

Vergaderjaar 2015–2016

33 678

Parlementaire Enquête Fyra

Nr. 13

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 8 december 2015

De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Parlementaire enquêtecommissie Fyra over het rapport van de Parlementaire enquêtecommissie Fyra van 28 oktober 2015 «De reiziger in de kou» (Kamerstuk 33 678, nr. 11).

De Parlementaire enquêtecommissie Fyra heeft deze vragen beantwoord bij brief van 8 december 2015. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Van Dekken

De adjunct-griffier van de commissie,
Israel

1

Waarom is de heer Marckmann niet openbaar verhoord? Wat vindt u van het opinieartikel «De Fyra-enquête is vooral een gemiste kans» van de heer Marckmann in de Trouw van 10 november 2015?

Bij de selectie van getuigen voor een openbaar verhoor streefde de enquêtecommissie 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 commissie heeft wel een besloten voorgesprek gevoerd met de heer Marckmann, maar achtte de meerwaarde van een openbaar verhoor beperkt.

De enquêtecommissie heeft kennis genomen van het genoemde artikel. De commissie heeft daarin geen nieuwe of verrassende feiten gevonden.

2

Hoe beoordeelt u de onregelmatigheden die hebben plaatsgevonden rondom de aanbestedingsprocedure van de treinen, tegen de achtergrond van de aanbestedingsprocedure van de vervoersconcessie? Ofwel, kunt u nader ingaan op de verhouding tussen de conclusies die u trekt in hoofdstuk 4 en 6?

De enquêtecommissie ziet geen verband tussen de onregelmatigheden in de aanbestedingsprocedure voor de treinen en de aanbestedingsprocedure van de vervoersconcessie. De concessieovereenkomst tussen NS en de Staat bevatte wel voorwaarden die doorwerkten in de aanbestedingsprocedure voor de treinen, bijvoorbeeld ten aanzien van technische specificaties van de treinen, rijtijden en de aanvang van het vervoer. De onregelmatigheden in de aanbestedingsprocedure van de treinen vloeiden hier echter niet vanzelfsprekend en logisch uit voort en hadden vermeden kunnen en ook moeten worden.

3

Waarom is de huidige Minister van Financiën niet openbaar verhoord?

Bij de selectie van getuigen voor een openbaar verhoor streefde de enquêtecommissie 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 commissie heeft wel een besloten voorgesprek gevoerd met de heer Dijsselbloem, maar achtte de meerwaarde van een openbaar verhoor beperkt.

4

Kunt u aangeven op welke punten het alternatief voor de Fyra van NS, zoals voorzien in 2021, tekortschiet?

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. Het aantal snelle treinen over de HSL-Zuid tussen Amsterdam en Brussel is in 2021 volgens de huidige plannen ongeveer de helft van hetgeen met de Fyra was voorzien.

5

Bent u van mening dat NS op een kortere termijn dan 2021 met een goed alternatief had kunnen komen? Kunt u dat toelichten?

De enquêtecommissie is van oordeel dat het kabinet dit in ieder geval van NS had moeten eisen en niet had moeten instemmen met dit vervoersplan van NS. Daarnaast is de commissie van mening dat het kabinet de markt nader had kunnen en moeten verkennen.

6

Wat is de reden dat u niet in staat bent gebleken om ook maar één concrete aanbeveling te doen ten aanzien van de marktordening op het spoor en enkel aangeeft dat in de toekomst verschillende scenario's moeten worden uitgewerkt?

De onderzoeksopdracht van de enquêtecommissie strekte niet tot het onderzoeken van de marktordening op het spoor. De commissie constateert echter dat de wisselende visies van opeenvolgende kabinetten op de marktordening op het spoor alsmede de impliciete wijze waarop ad hoc-besluiten hierop invloed uitoefenen een belangrijke rol hebben gespeeld op het HSL-dossier. De commissie zou het echter aanmatigend vinden om op basis van één dossier richtinggevende aanbevelingen te doen over de marktordening van de gehele spoorsector.

7

Heeft u tijdens het onderzoek zaken ontdekt die buiten de kaders van het Fyra-onderzoek vallen, maar die wel interessant zijn voor de cultuur binnen de spoorsector?

Verschillende spoordossiers zijn met het Fyra dossier verknoopt gebleken in de onderzoeksperiode. Waar dit het geval was, is dit uiteraard weergegeven in het eindrapport.

8

Is het volgens u juridisch mogelijk om de HSL-Zuid (hogesnelheidslijn-Zuid) uit de huidige hoofdrailnetconcessie te halen? Zo ja, op welke gronden? Zo nee, waarom niet?

De enquêtecommissie heeft dit niet onderzocht. In het algemeen kan worden gesteld dat aan het ontbinden van contracten juridische en financiële consequenties zijn verbonden. Dat geldt evenzeer voor het voortijdig beëindigen van concessies. Na afloop van de huidige concessie in 2024 zou een wijziging in de inrichting hiervan in principe juridisch minder complex zijn.

9

Waarom heeft een «cultuuromslag» bij de diverse actoren (met name NS) geen plaats gekregen in de aanbevelingen, gezien uw hoofdconclusie dat «het oorspronkelijk beoogde vervoer over de HSL-Zuid niet tot stand is gekomen, omdat andere belangen keer op keer prevaleerden boven het verwezenlijken van het reizigersvervoer»?

De enquêtecommissie heeft ervoor gekozen haar aanbevelingen te richten op het gedrag en handelen van de betrokken actoren en daarmee op zo concreet mogelijke aangrijpingspunten.

De commissie heeft geconcludeerd dat de verschillende actoren steeds hun nauwe eigen belang voorop hebben gesteld in plaats van gezamenlijk de beoogde doelstellingen te willen realiseren. In de ogen van de commissie is daarom niet zozeer een cultuuromslag nodig als wel de gezamenlijke wil om die doelen te bereiken.

De commissie vindt het een stap te ver gaan om op basis van uitsluitend het HSL-Zuid/Fyradossier verderstreckende conclusies over het gedrag van de betrokken actoren te trekken.

10

In hoeverre vindt u dat de slechte technische kwaliteit van de Fyra's van AnsaldoBreda doorslaggevend is geweest voor de huidige perceptie van het mislukken van de HSL-Zuid? Had een technisch perfecte Fyra deze parlementaire enquête kunnen voorkomen of waren de problemen hieraan voorafgaand al voldoende ernstig geweest om een parlementaire enquête te rechtvaardigen?

De enquêtecommissie trekt geen conclusies over de technische kwaliteit van de Fyra. De commissie heeft hier conform het onderzoeksvorstel zelf geen onderzoek naar gedaan.

De enquêtecommissie acht het waarschijnlijk dat in geval van een probleemloze dienstregeling met de Fyra deze enquête niet had plaatsgevonden. Het stoppen van de Fyra was de aanleiding voor de instelling van de enquêtecommissie door de Tweede Kamer. De enquête heeft daarnaast echter ook belangrijke inzichten over het gehele HSL-Zuid dossier aan het licht gebracht.

11

Bent u in het licht van verschillende stellingen in het rapport van mening dat de Staat en NS ook anno 2015 nog een verantwoordelijkheid dragen in het realiseren van een snelle verbinding over de HSL-Zuid zoals oorspronkelijk bedoeld was, in het belang van de reiziger, en dat zij daar de moed voor zouden moeten opbrengen?

Ja, zie daarvoor de eerste aanbeveling van de commissie.

12

Is de analyse juist, dat van de bewindspersonen van Infrastructuur en Milieu en Financiën primair verwacht mag worden dat zij het belang van de reiziger laten prevaleren en dat van NS verwacht mag worden dat hij meewerkt aan de optimalisatie daarvan, ook als dat betekent dat die geoptimaliseerde oplossing bereikt wordt door NS een beter vervoer te laten aanbieden in samenwerking met een andere vervoerder, of zelfs door NS plaats te laten maken voor een andere vervoerder op de HSL-Zuid?

De enquêtecommissie is van oordeel dat van de bewindspersonen van Infrastructuur en Milieu en Financiën verwacht mag worden dat zij de verschillende publieke belangen zorgvuldig wegen en dienen. Bij het realiseren van het vervoer over de HSL-Zuid dienen de belangen van de reiziger een prominentere rol te hebben. De commissie beveelt om die reden een verbetering van het vervoer over de HSL-Zuid aan op zo kort mogelijke termijn. Het is aan de Tweede Kamer om te bepalen in hoeverre het wenselijk is om hierbij andere vervoerders dan NS te betrekken.

13

Zou het ter realisatie van uw aanbevelingen verstandig zijn als het kabinet voor het zoeken naar oplossingen niet alleen overlegt met NS maar ook met andere partijen die hierin een bijdrage zouden kunnen leveren en daarbij bijvoorbeeld ook zoekt naar samenwerkingen tussen Staat, NS en die partijen?

De commissie is van oordeel dat het kabinet zich in de toekomst bij het zoeken naar oplossingen breed zou moeten oriënteren, hetgeen in het verleden onvoldoende is gebeurd.

14

Is het naar uw mening een juiste indruk dat NS de betrokken ministeries in de klem had waar het ging om de financiën en de inkomsten en betekent dat dat sprake was van een situatie die juist niet beoogd wordt met concessieverlening, namelijk dat de concessieverstrekker en de concessiehouder in een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie verkeren waarin de opdrachtnemer niet in staat is om de opdrachtgever van de eigen belangen afhankelijk te maken?

De commissie constateert verschillende belangen en afhankelijkheden in de relatie tussen de betrokken ministeries en NS. Deze situatie was ten tijde van de besluitvorming over de aanbesteding van de vervoerconcessie door het tweede kabinet Kok niet beoogd.

15

Hoe denkt u een terugvaloptie in toekomstige soortgelijke gevallen te kunnen verplichten?

De vijfde aanbeveling van de enquêtecommissie ziet op de rol van verantwoordelijke bewindspersoon als concessieverlener bij de introductie van nieuwe treindiensten. De bewindspersoon dient zich vooraf te vergewissen van de verwachte betrouwbaarheid daarvan voor de reiziger en hierop indien nodig te acteren. De bewindspersoon dient de vervoerder voorafgaand aan de start van een door de overheid gecontracteerde dienst met een geheel nieuw type trein te laten aantonen dat een betrouwbare dienst zal worden geleverd, bijvoorbeeld door middel van een succesvol doorlopen proefbedrijf en het beschikbaar hebben van terugvalopties. Deze verplichting zou kunnen worden vastgelegd in de betreffende vervoersconcessie.

16

Welke elementen in het nieuwe vervoersaanbod, dat in 2013 tot stand is gekomen, zijn op aandringen van NMBS (Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen) opgenomen? Welke elementen ontbreken op aandringen van NMBS?

Het traject en de halteplaatsen in België zijn aangepast conform de wensen van NMBS, met inbegrip van een stop op Brussel Nationaal Luchthaven (Zaventem). Tevens zag NMBS weinig brood in 32 snelle treinen per dag tussen België en Nederland.

17

Wat houdt de minimalistische houding in van de ILT (Inspectie Leefomgeving en Transport) en wat had de ILT eigenlijk moeten doen om haar taak naar behoren te hebben kunnen uitvoeren? Wat had hiermee voorkomen kunnen worden?

De ILT is verantwoordelijk voor de toelating van veilige treinen in Nederland en zal zich dan ook zekerheid moeten verschaffen of de treinen aan de toelatingseisen voldoen. De enquêtecommissie is van oordeel dat de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) haar rol als toelatende instantie in het Fyra-project onaanvaardbaar minimalistisch heeft ingevuld. Aan dit oordeel ligt een aantal constatering ten grondslag. De belangrijkste daarvan zijn dat de inspectie de Fyra niet heeft behandeld als risicovol project, ondanks de vertraging en de complexiteit van het Fyra-project en ontvangen signalen over problemen met zowel de trein als de bouwer. 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. De inspectie maakt daarbij onvoldoende gebruik van de mogelijkheden om tegenwicht te bieden aan de keuringsinstantie. Het toezicht op de keuringsinstanties schiet tekort.

De ILT had zich behoorlijk van haar taken kunnen kwijten door haar taken intensiever uit te voeren, signalen na te trekken en zelf steekproeven uit te voeren zowel op de bevindingen van de keuringsinstanties als op de trein zelf. Hiermee had de ILT meer informatie in haar oordeel kunnen betrekken, hetgeen mogelijk tot een andere uitkomst had kunnen leiden.

18

Bent u ervan op de hoogte dat er op dit moment splinternieuwe hogesnelheidstreinen van AnsaldoBreda razen op de lijn Milaan-Napels, tot groot genoegen van de reizigers? Is het niet zo dat hierdoor de indruk blijft bestaan dat het falen van de Fyra primair komt door een overhaaste introductie van deze treinen in Nederland, met een vanwege tijdsdruk veel te lage testintensiteit en tekortschietende technische inbedding van de nieuwe treinen in de daartoe belaste organisaties, et cetera? Kunt u dit,

voor de burger verwarrende en voor Nederland belastende beeld rechtzetten?

De enquêtecommissie is bekend met het gegeven dat er in Italië recent nieuwe hogesnelheidstreinen zijn geïntroduceerd, geproduceerd door AnsaldoBreda en Bombardier.

Het in de vraag geschetste beeld strookt met de conclusies in het rapport van de commissie.

De commissie concludeert in haar rapport 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. De commissie identificeert als een van de vier cruciale keuzemomenten dit dossier het besluit van NS in maart 2012 om de Fyra later dat jaar in te zetten en hiervoor geen terugvalopties achter de hand te houden. Dit besluit neemt NS terwijl het bedrijf de Fyra's nog niet heeft overgenomen en de betrouwbaarheid nog in hoge mate onzeker is. De commissie vindt het daarnaast onverstandig dat NS in aanloop naar het starten met de Fyra het grote risico van voortijdige overname van de treinen heeft genomen, terwijl deze nog niet aan alle contractuele voorwaarden voldoen.

19

Wat was precies de meerwaarde van de rijsnelheid van 300 km/u op de HSL-Zuid ten opzichte van een rijsnelheid van 200 km/uur?

Uit de second opinion op het aanlegbesluit, die in 1996 in opdracht van de Kamer is uitgevoerd door Moret, Ernst en Young, blijkt dat de reistijd op het traject Schiphol-Rotterdam bij een snelheid van 300 km/u 3 minuten korter is dan bij een snelheid van 200 km/u. Minister Jorritsma stelde destijds dat een rijsnelheid van 300 km/u leidt tot een (beperkte en niet nauwkeurig te ramen) hogere opbrengst uit het vervoer. De opbrengst is 35 tot 100 miljoen gulden hoger per minuut minder reistijd (16 tot 45 miljoen euro).

De ontwerpsnelheid van 300 km/u op het traject Antwerpen-Rotterdam, die onderdeel was van de internationale afspraak, stond niet ter discussie.

20

Welke mogelijke risico's vloeien in uw optiek voort uit de constatering dat het verloop van de aanbestedingsprocedure sterk beïnvloed is en ertoe geleid heeft dat het door het kabinet gekozen instrumentarium van een aanbesteding niet consequent is gehanteerd?

Het kabinet heeft zich in dezen geen betrouwbare partner getoond voor belanghebbende partijen, inclusief NS. De commissie is van mening dat de Staat zich ten principale juist wel als een betrouwbare partner moet opstellen. Er is dus het risico van reputatieschade genomen alsmede toentertijd het risico van gerechtelijke procedures en mogelijke door de Staat te betalen schadevergoedingen.

21

Hebt u ook kennisgenomen van de koers die NS anno 2015 vaart bij aanbestedingen zoals die in Oost-Nederland of Limburg en welke onverkort gericht lijkt te zijn op behoud van het monopolie van NS?
Ja.

22

Kunt u duiden welke oorzaken aan dat gedrag ten grondslag liggen en hoe diep geworteld die protectionistische opstelling van NS is?

Dit ligt buiten de scope van de enquête.

23

Hoe beoordeelt u dat gedrag gegeven het karakter van NS als staatsdeelneming met een publieke taak? In welke mate ervaart NS daarbij steun van de bewindspersonen van Infrastructuur en Milieu en Financiën?

De enquêtecommissie heeft hierover geen oordeel. Deze casus bevinden zich buiten de scope van de enquête.

24

Is de publieke taak van NS naar uw mening voldoende scherp geformuleerd, zowel over de afgelopen jaren als in de nieuwe concessie?

De commissie kan hier geen uitspraak over doen. Zij heeft het HSL-Zuid/Fyra dossier onderzocht terwijl de publieke taak van NS veel verder strekt, bijvoorbeeld de bediening van het hoofdrailnet. Wel constateert de commissie dat binnen de HSL-casus NS onvoldoende scherp de publieke taak heeft behartigd. Daarom draagt de commissie handvatten aan om in de toekomst tot een goede invulling van het publieke belang van goed openbaar vervoer te komen.

25

Zijn daarin voldoende waarborgen opgenomen om het door u als monopoliebeschermend betiteld gedrag uit te sluiten?

Zie ook antwoord op de vorige vraag. De waarborgen die nodig zijn om het publieke belang te dienen hangen af van de keuzes die gemaakt worden over de ordening op het spoor.

26

Klopt het dat internationaal grensoverschrijdend personenvervoer geliberaliseerd is? Vanaf wanneer is dat het geval? Wat is opbrengsttechnisch interessanter, het binnenlands vervoer over de HSL-Zuid of het grensoverschrijdende vervoer over de HSL-Zuid? Klopt het dat het ook de bedoeling was om binnenlands vervoer over de HSL-Zuid te realiseren? Is het verzorgen van het internationale vervoer over de HSL-Zuid zonder het binnenlandse vervoer wel interessant?

Het uitgangspunt voor internationaal grensoverschrijdend personenvervoer is «open access». Dit is stapsgewijs gerealiseerd: in richtlijn 91/440/EG is bepaald dat er in bepaalde situaties vrije nettoegang moet zijn voor internationale samenwerkingsverbanden van spoorwegmaatschappijen. In richtlijn 2007/58/EG is dit verder uitgebreid en is bepaald dat alle grensoverschrijdend spoorvervoer per 1 januari 2010 is vrijgegeven. Over welk type vervoer qua opbrengsten interessanter is, zijn geen zinvolle uitspraken te doen aangezien dit afhangt van een groot aantal zaken, bijvoorbeeld de specifieke vervoerspropositie, tarifiering en de mate van concurrentie.

Hoewel het altijd de bedoeling was om binnenlands vervoer over de HSL te realiseren, is deze daarvoor niet primair aangelegd. Dat het internationale vervoer over de HSL-Zuid zonder het binnenlandse vervoer interessant is, blijkt uit de positieve resultaten van Thalys.

27

Welke risico's loopt de Staat en dus de belastingbetaler op het punt van het stoppen van de aanbestedingsprocedure aan de Oranjecombinatie (nog) en is de Staat zich naar uw mening voldoende bewust van die risico's?

De staat loopt in zoverre geen risico omdat de aanbestedingsprocedure juist niet gestopt is en er dus ook niet ondershands aan de Oranjecombinatie is gegund. Getuige de beslissing om niet te stoppen met de aanbesteding en niet vervolgens onderhands te gunnen aan de Oranjecombinatie, was de Staat zich terdege bewust van de risico's van die route.

28

Deelt u de mening dat het hoge bod van NS op het vervoer over de HSL-Zuid uiteindelijk een kwestie van vestzak-broekzak was omdat NS alleen de Staat als aandeelhouder heeft? Kunt u dit toelichten?

Dit is in zoverre correct dat een hogere concessievergoeding zich zal vertalen in het bedrijfsresultaat van NS en daarmee in de dividenduitkering aan de Staat en de waarde van de staatsdeelneming NS.

29

Is het verwijt aan NS dat hij cynisch opereerde ook te maken in de richting van de Minister van Financiën die als aandeelhouder van de staatsdeelneming een zeker rendement beoogt en actief meewerkt aan behoud van het monopolie van NS, zelfs als dat leidt tot twijfelachtige redding van de staatsdeelneming of zijn dochtermaatschappij HSA (High Speed Alliance)? Als u die analyse deelt, deelt u dan ook de opvatting dat het monopolie van een staatsdeelneming niet mag prevaleren als dat ten koste gaat van zaken als marktordering en het beteugelen van marktmacht, omdat de consument en belastingbetaler daar juist belang in stelt?

De kwalificatie van de commissie heeft betrekking op het gedrag van NS en zijn partner tijdens de aanbesteding, in casu het indienen in 2001 van een extreem hoog bod met een twijfelachtig realiteitsgehalte. In deze periode was de Minister van Verkeer en Waterstaat de aandeelhouder in NS. Het aandeelhouderschap is in 2005 overgegaan naar de Minister van Financiën.

30

Bent u van opvatting dat van een professionele speler als NS met voldoende professionele kennis op het vlak van vervoer, maar ook gedegen kennis van aanbesteden en boekhouden, verwacht mag worden dat hij financieel-rationeel handelt in aanbestedingen en dus juist «at arm's length» behandeld moet worden?

De commissie constateert dat dit bij de aanbesteding van de vervoersconcessie wel de bedoeling was. De opvatting van NS over de invulling daarvan heeft de commissie als cynisch en onverantwoord gekwalificeerd.

31

Dient NS in uw optiek als houder van een concessie niet juist «at arm's length» behandeld te worden? Zou NS dus zelf verantwoordelijk gehouden moeten worden voor irrationeel biedgedrag bij aanbestedingen? Deelt u de visie dat alleen op die wijze NS verantwoordelijkheid kan nemen voor zijn marktgedrag en de kosten, budgetten en biedingen, die op logische wijze zijn opgebouwd zodat overbieding voorkomen wordt?

Niet NS, maar het aparte dochterbedrijf HSA was de houder van de HSL-Zuid concessie. Hoewel het voor NS juridisch wellicht verdedigbaar was om dat niet te doen, is de commissie 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 volledig ten laste van HSA te laten komen, maar (ook) van het moederbedrijf, of door HSA zelf in de lucht te houden.

32

Welke gevolgen zou de conclusie moeten hebben, dat NS de verplichtingen van HSA ondergeschikt maakte aan behoud van de machtspositie van NS voor bijvoorbeeld de HSL-concessie of de wijze waarop de Staat als aandeelhouder NS laat begaan in dit handelen? Zou een strak georganiseerde publieke taak met een heldere scheiding tussen wat wel en niet van NS verwacht wordt, mede kunnen voorkomen dat de doelstelling van goed vervoer en de nutsfunctie plaats maakt voor monopolistisch handelen?

De Staat heeft naar oordeel van de commissie verschillende mogelijkheden om het publieke belang van goed vervoer te bewaken en bevorderen. De commissie heeft met het oog op de toekomst daartoe onder andere de aanbeveling gedaan om een aantal mogelijke scenario's uit te werken.

33

Hoe kan het gebeuren dat NS succesvol inspeelt op de verschillende belangen van de bewindspersonen van Infrastructuur en Milieu en van Financiën en waarom laat, in uw optiek, het kabinet die ruimte aan NS?

De commissie constateert dat het realiseren van goed, snel en goed betaalbaar vervoer ondergeschikt is geworden aan de financiële, politieke en strategische belangen. NS heeft in dit dossier richting het kabinet gebruik gemaakt van de mogelijkheden die hem werden geboden en die waren verbonden aan zijn hybride positie als zelfstandig bedrijf en staatsdeelneming.

De enquêtecommissie constateert dat het kabinet, na enkele bewegingen richting liberalisering en privatisering, aan het begin van deze eeuw de keuze heeft gemaakt om NS als monopolist niet te privatiseren. Daarmee is de band tussen NS en Staat in stand gebleven.

34

Welke juridische risico's worden in 2011 wel genomen die eerder niet werden genomen?

De enquêtecommissie constateert dat in 2011 een aantal juridische risico's wordt genomen. Zo wordt besloten de HSL-concessie te gaan beëindigen en samen te voegen met de concessie voor het hoofdrailnet. Ook de rechten voor het internationale vervoer over de HSL-Zuid worden hierbij onderhands gegund aan NS. Tevens wordt de gebruiksvergoeding voor de HSL-concessie substantieel verlaagd. De risico's hebben betrekking op het aanbestedingsrecht en het staatssteunrecht.

35

Welk voorschot kwam er in 2007 op de schadevergoeding? Hoe groot was dat voorschot?

Op 13 september 2007 verstrekt het ministerie een eerste voorschot van 10 miljoen euro voor het verschuiven van de aanvangsdatum van 1 april 2007 naar 1 oktober 2008. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en HSA komen op 21 maart 2008 overeen dat de schadevergoeding 37,5 miljoen euro bedraagt.

36

Hebt u een opinie over welke maatregelen kunnen helpen bij het voorkomen van het strategisch gedrag van NS waar het gaat om het delen van gegevens en informatie en het voorkomen van strategisch gedrag? Wat betekent dit bijvoorbeeld voor de opstelling en het gedrag van NS, het juridisch kader waarbinnen informatie geopenbaard moet worden of de publieke verantwoording van NS jegens de belastingbetaler? Welke maatregelen kunnen helpen op dit punt om de in uw rapport beschreven, volledige transparantie te halen?

Waar het de ordening op het spoor en de inrichting van het vervoer betreft doet de commissie een aantal aanbevelingen om tot consistente besluitvorming te komen. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan organisatorische en governance aspecten, zoals de invulling van het aandeelhouderschap door de Minister van Financiën die ook het brede maatschappelijke belang in het vizier moet houden. Het kabinet dient er van haar kant voor te zorgen dat beleidsdoelstellingen, zoals vervoersdoelstellingen, niet ondersneeuwen in een krachtenveld van financiële en politieke deelbelangen. Ook de Tweede Kamer kan hierbij een rol spelen.

37

Kan in uw opinie worden geconcludeerd dat de Staat aan cherrypicking of willekeur doet bij het gebruik van juridisch advies als onderbouwing richting de Kamer, gelet op de constatering dat er een wisselend standpunt was waar het ging om het beoordelen van de juridische risico's die soms te groot werden geacht, maar bij het onderhandelingsakkoord van 2011 ineens niet meer bestonden, en gelet op het feit dat u tegelijkertijd elders in het rapport constateert dat waar het gaat om de beoordeling van mogelijke aanbiedingen van andere partijen, de Staat die partijen en de burger tekort gedaan heeft door dat onterecht als een groot juridisch risico te stellen?

Op dit dossier wordt regelmatig juridisch advies gebruikt ter onderbouwing van beleidskeuzes richting de Tweede Kamer. Het is de enquêtecommissie in enkele van deze gevallen opgevallen dat op basis van het juridisch advies meerdere handelwijzen zouden kunnen worden verdedigd. Het achterwege laten van verkennende gesprekken met andere vervoerders in aanloop naar het alternatieve vervoerplan in 2013 is daar een voorbeeld van. Aangetekend moet ook worden dat de juridische kaders in de loop der jaren aan verandering onderhevig zijn geweest.

38

Neemt de Staat in uw optiek meer juridische risico's als het gaat om bescherming van de belangen van NS, dan wanneer het gaat om het beoordelen van de positie van andere vervoerders?

De commissie heeft vastgesteld dat NS een bijzondere positie heeft, zowel als bediener van het hoofdrailnet in Nederland als zijnde een 100% staatsdeelneming. De commissie kan mede vanwege deze bijzondere positie niet beoordelen of de Staat meer juridische risico's neemt waar het NS betreft in vergelijking met andere vervoerders.

39

Wordt de Kamer in uw optiek steevast goed of minstens voldoende geïnformeerd over de juridische werkelijkheid of bestaat daarin de mogelijkheid dat adviezen een beoogde, gewenste beleidsrichting ondersteunen?

De commissie heeft onder de noemer vanzelfsprekendheden aangestipt dat het kabinet de grondregel dient te handhaven dat de Kamer juist geïnformeerd wordt. Waar het de «juridische werkelijkheid» betreft, kan het voorkomen dat die werkelijkheid minder eenduidig is dan gewenst, zoals in het geval van de verschillende interpretaties van adviezen van de landsadvocaat. De mogelijkheid dat adviezen een beoogde gewenste beleidsrichting ondersteunen kan aanwezig zijn in samenhang met de opdrachtformulering.

40

Volgt uit de constatering dat «pas als er een integratie van de HSL-Zuid en de hoofdrailnetconcessie in beeld komt, NS weer kan investeren in het verlieslatende HSA, omdat volgens NS het totaalbeeld een positief rendement kent» niet de conclusie, dat de reiziger op het hoofdrailnet opdraait voor de verliezen die NS maakte en maakt op de HSL/HSA? Is er binnen de boekhoudkundige structuur van NS afdoende borging tegen kruissubsidiëring tussen hoofdrailnet en HSL-Zuid of tussen de HSL-Zuid en de overige activiteiten van NS? Zo nee, wat vindt u dat op dit punt zou kunnen worden verbeterd?

De integratievoordelen bestaan volgens NS uit een efficiëntere, geïntegreerde organisatie en uit zekerheid over behoud van de concessies. NS betaalt bij het onderhandelingsakkoord dus extra voor het behoud van de concessies en de integratie daarvan. Volgens NS is er echter geen sprake van kruissubsidiëring omdat die extra bijdrage niet uit het hoofdrailnet

komt, maar uit NS Groep afkomstig is. Bovendien neemt NS nog een afschrijving op zich.

In beginsel is binnen de huidige vervoersconcessie, waarin HSL en hoofdrailnet zijn ondergebracht, geen sprake van kruissubsidiëring omdat dit kan worden gezien als één activiteit. De commissie heeft niet onderzocht in hoeverre de vervoersconcessie en de overige activiteiten binnen NS boekhoudkundig zijn gescheiden.

41

Schuilt in de integratie van de concessies voor het hoofdrailnet en de HSL-Zuid niet een risico op (verkapte) staatssteun, doordat NS een verlieslatende dienst die in concurrentie in de markt is gezet, mag compenseren met middelen die hij ontleent aan een onderhands gegunde, exclusieve publieke taak (vervoer op het hoofdrailnet)? Zo ja, wat vindt u dat op dit punt zou kunnen worden verbeterd?

Zie antwoord op de vorige vraag.

42

Vindt u dat NS, gezien het feit dat NS geen verantwoordelijkheid heeft genomen voor HSA, onvoldoende gekeken heeft naar de mogelijkheid om ofwel samen te werken met andere partijen ofwel de concessie in te leveren omdat hij niet kon waarmaken wat beloofd was? Had NS in uw optiek en gezien vanuit het publieke belang, gesprekken met andere vervoerders moeten aangaan om te zien hoe hij een betere invulling aan zijn publieke taak zou kunnen geven?

De mogelijkheid om de concessie terug te geven is enkele malen aan de orde geweest binnen de NS top. Telkens is besloten om dat niet te doen. Gegeven de concessieovereenkomst kon NS niet zomaar gesprekken aangaan met andere vervoerders en was dat, gezien de business case, ook niet heel interessant voor andere partijen.

43

Kunt u nader toelichten wat de reden is dat extra investeren in HSA voor NS geen begaanbaar pad is?

Investeringen moeten bedrijfseconomisch aantrekkelijk zijn en HSA was een structureel verlieslatend bedrijf. Dit beperkte de mogelijkheden tot handelen van NS. Ook in het licht van de staatssteuntoets, die op NS van toepassing is, zou verdere verliesfinanciering problematisch zijn.

44

Waarom draagt NS, naar uw inzicht, niet bij aan compensatie van HSA?

Omdat HSA een structureel verlieslatend bedrijf was en vanwege de staatssteunregels voor staatsdeelnemingen. Bovendien verwachtte NS dat de Staat zou bijdragen. NS realiseerde zich dat de Staat bij een faillissement een groter probleem zou hebben dan NS zelf. Deze inschatting van NS en HSA is terecht gebleken, de Staat is NS en HSA tegemoet gekomen.

45

Kunt u aangeven welke gevolgen een faillissement van HSA zou hebben gehad voor de Staat en voor het vervoer over de HSL-Zuid (financieel, maar ook niet financieel), tegen de achtergrond van het feit dat u in uw rapport aangeeft dat een faillissement onmiskenbaar financiële gevolgen zou hebben?

De belangrijkste gevolgen van een faillissement van HSA in de periode van het memorandum van overeenstemming zouden zijn geweest dat de realisatie van het vervoer – met de kennis van toen – verder zou zijn vertraagd en dat er met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid lagere financiële opbrengsten voor de Staat uit de gebruiksvergoeding zouden voortvloeien. Dit zou tevens politieke gevolgen gehad kunnen hebben.

46

Hoe beoordeelt u de onderhandelingsmacht van de Staat, tegen de achtergrond van uw constatering dat NS met het onderhandelakkoord zijn zin krijgt (integratie van de concessies voor het hoofdrailnet en de HSL-Zuid) en daar bovenop een korting krijgt op de door NS beloofde concessievergoeding, terwijl het kabinet die beide aspecten eerder niet wenselijk achtte, en gelet op het feit dat u constateert dat NS en HSA hiermee beloofd zijn voor slecht gedrag? Is er slecht onderhandeld?

De intenties die ten tijde van de kabinetten Kok bestonden, zijn mettertijd verder uit zicht geraakt. Naar het oordeel van de commissie heeft het kabinet er in 2008, bij het sluiten van het memorandum van overeenstemming, al voor gekozen om de ingeslagen weg met HSA verder te bewandelen. Door het verlenen van uitstel van betaling committeert de Staat zich nog sterker aan HSA en raken andere oplossingen dan met NS en HSA verder uit beeld. Ingegeven door het willen inperken van de financiële schade, bestond bij het kabinet de intrinsieke wens om met NS en HSA tot een oplossing te komen. In financieel opzicht is het kabinet daarin geslaagd. Dit is de onderhandelingspositie van de Staat ten opzichte van NS en HSA echter niet ten goede gekomen, waar het om het realiseren van de vervoersdoelstellingen gaat.

47

Welke juridische risico's heeft de Staat genomen door andere vervoerders ten opzichte van NS ongelijk te behandelen en welke claimrisico's heeft zij daarmee over zich afgeroepen? Klopt de analyse, dat als dergelijke risico's bewaarheid worden en er dus claims toegewezen worden, de schade van het Fyradossier voor de belastingbetaler nog verder kan toenemen en dat het daarbij mogelijk kan gaan om miljarden aan gederfde inkomsten van bijvoorbeeld afgewezen of niet serieus genomen alternatieve vervoerders of een partij als Alstom die door misstanden in aanbestedingsprocedures door NS ernstig benadeeld blijkt te zijn? Is de Staat zich in uw optiek voldoende bewust van die risico's?

De Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland is een gerechtelijke procedure gestart, waarmee de onderhandse gunning van de geïntegreerde concessie is aangevochten. Afhankelijk van het verloop van deze gerechtelijke procedure zou de financiële schade voor de Staat verder kunnen toenemen. De enquêtecommissie acht het niet gepast een expliciete uitspraak te doen over de verwachte kans van slagen van dergelijke gerechtelijke procedures.

48

Wat zijn de juridische risico's van integratie van de concessies?

De enquêtecommissie ziet met name juridische risico's in de onderhandse gunning van de geïntegreerde concessie. Dit wordt beargumenteerd vanuit het standpunt dat het vervoer over de HSL-Zuid een dienst van algemeen openbaar belang is, op basis daarvan is onderhandse gunning van een openbardienstcontract mogelijk. Daarvóór is het vervoer over de HSL-Zuid echter altijd als een winstgevende activiteit aangemerkt en is vanuit de verwachte opbrengsten voor de Staat gekozen voor een openbare aanbestedingsprocedure.

49

Wat zou volgens u een voordeel zijn geweest van een nieuwe aanbesteding, waarbij een andere vervoerder de kans zou hebben gekregen?

Ten tijde van het onderhandelakkoord werd door Staat en NS nog uitgegaan van een dienstregeling met de Fyra. Wellicht zou met een andere vervoerder wel het beoogde en beloofde vervoer tot stand zijn gekomen.

50

Waaruit blijkt volgens u dat een alternatief plan onvoldoende kans heeft gekregen, bijvoorbeeld het alternatief van Arriva van oktober 2013 «Beter voor de reiziger!»?

De Staatssecretaris heeft tijdens de openbare verhoren aangegeven dat zij geen alternatieven van andere vervoerders heeft bekeken en niet zelf in gesprek is gegaan met Arriva of andere aanbieders (p. 386).

51

Hebt u enig inzicht in de haalbaarheid van het alternatief van Arriva «Beter voor de reiziger»?

De enquêtecommissie heeft de haalbaarheid van het alternatief van Arriva niet onderzocht.

52

Loopt NS, en daarmee de belastingbetaler, niet het risico op claims als gevolg van de geconstateerde benadeling van Alstom door een voorkeursbehandeling voor AnsaldoBreda en door de ernstige onregelmatigheden die NS beging? Zo ja, klopt de constatering dat de schade die het Fyradossier nu reeds veroorzaakt heeft, nog verder zal oplopen?

De enquêtecommissie verwacht niet dat NS nu nog een groot risico loopt op succesvolle claims van Alstom. De commissie beoordeelt het verminderen van het aantal te bestellen treinen na de definitieve biedingen van Alstom en AnsaldoBreda, waarna Alstom geen nieuw bod doet, als een tekortkoming, maar constateert ook dat NS zich hiertoe het recht had voorbehouden. De onregelmatigheden, die wel degelijk zijn opgetreden, hadden hierdoor uiteindelijk geen doorslaggevend effect.

53

Hebben het Ministerie van Financiën of het Ministerie van Infrastructuur en Milieu voldoende deskundigheid in eigen huis om te kunnen beoordelen of het gedrag van NS, waar het gaat om het al dan niet opzeggen van de koopovereenkomst met AnsaldoBreda en daarmee gepaard gaande kennis van het spoor, correct is? Hoe apprecieert u de spoorkennis en technisch-inhoudelijke deskundigheid van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu waar het gaat om zaken als materieel en is hier sprake van een eenzijdige afhankelijkheid van het ministerie jegens NS of is sprake van een gelijkwaardige relatie waarbij de concessieverstrekker effectief in staat is om de beweringen van de concessiehouder te controleren op waarheid en realiteit?

De commissie heeft geen onderzoek gedaan naar specifieke deskundigheid op de departementen.

54

Wat zijn de in uw rapport genoemde signalen van problemen met de Fyra en wie bereiken deze signalen?

De ILT heeft voorafgaand aan de toelating van de Fyra verschillende signalen ontvangen 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 commissie constateert dat de ILT hierop geen actie heeft ondernomen.

55

Op welk gebied is de Kamer ten minste onvolledig en strikt genomen onjuist geïnformeerd, ten aanzien van de informatie die de Staatssecretaris aan de Kamer stuurde in juni 2013 en januari 2014 over de bevoegdheid van de ILT om de Fyra's zelf te inspecteren?

Deze conclusie van de enquêtecommissie heeft betrekking op de bevoegdheden van de ILT. De Staatssecretaris schrijft in juni 2013 dat de ILT uitsluitend een controle op papier (het «technisch dossier») mag uitvoeren en dan de vergunning moet verlenen. Dit is ook de strekking van het rapport dat zij in 2014 aan de Tweede Kamer stuurt. Deze informatie van de Staatssecretaris is echter ten minste onvolledig en strikt genomen onjuist: de ILT mag wel degelijk zelf naar de treinen kijken en heeft een breed mandaat.

56

Welke andere Europese doelstellingen leiden ertoe dat veiligheid in het gedrang is gekomen, zoals u constateert?

De commissie constateert dat in het systeem van certificering en toelating de veiligheid in het gedrang is gekomen te midden van de Europese doelstellingen voor het creëren van één Europese spoorwegmarkt, de ontwikkeling van de Europese spoorwegsector en het verlichten van administratieve lasten.

57

Waarom bent u kritisch over de voorstellen in het vierde Europese spoorpakket ten aanzien van het toelaten van treinen? Waarom bent u gelijktijdig kritisch over het huidige systeem van certificering en vergunningverlening voor treinen, tegen de achtergrond van het feit dat u ook ontevreden bent over de wijze waarop de ILT haar taak nu uitvoert en haar rol nu invult? Is het vierde Europese spoorpakket geen verbetering ten opzichte van de huidige situatie?

In de voorstellen voor het vierde Europese spoorpakket wordt de rol van de nationale inspecties bij de toelating kleiner en verschuiven verantwoordelijkheden naar Europees niveau. Gezien de constatering van de commissie dat de veiligheid in het gedrang is gekomen tussen andere Europese doelstellingen (zie vraag 56) 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. De commissie verwacht dat de ILT als veiligheidsinstantie in beginsel beter in staat zal zijn prioriteit te geven aan veiligheid en doet een aantal aanbevelingen ter verbetering van de taakinfilling van de ILT.

58

Is, waar u concludeert 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 zoveel mogelijk uit te voeren, naar uw mening sprake van een te innige relatie tussen NS en ambtenaren van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu?

De enquêtecommissie is van oordeel dat de Minister als concessieverlener meer druk had kunnen uitoefenen op HSA om de concessieafspraken zo snel en volledig mogelijk uit te voeren. De commissie heeft niet vastgesteld in hoeverre de relatie tussen NS en ambtenaren van het ministerie hierbij een rol heeft gespeeld.

59

Is alles overziend sprake van politieke afhankelijkheid van de bewindspersonen van Infrastructuur en Milieu jegens NS, waardoor het ministerie in zijn handelen beperkt wordt door de prestaties van NS die van invloed kunnen zijn op de politieke successen of het politiek falen van een bewindspersoon?

De enquêtecommissie constateert dat de verantwoordelijke bewindspersoon afhankelijk is van de prestaties van NS om beleidsdoelen te bereiken. Dat heeft een politieke betekenis. Daarnaast is diezelfde bewindspersoon concessieverlener. Concessies, met de bijbehorende

afspraken en handhavingsmechanismen, dienen de uitvoerder bij de les te houden en zijn bij uitstek bedoeld om de kwaliteit van de (vervoers)prestatie te waarborgen. De commissie is van mening dat dit onvoldoende is gebeurd.

60

Hoe is het volgens u mogelijk dat de verantwoordelijke bewindspersoon van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu niet heeft ingegrepen toen de NS-directie een onverantwoord en onverstandig besluit nam door zonder terugvaloptie te starten met de Fyra? Heeft zij haar controlerende rol op dat punt te beperkt ingevuld, terwijl hij daarvoor wel de politieke en beleidsmatige verantwoordelijkheid draagt?

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu heeft tijdens de openbare verhoren aangegeven dat zij het besluit om te starten met de Fyra zonder terugvaloptie een verantwoordelijkheid vindt van de vervoerder. De enquêtecommissie is van oordeel 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. De Staatssecretaris heeft haar rol als hoeder van het publieke belang volgens de commissie dus te beperkt ingevuld.

61

Was de juridische positie van NS tegenover AnsaldoBreda niet veel sterker geweest als hij – net als de Belgen – de treinstellen die nog niet opgeleverd waren, niet had overgenomen?

De commissie is van oordeel dat de juridische positie van NS inderdaad aanmerkelijk sterker was geweest als niet was overgegaan tot voortijdige overname van de treinstellen die nog niet aan de eisen uit de koopovereenkomst voldeden. Dit had zijn weerslag kunnen hebben op zowel de schikking als het oplossen van openstaande punten door de fabrikant.

62

Hoe apprecieert u het feit dat de concessieverlener zich niet vergewist heeft van de verwachte betrouwbaarheid van de dienstregeling met de Fyra noch daarop geacteerd heeft, voordat de dienst van start zou gaan? Klopt het dat ten minste de indruk ontstaat dat de Staat onvoldoende grip heeft op het opereren van NS als privaat bedrijf met een publieke taak? Hoe apprecieert u de ruimte die de Staat in dezen aan NS laat?

De enquêtecommissie is van oordeel 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. De commissie constateert dat de Staat in dezen onvoldoende grip heeft willen hebben op het opereren van NS en dit niet zag als een verantwoordelijkheid voor de Staat. Een dergelijke passieve houding is niet in het belang van de reiziger. De commissie is van oordeel dat de Staat haar verantwoordelijkheden beter moet invullen en heeft hiertoe ook enkele aanbevelingen gedaan.

63

Deelt u de conclusie dat de risico's rondom veiligheid van de reiziger wel geconstateerd zijn, maar bewust opzij geschoven zijn vanwege de angst van NS om de concessie te verliezen? Hoe past dat in de publieke taakuitoefening die van NS mag worden verwacht en waarbij veilig vervoer toch als minimumvoorwaarde zou moeten gelden? Is dat voldoende geborgd in de concessies waarover NS momenteel beschikt of dienen hiertoe nadere waarborgen getroffen te worden?

De enquêtecommissie constateert dat de opgetreden veiligheidsrisico's niet vooraf zijn gesignaleerd. Het zijn dan ook niet veiligheidsrisico's, maar gesignaleerde betrouwbaarheidsproblemen met de Fyra die NS

bewust opzij heeft geschoven, waarbij het behoud van de concessie een rol speelde.

Daarnaast constateert de commissie dat de veiligheidsprocedures van HSA niet goed hebben gewerkt na het verlies van het afdekrooster. De commissie beveelt daarom aan dat de ILT erop toeziet dat veiligheidsbeheerssystemen van vervoerders aan de eisen voldoen. Dit is overigens reeds een taak van de ILT.

64

Waarom wordt veiligheid als troefkaart gebruikt?

Veiligheid is een beladen begrip, zeker in de spoorsector. Uit het onderzoek blijkt dat diverse partijen «spelen» met dit beladen begrip om de publieke opinie te beïnvloeden. Dat is volgens de enquêtecommissie ongewenst.

65

Wat vindt u van de interventie van de Minister Financiën dat NS de instemming van de aandeelhouder en de ministerraad moet afwachten alvorens het NS-besluit naar buiten kon worden gebracht? Welke invloed heeft dit gehad op het proces?

De enquêtecommissie vindt het opmerkelijk dat de Minister van Financiën op deze wijze heeft moeten interveniëren om politiek draagvlak te vinden voor het stoppen met de Fyra en breder, het behoud van de HSL-concessie voor NS. De commissie constateert dat de Tweede Kamer hierdoor niet accuraat is geïnformeerd en dat toestemming van de aandeelhouder niet nodig was om te stoppen met de Fyra.

66

Wat is uw uitgangspunt geweest bij de kritiek op het alternatieve vervoersaanbod: het huidige vervoersaanbod (in de eerste jaren) of het ingroeimodel op termijn in het kader van het alternatieve vervoersaanbod tot 2021? Welk alternatief was er in 2013 en navolgende jaren volgens u praktisch wel mogelijk geweest (bijvoorbeeld ook als het gaat om het tijdig kunnen beschikken over het benodigde materieel dat beschikbaar was en ook toegelaten kon worden, als het gaat om snelheid en frequentie, als het gaat om de afstemming met België)? Tegen welke kosten had een dergelijk alternatief vervoersaanbod geleverd kunnen of moeten worden? Wanneer hadden de treinen van een volwaardig alternatief kunnen rijden? Welke financiële consequenties zou het hebben gehad voor de Nederlandse Staat indien gekozen was voor een andere partij dan NS bij het invullen van een alternatief vervoersaanbod in 2013? De kritiek van de enquêtecommissie op het alternatieve vervoersaanbod heeft zowel betrekking op het huidige vervoersaanbod als op het voorziene eindbeeld in 2021. De kritiek van de commissie is met name gericht op het ontbreken van snelle, directe, flexibel bruikbare en goed betaalbare verbindingen over de HSL-Zuid van en naar België. De financiële consequenties in geval van een andere vervoerder zijn niet te overzien, aangezien een dergelijk alternatief nooit serieus in ogenschouw is genomen.

67

Deelt u, tegen de achtergrond van het feit dat NS wanprestatie heeft geleverd en dat de Staat had moeten handhaven door ofwel nakoming af te dwingen ofwel de concessie in te trekken, de conclusie dat thans geen sprake is van een volwaardig alternatief, dat de Staat andere aanbieders onheus behandeld heeft en dat ook nu nog sprake is van een doorlopende wanprestatie omdat niet geleverd wordt wat gecontracteerd is? Welke juridische risico's nam en neemt de Staat op dit punt in juridische zin, door bewust andere spelers uit te sluiten, door NS vervolgens als eerste de kans te geven om te repareren en door vervolgens een suboptimaal

aanbod als alternatief te aanvaarden, terwijl er ten minste één aanbieder was die een beter aanbod deed? Heeft de Staat zich in uw optiek voldoende gebogen over die risico's en is hij zich daarvan vandaag de dag voldoende bewust?

De enquêtecommissie deelt de conclusie dat thans geen sprake is van een volwaardig alternatief. 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, met name omdat hiermee mogelijk de belangen van reizigers beter hadden kunnen worden gediend.

In de huidige concessie is afgesproken wat NS gaat leveren. Daarbij is ook rekening gehouden met de ingroeiperiode tot 2021 waarin NS zich nu bevindt. Er is dus in juridische zin momenteel geen sprake van wanprestatie, hoewel de prestatie niet wezenlijk afwijkt van 2013.

De enquêtecommissie ziet met name juridische risico's in de onderhandse gunning van de geïntegreerde concessie (zie ook de antwoorden op vraag 34, 41 en 48).

68

Bestaat er, gezien de conclusie dat het kabinet niet het maximale uit de onderhandelingen haalde respectievelijk niet alles op alles heeft gezet om de reiziger goed te bedienen – in uw optiek voldoende aanleiding om nu alsnog te kijken naar de mogelijkheid om een daadwerkelijk snelle verbinding tot stand te brengen, die voldoet aan de oorspronkelijke eisen of die eisen ten minste beter benadert dan de voorstellen van NS, ook als dat neerkomt op het doen van zaken (direct of via NS, door onderaanneming) met een andere vervoerder?

Ja. Daarom beveelt de enquêtecommissie dit ook als eerste aan (zie ook het antwoord op vraag 12).

69

Welk verschil ziet u in de invulling van het aandeelhouderschap van NS, tot 2005 door de Minister van Verkeer en Waterstaat enerzijds en de invulling van aandeelhouderschap door de Minister van Financiën na 2005 anderzijds? Welke invloed heeft de positionering van het aandeelhouderschap gehad op de beslissingen in het hele traject?

De invulling van het aandeelhouderschap onder het Ministerie van Verkeer en Waterstaat was zeer beperkt. Na de overdracht naar het Ministerie van Financiën is de bemoeienis met de jaren toegenomen. De commissie heeft geconstateerd dat bij belangrijke beslismomenten als het memorandum van overeenstemming, het besluitvormingsmemorandum, het onderhandelakkoord, de beslissing om te stoppen met de Fyra en de acceptatie van het alternatieve vervoer de aandeelhouder betrokken was.

70

Kunt u aangeven op welke wijze NS in de toekomst het beste gepositioneerd zou moeten worden vis-à-vis de Staat?

Volgens de commissie zou dit mede moeten voortvloeien uit de keuze voor een scenario voor de ordening op het spoor (aanbeveling 3).

71

Hoe zeker bent u ervan dat de continuïteit van het vervoer wellicht beter en sneller gerealiseerd zou kunnen worden door met een andere aanbieder in zee te gaan, gegeven de tijd die een nieuwe aanbesteding en bestelling van treinen vergt?

De enquêtecommissie is van oordeel dat het alternatief vervoersplan geen volwaardig alternatief is voor de Fyra en dat dit bovendien pas op een laat moment in 2021 volledig zal zijn ingevoerd. Met het woord «wellicht» heeft de commissie de mogelijkheden van andere vervoerders genuanceerd.

72

Zou het schakelen door NS tussen zelfstandige vennootschap of monopolistisch uitvoerder van een publieke nutsfunctie, waardoor noch de tucht van de Staat noch de tucht van de markt gevoeld wordt, in uw optiek anders liggen als sprake is van een zuivere publieke taak, die strak omlijnd en helder geformuleerd is en waarbij de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu als concessieverstrekker strak toezicht kan houden op nakoming van die publieke taak?

De commissie beveelt aan (aanbeveling 3) om bij besluitvorming over de ordening op het spoor scenario's uit te werken, een duidelijke keuze te maken en daar vervolgens logisch en consequent op te acteren, waarbij onder meer de positionering van NS wordt betrokken. Als gekozen wordt voor de in de vraag geschetste variant, dan vloeit uit de aanbevelingen van de commissie voort dat ook gekeken wordt naar de bijpassende optimale positionering van NS.

73

Is, waar u vaststelt dat cruciale langetermijnbeslissingen vaak tot stand kwamen in situaties van acute problemen en waar uit het rapport blijkt dat NS die situatie gebruikt (en soms misbruikt) om zijn conveniërende oplossingen af te dwingen, geen sprake van te grote politieke druk, doordat een beslissing van de bewindspersoon wordt bepaald door politiek succes of politiek falen als gevolg van het al dan niet honoreren van de wensen van NS? Maakt dat het Ministerie van Infrastructuur en Milieu niet ongewenst afhankelijk van NS waardoor het ministerie zijn taken niet naar behoren kan uitoefenen en de belangen van NS om die reden moet laten prevaleren boven het belang van de reiziger?

De enquêtecommissie ziet een koppeling tussen de resultaten van NS en politieke belangen van onder meer bewindspersonen. De commissie ziet hier ook een mate van afhankelijkheid tussen concessieverlener en concessiehouder en tussen staatsdeelneming en aandeelhouder. De commissie is echter van oordeel dat dit geen belemmering zou hoeven zijn voor het bewaken van het belang van de reiziger en dat de verantwoordelijke bewindspersonen andere keuzes hadden kunnen maken (zie ook het antwoord op vraag 59).

74

Zou, tegen de achtergrond van uw constatering dat beleidsverantwoordelijkheid niet samen gaat met de rol van concessieverlening, beleid- en stelselverantwoordelijkheid enerzijds en concessieverlening en -handhaving anderzijds niet gescheiden moeten worden? Zo ja, zou het beleid niet beter belegd kunnen worden bij bijvoorbeeld de Minister van Economische Zaken?

De enquêtecommissie constateert niet dat beleidsverantwoordelijkheid niet samengaat met de rol van concessieverlening, maar is wel van oordeel dat deze twee genoemde rollen in het onderzochte dossier niet in balans zijn geweest. In haar derde aanbeveling benadrukt de commissie dat om tot goede keuzes te komen een afgewogen balans van deelbelangen voorop moet staan.

75

Is, waar u constateert dat sprake is van een compensatie van 47 miljoen euro die de financiële positie van NS verbetert, niet feitelijk sprake van verboden staatssteun? Bent u meer van soortgelijke voorbeelden tegengekomen tijdens uw onderzoek? Zo ja, kunt u toelichten welke? Is het kabinet zich in uw optiek voldoende bewust van de gevolgen daarvan voor de markt, maar ook van de risico's die dat veroorzaakt in de verhouding tussen het kabinet en andere spelers in de markt?

Financiële tegemoetkomingen aan HSA dienen te voldoen aan het Market Economy Investor Principle. De Staat heeft zich op allerlei momenten in

het dossier vergewist dat de tegemoetkomingen aan HSA – en op punten aan NS – aan dat criterium voldeden. De commissie heeft geen verboden staatssteun geconstateerd.

76

Kunt u op basis van uw ervaringen uit het onderzoek uitleggen waarom de aandeelhouder niet overgaat tot het afdwingen van inzicht in de cijfers van NS en of daarbij sprake is van bescherming van de staatsdeelneming?

Formeel gezien heeft de aandeelhouder niet de instructiebevoegdheid die nodig is om dergelijk inzicht af te dwingen. De aandeelhouder beschikt wel over andere mogelijkheden om invloed uit te oefenen. Van belang is dat de Nederlandse Staat aandeelhouder is van NS, de belangrijkste aandeelhouder van HSA, maar niet van HSA zelf. Er is dus geen rechtstreekse relatie is tussen de Nederlandse Staat en HSA, terwijl het wel ging om inzicht in cijfers van HSA. De enquêtecommissie vindt het teleurstellend dat de Nederlandse Staat er als aandeelhouder niet in is geslaagd te komen tot inzicht in deze cijfers. De commissie komt tot dit oordeel omdat het ontbreken van inzicht in de onderliggende cijfers het verloop van het dossier jarenlang heeft beïnvloed. Ten aanzien van de achterliggende redenen heeft de commissie kunnen vaststellen dat deze gedurende de tijd verschillen. Zo was tot 2005 het aandeelhouderschap belegd bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en was er in die periode, zo getuigde ook voormalig Minister Peijs, sprake van een passief aandeelhouderschap. In 2008 ging de discussie niet alleen over inzicht in de onderliggende cijfers, maar ook over een financiële bijdrage van NS. In die periode heeft het Ministerie van Financiën – daarbij ook andere dossiers (in casu het superdividend) in overweging nemende – er voor gekozen zijn rol als aandeelhouder niet in te zetten om een doorbraak te forceren. De commissie constateert in dat licht dat de discussie over inzage in de onderliggende cijfers tot aan het onderhandelakkoord van 2011 nooit definitief beslecht is, maar als gevolg van tijdelijke oplossingen steeds kon worden doorgeschoven.

77

Staat in dat geval bij de Minister van Financiën de belastingbetaler op de eerste plaats of de staatsdeelneming?

De belangen van de belastingbetaler en die van de staatsdeelneming zijn niet noodzakelijkerwijs concurrerend. De belastingbetaler is immers evengoed gebaat bij een financieel gezonde staatsdeelneming.

78

Hebt u kunnen waarnemen of het kabinet een reëel en met de markt getoetst beeld heeft van de voordelen die NS put uit de geïntegreerde vervoersconcessie en de economische waarde van die concessie, respectievelijk de gesloten markt en het uitsluiten van concurrentie die dat oplevert? Is het in uw optiek reëel om te veronderstellen dat de winst daaruit ruimschoots opweegt tegen de verliezen die NS moet dragen voor het alternatieve vervoersaanbod?

Doordat de HSL-Zuid-concessie geïntegreerd werd met de hoofdrailnetconcessie ontstond een nieuwe realiteit. Indien NS HSA niet financieel overeind zou houden bestond het risico dat NS beide concessies zou verliezen. De gevolgen en nadelen van het niet overeind houden van HSA waren voor NS zo groot, dat daarmee financieel ingrijpen in HSA gerechtvaardigd werd.

Zowel het onderhandelakkoord als het alternatieve vervoersaanbod heeft de toetsing op marktconformiteit doorstaan. Die toetsing ziet erop dat een realistische economische waarde wordt overeengekomen. De commissie heeft geen aanleiding om te twijfelen aan de toetsing zoals het kabinet die heeft laten uitvoeren. De veronderstelling dat de winst van het behoud van positie voor NS opweegt tegen de verliezen die gepaard gaan met het

alternatieve vervoersaanbod is reëel, aangezien de oplossing marktconform moet zijn.

79

Welke redenen ziet u voor de te enge opvatting van de eigen verantwoordelijkheden die veel partijen bleken te hebben?

De enquêtecommissie benoemt een aantal oorzaken voor de enge opvatting van de eigen verantwoordelijkheden, met als belangrijkste strategisch gedrag, getroebleerde relaties en onvoldoende erkenning van wederzijdse afhankelijkheden.

80

Als u kijkt naar het eindbeeld dat met NS in de concessie is overeengekomen ten aanzien van aantallen te rijden treinen (Thalys, Traxx, Eurostar, Intercitymaterieel) wat is volgens u dan het eindbeeld waarnaar gestreefd zou moeten worden, omdat het recht zou doen aan de HSL-Zuid? Kan de concessie, die voor de periode 2015–2025 aan NS is verstrekt, worden opengebrouwen? Kunt u in uw antwoord de juridische mogelijkheden nader toelichten?

De enquêtecommissie is van oordeel dat een dienst van 32 snelle, directe treinen per dag over de HSL-Zuid, waarover sinds medio jaren '90 wordt gesproken, voldoende recht zou doen aan de investering in de spoorlijn. Met een dergelijke halfuursdienst zouden de grootste Nederlandse en Belgische steden nog altijd worden verbonden op een lager niveau dan NS binnenlands hanteert.

De commissie richt zich met haar aanbeveling in eerste instantie op de huidige vervoersconcessie, die meerdere evaluatiemomenten biedt naar aanleiding waarvan het vervoersaanbod kan worden bijgesteld. De commissie heeft de juridische mogelijkheden om de concessie open te breken niet onderzocht.

81

Bent u van mening dat het verbeteren van de benutting van de vervoerswaarde van de HSL-Zuid door meer snelle treinen in te zetten conform uw eerste aanbeveling niet per se door NS uitgevoerd moet worden, maar dat het doel voorop staat en dat NS daaraan moet meewerken, ook als dat betekent dat hij moet samenwerken met andere vervoerders of daarvoor plaats zou moeten maken?

Zie antwoord op vraag 12.

82

Hebt u geanalyseerd of het mogelijk is om de bestaande concessie alsnog te splitsen naar vervoer over de HSL-Zuid en over het hoofdrailnet en het HSL-vervoer zonodig op te dragen aan een andere partij, als die een beter aanbod kan neerleggen? Kan dat direct en indirect (bijvoorbeeld door onderaanneming)?

De enquêtecommissie heeft dit niet onderzocht.

Met de geïntegreerde concessie is een nieuwe juridische realiteit ontstaan. Een concessie kan onder omstandigheden in beginsel gedeeltelijk worden ingetrokken, maar externe omstandigheden zoals een beter aanbod van een andere partij spelen in beginsel geen rol in de juridische relatie tussen concessieverlener en concessiehouder.

83

Bent u, gelet op uw tweede en derde aanbeveling, van mening dat de ontwikkeling van een helder beeld over de verschillende scenario's en vervolgkeuzes in samenspraak met marktpartijen moet worden verkregen en dat de mening van NS daarbij gelijk dient te wegen aan die van andere partijen in de markt of partijen die zouden willen toetreden? Bent u van mening dat de Minister van Economische Zaken daarbij als eerstverant-

woordelijke voor marktordening een gelijkwaardige rol zou moeten toekomen en tevens dat de Autoriteit Consument en Markt als toezichthouder op het spoor een nadrukkelijke rol zou moeten krijgen bij de te maken keuzes?

De enquêtecommissie is van mening dat het kabinet de verschillende scenario's zorgvuldig uit zou moeten werken. Zij beveelt daarbij onder meer aan te komen tot een afgewogen balans van deelbelangen van betrokken partijen. Daarbij past volgens haar een brede oriëntatie. De commissie beveelt aan dat het Ministerie van Economische Zaken in ieder geval betrokken dient te worden, vanuit de aspecten marktordening, mededinging en consumentenbescherming. De commissie heeft niet specifiek gekeken naar een mogelijke rol voor de Autoriteit Consument en Markt, maar acht dit niet onlogisch.

84

Kunt u een voorbeeld noemen van een private vervoerder waarbij dus direct noch indirect een Staat de aandeelhouder is, zoals verwoord in uw aanbeveling een keuze te maken uit scenario's die qua mate van marktwerking verschillen?

De enquêtecommissie constateert dat het voor dit dossier van belang is geweest dat binnen Nederland verschillende petten zijn ontstaan met verschillende belangen, waardoor sprake kon zijn van een broekzak-vestzak situatie. Van dergelijke verschillende petten is geen sprake bij vervoerders die niet in eigendom zijn van de Nederlandse Staat.

85

Hoe komt u tot de aanbeveling om de inrichting van de spoorsector wezenlijk te onderzoeken in het licht van de vele rapporten die daar de afgelopen jaren over zijn geschreven?

De commissie doet een dergelijke aanbeveling niet. De commissie beveelt wel aan bij besluitvorming over de ordening op het spoor tijdig te starten met een goede voorbereiding hiervan, scenario's uit te werken en onder meer een optimale positionering van NS te onderzoeken. Deze aanbeveling vloeit voort uit de conclusie van de commissie dat in het verleden onder grote druk beslissingen zijn genomen met gevolgen voor de spoorordening terwijl deze gevolgen hiervan onvoldoende werden overzien.

86

Hoe kijkt u aan tegen een onafhankelijke toezichthouder die, juist vanwege vertrouwde relaties in dit soort aanbestedingen, meekijkt tijdens het gehele proces van een grote aanbesteding (eventueel vanaf een bepaald bedrag waarvoor aanbesteed wordt), gelet op het feit dat sprake is van ernstige tekortkomingen in de aanbestedingsprocedures? Bent u van mening dat deze toezichthouder de aanbevelingen onder het derde punt kan meenemen in dit proces?

Momenteel is een nieuwe aanbestedingswet nog steeds onderwerp van discussie in de Kamer. De commissie is van mening dat die wet in de eerste plaats het kader voor aanbestedingen zou moeten vormgeven. De derde aanbeveling van de commissie is dan ook in eerste instantie aan kabinet en Kamer gericht. De commissie is derhalve op dit moment geen voorstander van een aparte toezichthouder voor aanbestedingen.

87

Waarom doet u niet een krachtiger aanbeveling wat betreft toekomstig vervoer en gebruik HSL-Zuid dan uw aanbeveling dat de bewindspersoon in overleg treedt met NS en NMBS om de onderbenutting van de HSL-Zuid niet langer voort te laten bestaan? Nu wordt slechts aanbevolen de twee- en vijfjaarlijkse evaluaties hiervoor te gebruiken, terwijl ook nu al tot actie zou kunnen worden overgegaan.

De aanbeveling zelf is dat de verantwoordelijke bewindspersoon en de Tweede Kamer de benutting van de HSL-Zuid en de vervoerswaarde voor de reizigers wezenlijk dienen 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. Het in overleg treden van de bewindspersoon met NS en NMBS en het gebruiken van de tussentijdse evaluaties zijn concrete, instrumentele acties die hieraan kunnen worden verbonden.

88

Wat betekent de vierde aanbeveling voor de planning van de aanleg van projecten? Kunt u daarbij aspecten als de procedure voor het (MIRT) Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport en contractering volgens het principe van DBFM (Design, Build, Finance and Maintain) betrekken?

De commissie beveelt vanuit het oogpunt van de doelmatige besteding van belastingmiddelen aan om bij de besluitvorming over de aanleg van nieuwe spoorweginfrastructuur te zorgen voor een goede samenhang tussen infrastructuur en vervoer. Dit betekent niet zozeer iets voor de planning van de aanlegprojecten, als wel iets voor de zorgvuldigheid en scope van de voorbereiding hiervan. De commissie wijst erop dat de HSL-Zuid niet het enige voorbeeld is van het ontbreken van een goede samenhang. De commissie acht deze aanbeveling relevant ongeacht het programma, de gekozen uitvoeringsmodaliteit of financieringswijze

89

Op basis van welke waarnemingen in deze enquête komt u tot de aanbeveling het portfolio van activiteiten van NS tegen het licht te houden en de verschillende bedrijfsonderdelen te evalueren?

De commissie beveelt aan (aanbeveling 3) om, uitgaande van het algemeen belang van goed openbaar vervoer en een verantwoorde besteding van publieke middelen, een expliciete keuze te maken voor de mate van marktwerking die gewenst is bij het invullen van het spoorvervoer en daar logisch en consequent op te acteren. De commissie beveelt ook aan daartoe scenario's uit te werken, waarbij rekening wordt gehouden met een reeks van aspecten waaronder de portfolio van activiteiten van NS. De commissie beveelt dus niet aan om los van de vragen over inrichting van het spoorvervoer eigenstandig de portfolio van activiteiten van NS tegen het licht te houden.

90

Wat is de reden dat u adviseert om de verschillende bedrijfsonderdelen van NS, zoals vastgoed of detailhandel, tegen het licht te houden? In hoeverre hebben deze onderdelen dan op een negatieve wijze bijgedragen aan het mislukken van het Fyra-project?

Zie het antwoord op vraag 89.

91

Is er door de ILT onvoldoende geïnspecteerd en had zij de treinen beter moeten inspecteren? Of heeft de ILT zich aan haar wettelijke taak gehouden maar deze minimaal ingevuld? In andere bewoordingen: heeft zij strikt genomen en volgens de letter van haar taakopvatting niet gedaan wat van haar verwacht moest worden? De ILT heeft het technisch dossier van de keuringsinstantie gecontroleerd op juistheid en is dan toch wettelijk verplicht een vergunning af te geven?

De ILT heeft de treinen in het geheel niet geïnspecteerd in het kader van de toelating tot het Nederlandse spoor, terwijl zij die bevoegdheid wel had. De ILT had dus meer kunnen en mogen doen en had volgens de commissie de ontvangen signalen moeten verifiëren en haar betrok-

kenheid moeten intensiveren. Wettelijk gezien bestaat er voor de ILT geen verplichting tot het inspecteren van treinen in het kader van de toelating. De commissie ziet dit als een belangrijke omissie in de regelgeving. De commissie is van oordeel dat de ILT haar taak op een onaanvaardbaar minimalistische wijze heeft ingevuld. De commissie heeft geen aanwijzingen dat de ILT zich niet aan de wet- en regelgeving zou hebben gehouden. Daaruit volgt echter nog niet dat de ILT haar taak naar behoren zou hebben uitgevoerd. De taak van de ILT is het bewaken en stimuleren van de naleving van wet- en regelgeving voor een veilige en duurzame leefomgeving en transport (zie artikel 2 instellingsbesluit Inspectie Leefomgeving en Transport). De commissie is dan ook van oordeel dat van de ILT ook een kritische benadering en oog voor het algemeen belang mag worden verwacht.

De ILT geeft een vergunning af wanneer de trein aan de daarvoor geldende wettelijke eisen voldoet (beschreven in artikel 36 Spoorwegwet). De ILT controleert niet het gehele technische dossier op juistheid. De inspecteur heeft voorafgaand aan de toelating van de Fyra een aantal documenten uit het technisch dossier ontvangen. De spoorwegveiligheidsrichtlijn geeft de ILT het mandaat alle onderzoeken en inspecties te verrichten die nodig zijn voor de uitvoering van haar taken. De ILT kan dus ook de beoordeling van de keuringsinstantie nader onderzoeken

92

Welke exacte aanpassingen voorziet u voor de organisatie van de ILT, buiten de genoemde beleids- en gedragsverandering, wil zij naar behoren kunnen functioneren (gezien het feit dat u van oordeel bent dat de ILT haar rol als toelattende instantie in het Fyra-project onaanvaardbaar minimalistisch heeft ingevuld)?

De commissie heeft de organisatiestructuur van de ILT niet onderzocht.

93

Welke wijzigingen in het huidige beleid zijn volgens u nodig om de achtste aanbeveling te implementeren?

In landen als België en Frankrijk mag een keuringsinstantie geen advieswerkzaamheden in hetzelfde project uitvoeren. In Nederland is dat wel toegestaan. Om (de schijn van) belangenverstrengeling te voorkomen, beveelt de enquêtecommissie aan te verbieden dat een bedrijf dat als keuringsinstantie fungeert, andere rollen in hetzelfde project vervult.

94

Waarom bent u van mening dat de certificering van internationale treinen beter door een nationale instantie kan plaatsvinden dan door de ERA (European Railway Agency) nu een Europese toetsingsinstantie op Europees niveau meer expertise kan opbouwen en voorkomen wordt dat er twee of meer nationale inspecties verschillende toetsingen uitvoeren waardoor er ook vertraging in de tijd kan optreden en onnodig veel bureaucratie?

De enquêtecommissie ziet als voornaamste risico van het verschuiven van bevoegdheden naar het Europees niveau dat de veiligheid verder in het gedrang komt tussen andere Europese doelstellingen. Zie antwoord op vraag 57.

95

Zijn in de geïntegreerde concessie voor het hoofdrailnet en de HSL-Zuid in uw optiek voldoende waarborgen ingebouwd om toezicht op een deugdelijke uitvoering van het contract, inclusief het afdwingen van nakoming van het contract door gebruik te maken van het juridische instrumentarium en/of aanvullende beheersmaatregelen, goed en gedetailleerd uit te oefenen en kan dat toezicht in voldoende mate

prestaties bijsturen? Zo nee, welke punten zijn naar uw mening vatbaar voor verbetering?

De commissie heeft de geïntegreerde concessie niet onderzocht op deze aspecten. De commissie merkt hierover op dat het in het verleden niet zozeer een gebrek aan (juridische) instrumenten was, maar een expliciete keuze van de concessieverlener om niet te handhaven op de concessie. Het is de commissie opgevallen dat de geïntegreerde concessie een groot aantal «disclaimers» bevat, over bijvoorbeeld omstandigheden waarin NS niet hoeft te voldoen aan de concessie. Dit geldt bijvoorbeeld voor de situatie dat partijen niet meewerken of dat geen materieel beschikbaar is. De lessen uit het Fyra-dossier lijken hierbij een rol te hebben gespeeld, zij het dat de gevolgen van het niet (kunnen) voldoen aan de concessie overwegend bij de concessieverlener en ook bij de reiziger landen.

96

U beveelt de Kamer aan de onderliggende bestuurlijke processen bij parlementaire onderzoeken in kaart te brengen: welke doelstelling ligt hieraan ten grondslag?

Doel van een dergelijk onderzoek is het in kaart brengen van onderliggende/terugkerende patronen om vervolgens te kunnen bepalen wat daarmee te doen. Zo hebben verschillende onderzoekscommissie aandacht gevraagd voor de informatievoorziening van het kabinet aan onderzoekscommissie van de Kamer.

97

Kunt u voorbeelden geven van aanbestedingen waarbij de Staat zich momenteel niet opstelt als betrouwbare partner?

De commissie heeft geen onderzoek gedaan naar andere aanbestedingen. Zij kan dan ook geen antwoord geven op deze vraag.

98

Bent u bereid zelf een helder, meetbaar en objectief afwegingskader te ontwikkelen waarmee de naleving van doelstellingen geïkt kan worden indien de Kamer of het kabinet daarom verzoekt?

Dat afwegingskader is al ontwikkeld: het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK). Het IAK is een analytische werkwijze en een bron van informatie voor het maken én verantwoorden van beleid- en wetgevingsvoorstellen.

99

Welke conclusies zijn er toentertijd door de bewindspersonen en/of ambtenaren van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat verbonden aan het feit dat de geprognoseerde reizigersaantallen van door het ministerie geraadpleegde adviesbureaus lager lagen dan de aantallen die NS gebruikte?

De betreffende periode valt buiten de door de commissie onderzochte periode. Aannemelijk is dat eerdere bevindingen hun weerslag hebben gevonden in de opvolgende Planologische Kernbeslissingen.

100

Wat is de verhouding tussen Infrasppeed en de Staat? Wat voor organisatievorm is Infrasppeed?

Infrasppeed is een consortium van Royal BAM Group N.V., Siemens Nederland N.V. en Fluor Infrastructure BV dat in opdracht van de Staat de HSL-Zuid heeft aangelegd. Infrasppeed is een besloten vennootschap.

101

Hoe komt u tot de conclusie dat verwacht had mogen worden dat het besluit tot aanleg van de HSL-Zuid in samenhang met het beoogde vervoersaanbod genomen wordt?

In de PKB HSL-Zuid worden theoretische mogelijkheden geschetst, maar die worden vervolgens niet nader geconcretiseerd. De commissie acht het logisch dat bij een miljardeninvestering nagedacht wordt over hoe die investering gebruikt gaat worden.

102

Acht u het reëel dat er sprake moet zijn van een vervoersaanbod dat bij aanvang van de aanleg van de infrastructuur vastgelegd wordt en na aanleg nog bindend en actueel is?

De commissie is van oordeel dat de theoretische mogelijkheden verder uitgewerkt hadden moeten worden om tot vervoersdoelstellingen te komen en dat hierover afspraken hadden moeten worden gemaakt met betrokken partijen, waaronder de Belgische partners, over de concreet te realiseren treindiensten. Daarbij hoeft nog geen sprake te zijn van een vastgelegd vervoersaanbod.

103

Kunt u de discrepantie toelichten die bestaat tussen uw constatering dat de gedachte van privatisering van NS nooit concreet is geworden en de uitspraak van de voormalig president-commissaris van NS, de heer Timmer, dat privatisering is doorgedrukt?

NS is in 1995 verzelfstandigd, met de Staat als 100% aandeelhouder. NS is nooit geheel of gedeeltelijk geprivatiseerd in de vorm van een beursgang of een aandelenbelang van anderen dan de Staat. Waar de heer Timmer het woord privatisering gebruikt, doelt hij hoogstwaarschijnlijk op de verzelfstandiging.

104

Deelt u, tegen de achtergrond van de uitspraak van de heer Pans dat 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 NS, de conclusie dat dit een ongewenste situatie is omdat ingeval van concessieverlening de Staat ten minste zelf moet kunnen beoordelen of hetgeen NS hem voorhoudt, juist en volledig is en ook moet kunnen nagaan of er betere oplossingen voorhanden zijn?

De commissie is van mening dat de Staat ten minste in staat moet zijn een eigenstandige en onafhankelijke afweging te maken. Informatie van NS is daarbij dikwijls nodig. De commissie heeft geconstateerd dat de Staat middels extern advies poogt te verifiëren hetgeen NS aan informatie verschaft.

105

Is het in uw optiek noodzakelijk dat het kennis- en informatieniveau bij het beleidsbepalende ministerie verhoogd wordt naar een niveau, dat controle daadwerkelijk mogelijk maakt?

De commissie heeft geen onderzoek gedaan naar het kennis- en informatieniveau bij het beleidsbepalende ministerie.

106

Kunnen de Europese regels ten aanzien van aanbesteding van het treinvervoer ten tijde van het besluit over het organiseren van het vervoer over de HSL-Zuid nader worden toegelicht?

De te vergeven rechten voor het vervoer over de HSL-Zuid zijn bijzondere rechten. Een bijzonder recht is een recht waarbij een deel van de capaciteit aan één vervoerder wordt toegekend. Deze rechten krijgen uiteindelijk de vorm van een te verlenen concessie. Een exclusief recht is een recht waarbij de capaciteit geheel aan één vervoerder wordt toegekend.

Internationaal vervoer: uitgangspunt is vrije toegang

Europese Richtlijn 95/19/EG is in die tijd vooral van toepassing op bijzondere rechten inzake de toewijzing van infrastructuurcapaciteit in het kader van internationaal vervoer. Richtlijn 95/19/EG en Richtlijn 94/440/EG bepalen dat er een stelsel van open toegang voor het internationaal spoorvervoer moet zijn. Internationale samenwerkingsverbanden voor internationaal spoorvervoer hebben aanspraak op toegangs- en doorvoer-rechten in de lidstaten.

Binnenlands vervoer: onderhandse gunning in beginsel mogelijk

De genoemde Richtlijnen zijn niet van toepassing op binnenlands vervoer. Wel is vanzelfsprekend het EG-Verdrag van toepassing op binnenlands vervoer. De hierboven beschreven bepaling art. 86 EG Verdrag is dus ook van toepassing op binnenlands vervoer. Het onderhands gunnen van bijzondere capaciteitsrechten voor binnenlands vervoer over de HSL-Zuid aan NS was derhalve in beginsel mogelijk en stuitte op voorhand niet op bezwaren. Wel geldt dat niet in strijd mag worden gehandeld met de mededingingsregels (art. 86 EG).

Uitzondering op het uitgangspunt van vrije toegang

Artikel 5 van Richtlijn 95/19/EG staat een uitzondering op het stelsel van vrije toegang toe. In de in dit artikel genoemde situaties mag aan een vervoersonderneming een bijzondere aanspraak op toewijzing van de spoorwegcapaciteit (bijzondere of exclusieve capaciteitsrechten) worden toegekend:

- wanneer die aanspraken onmisbaar zijn met het oog op het verrichten van minder rendabele vervoersdiensten (openbardienstverplichtingen);
- wanneer die aanspraken onmisbaar zijn voor een doelmatig gebruik van de infrastructuurcapaciteit;
- wanneer die aanspraken onmisbaar zijn voor de financiering van nieuwe infrastructuur.

Voor het toekennen van bijzondere capaciteitsrechten voor het internationaal vervoer over de HSL-Zuid kon deze uitzonderingsbepaling worden toegepast, omdat daarmee doelmatig gebruik zou worden gemaakt van de infrastructuur en omdat private financiering noodzakelijk is gesteld voor de aanleg van de infrastructuur. Vervoer via vrije nettoegang zou aantoonbaar geen toereikende private financiële infrastructuurbijdrage met zich meebrengen. Dat rechtvaardigde de uitgifte van bijzondere capaciteitsrechten, waarmee feitelijk derden niet of nauwelijks toegang zouden hebben tot de internationale spoorvervoermarkt in Nederland via de HSL-Zuid.

Aan het gebruik van deze uitzonderingsbepaling worden echter twee beperkingen gesteld. Ten eerste dienen bijzondere aanspraken op toewijzing van infrastructuurcapaciteit ingevolge artikel 5 Richtlijn 95/19/EG op non-discriminatoire grondslag te worden toegekend. Ten tweede mag de toekenning van deze bijzondere aanspraken niet in strijd komen met het EG-Verdrag, meer in het bijzonder het mededingingsrecht.

Bij de eerste beperking is een – zorgvuldig vormgegeven – aanbestedingsprocedure (tender) bij uitstek de wijze om op non-discriminatoire wijze rechten te vergeven. Een aanbestedingsprocedure roept immers een competitie in het leven waarin de beginselen van gelijke behandeling, transparantie en non-discriminatie uitgangspunt zijn, omdat verschillende marktpartijen de kans krijgen de rechten te verwerven. Daarentegen levert onderhandse gunning van een recht aan een onderneming in beginsel

ongelijke behandeling op en is derhalve in strijd met artikel 5 Richtlijn 95/19/EG.

De tweede beperking ziet op artikel. 86 EG Verdrag. Het eerste lid van dit artikel verbiedt lidstaten maatregelen te nemen met betrekking tot openbare bedrijven of ondernemingen waaraan bijzondere of exclusieve rechten zijn verleend die in strijd komen met het EG Verdrag en dan met name de mededingingsregels. Dit artikel moet in samenhang worden gezien met artikel 81 en artikel 10 EG Verdrag die samen de «nuttig effect»-regel worden genoemd. Die regel houdt kort gezegd in dat het een lidstaat niet is toegestaan om het nuttig effect van de mededingingsregels te ontnemen. Het verlenen van een bijzonder recht aan een onderneming kan op zichzelf al als een maatregel in de zin van artikel 86 EG Verdrag worden gekwalificeerd. Artikel. 86 lid 2 EG Verdrag bevat echter een uitzondering. Ondernemingen waaraan diensten van algemeen economisch belang zijn toevertrouwd – waaronder bijvoorbeeld openbaar personenvervoer – vallen alleen onder de mededingingsregels van het EG-Verdrag voor zover de toepassing daarvan de vervulling van de hun toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert. De mededingingsbeperkende gedragingen dienen echter noodzakelijk en proportioneel te zijn en mogen niet verder gaan dan noodzakelijk is, omdat anders sprake zou zijn van verboden staatssteun. De bewijslast hiervan rust op de Staat en aan het bewijs worden onder andere door de Europese Commissie hoge eisen gesteld. Ook hiervoor geldt dat een aanbestedingsprocedure in beginsel een goed instrument is om verboden staatssteun te vermijden, aangezien de marktwaarde van de bijzondere rechten dan in competitie en dus door de markt wordt bepaald.

Gelet op deze twee beperkingen was onderhandse gunning van bijzondere capaciteitsrechten, in de vorm van exclusieve rechten, voor internationaal vervoer alleen dan mogelijk, wanneer aangetoond zou worden dat toekenning van die rechten haar rechtvaardiging vindt in het vervullen van een dienst van algemeen economisch belang. De bewijsvoering zou derhalve moeten voorzien in een economische en vervoerskundige onderbouwing van de stelling dat het vervoer over de HSL-Zuid een dienst van algemeen economisch belang is, en dat deze dienst aan NS moet worden opgedragen. Zonder die onderbouwing was onderhandse gunning van een exclusief recht voor internationaal vervoer bijzonder kwetsbaar.

Samenvattend

Er bestond geen verplichting om het internationaal vervoer over de HSL aan te besteden, maar in dat geval zou de Staat de private financiering niet kunnen realiseren die bij het aanlegbesluit HSL-Zuid (de Planologische Kernbeslissing PKB) was voorzien. Die private financiering was voor de Staat cruciaal, omdat hij een maximale financiële bijdrage voor de aanleg van de infrastructuur wilde realiseren. Hiervoor was een procedure nodig die op een non-discriminatoire wijze de partij met het beste aanbod, dat daardoor tevens in beginsel marktconform zou zijn, kon selecteren. In de praktijk was een aanbesteding hiertoe het meest voor de hand liggende instrument.

107

In hoeverre is de constatering van het kabinet dat voor NS de tucht van de markt noch de tucht van de Staat geldt, gedeeld met de Kamer? Heeft het kabinet daarop toentertijd geacteerd?

De commissie heeft geen verder onderzoek gedaan naar uitlatingen of acties van het kabinet die verder af staan van het HSL-Zuid/Fyra dossier.

108

Waarom hebben KPMG en HSBC niet doorberekend of de vervoersprognoses waarop het bod van NS en KLM was gebaseerd juist waren?

De commissie heeft geen inzicht in de overwegingen bij de opdrachtverlening aan KPMG en HSBC speelden voor NS en KLM.

109

Reflecteert het bedrag van 28 miljoen euro de waarde die NS toekent aan behoud van zijn monopoliepositie? Zou dat bedrag gefinancierd worden uit inkomsten uit de HSL, uit inkomsten uit het HRN of uit andere middelen, bijvoorbeeld publieke middelen? Met andere woorden: wie zou er opdraaien voor deze strategische bieding: de reiziger, de belastingbetaler of NS zelf?

De strategische waarde betreft een verzameling van aspecten die niet rechtsreeks voortvloeien uit de commerciële uitbating van de HSL-Zuid, De belangrijkste daarvan is het afhouden van concurrentie voor het hoofdrailnet.

NS en KLM moeten in de eerste plaats zelf staan voor hun bieding. Omdat NS voor 100% eigendom van de Staat is, zijn er ook gevolgen voor de Staat en daarmee de belastingbetaler. De bieding heeft ook gevolgen voor de reiziger door middel van het vervoersaanbod dat voortvloeit uit de business case die nodig is om de bieding te bekostigen.

110

Op basis waarvan hebben ambtenaren van het Ministerie van Financiën herhaaldelijk aangegeven dat de financiële waarde van de concessie zelfs hoger kon zijn dan het door NS en KLM geboden bedrag?

Uit dossieronderzoek blijkt dat veel hogere schattingen dan hetgeen in de PKB is opgenomen de ronde deden. In het rapport van de commissie Duivesteijn valt te lezen dat de opbrengst van 1,8 miljard gulden (prijsspeil 1993) gebaseerd is op berekeningen die gemaakt zijn in samenwerking tussen de SPRI, McKinsey en NS, waarbij ruim 200 miljoen gulden onderhoudsbijdrage was bijgeteld. Uit die berekening concludeerde de SPRI dat de bijdrage aan de overheid in NCW [netto contante waarde] 1,9 tot 2,2 miljard gulden zou kunnen bedragen. In de communicatie aan de Kamer is destijds gekozen voor de presentatie van een conservatieve schatting van 1,8 miljard gulden. Dit getal is vervolgens opgenomen als private bijdrage in de financiering van de HSL-Zuid.

De ambtenaren van het Ministerie van Financiën spreken over een conservatieve schatting, wat een aanwijzing vormt voor de veronderstelling dat de private bijdrage en daarmee de gevraagde minimumopbrengst wellicht te laag waren geraamd. Daarnaast wordt verwezen naar doorrekeningen van de businesscase van McKinsey door OC&C Strategy Consultants in 1995 en door onderzoeksbureau LEK in 1998. Daarover wordt opgemerkt dat beide studies significant hoger uit kwamen dan de oorspronkelijke SPRI-berekening. Het zou gaan om een bedrag van ongeveer 2,7 miljard gulden.

111

Hoe beoordeelt u die omstandigheden en het handelen van de Staat dat volgde op het te hoge bod van 178 miljoen euro, in het licht van de jurisprudentie die bepaalt dat bij zulke grote prijsverschillen de aanbesteding opnieuw gedaan moet worden?

De commissie is bekend met de jurisprudentie op dit gebied. Daaruit volgt dat op de aanbestedende dienst een verplichting rust om een verificatie te starten indien het vermoeden bestaat dat een inschrijving abnormaal laag is. Pas als na overleg met de betreffende inschrijver blijkt dat een inschrijving abnormaal laag is, kan deze afgewezen worden. Spiegelbeeldig zou deze redenering ook van toepassing kunnen zijn op abnormaal hoge inschrijvingen. Vast staat dat de Staat in dat geval had

moeten bewijzen dat de bieding van NS/KLM abnormaal – of onrealistisch – hoog was. De commissie heeft geconstateerd dat er binnen het ministerie grote twijfels waren over de haalbaarheid van het bod, maar dat het ministerie hieraan geen consequenties verbond.

112

Kunnen de hypothetische (financiële) gevolgen van het mislukken van de aanbesteding geschetst worden? Welke situatie zou er dan concreet op de HSL-Zuid ontstaan zijn?

Het terugvalsscenario in geval van het mislukken van de aanbesteding was het opzetten van een eigen ontwikkelingsmaatschappij door de Staat en vervolgens op een later tijdstip een nieuwe aanbesteding organiseren. De commissie heeft geen documenten aangetroffen die financiële gevolgen van een dergelijk scenario schetsen.

113

Is er in de Invitation to Tender iets opgenomen over tarieven?

Opgenomen is dat er geen tariefregulering van toepassing is op internationale reizigers. De Staat zal wel tariefrestricties definiëren voor de lagere tariefsegmenten van de binnenlandse reiziger. Verder wordt de biedende partijen gevraagd om in hun bod informatie op te nemen over de tariefstructuur.

114

Kunnen de drie factoren die leidden tot een hoog faillissementsrisico voor HSA nader worden toegelicht?

De vereiste van een apart bedrijf maakt dat garantstelling door de moederbedrijven van HSA, NS en KLM, beperkt blijft tot het ingebrachte vermogen. Het ingebrachte vermogen bedroeg in totaal 244 miljoen euro (200 miljoen euro aan garantievermogen en 44 miljoen aan werkkapitaal). Bij een voorziene jaarlijkse concessiebetaling van 148 miljoen euro is de ruimte om opstartkosten te dragen en tegenvallers op te vangen beperkt. Bovendien zorgt de hoge concessievergoeding voor een uitdagende business case waardoor de kans op tegenvallers juist nog groter wordt.

115

Waren er volgens u voldoende objectiveerbare redenen om de marktdialoog te beëindigen? Zo ja, wat waren deze?

Indien er sprake zou zijn geweest van onvoldoende marktspanning, dan zou dat een reden kunnen zijn geweest om de marktdialoog te beëindigen. De commissie is van oordeel dat aan het stoppen met de gestarte procedure om vervolgens aan de Oranjecombinatie te gunnen risico's verbonden waren.

116

Hoe kijkt u naar de ontwikkelingen rondom bijvoorbeeld de aanbestedingen die over de afgelopen jaren plaatsvonden, waarbij NS strafbare feiten pleegde om de concessie in Limburg te verwerven, of een blokkade opwerpt in Oost-Nederland om uitvoering van het plan van de winnende concurrent te bemoeilijken? Zijn dat uitwassen van dezelfde strategie en is de opstelling van NS in de door u beschreven jaren feitelijk nog steeds dezelfde? In hoeverre wordt NS daarbij door het kabinet geholpen – bijvoorbeeld doordat bewindspersonen van Infrastructuur en Milieu of Financiën niet ingrijpen of doordat de Minister van Economische Zaken geen volwaardige rol in dit debat heeft of neemt?

De commissie kan op basis van één casus, i.c. het onderzoek naar de Fyra, geen conclusies trekken over andere casussen.

117

Heeft het kabinet niet ook een onverstandige beslissing genomen door met NS verder te gaan, terwijl het bedrijf een onverstandige beslissing had genomen door bewust niet te bieden op het gevraagde? Had het kabinet NS moeten passeren, ondanks de druk van de Kamer om NS in het zadel te helpen, om de simpele reden dat NS niet aan de wensen en eisen voldeed?

Het kabinet heeft gehandeld conform het eigen kabinetsbesluit van 19 maart 1999. NS mocht een eerste exclusief bod uitbrengen op de rechten voor het binnenlands vervoer. Wanneer het bod van NS voor het binnenlands vervoer als niet voldoende beoordeeld zou worden, zou openbare aanbesteding volgen van al het vervoer, waarbij NS mee mocht dingen.

118

Waarom kreeg NS schadevergoeding omdat de infrastructuur nog niet klaar was terwijl de treinen ook nog lang niet klaar waren?

In de concessieovereenkomst is opgenomen dat de vervoerder recht op schadevergoeding kan hebben wanneer er vertraging optreedt in de oplevering van de infrastructuur.

119

Welke mogelijke juridische risico's vloeien voort uit de bevoorrechte positie waarin NS volgens u gebracht is? Is de Staat zich daarvan voldoende bewust?

Waar het gaat om een mogelijke bevoorrechte positie van NS spelen steeds overwegingen omtrent het aanbestedingsrecht, de mededingingsregels en de mogelijkheid van al of niet geoorloofde staatssteun mee. De commissie heeft geconstateerd dat gedurende het gehele HSL-Zuid dossier de Staat zich terdege bewust was van deze risico's en zich daar steeds over heeft laten adviseren.

120

Zou het kabinet naar uw inschatting een andere vervoerder, die geen eigendom van de Nederlandse overheid was, met dezelfde coulance hebben behandeld als NS waar het gaat om het niet nakomen van afspraken, het niet handhaven, et cetera?

De commissie kan deze hypothetische vraag niet beantwoorden.

121

Waarop baseert u de conclusie op bladzijde 193 dat de «de Minister de keuze heeft gemaakt om de Tweede Kamer niet expliciet te informeren over de aanwijzingen dat de HSA failliet zou gaan», tegen de achtergrond van het feit dat het tot 15 augustus 2008 duurde totdat HSA beperkte inzage biedt in haar businesscase, daardoor pas vanaf dat moment een inschatting kon worden gemaakt van de financiële positie van HSA en gelet op het feit dat de PWC-rapportage – opgesteld in opdracht van de Minister – dateert van 29 augustus 2008 (zoals u stelt op bladzijde 150)? HSA meldt al in maart 2008 expliciet aan het Ministerie van Verkeer en Waterstaat dat een faillissement dreigt. In de aanbestedingsbrief bij de 22^e voortgangsrapportage HSL-Zuid worden verwijzingen naar de financiële positie van HSA en een mogelijk faillissement bewust weggehaald, waar die in eerdere concepten wel waren opgenomen.

122

Klopt het beeld dat het risico op continuïteitsproblemen in elk geval niet zo hard bewezen is, dat het akkoord van 2008/2009 en het daarop volgende onderhandelakkoord uit 2011 wellicht niet gelegitimeerd was? Welke conclusies heeft dat in termen van risico's op staatssteun, verboden

beoordeling van NS en zijn dochterbedrijven of op de basis waarop de huidige concessie verleend is?

Het risico van continuïteitsproblemen was al vanaf 2002 duidelijk. Het memorandum van overeenstemming uit 2008 en het onderhandelakkoord uit 2011 zijn beide tot stand gekomen binnen de ruimte die het aanbestedingsrecht en het staatssteunrecht de Staat in haar beleving bood.

123

Vindt u, waar u schrijft dat NS pas inzicht wilde geven in de cijfers nadat het Ministerie van Infrastructuur en Milieu NS tegemoet wilde komen, dat de Minister van Infrastructuur en Milieu gechanteerd is door het staatsbedrijf NS?

Er was sprake van een zakelijke onderhandelings situatie. HSA en de moederbedrijven NS en KLM konden formeel niet verplicht worden om het gevraagde inzicht te geven.

124

Hebt u de indruk gehad dat de demissionaire status van het kabinet tot andere besluiten heeft kunnen leiden? Hadden de verkiezingen ook invloed?

De commissie heeft geen aanwijzingen dat de demissionaire status van het kabinet een rol heeft gespeeld. De verkiezingen hebben in die zin invloed gehad dat er een andere verantwoordelijk bewindspersoon kwam.

125

Waarom was het zo dat NS HSA niet kon redden voor een deel? Dat kan in het normale bedrijfsleven toch ook?

De perspectieven van HSA waren zo slecht dat het de vraag is of verdere financiële tegemoetkoming van NS aan HSA nog vennootschapsrechtelijk te rechtvaardigen was. Verliesfinanciering zonder uitzicht op een positief financieel resultaat is bestuursrechtelijk problematisch, alsook vanuit het oogpunt van mededinging en staatssteun.

126

Waarom is een energieregeling noodzakelijk en hoe luidt die?

De energieprijzen vormden een belangrijke factor in de economische waardebeoordeling van de voorstellen die in het onderhandelakkoord terecht zouden komen. Onderdeel van de afspraken uit het onderhandelakkoord was dat het Ministerie van Infrastructuur en Milieu in eerste instantie het risico van hogere energieprijzen zou dragen. Dit zorgde voor een probleem met marktconformiteit. De energieregeling is een nadere afspraak dat NS het Ministerie van Infrastructuur en Milieu compenseert als de energiekosten voor NS meevallen.

127

Zou naar uw oordeel niet voor iedere vervoerder die de concessie om de HSL-Zuid had gewonnen gegolden hebben dat «de primaire focus niet ligt bij het aantrekken van zoveel mogelijk reizigers en het organiseren van zo goed mogelijk vervoer, maar bij het maximaliseren van de omzet»?

De commissie is van mening dat van welke vervoerder dan ook verwacht mag worden dat vastgelegde afspraken over het te realiseren vervoer nagekomen worden.

128

Wat was naar uw oordeel in de periode 2001–2004 een wenselijke opstelling geweest van de Staat ten aanzien van de hoogte van de concessievergoeding? Bent u van oordeel dat de Staat reeds in deze periode de vergoeding had moeten verlagen?

De commissie heeft geconstateerd dat er door alle betrokken partijen voortdurend gehandeld is vanuit het eigen belang. De commissie is

van mening dat een meer constructieve opstelling van zowel de kant van de Staat als van de kant van NS en HSA tot een andere weg had kunnen leiden dan het vooruitschuiven van de problemen.

129

Hoe verhoudt uw uitspraak, waarin u begrip toont voor de aanpak en belangenafweging die oud-Minister Eurlings maakte om op zoek te gaan naar een oplossing omdat de gevolgen voor de Staat groot zijn en er ook effecten waren op het vervoer over de HSL-Zuid, zich tot uw advies om afspraken open te breken om te komen tot een betere benutting van de HSL-Zuid, tot verbetering van de vervoerswaarde voor de reiziger en meer snelle treinen naar België over de HSL-Zuid tegen betaalbare tarieven?
De commissie ziet geen verband tussen het verlenen van uitstel van betaling aan HSA en de aanbeveling van de commissie om tot betere benutting van de HSL-Zuid te komen.

130

Wat verstaat u onder het «misleiden van de Kamer»? Is het toegestaan voor een Minister om te «misleiden»? Welke afwegingen heeft u gemaakt om de passage uit de aanbiedingsbrief bij de 22ste voortgangsrapportage van de Minister aan de Kamer van 1 april 2008, waarin hij onder paragraaf 3.2 duidelijk schrijft over het gesprek met HSA op 21 maart 2008 en over het feit dat daarin ook wordt gesteld dat de continuïteit een gespreksonderwerp is en dat er eerste gedachtewisselingen zijn (inmiddels is bekend dat HSA op dat moment nog geen inzage had geboden in de financiële situatie), niet te vermelden in het rapport, aangezien dit een essentiële passage is, waarin de Kamer wordt geïnformeerd over de liquiditeitsproblemen van HSA en daardoor continuïteit van vervoer over de HSL-Zuid?
Naast het aankomende korte termijn liquiditeitsprobleem bij HSA waar de Kamer wél over geïnformeerd wordt, bestaat er ook een structureel solvabiliteitsprobleem waar de Kamer niet over geïnformeerd wordt. Informatie over de moeilijke financiële positie van HSA is bewust minder helder gepresenteerd en de vertraging in de levering van de treinen wordt ten onrechte volledig aan ERTMS toegeschreven.
Uiteraard vindt de commissie het ongepast dat een Minister de Tweede Kamer misleidt. De aangehaalde passage is opgenomen in hoofdstuk 11 van het rapport, op pagina 438 en 439. De commissie heeft deze passage meegewogen in haar oordeel.

131

Wat is uw reactie op de uitspraak van de voormalige Minister, gedaan tijdens het openbare verhoor, dat er pas sprake is van een dreigend faillissement op het moment dat HSA dit op basis van cijfers uit de businesscase heeft aangetoond?

De commissie acht het een correcte gang van zaken dat de dreiging van een faillissement geverifieerd wordt, voordat een verantwoordelijk bewindspersonen actie onderneemt. Dat wil echter niet zeggen dat, zolang die verificatie nog niet heeft plaats gevonden, die dreiging non-existent is en niet aan de Tweede Kamer hoeft te worden gemeld.

132

Bent u van mening dat de Minister de Kamer wél juist had geïnformeerd, indien hij de Kamer al in maart, april of mei 2008 had aangegeven dat een faillissement dreigde, zonder dat hij daarvoor grondslag had in cijfers?
De Minister had kunnen aangeven dat HSA zelf aangeeft dat er een acute dreiging van faillissement is, zoals in eerdere concepten van de aanbiedingsbrief stond, en daarbij kunnen melden dat hij die bewering zou gaan verifiëren.

133

Komt het vaker voor dat aanbiedingsbrieven aan de Kamer, die NS aangaan, vooraf langs NS gaan voor feedback?

Of het vaker voorkomt, kan niet op basis van het onderzoek van de commissie worden vastgesteld.

134

Is het wel eens vaker voorgekomen dat conceptbrieven zijn aangepast naar aanleiding van feedback vanuit NS?

Of het weleens vaker is voorgekomen, kan niet op basis van het onderzoek van de commissie worden vastgesteld.

135

Waarop baseert u uw oordeel, los van het vergelijken van twee concept-aanbiedingsbrieven, dat de Minister de Kamer heeft misleid?

De commissie oordeelt dat Minister Eurlings de Tweede Kamer heeft misleid door na overleg met NS de informatie over de moeilijke financiële positie van HSA bewust minder helder te presenteren aan de Tweede Kamer en door de vertraging in de levering van de treinen ten onrechte volledig aan ERTMS toe te schrijven.

136

Welke motieven had de Minister volgens u om de Kamer te misleiden, bijvoorbeeld afgaande op zijn openbare verhoor?

De commissie stelt feiten vast en gist niet naar motieven.

137

Waarom hebt u er, gezien deze beschuldiging aan het adres van de Minister, van afgezien zowel de heer Van Roozendaal (directeur HSA) als de toenmalige directeur-generaal Keijts, die beiden betrokken waren bij de totstandkoming van de aanbiedingsbrief, te horen in deze kwestie?

Bij de selectie van getuigen voor een openbaar verhoor streefde de enquêtemissie 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.

138

Waarom heeft voormalig Minister van Financiën, de heer Bos, destijds als aandeelhouder van NS niet afgedwongen dat inzage werd geboden in de financiële situatie?

Zie het antwoord op vraag 76.

139

Acht u het onderhandelakkoord van 2011 gerechtvaardigd, gezien het belang van de reiziger, of bent u (al dan niet achteraf) van mening dat gezien de principiële bezwaren tegen integratie en de juridische risico's het onderhandelakkoord niet gesloten had mogen worden?

De commissie heeft op zich waardering voor het onderhandelakkoord vanuit het oogpunt van de continuïteit van het vervoer en het inperken van de financiële schade. De commissie heeft ook geconstateerd dat er juridische risico's en mogelijk principiële bezwaren waren tegen het onderhandelakkoord.

140

Hoe beoordeelt u het gegeven dat bij het onderhandelakkoord niet werd vermeld dat de Minister met NS had afgesproken dat de verbinding Den Haag–Breda–Brussel werd vervangen door Breda–Antwerpen?

De commissie is van oordeel dat de Minister de Kamer hierover op enigerlei wijze al dan niet vertrouwelijk had moeten informeren.

141

Is de aandeelhouder verplicht om aanvullende financiële informatie op te vragen over de businesscase? Zo ja, wat had de aandeelhouder daar vervolgens mee moeten doen richting de bewindspersoon van Infrastructuur en Milieu en hoe had dit de situatie kunnen veranderen en in welke richting?

De aandeelhouder is niet verplicht om dergelijke informatie op te vragen.

142

Welke waarde hecht u aan het zuiver scheiden van de rol van concessieverlener en die van aandeelhouder, gezien de verschillende conclusies die u hierover trekt op de pagina's 195–197?

De commissie hecht waarde aan een afgewogen balans van alle deelbelangen die spelen binnen de Staat, met afdoende checks and balances.

143

Kunt u toelichten waarom de HSL-Zuid op twee belangrijke punten afwijkt van de gangbare spoorinfrastructuur in Nederland?

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. Dit hangt samen met de hogere snelheden. Daarnaast is op de HSL-Zuid niet het reguliere Nederlandse ATB-beveiligingssysteem geplaatst, maar het Europese treinbeveiligingssysteem ERTMS. Het Nederlandse systeem, bestaande uit seinen langs het spoor en het treinbeveiligingssysteem ATB, volstaat niet bij hoge snelheden.

144

Was er geen andere keuze dan het ontwikkelen van een volledig nieuw type treinen? Was het bijvoorbeeld niet mogelijk om bestaande treinen verder te ontwikkelen en daarmee geschikt te maken? Is daarnaar gekeken?

NS heeft bij de uitvraag niet om een nieuw type trein gevraagd. Wel heeft NS een set functionele eisen gedefinieerd, waaraan geen enkele bestaande trein op dat moment voldeed. Aanpassing van een bestaand treintype aan de gevraagde eisen was mogelijk en werd ook aangeboden door een aantal fabrikanten. Het ging daarbij in alle gevallen echter ook om ingrijpende wijzigingen.

145

Is er sprake geweest van een bewuste trade-off tussen het kopen van een bestaande trein met minder planningsrisico en lagere ontwikkelingskosten enerzijds, en de gekozen oplossing met de toen bekende positieve en negatieve eigenschappen anderzijds?

Zowel het leverschema als de mate waarin bewezen technologie aangeboden werd, waren onderdeel van de gunningscriteria. NS heeft de aangeboden treinconcepten daarop expliciet getoetst.

146

Waarom acht u het onverstandig dat NS onderscheid maakt tussen een quickscan en een detailbeoordeling?

In totaal zijn zeven offertes ingediend door vier fabrikanten. Een van deze offertes was evident ongeldig omdat deze was gericht op een groter aantal treinen dan gevraagd. De enquêtecommissie vindt het resterende aantal van zes offertes dusdanig beperkt, dat het goed mogelijk en volgens de commissie ook verstandiger was geweest om een detailbeoordeling te maken van al deze zes offertes. Met het inperken tot twee

offertes van twee fabrikanten op basis van een quickscan hebben NS en NMBS zich keuzemogelijkheden ontnomen.

147

Hebt u het verslag over het werkbezoek aan AnsaldoBreda aangetroffen en ingezien? Zo ja, hebt u het laten beoordelen op kwaliteit? Wat was de uitkomst hiervan?

De commissie heeft kennisgenomen van het verslag van het betreffende werkbezoek. Zij heeft dit niet laten beoordelen.

148

Heeft u ook de indruk dat er een lichte voorkeur was voor AnsaldoBreda ten opzichte van andere deelnemende fabrikanten en is u ook bekend waarom dit zo was?

De enquêtecommissie concludeert in haar rapport dat AnsaldoBreda een voorkeursbehandeling heeft gekregen van NS. De achtergrond hiervan is niet geheel duidelijk geworden. Wel speelden in ieder geval de voorkeur voor enkeldekstrein, de HSL-uitstraling van de treinen en de meegaande houding van AnsaldoBreda een rol in de beoordeling.

149

Klopt het dat de Fyra in de basis geen hogesnelheidstrein is, maar gewoon een snelle intercity die later onder politieke druk is aangepast naar een snelheid van 250 km/u? Kunt u dit toelichten?

Het is correct dat de trein is ontworpen vanuit een trein die aanvankelijk geschikt was voor 220 km/u. Uit het onderzoek van de commissie is gebleken dat er geen eenduidige definitie van «hogesnelheidstrein» te geven is, omdat de ene definitie uitgaat van snelheden hoger dan 200 km/u en de andere van snelheden vanaf 250 km/u. Naarmate de maximumsnelheid van treinen toeneemt, stelt dit hogere eisen aan bijvoorbeeld botsveiligheid, vermogen, remsysteem en drukdichtheid. In de concessieovereenkomst waren heldere reistijden overeengekomen. Toen bleek dat de Minister deze reistijden zou handhaven, heeft HSA AnsaldoBreda verzocht het aanbod aan te passen zodanig dat de treinen 250 km/u zouden kunnen rijden.

150

Zijn er aanwijzingen dat het afvallen van plaatmateriaal eigenlijk het gevolg was van te hoge snelheden omdat de Fyra niet volgens HSL-concept is ontwikkeld?

De commissie heeft geen aanwijzingen dat dit het geval zou zijn.

151

Op basis waarvan stelt NS dat AnsaldoBreda en Alstom wel een gelijke behandeling hebben gehad?

De commissie constateert ernstige onregelmatigheden in de aanbestedingsprocedure, die met name betrekking hebben op een ongelijke behandeling van de biedende partijen. NS heeft deze onregelmatigheden niet weerlegd, maar in het openbaar verhoor meer in het algemeen gesteld dat NS de reputatie heeft zeer precies te zijn om alle partijen gelijk en transparant te behandelen.

152

Wist de Minister van Infrastructuur en Milieu danwel de Minister van Financiën over de aankoop van de treinen en het feit dat het aanbestedingsrecht met voeten werd getreden? Hadden zij dit moeten weten?

De Minister van Verkeer en Waterstaat wist ten tijde van de aanbestedingsprocedure voor de treinen dat deze plaatsvond. De enquêtecommissie heeft geen aanwijzingen dat de Minister op de hoogte zou zijn van de aanbestedingsrechtelijke onregelmatigheden in deze procedure. De

commissie is van mening dat deze ten principale de verantwoordelijkheid waren van de aanbestedende partijen NS en NMBS. De commissie verwacht niet van een Minister dat deze bij aanbestedingen van een concessiehouder c.q. staatsdeelneming toezicht houdt op de naleving van aanbestedingsregels.

153

Waar blijkt dat AnsaldoBreda de non-conformiteiten niet voortvarend oppakt?

Dat blijkt onder meer uit rapportages en verklaringen tijdens het openbaar verhoor van toezichthouder Lloyds Register Rail Europe en NSFSC, de opdrachtgever.

154

Hoe zat de vertraging- en boetesystematiek in elkaar? Was er sprake van betaling na opleveringen (een zogenaamd milestone payment plan)? Zo ja, hebt u deze ingezien?

In de koopovereenkomst met AnsaldoBreda was een boeteclausule voor vertraging opgenomen, met een maximum van 20% van het totale orderbedrag. De boete kon worden opgelegd vanaf het moment dat tijdige levering niet had plaatsgevonden, en indien de vertraging aan AnsaldoBreda toerekenbaar was. NSFSC kon verschuldigde boetes inhouden op betalingen.

Betalingsmomenten waren inderdaad gekoppeld aan zogenoemde milestones, die in de koopovereenkomst zijn vastgelegd. De commissie heeft de koopovereenkomst en alle daarbij behorende documenten ingezien.

155

Had AnsaldoBreda, naast ervaring met de productie van de hogesnelheidstrein ETR1000, nog andere voorbeelden op basis waarvan het bedrijf aannam in staat te zijn in 33 maanden een trein te kunnen ontwerpen en bouwen?

De door NS in het bestek gevraagde planning werd ingegeven door het moment waarop de HSL-Zuid beschikbaar zou zijn voor gebruik. Op dat ogenblik zouden ook de treinen beschikbaar moeten zijn. De bieding van AnsaldoBreda voldeed in eerste instantie niet aan deze levertijden. In de onderhandelingen met AnsaldoBreda heeft NS sterk aangedrongen op kortere levertijden, die AnsaldoBreda uiteindelijk zei te kunnen leveren. Deze levertijden zijn niet nader gespecificeerd of onderbouwd met ervaringen uit het verleden.

156

Heeft de toenmalig algemeen projectmanager van NSFSC (Nederlandse Spoorwegen Financial Services Company), de heer De Leeuw, zijn twijfel over de planning gedeeld met zijn meerderen?

Ja, al in 2005 laat de heer De Leeuw tijdens een corporate audit naar de verwerving van het materieel duidelijk weten dat de planning volgens hem niet haalbaar is.

157

Was er op het moment dat de koopovereenkomst werd gesloten een overzicht van de wet- en regelgeving, bijvoorbeeld rondom de gewijzigde botseisen, die wellicht zou worden gewijzigd?

In de koopovereenkomst is bepaald dat het design, de bouw en het functioneren van alle treinstellen moet voldoen aan alle toepasselijke regelgeving op het moment van Preliminary Take Over (PTO) van de treinstellen. Bij de koopovereenkomst was een overzicht gevoegd met toepasselijke wet- en regelgeving op 12 maart 2004. Voor regelgeving die daarna zou wijzigen was een wijzigingsprocedure voorzien. Die hield in

dat AnsaldoBreda in dat geval met een voorstel zou moeten komen waarin de consequenties van de gewijzigde regelgeving voor het project werden beschreven, inclusief de gevolgen voor de kosten, planning en leveringsvoorwaarden.

158

Beschikte het Ministerie van Verkeer en Waterstaat over de specificaties van de laatste versie van ERTMS (European Rail Traffic Management System) toen HSA daar om vroeg?

Nee. In 2005 was duidelijk dát er een nieuwe versie zou worden toegepast, de specificaties van die nieuwe versie waren niet in detail bekend. De specificaties van de nieuwe versie zijn overigens nogmaals gewijzigd nadat deze voor de eerste maal aan HSA zijn verstrekt.

159

Hoeveel afwijkingen van de kwaliteitseisen worden, op het moment van oplevering, bij vergelijkbare projecten gemiddeld gesproken geconstateerd?

De commissie heeft dit niet onderzocht. Wel werd uit het dossieronderzoek en de openbare verhoren duidelijk dat het bij de Fyra om een hoger aantal afwijkingen ging dan gebruikelijk.

160

Heeft NS gecheckt of het opleggen van boetes juridisch houdbaar is?

NSFSC heeft op meerdere momenten in het dossier de juridische houdbaarheid van het opleggen van boetes onderzocht. De verschuldigdheid van de aan AnsaldoBreda opgelegde boetes is overigens mede vanwege de schikking tot op de dag van vandaag niet vastgesteld.

161

Niet alle Fyra's zijn in mei 2012 overgenomen: bleef met deze initiële, gedeeltelijke overname niet een beperkter drukmiddel voorhanden? Zo ja, is deze ingezet? Zo nee, waarom niet?

In mei 2012 zijn inderdaad niet alle Fyra's overgenomen. In de overeenkomst behorend bij de voortijdige overname van de eerste Fyra's in mei 2012 wordt echter wel vastgelegd dat die treinen, afgezien van de toelating, voldoen aan de contractuele voorwaarden voor overname van treinen. Met de voortijdige overname van de eerste treinen accepteert NS 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 en te weigeren over te nemen.

162

Wat is de inhoud van een certificaat van een keuringsinstantie voor de productie van de Fyra? In welk stadium van de productie wordt zo een certificaat verstrekt?

AnsaldoBreda heeft een gecertificeerd kwaliteitsmanagementsysteem (ISO 9001). Keuringsinstantie Lloyd's voert door middel van audits een extra controle uit op dat systeem. Door het verstrekken van het certificaat voor de productie geeft de keuringsinstantie aan dat de fabrikant het kwaliteitsmanagementsysteem in stand houdt en daadwerkelijk toepast. De audits vonden plaats tussen 2007 en 2011 en leidden uiteindelijk tot het verstrekken van het certificaat in 2012.

163

Was het uitgangspunt dat de ILT enkel een aanvullende controle mag uitoefenen indien zij constateert dat de EG-keuringsverklaring niet aan de

eisen voldoet of indien hierover gerede twijfel bestaat, van toepassing op de Fyra? Op welk moment en hoe had de ILT dat moeten constateren?

De spoorwegveiligheidsrichtlijn geeft de ILT een breed mandaat: de ILT mag alle onderzoeken en inspecties verrichten die nodig zijn voor de uitvoering van haar taken. Uit de interoperabiliteitsrichtlijn volgt wel dat de ILT geen verificaties mag vereisen die de keuringsinstantie reeds heeft uitgevoerd in het kader van de procedure die keuringsinstanties volgens de wet- en regelgeving moeten volgen. Dergelijke verificaties mag de ILT alleen vereisen wanneer de ILT constateert dat een trein, ondanks een EG-keuringsverklaring, niet aan de eisen voldoet. Verder mag de ILT de beoordeling van de keuringsinstantie in twijfel trekken wanneer daarvoor aanleiding bestaat.

164

Wat houdt «thematisch systeemtoezicht» in? Hoe wordt dit ingericht?

Thematisch toezicht houdt in dat de inspectie jaarlijks gericht toezicht houdt op een bepaald onderwerp (thema). Systeemtoezicht wil zeggen dat dit toezicht niet gericht is op resultaten of producten van een organisatie, maar op de inrichting van de organisatie. Thematisch systeemtoezicht wordt ingericht door in plaats van fysieke inspecties zogenoemde «operational audits» uit te voeren, gericht op bepaalde thema's. Dergelijke audits richten zich op de bedrijfsprocessen en de interne beheersing met als doel het geven van een oordeel over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het onderzochte proces en het signaleren van verbeterpunten.

165

Was het wijzigen van het turnkeycontract, waarmee zeggenschap over de kwaliteit kon worden uitgeoefend, (juridisch) een optie?

De contractsvorm kon niet gewijzigd worden. Wel kon op een andere manier uitvoering aan de turnkeykoopovereenkomst gegeven worden, NSFSC zou meer verantwoordelijkheden naar zich toe hebben kunnen halen. Dat zou dan ook een verschuiving van juridische risico's inhouden.

166

Heeft de ILT iets gedaan met het besluit van de Raad voor Accreditatie om Lloyd's te weigeren te accrediteren? Zo nee, had de ILT hier naar uw oordeel wel iets mee moeten doen?

De ILT heeft in het besluit van de Raad voor Accreditatie geen aanleiding gezien haar eigen standpunt bij te stellen. Tijdens een overleg tussen de ILT, de RvA en keuringsinstanties in september 2013 stelt de inspectie wel toe te willen werken naar accreditatie op organisatieniveau (type A), maar vooralsnog borging van onafhankelijkheid op persoonsniveau (type C) te blijven accepteren.

De enquêtemissie vindt het onverstandig dat de ILT de beoordeling van de onafhankelijkheid van keuringsinstanties zodanig heeft vormgegeven, dat het mogelijk was dat keuringsinstanties ook andere rollen in hetzelfde project konden vervullen. De commissie is van mening dat dit verboden zou moeten worden, om (de schijn van) belangenconflicten en -verstrengeling te voorkomen.

167

Hoe kan, gegeven de hoeveelheid incidenten die zich in beperkte tijd voordeden, worden geconstateerd dat dit alleen aan tekortschietende montage te wijten is?

De enquêtemissie heeft geen eigen technisch onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de Fyra. De commissie constateert dat een deel van de incidenten die zijn opgetreden volgens o.a. analyses van AnsaldoBreda het gevolg zijn van tekortschietende montage.

168

Was er volgens u voldoende gerede twijfel voor de ILT om de beoordeling van de keuringsinstantie in twijfel te trekken?

Volgens aanbeveling 2014/897/EU van de Europese Commissie kan gerede twijfel met name rijzen op grond van eerder in het vergunningverleningsproces door de ILT uitgevoerde controles van door de keuringsinstantie aangeleverde documentatie of wanneer uit ervaring blijkt dat vergelijkbare treinen of onderdelen daarvan niet voldoen aan de eisen. De commissie constateert echter dat de ILT haar rol onaanvaardbaar minimalistisch heeft ingevuld, signalen niet heeft geverifieerd, niets heeft gedaan met berichten over problemen van AnsaldoBreda bij de bouw van treinen voor de Deense spoorwegen, en meer documentatie bij de keuringsinstantie had kunnen opvragen en inhoudelijk beoordelen dan zij heeft gedaan. Dit alles heeft de inspectie nagelaten en er is bij de inspectie geen twijfel ontstaan.

169

Is een vergunning voor treinen voor onbepaalde tijd gebruikelijk in Nederland?

De commissie heeft alleen het toelatingstraject van de Fyra onderzocht. Het is mogelijk om een vergunning voor bepaalde tijd af te geven. ProRail adviseerde dit in dit geval ook, met het oog op openstaande punten. Van een dergelijke formeel vastgelegde deadline was volgens de commissie waarschijnlijk een sterkere prikkel uitgegaan om de nog openstaande punten spoedig op te lossen.

170

Wat schrijft de wet- en regelgeving van omliggende landen voor ten aanzien het testen van alle treinen door de keuringsinstantie, het uitvoeren van fysieke inspectie van een trein en het bijwonen van een proefrit, hetgeen in Nederland niet verplicht is?

De commissie heeft dit niet onderzocht.

171

Waarom is er nu besloten om geen terugvaloptie achter de hand te hebben voor het geval de Fyra uitvalt?

NS heeft een terugvaloptie in de vorm van alternatief materieel af laten vallen vanuit kostenoverwegingen. Daarnaast heeft NS besloten de Benelux-trein te schrappen omdat deze te veel complexiteit zou toevoegen aan de nieuwe dienstregeling van NS Reizigers. Onder andere door de opening van de Hanzelijn, eveneens op 9 december 2012, zijn er veel veranderingen in de binnenlandse dienstregeling en kon de Benelux-trein niet goed worden ingepast.

172

Kunt u bevestigen dat de eerste levering van Fyra's in internationaal perspectief een zeer kleine levering betreft? Klopt het dat vanuit het perspectief van statistiek en bedrijfsvoering in het algemeen en testprotocollen in het bijzonder, tijdsdruk in combinatie met gebreken bij slechts enkele apparaten kunnen leiden tot grote, soms té grote conclusies, op basis van een allesbehalve optimale steekproefgrootte? In hoeverre heeft dit een rol gespeeld bij het falen van deze fase van het project?

Voorafgaand aan de overname is elke afzonderlijke Fyra gecontroleerd en getest door middel van fysieke inspecties en testritten over een afstand van 1.000 kilometer. Hier is dus geen sprake van een steekproef; elke trein dient deze testen te doorlopen. Onder tijdsdruk heeft NS treinen overgenomen waarvan uit deze inspecties en testritten was gebleken dat zij nog niet aan alle contractuele eisen voldeden.

In het kader van de type-certificering van de Fyra die benodigd is voor de toelating op het spoor door de inspectiediensten is daarnaast een

testprogramma doorlopen. Binnen dit testprogramma zijn testritten uitgevoerd met enkele Fyra's maar niet met alle Fyra's. Overigens is het in de voor de type-certificering gekozen procedure ook niet verplicht met elke afzonderlijke trein de testritten uit te voeren.

173

Is er een causaal verband tussen de start van het gebruik van de Fyra in december 2012 en het feit dat de Beneluxtrein niet meer kan rijden (vanwege inzet stoptrein Antwerpen–Roosendaal)?

Beide besluiten zijn tijdens dezelfde vergadering van de NS directie in maart 2012 in samenhang genomen.

174

Hoe had de Minister meer druk kunnen uitoefenen op HSA om de concessieafspraken zo snel mogelijk en zoveel mogelijk uit te voeren?

De Minister had op diverse manieren druk kunnen uitoefenen op HSA om de contractverplichtingen zo snel en volledig mogelijk na te komen, met als ultimatum remedium het ter discussie stellen van de concessie zelf. De commissie stelt echter vast dat de Minister – met uitvoering van de concessie door de Fyra in het vooruitzicht – de geleverde dienstregeling accepteert en schriftelijk laat weten de concessie niet te zullen handhaven. Daarmee heeft de Minister zichzelf mogelijkheden ontnomen om druk uit te oefenen.

175

Had de Fyra (in theorie) nog kunnen rijden indien NS had voldaan aan de voorwaarden voor een ingroeiscenario en een adequaat alternatief?

Volgens NS is de Fyra in beginsel te herstellen en zou dus mogelijk kunnen rijden. Naast het genoemde ingroeiscenario en alternatief zijn er echter andere relevante elementen die ook een rol hebben gespeeld, zoals het inadequate proefbedrijf, het te vroeg starten en het incident met het verloren afdekrooster. De commissie kan deze hypothetische vraag dan ook niet beantwoorden.

176

Constaateert u dat de concessieverlener zich in zijn geheel niet heeft vergewist van de verwachte betrouwbaarheid van de dienstregeling met de Fyra?

De enquêtecommissie constateert dat de concessieverlener middels de ingebruiknameadviezen van HSA en ProRail op de hoogte was van de verwachte betrouwbaarheid van de dienstregeling met de Fyra, maar het niet als zijn taak zag om hierop te acteren.

177

Is de compensatie van 200 miljoen euro terug gevorderd?

Nee.

178

Bent u van mening dat Nederland de Belgische Staat aansprakelijk moet stellen voor de schade die is geleden doordat de Belgische Staat afspraken niet na is gekomen?

De enquêtecommissie heeft conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan. Zij gaat niet over de consequenties die hieraan verbonden zouden moeten worden, dat is aan de Tweede Kamer en aan het kabinet.

179

Wat had de Staatssecretaris moeten doen en welke middelen had zij kunnen inzetten om de druk op te voeren, zodat in 2012 wel een goede overeenkomst was gesloten?

De commissie constateert dat de Staatssecretaris eind 2012, vlak nadat zij in functie is gekomen, 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. Hierbij speelt het optreden van haar voorgangers op dit dossier een belangrijke rol en ook het besluit van NS om in december 2012 zonder terugvaloptie te starten met de Fyra.

180

Had de Fyra naar uw mening door kunnen rijden na aanpassing van het laagspanningssysteem en de zijbeplating? Acht u de argumenten van NS om de Fyra toch uit de dienstregeling te halen valide? Waarom wel of niet?

De enquêtecommissie heeft geen eigen technisch onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de Fyra. Uit de verschillende beschikbare technische onderzoeken concludeert NS dat de Fyra in principe te herstellen was. De commissie constateert dat bij het besluit van NS om definitief met de Fyra te stoppen de technische staat van de trein slechts één van de factoren was die meewoog in de besluitvorming. Het besluit kan niet los gezien worden van de context waarin de NS-directie tot het besluit komt. Andere factoren die meewogen waren bijvoorbeeld de benodigde inspanning van de NS voor herstel van de Fyra's, het gebrek aan vertrouwen van NS in de fabrikant AnsaldoBreda, de mogelijkheden en kosten van alternatieve invullingen van de concessie en bijbehorende financiële risico's, en de positie van de Belgische spoorwegen.

181

Is bekend of er voor de Staatssecretaris überhaupt redenen geweest zouden kunnen zijn om de concessie wel in te trekken? Zo ja, welke?

De Staatssecretaris heeft de niet-handhavingsbrief op 29 januari 2013 ingetrokken. Dat maakte het mogelijk dat zij kon gaan handhaven op de concessie. Het gegeven dat de V250 treinen niet meer zouden gaan rijden, zorgde ervoor dat er vooralsnog geen vooruitzicht was dat HSA aan de concessie kon voldoen.

182

Wat bedoelt u met de zin «dat de keuze om NS nog een kans te geven, lastig is»? Werd het als lastig ervaren omdat zo een tweede kans politiek lastig zou liggen vanwege kritiek vanuit de Kamer of lag die tweede keuze lastig omdat de Minister van Financiën vond dat NS eigenlijk geen tweede kans verdiende?

De keuze om NS nog een kans te geven werd als lastig te zien vanwege de publieke beeldvorming en bijbehorende kritiek uit de kamer.

183

Wat wordt bedoeld met de zin «hiervoor is meer tijd en munitie nodig»? Is die munitie bedoeld om te onderbouwen dat een tweede kans voor NS inderdaad objectief gezien gerechtvaardigd zou zijn volgens de betrokken bewindspersonen zelf of is de munitie bedoeld om argumenten te verzamelen waarmee de Kamer overtuigd kon worden?

Tijd en munitie worden nodig geacht om een eventuele keuze om NS nog een kans te geven te onderbouwen.

184

Is het niet zo dat ooit is bepaald dat het vervoer over de HSL-Zuid openbaar moest worden aanbesteed omdat het als risicovol werd beschouwd de concessie onderhands aan één partij te gunnen, omdat de

marktconsultatie al liep? Hoe verhoudt zich dit tot het gegeven dat drie deskundigen in 2013 zeggen dat dit best mogelijk is? Is de regelgeving veranderd op dit punt?

Volgens de deskundigen is het consulteren van de markt mogelijk, mits goed ingekaderd. In 2000 was sprake van marktcommunicatie die verder ging dan louter consulteren, terwijl tegelijkertijd en parallel marktconsultatie plaats vond in het kader van de openbare aanbestedingsprocedure.

185

Is het reizigersbelang naar uw mening niet gediend met het zo snel mogelijk tot stand brengen van vervoer over de HSL-Zuid?

Het reizigersbelang is gediend met daadwerkelijk toegevoegde waarde voor de reiziger van vervoer over de HSL-Zuid. De commissie heeft daarnaast aangegeven onderbenutting van nieuwe, dure infrastructuur onwenselijk te vinden.

186

Hoe geloofwaardig vindt u het citaat van de Staatssecretaris dat bedrijven die hulp boden naar NS werden doorverwezen, nu enerzijds vaststaat dat NS alles deed en doet om concurrentie tegen te gaan en de Staatssecretaris daarmee bekend was, en anderzijds de Staatssecretaris zelf doorlopend gepoogd heeft om alternatieve aanbieders buiten beeld te laten? Klopt de analyse, dat hiermee eigenlijk geen serieus voorstel aan de hulpbiedende alternatieve aanbieders gedaan werd?

De commissie heeft geen reden te twifelen aan de woorden van de Staatssecretaris dat andere bedrijven zijn doorverwezen naar NS. Wel heeft de commissie geconcludeerd dat het kabinet alternatieven van andere aanbieders onvoldoende heeft verkend en dat het geven van een eerlijke kans aan andere vervoerders onvoldoende in ogenschouw is genomen.

187

Hoeveel partijen hebben zich gemeld bij de Staatssecretaris om hulp aan te bieden voor de situatie die ontstond nadat NS stopte met de Fyra, gelet op het feit dat de Staatssecretaris in haar openbare verhoor aangaf dat zich meerdere partijen gemeld hadden?

Ten minste twee partijen hebben op enigerlei wijze contact gezocht met het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

188

Hebt u een beeld ontwikkeld over de vraag in hoeverre de lobby van NS in dit dossier en in algemene zin parallel loopt met de sondering en lobby van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, en vice versa?

De commissie heeft zich geconcentreerd op de Fyra en het HSL-Zuid dossier en heeft zich als zodanig enkel een beeld kunnen verschaffen van de lobby aangaande dit dossier.

189

Is er voldoende autonomie in het opereren van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (als beleidsverantwoordelijke en concessieverlener) versus NS (als uitvoerder, waarvan het ministerie voor het politiek succes afhankelijk is)?

De commissie kan op basis van het door haar verrichte onderzoek geen uitspraken doen over de mate van autonomie van het ministerie versus NS in zijn algemeenheid.

190

Kan het Ministerie van Infrastructuur en Milieu ook beslissingen nemen die NS minder plezierig vindt zonder dat NS in staat is om die te frustreren of is sprake van een zodanig wederzijdse afhankelijkheid dat de

beleidsrol en concessieverleningsrol van Infrastructuur en Milieu feitelijk gegijzeld kan worden door NS? Indien dat laatste juist is, is naar uw mening dan sprake van een (wellicht substantiële of zelfs beslissende) voorsprong in het politieke proces waarop NS kan bogen? In hoeverre tast dat de transparantie van de besluitvorming door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu aan?

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu moet in de ogen van de commissie beleid maken wat in het algemeen belang is.

191

Hoe beoordeelt u de gang van zaken dat zaken afgestemd werden tussen NS en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu voordat de Kamer werd geïnformeerd en de kennelijk wel erg innige relaties tussen NS en het ministerie?

De verantwoordelijkheid voor het informeren van de Tweede Kamer ligt bij de Minister.

192

Klopt het dat de nuance in het rapport van Oxera, dat geen echte marktverkenning heeft plaatsgevonden, niet in de openbare Kamerstukken terug te vinden is? Wat vindt u van die handelwijze van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bijvoorbeeld in relatie tot de positie van andere marktpartijen?

Staatssecretaris Mansveld heeft een samenvatting van het Oxera-rapport bij haar Kamerbrief over het alternatief voor de Fyra (Kamerstuk II 2012/2013, 22 026, nr. 430) gevoegd. Die samenvatting is in de openbare Kamerstukken te vinden. In de samenvatting merkt Oxera op dat het Ministerie van Infrastructuur en Milieu in een kort tijdbestek een evaluatie van alternatieven heeft uitgevoerd zonder de markt te verkennen (bijvoorbeeld een uitvraag van formele voorstellen onder andere vervoerders), maar dat het besluit van de Staatssecretaris de Market Economy Investor Principle-toets doorstaat. Dat geen marktverkenning zou worden uitgevoerd was helder. Staatssecretaris Mansveld stelde zich al tijdens het plenaire Kamerdebat op 19 juni 2013 op het standpunt dat het niet mogelijk dan wel onverstandig zou zijn in dit stadium de markt te verkennen (Handelingen II 2012/13, nr. 97, item 6, pp. 40–86), wat zij eerder in antwoord op Kamervragen ook had aangegeven (Kamerstuk II 2012/13, 22 026, nr. 407, vraag 78).

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.

193

Heeft het Ministerie van Algemene Zaken er op aangedrongen dat het Ministerie van Infrastructuur en Milieu contact zou opnemen met het Ministerie van Economische Zaken? Kunt u concreet en gedetailleerd beschrijven wat er met deze adviezen is gedaan?

Vanuit het Ministerie van Algemeen Zaken is er inderdaad op aangedrongen bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu om het Ministerie van Economische Zaken aangehaakt te houden. Er is vervolgens contact tussen Infrastructuur en Milieu en Economische Zaken tot stand gekomen.

194

In hoeverre heeft de kennelijke competentiestrijd tussen de Ministeries van Infrastructuur en Milieu en Economische Zaken, die zich vertaalde in

een weigering van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu om het Ministerie van Economische Zaken bij zijn besluitvorming te betrekken, ertoe geleid dat de markt en de reiziger gedupeerd zijn?

De commissie herkent zich niet in het beeld dat het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft geweigerd om het Ministerie van Economische Zaken bij zijn besluitvorming te betrekken. Beide departementen hebben zich bezig gehouden met hun eigen aandachtsgebieden.

195

In hoeverre heeft de Minister van Economische Zaken wel gebluft maar niet gebeten? Kunt u uw bevindingen op dit punt toelichten?

De commissie kan zich niet uitlaten over de beraadslagingen in de ministerraad. Volgens de Staatssecretaris is er sprake geweest van een unaniem besluit op 27 september 2013.

196

In hoeverre heeft het kabinet contact gezocht met de Europese Commissie in deze stadia om te overleggen over de juridische houdbaarheid van zijn voornemens? Indien die contacten niet gelegd zijn, hebt u inzicht in de reden dat dit niet gebeurd is? Indien de contacten wel gelegd zijn, hoe vaak is dat contact geweest, welke adviezen bracht de Europese Commissie uit en wat is daarmee concreet gebeurd?

Er zijn contacten geweest met de Europese Commissie. Vervolgens is door Oxera getoetst of de voorgestelde oplossing voldeed aan de MEIP en PSO criteria.

197

Hoe beoordeelt u de verantwoordelijkheid die de premier op dit punt genomen heeft als coördinerend Minister? Had de premier meer kunnen en/of moeten doen dan hij gedaan heeft om de rol van de Minister van Economische Zaken op juiste wijze in het debat te verankeren?

De commissie kan niet ingaan op de beraadslagingen in de ministerraad.

198

Bent u van mening dat het voorstel van Arriva, zoals de titel zegt, inderdaad beter voor de reiziger zou zijn geweest, als dat vergeleken wordt met de situatie waarin wij nu verkeren en het alternatief waarvan u vindt dat dit niet als «volwaardig» kan worden bestempeld? Blijft die conclusie overeind wanneer de vergelijking getrokken wordt met de situatie die per 2021 ontstaat, als NS met treinen gaat rijden die weliswaar sneller zijn maar nog altijd niet aansluiten bij de snelheid waarvoor het spoor aangelegd is?

Dat is niet zonder meer te zeggen. Het bevat wel meer en snellere verbindingen naar België dan het plan van NS, maar laat zich bijvoorbeeld niet uit over de te hanteren prijsstelling. Het voorstel was een openingsbod, zonder bindende werking, en had daarnaast verstrekkende voorwaarden die uitonderhandeld zouden moeten worden.

199

Zijn er door andere vervoerders ook plannen ingediend of voorstellen gedaan die beter zouden uitpakken dan de situatie waarin wij nu verkeren?

Ja. Ook Virgin Trains heeft contact gezocht met het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Dit was in 2011, nog vóór het staken van de Fyra-treindienst in 2013.

200

Zelfs als een marktverkenning het beste aanbod voor de reiziger zou beschrijven, hoe reëel acht u het dan dat zo een aanbod in de praktijk zou

voldoen aan hetgeen in de marktverkenning is geboden en aan de gestelde eisen?

Er is geen volwaardige marktverkenning uitgevoerd, waardoor het beste aanbod voor de reiziger ongewis is. Om die reden kan de commissie deze vraag niet beantwoorden.

201

Wat is volgens u de reden dat, afgezien van AnsaldoBreda, niemand de Fyra publiekelijk verdedigt?

De commissie heeft geen inzicht in de redenen van derden en voelt zich niet geroepen daar naar te gissen.

202

Wat is uw oordeel over het gegeven 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 om te stoppen met de Fyra?

Door de ingreep van de Minister van Financiën is het onjuiste beeld ontstaan dat NS het besluit om te stoppen met de Fyra nog niet had genomen en dat NMBS de Nederlandse partijen heeft verrast. De commissie is van oordeel dat de communicatie van het kabinet dienaangaande bepaald inaccuraat is geweest.

203

Waarom vindt u het ontluisterend dat veiligheid door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu genoemd wordt als één van de redenen om te stoppen met de Fyra in het licht van eerdere communicatie van de Belgische spoorweginspectie en de NMBS hierover?

Het begrip veiligheid is rond het stoppen met de Fyra gebruikt zoals het betrokkenen uit kwam. Veiligheid was voor NS echter geen reden om te stoppen met de Fyra. Naar de mening van de commissie is veiligheid een te belangrijk begrip om mee te marchanderen.

204

Waar is de uitspraak op gebaseerd dat NS van geluk mag spreken dat de holding Finmeccanica dochterbedrijf AnsaldoBreda wil verkopen en daardoor bereid is een schikking te treffen, terwijl de schade voor NS 347 miljoen euro had kunnen zijn?

De haast van Finmeccanica om AnsaldoBreda te verkopen heeft bijgedragen aan het tot stand komen van een voor NS niet ongunstige schikking, gezien de zwakke juridische positie die NS had ten opzichte van AnsaldoBreda

205

Hoe kan volgens u in een procedure van openbare aanbesteding vooraf rekening worden gehouden met aspecten als aangeboden verbindingen, reistijden en tariefvoorwaarden?

Dit zijn typisch aspecten die in de uitvraag aan de orde komen. In algemene zin kan hierover worden opgemerkt dat vooraf goed nagedacht moet worden over het gewenste vervoer en dat dit tijdens de procedure goed moet worden bewaakt.

Ook in de aanbestedingsdocumentatie van de vervoersconcessie voor de HSL-Zuid zijn deze elementen opgenomen. De commissie constateert echter dat deze tijdens de aanbestedingsprocedure ondergeschikt zijn gemaakt aan financiële en strategische belangen.

206

Hebt u bij uw conclusie dat «niet open en duidelijk is gecommuniceerd over de doorslaggevende rol van de financiën en dat in de plaats daarvan steeds met het argument is geschermd dat het alternatieve vervoers-

aanbod het beste is voor de reiziger» meegewogen dat het vliegtuig zich ontwikkelt tot goedkope manier van reizen? Hebt u deze veranderende trend ten opzichte van het afsluiten van de oorspronkelijke concessie en het alternatief in 2013 meegewogen?

De veranderende trend voor vliegverkeer is meegenomen in de verlaging van het aantal verbindingen naar Parijs zoals dat in de concessie van 2009 is overeengekomen (toen werd 10 verbindingen per dag overeengekomen, in plaats van de zestien verbindingen die in 2001 overeengekomen waren). Hierin verandert echter nauwelijks iets in het alternatieve vervoersaanbod dat in 2013 wordt overeengekomen. De argumentatie dat het alternatieve vervoersaanbod «het beste is voor de reiziger» heeft met name betrekking op verbindingen tussen Nederland en België en binnenlandse verbindingen en daarin speelt het vliegverkeer in de optiek van de enquêtecommissie geen rol.

207

Kunt u op basis van uw onderzoek en observaties aangeven in hoeverre sprake is van een cultuur van het niet delen van informatie door het ministerie met het parlement? Is sprake van een incident of gaat het om een dieper of zelfs diep gewortelde cultuur? In hoeverre is dat relevant, nu een belangrijk deel van de ambtenaren, die een sleutelrol in het dossier vervulden en nog steeds werkzaam zijn bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, zijn doorgeschoven naar hogere posities of wellicht zelfs aan de lat staan om de gevolgen van het enquêterapport te implementeren binnen het eigen ministerie en daarbij wellicht weffouten moeten gaan herstellen, waar zij in hun vorige functie zelf verantwoordelijk voor waren?

De Kamer is in de loop van de jaren uitvoerig geïnformeerd. De commissie wijst op de verschillende momenten waarop die informatie aan de Kamer onjuist, onvolledig of ontijdig was. Dat waren incidenten, die ernstig zijn. De commissie wijst erop dat de Kamer voor het uitvoeren van haar controlerende taak afhankelijk is van juiste, volledige en tijdige informatievoorziening die aan duidelijkheid niet te wensen overlaat. De bewindspersonen en de Tweede Kamer moeten erop toezien dat dit ook daadwerkelijk in de praktijk wordt gebracht.

208

Hoe innig zijn de banden tussen NS en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu? Is er sprake van een zakelijke relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer of is daarvan geen sprake? Kunt u uw antwoord met voorbeelden larderen en daarbij ook ingaan op de overstap van de voormalig directeur spoor van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu naar NS nadat hij als directeur spoor nauw betrokken was bij de laatste fase van het Fyradossier bij beoordeling van het «volwaardig alternatief» dat geen volwaardig alternatief blijkt te zijn, bij de integratie van de concessies voor de HSL-Zuid en het hoofdrailnet en bij de definitieve toekenning van de hoofdrailnetconcessie aan NS?

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 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. Naar de overstap van de voormalige directeur spoor van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft de commissie geen onderzoek gedaan, zodat zij daar ook geen uitspraken over kan doen.

209

Wat is er vastgelegd over de bevoegdheid van de ILT om de beoordeling van de keuringsinstantie in twijfel te trekken indien daar gereede aanleiding toe bestaat en waar is dit vastgelegd?

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 (richtlijn 2004/49/EC, artikel 17.2 (PbEU 2004, L220)). De bevoegdheden van de ILT in het vergunningverleningsproces zijn verder vastgelegd in de interoperabiliteitsrichtlijn (2008/57/EC). In aanbeveling 2014/897/EU van 5 december 2014 heeft de Europese Commissie een toelichting gegeven op deze interoperabiliteitsrichtlijn. Daarin is geëxpliciteerd dat de ILT weliswaar geen grondige systematische verificatie of een systematische validatie van al het werk van de keuringsinstantie mag uitvoeren, maar dat indien daar een aanleiding toe is, de ILT de beoordeling van de keuringsinstantie wel in twijfel mag trekken. De ILT mag ook zelf de treinen inspecteren.

210

Waarom is de huidige Minister van Financiën niet opgeroepen voor een openbaar verhoor, temeer daar wordt geconstateerd dat de Minister de Kamer onvolledig heeft geïnformeerd? Waarom is er voor gekozen om wel een besloten voorgesprek met de Minister van Financiën te voeren? Is daar ook niet gaandeweg voor gekozen, toen duidelijk werd dat de Minister van Financiën de Kamer onvoldoende geïnformeerd heeft?

Bij de selectie van getuigen voor een openbaar verhoor streefde de enquêtecommissie 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 commissie heeft wel een besloten voorgesprek gevoerd met de Minister van Financiën, maar achtte de meerwaarde van een openbaar verhoor beperkt.

211

Staat uw voorstel om altijd een verslag op te stellen van besloten overleggen niet op gespannen voet met de op dat moment van toepassing zijnde vertrouwelijkheid aangezien deze verslaglegging bij een enquête alsnog openbaar kan worden en in hoeverre kan dit betrokkenen hinderen om alsnog iets te zeggen?

De enquêtecommissie stelt vast dat het niet zelden voorkomt dat de belangrijkste besluiten in langlopende dossiers of gevoelige kwesties worden genomen tijdens besloten overleggen. Met het oog op zorgvuldig parlementair onderzoek en degelijke zelfreflectie, acht de commissie het daarom noodzakelijk reconstructies te kunnen complementeren met informatie die tijdens besloten vergaderingen is gewisseld. Daarnaast is het voor opvolgende Kamerleden van belang zich te kunnen vergewissen van de voorgeschiedenis van een dossier voor een goede parlementaire controle. Het opstellen van verslagen van besloten vergaderingen vergt overigens geen aanpassing van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer, maar louter aanpassing van de huidige afgesproken werkwijze. De enquêtecommissie stelt verder vast dat artikel 143, derde lid, van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer het reeds mogelijk maakt de vertrouwelijke status op te heffen van informatie die in een besloten vergadering is gewisseld, hetgeen tot dusverre geen belemmering lijkt te hebben gevormd voor betrokkenen om zich uit te spreken.

212

Wat zouden de (financiële) gevolgen zijn geweest indien de Kamer in 2013 had vastgehouden aan de eisen zoals die in 2001 zijn opgesteld en in hoeverre was het realistisch om hieraan vast te houden?

De commissie constateert dat het in 2001 overeengekomen vervoersaanbod over de HSL-Zuid tussen 2001 en 2013 in enkele stappen is uitgekleeft. Het betreft hier steeds relatief beperkte wijzigingen, die echter opgeteld wel een duidelijke versobering van het vervoersaanbod over de HSL-Zuid betekenen. Bij de meest fundamentele wijziging in 2013 was dus al geen sprake meer van de oorspronkelijke afspraken uit 2001 als referentiekader, maar van de afspraken zoals die in het onderhandelakkoord in 2011 en in het akkoord met de Belgische spoorwegen eind december 2012 zijn overeengekomen.

213

Welk beveiligingssysteem gebruikte de Thalys tussen juni 1996 (begin van de dienst met de Thalys) en december 2009 (inzet Thalys met ETCS, European Train Control System)?

De Thalys reed tot december 2009 in Nederland over conventioneel spoor en gebruikte de daarbij van toepassing zijnde beveiligingssystemen (seinen langs het spoor en bewaking door ATB)

214

Welke ETCS-versie gebruikte de Thalys in december 2009? En welke versie wordt er op dit moment gebruikt?

De HSL-Zuid is opgeleverd en nog steeds in gebruik met versie 2.3.0C.

215

Wie heeft er goedkeuring gegeven voor het gebruik van, en de overgang naar, de in de Thalys gebruikte veiligheidssystemen?

Toelating van treinen, inclusief de daarin gebruikte veiligheidssystemen is een taak van de Inspectie Leefomgeving en Transport (voorheen Inspectie Verkeer en Waterstaat).

216

Omvatten de in het rapport vermelde upgrades van versie 2.2.2 naar versie 2.3.0 ook hardware aanpassingen of betreft het alleen een software upgrade?

AnsaldoBreda stelt dat de gewijzigde software aanleiding geeft om hardware te installeren met meer rekenkracht. Voor wat betreft de apparatuur in de infrastructuur heeft de commissie dit niet onderzocht.

217

Waarom kon de Fyra niet de bij de Thalys gevolgde weg gebruiken? Hebt u ten aanzien van deze vraag ergens sporen van een discussie/ besluitvorming gevonden? Zo ja, wie was er verantwoordelijk voor de genomen besluiten?

Inderdaad is ten tijde van de besluitvorming tot ombouw aan de orde geweest dat er synergievoordelen tussen beide ombouwprojecten zouden kunnen worden behaald.

De ombouwprojecten voor Thalys en Fyra verschillen echter op een aantal aspecten. Omdat de Fyra nog in aanbouw was, was de keuze van de leverancier voor de ERTMS-apparatuur in beginsel een verantwoordelijkheid van AnsaldoBreda. AnsaldoBreda stelde zich aanvankelijk echter op het standpunt dat de nieuwe ERTMS-versie geen officieel vastgestelde versie was, zodat daarmee geen toegelaten trein kon worden geleverd. Onder druk van NS is AnsaldoBreda uiteindelijk toch overgegaan tot het installeren van deze versie.

Voor de Thalys geldt dat de treinen al in eigendom van de betreffende vier spoorwegondernemingen waren. De keuze van de leverancier van de ERTMS-apparatuur kon hier plaatsvinden zonder tussenkomst van de fabrikant van de treinen. Aan de betreffende ERTMS-installatie heeft SNCF aanvullende eisen gesteld, die voor de Fyra niet golden.

Zowel in de Thalys als in de Fyra is de ERTMS-treinapparatuur geleverd door AnsaldoSTS. In hoeverre de uiteindelijk ingebouwde installaties exact overeenkomen of van elkaar verschillen, heeft de commissie niet onderzocht.

218

Als de Thalys upgradable was, had dit bij de Fyra niet eveneens gekund, te meer daar de Fyra nog in ontwerp/ontwikkeling was?

Zeker. Het is mogelijk treinen achteraf van ERTMS/ETCS te voorzien. Bij Thalys is dit gedaan terwijl de treinen ook commercieel werden ingezet en inbouw niet ten tijde van het ontwerp was voorzien.

De commissie acht inbouw in de Fyra tijdens de bouw aanmerkelijk eenvoudiger, aangezien deze treinen niet aan de commerciële dienst onttrokken hoefden te worden en inbouw van ERTMS/ETCS-apparatuur in het ontwerp reeds was voorzien.