



Publiekssamenvatting

De reiziger in de kou

Parlementaire enquêtecommissie Fyra

Op dinsdag 15 januari 2013 valt een afdekrooster van de onderkant van een Fyra, de hogesnelheidstrein van de Italiaanse bouwer AnsaldoBreda. De trein rijdt op dat moment via het hogesnelheidsspoor (HSL-Zuid) van Brussel naar Amsterdam. Twee dagen later blijkt ook een andere Fyra flink beschadigd. NS haalt daarop de treinen van het spoor. Op de dure Thalys na is er op dat moment geen treinvervoer tussen Amsterdam en Brussel. De reiziger staat letterlijk en figuurlijk in de kou.

Eind mei 2013 besluit NS definitief te stoppen met de Fyra. Na negen jaar eindigt daarmee het Fyra-project. De Fyra heeft uiteindelijk nog geen vijf maanden over de spoorlijn HSL-Zuid gereden. De aanleg van het spoor kostte veel meer geld dan voorzien en de spoorlijn was ook veel later klaar. Nu is ook het vervoer zoals dat oorspronkelijk bedoeld was, na lange vertragingen mislukt.

Op 19 december 2013 besluit de Tweede Kamer een parlementaire enquête te houden naar de Fyra. De parlementaire enquêtecommissie heeft onderzoek gedaan om erachter te komen waarom de plannen voor een treindienst over de HSL-Zuid zijn uitgelopen op een mislukking.

Wat zijn de conclusies van de enquêtecommissie?

De hoofdconclusie van de commissie is dat het beloofde vervoer over de HSL-Zuid er niet is gekomen omdat andere belangen steeds voorrang kregen boven het reizigersbelang. Zo vond de Staat de financiële opbrengsten belangrijk. NS wilde vooral de eigen (monopolie)positie op het Nederlandse spoor houden. Daarmee heeft de reiziger niet gekregen wat hem was beloofd, namelijk snel, rechtstreeks vervoer naar Brussel tegen een redelijke prijs. En de HSL-Zuid, die veel belastinggeld heeft gekost, wordt niet gebruikt zoals bedoeld.

Wie is er verantwoordelijk?

De commissie vindt dat in de eerste plaats de opeenvolgende betrokken ministers, staatssecretarissen en NS verantwoordelijk zijn voor het feit dat het Fyra-vervoer over de HSL-Zuid er niet is gekomen. De Staat en NS stelden financiële en strategische belangen voorop. Daardoor kwamen ze terecht in een jarenlange, destruc-

tieve strijd. AnsaldoBreda en NS kwamen niet tot een oplossing voor de problemen met de Fyra. Daarnaast stelde ook de Belgische spoorwegmaatschappij NMBS eigen belang boven het zorgen voor goed vervoer. En de Tweede Kamer blafte, maar beet niet. Door steeds in te stemmen met de keuzes van het kabinet en NS, is ook de Tweede Kamer medeverantwoordelijk.

Vier belangrijke momenten

Binnen het geheel van beslissingen en gebeurtenissen die gaan over het vervoer over de HSL-Zuid, ziet de commissie vier extra belangrijke momenten.

1. Het besluit om de HSL-Zuid aan te leggen wordt in 1996 genomen zonder dat al duidelijk is wat er precies voor treindiensten moeten komen. Daarover zijn ook geen concrete afspraken gemaakt met betrokken partijen, waaronder de Belgische partners.
2. In 2001 sluit de Staat met NS en KLM de concessieovereenkomst voor het vervoer over

de HSL-Zuid. Dat betekent dat NS en KLM het recht krijgen om gebruik te maken van deze spoorlijn. NS en het ministerie van Verkeer en Waterstaat weten dan al dat er grote risico's zijn. Zo is de jaarlijkse vergoeding die NS en KLM willen betalen voor de concessie erg hoog, zonder dat hier een realistische onderbouwing voor is. Ook zijn er geen afspraken met de Belgische NMBS. En er zijn twijfels over het vervoersaanbod, bijvoorbeeld over de haalbaarheid van de reistijden.

3. In maart 2012 besluit NS om in december 2012 te starten met de internationale dienst met de Fyra. NS houdt geen terugvalopties achter de hand. Maar NS heeft dan nog geen Fyra in bezit. NS weet dus ook niet of de Fyra goed functioneert. Het besluit heeft tot gevolg dat NS Fyra's overneemt van AnsaldoBreda, voordat ze helemaal klaar zijn. En op het moment dat de treinen gaan rijden tussen Amsterdam en Brussel, is er weinig proefgereden en is onzeker hoe betrouwbaar de treinen zijn.
4. In 2013 gaan het kabinet en de Tweede Kamer akkoord met het alternatieve vervoersaanbod van NS. Daarmee heeft de reiziger geen snelle, directe, flexibel bruikbare en goed betaalbare verbindingen over de HSL-Zuid naar België.

Deelconclusies

De commissie ondersteunt haar hoofdconclusie met een groot aantal deelconclusies. Aan de ene kant gaan deze over de ontwikkelingen die te maken hebben met de vervoersconcessie; aan de andere kant over de ontwikkeling van de Fyra.

Aanleg HSL-Zuid: vervoer zoals oorspronkelijk bedoeld

Het begint allemaal met het vervoer zoals dat ooit de bedoeling was. In 1996 besluit het kabinet-Kok I tot de aanleg van een hogesnelheidslijn tussen Amsterdam en Brussel, de HSL-Zuid. De lijn moet een goed alternatief bieden voor auto- en vliegverkeer. Ook moet de lijn de economische positie van Nederland en de Randstad versterken. De ambities zijn groot; er worden hoge verwachtingen gewekt in de samenleving. Maar er zijn geen concrete vervoersdoelstellingen uitgewerkt en afspraken gemaakt. De commissie vindt dat het kabinet dit had moeten doen. Wél is er een financiële doelstelling: er moet f1,8 miljard van de aanlegkosten terugverdiend worden. De commissie oordeelt dat het kabinet goed vervoer zwaarder had moeten laten wegen dan de financiële doelstellingen.

Aanbesteding vervoersconcessie

De concessieverlening (een concessie is het recht om gebruik te maken van de HSL-Zuid) komt rommelig tot stand. Het kabinet-Kok I kiest ervoor om het internationale vervoer over de HSL-Zuid openbaar aan te besteden. Tegelijkertijd krijgt NS een eerste kans voor een bod op het binnenlands vervoer over die lijn. NS wil helemaal geen openbare aanbesteding, omdat het bedrijf vreest voor zijn eigen positie. Daarom doet NS in 1999 een (ongeldig) bod op het binnenlandse en internationale vervoer. Daarna volgt nog een risicovolle poging van het ministerie van Verkeer en Waterstaat om de aanbesteding alsnog ondershands te gunnen aan NS en partners.

Uiteindelijk volgt toch een openbare aanbesteding. NS heeft daarbij een gunstige positie en

doet in een samenwerkingsverband met KLM een extreem hoog bod. Het kabinet twijfelt zowel aan de hoogte van het bod als aan het aangeboden vervoer. Toch krijgt NS en KLM de concessie. Maar de uiteindelijke overeenkomst tussen de Staat en de combinatie NS en KLM is onwerkbaar en heeft grote risico's. De commissie vindt dat zowel NS als het kabinet in de openbare aanbesteding onverstandig en onverantwoord zijn geweest.

Vervoerder HSA in financiële problemen

NS en KLM richten een speciaal vervoersbedrijf op dat het vervoer over de HSL-Zuid moet verzorgen: High Speed Alliance (HSA). HSA voorziet al snel financiële problemen. HSA richt zich daarom vooral op het verhogen van de omzet en het verlagen van de concessievergoeding. Minder op zo goed mogelijk vervoer. Het kabinet kan HSA structureel financieel helpen of failliet laten gaan. Maar het maakt lange tijd geen keuze. Eind 2011 komt er een akkoord tot stand tussen het kabinet en NS. Zij spreken af dat de concessie voor de HSL-Zuid in 2015 wordt samengevoegd met de concessie voor het hoofdrailnet. NS krijgt, in ruil voor het overeind houden van HSA, tot 2024 het vooruitzicht op de concessie voor het vervoer op zowel de hogesnelheidslijn als het hoofdrailnet. De Staat verliest hiermee € 1 miljard aan opbrengsten uit de vervoersrechten. In ruil daarvoor denkt de Staat uitzicht te houden op het vervoer zoals dat oorspronkelijk bedoeld was, over de dure hogesnelheidslijn.

Aanbesteding trein

NS en haar Belgische tegenhanger NMBS starten in 2002 samen een aanbesteding voor de trein. Geen enkele bestaande trein voldoet aan de

gevraagde specificaties. Treinenbouwers moeten dus een nieuwe trein ontwerpen. Maar het aantal treinen dat NS en NMBS bestellen is erg laag, de eisen zijn complex en de voorwaarden zijn strikt. Kortom, een weinig aantrekkelijke opdracht voor veel treinbouwers. Er blijven er maar twee over: Alstom en AnsaldoBreda. In de aanbestedingsprocedure gebeuren dingen die niet horen. Zo wordt een vraag wel aan AnsaldoBreda, maar niet aan Alstom gesteld, en doet AnsaldoBreda nog aanpassingen aan het ontwerp na de officiële deadline. NS en NMBS verlagen, ná de definitieve offertes, ook opeens het aantal treinen. Aanbieder Alstom brengt geen nieuwe offerte uit. Hierdoor blijft alleen de voor NS onbekende fabrikant AnsaldoBreda uit Italië over. De commissie vindt dat NS grote steken heeft laten vallen in de aanbestedingsprocedure.

Bouw Fyra

In 2004 sluit een leasebedrijf van NS (NSFSC) de koopovereenkomst met AnsaldoBreda. De treinen moeten in 2007 geleverd worden. Vanaf het begin weet NS dat die planning onrealistisch is. De treinen worden uiteindelijk vijf jaar later geleverd dan gepland. Over de oorzaken van die vertraging voeren NSFSC en AnsaldoBreda jarenlange discussies. Ze geven elkaar de schuld. NS overweegt een paar keer om het contract op te zeggen, maar doet dit niet. Doorgaan met AnsaldoBreda lijkt steeds de beste optie om het vervoer zo snel mogelijk te realiseren.

Tijdens het bouwproces heeft NSFSC zorgen over de kwaliteit van de treinen. AnsaldoBreda houdt zich niet aan afspraken. Kwaliteitsinspecteurs kunnen niet veel meer doen dan hierover rapporteren. De commissie oordeelt dat NS de tekortkomingen van de Fyra tijdens de bouw-

periode en voor de overname van de treinen had moeten en kunnen zien. NS had daaraan consequenties moeten verbinden.

Certificering en toelating Fyra

Over de veiligheid van treinen mag geen twijfel bestaan. De commissie vindt het dan ook schokkend om te zien hoe de toelating van de Fyra's op het spoor is gegaan. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is verantwoordelijk is voor de toelating. Maar de ILT toetst alleen op papier; ze inspecteert geen enkele trein. De ILT vertrouwt blindelings op de keuringsinstantie Lloyd's, die zelf ook niet alle treinen inspecteert. Dat Lloyd's door AnsaldoBreda wordt betaald, maakt de keuringen extra kwetsbaar. Signalen van problemen met de Fyra trekt de ILT niet na. Volgens de commissie zijn de activiteiten van de keuringsinstantie en van de ILT te veel gericht op toetsing van processen en te weinig op keuring van de treinen zelf. Het toezicht gaat teveel uit van vertrouwen. De commissie concludeert dat dat vertrouwen is doorgeslagen. De ILT vult haar rol veel te beperkt in. Dat vindt de commissie onaanvaardbaar.

Vervoer over HSL-Zuid van start

In maart 2012 neemt de NS-directie het besluit om in december van dat jaar met de Fyra te gaan rijden tussen Amsterdam en Brussel. NS besluit ook om geen terugvalmogelijkheid achter de hand te houden. Maar er is nog amper ervaring opgedaan met de Fyra. De NS neemt Fyra's over van AnsaldoBreda, terwijl die nog niet aan alle eisen voldoen. Door het besluit van NS wordt er ook korter proefgereden met de trein. Het is daardoor onzeker hoe betrouwbaar de treinen zijn. En: pas kort voor de start van

het internationale vervoer komt er een samenwerkingsovereenkomst tussen NS en NMBS. Daaraan gaat ruim tien jaar moeizaam onderhandelen vooraf. Nederland laat uiteindelijk belangrijke eisen varen, zoals de verbinding tussen Den Haag en Brussel.

Als de Fyra in december gaat rijden tussen Amsterdam en Brussel zijn er vrijwel direct problemen. Sneeuw en ijs verergeren die. NS besluit in januari 2013 de Fyra tijdelijk van het spoor te halen. NS en AnsaldoBreda maken elkaar verwijten over de oorzaak van de problemen. De commissie vindt het besluit van NS om zonder terugvaloptie te starten met de Fyra onverstandig en onverantwoord. Volgens de commissie heeft NS de Fyra te vroeg ingezet. NS had een betrouwbare dienst aan de reiziger moeten kunnen garanderen. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu had hierop moeten toezien. De reiziger wordt hiervan de dupe.

Einde Fyra en alternatief vervoersaanbod

Eind mei 2013 besluit NS definitief te stoppen met de Fyra. Vanaf januari is er dan al geen rechtstreekse treinverbinding meer tussen de Randstad en België, op de dure Thalys na. De Fyra kan hersteld worden, maar dat kost veel tijd en geld. En NS en NMBS hebben geen vertrouwen meer in AnsaldoBreda. Maar zonder Fyra heeft NS geen treinen om het afgesproken vervoer over de HSL-Zuid uit te voeren. Het kabinet zou de concessie kunnen intrekken. Daarom besluit NS pas om te stoppen met de Fyra als er voldoende zekerheid is dat het kabinet dit niet doet. Het kabinet geeft NS de kans om een alternatief vervoersaanbod uit te werken. De commissie vindt dit opmerkelijk: zij vindt dat NS een wanprestatie heeft geleverd.

De commissie concludeert dat het alternatieve vervoersaanbod van NS geen volwaardig alternatief is voor de Fyra. De internationale reiziger komt er slecht vanaf: hij kan kiezen tussen meer betalen voor een treinkaartje of langer onderweg zijn. Er zijn geen snelle, directe, flexibel bruikbare en goed betaalbare verbindingen over de HSL-Zuid naar België. Voor de Staat wegen de financiële belangen om met NS tot een oplossing te komen zwaarder dan het reizigersbelang. De commissie vindt het storend dat het kabinet de suggestie wekt dat het alternatieve vervoer het beste is voor de reiziger, terwijl dit niet is onderzocht. De commissie constateert ook dat er grote verschillen zijn tussen wat oorspronkelijk, in 1996, werd voorzien, en wat er in 2013 is gerealiseerd. De verwachtingen zijn niet waargemaakt.

Rode draden in het onderzoek

De enquêtecommissie ziet een aantal terugkerende onderwerpen die door het hele onderzoek heen lopen. Deze onderwerpen spelen telkens weer een rol.

- *Staat-NS: een moeizame relatie*
In 1996 is NS verzelfstandigd. Maar het bedrijf bleef eigendom van de Staat. Dat zorgt tot de dag van vandaag voor onduidelijkheden. Aan de ene kant moet NS functioneren als een gewoon bedrijf, met winstdoelstellingen. Aan de andere kant moet NS ook wensen en eisen van het kabinet en de Tweede Kamer uitvoeren. Dat gaat moeilijk samen; NS wisselt zelf regelmatig tussen deze verschillende rollen.
- *Internationale verbindingen*
De Nederlandse Staat maakt, vóór de aanbesteding van de vervoersconcessie, geen afspraken met de Belgische spoorwegmaat-

schappij NMBS over de verbindingen Den Haag-Brussel en Breda-Brussel. Zij vertrouwt erop dat de afspraken met NMBS op een later moment alsnog volgen. Maar NMBS heeft andere belangen dan Nederland. Dat geldt ook voor de Belgische Staat. Tien jaar van moeizaam onderhandelen zijn het gevolg. De commissie vindt dat de Nederlandse Staat bindende afspraken met de Belgische Staat had moeten maken, vóór de aanbesteding van de vervoersconcessie en in principe al vóór de aanleg van de HSL-Zuid zelf. De commissie constateert dat de Belgische Staat en NMBS zich niet hebben opgesteld als betrouwbare partners. Daarover is de commissie zeer teleurgesteld.

- *Risico's niet goed in kaart gebracht; maatregelen ontbreken*
Op belangrijke momenten zijn risico's en de mogelijke gevolgen daarvan niet goed onderzocht. Ook is niet goed nagedacht over wat er zou moeten gebeuren als er risico's zouden optreden. Dat gebeurde zowel bij de aanbesteding en uitvoering van de concessie als bij de aanbesteding en bouw van de treinen.
- *Partijen schuiven risico's en verantwoordelijkheden door; rollen worden minimaal ingevuld*
De commissie merkt ook op dat bijna alle partijen risico's en verantwoordelijkheden doorschuiven naar andere partijen, of in de tijd vooruitschuiven. Dat geldt voor de Staat bij de aanbesteding van de vervoersconcessie. Maar bijvoorbeeld ook voor NS bij de aanbesteding van de Fyra, voor AnsaldoBreda bij de bouw van de Fyra en voor de Inspectie Leefomgeving en Transport bij de toelating van de trein.

- *De Tweede Kamer blaft, maar bijt niet*
De Tweede Kamer volgt de ontwikkelingen rond de HSL-Zuid en de Fyra kritisch. Over het algemeen krijgt de Kamer voldoende informatie over het dossier. Maar er zijn ook momenten dat het kabinet de Kamer onvolledig of zelfs onjuist informeert. Zo nu en dan oefent de Tweede Kamer wat druk uit, bijvoorbeeld door een motie in te dienen over de Beneluxtrein. Uiteindelijk steunt de Tweede Kamer steeds de keuzes van het kabinet en NS. Daarmee wordt zij medeverantwoordelijk.

- *Eindafrekening en schadeverdeling*
De totale verliezen bij HSA komen uit op € 790 miljoen. Voor NS gaat het om een boekhoudkundig verlies van € 703 miljoen. Daarbij mag NS volgens de commissie van geluk spreken met de schikking met AnsaldoBreda. De commissie vindt het echter moeilijk te verteren dat NS tientallen miljoenen verlies lijdt op hogesnelheidstreinen die zijn teruggestuurd. De Staat krijgt door de veranderde afspraken minder opbrengsten uit de vervoersconcessie dan in 2001 met NS en KLM werd afgesproken. De laatste schatting van de gebruiksvergoedingen die de Staat ontvangt van NS is € 1,85 miljard. De Staat kan hiermee dus een kleiner deel dekken van de bijna € 11 miljard die de HSL-Zuid heeft gekost.

Hoe nu verder?

Het kabinet en de Tweede Kamer moeten zorgen voor meer snelle en goed betaalbare treinen naar België. Op die manier wordt de HSL-Zuid beter gebruikt en komt het belang van de reiziger weer voorop te staan. En bij

nieuwe spoorinfrastructuur moet vanaf het begin duidelijkheid zijn over het vervoer over de spoorlijn. Dat staat in de aanbevelingen van de commissie.

De commissie doet ook aanbevelingen over de toelating en het toezicht door de Inspectie Leefomgeving en Transport, de ILT. Zo moet de verantwoordelijke bewindspersoon zorgen voor veranderingen in beleid en gedrag bij de ILT. De ILT moet een kritische houding aannemen en erop toezien dat veiligheidssystemen van vervoerders aan alle eisen voldoen. De ILT moet keuringsinstanties ook intensiever gaan controleren.

Op het vlak van aanbestedingen en contract-beheer door het rijk doet de commissie ook een aantal aanbevelingen. En de commissie vindt dat de Tweede Kamer haar controlerende taak kritischer moet invullen.

De commissie constateert dat de grote ambities uit 1996 niet zijn waargemaakt. Niet alleen kostte de aanleg van de HSL-Zuid veel meer geld dan voorzien, de spoorlijn was ook veel later klaar dan gepland. Met het uitblijven van een snelle, directe, flexibel bruikbare en goed betaalbare treinverbinding tussen de Randstad en België heeft de treinreiziger nog steeds niet wat hem is beloofd. De reiziger staat nog altijd in de kou.

Volgens de commissie is het nu tijd om vooruit te kijken. Het rapport van de enquêtecommissie is immers geen eindstation. Met haar aanbeveling aan kabinet en Tweede Kamer om alsnog te zorgen voor meer, snelle, directe en betaalbare treinen naar België, plaatst de commissie de reiziger weer centraal.

Samenstelling commissie

De parlementaire enquêtecommissie Fyra bestaat uit:

- Madeleine van Toorenborg (voorzitter, CDA)
- Mei Li Vos (ondervoorzitter, PvdA)
- Vera Bergkamp (D66)
- Ton Elias (VVD)
- Henk van Gerven (SP)

