni 2013.

Beschikking 2002/733/EG van de Commissie van 30 mei 2002 betreffende de technische specificatie inzake interoperabiliteit van het subsysteem energie van het trans-Europees hogesnelheidsspoorwegsysteem overeenkomstig artikel 6, lid 1, van Richtlijn 96/48/EG (*PbEG 2002, L245*).

Beschikking 2002/735/EG van de Commissie van 30 mei 2002 betreffende de technische specificatie inzake interoperabiliteit van het subsysteem «Rollend materieel» van het trans-Europees hogesnelheidsspoorwegsysteem overeenkomstig artikel 6, lid 1, van Richtlijn 96/48/EG van de Raad (Voor de EER relevante tekst) (Kennisgeving geschied onder nummer C(2002) 1952) (*PbEG 2002, L 245*).

Beschikking 2006/860/EG van de Commissie van 7 november 2006 betreffende de technische specificaties inzake interoperabiliteit van het subsysteem «Besturing en seingeving» van het trans-Europees hogesnelheidsspoorwegsysteem en tot wijziging van bijlage A bij Beschikking 2006/679/EG betreffende de technische specificaties inzake interoperabiliteit van het subsysteem »Besturing en Seingeving» van het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem (*PbEU 2006, L 342*).

Concessieovereenkomst tussen de Staat der Nederlanden en HSA Beheer N.V., 5 december 2001 (als bijlage opgenomen bij de Verslagen van de openbare verhoren).

Descheemaecker, M. (2014). *Dwarsligger: Achter de schermen van de NMBS*. Leuven: Uitgeverij Van Halewyck.

Europees Parlement (18 juni 2015). *EP negotiators welcome informal deal on technical aspects of rail reform package*. <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20150618IPR67605/html/EP-negotiators-welcome-informal-deal-on-technical-aspects-of-rail-reform-package>

Gelder, H. van (3 februari 2001). Deutsche Bahn dreigt. *De Volkskrant*, p. 27.

Gezamenlijk persbericht NS en AnsaldoBreda d.d. 17 maart 2014.

HSA. Vansteenkiste, S. en Siebers, J.-W. Brief aan B. Gijsbers, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 14 oktober 2010.

Invitation to tender HSL-Zuid Transport Contract, 15 december 2000.

Klimm, L. (22 september 2010). Bahn findet acht Bieter für deutschen Arriva-Anteil. *Financial Times Deutschland*.

Kräuchi, C. & Stöckli, U. (2004). *Mehr Zug für die Schweiz: Die Bahn 2000 story*. Zürich: AS Verlag.

Lange, R. de (30 juli 2013). Inspectie: 'NS gaat over de veiligheid Fyra, niet wij'. *Het Financieele Dagblad*, p. 1.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Brief aan Arriva, 22 augustus 2011.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. minister Schultz van Haegen. Brief aan minister Vervotte inzake overleg spoorverbindingen Nederland–België, 31 oktober 2011.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Brief inzake conceptevaluatie introductie Fyra, 29 mei 2013.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Minister Peijs. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer over Kamervragen inzake HSA en ERTMS, kenmerk DGP/SPO/u.05.02 644, 31 oktober 2005 (niet verschenen als Kamerstuk).

Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Brief van DG Personenvervoer aan HSA over schadevergoeding en tijdelijk rijden, 13 september 2007.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Mailbericht, 21 maart 2008, 14.44. Onderwerp: Overleg M met NS en HSA.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Concept aanbiedingsbrief voortgangrapport 22 HSL-Zuid aan Tweede Kamer, 25 maart 2008.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Verslag voortgangsoverleg Staat-HSA, 8 mei 2008.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Mailbericht, 5 juni 2008, 16.28. Onderwerp: Voortgangsoverleg HSL-HSA.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Mailbericht, 26 juni 2008, 13.41. Onderwerp: Nota aan minister over Meerstadt.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Brief van directeur Spoor aan HSA, 'Verschuiven Aanvangsdatum', 30 juni 2008.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Nota aan minister Eurlings, 'Financiële problematiek HSA', 7 augustus 2008.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Minister Eurlings. Brief aan directeur HSA, inzake handhaving concessie voor het hogesnelheidsnet, 1 juli 2009.

Moret, Ernst & Young (29 augustus 1996). «*Op het spoor*», onderzoek PKB HSL-Zuid, 's Gravenhage, Moret, Ernst & Young Management Consultants.

NOS (21 mei 2015). *Bretels Timmer: geen doodshoofden, maar smileys*. Geraadpleegd op 3 september 2015.
<http://nos.nl/artikel/2037652-bretels-timmer-geen-doodshoofden-maar-smileys.html>

Onderzoeksraad voor Veiligheid (november 2008). *Ontsporingen bij RandstadRail*, Den Haag, Onderzoeksraad voor Veiligheid.

ProRail & NS Hispeed (26 november 2012). *Update bij het ingebruiknameadvies Fyra Internationaal, Nederlandse deel*.

Raad van de Europese Unie (3 juli 2015). *4th Railway Package – Technical Proposals*. <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/4th-railway-package/technical-proposals/>

Raad van de Europese Unie (30 juni 2015). *New approval systems for rail interoperability and safety: Coreper gives its go-ahead*. <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/06/30-approval-rail-interoperability/>

Regeerakkoord VVD-PvdA, «*Bruggen slaan*», 29 oktober 2012.

Richtlijn 91/440/EEG van de Raad van 29 juli 1991 betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap (*PbEG 1991, L 237*).

Richtlijn 95/19/EG van de Raad van 19 juni 1995 inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van gebruiksrechten voor de infrastructuur (*PbEG 1995, L 143*).

Richtlijn 2004/49/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake de veiligheid op de communautaire spoorwegen en tot wijziging van Richtlijn 95/18/EG van de Raad betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen, en van Richtlijn 2001/14/EG van de Raad inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheids certificering (*PbEU 2004, L 220*).

Richtlijn 2007/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 tot wijziging van Richtlijn 91/440/EEG van de Raad betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap, en van Richtlijn 2001/14/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur (*PbEU 2007, L 315*).

Richtlijn 2008/57/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Gemeenschap (*PbEU 2008, L 191*).

Rijksoverheid (27 september 2013). *Kabinet stemt in met alternatief voor Fyra*. Geraadpleegd op 3 september 2015. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2013/09/27/kabinet-stemt-in-met-alternatief-voor-fyra>

Schiphol Groep. «*Feiten en Cijfers 2004*».

Schiphol Groep. «*Feiten en Cijfers 2014*».

Stoop, J.A., Baggen, J.H. et al. (23 mei 2007). *HSL-beveiligingssysteem ERTMS: Een onafhankelijk onderzoek naar nut en noodzaak van de aanpassing van het HSL-beveiligingssysteem ERTMS*. Delft: Technische Universiteit Delft.

Structural TSIs and their amendments, by year: http://www.saferail.nl/IO/IODOCS/TSIs-chronology_2015-07-16.pdf

De Telegraaf (8 december 1999). Kamer kreeg in HSL-zaak andere info.

De Telegraaf (21 januari 2013). De maat is vol: NS-topman Meerstadt over spoorschandaal.

De Telegraaf (17 juni 2013). Dubieuze rol Lloyd's rond Fyra.

Trouw (17 juni 2013). Dubbelrol Lloyd's in Fyra-drama.

Thalys. *Historisch overzicht van Thalys International sinds haar oprichting*. Geraadpleegd 10 maart 2015.

<https://www.thalys.com/nl/nl/over-thalys/overzicht>

Tweede Kamer der Staten-Generaal. Brief van de vaste commissie voor I&M aan de minister van I&M over openbare behandeling HSA-dossier, 15 juni 2011.

Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad van 26 juni 1969 betreffende het optreden van de Lid-Staten ten aanzien van met het begrip openbare dienst verbonden verplichtingen op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren (*PbEG 1969, L 156*).

Verordening (EG) nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad en Verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad (*PbEU 2007, L 315*).

Verordening (EU) nr. 1158/2010 van de Commissie van 9 december 2010 betreffende een gemeenschappelijke veiligheidsmethode ter beoordeling van de conformiteit met de vereisten voor de verkrijging van veiligheids-certificaten voor spoorwegen (*PbEU 2010, L326*).

Verordening (EU) nr. 1302/2014 van de Commissie van 18 november 2014 betreffende een technische specificatie inzake interoperabiliteit van het subsysteem «rollend materieel-locomotieven en reizigerstreinen» van het spoorwegsysteem van de Europese Unie (*PbEU 2014, L356*).

Verslag vergadering Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad, hoorzitting over de Fyra V250, 28 januari 2013, 849/1.

Geraadpleegde literatuur

As, A. van (2012). *Vierkante wielen: Naar een rechtsdraaiende organisatie*. Deventer: Kluwer.

Kamerstuk I 2012/13, C, nr. B. Hoofdrapport, *Parlementair onderzoek Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten*.

Silfhout, M. van & Berg, A. van den (2014). *De ontsporing: Het fiasco Fyra*. Oosterbeek: Zilverstermedia.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (april 2012). *Publieke zaken in de marktsamenleving (nr. 87)*. Amsterdam: Amsterdam University Press.