



# Hogesnelheidslijn-Zuid: een rapportage in beeld

2014



# Hogesnelheidslijn-Zuid: een rapportage in beeld

De tekst van *Hogesnelheidslijn-Zuid: een rapportage in beeld* is vastgesteld op 30 juni 2014.  
Deze beeldrapportage is op 1 juli 2014 aangeboden aan de Tweede Kamer.

# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	<b>5</b>
<b>Leeswijzer</b>	<b>7</b>
<b>Deel 1 Rekenkameronderzoeken naar de HSL-Zuid, 2002-2014</b>	<b>9</b>
<b>Deel 2 Kerngegevens HSL-Zuid</b>	<b>13</b>
<b>Deel 3 Spelers op het dossier HSL-Zuid en rollen van de Nederlandse Staat</b>	<b>19</b>
<b>Deel 4 Rol van de Nederlandse Staat als concessieverlener</b>	<b>23</b>
<b>Deel 5 Rol van de Nederlandse Staat als partij in het contract met Infrasppeed</b>	<b>33</b>
<b>Deel 6 Rol van de Nederlandse Staat in de samenwerking met België</b>	<b>39</b>
<b>Deel 7 Rol van de Nederlandse Staat als aandeelhouder van de NS</b>	<b>47</b>
<b>Reactie bewindspersonen en nawoord</b>	<b>54</b>
Bijlage 1 In vogelvlucht: spoorgerelateerde onderzoeken van de Algemene Rekenkamer, 2002-2014	56
Bijlage 2 Ontwikkeling van de gebruiksvergoeding en de beschikbaarheidsvergoeding voor de HSL-Zuid	61
Bijlage 3 Afkortingen en begrippen	66
Literatuur	69

**Wat doet de Algemene Rekenkamer?**

De Algemene Rekenkamer controleert of het Rijk geld int, uitgeeft en beleid uitvoert zoals de bedoeling was. De taken, bevoegdheden en rechtspositie van de Algemene Rekenkamer zijn vastgelegd in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet 2001. Onze bevoegdheden geven ons vaak een toegevoegde waarde; de Algemene Rekenkamer heeft toegang tot dossiers en archieven bij de rijksoverheid en (semi)publieke instellingen die voor andere onderzoeksinstituten niet toegankelijk zijn.

Wij zijn een onafhankelijk instituut. Dat betekent dat we zelf bepalen wat we onderzoeken. We krijgen ook verzoeken om onderzoek te doen. Die verzoeken zijn doorgaans afkomstig van de Tweede Kamer, ministers en staatssecretarissen. Maar ze kunnen ons geen opdracht geven, juist omdat de Algemene Rekenkamer onafhankelijk is. In de praktijk honoreren we de meeste verzoeken.

## Voorwoord

In 1994 besloot het kabinet tot de aanleg van de Hogesnelheidslijn-Zuid (HSL-Zuid). Deze spoorlijn moest Nederland aansluiten op het netwerk van Europese hogesnelheidstreinen.

De realisatie van een goed werkend systeem van passagiersvervoer per trein over de HSL-Zuid bleek lastiger dan gedacht. De route naar dit einddoel kende vele problemen en vertragingen. Tot op de dag van vandaag is de laatste fase van dit complexe en langlopende project nog niet afgerond.

De Tweede Kamer besloot in juli 2013 tot de instelling van de Tijdelijke Commissie Fyra. Deze stelde een onderzoeksplan op voor een parlementaire enquête dat in december 2013 door de Tweede Kamer werd goedgekeurd. Het onderzoek van de parlementaire enquêtecommissie Fyra is inmiddels in gang gezet en richt zich op de hoofdvraag waarom het oorspronkelijk beoogde vervoer op de HSL-Zuid niet tot stand is gekomen. Ons onderzoek is mede bedoeld ter ondersteuning van de enquêtecommissie bij haar onderzoek.

Om inzicht en overzicht te bieden in het project HSL-Zuid brengen wij het project in dit document letterlijk 'in beeld'. Wij doen dit aan de hand van de diverse onderzoeken die wij de afgelopen jaren hebben verricht naar de HSL-Zuid.

De afgelopen jaren hebben wij in onze publicaties over de HSL-Zuid aandacht besteed aan fasen van het project die inmiddels zijn afgerond: de contractering, de aanleg en de voorbereiding van de exploitatie. In deze rapportage is ons vizier gericht op de exploitatie van de lijn en de uiteenlopende rollen die de Nederlandse Staat daarbij vervult.

## Leeswijzer

Het project HSL-Zuid kent vele facetten. In dit document behandelen wij deze in zeven stappen.

Om te beginnen geven wij in deel 1 een overzicht van onze publicaties over de HSL-Zuid en andere spoorgerelateerde onderwerpen.

Daarna vermelden we in deel 2 een aantal kerngegevens over de HSL-Zuid, zoals de loop van het tracé en de omvang van het projectbudget. Ook bespreken we hier de verschillende onderdelen van de HSL-Zuid (de onderbouw, de bovenbouw, het vervoer) en de daaraan gekoppelde contracten met marktpartijen zoals High Speed Alliance en Infrasppeed.

In deel 3 passeren de belangrijkste spelers op het dossier HSL-Zuid de revue. We staan met name stil bij de verschillende rollen die de Nederlandse Staat in het geheel vervult. In de delen 4 tot en met 7 gaan we op enkele van deze rollen van de Staat dieper in. We belichten de Staat als concessieverlener, de Staat als partij in het contract met Infrasppeed, de Staat als partij in de samenwerking met België en de Staat als aandeelhouder van de Nederlandse Spoorwegen. In elk van deze delen besteden we ook aandacht aan gerelateerde onderwerpen. Wanneer bijvoorbeeld in deel 5 de rol van de Staat als partij in het contract met Infrasppeed aan de orde is, gaan we ook in op recente ontwikkelingen rond de infrastructuur van de HSL-Zuid.

## Deel I

# Rekenkameronderzoeken naar de HSL-Zuid, 2002-2014

# Algemene Rekenkamer volgt HSL-Zuid sinds 2001



Onderzoek naar HSL-Zuid



Spoorgerelateerd onderzoek

Onderzoek naar contract voor de bovenbouw van de HSL-Zuid, uitgevoerd als praktijkstudie binnen een breder onderzoek naar publiek-private samenwerking.

Onderzoek naar de risicoreservering van € 985 miljoen in de begroting van het Infrastructuurfonds 2003, bestemd voor het afdekken van financiële risico's bij de aanleg van de HSL-Zuid en de Betuweroute.

Onderzoek naar de vraag hoe onze aanbevelingen uit 2003 zijn opgevolgd door de minister van Verkeer en Waterstaat (VenW).

Onderzoek naar de sinds 2002 opgetreden tegenvallers, de beheersing van risico's rond de aanleg van de HSL-Zuid en de informatie die hierover door de minister van VenW is verstrekt aan de Tweede Kamer.

Onderzoek naar de vraag hoe de minister van VenW het opdrachtgeverschap heeft ingevuld binnen de nieuwe wijze van aansturing van ProRail per 1 januari 2008.

Onderzoek naar de in 2011 aan het spoor bestede rijksuitgaven, gericht op het in kaart brengen van verantwoordelijkheden en financieringsstromen.

Onderzoek naar de vraag hoe ProRail de subsidie besteed heeft voor aanleg, onderhoud, beheer en beveiliging van het spoorwagennet.

Onderzoek naar rollen die de Staat vervult bij de exploitatie van de HSL-Zuid (onder meer als concessieverlener en als aandeelhouder van de staatsdeelneming NV Nederlandse Spoorwegen).

Nieuwe financiële instrumenten in publiek-private samenwerking



Risicoreservering HSL-Zuid en Betuweroute



Onderzoek op verzoek Tweede Kamer

Terugblik Risicoreservering HSL-Zuid en Betuweroute



Risicobeheersing HSL-Zuid



Aansturing ProRail door Ministerie van VenW



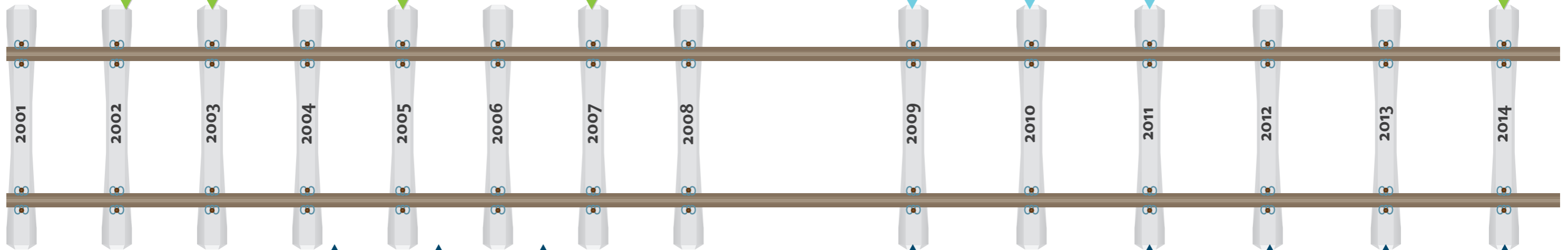
Overzicht van spooruitgaven in 2011



Besteding van spoorbudgetten door ProRail



Hogesnelheidslijn-Zuid: een rapportage in beeld



Belangrijke ontwikkelingen HSL-Zuid 2001-2014

2004  
Vervoerder High Speed Alliance (HSA) bestelt eerste hogesnelheidstreinen (V250-treinen met een maximumsnelheid van 250 km/uur) bij fabrikant AnsaldoBreda.

2005  
Onderbouw HSL-Zuid gereed.

2006  
Oplevering infrastructuur. Problemen met onder meer het treinbeveiligingssysteem ERTMS.

2009  
Start commercieel vervoer door vervoerder met tijdelijk materieel (met een maximumsnelheid van 160 km/uur) op een deel van het HSL-traject.

2011  
Vervoerder HSA dreigt failliet te gaan, sluit nieuw akkoord met de Staat.

2012  
V250-treinen (Fyra's) in dienstregeling opgenomen.

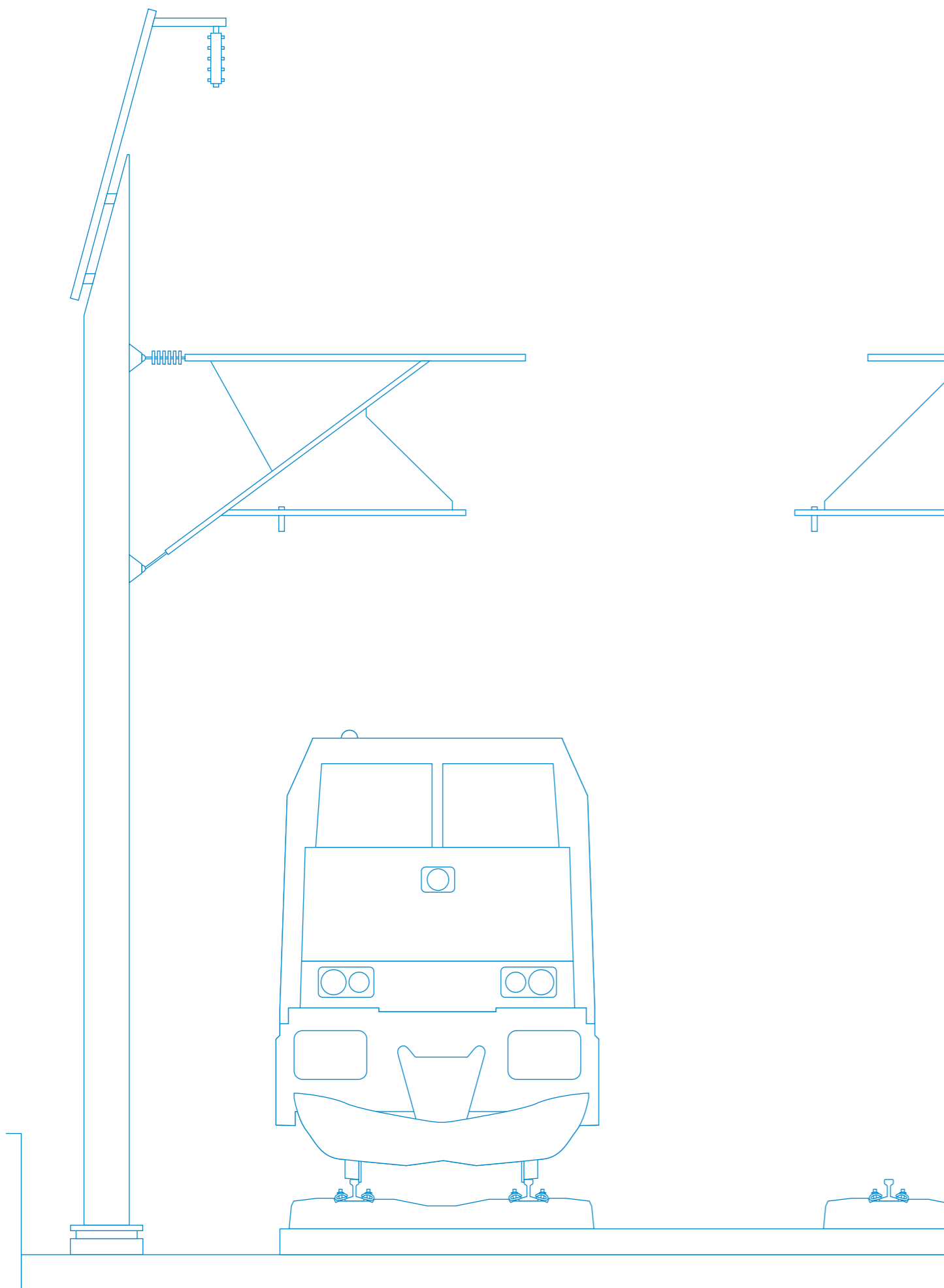
2013  
Uitval V250-treinen door ernstige mankementen, treinen uit dienst genomen. NS, moederbedrijf van HSA, stelt alternatief aan Staat voor.

2014  
Akkoord tussen NS, AnsaldoBreda en haar moederbedrijf Finmeccanica over oplossing geschil inzake V250-treinen.

## **i** Onderzoeken van de Tweede Kamer

De Tweede Kamer heeft een aantal onderzoeken uitgevoerd naar de HSL-Zuid, waaronder in 2004 het onderzoek van de tijdelijke commissie infrastructuurprojecten en in 2006 het onderzoek van de parlementaire werkgroep vervoer. Eind 2013 heeft de Tweede Kamer besloten een parlementaire enquête in te stellen naar aanleiding van de problemen met de Fyra-treinen.





# Deel 2

## Kerngegevens HSL-Zuid



# Het plan: met 300 km/uur richting Parijs

In 1994 besloot het kabinet dat de HSL-Zuid er moest komen. Vanaf dat moment was het een officieel project. Hoofddoel van het project was de aanleg van een spoorlijn waarover treinen met snelheden tot maximaal 300 km/uur zouden kunnen rijden.

De HSL-Zuid is het Nederlandse deel van het Europese netwerk van hogesnelheidslijnen. De HSL-Zuid verbindt Amsterdam via Antwerpen en Brussel met Parijs.

## Groot project

De Tweede Kamer heeft de aanleg van de HSL-Zuid in 1996 aangewezen als 'groot project'. De Tweede Kamer doet dit wanneer ze een project erg belangrijk vindt, omdat er veel geld mee gemoeid is en er belangrijke gevolgen voor de samenleving of het Rijk aan verbonden zijn. Een groot project brengt verplichtingen mee voor de verantwoordelijke minister. Minimaal één keer per half jaar moet een voortgangsrapportage uitgebracht worden.

Voorbeelden van andere grote projecten:

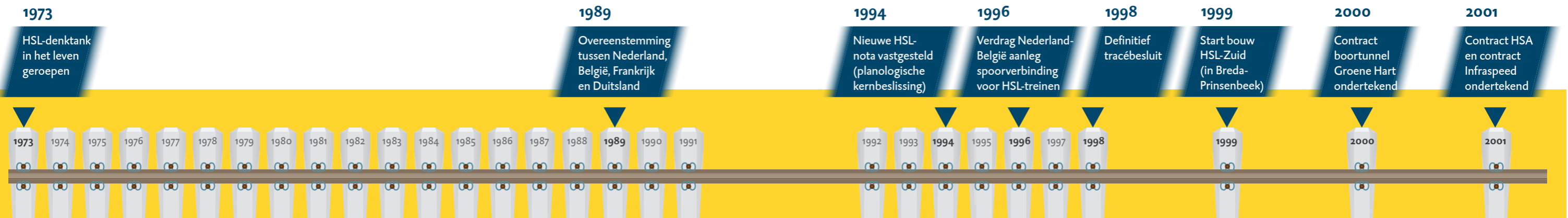
- vervanging F-16;
- aanleg Betuweroute;
- programma 'Ruimte voor de Rivier'.



### Totale lengte tracé 125 kilometer

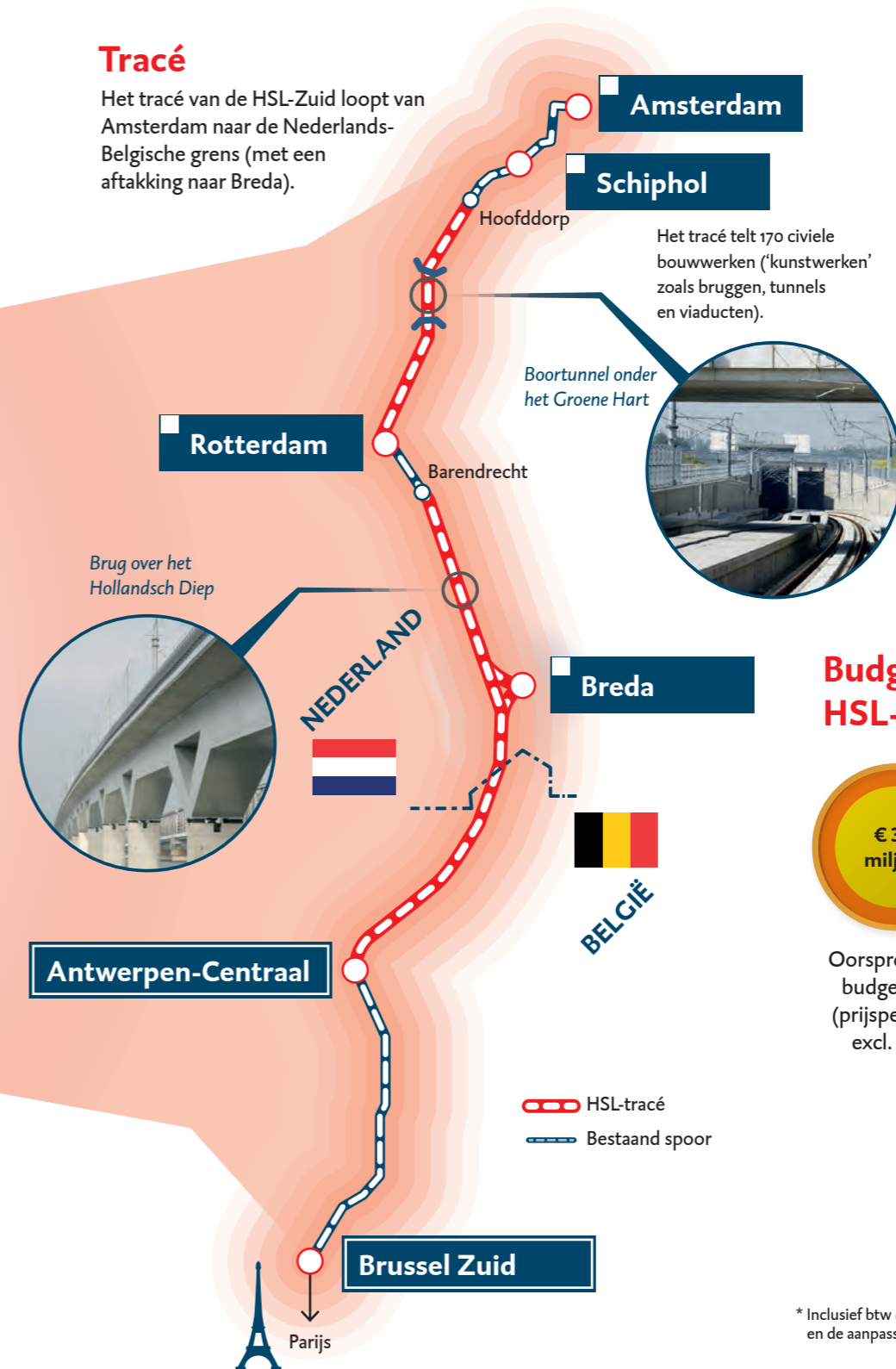


## Belangrijke ontwikkelingen HSL-Zuid 1973-2001



## Tracé

Het tracé van de HSL-Zuid loopt van Amsterdam naar de Nederlands-Belgische grens (met een aftakking naar Breda).



Het tracé telt 170 civiele bouwwerken ('kunstwerken' zoals bruggen, tunnels en viaducten).



## Budget Staat aanleg HSL-Zuid



Oorspronkelijk budget 1995 (prijspeil 1995, excl. btw)



Actueel projectbudget\* stand 31 december 2013

\* Inclusief btw (€ 0,9 miljard), indexeringen 1995-2013 (€ 1,1 miljard) en de aanpassingen aan de A4 en A16 (€ 1 miljard), prijspeil 2013

# Contracten HSL-Zuid per onderdeel

Voor de aanleg en het onderhoud van de infrastructuur en de exploitatie van de spoorlijn heeft de Nederlandse Staat contracten afgesloten met private partijen. Daarbij is het project HSL-Zuid gesplitst in drie onderdelen: vervoer, onderbouw en bovenbouw.

## Vervoer

De exploitatierechten van de HSL-Zuid heeft de Staat voor een periode van vijftien jaar gegund aan High Speed Alliance (HSA). In de concessieovereenkomst (gesloten in 2001) is bepaald dat de exploitatieperiode ingaat op de datum waarop de infrastructuur beschikbaar is voor commercieel personenvervoer. Dit is in 2009 gebeurd. HSA betaalt tot en met 2024 jaarlijks een vergoeding voor het gebruik van de HSL-infrastructuur.



High Speed Alliance  
.....HSA.....

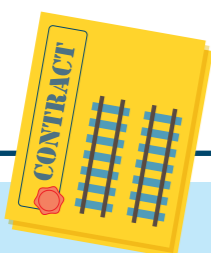
Concessieovereenkomst

## Onderbouw

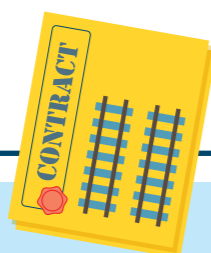
Het projectonderdeel 'onderbouw' omvat de aanleg van de fundering voor de HSL-Zuid. Ook de aanleg van bruggen en tunnels op het tracé horen bij dit onderdeel van het project. Tussen eind 1999 en begin 2001 heeft de Staat zeven onderbouwcontracten afgesloten: vijf voor de aanleg van de tracédelen, één voor de boortunnel onder het Groene Hart en één voor de aansluitingen van het HSL-spoor op het bestaande spoor. Dat laatste contract is gegund aan het consortium Infrarail, de overige contracten aan verschillende combinaties van bouwbedrijven.



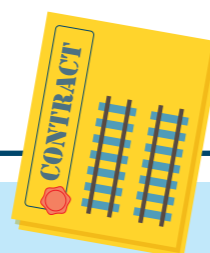
Koepelcontract (intentieovereenkomst)



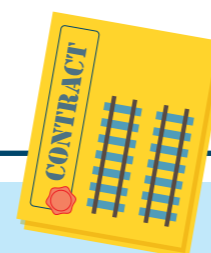
Noordelijk Holland  
Hoofddorp - Boortunnel Groene Hart



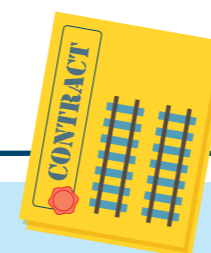
Zuid-Holland Midden  
Boortunnel - noordrand Rotterdam



Zuid-Holland Zuid  
Rotterdam - brug Hollandsch Diep



Brabant Noord  
Hollandsch Diep - Breda

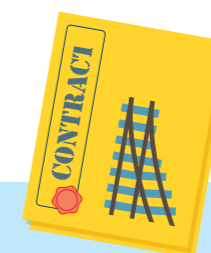


Brabant Zuid  
Breda - Belgische grens



Boortunnel Groene Hart

Verschillende combinaties van bouwbedrijven



Railaansluitingen

Infrarail

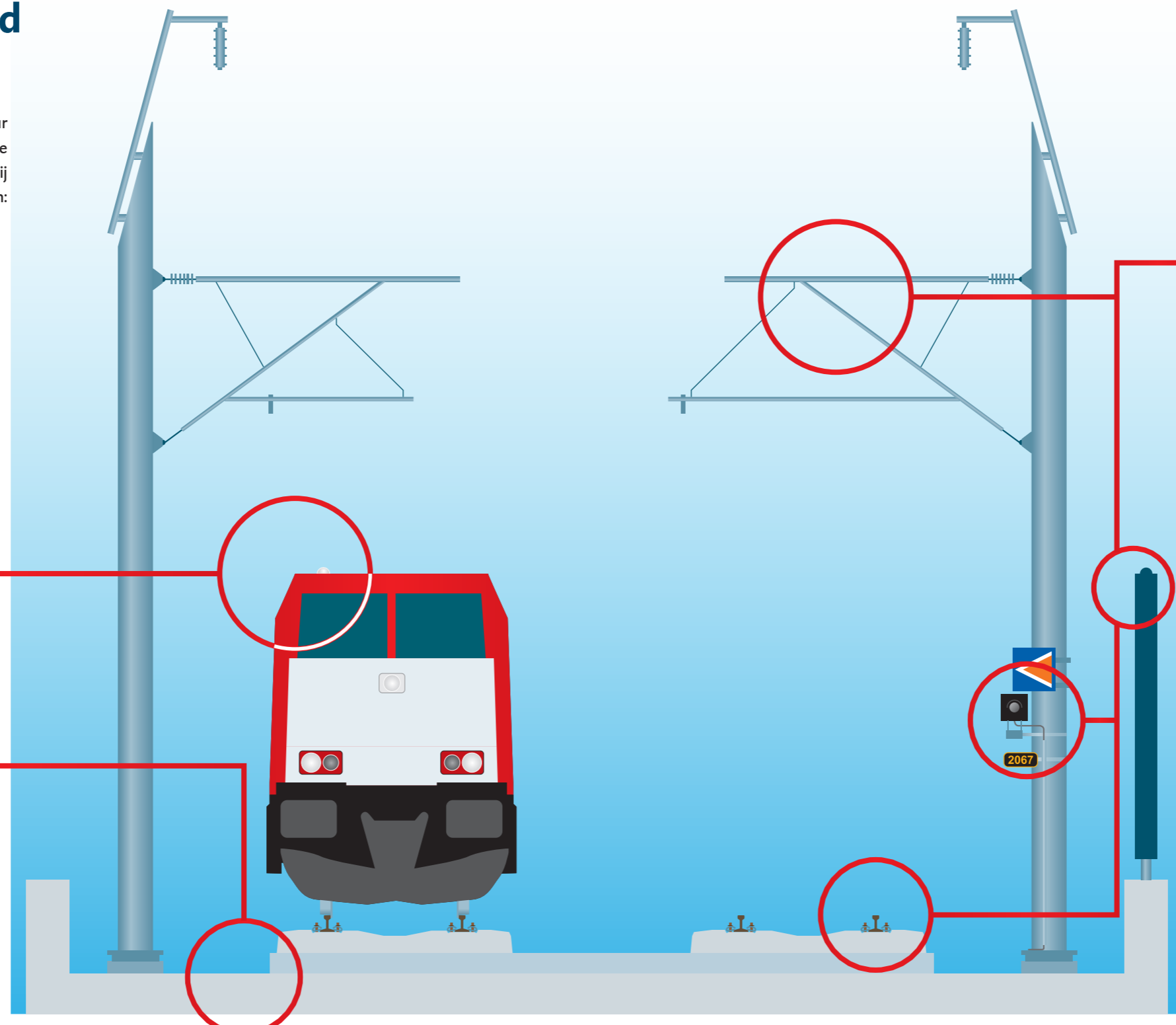
## Bovenbouw en onderhoud infrastructuur

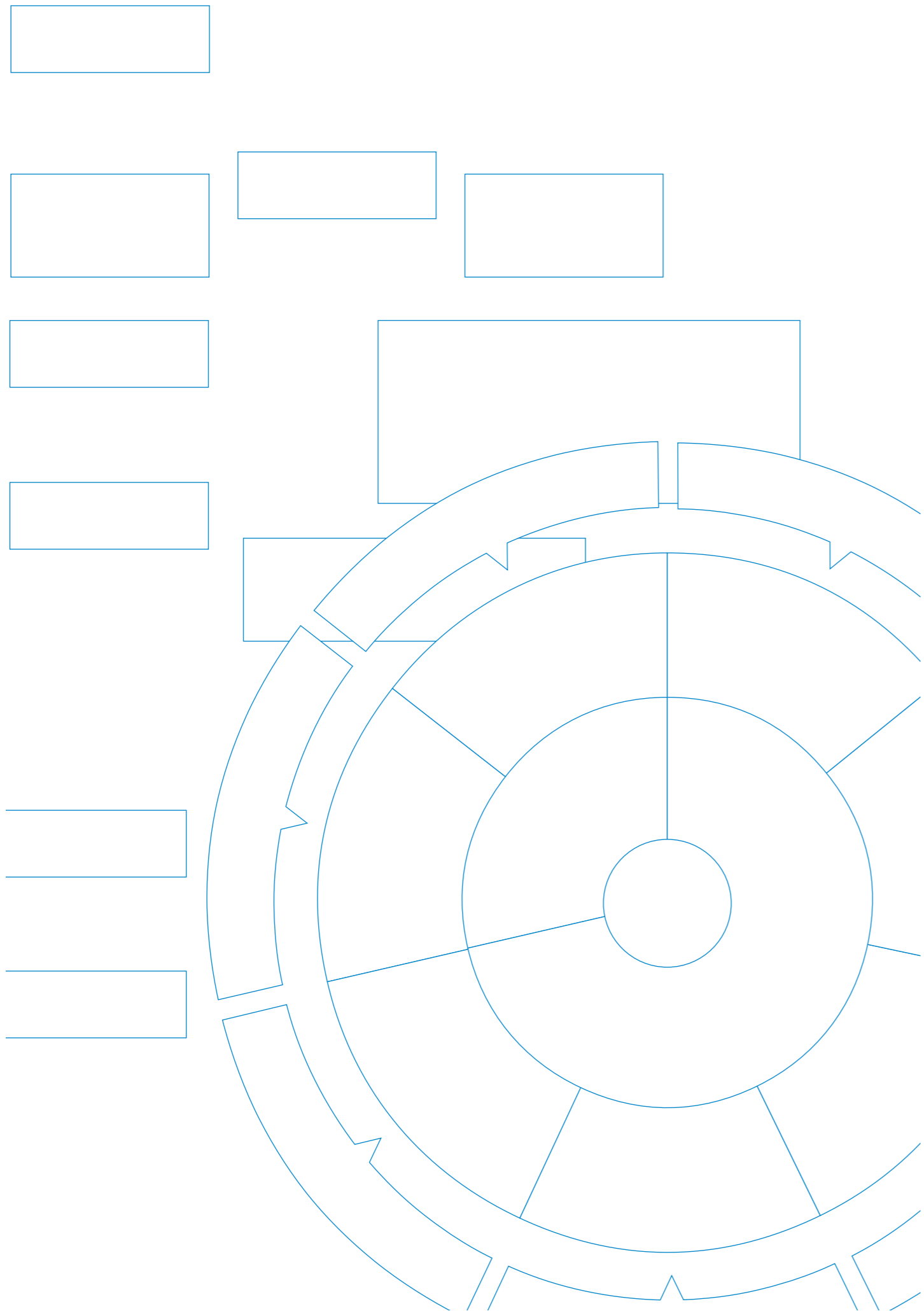
Het projectonderdeel 'bovenbouw' omvat de aanleg en het onderhoud van de rails, de bovenleidingen en transformatorstations, het communicatie-, beveiligings- en signaleringssysteem, de voorzieningen in de tunnelgebouwen en de noodvoorzieningen en ventilatiesystemen in tunnels. Voor dit alles heeft de Staat in 2001 een contract gesloten met het consortium Infrasppeed. Het contract loopt van 2001 tot 2031. Na de afronding van de aanleg van de bovenbouw betaalt de Staat aan Infrasppeed jaarlijks een bedrag voor het beschikbaar stellen van de bovenbouw van de HSL-Zuid en onderhoud van de gehele infrastructuur (zowel onderbouw als bovenbouw). Infrasppeed garandeert in ruil daarvoor een beschikbaarheid van de lijn voor 99,46% van de tijd.



Bovenbouw

INFRA SPEED





# Deel 3

## Spelers op het dossier HSL-Zuid en rollen van de Nederlandse Staat



# Belangrijke spelers op het dossier HSL-Zuid

Bij het dossier HSL-Zuid is een groot aantal publieke en private spelers betrokken. De belangrijkste publieke speler is de Nederlandse Staat.

**Europese Commissie**

Ziet toe op naleving wetgeving bij toekenning staatssteun en kan onderzoeken instellen bij vermoedens van staatssteun.

**Ministerie van Infrastructuur en Milieu**

**Eerste en Tweede Kamer**

**Ministerie van Financiën**

**ProRail**

Verantwoordelijk voor het spoorwagennet in Nederland. Contractmanagementteam ondergebracht bij ProRail beheert contract met Infrasppeed namens de Staat.

**INFRA SPEED**

Consortium van grote bedrijven als Fluor Infrastructure BV en BAM PPP Investments Nederland BV. Contractpartij voor aanleg bovenbouw en beheer & onderhoud infrastructuur HSL-Zuid. Ontvangt hiervoor beschikbaarheidsvergoeding van Ministerie van IenM.

**NS**

NS Reizigers

NS Financial Services Company

Dochterbedrijf van NS Groep NV. Leasemaatschappij voor rollend materieel. Gevestigd in Ierland. Least bij AnsaldoBreda gekochte hogesnelheidstreinen aan HSA.

**High Speed Alliance**

Samenwerkingsverband van NS Reizigers BV (95%) en KLM (5%). Houder vervoersconcessie HSL-Zuid. Betaalt Staat vergoeding voor gebruik van HSL-infrastructuur. Wordt opgeheven zodra concessies voor HSL en hoofdrailnet in 2015 worden samengevoegd.

## Externe partijen

**Lloyd's Register Rail Europe BV**

Advies- en ingenieursbureau. Bood technische ondersteuning aan NSFSC, HSA en NMBS tijdens bouwproces V250-hogesnelheidstreinen (Fyra's)

**Lloyd's Register Nederland BV**

Door NS en NMBS ingehuurde keuringsinstantie voor V250-hogesnelheidstreinen (Fyra's)

## Buitenlandse partijen

**FINMECCANICA**

Moederbedrijf van AnsaldoBreda

**AnsaldoBreda**

Door NS Financial Services Company en Belgische spoorwegen (NMBS) gecontracteerde fabrikant voor levering V250-hogesnelheidstreinen (Fyra's)

**Belgische Staat**

**NMBS**

Belgische spoorvervoerder

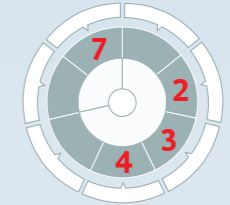
**Overige Belgische partijen**

Waaronder:

- Dienst Veiligheid en Interoperabiliteit der Spoorwegen (DVIS): Belgische toezichthouder op het spoor
- Infrabel: Infrastructuurbeheerder Belgische spoorwagennet

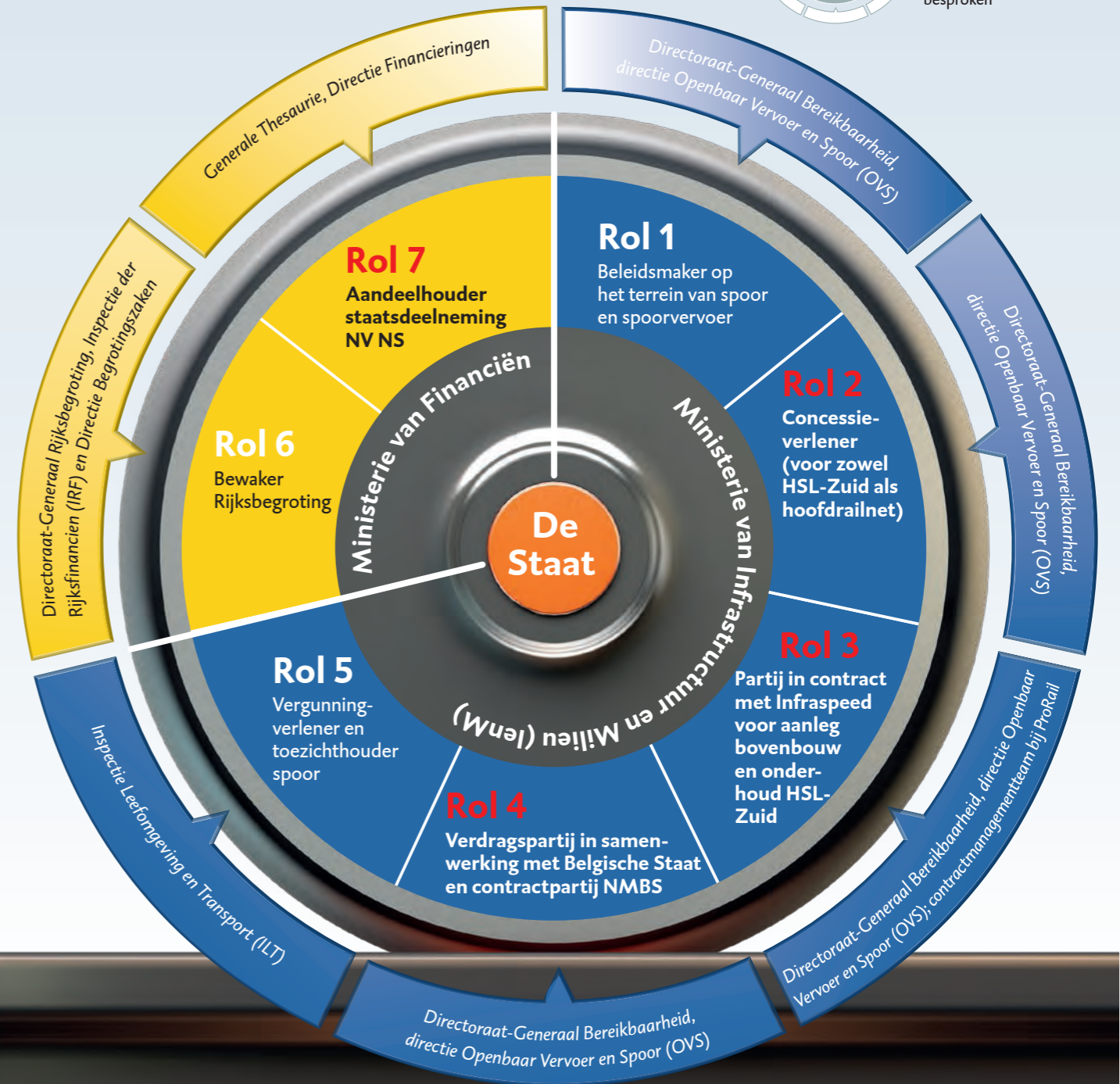
# Rollen van de Nederlandse Staat

De Staat speelt diverse rollen op het dossier. Deze rollen worden in de praktijk ingevuld door verschillende onderdelen van de Ministeries van IenM en Financiën.



Rollen van de Staat (1-7)

Rood cijfer: Rol van de Staat die in dit rapport wordt besproken



Generale Thesaurie, Directie Financieringen

Directoraat-Generaal Bereikbaarheid, directie Openbaar Vervoer en Spoor (OVS)

Directoraat-Generaal Rijksbegroting, Inspectie der Rijksfinancien (IRF) en Directie Begrotingszaken

Directie Openbaar Vervoer en Spoor (OVS)

Ministerie van Financiën

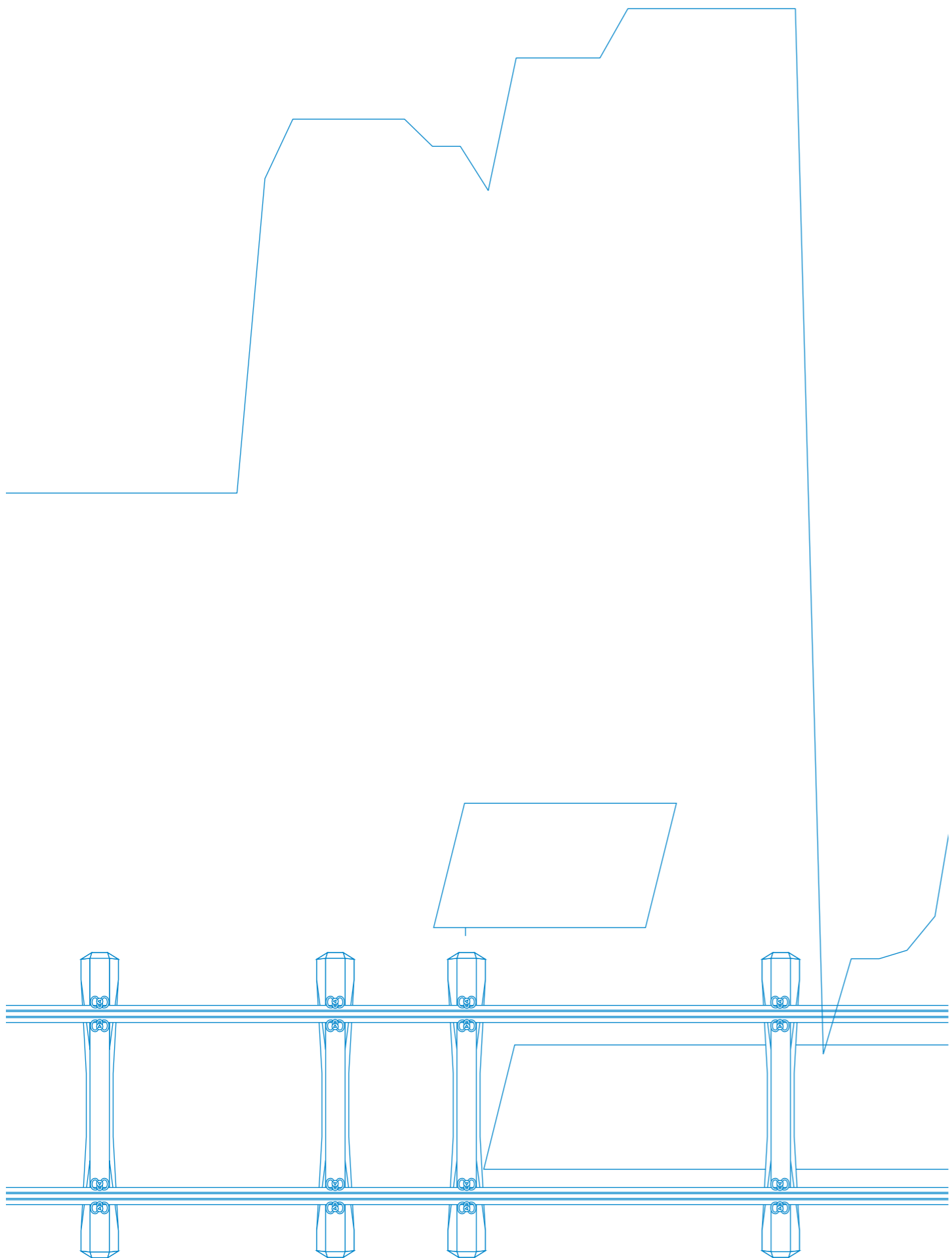
Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM)

Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)

Directoraat-Generaal Bereikbaarheid, directie Openbaar Vervoer en Spoor (OVS), contractmanagementteam bij ProRail

Directoraat-Generaal Bereikbaarheid, directie Openbaar Vervoer en Spoor (OVS)

Directoraat-Generaal Bereikbaarheid, directie Openbaar Vervoer en Spoor (OVS)



# Deel 4

## Rol van de Nederlandse Staat als concessieverlener

# De concessie voor het vervoer op de HSL-Zuid

In 1999 besloot het kabinet om de exploitatie van de HSL-Zuid openbaar aan te besteden. High Speed Alliance (HSA) bracht het hoogste bod uit, won de aanbesteding en werd daarmee 'concessiehouder'. In 2001 sloot de Staat met HSA een concessieovereenkomst. Afsproken werd dat de concessie in 2006 in werking zou treden. Vanwege verschillende vertragende factoren werd de concessieovereenkomst uiteindelijk pas op 1 juli 2009 omgezet in een publiekrechtelijke concessie. De concessie in deze vorm moest al snel weer worden aangepast, omdat begin 2013 de snelle V250-treinen (Fyra's) waarmee HSA reed vanwege ernstige mankementen uit dienst werden genomen. Eind 2013 werden met alle partijen nieuwe afspraken gemaakt over de bediening van het hogesnelheidsstracé.

## Rol 2 Concessieverlener (voor zowel HSL-Zuid als hoofdrailnet)

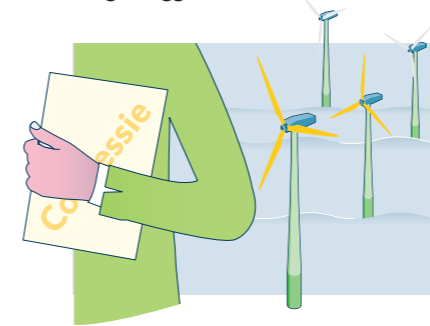


Deze aangepaste concessie zal per 2015 worden beëindigd en worden ondergebracht in de concessie van het hoofdrailnet, die voor tien jaar is gegund aan de NS.

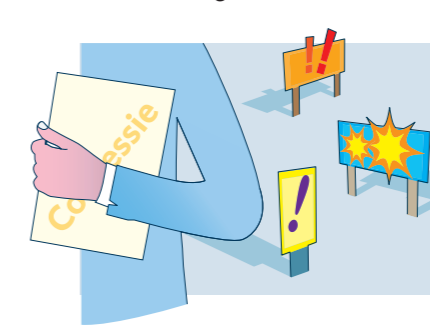
## Een concessie, wat is dat?

Een concessie is een vergunning waarmee de overheid een partij het recht geeft om exclusief bepaalde diensten te verlenen. De concessiehouder krijgt daartoe dus het alleenrecht. Voorbeelden:

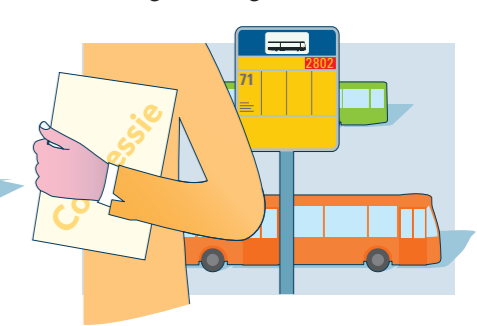
Een vergunning om ergens een windturbinepark aan te mogen leggen



Een vergunning om een bepaald gebied van buitenreclame te mogen voorzien



Een vergunning om het busvervoer in een regio te mogen verzorgen



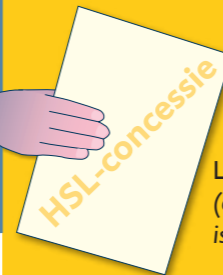
Minister van IenM  
Directoraat-Generaal  
Bereikbaarheid

### Partij 1

Concessieverlener

**Belang van de Staat**  
Goede dienstverlening op de HSL-Zuid

### Kern van de afspraken in de HSL-concessie



Looptijd: 15 jaar  
(oorspronkelijk; concessie  
is vroegtijdig beëindigd)

### Instrumenten van de Staat als concessieverlener om invloed uit te oefenen op HSA:



Oplegging van een 'last onder dwangsom' van maximaal € 5 miljoen per kwartaal als HSA de kwaliteitsnormen structureel niet haalt en wanneer dit toerekenbaar is aan HSA



Intrekking van de concessie als HSA de kwaliteitsnormen structureel niet haalt en wanneer dit toerekenbaar is aan HSA, wanneer HSA failliet is of wanneer HSA afspraken uit de concessie niet nakomt



Beroep op bindend-adviesprocedure (i.e. een bindende uitspraak in een geschil door een college van adviseurs)

### De Staat verleent aan HSA:

- Het alleenrecht om op de infrastructuur binnenlandse hogesnelheidsdiensten uit te voeren



- Het recht op de opbrengsten van het HSL-vervoer (kaartjesverkoop), die HSA voor de corridor Amsterdam-Brussel deelt met de NMBS



### Partij 2

Concessiehouder



**Belang van HSA**  
Renderende uitvoering van de dienstverlening op de HSL-Zuid

### HSA verplicht zich jegens de Staat tot:

- Het verzorgen van een nationale en internationale vervoersdienst over de HSL-Zuid van goede kwaliteit. Vastgelegd zijn onder meer:
  - het aantal treinen;
  - de stiptheid van de treinen;
  - de maximale rijtijden per traject;
  - de beschikbaarheid van zitplaatsen, en
  - minimale klanttevredenheid.

- Het aangaan van een samenwerkingsverband met de Belgische vervoerder NMBS



- Het (tijdig) bestellen van de HSL-treinen



- Het jaarlijks betalen van een gebruiksvergoeding



### Instrumenten van HSA als concessiehouder om invloed uit te oefenen op de Staat:



Verzoek aan de Staat om de concessie in te trekken vanwege voortdurende overmacht (zoals natuurrampen die de HSL-Zuid vernietigen) of vanwege het niet of onvoldoende beschikbaar zijn van de afgesproken HSL-capaciteit

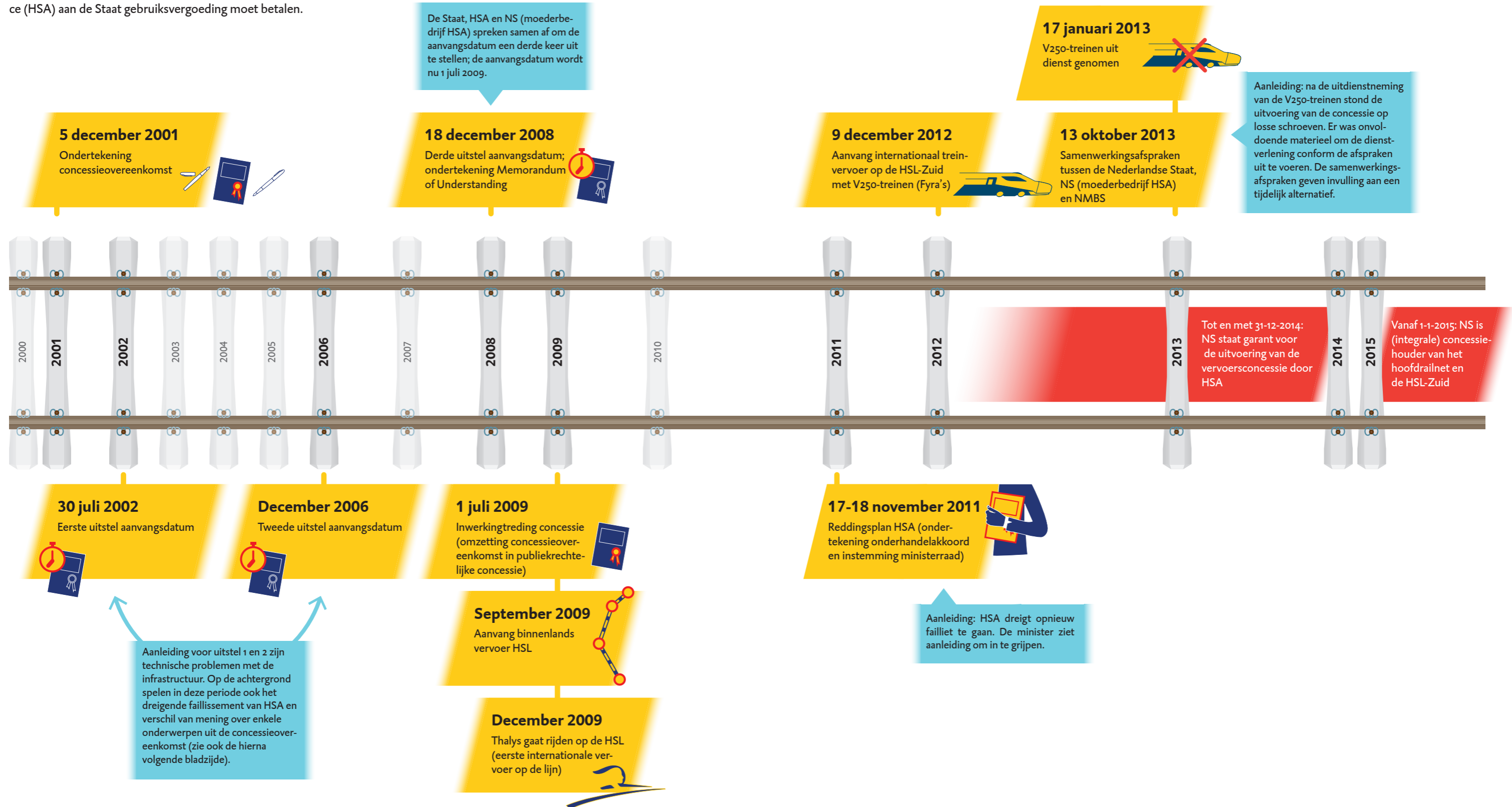


Beroep op bindend-adviesprocedure (i.e. een bindende uitspraak in een geschil door een college van adviseurs)

# Ontwikkelingen in de concessie

Sinds 2001

Sinds de ondertekening in december 2001 heeft de concessie verschillende wijzigingen ondergaan. De meeste wijzigingen hebben betrekking op uitstel van de aanvangsdatum. Dat is de datum waarop de treinen moeten rijden en High Speed Alliance (HSA) aan de Staat gebruiksvergoeding moet betalen.





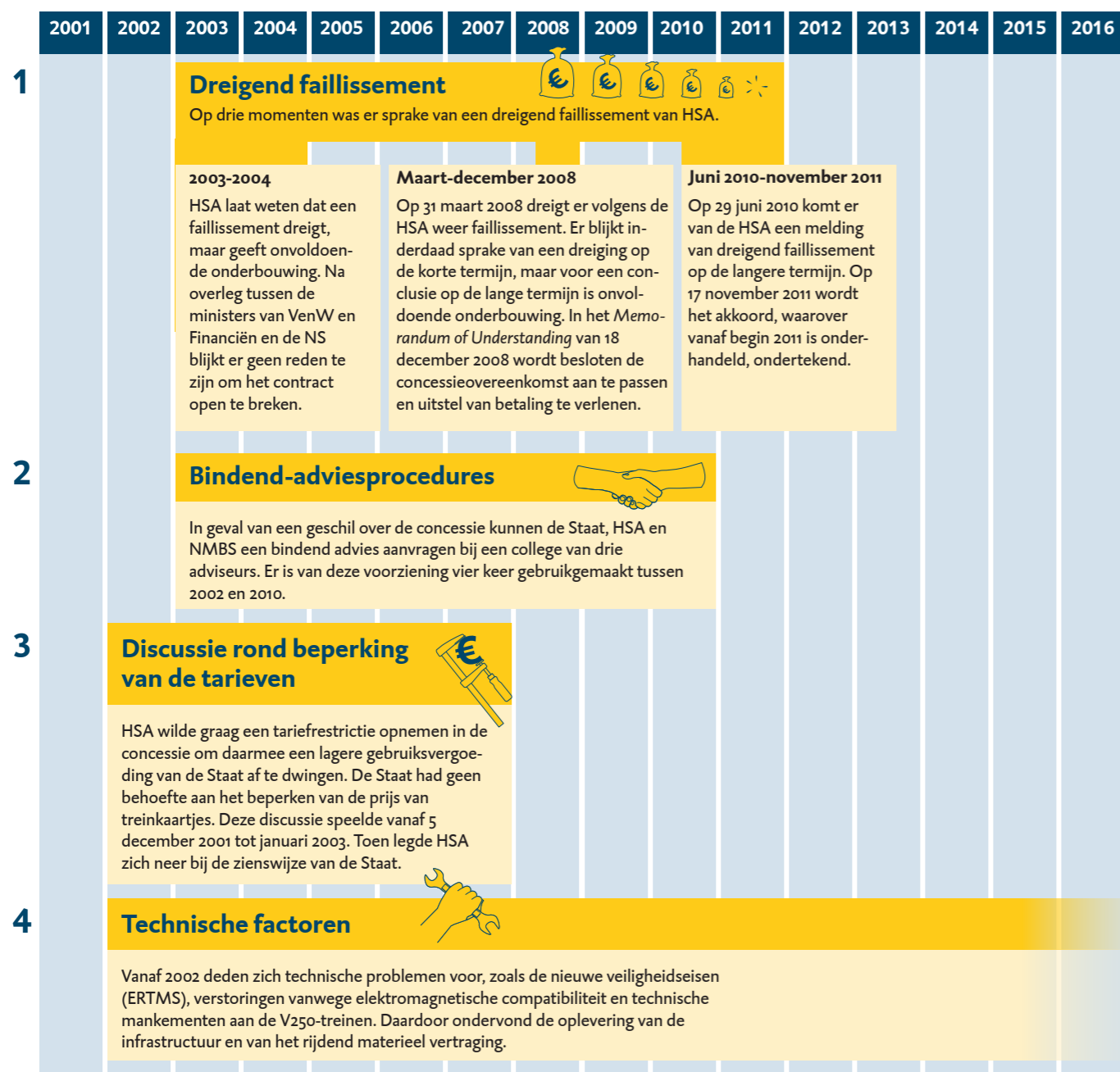
## Problemen bij realiseren van een werkend vervoerssysteem

De inwerkingtreding van de exploitatie van het HSL-vervoer is anders gelopen dan gepland. In de periode na 2001 speelden verschillende problemen, waaronder het dreigende faillissement van HSA, verschillende bindend-adviesprocedures over meningsverschillen tussen de partijen, de discussie over de prijs van de treinkaartjes en technische complicaties rond het treinbeveiligingssysteem ERTMS en de zogeheten elektromagnetische compatibiliteit (EMC).

### Huidige stand van zaken

In 2014 staat NS nog garant voor HSA en trekken ze gezamenlijk op als concessiehouder (in de praktijk doet de NS dit alleen).

Vanaf 2015 zal de NS concessiehouder worden van de HSL-Zuid (en het hoofdtrainnet). Aan de inhoud van de concessie wordt thans (voorjaar 2014) nog gewerkt.



## Ontvangsten voor de Staat: vergoeding voor het gebruik van de HSL-Zuid

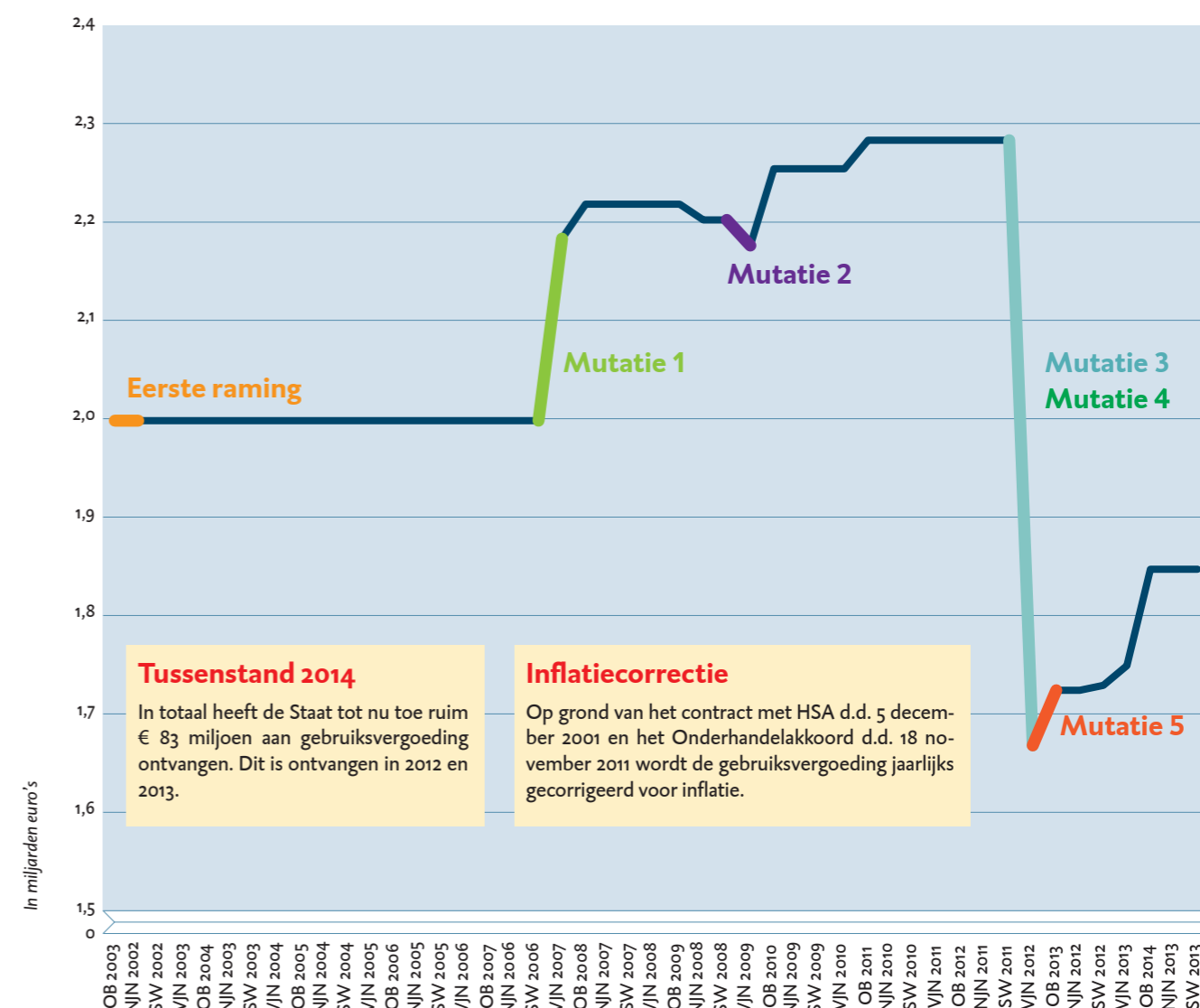
Vervoerder HSA betaalt een vergoeding voor het gebruik van de HSL-Zuid aan de Nederlandse Staat. Dit heet een gebruiksvergoeding, ook wel concessievergoeding genoemd. Door

allerlei gebeurtenissen is zowel de hoogte van de totale geraamde gebruiksvergoeding als de periode waarin de Staat deze gebruiksvergoeding zou ontvangen gewijzigd.

### Ontwikkeling van de totale geraamde gebruiksvergoeding

In onderstaande grafiek is weergegeven hoe de geraamde gebruiksvergoeding zich heeft ontwikkeld in de loop van de tijd. Op een aantal momenten is het totaal aan geraamde gebruiksvergoeding veranderd door middel van zogenaamde mutaties, wijzigingen in de

administratie van het Ministerie van IenM. In de grafiek zijn de eerste raming van de gebruiksvergoeding aangegeven en de standen na de vijf belangrijkste mutaties. In de figuur op de volgende bladzijde worden deze wijzigingen toegelicht. Zie ook bijlage 2 van dit rapport.



Begrotingswijzigingen worden op vier momenten in het jaar doorgevoerd: bij het vaststellen van de voorjaarsnota (VJN), de ontwerp-begroting (OB), de najaarsnota (NJA) en de slotwet (SW). In de voorjaarsnota en ontwerp-begroting worden meerjarige begrotingswijzigingen doorgevoerd. In de najaarsnota worden wijzigingen op het lopende begrotingsjaar uitgevoerd en bij slotwet stelt het parlement de realisatie van het gehele jaar vast.

Deze grafiek is gebaseerd op de interne begrotingsadministratie en de extracomptabele contractadministratie van het Ministerie van IenM.

# Ontvangsten voor de Staat: vergoeding voor het gebruik van de HSL-Zuid

## Toelichting op de belangrijkste wijzigingen in de administratie van lenM

Onderstaande grafieken geven een toelichting op de belangrijkste wijzigingen c.q. mutaties in de administratie die het Ministerie van lenM bijhoudt van de vergoeding die de Staat ontvangt voor het gebruik van de HSL-Zuid. Overigens loopt

de HSL-concessie tot 2025, maar verwerkt het Ministerie van lenM de vergoeding – conform de looptijd van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) – administratief tot 2028.

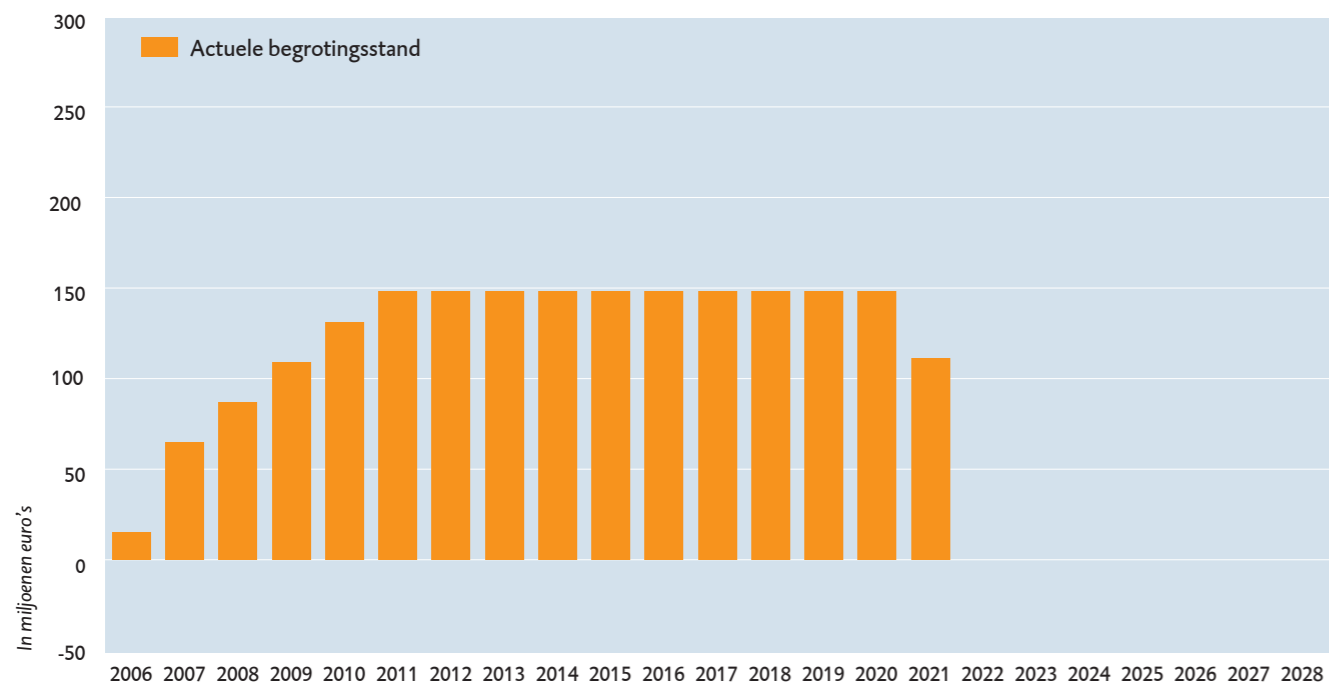
Zie bijlage 2 voor een gedetailleerde weergave van de belangrijkste wijzigingen. In een achtergronddocument bij dit rapport hebben wij een totaaloverzicht van de belangrijkste wijzigingen opgenomen. Dit achtergronddocument is te vinden op onze website: [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)



## Eerste raming ontvangsten gebruiksvergoeding - Ontwerpbegroting 2003

Dit betreft de raming van de gebruiksvergoeding conform de concessieovereenkomst van 5 december 2001. De cijfers zijn gebaseerd op prijspeil 2000. In latere jaren worden de cijfers gecorrigeerd naar dan geldende prijspeilen conform de concessieovereenkomst. Deze eerste raming betreft circa € 2 miljard aan ontvangsten. De opbouw van de ontvangsten

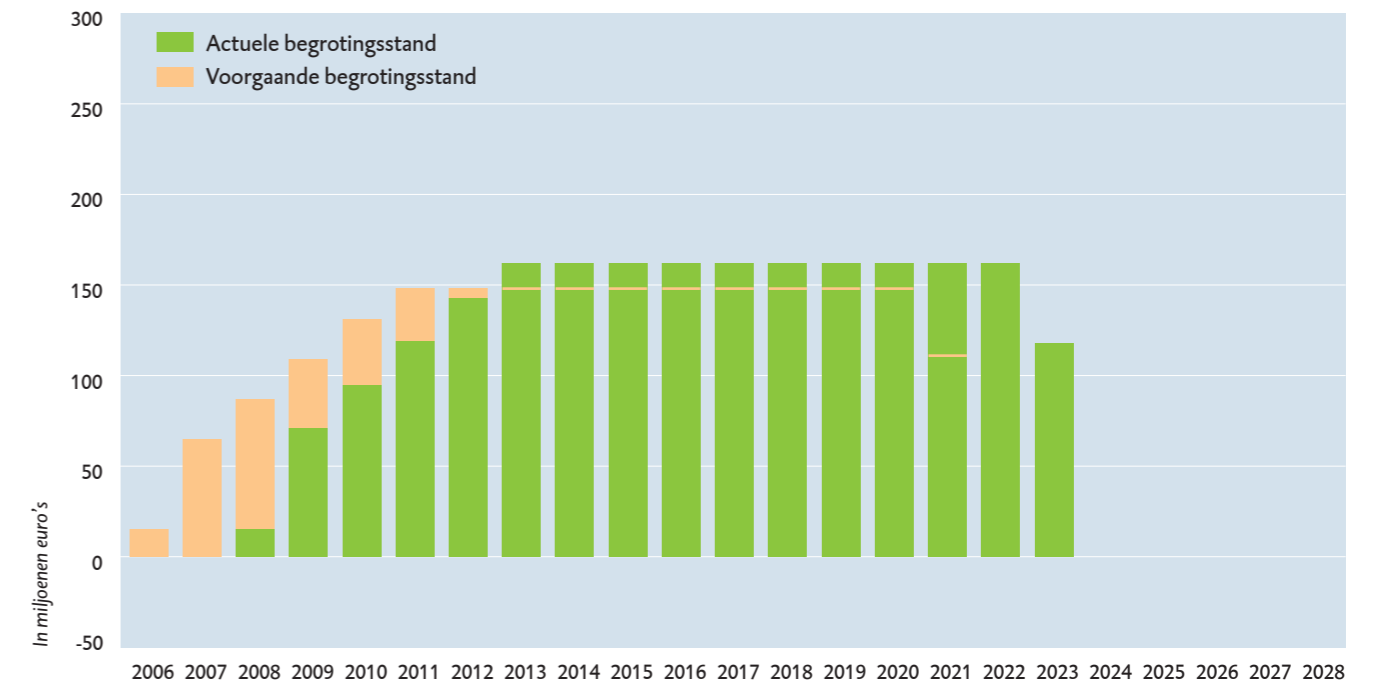
voor de Staat in de eerste jaren van de concessieperiode houdt verband met de tussen HSA en de Staat overeengekomen 'ingroeikorting'. In 2021 worden de laatste ontvangsten geraamd, omdat verwacht werd dat de vijftienjarige concessie per 1 oktober 2006 zou beginnen en per 1 oktober 2021 zou eindigen.



## Mutatie 1 - Voorjaarsnota 2007

Het effect van deze mutatie op het totaal van de geraamde inkomsten bedraagt circa €185 miljoen positief. Deze positieve bijstelling is vooral het gevolg van indexering van de gebruiksvergoeding naar prijspeil 2006.

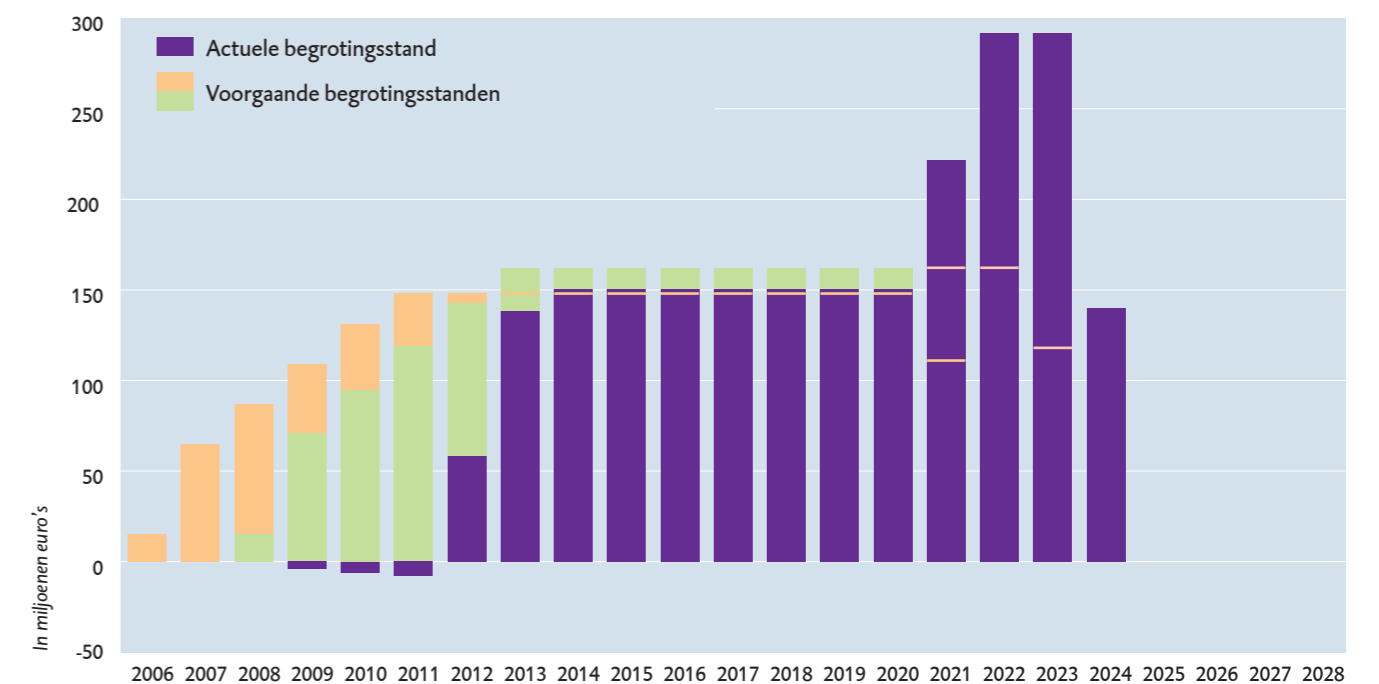
Daarnaast is sprake van het (budgetair neutraal) in de tijd naar achter schuiven van de raming in verband met uitstel van de aanvangsdatum vervoer naar 1 oktober 2008.



## Mutatie 2 - Voorjaarsnota 2009

Deze wijziging heeft voornamelijk te maken met elementen uit het Memorandum of Understanding (MoU). Het effect van deze mutatie op het totaal van de geraamde ontvangsten bedraagt circa € 25 miljoen negatief. Dit effect bestaat grotendeels uit 'een plus' van €152,68 miljoen in verband met geraamde rente-ontvangsten (te ontvangen in 2021-2024) in verband met verleend uitstel van betaling van de gebruiksvergoeding op grond van het Memorandum of Understanding, 'een plus' van € 35,49 miljoen in verband met de indexering van de gebruiksvergoeding naar

prijspeil 2008 en een 'min' van € 223,99 miljoen in verband met een verlaging van de gebruiksvergoeding in verband met langere reistijden in België en minder treinen naar Parijs. Daarnaast is sprake van het (budgetair neutraal) in de tijd naar achteren schuiven van inkomsten. Dit laatste op grond van het Memorandum of Understanding (uitstel van betaling van de gebruiksvergoeding en uitstel van de aanvangsdatum vervoer naar 1 juli 2009).

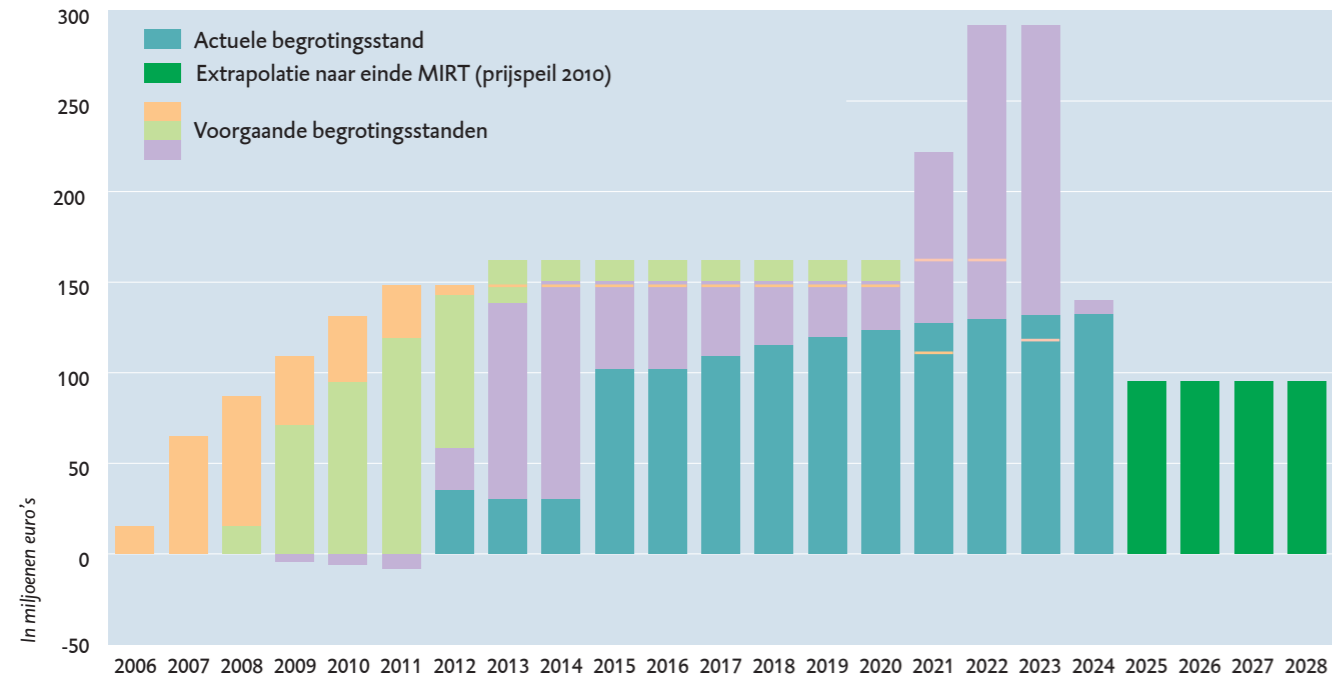


## Mutatie 3 en 4 - Voorjaarsnota 2012

Mutatie 3 betreft voornamelijk de gevolgen van het onderhandelakkoord. Het effect van deze mutatie op het totaal van de geraamde ontvangsten bedraagt € 995,95 miljoen negatief en bestaat uit de volgende bestanddelen: vervallen rente uitstelregeling op grond van het MoU (€ 155,24 miljoen negatief), verlenging van de concessieperiode tot eind 2024 (€ 47,65 miljoen positief), verlaging van de gebruiksvergoeding (€ 1.133,27 miljoen negatief), rentevergoeding van de uitstelregeling op grond van het onderhandelakkoord (€ 69,34 miljoen positief) en een rendementsafhankelijke en extra bijdrage van de NS (€ 175,58 miljoen positief). Daarnaast is sprake van het (budgettair neutraal) in de tijd naar voren en naar achteren schuiven van ontvangsten. Het naar voren schuiven betreft het terugdraaien van de uitstelregeling op grond van het Memorandum of Understanding.

Het naar achteren schuiven betreft de 'nieuwe' uitstelregeling op grond van het onderhandelakkoord. Per saldo wordt in de tijd meer naar achteren geschoven dan naar voren, waarbij wordt aangetekend dat de nieuwe uitstelregeling eerder moet worden terugbetaald (start terugbetaling in 2015) in vergelijking tot de uitstelregeling op grond van het MoU (start terugbetaling in 2020).

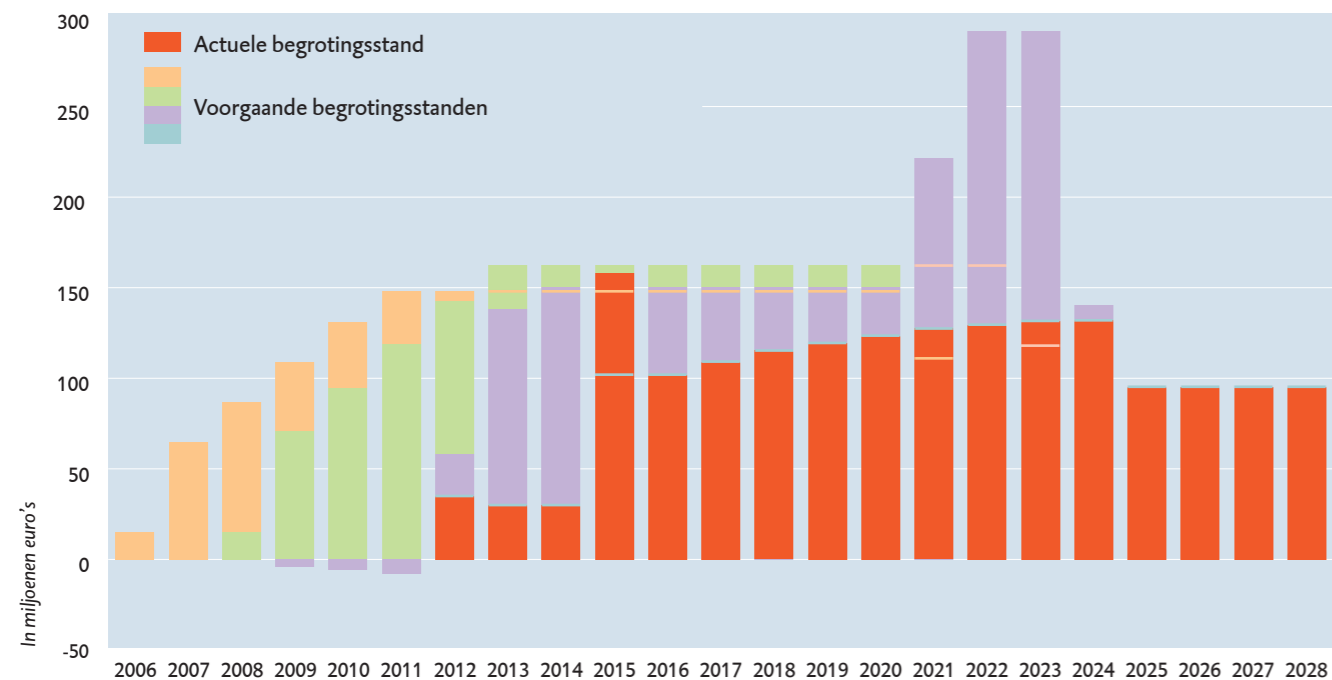
Mutatie 4 betreft de gevolgen van het onderhandelakkoord. Het effect van deze mutatie op de geraamde ontvangsten bedraagt € 381,20 miljoen positief en betreft de extrapolatie (voortzetting van de raming) van de gebruiksvergoeding naar het einde van de looptijd van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT).



## Mutatie 5 - Ontwerpbegroting 2013

Onderhandelakkoord (addendum onderhandelakkoord; correctieregeling energie). Het effect van deze mutatie op de in totaal geraamde ontvang-

sten bedraagt € 56 miljoen positief. Deze ontvangsten zijn conform het onderhandelakkoord toegevoegd aan de raming voor het jaar 2015.



## Deel 5

# Rol van de Nederlandse Staat als partij in het contract met Infrasppeed

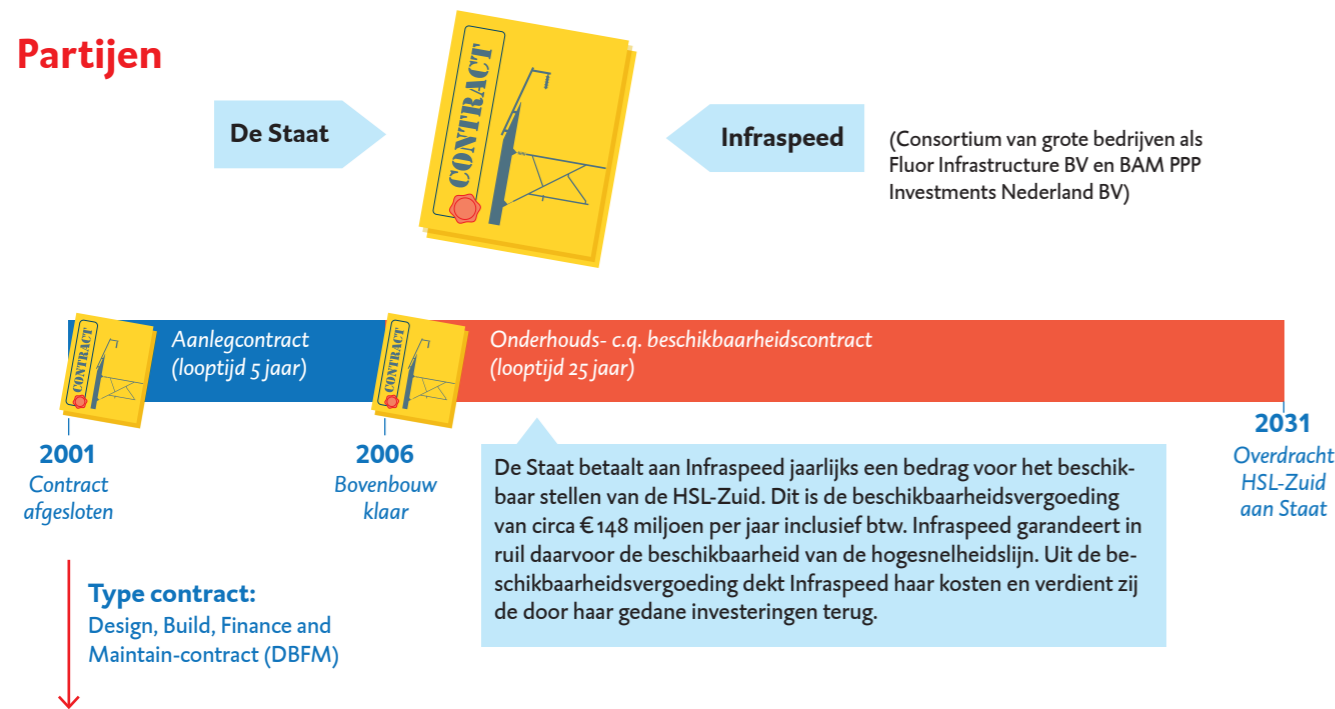
# Aanleg bovenbouw en onderhoud HSL-Zuid: contract voor dertig jaar

In 2001 heeft de Nederlandse Staat een langlopend contract gesloten met het consortium Infrasppeed. Het contract omvat zowel de aanleg en de financiering van de bovenbouw als het onderhoud van de gehele infrastructuur van de HSL-Zuid (zowel onderbouw als bovenbouw). De projectdirectie HSL-Zuid van Rijkswaterstaat heeft het contract met Infrasppeed tot 2007 beheerd. In 2007 is het beheer overgedragen aan een speciaal contractmanagementteam dat is ondergebracht bij ProRail.

**Rol 3**  
Partij in contract met Infrasppeed voor aanleg bovenbouw en onderhoud HSL-Zuid

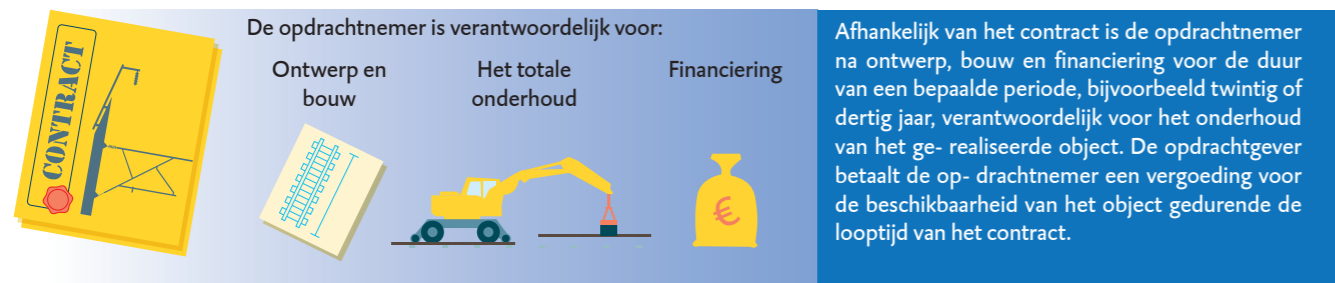


## Partijen



## Wat is een DBFM-contract?

DBFM-contracten zijn een relatief nieuwe vorm van publiek-private samenwerking. Sinds 1998 stimuleert de minister van Financiën de toepassing ervan. Het is een geïntegreerde contractvorm\*. De HSL-Zuid is tot dusver het enige spoorproject waarbij deze contractvorm is gebruikt.



Toepassing van DBFM-contracten binnen het Rijk is mogelijk bij:



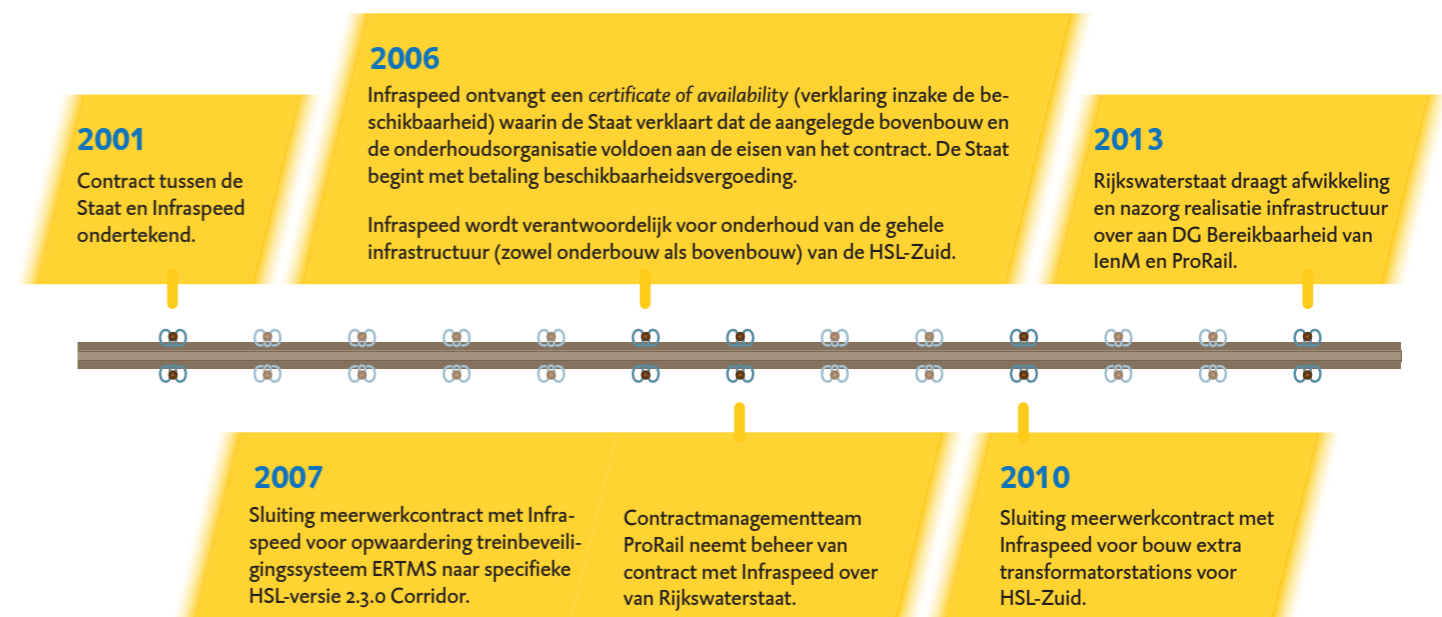
\* Voor meer informatie over deze contractvorm verwijzen wij naar ons rapport Contractmanagement bij DBFMO-projecten uit 2013.

## Hoe zit het DBFM-contract met Infrasppeed in elkaar?

Het DBFM-contract met Infrasppeed is een prestatiecontract. Infrasppeed moet een aantal prestaties leveren om de beschikbaarheidsvergoeding te ontvangen.

Prestaties	Prestatie geleverd	Prestatie niet geleverd
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Garanderen van de beschikbaarheid van de HSL-Zuid</b></li> </ul> <p>Contractueel vastgelegde beschikbaarheid: <b>99,46% van de tijd</b></p>	<p>'Bonusminuten' bij prestatie boven afgesproken percentage</p> <p>+ </p> <p>Drie maanden houdbaar; inwisselbaar wanneer de beschikbaarheid te laag is.</p>	<p>Inzetten bonusminuten </p> <p>Bonusminuten op? Geldboete van maximaal 80% van de beschikbaarheidsvergoeding </p> <p>Performance drie maanden achtereen onder de 90%? Intrekking beschikbaarheids-certificaat </p>
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Onderhouden HSL-infrastructuur</b></li> </ul>	-	Boete
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Voldoen aan veiligheidseisen</b></li> </ul>	Verlenging veiligheidscertificaat	Intrekken veiligheidscertificaat
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Maandelijkse rapportages opleveren</b></li> </ul>	-	-

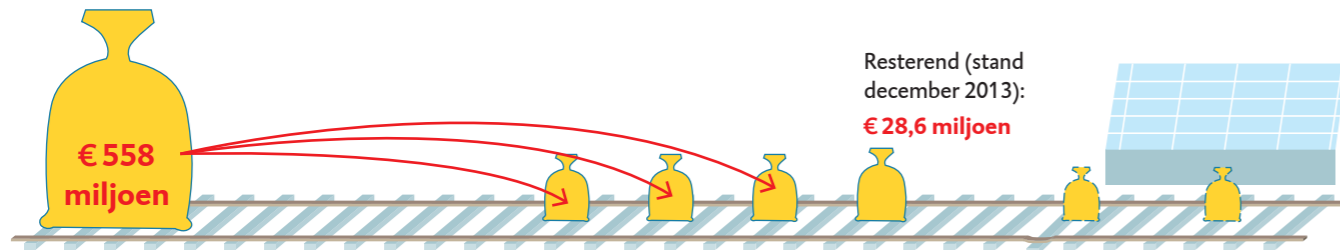
## Belangrijke ontwikkelingen in contractrelatie Staat-Infrasppeed



## Recente ontwikkelingen infrastructuur

### Uitputting van de risicoreservering\* HSL-Zuid

Gereserveerd voor meerkosten in 2003:



#### Wel bestemd voor:

- Tegenvallers die te maken hebben met de realisatie van de infrastructuur



#### Niet bestemd voor:

- Extra uitgaven in verband met het contract met Infrasppeed (zoals hogere onderhoudskosten door gewijzigde eisen aan de bovenbouw)
- Kosten die samenhangen met het vervoer over de HSL-Zuid

#### Uitkering

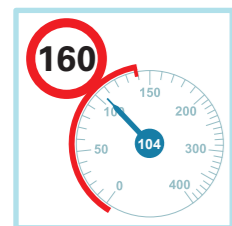
Er worden, na goedkeuring door de Tweede Kamer, in tranches bedragen overgeheveld uit de risicoreservering naar het projectbudget. Zo is er in 2013 €10 miljoen overgeheveld in verband met geluidsmaatregelen in Lansingerland (waar de omwonenden geluidsoverlast ervaren van de HSL-treinen) en de afwikkeling van schades.

#### Toekomst

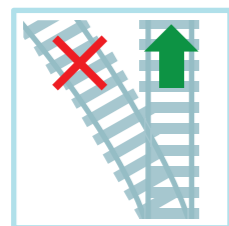
Naar verwachting zal er de komende jaren nog verschillende keren een beroep worden gedaan op de risicoreservering in verband met mogelijke zettingen in (of verplaatsingen van) de ondergrond van de spoorbaan en met het oog op de aanpak van de geluidsproblematiek langs de lijn.

### Invoering ERTMS op Nederlandse spoor: nieuw groot project

ERTMS (voluit: European Rail Traffic Management System) is de Europese standaard voor treinbeveiliging. Op de HSL-Zuid, de Betuweroute en de Hanzelijn wordt al gebruikgemaakt van ERTMS. Het systeem verkleint de kans op menselijke fouten in tal van situaties:



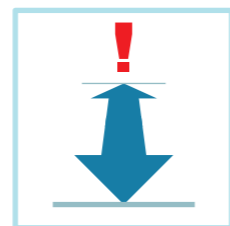
De machinist ziet op een scherm hoe hard hij mag rijden.



De machinist ziet op een scherm of het spoor vrij is.



Er wordt automatisch ingegrepen als de trein te hard rijdt.



Er wordt automatisch ingegrepen als de trein te dicht achter een andere trein rijdt.



Een trein kan niet meer door een rood sein rijden.

€2,5 miljard

Het kabinet heeft besloten ERTMS vanaf 2016 gefaseerd in te voeren op andere spoorlijnen. Hiervoor is €2,5 miljard gereserveerd.



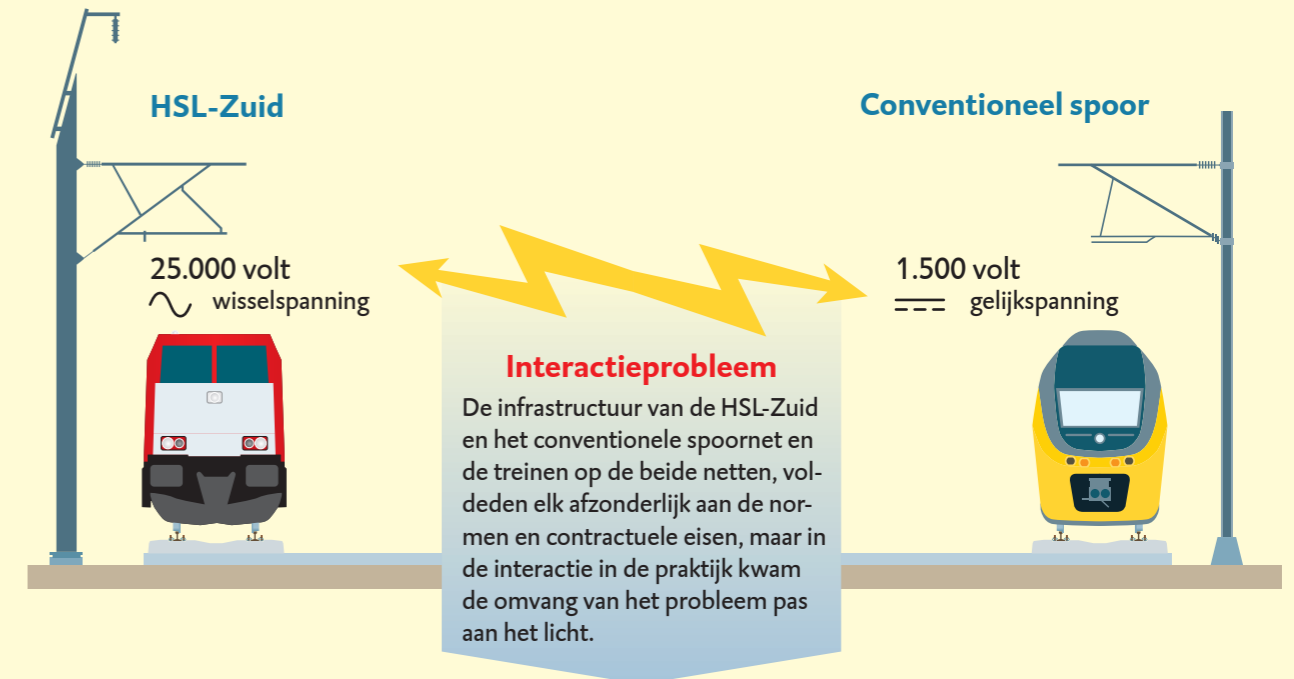
De Tweede Kamer heeft de invoering van ERTMS medio 2013 aangewezen als 'groot project', omdat het in technisch en organisatorisch opzicht een complex project is met substantiële financiële gevolgen.

\* In 2003 hebben wij op verzoek van de Tweede Kamer onderzoek gedaan naar deze risicoreservering en die voor de Betuweroute. Zie bijlage 1 en het onderdeel 'Rekenkamer volgt HSL-Zuid sinds 2001' in deel 1 van deze publicatie.

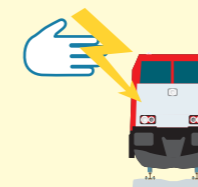
### Problemen met Elektromagnetische Compatibiliteit (EMC) opgelost

Nadat de HSL-Zuid in gebruik was genomen, werd het personenvervoer geleidelijk opgevoerd en daarmee ook het stroomgebruik op de lijn. In een aantal gevallen ontstonden hierbij problemen met de zogenaamde elektromagnetische

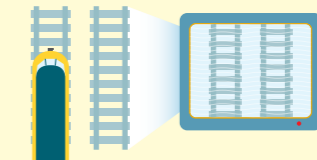
compatibiliteit (EMC) tussen de hogesnelheidsinfrastructuur, het conventionele spoor en het conventionele treinmaterieel. De gebruikte elektrische systemen konden elkaar niet goed verdragen.



#### Mogelijke gevolgen

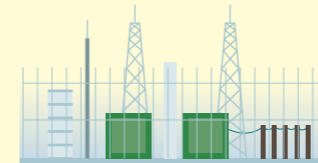


Alle voorwerpen in contact met rails (zoals treinen) kunnen onder te hoge spanning komen te staan.



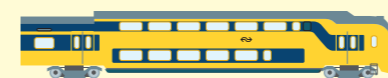
Problemen met treindetectie op het conventionele spoor (bijvoorbeeld aanwezige trein niet gedetecteerd).

#### Oplossing



**2010:** Besluit van minister van VenW om vier extra 'Auto Transformator'-stations (AT-stations) aan te leggen voor de energievoorziening van de HSL-Zuid omdat de bestaande stations te beperkt bleken.

**Eind 2011:** Oplevering AT-stations door Infrasppeed.



**Aanpassing dubbeldekkertreinen van NS** voor conventionele spoor (VIRM-1) waardoor gevoeligheid voor EMC-beïnvloeding door HSL-Zuid verminderde.



De **kosten** voor deze structurele oplossing kwamen voor rekening van de Staat en zijn gedekt uit de risicoreservering HSL-Zuid.



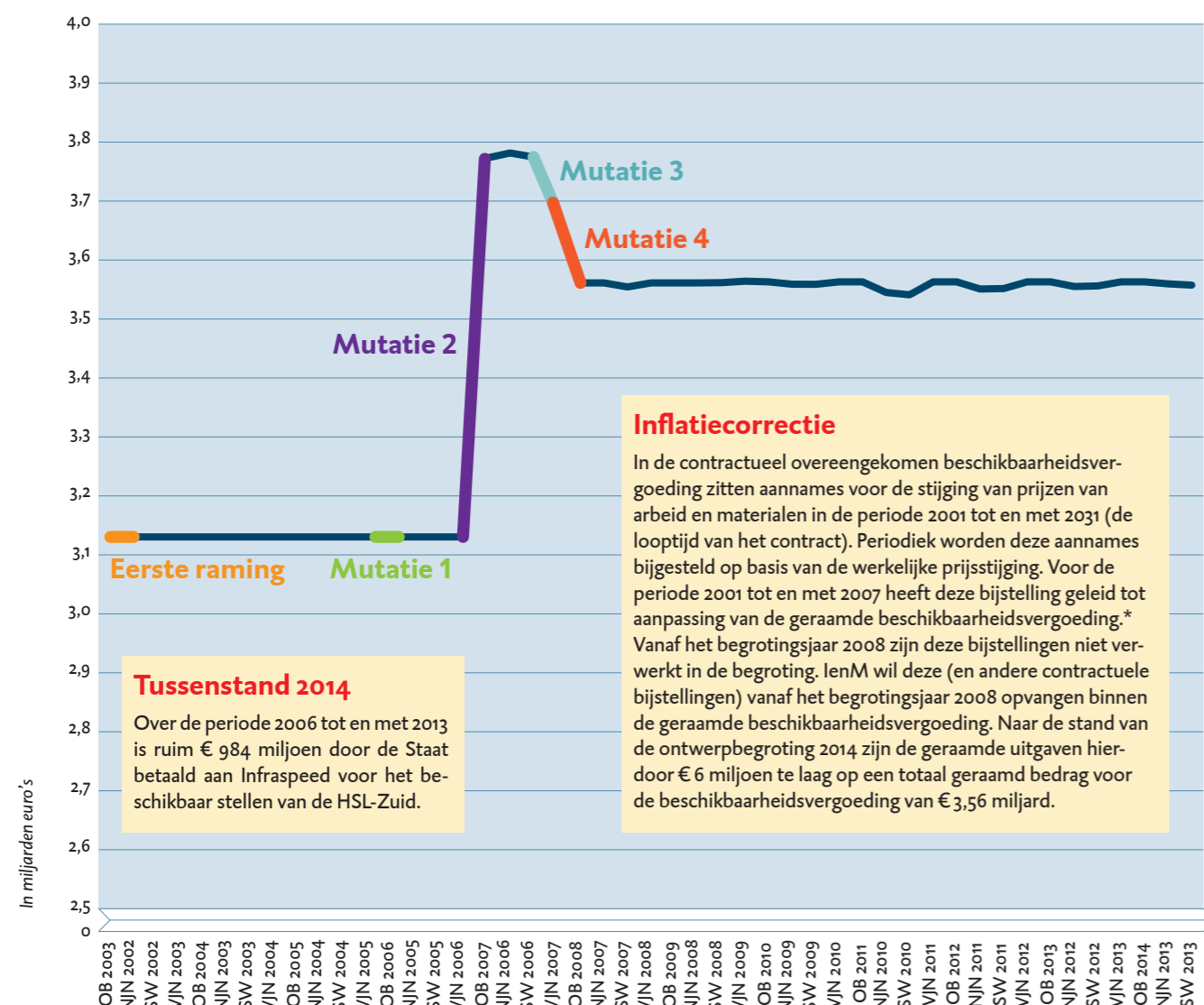
## Uitgaven voor de Staat: vergoeding voor de beschikbaarheid van de HSL-Zuid

Infraspeed ontvangt jaarlijks een vergoeding van de Nederlandse Staat voor het beschikbaar stellen van de HSL-Zuid. Dit is de beschikbaarheidsvergoeding.

### Ontwikkeling van de totale geraamde beschikbaarheidsvergoeding

In onderstaande grafiek is weergegeven hoe de geraamde beschikbaarheidsvergoeding (in contracten Infraspeed d.d. 1 juni 2001 en d.d. 30 oktober 2001) zich heeft ontwikkeld in de loop van de tijd. Op een aantal momenten is het totaal aan geraamde beschikbaarheidsver-

goeding veranderd door middel van zogenaamde mutaties, wijzigingen in de administratie van IenM. In de grafiek zijn de standen na de eerste raming aangegeven en na de vier belangrijkste mutaties. Een toelichting op de mutaties is te vinden in bijlage 2 van dit rapport.



Begrotingswijzigingen worden op vier momenten in het jaar doorgevoerd: bij het vaststellen van de voorjaarsnota (VJN), de ontwerpbegroting (OB), de najaarsnota (NJN) en de slotwet (SW). In de voorjaarsnota en ontwerpbegroting worden meerjarige begrotingswijzigingen doorgevoerd. In de najaarsnota worden wijzigingen op het lopende begrotingsjaar uitgevoerd en bij slotwet stelt het parlement de realisatie van het gehele jaar vast.

Deze grafiek is gebaseerd op de interne begrotingsadministratie en de extracomptabele contractadministratie van het Ministerie van IenM.

\* De gewijzigde stand van de geraamde uitgaven bij de laatste mutatie in onderstaande grafiek is met name het gevolg van indexeringsbijstellingen over de jaren 2004 tot en met 2007.

## Deel 6

### Rol van de Nederlandse Staat in de samenwerking met België

## Onderhandelingen met de zuiderburen

Nederland en België hebben in 1996 in een verdrag afgesproken om samen te werken bij de aanleg van een internationale hogesnelheidsspoorlijn. De verdragspartijen (in de praktijk: de betrokken ministers) hebben daarna elk een vervoerspartij aangewezen voor de invulling van de samenwerking: de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen (NMBS) aan Belgische zijde en High Speed Alliance (HSA) aan Nederlandse zijde.

### Rol 4

Verdragspartij in samenwerking met Belgische staat en contractpartij NMBS



### Onderhandeling Nederlandse Staat, Belgische Staat en NMBS



### Totstandkoming van de samenwerkingsovereenkomst tussen HSA en NMBS



1996

**December**  
Verdrag tussen Nederlandse en Belgische Staat om internationale spoorverbinding voor hogesnelheidstreinen aan te leggen.

2000

**Juli - December**  
Nederlandse Staat en NMBS maken afspraken over samenwerking tussen NMBS en toekomstige vervoerder uit Nederland. Vastlegging hiervan gebeurt in kaderovereenkomst (juli) en oplegbrief (december).

2001

**December**  
HSA wordt Nederlandse vervoerder op HSL-Zuid. HSA en NMBS ondertekenen concept-samenwerkingscontract.

2002

**Juli**  
Volgens concept-contract van december 2001 moeten HSA en NMBS uiterlijk in juli 2002 samenwerkingsovereenkomst sluiten.

2011

**November**  
Reddingsplan HSA: moederbedrijf NS staat volledig garant voor HSA. Met ingang van 2015 gaan HSL- en hoofdrailnetconcessie naar NS en wordt NS samenwerkingspartner van NMBS.

2012

**Juni**  
Conceptsamenwerkingsovereenkomst HSA en NMBS. Bewindspersoon lenM (namens Staat) wijst deze in september af, wegens afwijking van eerder gemaakte afspraken, over onder andere het vervoersaanbod.

**December**  
Akkoord over aangepaste samenwerkingsovereenkomst tussen HSA en NMBS en tussen de Nederlandse Staat en NMBS. Dit akkoord heet het Avenant.

2013

**Februari**  
Overeenkomst over vervangende treindienst Fyra (Nederlandse Staat, NS (moederbedrijf HSA) en NMBS).

**Oktober**  
Samenwerkingsafspraken tussen Nederlandse Staat, NS (moederbedrijf HSA) en NMBS vervangen alle eerder gemaakte afspraken tussen HSA en NMBS.

### Dreigend faillissement HSA en overname door moederbedrijf NS



### Treinvervoer op de HSL



2009

**September**  
Eerste nationale (Traxx-)treinen tussen Amsterdam en Rotterdam op HSL-Zuid.

**December**  
Eerste internationale trein (Thalys) op HSL-Zuid.

2012

**September**  
Start nationaal treinvervoer op HSL-Zuid met V250-treinen (Fyra's).

**9 december**  
Start internationaal treinvervoer op HSL-Zuid met V250-treinen (Fyra's).

2013

**Januari**  
V250-treinen (Fyra's) uit dienst genomen.

**Mei/Juni**  
NMBS meldt bewindspersoon lenM dat zij besloten hebben niet met het V250-materieel de internationale treinverbindingen tussen België en Nederland te willen bedienen. NS, moederbedrijf HSA, besluit ook om niet meer te rijden met de V250.

2014

NS en NMBS rijden met Thalys en intercity's over de HSL-Zuid.

### Escalatie overleg van vervoerders- naar bewindspersonenniveau



2001-2014

Meermaals overleg tussen Nederlandse en Belgische bewindspersonen over samenwerking tussen HSA en NMBS. Belangrijk keerpunt: ministerieel overleg in maart 2005, uitmondend in gezamenlijke conclusies.

## Ontwikkelingen in de samenwerking

Sinds het sluiten van het verdrag tussen Nederland en België in 1996 om samen te werken bij de aanleg van een hogesnelheidslijn is er veel gebeurd. In onderstaande tijdlijn zijn enkele cruciale momenten en ontwikkelingen weergegeven. Ze vallen uiteen in vijf categorieën: de onderhandelingen tussen de Nederlandse en Belgische Staat, de totstandkoming van de

samenwerkingsovereenkomst tussen vervoerders HSA en NMBS, het dreigende faillissement van HSA en de overname door moederbedrijf NS, het treinvervoer op de HSL-Zuid en de escalatie van het internationaal overleg van vervoerders naar bewindspersonen.

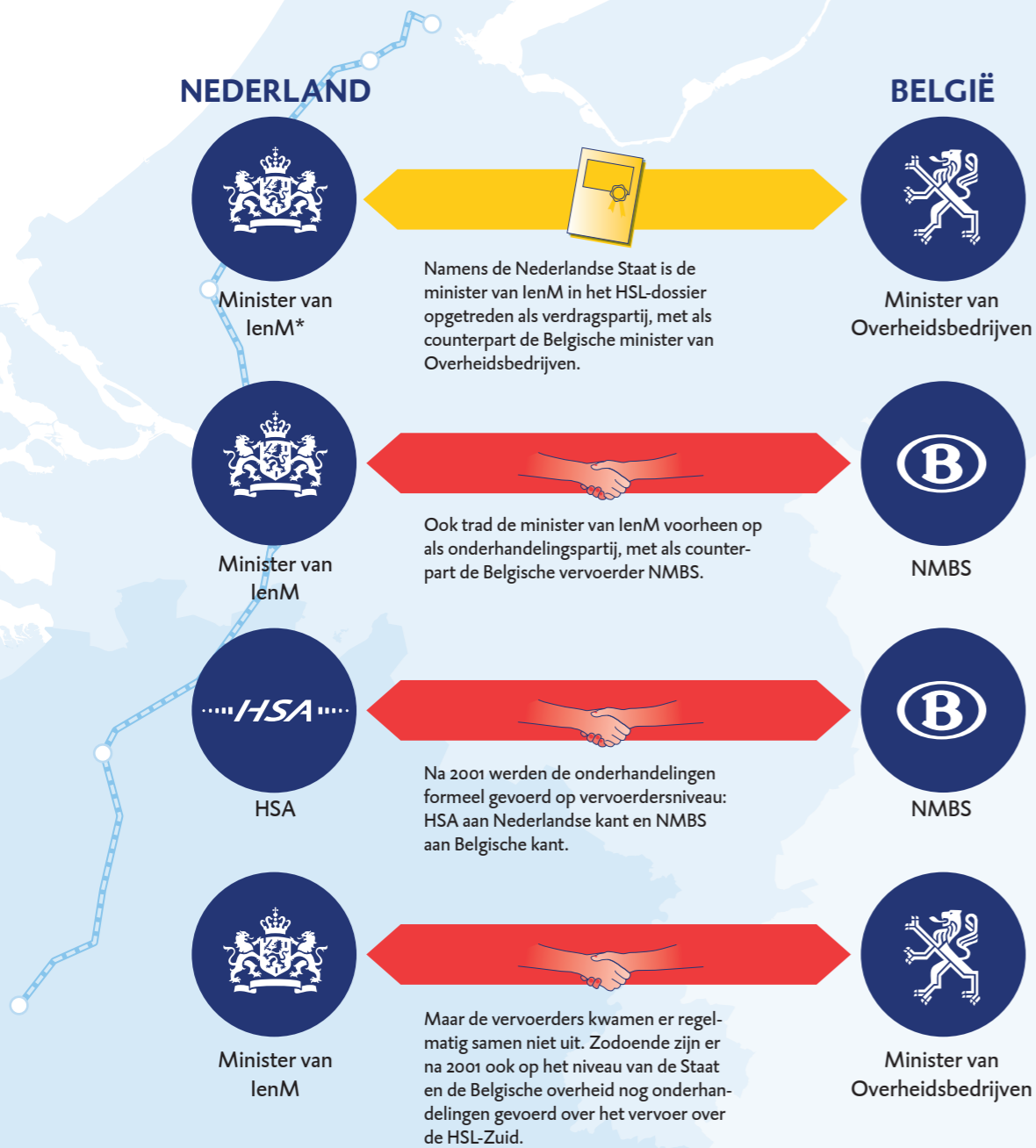


## Overleg vervoerders

De vervoerders HSA en NMBS moesten in 2002 tot een samenwerkingsovereenkomst zien te komen. Dit bleek in de praktijk moeilijk, want de partijen verschilden over allerlei onderwerpen van mening en beschikten maar in beperkte mate over instrumenten om zaken af te dwingen. Daarnaast speelde het dreigende faillissement van HSA op de achtergrond. De relatie tussen HSA en NMBS was vooral zakelijk en vaak sterk juridisch van aard.

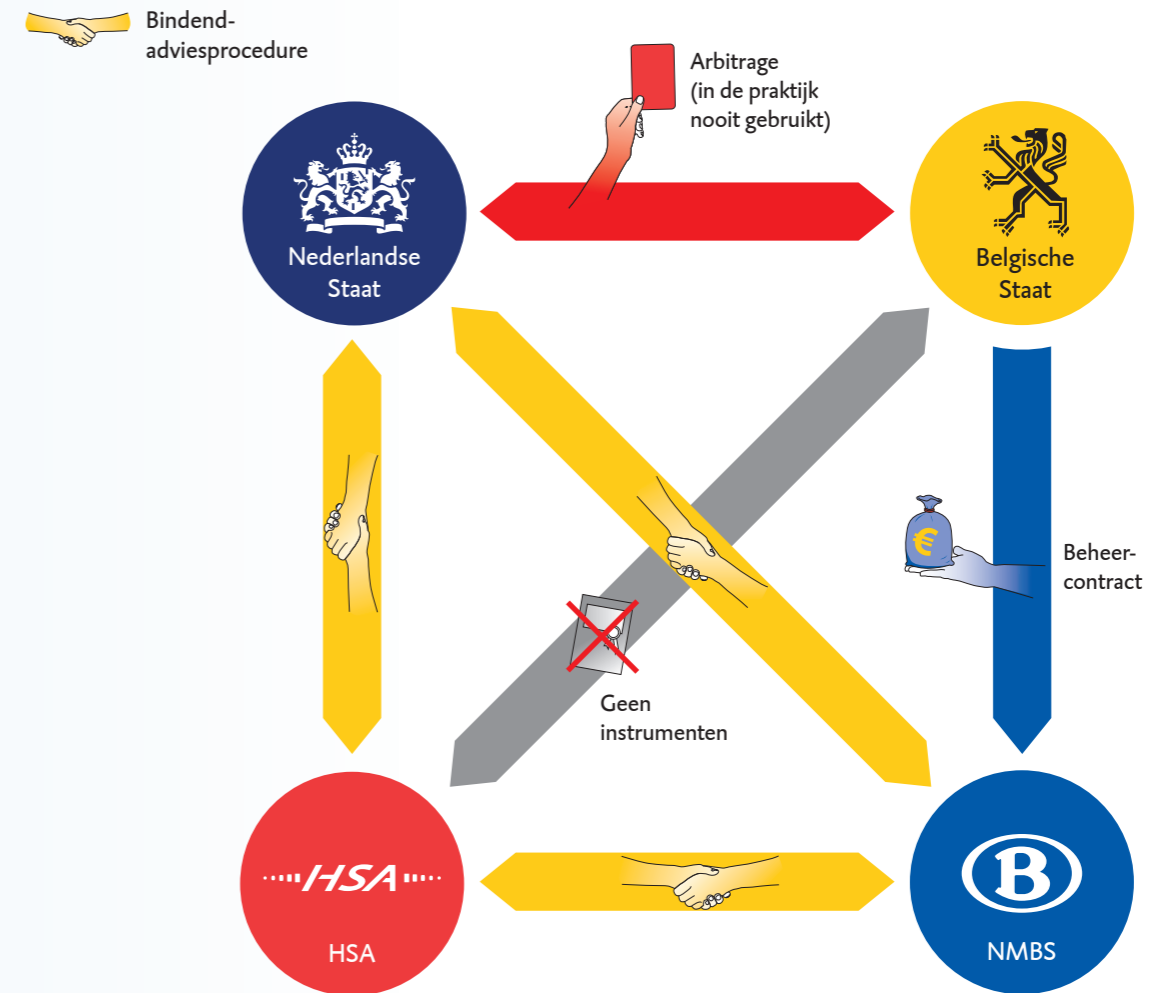
## Ministerieel overleg

De Nederlandse en Belgische bewindspersonen zijn meermaals met elkaar in gesprek gegaan over de totstandkoming van de samenwerking tussen de Nederlandse en Belgische vervoerder. Soms, bijvoorbeeld in 2005, leidde dit tot gezamenlijke ministeriële conclusies. Maar vervolgens moesten de vervoerders (HSA en NMBS) hoe dan ook weer samen aan de slag om tot de beoogde samenwerking te komen.



\* Tot 2010 viel het project onder de verantwoordelijkheid van de minister van VenW en daarna tot 2012 onder de minister van IenM. Vanaf 2012 valt het project onder de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van IenM.

## Juridische middelen in de onderhandelingen



## Discussies tussen vervoerders

De samenwerking tussen de vervoerders HSA en NMBS is veel later tot stand gekomen dan gepland: pas in 2012 in plaats van in 2002. NMBS en HSA hebben tussen 2001 en 2012 discussies gehad over veel zaken, zoals:



De vervoerders zijn samen met de Nederlandse Staat in oktober 2013 tot afspraken gekomen. De vervoerders hebben overeenstemming bereikt over o.a. de bediening van steden, tarieven en financiële afspraken, waaronder de opbrengsten van het (inter)nationaal vervoer en de huur van materieel.

# Afgesproken internationaal vervoer op de HSL-Zuid door de jaren heen

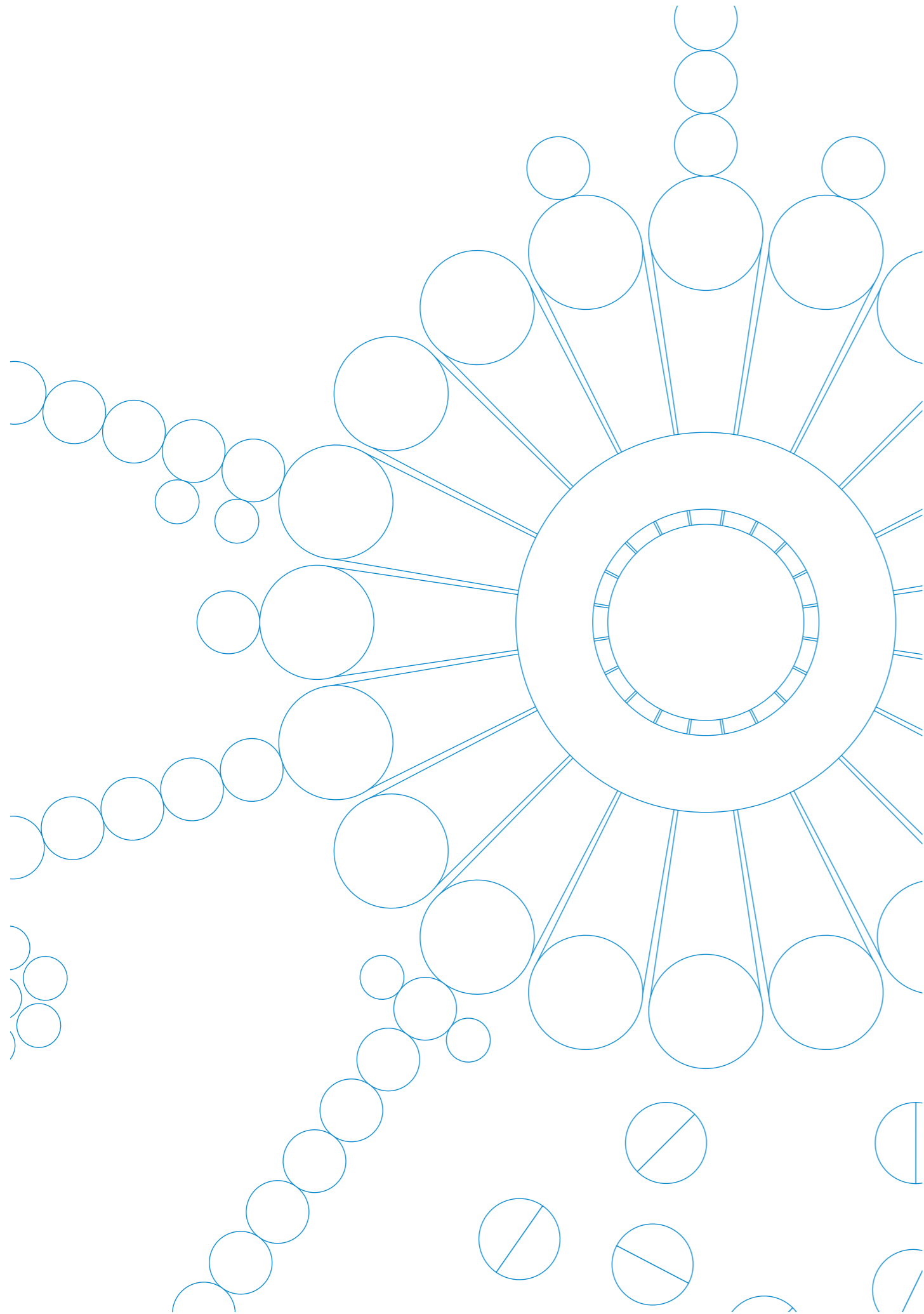
In 2000 hebben Nederland en België de eerste afspraken gemaakt over het aantal treinen dat op de HSL-Zuid zou gaan rijden en in welke steden de treinen halt zouden houden. Sinds 2001 hebben de partijen deze afspraken verschillende keren aangepast. In enkele gevallen hebben de Nederlandse Staat en

HSA aanvullende afspraken gemaakt ten opzichte van de vervoersafspraken die zij maakten met NMBS. De belangrijkste afspraken door de jaren heen zijn in onderstaande figuur weergegeven.

- 4 Aantal hogesnelheidstreinen per dag (Fyra, Thalys of (sinds eind 2013) Intercity Direct)
- 4 Aantal intercity's en stoptreinen per dag die over de HSL-Zuid rijden
- ▲ Dit is een afspraak tussen de Nederlandse Staat en HSA (en niet met NMBS).



\* Aantal afhankelijk van marktontwikkeling



## Deel 7

### Rol van de Nederlandse Staat als aandeelhouder van de NS

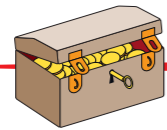
# Wat houdt het aandeelhouderschap van de Staat in?

De NV Nederlandse Spoorwegen (NS) is een 100% staatsdeelneming. Dat houdt in dat de Staat eigenaar is van alle aandelen in de onderneming NS. Dat betekent ook dat de Staat wettelijk zeggenschap heeft over bepaalde zaken. Denk daarbij aan het vaststellen van de jaarrekening, het goedkeuren van grote investeringen, het benoemen en ontslaan van leden van de Raad van Commissarissen en het benoemen c.q. ontslaan van de Raad van Bestuur. Bovendien ontvangt de Staat een gedeelte van de winst die de NS jaarlijks maakt, het zogenaamde dividend.

**Rol 7**  
Aandeelhouder staatsdeelneming NV NS



## Relaties tussen de ministeries en NS



### Bewaking begroting

Het Ministerie van Financiën (DG Rijksbegroting) bewaakt de rijksbegroting, opdat het financiële beleid wordt uitgevoerd zoals afgesproken. Het ministerie adviseert daartoe ook over de opstelling van de begrotingsregels waaraan de departementen zich moeten houden, beoordeelt de voorgenomen beleidsuitgaven van departementen en voorziet ze van advies.



### Beheer aandelen Staat

Het Ministerie van Financiën heeft in 2005 het beheer van de staatsdeelneming NS overgenomen van het toenmalige Ministerie van Verkeer en Waterstaat. In de praktijk vervult de Directie Financieringen van het Ministerie van Financiën de rol van aandeelhouder.

### Inning belasting

Ondernemingen zoals de NS moeten belasting afdragen aan de Staat. De rol van belastinginnehmer wordt in de praktijk vervuld door de Belastingdienst.

NS

### Contractrelatie

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft diverse contractuele relaties met de NS. Contractuele afspraken over het personenvervoer op het hoofdrailnet en de Hogesnelheidslijn zijn vastgelegd in zogeheten vervoersconcessies.

## Staatsdeelnemingenbeleid

Het Ministerie van Financiën voert beleid op het terrein van staatsdeelnemingen. Dit beleid is vastgelegd in de Nota Staatsdeelnemingen, waarvan de laatste editie is verschenen in oktober 2013. Anders dan in 2001, toen 'privatiseren, tenzij' nog het uitgangspunt van het deelnemingenbeleid was, en anders ook dan in 2007, toen juist de gedachte 'publiek, tenzij' het beleid bepaalde, hanteert het kabinet nu maatwerk: per geval wordt bekeken of het beter is om een staatsdeelneming te privatiseren of niet. Leidend hierbij is de vraag of het aandeelhouderschap van de Staat toegevoegde waarde heeft voor het waarborgen van de publieke belangen die de betreffende instelling moet dienen. In het geval van de NS is dit publieke belang door het kabinet gedefinieerd als een

'zorgplicht': de NS dient het vervoer te verzorgen dat bijdraagt "aan de bereikbaarheid van grote steden en alle landsdelen, toegankelijkheid, veiligheid in treinen en op stations, en op tijd rijden". Medio 2013 had de Staat 38 staatsdeelnemingen in portefeuille. Bij 23 van deze deelnemingen is het Ministerie van Financiën 'beherend ministerie'. Dat houdt in dat dit ministerie het aandeelhouderschap van de onderneming beheert. Elf staatsdeelnemingen zijn in beheer bij een vakdepartement. Zo is de deelneming ProRail in beheer bij het Ministerie van IenM.



## Contactmomenten tussen Financiën en NS

1x per jaar

Algemene Vergadering van Aandeelhouders



+ vaststellen jaarrekening

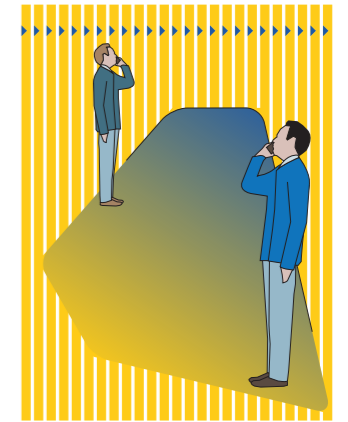
Periodiek of op afspraak

Kwartaalgesprekken, benoemingsgesprekken etc.



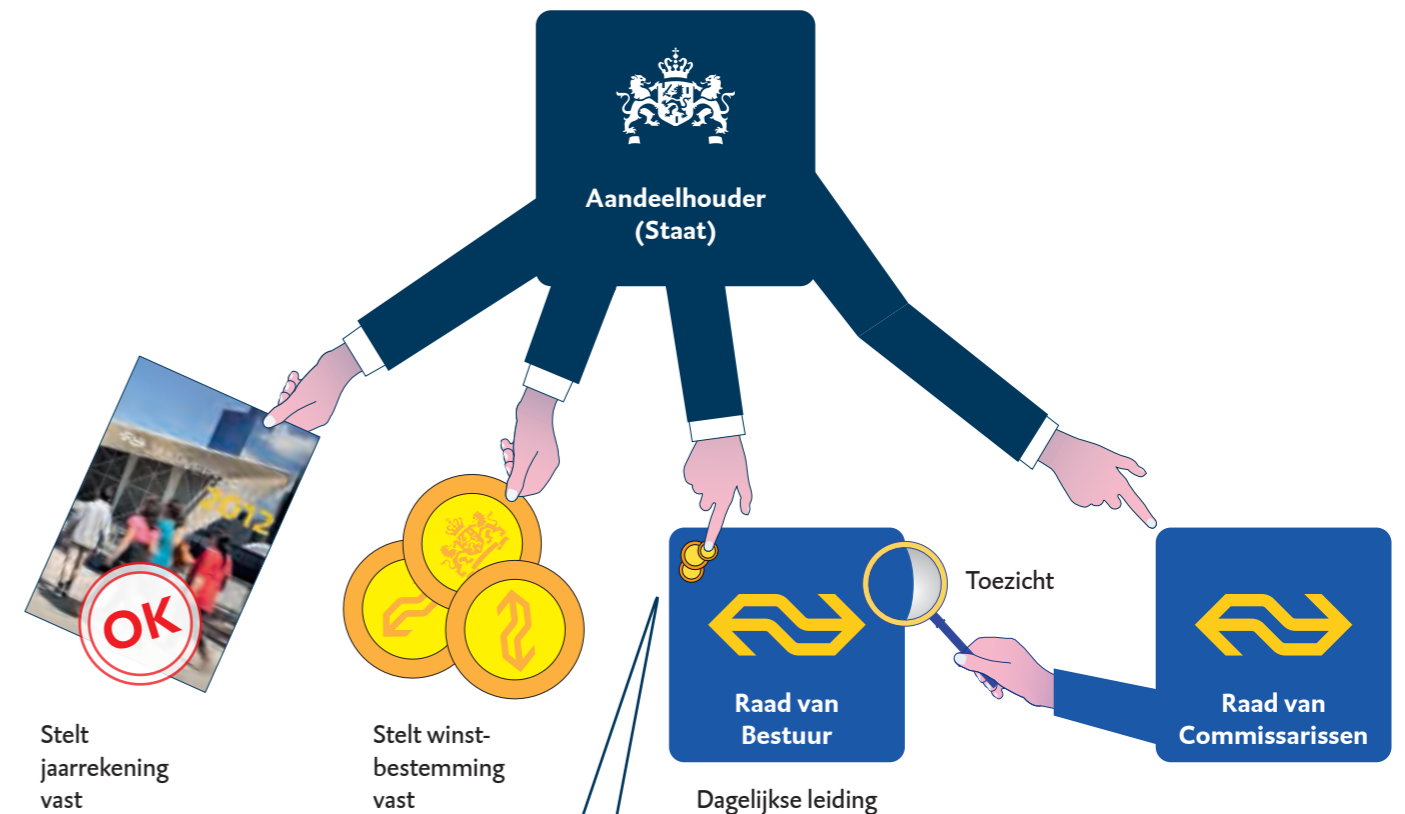
Veelvuldig

Lopende kwesties



## Waarover heeft de Staat iets te zeggen?

Als 100% aandeelhouder heeft de Staat zeggenschap over bepaalde zaken binnen de NS. Hieronder een aantal voorbeelden.

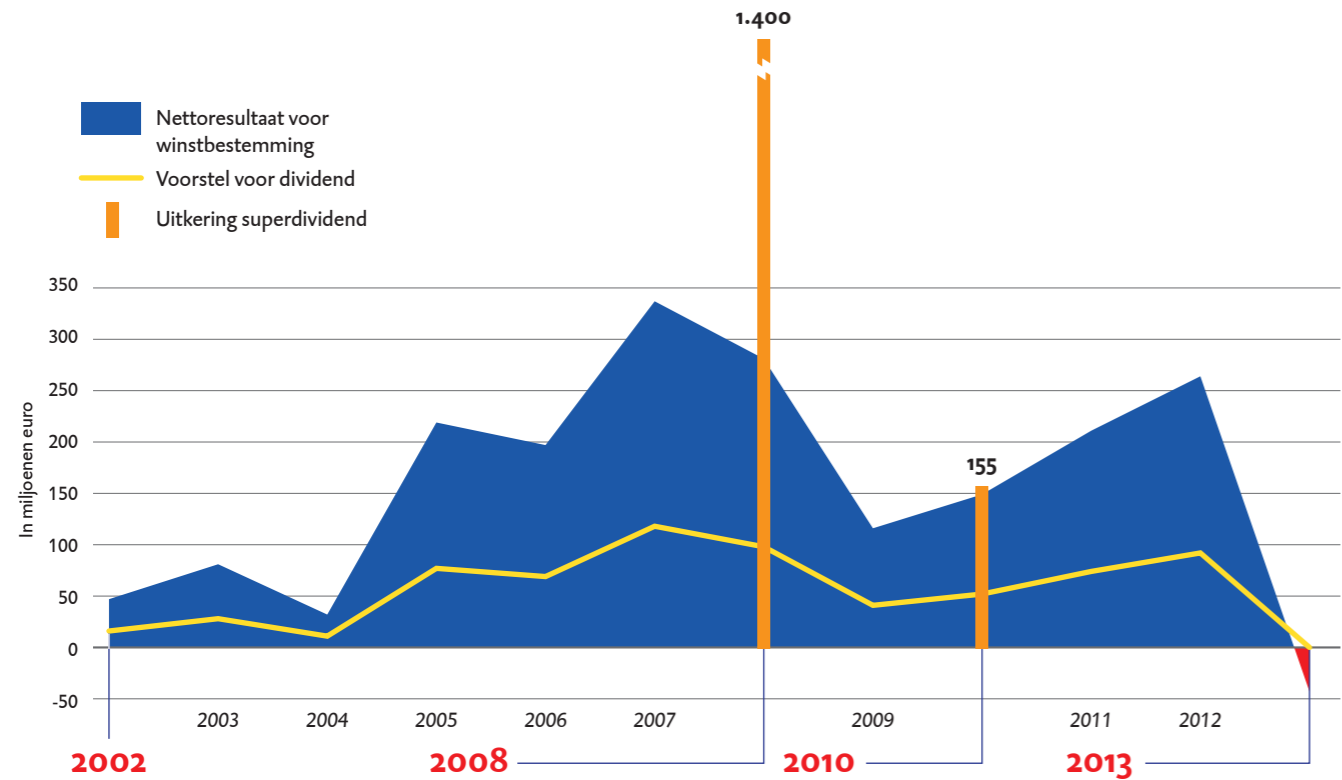


**Statuten NV NS:**  
Aandeelhouder (Staat) formeel alleen betrokken bij besluiten over investeringen die ten minste een derde van het balanstotaal uitmaken.

**In de praktijk:**  
Staat betrokken bij besluiten over alle majeure investeringen.

## Dividend en resultaten NS

De Staat krijgt als aandeelhouder van de NV NS jaarlijks een deel van de winst (35%) van de NS uitgekeerd in de vorm van dividend.



### 2002

**Dividenduitkering: 35% van nettoresultaat**

Het nettoresultaat is de omzet minus de bedrijfskosten, rente en belastingen in een jaar. Wat er met deze winst wordt gedaan (de winstbestemming), wordt bepaald in de aandeelhoudersvergadering. Tussen 2002 en 2012 ging 65% van het nettoresultaat van de NS terug naar het bedrijf en werd 35% als dividend uitgekeerd aan de Staat.

### 2008

**Superdividend van € 1,4 miljard**

Over 2008 is een superdividend van € 1,4 miljard uitgekeerd aan de Staat vanwege de ruime vermogenspositie van de NS.

### 2010

**Superdividend van € 155 miljoen**

Over 2010 is er een superdividend van € 155 miljoen uitgekeerd na de verkoop van dochterbedrijf Strukton.

### 2013

**Geen dividenduitkering vanwege negatief nettoresultaat.**

Verklaring NS (jaarverslag 2013):

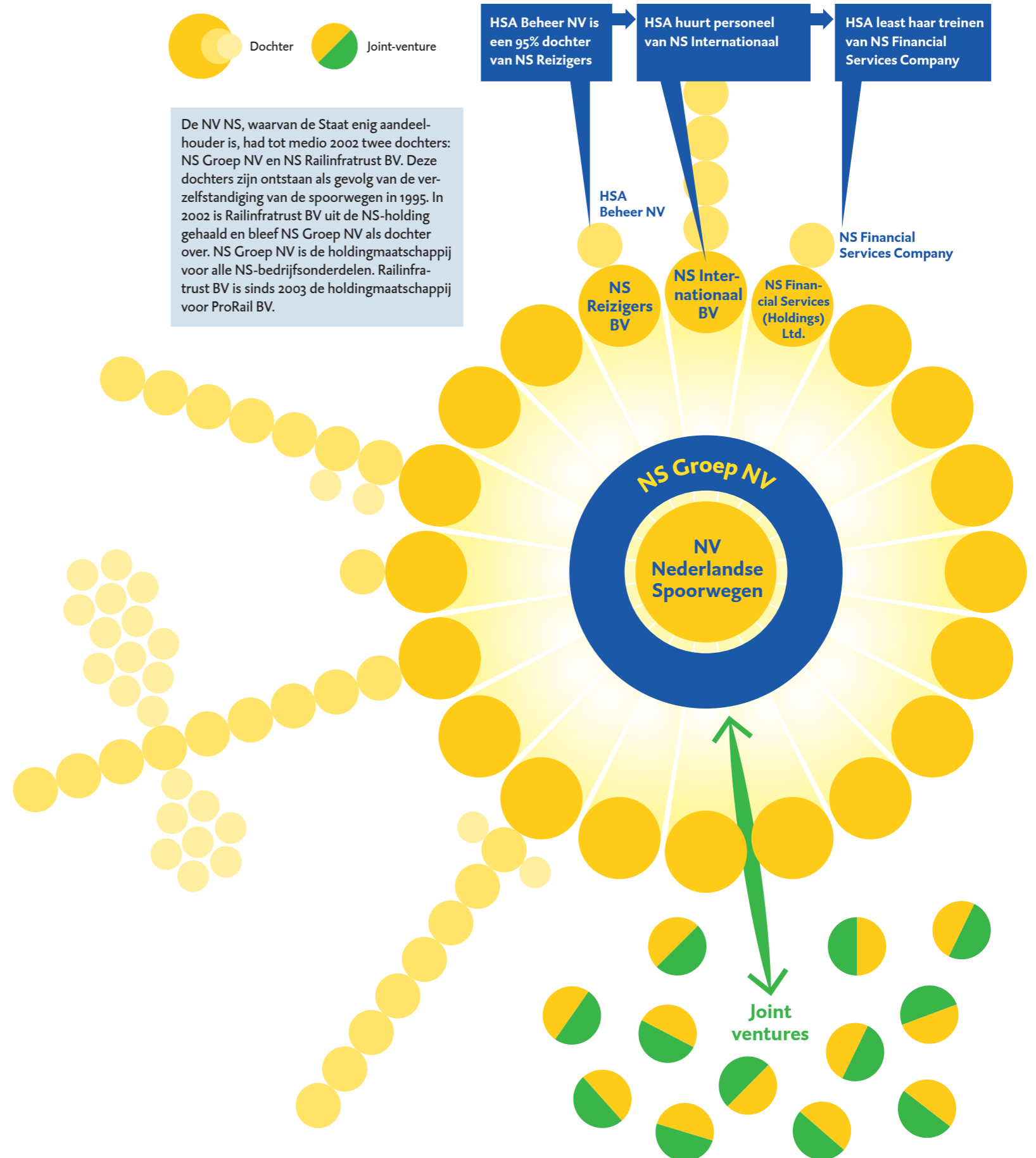
- waardevermindering van de activa die was ontstaan nadat was gestopt met de inzet van het V250-materieel (Fyra's);
- een bijdrage die moest worden gestort in een voorziening voor verwachte verliezen op de concessie HSL-Zuid.

## Recente ontwikkelingen

Op 21 maart 2014 heeft de minister van Financiën de Tweede Kamer laten weten dat de NS voor € 340 miljoen efficiëncymaatregelen zal treffen. Daarmee kunnen volgens de minister de verwachte verliezen van de NS op de HSL-Zuid en de Fyra worden opgevangen. De verliezen zullen dan niet ten koste gaan van de vermogensopbouw van de NS en de dividenduitkering aan de Staat.

## NS en dochters

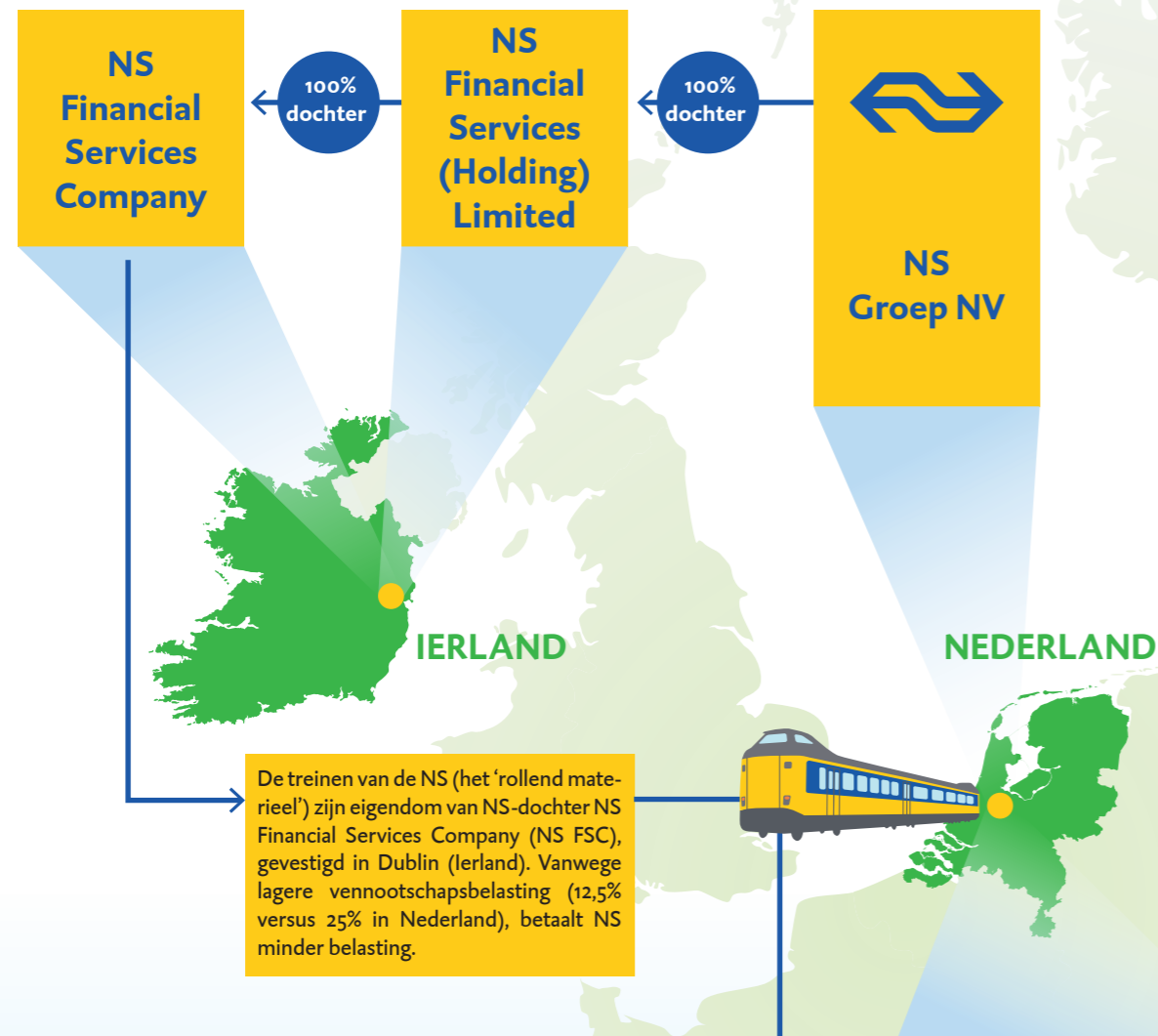
NS bestond in 2013 uit 76 dochters en 12 joint ventures (samenwerkingsverbanden met andere ondernemingen).





## Financiering materieel NS

Voor de aanschaf van (een deel van) de treinen leent de NS geld bij een internationale spoorwegbank gevestigd in Zwitserland. Zowel de NS als HSA leasen vervolgens het spoorwagematerieel van een dochter van de NS die in Ierland is gevestigd.



### De 'redelijke regeling'

In 2007 is de zogenaamde 'redelijke regeling' ingevoerd. Het doel van deze regeling is de continuïteit van het vervoer op het hoofdrailnet te waarborgen op het moment dat de lopende concessie afloopt én opnieuw wordt aanbesteed. Met deze regeling bepaalt de minister van IenM onder welke voorwaarden de productiemiddelen (zoals treinen) die de NS voor deze concessie heeft gebruikt, kunnen worden overgedragen aan de nieuwe concessiehouder. Het V250-materieel (Fyra's) is in 2011 onder deze regeling gebracht.

### EUROFIMA

De NS bekostigt (een deel van) haar treinen met leningen bij de internationale bank Eurofima. Deze bank, gevestigd in Basel (Zwitserland), is in 1955 opgericht om spoorwagematerieel te financieren. De aandeelhouders van Eurofima zijn spoorwegmaatschappijen van de Europese lidstaten, die meteen ook klant zijn van de bank.

### Ministerie van Financiën

De Nederlandse Staat staat garant voor leningen die de NS bij Eurofima afsluit, sinds 2011 voor een bedrag van maximaal € 450 miljoen. Dit bedrag staat onder de post 'overige garanties' verantwoord in het jaarverslag van het Ministerie van Financiën en is daardoor niet direct zichtbaar.

€450  
miljoen  
garant

**i** In 2000 vroeg de Tweede Kamer de toenmalige minister van Financiën om uitleg over de hier weergegeven fiscale constructie. De minister gaf aan dat NS binnen wettelijke kaders opereerde. Eind 2012 heeft de minister van Financiën echter alsnog bepaald dat deze constructie niet past binnen het maatschappelijk profiel van een staatsdeelname. Om die reden zijn de Staat en de NS in gesprek over de verhuizing van Ierland naar Nederland. Wat dit gaat betekenen voor het nettoresultaat van NS, is op dit moment nog niet duidelijk.

## Reactie bewindspersonen en nawoord

## Reactie bewindspersonen en nawoord

Wij hebben op 26 juni 2014 een reactie van de staatssecretaris van IenM ontvangen op het concept van deze rapportage. De staatssecretaris heeft de reactie mede namens de minister van Financiën opgesteld. Wij vatten hieronder de reactie samen. De integrale tekst van de brief is te vinden op onze website: [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

### **Reactie bewindspersonen**

De staatssecretaris van IenM geeft aan dat zij met belangstelling kennis heeft genomen van onze conceptrapportage. Onder verwijzing naar het voorwoord, waarin wij de verwachting uitspreken dat onze rapportage de werkzaamheden van de parlementaire enquêtecommissie Fyra zal kunnen ondersteunen, schrijft de staatssecretaris dat zij de parlementaire enquêtecommissie maximale ruimte wil bieden in haar oordeelsvorming. Om die reden, en ook omdat onze rapportage geen conclusies en aanbevelingen bevat, ziet zij geen aanleiding voor het geven van een nadere inhoudelijke reactie.

### **Nawoord Algemene Rekenkamer**

Wij sluiten ons aan bij de staatssecretaris van IenM en de minister van Financiën en wachten de uitkomsten van de parlementaire enquête Fyra af.

## Bijlagen



## Bijlage 1 In vogelvlucht: spoorgerelateerde onderzoeken van de Algemene Rekenkamer, 2002-2014

In deze bijlage zijn samenvattingen opgenomen van onderzoeken die wij in de periode 2002-2014 hebben gedaan naar de HSL-Zuid en andere spoorgerelateerde onderwerpen. De onderzoeken naar de HSL-Zuid hebben wij, gezien hun relevantie voor dit document, uitgebreider samengevat dan de rest. De vermelde onderzoeken zijn omgekeerd chronologisch gerangschikt.

Alle besproken onderzoeken zijn te downloaden via [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

### Hogesnelheidslijn-Zuid: een rapportage in beeld (2014)

Wij hebben onderzoek verricht naar de rollen die de Nederlandse Staat vervult bij de exploitatie van de HSL-Zuid. Ons onderzoek spitste zich toe op de rol van het Ministerie van IenM, dat de vervoersconcessie voor de HSL-Zuid heeft verleend, de contracten voor het beheer en onderhoud van deze lijn heeft gesloten en heeft onderhandeld met Belgische partijen over de samenwerking voor het internationaal vervoer. Ook hebben wij gekeken naar de rol van het Ministerie van Financiën als beherend ministerie van de staatsdeelneming NV NS.

### Besteding van spoorbudgetten door ProRail (2011)

In 2011 hebben wij een rapport gepubliceerd over ProRail. De hoofdconclusie van dit onderzoek (uitgevoerd op verzoek van de Tweede Kamer) was dat ProRail in de periode 2005-2010 minder had uitgegeven aan beheer, onderhoud en aanleg van het spoor dan het ministerie had begroot en dat de Tweede Kamer geen goed zicht had op de veranderingen in budget, scope en planning van de projecten van ProRail. De informatie die de Kamer van de minister van IenM over ProRail ontving was volgens ons onduidelijk en onvolledig.

Wij constateerden daarnaast dat verschillende omstandigheden bij het Ministerie van IenM mogelijk een rol speelden in de vertragingen bij de uitvoering van ProRail-projecten. Zo bleek de aansturing van ProRail diffuus: het ministerie hanteerde verschillende sturingsfilosofieën en verantwoordingsarrangementen door elkaar. Verder had de minister van IenM de beleidsmatige aansturing van ProRail niet gescheiden van het toezicht op ProRail. Andere factoren die volgens ons mogelijk een rol speelden bij de vertragingen waren het ontbreken van een adequate personele bezetting op het Ministerie van IenM voor het toezicht op en de aansturing van ProRail.

### Overzicht van spooruitgaven in 2011 (2010)

In 2010 hebben wij de uitgaven in kaart gebracht die in 2011 zouden worden besteed aan het spoor. Dit overzicht hebben wij als bijlage bij een brief aan de Tweede Kamer gevoegd. Met dit overzicht wilden wij duidelijkheid scheppen in de verantwoordelijkheden en financieringsstromen op dit terrein.

### Aansturing ProRail door Ministerie van venw: sturen op prestaties (2009)

In 2009 hebben wij onderzoek gedaan naar de aansturing van infrastructuurbeheerder ProRail door het toenmalige Ministerie van venw. We hebben daarbij gekeken naar de manier waarop het ministerie zijn opdrachtgeverschap invulde en hoe het hierin verder kon groeien. Aanleiding voor dit onderzoek was het feit dat het ministerie per 1 januari 2008 ProRail was gaan aansturen op basis van vooraf afgesproken prestaties. Deze outputsturing moest ProRail prikkelen tot doelmatige prestaties. Uit ons onderzoek bleek dat het Ministerie van venw in de voorafgaande jaren ProRail inderdaad meer was gaan aansturen op vooraf afgesproken prestaties. Wel vonden we het niet langer passend dat de minister van venw daarbij optrad als aandeelhouder van ProRail. Bovendien vonden wij het niet goed dat het toezicht op de naleving van de beheerconcessie door ProRail en ook de beleidsbepalende functies (zoals de concessieverlening) waren neergelegd bij één en dezelfde directie van het Ministerie van venw. Door deze 'dubbele petten' was naar ons oordeel de onafhankelijkheid van het toezicht op ProRail niet gewaarborgd. Verder constateerden wij dat het Ministerie van venw over onvoldoende instrumenten beschikte om in te kunnen grijpen als de prestaties van ProRail zouden achterblijven bij wat was afgesproken.

### Risicobeheersing HSL-Zuid (2007)

In 2007 hebben wij op verzoek van de Tweede Kamer onderzoek gedaan naar financiële en planningstechnische tegenvallers en risico's bij de aanleg en exploitatie van de HSL-Zuid. Wij onderzochten welke tegenvallers zich sinds 2002 rond het HSL-project hadden voorgedaan, welke nieuwe risico's erbij waren gekomen en hoe deze risico's door de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat (venw) waren beheerst. Verder gingen we na of de Tweede Kamer goed over de tegenvallers en de risico's was geïnformeerd.

Wij concludeerden dat het project HSL-Zuid vanaf de start in 1999 te maken had gehad met tegenvallers die van invloed waren op zowel de planning als de financiën. De door het Ministerie van VenW gekozen contracteringsstrategie - uitbesteding aan marktpartijen van de aanleg, het beheer en de exploitatie van de HSL-Zuid - had het adequaat beheersen van deze tegenvallers en risico's bemoeilijkt. Er bleken grote financiële risico's bij de Staat te liggen. Bij te late oplevering van de onderbouw of de bovenbouw van de spoorlijn bijvoorbeeld, zou de Staat de hieruit voortvloeiende schade moeten dragen. Deze afhankelijkheid van derden beperkte de Staat in haar mogelijkheden om effectief te sturen op tal van risico's.

Verder concludeerden wij dat de verantwoordelijkheidsverdeling binnen het Ministerie van venw ertoe had geleid dat het risicomanagement onvoldoende van bovenaf werd aangestuurd. De overleggen met de gecontracteerde marktpartijen speelden zich af in twee 'werelden': het directoraat-generaal Personenvervoer en Rijkswaterstaat.

Daardoor ontbrak het aan een overkoepelende regie voor de benadering van High Speed Alliance (HSA), de gecontracteerde vervoerder.

Ook de exploitatiefase van de HSL-Zuid, die in 2008 aanving, kende veel onzekerheden en risico's. Deze betroffen de startdatum van het personenvervoer (de tijdige beschikbaarheid van de hogesnelheidstreinen is onzeker), de kwaliteit van de dienstverlening (er bestond twijfel over de punctualiteit van het HSL-vervoer) en de financiële opbrengsten (de reizigersaantallen zouden mogelijk lager uitvallen dan bij het sluiten van de concessieovereenkomst door HSA werd verondersteld).

De beheersing van deze risico's en onzekerheden in de exploitatiefase was niet goed geregeld. Zo had het Ministerie van Venw geen actueel en volledig overzicht van alle risico's. Ook waren er geen beheersmaatregelen opgesteld om risico's waar nodig te verkleinen.

De Tweede Kamer was in de aanlegfase van de HSL tijdig, volledig en juist door de minister van VenW geïnformeerd over de risico's. Op een enkel punt had de informatievoorziening beter gekund: de begin 2007 verstrekte prognose voor de start van het personenvervoer per december 2007 gaf een te optimistisch beeld. Over de risico's in de exploitatiefase was de Tweede Kamer minder goed geïnformeerd. De Kamer had weliswaar informatie gekregen over ontwikkelingen rond het vervoer, maar over de risico's voor de Staat was weinig gerapporteerd. De Kamer had ingelicht moeten worden over de uitkomsten van het onderzoek naar de punctualiteit van de HSL-Zuid.

Wij deden de minister van VenW de aanbeveling om met het oog op toekomstige infrastructuurprojecten de keuze voor aanbesteding aan marktpartijen kritisch te evalueren. In zo'n evaluatie zou volgens ons de aandacht uit moeten gaan naar de organisatie van deskundig opdrachtgeverschap, de onderlinge afhankelijkheid van partijen, de noodzaak om te kunnen inspelen op veranderende omstandigheden en de onvermijdbare (financiële) betrokkenheid van de Staat. Verder gaven wij aan dat de minister bij toekomstige infrastructuurprojecten zou moeten zorgen voor eenduidige aansturing vanuit het ministerie. Ten slotte adviseerden wij de minister om zo spoedig mogelijk een risicomanagementsysteem voor de exploitatiefase te ontwikkelen.

De minister van Venw onderschreef onze conclusies op hoofdlijnen en deed de toezegging dat hij onze aanbevelingen over zou nemen.

#### **Risicoreservering HSL-Zuid en Betuweroute (2003; terugblikonderzoek 2005)**

In 2003 hebben wij op verzoek van de Tweede Kamer onderzoek gedaan naar een risicoreservering van € 985 miljoen voor het afdekken van financiële risico's rond de Betuweroute en de HSL-Zuid. Deze reservering was opgenomen in de ontwerpbegroting 2003 van het Infrastructuurfonds.

Wij stelden in ons rapport vast dat een risicoreservering zich in het algemeen slecht verhoudt tot de systematiek van de rijksbegroting. Wij vonden bovendien dat de risicoreservering in het Infrastructuurfonds niet goed was gepresenteerd, omdat nergens duidelijk was aangegeven dat het ging om geld voor de Betuweroute en de HSL-Zuid. De hoogte van de risicoreservering was bovendien onvoldoende

onderbouwd. De Tweede Kamer werd volgens ons onvolledig geïnformeerd over de financiële risico's bij de Betuweroute en de HSL-Zuid.

Wij deden de minister van Venw aanbeveling om voorzieningen voor risico's in de begroting zo veel mogelijk te zoeken binnen bestaande wettelijke kaders. Dit biedt de Tweede Kamer immers de beste mogelijkheid om haar controlerende taak te vervullen en grip te houden op de kostenontwikkeling van projecten. Wanneer de minister de Tweede Kamer vertrouwelijk wenste te informeren over financiële risico's, zo betoogden wij, zou hij/zij dat per risico(categorie) moeten beargumenteren, zodat de Tweede Kamer haar eigen afweging zou kunnen maken. De minister van Venw gaf in reactie hierop aan een risicoreservering bij de HSL-Zuid en Betuweroute verdedigbaar te blijven vinden, vanwege de unieke kenmerken van dit soort projecten.

Uit het terugblikonderzoek dat wij in 2005 deden naar de stand van zaken rond de risicoreservering, bleek dat de bewindspersonen inmiddels een aantal van onze aanbevelingen goeddeels hadden opgevolgd, ook wanneer ze in eerste instantie geen toezegging in die richting hadden gedaan. Zo bleek de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de risico's van de HSL-Zuid en de Betuweroute in de voortgangsrapportages uitgebreider te zijn geworden. Enkele van onze aanbevelingen waren om uiteenlopende redenen niet opgevolgd.

#### **Nieuwe financiële instrumenten in publiek-private samenwerking (2002)**

Bij publiek-private samenwerking (PPS) werken overheid en private partijen samen om publieke voorzieningen te realiseren. Bijvoorbeeld bij de aanleg van wegen en spoorlijnen of bij stedelijke ontwikkeling. Ze maken afspraken over de verdeling van kosten, opbrengsten en risico's. Dit moet betere kwaliteit van overheidsdiensten en een hogere efficiency opleveren. In 2002 hebben wij het overheidsbeleid voor publiek-private samenwerking onderzocht en zijn wij bij de casus HSL-zuid nagegaan hoe de besluitvorming over het pps contract is verlopen.

Wij concludeerden dat de voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer niet voldoende inzicht gaven in de daadwerkelijke voortgang van PPS-projecten en leidden tot te hoge verwachtingen. Uit ons onderzoek bleek dat er nauwelijks voortgang in de PPS-projecten op rijksniveau zat, laat staan dat ze werden afgerond. Een klein aantal projecten verkeerde nog in de contracteringsfase, maar bij de meeste projecten ging het nog om plannen. Sinds 1998 had de rijksoverheid twee contracten ondertekend; één daarvan was een contract met HSL-Zuid Infraprovider over de aanleg van bovenbouw van de HSL-Zuid.

Er waren door het Ministerie van Financiën financieel-economische (Public Private Comparator (PPC) en Public Sector Comparator (PSC) instrumenten ontwikkeld om bij de besluitvorming over projecten respectievelijk de potentie en de meerwaarde van publiek-private samenwerking te bepalen. Wij waren kritisch over hoe deze instrumenten in de HSL-Zuid casus werden toegepast. Zo vonden wij de onderbouwing van de efficiencywinst die zou worden behaald door de toepassing van publiek-private samenwerking bij de aanleg van de bovenbouw van de HSL-Zuid niet overtuigend. De politieke besluitvorming over het al dan niet in publiek-private samenwerking uitvoeren van een project kan niet worden beperkt tot een financieel-economische afweging, betoogden wij. Wij deden de betrokken bewindspersonen daarom de

aanbeveling om bij het nemen van besluiten niet alleen de efficiencywinst voor het Rijk mee te wegen, maar ook de maatschappelijke en kwalitatieve (meer)waarde van de publieke en PPS-variant.

Wij plaatsten in ons rapport kanttekeningen bij het gegeven dat de biedingen in de aanbestedingsfase van PPS-projecten vertrouwelijk zijn. Hierdoor bestaat het risico dat noodzakelijke interne controles in deze fase van besluitvorming achterwege blijven. Wij signaleerden dat dit risico bij de HSL-Zuid aan de orde was; de interne controle in de aanbestedingsfase van het contract van HSL-Zuid Infraprovider liet volgens ons te wensen over.

Voorts signaleerden wij dat afspraken uit 1993 die naar aanleiding van eerdere PPS-projecten waren vastgelegd over de betrokkenheid van de Tweede Kamer, in het geval van het contract met HSL-Zuid Infraprovider niet goed waren nageleefd. Aan de Kamer was verder niet duidelijk gecommuniceerd welk deel van het begrotingsgeld werd gebruikt voor dit PPS-project. Wij deden de bewindspersonen de aanbeveling om beleid te ontwikkelen voor de controle op met PPS gemoeide geldstromen.

In hun reactie gaven de betrokken bewindspersonen aan het niet eens te zijn met onze conclusie over de betrokkenheid van de Tweede Kamer. Ook vonden ze dat het rapport een onnodig negatief beeld gaf over de voortgang en leereffecten die de overheid met PPS had opgedaan.

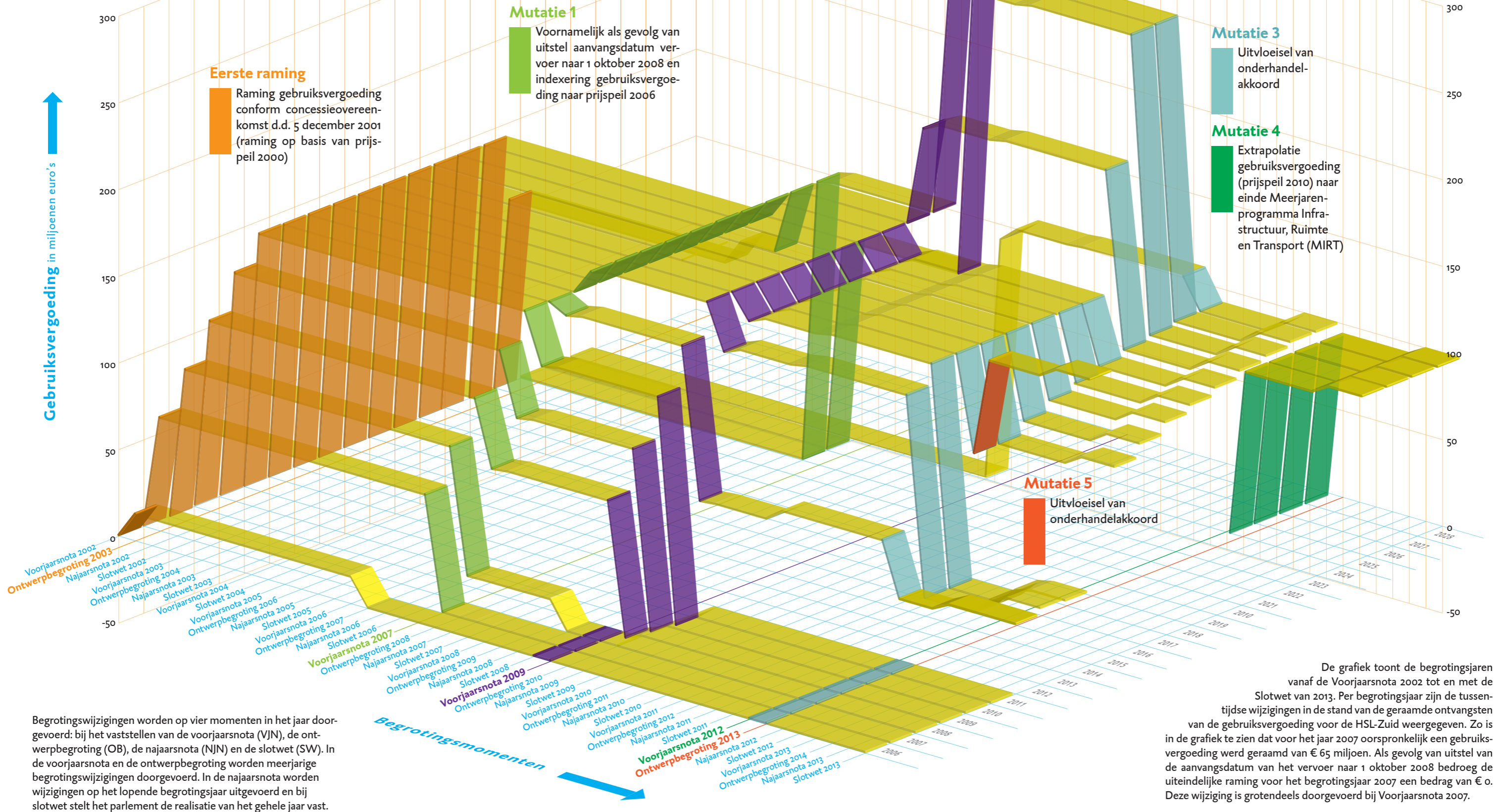
## Bijlage 2 Ontwikkeling van de gebruiksvergoeding en de beschikbaarheidsvergoeding voor de HSL-Zuid



# Ontwikkeling van de gebruiksvergoeding voor de HSL-Zuid

Vervoerder HSA betaalt een vergoeding voor het gebruik van de HSL-Zuid aan de Staat. Dit heet een gebruiksvergoeding, ook wel concessievergoeding genoemd.

In onderstaande grafiek is te zien hoe de gebruiksvergoeding zich door de jaren heen heeft ontwikkeld en welke grote veranderingen (mutaties) er hebben plaatsgevonden.



Begrotingswijzigingen worden op vier momenten in het jaar doorgevoerd: bij het vaststellen van de voorjaarsnota (VJN), de ontwerpbegroting (OB), de najaarsnota (NJN) en de slotwet (SW). In de voorjaarsnota en de ontwerpbegroting worden meerjarige begrotingswijzigingen doorgevoerd. In de najaarsnota worden wijzigingen op het lopende begrotingsjaar uitgevoerd en bij slotwet stelt het parlement de realisatie van het gehele jaar vast.

Deze grafiek is gebaseerd op de interne begrotingsadministratie en de extracomptabele contractadministratie van het Ministerie van IenM. Meer informatie over deze mutaties is te vinden in dit rapport bij 'Ontvangsten voor de Staat: vergoeding voor het gebruik van de HSL-Zuid. Toelichting op de belangrijkste wijzigingen in de administratie van IenM'. In een achtergronddocument bij dit rapport hebben wij een totaaloverzicht van de belangrijkste wijzigingen opgenomen. Dit achtergronddocument is te vinden op onze website: [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

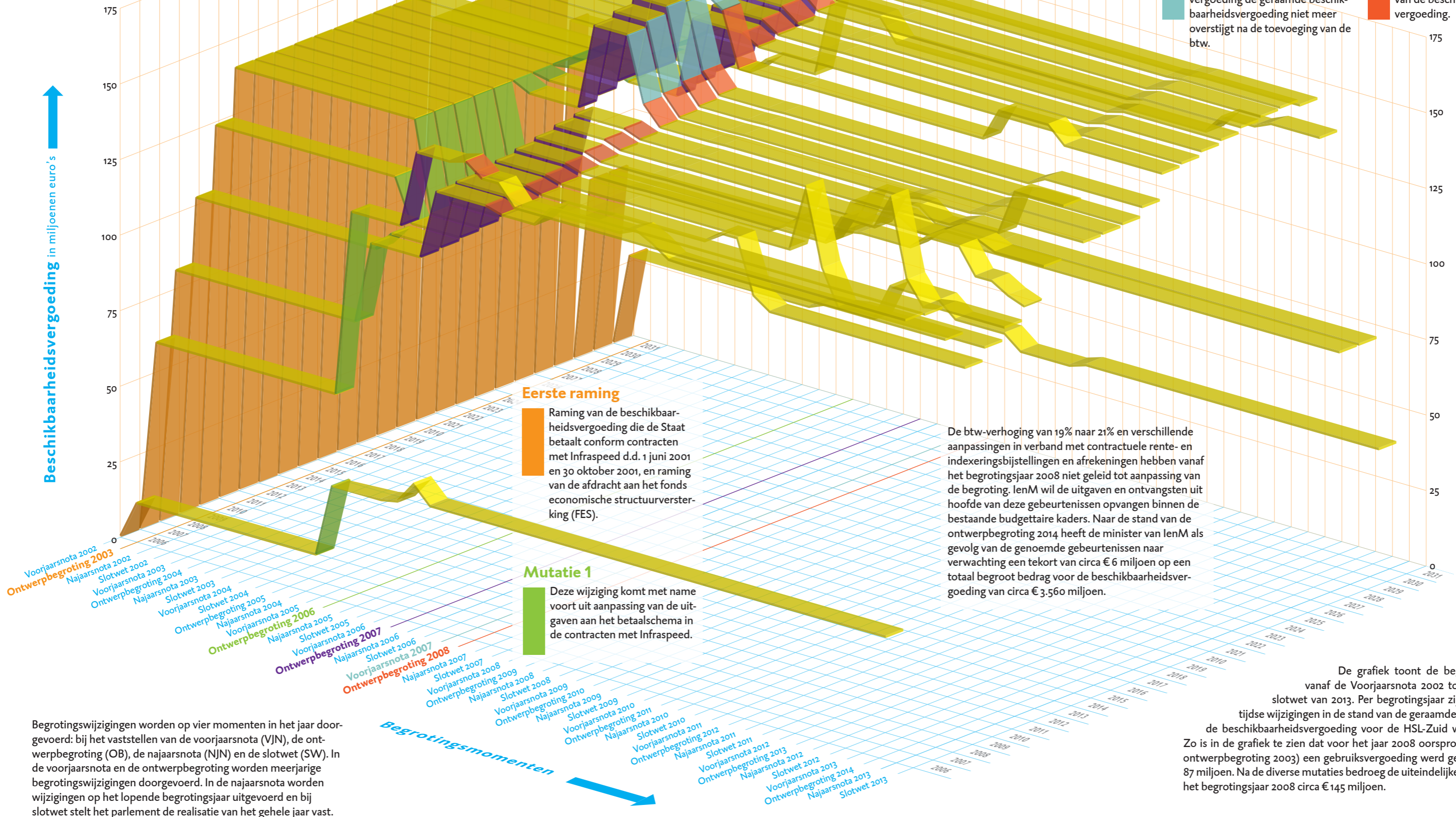
De grafiek toont de begrotingsjaren vanaf de Voorjaarsnota 2002 tot en met de Slotwet van 2013. Per begrotingsjaar zijn de tussentijdse wijzigingen in de stand van de geraamde ontvangsten van de gebruiksvergoeding voor de HSL-Zuid weergegeven. Zo is in de grafiek te zien dat voor het jaar 2007 oorspronkelijk een gebruiksvergoeding werd geraamd van € 65 miljoen. Als gevolg van uitstel van de aanvangsdatum van het vervoer naar 1 oktober 2008 bedroeg de uiteindelijke raming voor het begrotingsjaar 2007 een bedrag van € 0. Deze wijziging is grotendeels doorgevoerd bij Voorjaarsnota 2007.



# Ontwikkeling van de beschikbaarheidsvergoeding voor de HSL-Zuid

Infraspeed ontvangt jaarlijks een vergoeding van de Staat voor het beschikbaar stellen van de HSL-Zuid. Dit is de beschikbaarheidsvergoeding. In onderstaande grafiek is te

zien hoe de beschikbaarheidsvergoeding zich door de jaren heen heeft ontwikkeld en welke grote veranderingen (mutaties) er hebben plaatsgevonden.



Begrotingswijzigingen worden op vier momenten in het jaar doorgevoerd: bij het vaststellen van de voorjaarsnota (VJN), de ontwerp-begroting (OB), de najaarsnota (NJN) en de slotwet (SW). In de voorjaarsnota en de ontwerp-begroting worden meerjarige begrotingswijzigingen doorgevoerd. In de najaarsnota worden wijzigingen op het lopende begrotingsjaar uitgevoerd en bij slotwet stelt het parlement de realisatie van het gehele jaar vast.

## Bijlage 3 Afkortingen en begrippen

<b>Aanvangsdatum</b>	In de concessieovereenkomst tussen de Staat en HSA vastgelegde datum waarop de commerciële vervoerdiensten over de HSL-Zuid van start zullen gaan.
<b>Algemene Vergadering van Aandeelhouders</b>	Statutair voorgeschreven jaarlijkse vergadering van de aandeelhouders van een vennootschap. De aandeelhouders zijn economisch eigenaar van de vennootschap waar zij aandelen van bezitten en verschaffen in ruil daarvoor het ‘eigen vermogen’ of ‘kapitaal’ van de vennootschap. De aandeelhouders kunnen invloed uitoefenen op het in het bedrijf geïnvesteerde kapitaal.
<b>Arbitrage</b>	Regeling van een geschil door arbiters. Partijen kunnen hiervoor kiezen in plaats van het geschil aan de rechter voor te leggen. De uitspraak van de arbiters is voor de partijen bindend. Tussen Nederland en België bestaat specifieke wetgeving op het gebied van arbitrage.
<b>Avenant</b>	Aanhangsel bij de afspraken uit 2000 (kaderovereenkomst en oplegbrief). De Nederlandse Staat en NMBS hebben op 3 december 2012 in het Avenant afspraken gemaakt over het vervoersaanbod (het aantal treinen en de bestemmingen) en over de financiering van het vervoer. Nederland en België zullen de kosten van de (onrendabele) dienst tussen Breda en Antwerpen evenwichtig verdelen.
<b>Beheercontract</b>	Afspraken tussen de Belgische overheid en vervoerder NMBS over de uitvoering van de Belgische treindienst. In het beheercontract zijn onder meer afspraken gemaakt over de kwaliteit van de dienstverlening en de prestaties die de NMBS moet leveren in ruil voor een toelage van de Belgische Staat.
<b>Beschikbaarheidsvergoeding</b>	Periodieke vergoeding die de publieke partij in een DBFM(O)-constructie betaalt aan de private partij voor het beschikbaar zijn van een object (bijvoorbeeld infrastructuur of een gebouw). Door boetes en kortingen kan de beschikbaarheidsvergoeding wijzigen.
<b>Bindend-adviesprocedure</b>	In concessieovereenkomst tussen de Staat en HSA vastgelegde procedure, die inhoudt dat wanneer de partijen een geschil hebben over de uitvoering van specifieke bepalingen van de concessie, dit kan worden voorgelegd aan een college van drie adviseurs. De uitspraak van dit college is bindend.
<b>Bovenbouw</b>	Verzamelnaam voor de rails, de bovenleidingen en transformatorstations, het communicatie-, beveiligings- en signaleringssysteem van de HSL-Zuid.
<b>Certificate of availability</b>	Schriftelijke bevestiging van opdrachtgever aan opdrachtnemer dat het op te leveren object (bijvoorbeeld een weg of een gebouw) beschikbaar is. Nadat dit certificaat is afgegeven begint doorgaans de betaling van de beschikbaarheidsvergoeding.

<b>Concessie</b>	Vergunning waarmee de overheid een partij het recht geeft om exclusief bepaalde diensten te verlenen, taken te verrichten of grondstoffen te winnen. De overheid is dan de zogenaamde concessieverlener; de partij die de concessie krijgt heet de concessiehouder.
<b>Concessieovereenkomst</b>	Overeenkomst tussen concessieverlener en concessiehouder waarin afspraken over de concessie zijn vastgelegd.
<b>Consortium</b>	Tijdelijk privaat rechtspersoon bestaande uit marktpartijen (bijvoorbeeld architecten, bouwbedrijven, facilitaire dienstverleners, banken), die is opgericht om het project uit te voeren.
<b>DBFM(O)-contract</b>	Contract voor de ontwikkeling van infrastructuur waarin de onderdelen ‘design’ (ontwerp), ‘build’ (bouw), ‘finance’ (financiering), ‘maintain’ (onderhoud) en eventueel ook ‘operate’ (exploitatie) zijn gecombineerd in een integrale opdracht.
<b>Dividend</b>	Deel van de winst dat een onderneming uitkeert aan de aandeelhouders.
<b>EMC</b>	ElektroMagnetische Compatibiliteit. Zie toelichting in deel 5.
<b>ERTMS</b>	European Railtraffic Management System. Zie toelichting in deel 5.
<b>Fyra</b>	Type hogesnelheidstrein; zie V250-treinen.
<b>Garantstelling</b>	Afspraak dat een partij (bijvoorbeeld het Rijk) de (financiële) schade aan een derde partij vergoedt zodra de vooraf omschreven omstandigheid (realisatie van een risico of onzekere gebeurtenis) zich voordoet.
<b>Gebruiksvergoeding</b>	Vergoeding die de houder van de vervoersconcessie betaalt aan de Staat voor het gebruik van de HSL-Zuid-infrastructuur.
<b>Groot project</b>	Status die de Tweede Kamer kan toekennen aan een beleidsterrein of project. De Kamer doet dit als ze het onderwerp zo belangrijk vindt dat ze hierover uitgebreide informatie van de verantwoordelijke bewindspersonen wil ontvangen.
<b>Hoofdrailnet</b>	Nederlands spoornet waarop de NS tot 2015 het alleenrecht heeft voor het rijden met reizigerstreinen.
<b>HSA</b>	High Speed Alliance.
<b>HSL-Zuid</b>	Hogesnelheidslijn-Zuid. Hiermee wordt het Nederlandse deel van het Europese netwerk van hogesnelheidslijnen bedoeld. De HSL-Zuid verbindt Amsterdam via Antwerpen en Brussel met Parijs.
<b>Infrastructuurfonds</b>	Apart fonds voor infrastructuur om beter invulling te geven aan de doelstellingen zoals genoemd in de wet op het Infrastructuurfonds, te weten het bevorderen van een integrale afweging van prioriteiten en het bevorderen van continuïteit van middelen voor infrastructuur.
<b>Leasen</b>	Vorm van kredietverlening waarbij de kredietverstrekker bedrijfsmiddelen of duurzame consumptiegoederen aankoopt en gedurende een vooraf overeengekomen termijn en tegen een vaste vergoeding ter beschikking stelt van de kredietnemer. De kredietverstrekker blijft juridisch eigenaar van de zaken.



<b>Memorandum of Understanding</b>	Intentieovereenkomst opgesteld op 18 december 2008 naar aanleiding van het derde uitstel van de aanvangsdatum. Hiermee werd faillissement van HSA voorkomen en werd het verschil van mening over een aantal onderwerpen uit de concessieovereenkomst (bindend adviesprocedures) opgelost.
<b>MIRT</b>	Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport.
<b>Nettoresultaat</b>	Opbrengsten minus bedrijfslasten, financieringslasten en winstbelasting in een jaar.
<b>NMBS</b>	Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen.
<b>NS</b>	Nederlandse Spoorwegen.
<b>Onderbouw</b>	Civiel-technische fundering voor spoorprojecten inclusief de kunstwerken (bruggen, viaducten enzovoort).
<b>Onderhandelakkoord</b>	Op 17/18 november 2011 gesloten akkoord tussen NS en minister van IenM naar aanleiding van het dreigend faillissement van HSA. Hierin is afgesproken om de geïntegreerde concessie voor het hoofdrailnet en de HSL-Zuid per 2015 onderhands te gunnen en dat NS tot die tijd garant zal staan voor HSA.
<b>Risicoreservering</b>	Reservering ingesteld bij de ontwerpbegroting van 2003 van het Infrastructuurfonds bestemd voor het afdekken van financiële risico's van spoorprogramma's (later gespecificeerd tot Betuweroute en HSL-Zuid).
<b>Rollend materieel</b>	Locomotieven en treinstellen.
<b>Rijtijd</b>	De tijd die een trein nodig heeft om van plaats A naar plaats B te rijden doorgaans van stilstand tot stilstand).
<b>Samenwerkingsafspraken</b>	In oktober 2013 gemaakte afspraken tussen NS en NMBS over de wijze waarop zij de uitvoering van de concessie na de uitdienstneming van de V250-treinen ter hand zullen nemen. De regering heeft besloten om op basis van deze plannen verder invulling te geven aan de concessie tot 31 december 2014. Per 1 januari 2015 zal er een nieuwe, geïntegreerde concessie komen, waarbij de hogesnelheidslijn wordt geïntegreerd in het hoofdrailnet.
<b>Staatsdeelneming</b>	Nederlandse onderneming waarin de Staat aandelen houdt.
<b>Thalys</b>	Type hogesnelheidstrein.
<b>Traxx-treinen</b>	Treinen die op de HSL-Zuid worden ingezet met een snelheid van 160 km per uur (V160). Traxx staat voor Transnational Railway Applications with eXtreme flexibility.
<b>V250-treinen</b>	Type hogesnelheidstrein, gebouwd door het Italiaanse bedrijf AnsaldoBreda, beter bekend als de 'Fyra'. Het getal 250 staat voor de dienstsnelheid van de trein (250 km per uur).
<b>Vennootschapsbelasting</b>	Directe belasting die door de Staat wordt geheven over het 'inkomen' van rechtspersonen en bepaalde niet rechtspersoonlijkheid bezittende samenwerkingsverbanden.
<b>VIRM</b>	Verlengd interregiomaterieel.

## Literatuur

Wij hebben in het kader van ons onderzoek informatie verzameld via gesprekken en documentanalyse. Wij hebben gesprekken gevoerd met medewerkers van de bij dit beleidsterrein betrokken departementen: het Ministerie van IenM en het Ministerie van Financiën. De geanalyseerde documenten betreffen zowel openbare documenten als niet-openbare documenten die wij bij de betrokken departementen hebben opgevraagd.

De niet-openbare informatie van de departementen heeft een vertrouwelijk karakter. Wij vermelden in onderstaande literatuurlijst derhalve alleen de openbare documenten waar wij gebruik van hebben gemaakt.

Algemene Rekenkamer (2002). *Nieuwe financiële instrumenten in publiek-private samenwerking*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 472, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2003). *Risicoreservering HSL-Zuid en Betuweroute*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 724, nr.8. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2005). *Terugblik risicoreservering HSL-Zuid en Betuweroute*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2007). *Risicobeheersing HSL-Zuid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 31 072, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009). *Aansturing ProRail door Ministerie van venw. Sturen op prestaties*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 919, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2010). *Overzicht van spooruitgaven in 2011*. Bijlage bij brief van de Algemene Rekenkamer. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 29 984, nr. 237. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2011). *Besteding van spoorbudgetten door ProRail*. Parlementair onderzoek onderhoud en innovatie spoor. Bijlage bij brief van de Algemene Rekenkamer. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 32 707 nr. 4. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2013). *Contractmanagement bij DBFMO-projecten*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 639, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Eurofima. (2014). *Annual report 2013*. Basel: Eurofima.

Gezamenlijke conclusies van het Ministerieel Overleg België - Nederland (2005). 6 maart 2005, Hogesnelheidslijn Brussel - Amsterdam.

Ministerie van Financiën (2012). *Organisatie en taken van het directoraat-generaal van de Rijksbegroting*. Bijlage bij Organisatie- en mandaatbesluit directoraat-generaal van de Rijksbegroting, d.d. 1 februari 2012. Kenmerk BEDR/2012/73. Den Haag: Ministerie van Financiën.



Ministerie van Financiën (2012). *Bijlage 1. Bijlage bij Organisatie- en mandaatbesluit directoraat-generaal Belastingdienst 2012, d.d. 14 juni 2012*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Koninkrijk der Nederlanden (1996). *Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk België betreffende de aanleg van een spoorverbinding voor hogesnelheidstreinen tussen Rotterdam en Antwerpen, met Bijlage*; Brussel, 21 december 1996. Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden, jaargang 1997, nr. 22.

Nederlandse Spoorwegen (2003). *NS Jaarverslag 2002*. Utrecht: NS.

Nederlandse Spoorwegen (2004). *NS Jaarverslag 2003*. Utrecht: NS.

Nederlandse Spoorwegen (2005). *NS Jaarverslag 2004*. Utrecht: NS.

Nederlandse Spoorwegen (2006). *NS Jaarverslag 2005*. Utrecht: NS.

Nederlandse Spoorwegen (2007). *NS Jaarverslag 2006*. Utrecht: NS.

Nederlandse Spoorwegen (2008). *NS Jaarverslag 2007*. Utrecht: NS.

Nederlandse Spoorwegen (2009). *NS Jaarverslag 2008*. Utrecht: NS.

Nederlandse Spoorwegen (2010). *NS Jaarverslag 2009*. Utrecht: NS.

Nederlandse Spoorwegen (2011). *NS Jaarverslag 2010*. Utrecht: NS.

Nederlandse Spoorwegen (2012). *NS Jaarrekening 2011*. Utrecht: NS.

Nederlandse Spoorwegen (2013). *Jaarverslag 2012*. Utrecht: NS.

Nederlandse Spoorwegen (2014). *Jaarverslag 2013*. Utrecht: NS.

NS Financial Services Company (2013). *Directors' report and financial statements. Year ended 31 December 2012*. Dublin: NS FSC.

*Statutenwijziging van de naamloze vennootschap: N.V. Nederlandse Spoorwegen, gevestigd te Utrecht. (2008)*. Utrecht: Kamer van Koophandel Midden-Nederland.

Tweede Kamer (2001). *Deelnemingenbeleid Rijksoverheid. Nota*. Den Haag. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 28 165, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2004). *Parlementair onderzoek naar infrastructuurprojecten. Rapport 'Reconstructie HSL-Zuid: de besluitvorming uitvergroot van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (Commissie Duivestijn)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 283, nr. 8. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2007). *Deelnemingenbeleid Rijksoverheid. Nota staatsdeelnemingenbeleid*. Den Haag. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 28 165, nr. 69. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2010). *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam-Brussel-Parijs en Utrecht-Arnhem-Duitse grens. Lijst van vragen en antwoorden over de brief van 31 maart 2010 inzake voortgangsrapport 26 HSL-Zuid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 22 026, nr. 321. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2012). *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Financiën 2011. Jaarverslag van het Ministerie van Financiën (1XB)*. Den Haag. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 240 1XB, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2012). *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam-Brussel-Parijs en Utrecht-Arnhem-Duitse grens. Brief staatssecretaris van IenM over het definitieve plaatje voor internationale HSL-verbindingen tussen Nederland en België*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 22 026, nr. 371. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2013). *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam-Brussel-Parijs en Utrecht-Arnhem-Duitse grens. Brief staatssecretaris van IenM ter aanbieding van tussenrapportage 'Vervoer over de HSL-Zuid'*. Bijlage Tussenrapportage van de parlementaire werkgroep Vervoer over de HSL-Zuid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 22 026, nr. 382. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2013). *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam-Brussel-Parijs en Utrecht-Arnhem-Duitse grens. Brief staatssecretaris van IenM over de voorstellen van NS en NMBS voor een alternatief voor de Fyra V250*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, Bijlage bij 22 026, nr. 430. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2013). *Deelnemingenbeleid Rijksoverheid. Brief minister ter aanbieding van de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013. Bijlage Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013*. Den Haag. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 28 165, nr. 165. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2013). *Spoorbeveiligingssysteem European Rail Traffic Management System (ERTMS). Brief staatssecretaris van IenM over invoering ERTMS*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 652, nr. 4. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2014). *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam-Brussel-Parijs en Utrecht-Arnhem-Duitse grens. Brief minister van Financiën over efficiencymaatregelen NS, alsmede met bijzonderheden van overeenkomst tussen NS en AnsaldoBreda over de V250-treinen van ns*. Den Haag. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 22 026, nr. 455. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2014). *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam-Brussel-Parijs en Utrecht-Arnhem-Duitse grens. Brief staatssecretaris van IenM over verkorting rijtijd Beneluxtrein in dienstregeling 2015 en verder*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 22 026, nr. 457. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2014). Spoorbeveiligingssysteem European Rail Traffic Management System (ertms). Briefstaatssecretaris van IenM over de voorkeursbeslissing ERTMS en Railmap 3.0/Nota Alternatieven. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 652, nr. 14. Den Haag: Sdu.

Voortgangsrapportages HSL-Zuid 2003-2014.

#### **Internet**

Company.info.BV. (z.d.) [www.company.info](http://www.company.info), geraadpleegd op meerdere momenten in 2013 en 2014.

#### Onderzoeksteam

Mw. drs. W.H.S. Roenhorst (projectleider)  
Dhr. E.C. Elferink MSc  
Dhr. drs. A.B.M. Gloerich  
Dhr. J.P.A. van der Linden RA  
Mw. L. van Loon Msc  
Mw. L.C.M. Meijer-Wassenaar Msc

#### Voorlichting

Afdeling Communicatie  
Postbus 20015  
2500 EA Den Haag  
telefoon (070) 342 44 00  
voorlichting@rekenkamer.nl  
www.rekenkamer.nl

#### Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers  
Foto: Jordi Huisman/Hollandse Hoogte

#### Infographics

Joris Fiselier Infographics

Den Haag, juli 2014