

Vergaderjaar 2019–2020

22 026

Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens

Nr. 511

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 januari 2020

Het aanlegproject HSL-Zuid is door uw Kamer op 27 juni 1996 als groot project aangewezen. Tussen 2014 en 2017 heeft uw Kamer beëindiging van de grootprojectstatus herhaaldelijk overwogen, omdat het groot project voldeed aan de daarvoor geformuleerde criteria met betrekking tot realisatie van uitgaven (meer dan 75% van het projectbudget is uitgegeven), doelbereik (de in het project beoogde (sub)doelen zijn gerealiseerd) en risico's (de risico's zijn beperkt tot een minimum).¹ Daarbij werd het voorbehoud geplaatst, dat beëindiging alleen aan de orde zou zijn, indien uit de eindevaluatie blijkt dat er geen substantiële risico's resteren, zoals op het vlak van ICT, tunnels of inpassing. Uiteindelijk heeft uw Kamer in 2017 niet voor beëindiging gekozen, maar wel aangegeven nog maar één keer per jaar een voortgangsrapportage te willen ontvangen die zich beperkt tot de restpunten van het groot project. Nadat in de 41^e Voortgangsrapportage HSL Zuid (2018) is aangegeven dat de toekomstige risico's met betrekking tot betonschade beperkt zijn² heeft uw Kamer de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat op 10 april 2019 geïnformeerd over het besluit om de procedure die leidt tot beëindiging van de grootprojectstatus van het project HSL-Zuid in gang te zetten³. In dit kader is verzocht een eindevaluatie op te stellen, zoals bedoeld in artikel 15 van de Regeling Grote Projecten⁴. Op 25 april 2019 is door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat bevestigd dat aan dit verzoek gehoor wordt gegeven⁵.

¹ Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2017, Kamerstuk 34 550 A, nr. 19.

² 41e Voortgangsrapportage HSL-Zuid (2019), Kamerstuk 22 026, nr. 509.

³ Brief van 10 april 2019.

⁴ Kamerstuk 34 685.

⁵ Kamerstuk 22 026, nr. 508.

Met deze brief bied ik u het rapport «Eindevaluatie grootprojectstatus aanleg-project HSL-Zuid» aan⁶. De bijgevoegde eindevaluatie is opgesteld door een onafhankelijke partij. De eindevaluatie is gebaseerd op de belangrijkste conclusies en inzichten van eerdere evaluaties en reeds uitgevoerde onderzoeken over de voorbereiding, planuitwerking, risicomanagement en contractering binnen de projectorganisatie.⁷ Daarmee wordt in de eindevaluatie een integraal beeld gegeven van het verloop van dit groot project. De eindevaluatie is bedoeld om uw Kamer de benodigde informatie te bieden om te bepalen of de grootprojectstatus voor de aanleg van de HSL-Zuid kan worden beëindigd. Uit de resultaten van de eindevaluatie kan mijns inziens de conclusie worden getrokken dat is voldaan aan de belangrijkste criteria om over te gaan tot beëindiging van de grootprojectstatus. Alle beoogde activiteiten zijn gerealiseerd, het projectbudget is vrijwel geheel besteed en het risicoprofiel is in verhouding tot het projectbudget zeer beperkt. In deze brief is ook een voorstel opgenomen over de informatievoorziening aan uw Kamer na beëindiging van de grootprojectstatus.

Scope van het groot project HSL-Zuid en eindevaluatie

De eindevaluatie is gericht op doelen, activiteiten, instrumenten en geldstromen voor zover die sinds de start van het groot project in 1996 zijn verantwoord onder het begrotingsartikel van het groot project HSL-Zuid (artikel 17.3 van het Infrafonds). De scope van dit begrotingsartikel is in de 24 jaar sinds de instelling van de grootprojectstatus een aantal keren gewijzigd. Zo omvatte het groot project in eerste instantie de aanleg van de onderbouw (alles onder de sporen) en de bovenbouw (rails, bovenleiding, beveiliging) en het afsluiten van contracten voor het vervoer. Gedurende de planfase zijn aanpalende delen van Rijksweg A4 en A16 aan het project toegevoegd en is het bovenbouwcontract onder een ander begrotingsartikel geplaatst. Na afronding van de planfase zijn de afgesloten contracten voor de aanleg van de bovenbouw, voor het onderhoud van boven- en onderbouw en voor het vervoer in 2001 buiten de scope van het groot project geplaatst. De uitvoering en financiering van deze contracten wordt dan niet langer uit het begrotingsartikel van het groot project gefinancierd. Deze onderdelen maken daarom geen deel uit van deze eindevaluatie. Na 2001 omvat het groot project alleen de aanleg van de onderbouw. Deze is in 2006 opgeleverd, waarna alleen nog een beperkt aantal hieraan gerelateerde restpunten overbleven (waaronder zettingen)⁸.

Bevindingen eindevaluatie

De eindevaluatie bevat een integraal overzicht van reeds bekende conclusies over de voorbereiding, realisatie en afwikkeling van het groot project HSL-Zuid voor zover die vallen binnen de hiervoor beschreven scope van het groot project gedurende de voorbije 24 jaar. Zo laat de eindevaluatie zien dat het groot project werd gekenmerkt door een langdurige en vaak moeizame beleidsvoorbereiding en planvorming, trage bestuurlijke besluitvorming, onvoldoende risicobeheersing in de aanlegfase gedurende de jaren negentig en een contracteringsstrategie die achteraf gezien qua planning en budgettering niet het beoogde resultaat had.

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁷ Zoals het rapport van de Tijdelijke Commissie Infrastructuur (TCI) uit 2004 over de aanleg van de HSL-Zuid en de Betuweroute (Kamerstuk 29 283, nr. 6), het rapport van de Algemene Rekenkamer uit 2007 (Kamerstuk 31 072, nr. 1) en het rapport van de Parlementaire Enquête Fyra (PEF) uit 2016 (De reiziger in de kou, (Kamerstuk 33 678, nr. 11)).

⁸ Zie rapport eindevaluatie, pagina 5.

Daarnaast is in de eindevaluatie aangegeven dat het niet mogelijk is om in het kader van de rapportage over het groot project specifieke conclusies te trekken over de mate waarin het heeft bijgedragen aan de twee oorspronkelijke (achterliggende) beleidsdoelstellingen van het groot project, dat zijn: 1) aansluiting op het Europese hogesnelheidsnet waarmee vervanging van auto- en vliegverkeer door treinverkeer wordt bevorderd en 2) het versterken van de economische positie van Nederland en de Randstad. Dit omdat deze oorspronkelijke (achterliggende) doelstellingen binnen het project nooit zijn geconcretiseerd als gevolg waarvan evaluatie of monitoring onmogelijk is. Wel wordt in de eindevaluatie geconcludeerd dat alle beoogde activiteiten voor het behalen van deze doelstellingen zijn uitgevoerd: er ligt een hogesnelheidsinfrastructuur en de benodigde contracten voor aanleg, beheer, onderhoud en vervoer zijn afgesloten.

In de eindevaluatie is tot slot aangegeven dat het grootste deel van het groot projectbudget meer dan 13 jaar geleden al is uitgegeven: reeds in 2006 waren alle geplande activiteiten uitgevoerd, de onder- en bovenbouw was zo goed als gereed. In het laatste jaar van de projectorganisatie (2008) was € 7,1 mld., oftewel 99% van het toen beschikbare projectbudget, besteed. In 2019 is het restbudget teruggelopen tot circa € 39 mln. (0,5% van het projectbudget) en zijn de restrisico's beperkt.

Inhoudelijke reactie op hoofdconclusies van de eindevaluatie

Mijn ambtsvoorgangers hebben al gereageerd op de bevindingen uit de rapportages waarop de eindevaluatie is gebaseerd, waaronder de aanbevelingen van de Tijdelijke Commissie Infrastructuur uit 2004⁹ en van de Parlementaire Enquête Fyra uit 2015¹⁰. Zo zijn in 2005 de aanbevelingen van de Tijdelijke Commissie Infrastructuur (TCI) doorgevoerd om de in- en externe besluitvorming rond het groot project te verbeteren en is in reactie op aanbevelingen van de Parlementaire Enquête Fyra in 2015 toegezegd strakker te sturen op publieke belangen, verbetering van samenwerking tussen partijen om de raakvlakrisico's te beperken en bij de toekomstige inrichting van vervoer en/of aanbesteding mogelijke opties volledig in beeld te brengen, met voldoende aandacht voor de samenhang tussen infrastructuur en vervoer.

Zoals hiervoor is aangegeven, kon in de evaluatie niet worden vastgesteld in welke mate de oorspronkelijke (achterliggende) doelstellingen zijn gerealiseerd. Daartegenover staat dat de hogesnelheidstreinen op de HSL-Zuid anno 2020 evident zorgen voor snellere en comfortabele verbindingen naar o.a. Brussel, Londen en Parijs. De reiziger weet deze snelle treinen ook steeds vaker te vinden. Het gebruik door (internationale) reizigers van de HSL neemt jaarlijks fors toe. De reistijd van de internationale HSL-verbinding tussen Amsterdam en Londen zal nog verder verkorten door de aanstaande directe verbinding met Londen. Op deze manier bieden de hogesnelheidstreinen naar Brussel en Parijs nu al een zeer aantrekkelijk alternatief voor internationale reizen met het vliegtuig of de auto en naar verwachting gaat dat ook steeds meer voor Londen gelden. Daarnaast voorziet de HSL-Zuid vanaf de start van de exploitatie en zeker sinds de implementatie van het alternatief vervoersaanbod in 2013 in snellere verbindingen tussen de grote steden in ons land. Met de geplande introductie van nieuw materieel op de binnenlandse verbindingen zullen de reistijden de komende jaren weer verder afnemen. Ook hier is de groei van reizigerskilometers in de afgelopen jaren substantieel. Deze ontwikkelingen dragen

⁹ Kabinetsreactie op het rapport TCI, Verkeer en Waterstaat, 22 maart 2005, Kamerstuk 29 283, nr. 20.

¹⁰ Brief Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, 29 april 2016. Kamerstuk 33 678, nr. 16.

bij aan het versterken van de economische positie van Nederland en de Randstad.

Op basis van de eindevaluatie kan mijns inziens de conclusie worden getrokken dat is voldaan aan de belangrijkste criteria om over te gaan tot beëindiging van de grootprojectstatus. Alle beoogde activiteiten zijn gerealiseerd, het projectbudget is vrijwel geheel besteed en het risico-profiel is in verhouding tot het projectbudget zeer beperkt. De beperkte uitgaven die nu onder het begrotingsartikel van het grootproject vallen hebben nauwelijks effect op het beleid met betrekking tot het vervoer over deze lijn. De maatregelen die nodig zijn voor dit beleid vallen buiten het groot project. Naast de vervanging van het huidige materieel door ICNG's (vanaf dienstregeling 2021) gaat het daarbij over de verbetertrajecten en de infrastructurele maatregelen die NS en ProRail ontwikkelen en uitvoeren om de prestaties op korte respectievelijk middellange termijn te verbeteren en de geluidsoverlast langs dit traject te verminderen. Voor de infrastructurele en geluidsmaatregelen is € 130 mln.¹¹ beschikbaar gesteld die niet uit het grootprojectbudget wordt betaald. Alles overziend is er mijns inziens geen aanleiding meer de grootprojectstatus te handhaven.

Toekomstige informatievoorziening HSL-Zuid

Zoals aangegeven bij aanbidding van het controlerapport van de Audit Dienst Rijk (ADR) bij de meest recente voortgangsrapportage¹² zal ik de voortgangs-informatie over de nu nog resterende punten van het aanlegproject na beëindiging van de grootprojectstatus opnemen in de reguliere budgettaire nota's. Bijvoorbeeld over de onderzoeken die in de 42^e voortgangsrapportage zijn aangekondigd naar de aanpak van zettingen op twee locaties en de resultaten van de toegezegde herziening van de in 2018 uitgevoerde risicoanalyses hierover.

Daarnaast is het mijn voornemen uw Kamer na beëindiging van de grootprojectstatus in de reguliere concessierapportages (beheer- en vervoer) te blijven informeren over de ontwikkelingen in het vervoersaanbod (waaronder introductie nieuw materieel), de reizigersaantallen, prestaties op de HSL-Zuid en de voortgang van de infrastructurele maatregelen ter verbetering van de prestaties op en vermindering van de geluidsoverlast langs het traject.

Tot slot

Naar aanleiding van de eindevaluatie is mijn conclusie dat de grootprojectstatus van de HSL-Zuid kan worden beëindigd. Dit staat los van en doet niets af aan mijn ambities om de prestaties (kwaliteit, aanbod, betrouwbaarheid) van binnenlandse en internationale verbindingen, die de afgelopen jaren een opgaande lijn laten zien, verder te verhogen. Blijvende inzet van NS en ProRail hierop met maatregelen voor de korte en middellange termijn (waaronder uitvoering van infrastructurele maatregelen) zijn daarbij naast introductie van nieuw materieel (ICNG) van groot belang.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga

¹¹ € 60 miljoen voor verbetering van de prestaties en € 70 mln. voor geluidsmaatregelen. Het totaal is inmiddels door indexering opgelopen tot € 135 mln.

¹² 41e Voortgangsrapportage HSL-Zuid (2019), Kamerstuk 22 026, nr. 509.