

Vergaderjaar 2013–2014

33 678

Parlementair onderzoek Fyra

Nr. 4

BRIEF VAN HET PRESIDIUM

Aan de Leden

Den Haag, 19 december 2013

Het Presidium legt hierbij aan u voor het onderzoeksvoorstel van de Tijdelijke commissie Fyra bij brief van 18 december 2013.

Het Presidium stelt u voor om in te stemmen met dit onderzoeksvoorstel.

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
A. van Miltenburg

De Griffier van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
J.E. Biesheuvel-Vermeijden

Bijlage

Aan het Presidium

Den Haag, 18 december 2013

Op 2 juli 2013 heeft de Tweede Kamer een tijdelijke commissie ingesteld, belast met het doen van voorstellen voor de opzet van een parlementaire enquête over de Fyra (de tijdelijke commissie Fyra).

Hierbij ontvangt u het onderzoeksvoorstel van de tijdelijke commissie Fyra voor een parlementaire enquête over de Fyra.

Namens de tijdelijke commissie verzoek ik u het onderzoeksvoorstel ter besluitvorming door te geleiden naar de Kamer.

De voorzitter van de tijdelijke commissie Fyra,
Van Toorenborg

De griffier van de tijdelijke commissie Fyra,
Nava

ONDERZOEKSVOORSTEL PARLEMENTAIRE ENQUÊTE FYRA

1. Inleiding

Aanleiding

De problemen rond de Fyra en de publieke verontwaardiging hierover zijn voor de vaste Kamercommissie voor Infrastructuur en Milieu (hierna: commissie I&M) aanleiding op 18 juni 2013 de Tweede Kamer voor te stellen een tijdelijke commissie in te stellen. Deze tijdelijke commissie wordt belast met het doen van voorstellen aan de Kamer voor de opzet van een parlementaire enquête over de Fyra. Op 2 juli 2013 stemde de Tweede Kamer unaniem in met dit voorstel.¹

Fyra is de merknaam van de treindienst over de Hogesnelheidslijn Zuid (hierna: HSL-Zuid), een spoorlijn die tot nu toe ruim € 7 miljard heeft gekost. De aanleg van deze spoorlijn ging gepaard met vertragingen en kostenoverschrijdingen en was onderwerp van twee eerdere parlementaire onderzoeken. Naast de aanleg van de spoorlijn verloopt ook de totstandkoming van het vervoer over de HSL-Zuid niet zoals beoogd. De speciaal voor de Fyra ontworpen treinstellen (de V250) zijn zes jaar later dan gepland in gebruik genomen en na enkele weken weer van het spoor gehaald. Toen NS in juni 2013 aankondigde definitief met de Fyra te stoppen, werd duidelijk dat het beoogde vervoer over de HSL-Zuid voorlopig niet gerealiseerd zal worden. Voor de commissie I&M was dit aanleiding om bovengenoemd voorstel te doen.

De tijdelijke commissie Fyra (hierna: TC Fyra) is op 4 juli 2013 geconstitueerd. De leden M.M. van Toorenburg (voorzitter, CDA), M.L. Vos (ondervoorzitter, PvdA), V.A. Bergkamp (D66), H.P.J. van Gerven (SP), M. de Graaf (PVV) en G.A. van der Steur (VVD) hebben zitting in de commissie.

Opdracht

In haar voorstel geeft de commissie I&M de volgende mogelijke onderzoeksvelden mee voor de opzet van de parlementaire enquête:

1. aanbesteding vervoerconcessie HSL-Zuid (aanloop, procedure en gevolgen);
2. aanbesteding materieel door concessiehouder HSA² (aanloop, procedure en gevolgen);
3. bouwproces van de Fyra-treinstellen;
4. toelating Fyra-treinstellen op het spoor (aanloop, procedure en wijze van controle).

De commissie I&M geeft aan dat hierbij de rol van de politiek, de eerder door de Tweede Kamer verrichte onderzoeken naar de HSL-Zuid en eventuele juridische risico's betrokken moeten worden. Tevens spreekt de commissie I&M de verwachting uit dat de enquête compact van aard kan zijn.

Met het voorliggende onderzoeksvoorstel vult de TC Fyra deze opdracht in.

¹ Kamerstuk 33 678, nr. 1.

² High Speed Alliance B.V. is een onderneming van NS en KLM.

De TC Fyra heeft in de periode juli tot en met november 2013 gewerkt aan haar taak. In aanvulling op literatuurstudie heeft de TC Fyra zich in een aantal besloten briefings door deskundigen uit de wetenschap, overheid, praktijk en politiek laten informeren. Op grond van deze informatie heeft de TC Fyra een onderzoeksvorstel opgesteld. Interne en externe deskundigen hebben hierop gereflecteerd. De TC Fyra waardeert de inbreng en bereidwilligheid van de deskundigen tijdens de briefings en de reflectie zeer.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 en 3 worden de doel- en probleemstelling van het onderzoek geformuleerd en uitgewerkt. Hoofdstuk 4 bevat de onderzoeksvragen. Hoofdstuk 5 heeft de onderzoeks-aanpak als onderwerp. In hoofdstuk 6 komt de planning en organisatie aan de orde. Hoofdstuk 7 bevat een korte beschrijving van de risico's. In hoofdstuk 8 staat de begroting.

2. Doelstelling

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

De TC Fyra doet dit voorstel in het kader van de controlerende taak van de Tweede Kamer. Die controlerende taak richt zich in dit geval niet alleen op het beleid en de bestedingen van de Rijksoverheid, maar ook op de investeringen, de beleidsbeslissingen en het handelen van de staatsdeel-neming NS³ omdat deze gevolgen hebben voor de Rijksbegroting en de realisatie van het beoogde vervoer. Ook de rol van de Tweede Kamer komt in de enquête aan de orde.

Net als de commissie I&M constateert de TC Fyra dat de Tweede Kamer al veel onderzoek naar de HSL-Zuid heeft verricht. De onderzoeken van de tijdelijke commissie Infrastructuurprojecten en de werkgroep Vervoer HSL-Zuid geven een goed beeld van de besluitvorming over de HSL-Zuid, de aanleg en het vervoersdossier tot en met het jaar 2006.⁴ In voorliggend voorstel wordt voortgebouwd op deze onderzoeken. De eerdere onderzoeken worden niet overgedaan, maar worden aangevuld door gebruik te maken van de enquêtebevoegdheden.

De parlementaire enquête is gericht op het vervoer over de HSL-Zuid. De besluitvorming over en de daadwerkelijke aanleg van de HSL-Zuid worden bij het onderzoek betrokken voor zover relevant voor het vervoer. Zo wordt teruggekeken naar de oorspronkelijke doelstellingen voor de HSL-Zuid. Meer in het bijzonder worden de verschillende rollen van de Staat inzichtelijk gemaakt, waaronder die van beleidsbepaler, aandeelhouder van NS, concessieverlener, vergunningverlener en handhaver.

³ N.V. Nederlandse Spoorwegen en haar dochter- en groepsondernemingen.

⁴ Tijdelijke commissie Infrastructuurprojecten, Reconstructie HSL-Zuid: de besluitvorming uitvergroet (Kamerstuk 29 283, nr. 8) en werkgroep Vervoer HSL-Zuid, Vervoer over de HSL-Zuid (Kamerstuk 22 026, nr. 382).

Om het onderzoek goed te kunnen uitvoeren, vindt de TC Fyra het noodzakelijk gebruik te maken van het meest vergaande controle-instrument van de Tweede Kamer: het recht van enquête. Het recht van enquête brengt bevoegdheden met zich mee als het vorderen van documenten en het horen van getuigen onder ede, gekoppeld aan een algemene medewerkingsplicht. Deze bevoegdheden maken het mogelijk om de bestaande inzichten in het handelen van partijen binnen en buiten de Rijksoverheid aan te vullen. Ook wordt het feitenrelaas vanaf het laatste parlementaire onderzoek in 2006 aangevuld.

3. Probleemstelling en uitwerking

De probleemstelling van het onderzoek luidt:

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

Het oorspronkelijk beoogde doel van de HSL-Zuid was het realiseren van hogesnelheidsvervoer per spoor met een snelheid van 300 kilometer per uur.⁵ De aangelegde lijn is hiervoor geschikt. In de aanbesteding van de concessie zijn vervolgens aanvullende eisen aan het vervoer gesteld, bijvoorbeeld over rijtijden en frequentie. Dit vervoer is anno 2013 niet gerealiseerd. Met de parlementaire enquête wordt inzichtelijk gemaakt wat daarvan de oorzaken zijn. Hierbij worden de belangen van de reiziger, de belastingbetaler en andere belanghebbenden in ogenschouw genomen.

De enquête is gericht op twee onderzoeksobjecten: de vervoerconcessie en het rollend materieel.

Vervoerconcessie

Ten aanzien van de concessie worden twee opeenvolgende perioden onderscheiden. De eerste periode (1999–2001) omvat onder meer het besluit om het vervoer over de HSL-Zuid openbaar aan te besteden en de aanbesteding van de vervoerconcessie zelf. Hierbij zal de enquêtecommissie aandacht schenken aan zowel de wijze waarop de aanbesteding is verlopen als aan de totstandkoming van de winnende bieding van HSA.

De tweede periode (2002 tot heden) omvat het verloop van de uitvoering van de concessieovereenkomst door HSA. In deze periode deden zich financiële problemen voor die onder meer hebben geleid tot uitstel van betaling van de gebruiksvergoeding in 2009 en de verlaging hiervan in 2011.⁶ Daarnaast zijn bij deze tussentijdse wijzigingen ook aanvullende afspraken gemaakt over onder meer het vervoer over de HSL-Zuid. In de enquête wordt onder andere onderzocht wat daarbij op basis van de concessieovereenkomst mogelijk was en in hoeverre partijen van die mogelijkheden gebruik hebben gemaakt. In de analyse van de uitvoering van de vervoerconcessie wordt aandacht geschonken aan de besluitvorming en het handelen van zowel de Staat als HSA en aan de wijze waarop is omgegaan met de andere vervoerders. Ook de actuele ontwikkelingen rond het vervoer over de HSL-Zuid kunnen bij de enquête worden betrokken.

⁵ Planologische kernbeslissing HSL-Zuid deel 3, Kamerstuk 22 026, nr. 17, p. 14.

⁶ HSA betaalt aan de Staat een gebruiksvergoeding voor het uitvoeren van de vervoersdiensten over de HSL-Zuid. Aanvankelijk was een gebruiksvergoeding overeengekomen van € 148 miljoen per jaar vanaf 2006. Nadat uitstel van betaling is verleend, is de vergoeding in 2011 verlaagd naar gemiddeld ca. € 101 miljoen per jaar tot en met 2024.

Rollend materieel

Met de concessieverlening aan HSA in 2001 werd HSA verantwoordelijk voor het sluitstuk van het dossier: de treinen. Twaalf jaar later is het hogesnelheidsvervoer zoals werd beoogd met de concessie niet beschikbaar voor de reiziger. In de enquête worden de oorzaken hiervan onderzocht.

In 2002 startte HSA de aanbesteding van de treinen. De keuze viel op de Italiaanse fabrikant AnsaldoBreda. Met deze partij werd in 2004 een contract gesloten voor de levering van het treintype V250. Bij de concessieverlening werd de startdatum voor het vervoer uitgesteld van 2006 naar 2007. Uiteindelijk duurde het nog tot 2012 voordat de V250 voor het eerst incidenteel werd ingezet. Op 9 december 2012 startte de dienst met de V250. Enkele weken later nam HSA de V250 weer uit de dienst nadat een bodemplaat van de trein langs het spoor was gevonden en de inzet van de trein in België werd verboden. HSA liet in de zomer van 2013 weten geen gebruik meer te willen maken van de V250.

Deze gebeurtenissen roepen de nodige vragen op. De enquêtecommissie zal daarom moeten onderzoeken hoe de aanbesteding van de treinen is verlopen, hoe de keuze voor AnsaldoBreda tot stand is gekomen en hoe het uit de dienst halen van de V250 zich verhoudt tot de certificering en toelating van de trein. Hierbij komen onder andere de wijzigingen van de eisen aan de orde die zich tijdens de aanbesteding hebben voorgedaan, bijvoorbeeld ten aanzien van de rijsnelheid van het materieel. Ook wordt onderzocht welke gevolgen dit heeft gehad voor de uitkomst van de aanbesteding. De keuze voor het treintype V250 van AnsaldoBreda en het contract dat is gesloten, worden daarbij betrokken, evenals de rol van de Staat als beleidsbepaler en aandeelhouder bij de aanbesteding van de treinen. Daarnaast wordt (de communicatie tijdens en de betrokkenheid bij) het ontwerp- en bouwproces onderzocht en de handelwijze van de betrokkenen hierbij. Ook wordt onderzocht welke partijen welke rol hadden bij de toelating van de treinen, hoe zij die rol hebben ingevuld en hoe het besluit om de treinen uit de dienst te halen tot stand is gekomen.

Dit voorstel voorziet niet in eigen technisch onderzoek naar de kwaliteit van de V250. Het is aan de enquêtecommissie te bepalen of actuele ontwikkelingen op dit gebied in haar onderzoek worden betrokken.

4. Onderzoeksvragen

De probleemstelling is op hoofdlijnen uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

Vervoerconcessie

1. Hoe verliep de voorbereiding, inrichting en afwikkeling van de aanbesteding van de vervoerconcessie? Hoe verhoudt de concessieovereenkomst tussen de Staat en HSA zich tot het oorspronkelijk beoogde vervoer over de HSL-Zuid?
2. Hoe verliep de uitvoering van de concessie voor het vervoer over de HSL-Zuid? In hoeverre wijkt het gerealiseerde en beoogde vervoer af van wat in de concessieovereenkomst tussen de Staat en HSA is overeengekomen?

Rollend materieel

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

Lessen voor de toekomst

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

Bij de beantwoording van deze vragen zal expliciet aandacht worden besteed aan de rol van de Tweede Kamer. Ook wordt gekeken naar de keuzes van en de samenwerking met België. Ten slotte worden de financiële gevolgen voor de Staat in kaart gebracht.

5. Onderzoeksaanpak

Afbakening

In de enquête wordt voortgebouwd op het eerder verrichte onderzoek, waarbij de focus ligt op het vervoer over de HSL-Zuid. De besluitvorming over en de daadwerkelijke aanleg van de lijn worden slechts betrokken voor zover relevant voor het vervoer. Zo wordt teruggekeken naar de oorspronkelijke doelstellingen voor het vervoer. Hieruit vloeit voort dat de enquête betrekking heeft op de periode vanaf de voorbereiding van de aanbesteding van de vervoerconcessie in 1999 tot heden. De term «heden» is onbegrensd: het is aan de enquêtecommissie af te wegen welke actuele ontwikkelingen zij betreft in het onderzoek.

De enquête zal niet zo compact van aard zijn als vooraf werd verondersteld. Dit vloeit voort uit de omvang en veelzijdigheid van de opdracht die de TC Fyra heeft meegekregen, de onderzoeksperiode van vijftien jaar en de zorgvuldigheid die moet worden betracht bij het uitvoeren van een enquête.

Aanpak

I Onderzoeksfase

Het onderzoek wordt uitgevoerd door middel van gesprekken, werkbezoeken, feitenonderzoek op basis van openbare bronnen en (te vorderen) documenten binnen en buiten de Rijksoverheid. Hierbij kunnen ook nog te verschijnen onderzoeksrapporten worden betrokken, bijvoorbeeld het onderzoek naar vergunningverlening voor de V250 in opdracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu⁷ en het onderzoek naar de HSL-Zuid van de Algemene Rekenkamer⁸. Ook wordt advies ingewonnen

⁷ Kamerstuk 22 026, nrs. 406 en 433.

⁸ Kamerstuk 33 750 XII, nr. 9

bij verschillende deskundigen en worden beoordelingskaders opgesteld om de bevindingen te duiden.

Behoudens enkele beknopte studies voorziet dit voorstel niet in uitbesteding van onderzoek. De onderwerpen voor deze studies worden in de loop van het onderzoek bepaald.

II Verificatie- en (weder)hoorfase

Besloten voorgesprekken

De besloten voorgesprekken zijn bedoeld om de bevindingen uit het feitenonderzoek te toetsen en aanvullende informatie te verzamelen. Daarnaast wordt op basis van deze gesprekken een selectie gemaakt van de personen die openbaar verhoord zullen worden.

Openbare verhoren

In deze fase hoort de commissie hoofdrolspelers onder ede. Het doel van deze verhoren is de bevindingen te verifiëren en eventuele resterende onduidelijkheden op te helderen.

III Rapportagefase

In het eindrapport presenteert de commissie haar bevindingen, conclusies en aanbevelingen.

IV Afrondingsfase

Het eindrapport wordt behandeld in de Tweede Kamer. Het onderzoeksproces wordt geëvalueerd en de onderzoeksdocumenten worden gearhiveerd.

6. Planning en organisatie

Onderzoeksstaf

De enquêtecommissie wordt ondersteund door een ambtelijke staf. Deze staf bestaat uit een griffier, een adjunct-griffier, een commissie-assistent, een onderzoekskoördinator, zeven onderzoekers, een informatiespecialist, een juridisch adviseur, een voorlichter en een communicatie-adviseur.

Planning

De planning voor deze enquête is mede gebaseerd op ervaringen van voorgaande parlementaire enquêtecommissies. De globale planning voor de enquête ziet er als volgt uit:

December 2013 – juni 2014	– Werving en selectie onderzoeksstaf – Dataverzameling – Feitenonderzoek
Juli – half september 2014	– Voorbereiding besloten voorgesprekken
Half september – november 2014	– Besloten voorgesprekken – Verwerken besloten voorgesprekken
December – januari 2015	– Voorbereiding en uitvoering openbare verhoren
Februari – april 2015	– Opstellen rapport
Mei 2015	– Presentatie rapport

In alle fases van het onderzoek zijn reflectiemomenten opgenomen. De enquêtecommissie zal zich bij die reflectiemomenten tot het uiterste inspannen om de uitvoering van het onderzoek met enkele maanden te versnellen en dus tijdswinst te boeken. De verwachting is dat dat haalbaar

is. Die reflectie vindt in ieder geval plaats na de werving van de staf, tijdens de dataverzameling, na het verschijnen van externe rapporten (onder andere over de toelating en van de Algemene Rekenkamer), na de besloten voorgesprekken en na de openbare verhoren. Na ieder reflectiemoment zal de Kamer in voortgangsrapportages worden geïnformeerd over de resultaten daarvan. Deze planning is erop gericht de Tweede Kamer in staat te stellen het rapport nog voor het zomerreces van 2015 te behandelen.

Samenloop van de openbare verhoren van de enquêtecommissies Woningcorporaties en Fyra dient te worden vermeden.

Kwaliteitsborging

Voor de kwaliteitsborging wordt onder meer gebruik gemaakt van een klankbordgroep van externe deskundigen uit de wetenschap en praktijk. De klankbordgroep kan de enquêtecommissie voorzien van adviezen over de aanpak en de resultaten van het onderzoek.

7. Risico's

De TC Fyra signaleert dat er risico's verbonden zijn aan het onderzoek. Zo bestaat het risico dat de enquêtecommissie niet tijdig over noodzakelijke informatie kan beschikken. Ook krijgt de enquêtecommissie onherroepelijk te maken met vertrouwelijke en concurrentiegevoelige informatie. Het risico op mogelijke samenloop met andere (juridische) procedures vormt naar verwachting geen belemmering voor de uitvoering van de voorgestelde enquête. Het is aan de enquêtecommissie te besluiten hoe zij met deze risico's omgaat binnen het kader van de Wet op de parlementaire enquête 2008.

8. Begroting

De kosten van deze parlementaire enquête worden begroot op een bedrag van € 2,16 miljoen. De benodigde middelen voor het onderzoek zullen conform artikel 3 van de Wet op de parlementaire enquête 2008 worden toegevoegd aan de begroting van de Tweede Kamer.

De begroting is afgestemd met de Stafdienst Financieel Economische Zaken van de Tweede Kamer.