

Position paper FMN NS-strategie en treinverbinding naar België

Ten behoeve van de hoorzitting/rondetafelgesprek van de Vaste Kamercommissie voor Infrastructuur en Milieu op donderdag 2 juni 2016

1. Nieuwe NS-strategie

De leden van FMN hebben met instemming kennis genomen van de nieuwe strategie die NS heeft gepresenteerd. FMN is van mening dat voor NS -zeker vanwege de HRN-concessie die zij als publieke taak onderhands toegekend gekregen heeft- een heldere grens getrokken moet worden tussen wat tot die publieke taak behoort en wat aan de markt wordt overgelaten. Die grens ontbreekt nu en dat geeft problemen.

NS is de dominante speler in de markt. Dat doorkruist het gelijke speelveld. NS is scheidsrechter en speler tegelijk waar het gaat om cruciale informatie en nutsvoorzieningen waarvan zowel NS als andere vervoerders afhankelijk zijn en die NS als eigenaar van de informatie en voorzieningen een strategische voorsprong geeft ten opzichte van haar concurrenten. De problemen die dat geeft, waren onder meer zichtbaar bij verschillende aanbestedingen over de afgelopen jaren (Limburg, Gouda-Alphen aan den Rijn en Zwolle-Enschede/Zwolle-Kampen) en daarnaast in de vele geschillen en problemen die de afgelopen jaren bij de ministeries van I&M en ACM op tafel gelegd werden (stationsruimtes, kaartverkoopmachines en reisinformatie).

Maar belangrijker nog: waar het kabinet en de Kamer in de LTSA een goede samenwerking tussen vervoerders veronderstellen, wordt die samenwerking geblokkeerd door de tegenstellingen tussen NS met een gemengde maar dominante rol in de sector. Private belangen werden zo vóór het algemeen belang geprioriteerd. Goed en betrouwbaar vervoer en een goede deur-tot-deur-reis voor reizigers hebben daaronder geleden.

FMN is blij dat NS onder leiding van Van Boxtel, samen met de minister van Financiën, deze belangrijke stap naar een nieuwe strategie gezet heeft en helderheid sticht over haar activiteiten in het regionaal spoor. Dat dient het belang van de reiziger. Daarvoor verdient NS dus een compliment. Tegelijkertijd roept de strategie op enkele punten nog wel een aantal vragen op:

1. **Hoe bestendig is de strategie van NS om niet meer op het regionaal spoor te bieden?** Hoe zien NS en de politiek in dat verband de eerstvolgende aanbestedingen in 2018, 2020, 2021 en 2023? Er zit licht tussen het strategiedocument (“niet meer”) en de woorden gebruikt door de CEO van de NS tijdens de persconferentie over de nieuwe strategie (“voorlopig niet meer”). Een helder antwoord op deze vraag is van belang om vertrouwen echt te herstellen. Dat antwoord is ook na gesprekken met de ministeries van I&M en Financiën nog niet gegeven; de ministeries verwijzen naar de NS en laten zich er verder niet over uit. Vanuit aandeelhouderschap en stelselverantwoordelijkheid kan je daarbij vraagtekens plaatsen.
2. NS wil zich terugtrekken uit de busmarkt, maar maakt niet duidelijk hoe of wanneer. Zij concurreert intussen mogelijk voluit door op busconcessies (eind juni bijvoorbeeld sluit de inschrijvingstermijn voor de busconcessie Almere), waarbij haar positie als spoorvervoerder, concessiehouder van het HRN en eigenaar van stations een belangrijke plus is. Daarmee wankelt de basis voor vertrouwen. Bovendien kan bij de multimodale aanbestedingen geen onderscheid gemaakt worden naar bus of trein, zodat NS mogelijk niet via trein maar nog steeds via bus kan inschrijven. Waarom zet NS de harde scheiding die zij trekt op het spoor door duidelijk te maken wat zij wel en niet doet, niet door waar het gaat om de busmarkt? **Waarom zegt NS niet toe dat ze niet langer biedt op concessies waar ook regionale vervoerders op bieden?** Zo

zou het voortbestaan van het non-level playing field op deze markt acuut kunnen worden beëindigd.

3. Waar het gaat om de verkoop van vastgoed, retail en winkels is de meest zuivere lijn dat vervoer en vastgoed fysiek los van elkaar komen te staan, zodat kruissubsidiëring of het risico daarop definitief wordt uitgesloten. Het is nu eenmaal geen core business van vervoerders om retail te bedrijven; dat kunnen andere partijen net zo goed en misschien zelfs beter. Maar: volgt de politiek de strategie van NS op het gebied van spoor en scherpt zij die op het punt van bus aan? Dan is het risico op concurrentievervalsing door misbruik en kruissubsidiëring bij het beheer van stations met een goede boekhoudkundige scheiding, waarbij geldstromen rondom het vervoer transparant gescheiden zijn van die rondom het vastgoed. De leden van FMN raden wel aan om, gelet op haar expertise op dit punt, de ACM te betrekken bij het vormgeven van die scheiding. Daarmee zal het vertrouwen toenemen en de discussie afnemen.

2. Treinverbinding naar België

FMN begrijpt niet goed waarom NS de HSL-verbinding in haar strategie verwerkt: dat zijn volgens de FMN-leden twee gescheiden dossiers. Voor wat betreft de voorstellen die het kabinet nu doet in haar reactie op de Fyra-enquête, is FMN een aantal zaken opgevallen:

1. De enquêtecommissie concludeert op pagina 434 en 435 van haar rapport, dat de reiziger niet op de eerste plaats is gesteld en de beperking van financiële schade voor het ministerie de hoogste prioriteit heeft gehad. Daarmee is schade gedaan aan het reizigersbelang en de eerlijke belangen van andere marktpartijen. Die situatie herhaalt zich met het accepteren van het aangepaste NS-aanbod nu: er is geen onderzoek gedaan naar wat andere marktpartijen de reiziger te bieden hebben, ondanks dat er al sinds 2013 een aanbod ligt op het ministerie en meerdere partijen zich als geïnteresseerde gemeld hebben. **Zou het kabinet de marktconsultatie serieus genomen hebben, dan had zij ten minste contact opgenomen met andere aanbieders. De leden van FMN vragen zich af waarom dat tot op de dag van vandaag nog niet is gebeurd.**
2. Voorzover de concessievergoeding die ingeboekt is op basis van het akkoord uit 2011, een rol speelt bij deze besluitvorming, dan wordt de relevantie daarvan beperkt omdat die niet gewogen kan worden zolang niet met andere partijen is gesproken. Toch lijkt dat wel te zijn wat er gebeurt: NS moet blijven leveren, en pas als NS onderpresteert is het NS die een derde partij moet contracteren. Daarmee gaat het belang van beperking van financiële schade kennelijk opnieuw voor het belang van de reiziger. Terwijl de enquêtecommissie juist omgekeerd adviseert. Voorzover de ingeboekte concessievergoeding een rol speelt, adviseert FMN dan ook aan het kabinet, **eerst eens te praten met andere vervoerders en pas dan te bepalen welke mogelijke financiële schade wel of niet ontstaat?**
3. De marktverkenning die het kabinet nu aankondigt, is niet dezelfde die de enquêtecommissie aanbeveelt. De marktverkenning van het kabinet lijkt te veronderstellen, dat andere vervoerders bereid zijn om hun kennis en kunde als vervoerder open te leggen over wat zij kunnen aanbieden. Om daarmee de kennis en marktpositie van NS op te vijzelen en uit te leggen wat NS moet doen om haar diensten te verbeteren. Dat is een misvatting en getuigt helaas van te weinig inzicht in hoe een concurrerende markt functioneert en hoe partijen daarbij concurrentiegevoelige informatie niet zomaar op tafel kunnen leggen om – al dan niet via de Staat als tussenpersoon – de dienstverlening van de NS te verbeteren. Kennis en kunde zijn immers het exclusieve gebied van elke aanbieder. **Realiseert het kabinet zich dit en realiseert zij zich ook, dat als andere vervoerders geen kans maken op verwerving van de concessie en hun kennis gebruikt wordt om de diensten van**

NS te verbeteren, zij ook niet voldoende prikkel hebben om uit te leggen hoe de dienstverlening kan verbeteren?

4. De veronderstelling dat pas als NS de te maken afspraken niet nakomt een derde vervoerder gecontracteerd gaat worden, is voor de reiziger herhaald uitstel van goed vervoer. Zeker als daar nu pas een drie strikes out systeem op toegepast wordt: de HSL-trein rijdt al jaren niet! Het vervoer op de HSL is aanbesteed maar er wordt niet geleverd. In de normale wereld van aanbesteding betekent dit, dat het contract wordt ontbonden en er opnieuw wordt aanbesteed, waarbij de oorspronkelijke winnaar opdraait voor het verschil in concessievergoedingen. **Het is de leden van FMN onduidelijk waarom de Staat dat niet doet, daarmee opnieuw juridische risico's neemt en NS de derde laatste kans op rij gunt. Het is de leden van FMN ook onduidelijk waarom het NS zou moeten zijn die een andere vervoerder moet contracteren als zij het zelf niet voor elkaar krijgt: de Staat is concessieverlener en de Staat hoort zich dus als handhaver van de concessieafspraken op te stellen. Niet door bij te buigen op de prestatie, maar juist door nakoming van de prestatie te vorderen, of opnieuw aan te besteden.**
5. Voor een goede marktverkenning is de juiste volgorde in elk geval dat (1) het kabinet eerst NS vraagt om haar aanbod neer te leggen en (2) daarna zelf met andere partijen in gesprek gaat over of zij een beter aanbod kunnen neerleggen om (3) daarna de opdracht -al dan niet door heraanbesteding- aan de beste bieder te bieden. Daarin kan de NS geen rol spelen: het is de Staat die deze afspraken moet maken.
6. Vast staat, en dat is de belangrijkste boodschap voor vandaag, dat wat NS nu aanbiedt, niet het beste is wat de markt te bieden heeft aan de reiziger. Vast staat ook, dat het kabinet niet alles op alles heeft gezet om voor de reiziger een zo goed mogelijk vervoersaanbod te krijgen. Daarmee herhalen zich twee van de drie conclusies die de enquêtecommissie trekt op pagina 428 van het rapport. **De leden van FMN hopen dat de derde conclusie op die pagina -namelijk dat de Tweede Kamer ook onvoldoende aangedrongen heeft op een beter resultaat- zich niet ook zal herhalen.** Dat geldt voor het HSL-dossier net zoveel als dat het geldt voor het hoofdrailnet, of de nieuwe strategie.

FMN is uiteraard graag bereid om deze zienswijze nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

A.B. Hettinga RA
Voorzitter FMN