

DECISIO



Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat HSL-Zuid Eindevaluatie

Eindevaluatie Groot Projectstatus aanlegproject HSL-Zuid

Eindrapport, 27 januari 2020

TITEL

HSL-Zuid Eindevaluatie

DATUM

27 januari 2020

STATUS RAPPORT

Eindrapport

OPDRACHTGEVER

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

PROJECTTEAM DECISIO

Menno de Pater, Gerwin van de Meulen, Ingrid Laane, Sylvia Bleker

CONTACTGEGEVENS DECISIO | ECONOMISCH ONDERZOEK EN ADVIES

Valkenburgerstraat 212

1011 ND Amsterdam

T 020 – 67 00 562

E info@decisio.nl

I www.decisio.nl

Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusies.....	5
1. Inleiding.....	19
1.1 Achtergrond en doel eindevaluatie	19
1.2 Leeswijzer	21
2. Projectbeschrijving en afbakening eindevaluatie.....	23
2.1 Historie HSL-Zuid.....	23
2.2 De HSL-Zuid.....	25
2.3 Uitvoeringsorganisatie	29
2.4 Afbakening eindevaluatie	31
3. Doelstellingen	34
3.1 Beleidsdoelstellingen project HSL-Zuid	35
3.2 Centrale projectdoel: realisatie infrastructuur	36
3.3 Prestatieafspraken en verwachtingen vervoer.....	39
3.4 Conclusie	41
4. Financiën	43
4.1 Budget bij aanvang en financiering	43
4.2 Financiële eindbeeld.....	47
4.3 Verloop van de uitgaven	51
5. Planning.....	55
6. Projectbeheersing / projectorganisatie.....	62
6.1 Projectorganisatie	62
6.2 Risico's en risicobeheersing.....	71
6.3 Conclusie	82
7. Contractering en PPS.....	83
7.1 Contracteringsstrategie infrastructuur	83
7.2 Contracteringsstrategie exploitatie	92
Bijlage 1: Literatuurlijst	97
Bijlage 2: Afkortingen en begrippen	99

Bijlage 3: Exploitatie	101
Bijlage 4: Overzicht en oorzaken budgetmutaties.....	109

Samenvatting en conclusies

In 1997 is met de publicatie van de Planologische Kernbeslissing (de PKB-deel 4 – Het Plan) de aanleg van de HSL-Zuid als Groot Project van start gegaan. Tweeëntwintig jaar nadat het project is gestart kondigde de Vaste Commissie voor Infrastructuur en Waterstaat in april 2019 aan het proces in gang te zetten om de grootprojectstatus te beëindigen. Deze eindevaluatie maakt daar onderdeel van uit.

Eindevaluatie HSL-Zuid: samenvatting 22 jaar Groot Project

Het Groot Project is in 1997 gestart en wordt pas formeel afgerond nadat (mede op basis van deze eindevaluatie) de Tweede Kamer besluit de grootprojectstatus te beëindigen. De meeste maatregelen vallend onder het begrotingsartikel 17.03 van het infrastructuurfonds Groot Project HSL-Zuid zijn in 2006 afgerond en in 2007 zijn de meeste resterende werkzaamheden van de projectorganisatie overgedragen aan andere partijen (ProRail en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat). De projectorganisatie is in 2009 opgeheven en sindsdien hebben er nauwelijks nog activiteiten plaatsgevonden die vanuit het begrotingsartikel Groot Project HSL-Zuid gefinancierd zijn.

Vanwege het feit dat de activiteiten zich vooral in de periode 1997 – 2007 hebben afgespeeld en het complex zal zijn over deze periode tot nieuwe inzichten te komen, is deze eindevaluatie volledig gebaseerd op bestaand onderzoek. Er is veel informatie beschikbaar over ontwikkelingen gedurende de gehele periode: het project kende tegenslagen en stond centraal in twee parlementaire onderzoeken en meerdere rekenkameronderzoeken. Daarnaast zijn er meer dan veertig voortgangsrapportages gepubliceerd. Deze eindevaluatie is hier een samenvatting van en betreft dus 22 jaar in het kader van het Groot Project gepubliceerde rapportages en onderzoek. Conclusies zijn ook ontleend uit deze onderzoeken en rapporten. De evaluatie bevat geen conclusies die 'nieuw' zijn.

Eindevaluatie Groot Project HSL-Zuid

In deze HSL-Zuid eindevaluatie staan de volgende acht onderzoeksvragen centraal (conform Artikel 16 van de Regeling Grote Projecten):

- a. informatie over de vraag in welke mate **de oorspronkelijke doelstellingen** van het project zijn verwezenlijkt;
- b. informatie over de vraag **welke activiteiten** daarvoor zijn verricht;
- c. informatie over de vraag **wat de kosten** zijn geweest van het Groot Project;
- d. informatie over de vraag in hoeverre de **oorspronkelijke projectraming** en project**planning** zijn gerealiseerd;

- e. informatie over de wijze waarop **risico's** zijn onderkend en beheerst, alsmede een beschrijving van de (financiële) gevolgen van risico's die zich gedurende het project hebben gemanifesteerd;
- f. informatie over de wijze waarop het **project is beheerst en beheerd** en informatie over hoe de **projectorganisatie** heeft gefunctioneerd;
- g. informatie over het verloop van **de publiek-private samenwerking**, de private co-financiering, de exploitatie en **de gehanteerde contracteringsstrategie**;
- h. een **verklarende analyse van verschillen tussen de uitgangspunten uit de basisrapportage en de op dat moment actuele stand van zaken van het project**, ten aanzien van de onder a tot en met d genoemde aspecten.

Zoals in de introductie genoemd, bevat deze eindevaluatie geen nieuwe informatie, maar betreft dit een samenvattend overzicht van de ontwikkelingen in de afgelopen 22 jaar en de conclusies die derden daarover hebben geveld. Daarbij doet zich wel direct een belangrijke vraag voor, namelijk 'wat is (de scope van) het Groot Project?'. Want het project HSL-Zuid waarmee begonnen is, is door keuzes die gedurende het project gemaakt zijn, niet gelijk aan de maatregelen die uiteindelijk met het budget onder het begrotingsartikel 17.03 van het infrastructuurfonds Groot Project HSL-Zuid zijn gerealiseerd.

Scope evaluatie HSL-Zuid

Deze eindevaluatie richt zich vooral op de zaken die uit het formele begrotingsartikel Groot Project HSL-Zuid zijn gefinancierd. Het contract met het consortium dat de bovenbouw heeft aangelegd en het beheer en onderhoud uitvoert (Infraspeed), evenals het contract met de vervoerexploitant (eerst HSA, inmiddels NS) wordt niet op het begrotingsartikel geboekt. Ontwikkelingen (in kosten, risico's, activiteiten) die zich na het sluiten van de contracten hebben afgespeeld en geen budgettaire relatie met het begrotingsartikel hadden, zijn daarom ook buiten de scope van deze evaluatie gehouden. Wel is bekeken of de met het contract beoogde resultaten zijn behaald. Indien dat het niet het geval is, wordt beschouwd in hoeverre de oorzaak daarvan ligt in de aanleg van het project, de wijze waarop het contract is opgesteld en de rol van de projectorganisatie. Het opstellen van het contract viel immers binnen de scope van het Groot Project, want is gedaan door de projectorganisatie die vanuit het Groot Projectbudget is betaald. Ontwikkelingen en oorzaken die buiten de scope van het Groot Project liggen, zijn niet (uitgebreid) beschouwd.

Vraag A: zijn oorspronkelijke doelstellingen verwezenlijkt?

De twee achterliggende **beleidsdoelstellingen** die in de Planologische Kernbeslissing (de PKB-deel 4 – Het Plan) uit 1997 genoemd staan zijn:

1. het versterken van de economische positie van Nederland en de Randstad;
2. treinverkeer als vervanging voor auto- en vliegverkeer (substitutie).

Deze beleidsdoelstellingen zijn toentertijd niet verder uitgewerkt of geconcretiseerd. De veronderstelling was dat de aanleg van de spoorlijn zou bijdragen aan de realisatie van deze doelstellingen. De *realisatie van de lijn waar met 300 km/u over gereden kan worden* is dan ook de meest concrete uitwerking van het **projectdoel** dat is vastgelegd in de PKB-4.

In 1998 is het projectdoel verder uitgewerkt in een aantal **activiteiten**. Dit kwam tot en met 2004 als volgt terug in de voortgangsrapportages: *“Het doel van het project HSL-Zuid is de aanleg en exploitatie van een hogesnelheidsverbinding in Nederland, in de Randstad en tussen de Randstad en een aantal Europese economische centra in zuidelijke Richting.[...] Het project geeft deze doelstellingen vorm door het opleveren van een totaal vervoerssysteem HSL-Zuid. Hieronder wordt verstaan:*

- *de realisatie en overdracht van gebruiksklare (rail)infrastructuur;*
- *de realisatie en overdracht van aanpalende weggedeelten A4 (Ringvaart - Dwarswatering) en A16 (knooppunt Galder-Moerdijk), die qua planning en bouw onverbreekelijk met de aanleg van de HSL-Zuid zijn verbonden;*
- *een contract met een organisatie die zorg draagt voor beheer en onderhoud en de exploitatie van de nieuwe railinfrastructuur;*
- *een contract met vervoerder(s), die zorg dragen voor de exploitatie van vervoer over de HSL-Zuid;*
- *zorg dragen voor capaciteitsmanagement, wettelijke regelgeving en voor benodigd (gewijzigd) beleid.”*

We constateren dat deze activiteiten zijn uitgevoerd en daarmee het projectdoel is gerealiseerd, maar dit is niet volledig vanuit het Groot Projectbudget gebeurd. Dit is het gevolg van de contracteringsstrategie waar in 1999 voor is gekozen. Op dat moment is besloten de bovenbouw¹ in een PPS-constructie te realiseren. Er is vervolgens in 2001 door de projectorganisatie een contract gesloten met Infrasp² waarin de realisatie van de bovenbouw en het beheer en onderhoud (van boven- en onderbouw tot en met 2031) is gegund, maar dit contract maakte geen onderdeel meer uit van het begrotingsartikel 17.03 Groot Project HSL-Zuid. Dit

¹ De bovenbouw bestaat uit de rails, bovenleiding, transformatorstations, beveiligings-, communicatie- en signaleringssysteem.

² Infrasp² is het consortium van Koninklijke BAM Groep, Fluor en Siemens, dat de bovenbouw heeft gerealiseerd, gefinancierd en verantwoordelijk is voor het beheer en onderhoud van het gehele spoor tot en met 2031.

is geplaatst onder een ander begrotingsartikel. Met de middelen die onder het begrotingsartikel van het Groot Project vallen, is dus (wat betreft de aanleg van het spoor) alleen de onderbouw³ gerealiseerd.

Of het projectdoel van het Groot Project HSL Zuid is gerealiseerd, hangt daardoor af van hoe men naar het project kijkt. De lijn ligt er, de concrete activiteiten zijn uitgevoerd, maar niet volledig vanuit het budget van het begrotingsartikel Groot Project HSL-Zuid. Het contract met de vervoerder (HSA) is gesloten, maar ook inmiddels ontbonden en vervangen door een ander contract met NS.

Tot slot zijn er **prestatieafspraken** gemaakt in de gesloten concessieovereenkomst met de vervoerder HSA⁴ over onder andere rijtijden, frequenties en de hoogte van de concessievergoeding. Deze zijn niet gerealiseerd. Met name door het uitblijven van het beloofde vervoeraanbod: *“een snelle, directe flexibele en goed betaalbare treinverbinding tussen de Randstad en België”*, concludeert de parlementaire enquêtecommissie Fyra dat de investering in de HSL-Zuid *‘niet voldoende oplevert’*. Dit vervoeraanbod is volgens de commissie nodig om de beleidsdoelen te realiseren. Een belangrijke oorzaak van het probleem ligt in de hoge concessievergoeding die mede het gevolg is van de financiële doelstelling van het project om 1,8 miljard gulden (0,8 miljard euro) via private financiering terug te verdienen. Bij het contracteren van een vervoerder had goed vervoer zwaarder moeten wegen dan deze financiële doelstelling, is het oordeel van de commissie. De commissie concludeert dat *“er [wat betreft het vervoeraanbod, red.] grote verschillen zijn tussen wat oorspronkelijk, in 1996, werd voorzien, en wat er in 2013 is gerealiseerd. De verwachtingen zijn niet waargemaakt.”* Behalve de gesloten concessieovereenkomst lagen er ook andere oorzaken ten grondslag aan het niet waarmaken van de verwachtingen. Deze vallen buiten de scope van deze evaluatie en zijn terug te vinden in de parlementaire enquêtecommissie Fyra. Het hedendaagse vervoeraanbod op de HSL-Zuid valt onder een (niet door de projectorganisatie afgesloten) nieuw contract en daarmee eveneens buiten de scope van deze eindevaluatie.

Vraag B: welke activiteiten zijn verricht?

Het project HSL-Zuid betrof bij aanvang in 1997 de realisatie van een hogesnelheidsspoorlijn over een nieuw aan te leggen tracé tussen Schiphol en Rotterdam en tussen Rotterdam en de Belgische grens waar treinen met 300 km/u

³ Fundering en kunstwerken (bruggen en tunnels)

⁴ HSA, High Speed Alliance, was het samenwerkingsverband van NS (eerst 90% aandeelhouder, later 95%) en KLM (eerst 10% aandeelhouder, later 5%) dat initieel het vervoer over de HSL-Zuid verzorgde.

over zouden kunnen rijden. Bij Breda was een afsplitsing beoogd om de Brabantse Stedenrij te verbinden met de Randstad.

Er hebben twee grote scopewijzigingen plaatsgevonden tussen wat oorspronkelijk onder het begrotingsartikel Groot Project HSL-Zuid viel en wat er uiteindelijk aan activiteiten is uitgevoerd binnen (het budget van) dit begrotingsartikel:

1. De volledige realisatie van de A4 verbreding bij Hoogmade en de A16 verbreding tussen Galder en Moerdijk is onderdeel uit gaan maken van de projectscope. Oorspronkelijk zouden alleen meerkosten als gevolg van de HSL-Zuid aan deze wegprojecten worden toegerekend aan het Groot Project.
2. De realisatie van de bovenbouw is via een PPS-constructie gerealiseerd en viel daarna onder het begrotingsartikel 13.04 van het Infrastructuurfonds. Dit deel maakte dus geen onderdeel meer uit van begrotingsartikel HSL-Zuid (enkele meerkosten als gevolg van aanvullende werkzaamheden in de bovenbouw zijn later wél weer terechtgekomen op het begrotingsartikel).

Er zijn ook scopewijzigingen geweest die niet afwijken van de genoemde activiteiten in de PKB-4, maar wel voor budgetwijzigingen hebben gezorgd (en daarmee wel effect hadden op activiteiten die met het begrotingsartikel zijn gefinancierd). De bijdrage aan België voor de HSL-Zuid en de kosten voor de PKB-ontwikkeling zelf waren in 1997 wel bekend en genoemd, maar zouden niet ten laste komen van het projectbudget. Deze zijn uiteindelijk wel geplaatst onder het begrotingsartikel 17.03 Groot Project HSL-Zuid. De in de PKB genoemde afsplitsing bij Breda bleek in de eerste voortgangsrapportage geen onderdeel van het budget uit te maken, maar is er later wel aan toegevoegd. Ook zijn er aanpassingen aan het oorspronkelijke ontwerp gemaakt die effect hadden op het budget, maar niet op de hoofdlijn van de beoogde activiteiten in de PKB-4.

De Tijdelijke Commissie Infrastructuur (TCI) concludeert dat het niet altijd duidelijk is waarom scopewijziging hebben plaatsgevonden: *“Niet in alle gevallen is duidelijk waarom een bepaald budget nog in zo'n laat stadium van de uitvoering aan het HSL-budget is toegevoegd. Wat de overhevelingen uit het wegebudget betreft, gaat het om de kosten die gemoeid zijn met de gecombineerde werkzaamheden van de HSL-Zuid met rijksweg A16 (omgeving Breda) en rijksweg A4 (omgeving Leiderdorp). Wat de overhevelingen uit het budget voor railwegen betreft, gaat het om de kosten die gemoeid zijn met de aansluiting van de HSL-Zuid op het bestaande spoor bij Breda en bij Rotterdam.”*

De volgende activiteiten zijn uiteindelijk uitgevoerd met het budget, vallend onder het begrotingsartikel 17.03 van het Infrastructuurfonds:

1. Uitvoering van de projectorganisatie: het gaat daarbij o.a. om planuitwerking (ook de kosten voor het opstellen van de PKB 1 tot en met 4 vanaf 1991 tot de start van het project vallen met terugwerkende kracht onder het budget⁵), projectmanagement, risicomangement, vergunningen, contractering van aannemers voor de onderbouw, de vervoerder en het opzetten van de PPS-constructie voor realisatie van de bovenbouw en beheer en onderhoud.
2. Het financieel bijdragen aan het Belgische tracédeel (de uitvoering, inclusief alle risico's, lag bij de Belgische organisatie; dit laten we daarom verder buiten beschouwing).
3. De grondverwerving voor het tracé.
4. De realisatie van de onderbouw tussen Schiphol en Rotterdam en tussen Rotterdam en de Belgische grens.
5. De realisatie van de aansluitingen op het bestaande spoor, waaronder de afsplitsing bij Breda.
6. De realisatie van de wegverbreding A4 (Ringvaart - Dwarswatering) en A16 (knooppunt Galder - Moerdijk).
7. Aanvullende activiteiten in de bovenbouw (extra t.o.v. het PPS-contract met Infrasppeed) door realisatie van extra AT-stations (autotransformatorstations) om problemen met de elektromagnetische comptabiliteit (EMC) op te lossen en een upgrade van het treinbeveiligingssysteem ERTMS.

Vraag C: wat waren de kosten van het Groot Project?

In 1997 bedraagt het budget voor de realisatie van het HSL-Zuid 7,5 miljard gulden (3,4 miljard euro, excl. BTW, prijspeil 1995). Dit is nog exclusief de (toen wel al bekende en vermelde) bijdrage aan België van ruim 800 miljoen gulden (ca. 0,4 miljard euro). De kosten die vallen onder het begrotingsartikel Groot Project HSL-Zuid komen in 2019 uit op 7,3 miljard euro inclusief BTW. Dit bedrag is door de omvangrijke wijzigingen in activiteiten onvergelijkbaar geworden met de oorspronkelijke begroting van 3,4 miljard euro exclusief BTW:

- Deze wijzigingen betroffen kosten die gemaakt waren, maar die in eerste instantie niet onder de begroting vielen (bijdrage België, opstellen PKB), door het meenemen van BTW, inflatiecorrectie en door het toevoegen van de A4 en A16 aan de scope. Voor deze aspecten is te corrigeren. Daaruit valt op te maken dat het spoorse deel, exclusief het bovenbouwcontract met Infrasppeed (zonder onderscheid tussen overige mee- en tegenvallers en scopewijzigingen), circa 1,2 miljard euro exclusief BTW meer gekost heeft dan begroot (uitgedrukt in prijspeil 1995).

⁵ In deze evalueatie beschouwen we alleen de activiteiten nadat het project de grootprojectstatus heeft gekregen, in 1997.

- Deze meerkosten hebben diverse oorzaken. Een belangrijke is dat de ramingen uit 1997 te laag waren. Realisatie binnen budget was dus op voorhand al niet mogelijk. Ook marktomstandigheden (beperkte concurrentie, hogere prijzen en mogelijk kartelvorming) hadden invloed op de hogere prijs. Tot slot waren er gedurende het projecten meerdere mee- en tegenvallers en aanpassingen op het oorspronkelijke ontwerp die aan de meerkosten ten grondslag lagen.
- Voor de bovenbouw was oorspronkelijk 0,4 miljard euro begroot (excl. BTW). De bovenbouw is gerealiseerd via een PPS-constructie. Infrasppeed heeft de bovenbouw gefinancierd, gerealiseerd en verzorgt het onderhoud (van boven- en onderbouw) voor een periode 25 jaar en krijgt hiervoor een jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding die op zal lopen tot een totaalbedrag (opgeteld over 25 jaar) van 3,6 miljard euro inclusief BTW. Doordat hier ook voor 25 jaar beheer en onderhoud in opgenomen is (en inflatiecorrectie en rentevergoeding voor de financiering), is dit bedrag niet vergelijkbaar met de oorspronkelijke 0,4 miljard euro. Of de PPS-constructie 'voordeliger' is dan een traditionele aanbesteding kon niet worden bepaald, aangezien de Public Sector Comparator (PSC) als vergelijkingsinstrument nog onvoldoende ontwikkeld was. Dit zal uiteindelijk moeten blijken uit de nu nog lopende exploitatiefase (dit valt buiten de scope van het begrotingsartikel Groot Project HSL Zuid en deze evaluatie).

Een goede vergelijking tussen het oorspronkelijke projectbudget en de uiteindelijke kosten (voor de activiteiten die onder het oorspronkelijke projectbudget vielen) is volgens de Tijdelijke Commissie Infrastructuur niet te maken: *“Door de andere financieringswijze van de bovenbouw is het projectbudget van voor 2001 niet meer te vergelijken met het projectbudget daarna.”*

Er is tot slot nog een aantal restposten voor de HSL-Zuid om met aanvullende maatregelen de ervaren geluidsproblematiek op te lossen en aanvullende maatregelen te nemen om de prestaties te verbeteren. Het budget hiervoor bedraagt 135 miljoen euro en valt onder begrotingsartikel 13.03.04 van het Infrastructuurfonds (het budget voor de geluidsproblematiek is in 2018 vanuit het Groot Projectbudget naar dit artikel overgeheveld). Dit maakt dus ook geen deel (meer) uit van het begrotingsartikel Groot Project HSL-Zuid.

Ook opbrengsten spelen een rol in het financiële beeld

De beoogde opbrengsten speelden een grote rol in de beoogde financiering van het project. Bij aanvang van het project waren er nog niet voldoende publieke middelen beschikbaar om het budget te realiseren. Een private bijdrage van 1,8 miljard gulden (0,8 miljard euro) blijkt uiteindelijk na vaststelling van de PKB nodig om het

gat in de begroting te dekken. De wijze waarop dit gerealiseerd moest worden, moest nog worden uitgewerkt bij aanvang van het project.

De private financiering speelt daardoor een belangrijke rol bij aanbesteding van het vervoer. Volgens de parlementaire enquêtecommissie Fyra zelfs een te belangrijke rol, waardoor het belang van goed reizigersvervoer ondergeschikt raakte. Het contract dat werd gesloten met HSA was wel ruimschoots voldoende om het bedrag van 1,8 miljard gulden te realiseren. HSA is echter geliquideerd, waarmee de private bijdrage niet onder het contract met HSA is gerealiseerd. In het onderhandelakkoord zijn afspraken gemaakt tussen NS en de Staat over (onder andere) opname van de HSL-Zuid in de hoofdrailnetconcessie. Of de uiteindelijke exploitatie dusdanig rendabel is dat het bedrag terugverdiend kan worden, valt buiten de scope van deze evaluatie en hebben we overigens op basis van de bestudeerde onderzoeken niet vast kunnen stellen.

Vraag D: in hoeverre is de planning gerealiseerd?

Ten tijde van de PKB-4 zouden volgens de planning de eerste binnenlandse hogesnelheidstreinen gaan rijden in 2004. In oktober 2008 wordt het Nederlandse deel inclusief de grensovergang vrijgegeven voor gebruik met 300 km/u, in december 2008 is ook het Belgische deel beschikbaar. De eerste trein rijdt uiteindelijk in september 2009 over het spoor; maar dit is nog geen hogesnelheidstrein. De Thalys volgt als eerste hogesnelheidstrein in december 2009. De planning uit de PKB-4 is daarmee niet gehaald.

De vertraging kende twee belangrijke oorzaken: de complexe onderhandelingen over de onderbouwcontracten en de invoering van de nieuwe versie van het treinbeveiligingssysteem ERTMS. Nadat de onderbouwcontracten eenmaal getekend zijn, is er een jaar vertraging opgelopen, maar daarna wordt de onderbouw bijna volledig conform planning gerealiseerd. In 2005 is dit zo goed als afgerond. Ook de bovenbouw voldoet in 2006 aan de afgesproken opleveringseisen en heeft in deze aanlegfase geen vertraging opgelopen. Vanaf dat moment wordt de beschikbaarheidsvergoeding aan Infrabeed betaald. De maatregelen die onderdeel uitmaken van het Groot Projectbudget zijn dan zo goed als voltooid, er zijn alleen nog restpunten (het Groot Projectbudget is dan ook bijna volledig besteed). Echter blijkt een upgrade van (het nog in ontwikkeling zijnde) ERTMS nodig om infrastructuur en materieel te laten functioneren en problemen bij de grensovergang bij België op te lossen. Dit zorgt ervoor dat uiteindelijk eind 2008 de infrastructuur daadwerkelijk beschikbaar is. Er zijn dan nog restpunten op te lossen met ERTMS en de EMC-problematiek, maar de baan is vrijgegeven voor vervoer.

In 2009 kan uiteindelijk vervoer plaatsvinden over het spoor. Op dat moment is er ook voor het HSL-spoor goedgekeurd materieel beschikbaar (voor binnenlands vervoer nog geen hogesnelheidsmaterieel). In september 2012 rijdt de eerste binnenlandse hogesnelheidstrein over het spoor, de Fyra V250. Deze wordt in januari 2013 uit dienst genomen, een maand nadat het vervoer naar Brussel is gestart. Er liggen verschillende oorzaken ten grondslag aan deze vertragingen, die deels buiten scope van deze evaluatie vallen. Zij zijn benoemd in de Parlementaire Enquête Fyra.

Vragen E en F: hoe zijn het project- en risico's beheerst? En hoe functioneerde de organisatie?

De projectorganisatie heeft in de loop van het Groot Project diverse ontwikkelingen doorgemaakt. Er is een werkwijze ontstaan waarbij project- en risicobeheersing een integraal geheel werden. Om deze reden wordt deze vraag ook integraal beschouwd. De door de projectorganisatie in de uitvoeringsfase ontwikkelde methode van project- en risicobeheersing was vernieuwend en wordt nog steeds gebruikt. Er hebben zich wel de nodige problemen voorgedaan, zowel voorafgaand aan als tijdens de uitvoeringsfase (die deels terug te leiden zijn naar de keuzen aan het begin voor de complexe contracteringsstrategie). Dit verloop laat zich als volgt samenvatten:

- De projectorganisatie is in de eerste jaren (tot en met 2002) een autonome organisatie, direct vallend onder de directeur generaal Personenvervoer (DGP). Deze blijkt volgens de Tijdelijke Commissie Infrastructuur onvoldoende toegerust te zijn op haar taak. Er is sprake van een onderontwikkelde administratieve organisatie en gebrekkig risicobeheer. Inzicht in financiën en risico's zijn hierdoor onder de maat.
- Nadat de contracten met alle aannemers getekend waren, is de projectorganisatie in 2002 onder leiding van Rijkswaterstaat komen te staan. Deze organisatie begeleidde de uitvoering van het project, dat toen budgettair gezien alleen nog uit de onderbouw bestond (het bovenbouwcontract werd wel door Rijkswaterstaat beheerd). De organisatie was daarmee direct verantwoordelijk voor risicobeheersing binnen de onderbouwcontracten (levering op tijd en binnen budget): in de contractonderhandelingen was een groot deel van de risico's bij de Staat neergelegd. Infrasppeed en HSA waren verantwoordelijk voor de organisatie en beheersing van hun eigen contracten (bovenbouw en vervoer). De projectorganisatie bleef wel verantwoordelijk voor het totale project, de beheersing van de raakvlakrisico's tussen de contracten en risico's die zouden leiden tot (scope)wijzigingen van de contracten met Infrasppeed en HSA. Het managen van de vele raakvlakken tussen de contracten maakte het project en risicomangement complex.

- Voor het deel onderbouw functioneerde de projectorganisatie goed volgens de Algemene Rekenkamer gedurende de uitvoeringsperiode tussen 2002 en 2006. Voor de zeven onderbouwcontracten waren aparte projectorganisaties ingericht die integraal beheerd en beheerst werden door de projectorganisatie HSL-Zuid. Project- en risicobeheer zoals in dit project is ontwikkeld, wordt nog steeds door Rijkswaterstaat toegepast. Deze kennis is een belangrijke verworvenheid van het project HSL-Zuid.
- De Algemene Rekenkamer concludeert ook dat het risicomanagement in deze periode (2002-2006) niet op orde was voor de onderdelen waarvan de projectorganisatie meende dat risico's bij Infrasppeed en HSA lagen: de bovenbouw (in het bijzonder de ERTMS-implementatie) en de exploitatie. Risico's waren wel bekend, maar er werd onvoldoende op geacteerd.
- De opsplitsing van verantwoordelijkheden, waar in 1999 voor gekozen was, zorgde ervoor dat risico's die zich voordeden in de bovenbouw en exploitatie niet adequaat gemanaged zijn. Hoewel het managen zelf wellicht geen onderdeel meer uitmaakte van de project/budgetscope van het Groot Project, waren de keuzes die de projectorganisatie in 1999 had gemaakt er wel medeveroorzaker van dat ze niet gemanaged werden en er geen partij was die zich verantwoordelijk voelde voor het managen van de risico's (waarvan de gevolgen uiteindelijk wel bij de Staat terecht zouden komen).
- In 2007 is de taak om de restpunten voor de onderbouw af te ronden overgedragen aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de implementatie van de ERTMS-upgrade (en vervolgens het testen en goedkeuren van het spoor en daarmee afronding van de bovenbouw) en het beheer van het contract met Infrasppeed aan ProRail.
- Op 1 januari 2009 werd de projectorganisatie Groot Project HSL-Zuid opgeheven. Vanaf dat moment is er dus geen projectorganisatie meer die vanuit het Groot Project wordt gefinancierd en worden alleen nog restpunten binnen het Groot Projectbudget opgelost.

Over de risico's, de omvang en de financiële gevolgen ervan, kan geconcludeerd worden dat er nauwelijks zicht op was totdat werd overgaan tot realisatie van het project. Door het gebrekkige risicobeheer in de eerste jaren, en het verplaatsen van verantwoordelijkheid voor risicobeheer, is niet volledig terug te halen in welke mate de verwachte risico's (en bijbehorende kosten) overeenkomen met de daadwerkelijk opgetreden risico's. Wel is duidelijk dat in 2002 de 'post onvoorzien' in het oorspronkelijke projectbudget (€ 471 miljoen) volledig benut is. Ook wordt dan voor het eerst een uitgebreide risicoanalyse gemaakt die leidt tot een aanvullende risicoreservering van € 608 miljoen. In de jaren daarna wordt hieruit een bedrag van € 552 miljoen overgeheveld naar het projectbudget. Dit bedrag is dus lager dan in 2002 was verwacht.

In het huidige budget (stand 2019) is nog een bedrag van € 39,3 miljoen opgenomen om de risico's met zettingsproblematiek, de betonproblematiek en schade/nadeelcompensatie af te handelen en de laatste restpunten af te ronden, zoals de evaluaties in het kader van de MER en de grootprojectstatus.

Vraag G: hoe verliep de publiek private samenwerking en contracteringsstrategie?

De gehanteerde contracteringsstrategie zorgt voor veel complexiteit waar het project en de latere uitvoeringsorganisatie mee te maken krijgt. Er zijn zeven onderbouwcontracten die via een D&C-contract (design&construct) aanbesteed zijn (vijf trajectdelen, de tunnel onder het Groene Hart en de railaansluiting op het bestaande spoor). Er is een PPS-contractie met Infrasppeed (DBFM: Design, Build, Finance, Maintain) voor de bovenbouw en het onderhoud van bovenbouw en onderbouw. De vervoerconcessie voor de HSL-Zuid werd ook aanbesteed.

Het 'markt-denken' is de belangrijkste drijfveer geweest voor de wijze waarop contracten voor de HSL-infrastructuur via publiek-private samenwerking zijn ingestoken. Het Rijk verwachtte middels publiek-private samenwerking bij contractering voor de boven- en onderbouw forse besparingen te kunnen realiseren en risico's deels ook bij marktpartijen te kunnen neerleggen.

Nadat contracten voor boven- en onderbouw gesloten waren, bleek dat de PPS-benadering voor de contractering meer een wens van de overheid was dan dat daar vanuit de markt belangstelling voor bestond. Het gevolg daarvan was dat de gekozen contracteringsstrategie het uitbesteden van de aanleg, het beheer, en de exploitatie van de HSL-Zuid aan marktpartijen bemoeilijkt heeft. En, dat veel risico's van groot financieel belang bij de Staat zijn gebleven. Beoogde voordelen bleven uit, er is vertraging opgelopen en met name voor de uitvoeringsorganisatie die het project vanaf 2002 zou gaan leiden, werd het project- en risicomanagement een complexe opgave. Verantwoordelijkheden kwamen bij verschillende partijen te liggen en zorgden ervoor dat niet altijd het centrale belang werd gediend. Op basis van het rapport van de Tijdelijke Commissie Infrastructuur concluderen we het volgende:

- Voor de onderbouw bleek dat de ingediende aanbiedingen fors duurder waren van begroot. Onder andere door te lage begrotingen, onervarenheid met de nieuwe D&C contractvorm, maar mogelijk ook kartelvorming en onderhandelingsruimte. Er is daarna stevig onderhandeld waarbij risico's bij de Staat zijn teruggelegd. Het heeft vooral tot een situatie geleid waarin

wantrouwen tussen opdrachtgever en opdrachtnemers overheerste en een vruchtbare samenwerking niet meer mogelijk was.

- De D&C constructie kon door de wijze hoe deze in markt was gezet op voorhand al niet tot een vruchtbare D&C aanbesteding leiden, waarbij de voordelen van D&C gerealiseerd zouden worden. Het opknippen in vijf deelcontracten was suboptimaal en de voorbereiding met een gedetailleerd referentieontwerp in plaats functioneel programma van eisen leidde tot een beperkte ontwerprijheid van aannemers en sloot niet aan bij de D&C filosofie.
- De meerwaarde van het DBFM-contract met Infrasppeed is bij afsluiting van het contract niet overtuigend aangetoond. Dit zal in praktijk moeten blijken gedurende de looptijd van het contract dat loopt tot en met 2031 (dit valt buiten de scope van het Groot Project).

Voor de aanbesteding van de vervoerconcessie van de HSL-Zuid geldt dat de concessieverlening volgens de parlementaire enquêtecommissie Fyra rommelig tot stand komt. NS krijgt de kans een onderhands bod te doen voor het vervoer, maar dat voldoet niet aan de eisen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Ook daarna wordt er nog gekeken naar de mogelijkheid van een onderhandse gunning, wat leidt tot een acceptabel bod, maar het kabinet besluit toch over te gaan tot een openbare aanbesteding. Daarin legt HSA een bod neer dat twee tot drie keer zo hoog is als dat van de concurrenten. Er bestaan twijfels over het realiteitsgehalte van de hoogte van het bod, maar besloten wordt de concessie aan HSA te gunnen. Dit leidt uiteindelijk tot de volgende conclusies over het exploitatiecontract:

- De contrateringsstrategie voor de exploitatie van de HSL-Zuid en de uiteindelijke exploitatie-overeenkomst (tussen Staat en HSA) blijkt onwerkbaar en impliceert omvangrijke risico's. De parlementaire enquêtecommissie Fyra bestempelt het handelen van zowel het Kabinet als de NS in de (openbare) aanbesteding als onverstandig en onverantwoord.
- HSA is geliquideerd en de oorspronkelijke afspraken in het contract over (de frequentie en reistijden van) het reizigersvervoer zijn niet gerealiseerd. In 2015 constateert de parlementaire enquêtecommissie Fyra dat de reistijd naar Brussel, afgezien van de Thalys, langer is dan voor de aanleg van de HSL-Zuid. Daarmee wordt niet aan beoogde reistijdverkorting voldaan. Voor een volledige uiteenzetting van de achterliggende oorzaken verwijzen we naar de parlementaire enquêtecommissie Fyra, die een breder spectrum hebben beschouwd dan alleen de aanleg van de infrastructuur en de contractering van de vervoerder die binnen de scope van het begrotingsartikel Groot Project HSL-Zuid heeft plaatsgevonden.

Vraag H: welke verklaringen zijn er voor verschil in doelstellingen, kosten, activiteiten, planning?

Het Groot Project HSL-Zuid, daarmee bedoeld de activiteiten die gefinancierd zijn met het begrotingsartikel 17.03 van Infrastructuurfonds Groot Project HSL-Zuid, is in de loop van het project sterk gewijzigd. Scopewijzingen, mede veroorzaakt door een complexe contracteringsstrategie, spelen hier een belangrijke rol in. Dit leidt tot de volgende conclusies over (wijzigingen in) de doelstellingen, activiteiten, kosten en planning.

- **Doelstellingen:** de oorspronkelijke doelstelling een totaalvervoersysteem te realiseren is gerealiseerd, maar niet binnen de scope van het budget van het begrotingsartikel. De infrastructuur ligt er en de activiteiten zijn uitgevoerd, maar de realisatie van de bovenbouw maakt geen onderdeel meer uit van het begrotingsartikel (de projectorganisatie HSL-Zuid heeft wel het contract gesloten: het sluiten van het contract viel binnen de activiteiten van het begrotingsartikel Groot Project HSL-Zuid, de uitvoering van het contract eruiten). Het contract voor de exploitatie dat met HSA is gesloten, is gestopt en de HSA is geliquideerd (de HSL maakt inmiddels onderdeel uit van de hoofdrailnetconcessie). De beleidsdoelen die achter de aanleg van de HSL liggen zijn niet geconcretiseerd: de aanname was dat de realisatie van de lijn hier invulling aan zou geven. De parlementaire enquêtecommissie Fyra (2015) heeft breder gekeken dan het Groot Projectbudget en concludeert dat de investeringen in de infrastructuur van het Groot Project HSL-Zuid niet voldoende opleveren. De verwachtingen over een snelle, directe, flexibele en betaalbare verbinding tussen de Randstad en België zijn niet waargemaakt, met name door het uitblijven van het daarbij behorende vervoeraanbod. Dit komt enerzijds door de onwerkbare overeengekomen vervoersconcessie, anderzijds ook door oorzaken die buiten de scope van het Groot Project bij de vervoerexploitant en fabrikant van het materieel liggen.
- **Activiteiten:** de grootste wijziging in activiteiten betreft het toevoegen van de wegverbredingen van de A4 en A16 aan het Groot Project. Er waren raakvlakken tussen deze projecten en de HSL-Zuid, maar het is niet duidelijk waarom ze uiteindelijk ook integraal onderdeel van het Groot Projectbudget uit zijn gaan maken. Daarnaast is als gevolg van de gekozen contracteringsstrategie de realisatie van de bovenbouw buiten de scope van het begrotingsartikel Groot Project HSL-Zuid geplaatst.
- **Kosten:** de uiteindelijke kosten van 7,3 miljard euro op het begrotingsartikel, zijn door de scopewijzigingen niet meer vergelijkbaar met het budget van 3,4 miljard euro waarmee werd gestart. Toevoeging van BTW, wegverbreding, betalingen aan België en inflatiecorrectie zorgen voor grote budgetstijgingen (geen overschrijdingen, maar wel grotere bedragen die geschaard worden

onder het begrotingsartikel 17.03 Groot Project HSL-Zuid). Met name de PPS-constructie met Infraspeed die de bovenbouw heeft gerealiseerd en het beheer en onderhoud van de lijn uitvoert (via een DBFM-contract), maakt het dat een vergelijking niet meer mogelijk is.

Echter is duidelijk dat ook zonder deze scopewijzigingen en inflatie het project duurder is geworden dan in 1997 begroot. Te optimistische ramingen bij aanvang en marktomstandigheden (beperkte concurrentie, hogere prijzen en mogelijk kartelvorming) speelden hierin een rol, evenals andere mee- en tegenvallers en aanpassingen aan het ontwerp. Deze zijn naar schatting goed voor een kostenstijging van 1,2 miljard euro (prijspeil 1995, zoals in oorspronkelijke raming). Vanaf het moment dat een eerste risico-inventarisatie heeft plaatsgevonden en tot uitvoering is overgegaan, zijn de kosten voor de aanleg beheerst en is de raming van de risico's uit 2002 niet overschreden.

- **Planning:** de oorspronkelijke planning was in 2004 de eerste trein te laten rijden over het spoor. Als gevolg van de problemen bij de contractering van de onderbouw trad de eerste vertraging op. In 2006 was het spoor conform de initiële specificaties gereed. De activiteiten behorend tot het Groot Project waren toen grotendeels voltooid, het budget was bijna volledig besteed, maar het beveiligingssysteem ERTMS en de elektromagnetische compatibiliteit (EMC) bleken voor problemen te zorgen. De Algemene Rekenkamer concludeerde in 2007 dat deze planningsrisico's wel geconstateerd waren, maar dat er (mede) door een opsplitsing van verantwoordelijkheden niet op werd geacteerd. Eind 2008 is uiteindelijk het spoor gereed voor vervoer met 300 km/u, in september 2009 was ook het materieel geschikt en vond het eerste vervoer over het spoor plaats. Door problemen die deels hun oorzaak hebben binnen de scope (contractering vervoerder) maar ook deels erbuiten (uitvoering door en verloop van het contract met de vervoerder) vindt het binnenlandse vervoer anno 2019 nog niet plaats met hogesnelheidstreinen.

1. Inleiding

In 1997 is met de publicatie van de Planologische Kernbeslissing (de PKB-deel 4 – Het Plan) de aanleg van de HSL-Zuid als Groot Project van start gegaan. Tweeëntwintig jaar nadat het project is gestart, in april 2019, kondigde de Vaste Commissie voor Infrastructuur en Waterstaat aan het proces in gang te zetten om de grootprojectstatus te beëindigen. Deze eindevaluatie maakt daar onderdeel van uit.

Eindevaluatie HSL-Zuid: samenvatting 22 jaar Groot Project

Het Groot Project is in 1997 gestart en wordt pas formeel afgerond nadat (mede op basis van deze eindevaluatie) de Tweede Kamer besluit de grootprojectstatus te beëindigen. De meeste maatregelen vallend onder het begrotingsartikel 17.03 van het infrastructuurfonds Groot Project HSL-Zuid zijn in 2006 afgerond en in 2007 zijn de meeste resterende werkzaamheden van de projectorganisatie overgedragen aan andere partijen (ProRail en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat). De projectorganisatie is in 2009 opgeheven en sindsdien hebben er nauwelijks nog activiteiten plaatsgevonden die vanuit het begrotingsartikel Groot Project HSL-Zuid gefinancierd zijn.

Vanwege het feit dat de activiteiten zich vooral in de periode 1997 – 2007 hebben afgespeeld en het complex zal zijn over deze periode tot nieuwe inzichten te komen, is deze eindevaluatie volledig gebaseerd op bestaand onderzoek. Er is veel informatie beschikbaar over ontwikkelingen gedurende de gehele periode: het project kende tegenslagen en stond centraal in twee parlementaire onderzoeken en meerdere rekenkameronderzoeken. Daarnaast zijn er meer dan veertig voortgangsrapportages gepubliceerd. Deze eindevaluatie is hier een samenvatting van en betreft dus 22 jaar in het kader van het Groot Project gepubliceerde rapportages en onderzoek. Conclusies zijn ook ontleend uit deze onderzoeken en rapporten. De evaluatie bevat geen conclusies die 'nieuw' zijn.

1.1 Achtergrond en doel eindevaluatie

In Artikel 16 van de Regeling Grote Projecten staat dat de eindevaluatie van een Groot Project in ieder geval ingaat op:

- a. informatie over de vraag in welke mate **de oorspronkelijke doelstellingen** van het project zijn verwezenlijkt;
- b. informatie over de vraag **welke activiteiten** daarvoor zijn verricht;
- c. informatie over de vraag **wat de kosten** zijn geweest van het Groot Project;

- d. informatie over de vraag in hoeverre de **oorspronkelijke projectraming** en **projectplanning** zijn gerealiseerd;
- e. informatie over de wijze waarop **risico's** zijn onderkend en beheerst, alsmede een beschrijving van de (financiële) gevolgen van risico's die zich gedurende het project hebben gemanifesteerd;
- f. informatie over de wijze waarop het **project is beheerst en beheerd** en informatie over hoe de **projectorganisatie** heeft gefunctioneerd;
- g. informatie over het verloop van **de publiek-private samenwerking**, de private co-financiering, de exploitatie en **de gehanteerde contracteringsstrategie**;
- h. een **verklarende analyse van verschillen tussen de uitgangspunten uit de basisrapportage en de op dat moment actuele stand van zaken van het project**, ten aanzien van de onder a tot en met d genoemde aspecten.

In deze eindevaluatie beantwoorden we deze vragen aan de hand van bestaande informatie en geven we een samenvatting van 22 jaar in het kader van Groot Project HSL-Zuid gepubliceerd onderzoek.

Regeling grote projecten

De regeling grote projecten beschrijft behalve de eisen aan de eindevaluatie, ook een aantal andere punten. Zo dient er periodiek een voortgangsrapportage te worden opgeleverd. Deze voortgangsrapportages vormen een belangrijke bron van informatie voor deze evaluatie.

1. De informatie in de voortgangsrapportage is, voor zover van toepassing, gericht op:
 - a. de ontwikkelingen van de doelstellingen van het project ten opzichte van de basisrapportage⁶;
 - b. eventuele veranderingen in de voorziene (besluitvormings)procedure van het Groot Project en de betrokkenheid van de Tweede Kamer daarbij;
 - c. eventuele veranderingen in de reikwijdte van het project;
 - d. de ontwikkeling van de planning van het project;
 - e. de ontwikkeling van de financiën van het project;
 - f. de ontwikkelingen met betrekking tot de aan het project verbonden risico's;
 - g. de wijze waarop het project wordt beheerst en beheerd;
 - h. alle overige informatie die het project raakt, middellijk of onmiddellijk, en waarvan redelijkerwijs kan worden verondersteld dat deze informatie noodzakelijk is voor de uitoefening van de controlerende taak van de Tweede Kamer.

2. Wat betreft de informatie over de financiën van een Groot Project geldt dat:

⁶ NB: Vanaf voortgangsrapportage 16 worden de oorspronkelijke doelstellingen niet langer genoemd. Daarmee voldoen de daaropvolgende rapportages niet aan deze eis.

- a. in de voortgangsrapportage nadrukkelijk melding gemaakt wordt van dreigende kostenoverschrijdingen, met inbegrip van voorstellen voor vermijding dan wel beperking van overschrijdingen en de eventuele budgettaire inpassing ervan;
- b. indien bij een Groot Project sprake is van aanbestedingen, in de voortgangsrapportages vermeld wordt wat de som van de aanbestedingsresultaten is;
- c. indien in de projectbegroting een post «onvoorzien» is opgenomen, in iedere voortgangsrapportage inzicht gegeven wordt of, en zo ja waarvoor, deze is aangesproken en in hoeverre de post onvoorzien nog toereikend wordt geacht gegeven de op dat moment geldende inzichten;
- d. de financiële informatie in de voortgangsrapportages gerelateerd moet kunnen worden aan informatie in de departementale begrotingsstukken;
- e. de uitgaven, verplichtingen en ontvangsten die met het Groot Project gemoeid zijn, in beginsel op één afzonderlijk begrotingsartikel of artikelonderdeel worden geboekt en herkenbaar in de rijksbegroting zijn opgenomen⁷.

3. Wat betreft de informatie over de beheersing en het beheer van een Groot Project wordt in de voortgangsrapportage melding gemaakt van belangrijke wijzigingen in de wijze van beheersing en het beheer van het project, de vormgeving van de projectorganisatie en de uitkomsten van relevante audits die op dit punt zijn uitgevoerd.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geven we een introductie in de HSL-Zuid: we beschrijven de geschiedenis van het project en gaan kort in de op de oorspronkelijke doelstellingen, de uitgevoerde activiteiten en de projectorganisatie. Ook gaan we in op de afbakening van deze evaluatie, aangezien de activiteiten die tot het 'Groot Project' behoren zich hebben ontwikkeld: de scope van het Groot Project is veranderd.

Daarna volgen we de vragen die centraal staan in de eindevaluatie. In hoofdstuk 3 gaan we in op de doelstellingen en het al dan niet behalen ervan (vraag a). In hoofdstuk 4 worden de financiën van het project besproken (vraag b+d). In hoofdstuk 5 de planning en wijzigingen daarin (vraag c+d). In de hoofdstukken 3 t/m 5 beschrijven we de belangrijkste verklarende factoren voor het verschil tussen de uitgangspunten en de actuele stand van zaken (vraag h). Verdieping daarop is in hoofdstukken 6 en 7 te vinden. In hoofdstuk 6 wordt de projectorganisatie beschreven, evenals het functioneren van het risicomangement (vraag e+f). In

⁷ NB: In het project is voor een PPS-constructie gekozen waarmee de uitgaven voor de zogenoemde bovenbouw op een ander begrotingsartikel terecht zijn gekomen. Daarmee wordt óf niet meer aan dit punt voldaan, of moet worden geconcludeerd dat de bovenbouw geen onderdeel meer uitmaakt van het Groot Project HSL-Zuid.

hoofdstuk 7 wordt ingegaan op de gekozen contracteringsstrategie (vraag g), die van invloed is geweest op de scope (maatregelen), kosten, risico's, projectorganisatie en de doelstellingen van het Groot Project HSL Zuid.

Kaders met belangrijkste bevindingen

Omdat het rapport volledig gebaseerd is op reeds gepubliceerde bevindingen en conclusies van derden, zijn deze veelal in de vorm van citaten in dit rapport verwerkt. Vanaf hoofdstuk 3 start iedere paragraaf met een kort overzicht van de belangrijkste bevindingen in de betreffende paragraaf. Deze zijn weergegeven in een kader. De teksten en citaten in het vervolg van de paragraaf bevatten de onderbouwing en verdiepende achtergronden bij deze bevindingen.

2. Projectbeschrijving en afbakening eindevaluatie

In dit hoofdstuk beschrijven we het verloop van het HSL-project. We geven een introductie in de geschiedenis, de activiteiten, doelstellingen en organisatie, en afbakening van deze evaluatie. Wat onder het begrotingsartikel van het Groot Project valt heeft zich in de loop van het project ontwikkeld. Met de uiteenzetting hiervan leggen we de basis voor de afbakening en interpretatie van de volgende hoofdstukken.

2.1 Historie HSL-Zuid

De aanleg van de HSL-Zuid kent een lange historie. De reconstructie van de Tijdelijke Commissie Infrastructuur (TCI, 2004) laat zien dat Nederland al in 1973 voor het eerst onderzoek deed naar een hogesnelheidsspoorlijn Amsterdam-Rotterdam-België in de zogenaamde AMROBEL-studie⁸. In 1976 komt de lijn voor het eerst in concept beleidsstukken voor, waarna in 1979 in het Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV) wordt vastgelegd: *«Indien er een West-Europees net van hoge-snelheidsspoorwegen komt, acht de regering aansluiting van Nederland op dat net van belang.»*.

In 1984 ontstaat er een internationale werkgroep met vertegenwoordigers van de nationale spoorwegen van West-Duitsland, België, Frankrijk en Nederland om de steden Amsterdam, Brussel, Keulen en Parijs met elkaar te verbinden via een netwerk van hogesnelheidslijnen. In 1986 schaaft de Europese Commissie zich achter het project. De TCI concludeert: *“Al met al staat de HSL in het midden van de jaren tachtig duidelijk als internationaal project op de kaart. Het is de opgave voor de nationale regeringen en hun -nog niet verzelfstandigde- spoorwegmaatschappijen om de politieke wens van een West-Europees HSL-net om te zetten in een voor alle deelnemende landen economisch en maatschappelijk haalbaar project.”*

In 1987 wordt de startnotitie voor de HSL opgesteld die het startschot geeft om de procedures te starten voor:

- de Planologische Kernbeslissing (PKB), waarin nut en noodzaak en vormgeving van de HSL worden uitgewerkt;
- de tracéprocedure voor de vaststelling van het tracé;
- de voor een PKB en tracékeuze verplichte MER-procedure.

⁸ Tijdelijke Commissie Infrastructuur (2004), *Reconstructie besluitvorming HSL-Zuid*

In 1989 bereiken de ministers van verkeer van België, Frankrijk en Nederland overeenstemming over een aantal verbindingen, waaronder Paris Nord - Brussel Zuid - Antwerpen Centraal - Rotterdam CS – Schiphol - Amsterdam CS. Het ministerie schrijft hierover⁹: *“De tussen de ministers bereikte overeenstemming is voor zijn realisering afhankelijk van een gunstig verloop van de nationale procedures en een passende regeling van de financiering. Zoals gezegd vormt deze nota de eerste stap in de besluitvorming in Nederland.”*

Het resultaat van de procedure om te komen tot een Planologische Kernbeslissing leidt in eerste instantie in 1991 niet tot een besluit. *“Tot een fundamenteel Kamerdebat over de eerste HSL-nota komt het echter niet, omdat de PKB al in de inspraak sneuvelt vanwege de magere onderbouwing.”*¹⁰ Er waren nog veel discussiepunten open, onder andere over de financiering die nog niet rond was en over het Belgische tracé, dat cruciaal was voor de tracékeuze in Nederland.

Er wordt besloten een nieuwe PKB procedure te starten. Dit leidt in 1994 tot de PKB-1 ‘De Nieuwe HSL-Nota’, het ontwerp Planologische Kernbeslissing, in 1996 tot de PKB-3, het Kabinetsstandpunt en in 1997 tot de PKB-4 met het uiteindelijke plan waar de Tweede Kamer mee in heeft gestemd. Eerder was de HSL-Zuid op 27 juni 1996 al als Groot Project aangewezen¹¹. Met de publicatie van de PKB-4 in de Staatscourant op 1 juli 1997 is daarmee het “Groot Project” HSL-Zuid van start gegaan. Dit beschouwen we dan ook als het startpunt van de eindevaluatie van het “Groot Project HSL-Zuid”.

In de aanloop naar dit startpunt toe hebben zich vele discussies voorgedaan over routes, kosten, opbrengsten, ontwerpsnelheden, gebruik van bestaande of nieuwe infrastructuur. Daarvoor verwijzen we naar de reconstructie van de besluitvorming van de HSL door de Tijdelijke Commissie Infrastructuur uit 2004. De plannen en doelen zoals in 1997 vastgesteld in de PKB-4 vormen het uitgangspunt voor de eindevaluatie.

⁹ Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1990, Z24-D59), Samenvatting NEDERLANDS DEEL VAN EEN HOGESNELHEIDSSPOORVERBINDING AMSTERDAM-BRUSSEL-PARIJS

¹⁰ Tijdelijke Commissie Infrastructuur (2004), *Reconstructie besluitvorming HSL-Zuid*

¹¹ Dit houdt in dat het project de regeling grote projecten (tot 2006 de “procedureregeling grote projecten”) volgt, die onder andere inhoudt dat de kamer periodiek geïnformeerd wordt via een voortgangsrapportage over status, planning, doelstelling, financiën, risico’s en een accountantsrapport dat de kwaliteit van de rapportages toetst.

2.2 De HSL-Zuid

Het Groot Project HSL-Zuid is in 1997 met PKB-4 gestart met de opdracht Nederland aan te sluiten op het Europese netwerk van hogesnelheidslijnen door het realiseren van een lijn Schiphol - Rotterdam - Belgische grens waar met 300 km/u overheen gereden kan worden.

“Voor de duurzame ontwikkeling van ons land zijn hoogwaardige treinverbindingen met de andere Europese landen noodzakelijk..... In ons land zullen nieuwe spoorlijnen geschikt voor het rijden met een snelheid van 300 km/uur worden aangelegd tussen Schiphol en Rotterdam en tussen Rotterdam en de Belgische grens naar Antwerpen.”

De achterliggende doelstellingen zijn voor een groot deel economisch van aard. De HSL wordt vooral belangrijk gezien om Nederland internationaal te kunnen laten concurreren, de bereikbaarheid van de Randstad te verbeteren en Schiphol te kunnen laten groeien¹². Daarbij hoort een substitutie van korte-afstand vliegverkeer naar het spoor. In hoofdstuk 3 gaan we verder in op deze doelstellingen.

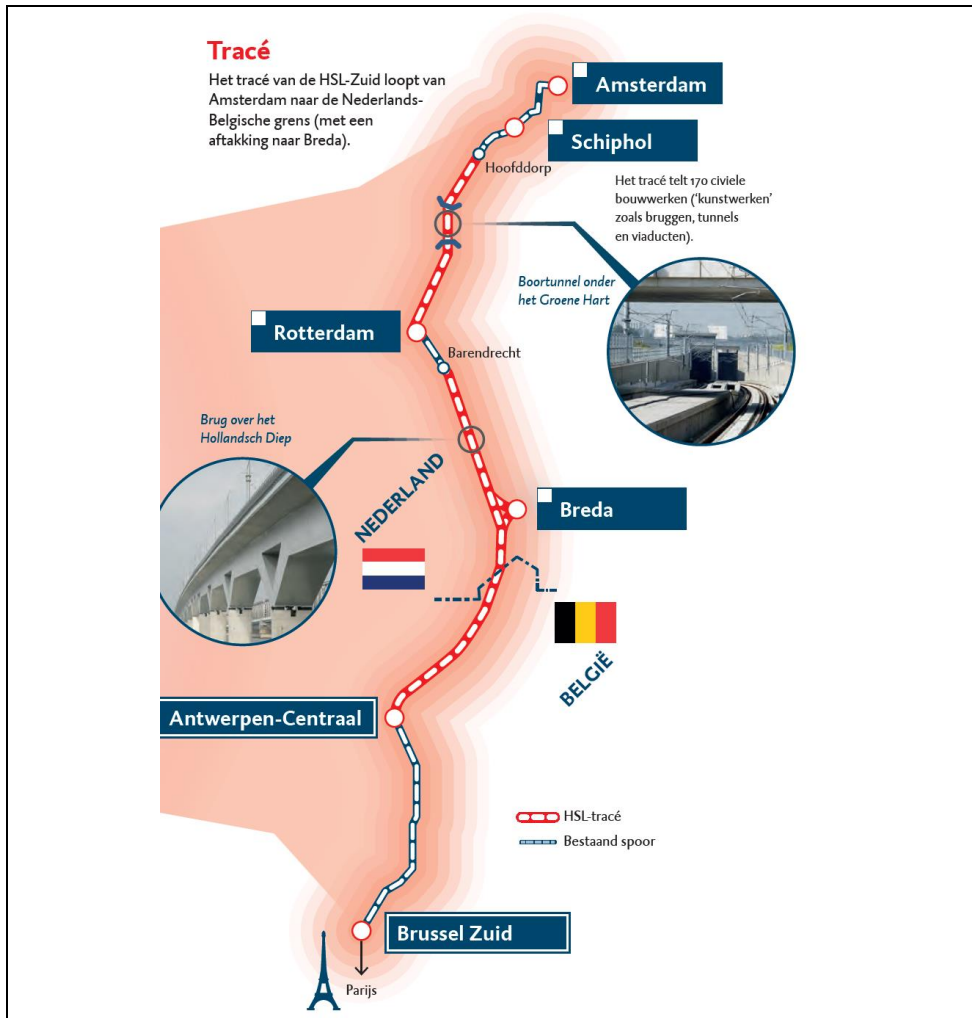
2.2.1 Het tracé

Het tracé van de HSL-Zuid loopt vanaf Amsterdam Centraal Station via Schiphol en Rotterdam naar de Belgische grens, waar de lijn over Belgisch grondgebied naar Antwerpen en Brussel-Zuid gaat. Via deze route ontstaat eveneens een directe verbinding met Parijs en Londen¹³. Tussen Rotterdam en de Belgische grens is er een aftakking naar Breda.

¹² Parlementaire enquêtecommissie Fyra-rapport (2015)

¹³ In 2019 is deze directe verbinding er in één richting. In de andere richting is een overstap nodig. <https://www.nsinternational.nl/nl/nieuws/directe-verbinding-londen>

Figuur 2.1 Tracé HSL-Zuid



Bron: Algemene Rekenkamer (2014)

Het tracédeel dat onder het grote project HSL-Zuid valt betreft de 125 kilometer over Nederlands grondgebied. Hiervan betreft 40 kilometer bestaand spoor en 85 kilometer nieuwe HSL-infrastructuur (die uiteraard wel op de bestaande infrastructuur moet worden aangesloten).



Bron: Algemene Rekenkamer (2014)

Nederland heeft invloed gehad op de Belgische tracékeuze: Nederland had de voorkeur voor een duurdere (directere) route door België dan de voorkeursvariant van de Belgische overheid en heeft 837 miljoen gulden¹⁴ overgemaakt aan de Belgische overheid om dit te bewerkstelligen. Deze kosten maken onderdeel uit van het Groot Project, maar omdat met deze kosten alle maatregelen en risico's op Belgisch grondgebied zijn afgekocht en niet door Nederland zijn uitgevoerd, laten we het Belgische deel verder buiten beschouwing. Het grote project betreft dus de maatregelen op Nederlands grondgebied tot en met de grensovergang.

2.2.2 Maatregelen

Bij aanvang was een budget begroot van 7,52 miljard gulden, exclusief BTW en exclusief de bijdrage aan België om het project te realiseren. Hierover schreef het kabinet in het PBK *“De thans begrote investeringskosten van f 7,52 mld (exclusief de bijdrage aan België) acht het kabinet het maximale bedrag dat verantwoord aan de HSL-Zuid kan worden besteed, mede gezien de baten/ kosten-verhouding en de overige investeringswensen.”*.

De maatregelen die genomen zouden worden om de HSL te realiseren (oplevering van een 'totaalvervoersysteem') zijn vanaf voortgangrapportage 4 tot en met voortgangsrapportage 15 als volgt samengevat:

- De realisatie en overdracht van gebruiksklare (rail)infrastructuur;
- De realisatie en overdracht van aanpalende weggedeelten A4 (Ringvaart - Dwarswating) en A16 (knooppunt Galder- Moerdijk), die qua planning en bouw onverbrekkelijk met de aanleg van de HSL-Zuid zijn verbonden;
- Een contract met een organisatie die zorg draagt voor beheer en onderhoud en de exploitatie van de nieuwe railinfrastructuur;
- Een contract met vervoerder(s), die zorg dragen voor de exploitatie van vervoer over de HSL-Zuid;
- Zorg dragen voor capaciteitsmanagement, wettelijke regelgeving en voor benodigd (gewijzigd) beleid.

De infrastructuur is met de in 1999 opgestelde contracteringsstrategie opgeknipt in twee onderdelen:

1. **De onderbouw:** oftewel de fundering en kunstwerken (bruggen, tunnels, e.d.)
2. **De bovenbouw:** de rails, de bovenleidingen en transformatorstations, het communicatie-, beveiligings- en signaleringssysteem van de HSL-Zuid.

¹⁴ 823 miljoen conform afspraak, prijspeil 1997 plus 14 miljoen rentelasten in 1998; zie o.a. TCI, 2004

3. De exploitatie van het reizigersvervoer over de lijn is het derde belangrijke onderdeel dat uiteindelijk nodig is om de achterliggende doelen van het project te realiseren. De exploitatie zelf valt echter buiten de projectscope: het zorgen voor een contract met een vervoerder viel erbinnen.

De onderbouw is aanbesteed in een Design en Construct (zie hoofdstuk 7) vorm. In totaal zijn zeven contracten gesloten om de onderbouw te realiseren.

De bovenbouw is uiteindelijk in een PPS-constructie in de vorm van een DBFM contract aanbesteed. Infrasppeed heeft dit contract in 2001 gekregen en had daarmee de taak tegen een jaarlijkse vergoeding (te verkrijgen vanaf het moment dat de lijn 'beschikbaar was') de bovenbouw te realiseren en voor 25 jaar te onderhouden. Toen dit contract in 2001 gesloten is, zijn de kosten voor de realisatie van de bovenbouw uit de begroting van het grote project HSL-Zuid (Artikel 17.03 op de begroting van het Infrastructuurfonds) gehaald. Hiervoor in de plaats kwam in 2006 een aparte post op de begroting voor de PPS-constructie (inmiddels Artikel 13.04 van het Infrastructuurfonds; de voortgangsrapportages noemden vanaf voortgangsrapportage 11 in 2002 het bedrag dat vanaf 2006 op de begroting zou verschijnen). Begrotingstechnisch gezien maakte de aanleg van de bovenbouw daarmee geen onderdeel meer uit van het grote project HSL-Zuid. Het feit dat dit formeel niet langer tot de Groot Projectbegroting behoort, heeft ook gevolgen voor de informatievoorziening. Vanaf 2016 wordt er in de voortgangsrapportages over het Groot Project HSL-Zuid geen aandacht meer besteed aan het financiële verloop van het contract met Infrasppeed. Dit proces en de gevolgen daarvan voor (zicht op) kosten, doelstellingen en maatregelen beschrijven we in de komende hoofdstukken.

Er zijn ook maatregelen aan de begrotingstechnische scope van het grote project HSL-Zuid toegevoegd, namelijk de verbreding van de A16 en A4. In 1998 wordt in voortgangsrapportage 3 melding gemaakt dat de drie projecten (HSL-Zuid, A16 en A4) vanwege de raakvlakken en gelijktijdige realisatie door één geïntegreerde uitvoeringsorganisatie zullen worden bestuurd. In voortgangsrapport 4 wordt het voornemen vermeld ook de budgetten van deze projecten samen te voegen. In het jaar 2000 zijn de budgetten van de A4 en A16 ook daadwerkelijk overgeheveld naar het Groot Project HSL-Zuid. Echter zijn er nooit formele doelstellingen aan het Groot Project toegevoegd (anders dan de realisatie zelf) die samenhangen met de realisatie van de deze wegprojecten. De aandacht voor de wegverbredingsprojecten in de voortgangsrapportages is dan ook relatief beperkt. In deze eindevaluatie wordt daarom, hoewel het budget onder het Groot Project valt, niet uitgebreid stilgestaan bij kosten, maatregelen, risico's en doelstellingen die samenhangen met de A4 en A16 verbreding.

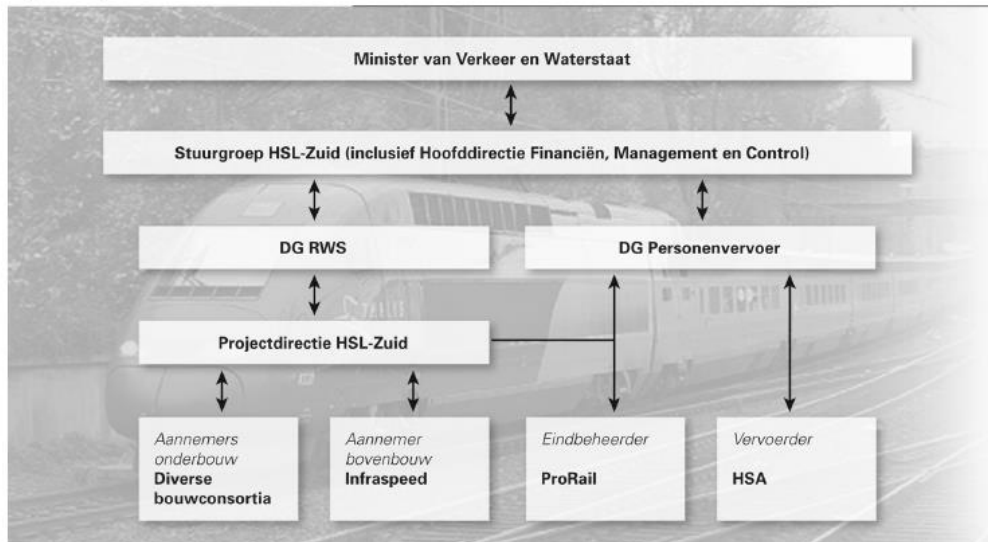
Daarmee valt van de oorspronkelijk beoogde aanlegmaatregelen uiteindelijk alleen de aanleg van de onderbouw van het aanlegproject HSL-Zuid nog onder het Groot Project op de begroting van het Infrastructuurfonds. Deze is al in 2005 zo goed als gerealiseerd. De projectorganisatie, gefinancierd vanuit het groot-projectbudget, had alle contracten in 2001 gesloten waarmee de aan het begin van deze paragraaf genoemde activiteiten uitgevoerd zouden worden. In 2006 is de bovenbouw opgeleverd (conform de eisen in het contract met Infrasppeed) en was het spoor 'beschikbaar' en daarmee ook duidelijk dat (op een aantal restpunten na) de aanleg van de onderbouw afgerond was. Een upgrade van het beveiligingssysteem ERTMS en de realisatie van een aantal extra autotransformatorstations, zorgden ervoor dat uiteindelijk in oktober 2008 het Nederlandse deel inclusief de grensovergang vrijgegeven werd voor gebruik met 300 km/u. In december 2008 was ook het Belgische deel vrijgegeven. De projectorganisatie is daarna per 1 januari 2009 opgeheven. Vervolgens is nog een aantal activiteiten vanuit de risicoreservering gefinancierd, maar was het aantal activiteiten vallend onder het projectbudget beperkt. Op dit moment resteert nog het oplossen van beton- en zettingsproblematiek.

2.3 Uitvoeringsorganisatie

De organisatie heeft zich in de loop van het project ontwikkeld. Vanaf de start in 1997 tot 2002 was er een projectorganisatie, een samenwerkingsverband van DGP, RWS, NS-RIB (NS-Rail Infrabeheer) en ingenieurs- en adviesbureaus DHV en Holland Railconsult. Deze projectorganisatie viel onder directoraat generaal Personenvervoer (DGP)¹⁵. Vanaf 4 maart 2002 is de uitvoeringsorganisatie actief en is er een nieuwe verdeling van taken en bevoegdheden vastgelegd, waarbij de volgende organisatiestructuur gold. Rijkswaterstaat beheerde de contracten van de aanleg van de boven- en onderbouw en aansluiting op het bestaande spoor, beheerste de raakvlakken tussen de contracten en was verantwoordelijk voor de risicobeheersing in en realisatie (binnen tijd en budget) van de onderbouw. DGP was verantwoordelijk voor de noodzakelijke aanpassingen in wet- en regelgeving zoals de aanpassing van de Spoorwegwet. In de exploitatiefase zou DGP belast zijn met het beheer van de vervoersconcessie met HSA en het beheer van de infrastructuur (ProRail zou namens DGP het contract beheren met Infrasppeed voor het beheer en onderhoud van de HSL voor 25 jaar).

¹⁵ Algemene Rekenkamer (2007), Risicobeheersing HSL-Zuid

Figuur 2.2 Organisatiestructuur HSL-Zuid periode 2002 - 2007



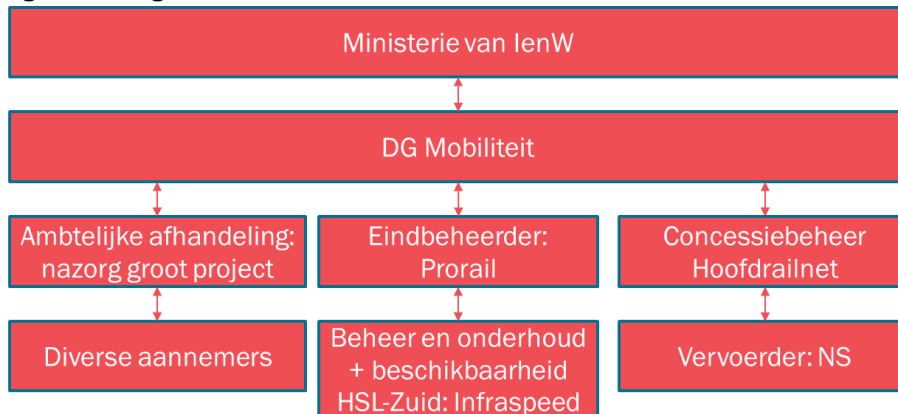
Bron: Algemene Rekenkamer (2007), Risicobeheersing HSL-Zuid

In 2007 werd het contractbeheer met Infrasppeed overgenomen door ProRail. Infrasppeed is tot en met 2031 verantwoordelijk voor de beschikbaarheid van de lijn en daarmee het onderhoud van de HSL-infrastructuur. Per 1 januari 2009 is de projectorganisatie HSL-Zuid opgeheven, restpunten zijn overgedragen aan ProRail en andere onderdelen van RWS.¹⁶ In 2013 is de afwikkeling en nazorg van de infrastructuur door RWS overgedragen aan het Directoraat Generaal (DG) Bereikbaarheid van (toen nog) IenM en ProRail. Ter info: de voormalige Directoraten Generaal Personenvervoer en Bereikbaarheid heten inmiddels DG Mobiliteit.

In 2015 is NS (met 90% tevens de grootste aandeelhouder van de HSA) de vervoerder geworden, nadat het binnenlandse vervoer over de HSL werd opgenomen in de hoofdtrainnetconcessie die door NS wordt geëxploiteerd. HSA werd als organisatie geliquideerd. Daarmee is inmiddels de volgende organisatiestructuur ontstaan.

¹⁶ Assurancerapport bij voorgangsrapportage 24

Figuur 2.3 Organisatiestructuur HSL-Zuid 2019



Alleen het deel 'nazorg Groot Project' valt nog onder het begrotingsartikel Groot Project HSL-Zuid. Er is dus niet één projectorganisatie geweest die het gehele project vanaf de aanvang tot het eind heeft begeleid: dit zijn er meerdere geweest. Hoofdstuk 6 gaat uitgebreider in op het functioneren van de projectorganisatie(s) over de loop der jaren.

2.4 Afbakening eindevaluatie

Gezien de lange looptijd van het project, de onderzoeken die reeds zijn uitgevoerd en het feit dat de projectorganisatie HSL-Zuid al een geruime tijd geleden is opgeheven, is deze eindevaluatie gebaseerd op bestaand materiaal: zoals onderzoeken van de Tijdelijke Commissie Infrastructuur (commissie Duivesteijn), de Algemene Rekenkamer, voortgangs- en accountantsrapportages en de parlementaire enquêtecommissie Fyra-rapport.

Daarmee levert deze eindevaluatie geen nieuwe informatie, maar vat deze wel de informatie over de afgelopen 22 jaar Groot Project samen. Niet alle informatie om vragen volledig te kunnen beantwoorden is aanwezig. De tijdelijke commissie infrastructuur concludeert in 2004¹⁷ op basis van het onderzoek 'informatievoorziening grote projecten' van de Rekenmaker uit 2003: *"Uit bijlage 4 blijkt dat juist de grote projecten HSL-Zuid en Betuweroute bijzonder slecht scoren in de door de Algemene Rekenkamer uitgevoerde toetsing van de organisatie van de informatievoorziening..... Voor de HSL-Zuid zijn 12 toetspunten relevant, met als score: 3 punten goed, 1 punt voldoende, 8 punten onvoldoende."*

¹⁷ Tijdelijke commissie infrastructuurprojecten (2004), Grote infrastructuurprojecten: inzichten en aandachtspunten (achtergrondstudies)

Ook dient de kanttekening gemaakt te worden dat de activiteiten die formeel onder het 'Groot Project' op de begroting vallen, in 2005/2006 al voor het grootste deel waren afgerond. De scope van het Groot Project (in ieder geval het financiële deel vallend onder begrotingsartikel 17.03 uit het Infrastructuurfonds 'Groot Project HSL-Zuid') is in de loop der jaren teruggebracht tot de aanleg van de onderbouw: bovenbouw, beheer en onderhoud en exploitatie vallen al sinds 2001 onder andere budgetten dan het Groot Project HSL-Zuid. De projectorganisatie HSL-Zuid was tot en met 2007 wel verantwoordelijk voor de aanleg van bovenbouw. De migratie naar het treinbeveiligings- en besturingssysteem ERTMS 2.3.0 werd als bovenbouw-onderdeel wel bekostigd uit het begrotingsartikel Groot Project. De uitvoering van de migratie zelf, het testprogramma en vrijgave van de infrastructuur zijn in het vierde kwartaal van 2007 door ProRail overgenomen¹⁸.

Scope: Groot Project of begrotingsartikel Groot Project?

In deze evaluatie ligt de focus op de activiteiten die onder het projectbudget van het Groot Project HSL-Zuid vallen. We beschrijven in deze evaluatie de processen die ten grondslag hebben gelegen aan de scope-wijzigingen en wat dat betekent voor de informatie over de activiteiten die buiten de scope van het Groot Project zijn gevallen. Activiteiten en contracten die geen onderdeel (meer) uitmaken van het Groot Project, zoals het huidige PPS-contract met Infrasppeed voor het beheer en onderhoud en de aanleg van de bovenbouw, de huidige verbetermaatregelen en de exploitatie van de lijn worden niet (tot situatie 2019) meegenomen in deze evaluatie. Daarmee is dit een formele evaluatie in de zin dat deze zich beperkt tot de scope van het budget dat is toegekend aan het 'Groot Project' en we ons ook beperken tot de beschikbare informatie over het 'Groot Project'. Het hoofddoel van deze evaluatie is de informatie te leveren over de bestede middelen binnen het begrotingsartikel 17.03 en te evalueren wat binnen dit artikel is gebeurd en wat er (nog) moet gebeuren, in hoeverre dat overeenkomt of afwijkt van waar het project mee is begonnen en (voor zover mogelijk te herleiden op basis van bestaand materiaal) te verklaren wat daar de oorzaken van zijn.

Keuzes en afspraken die tijdens de aanleg en contracten zijn gemaakt beschouwen we, evenals de gevolgen van deze keuzes (denk aan contractvormen). Maar nadat activiteiten uit de scope van het Groot Project zijn geplaatst, is dat een constatering die betekent dat er geen verdere financiële middelen vanuit het begrotingsartikel 17.03 aan zijn besteed en dat er vanuit dit begrotingsartikel geen verantwoording over afgelegd hoeft te worden. Dit is de lijn die gevolgd is in de verantwoording vanuit het project: de rekenkamer en parlementaire enquêtecommissie Fyra hebben daar kritiek op gehad. Deze kritiek beschrijven we, maar aangezien er meer

¹⁸ Bron: Voortgangsrapport 21

dan 10 jaar na het opheffen van de projectorganisatie niet met terugwerkende kracht een andere scope gehanteerd kan worden, kan er niet op basis van bestaande informatie over andere aspecten verantwoording worden afgelegd.

In 2006 was het grootste deel van de activiteiten afgerond die vanuit het begrotingsartikel zijn gefinancierd. Op 1 januari 2009 is de projectorganisatie opgeheven. Om deze reden is al eerder een aantal opties besproken ter beëindiging van de grootprojectstatus in de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu op 23 april 2014. Daarbij is besloten de grootprojectstatus niet te beëindigen en door te laten lopen tot in ieder geval na afronding van de Fyra-enquête (en dus ook de andere geschetste opties niet te gebruiken: scope-wijziging en actualiseren afspraken over wat het 'Groot Project' is, of beëindiging Groot Project-status met afspraken over informatievoorziening van restpunten). In april 2019 heeft de Vaste Commissie voor Infrastructuur en Waterstaat aangekondigd om het proces ter beëindiging van de 'Groot Project' status in gang te willen zetten. Deze voorliggende eindevaluatie komt uit dit besluit voort.

3. Doelstellingen

In dit hoofdstuk beschouwen we de ontwikkeling van de doelstellingen van de HSL-Zuid. Daarbij maken we het volgende onderscheid:

1. De **beleidsdoelstellingen** uit het PKB-4 om met het project een bijdrage te leveren aan de economische groei en de substitutie van vliegverkeer van Schiphol naar de trein. Deze beleidsdoelstellingen zijn niet geconcretiseerd, zoals we laten zien in paragraaf 3.1.
2. Het bij de start in 1997 concrete **projectdoel** uit het PBK-4 is de realisatie van een lijn waar met 300 km/u overheen gereden kan worden. Dit is dus vooral een realisatiedoelstelling, waarmee verwacht wordt de beleidsdoelstellingen te bereiken. Het projectdoel wordt in de loop van het project nader uitgewerkt en vertaald in een aantal concrete **activiteiten** waarmee een totaalvervoersysteem gerealiseerd moet worden. Dit verloop beschrijven we in paragraaf 3.2.
3. Tot slot zijn er bij de contractvorming **prestatieafspraken** gemaakt, waarbij met name de afspraken over (en verwachtingen van) het vervoer van belang waren om de beleidsdoelstellingen te realiseren. Dit beschrijven we in paragraaf 3.3.

In paragraaf 3.4 worden de conclusies over het bereiken van de doelstellingen getrokken.

Ontwikkeling doelstellingen in vogelvucht

Samengevat hebben de doelstellingen van het project HSL-Zuid zich als volgt ontwikkeld:

- Het project HSL-Zuid is met twee centrale **beleidsdoelen** van start gegaan:
 - het versterken van de economische positie van Nederland en de Randstad;
 - treinverkeer als vervanging voor auto- en vliegverkeer (substitutie).
- Deze beleidsdoelen worden in de jaren 70 al genoemd, maar zijn gedurende het project niet verder geconcretiseerd. De veronderstelling is dat met de realisatie van de spoorlijn wordt bijgedragen aan de realisatie van deze doelstellingen. De realisatie van de lijn (waar met 300 km/u over gereden kan worden) is dan ook het concrete **projectdoel** en is bovendien internationaal afgesproken.
- Dit projectdoel is in de loop van het project uitgewerkt en vertaald in het opleveren van een "totaalvervoersysteem" wat bestaat uit de volgende activiteiten:
 - de realisatie en overdracht van gebruiksklare (rail)infrastructuur;
 - de realisatie en overdracht van aanpalende weggedeelten A4 (Ringvaart - Dwarswatering) en A16 (knooppunt Galder-Moerdijk), die qua planning en bouw onverbrekkelijk met de aanleg van de HSL-Zuid zijn verbonden;
 - een contract met een organisatie die zorg draagt voor beheer en onderhoud en de exploitatie van de nieuwe railinfrastructuur;
 - een contract met vervoerder(s), die zorg dragen voor de exploitatie van vervoer over de HSL-Zuid;

- zorg dragen voor capaciteitsmanagement, wettelijke regelgeving en voor benodigd (gewijzigd) beleid.
- Geconstateerd kan worden dat deze activiteiten zijn uitgevoerd, maar niet volledig vanuit het groot-projectbudget. Immers is de realisatie van de bovenbouw betaald vanuit de beschikbaarheidsvergoeding aan Infrasppeed. Nadat het contract met Infrasppeed voor de realisatie van de bovenbouw (en het beheer en onderhoud van boven- en onderbouw) is gesloten, valt dit niet langer onder het begrotingsartikel van het 'Groot Project'. Het contract met de vervoerder, betreft de inmiddels geliquideerde HSA, waarna de HSL-Zuid onderdeel uit is gaan maken van de hoofdrailnetconcessie.
- De parlementaire enquêtecommissie Fyra constateert dat de private bijdrage van 1,8 miljard gulden een dusdanig belangrijk rol ging spelen in het project dat dit een zelfstandige doelstelling werd. De kwaliteit van het reizigersvervoer werd daaraan ondergeschikt.
- De prestatieafspraken over rijtijden en frequenties in de concessieovereenkomst met HSA zijn niet waargemaakt. Met de liquidatie van HSA zijn ook de financiële doelstellingen niet binnen de gesloten concessieovereenkomst gehaald.
- De parlementaire enquêtecommissie Fyra oordeelt dat de verwachtingen die in 1996 zijn gewekt bij de start van het Groot Project met name over het vervoeraanbod, niet zijn gerealiseerd en dat de investering in de infrastructuur onvoldoende oplevert.

3.1 Beleidsdoelstellingen project HSL-Zuid

Het Groot Project gaat van start met de beleidsdoelen om de Randstedelijke economie te versterken en Schiphol te kunnen laten groeien, door een substitutie van vliegverkeer naar de trein. Uit de parlementaire enquêtecommissie Fyra blijken deze twee doelstellingen cruciaal:

“Met deze hogesnelheidslijn streeft het kabinet hoofdzakelijk twee doelen na:

- *het versterken van de economische positie van Nederland en de Randstad;*
- *treinverkeer als vervanging voor auto- en vliegverkeer (substitutie).”*

De PKB beschrijft deze doelen als volgt:

Het kabinet acht het volwaardig aansluiten van ons land op het Europese hogesnelheidsspoorwegnet noodzakelijk vanwege:

- het handhaven van een grootstedelijk vestigingsmilieu in de Randstad en de daartoe noodzakelijke goede internationale bereikbaarheid van ons land en van de Randstad in het bijzonder;
- het versterken van de interne samenhang binnen de Randstad en de Stedenring Centraal Nederland door het bieden van snelle rechtstreekse verbindingen tussen de belangrijkste knooppunten;

- het mogelijk maken van een beheerste en gerichte groei van Schiphol tot mainport conform de *PKB Schiphol en omgeving*;
- het bevorderen van het openbaar vervoer op alle niveaus, vanwege de toenemende congestie op de weg en in de lucht en ter vermindering van de door auto's en vliegtuigen veroorzaakte milieubelasting; de kwaliteitssprong die via een hogesnelheidslijn wordt gerealiseerd is een absolute voorwaarde voor het totstandbrengen van een substantiële substitutie van auto en vliegtuig naar trein.

Bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1997)

Deze beleidsdoelstellingen zijn niet geconcretiseerd en zijn bij aanvang van het project ook niet vertaald naar concrete treindiensten¹⁹:

“Het kabinet heeft op het moment dat wordt besloten tot aanleg van de HSL-Zuid weliswaar mogelijkheden van treindiensten verkend, maar geen uitgewerkte doelstellingen geformuleerd of afspraken gemaakt met betrokken partijen (zoals de vervoerders NS, NMBS en SNCF en de Belgische Staat en de Franse Staat) over concreet te realiseren treindiensten, in termen van verbindingen met hun frequenties, halteplaatsen en reistijden.”

De beleidsdoelstellingen waren overigens al in de jaren 70 geformuleerd (zie kader).

Intermezzo: beleidsdoelstellingen al in beeld vanaf de jaren 70

Het Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV 1) uit 1979 markeert het eerste regeringsbesluit waarin wordt geanticipeerd op de komst van een hogesnelheidslijn (HSL). In het SVV onderstreept de regering het belang van een Nederlandse aansluiting op het Europese HSL-net. Zo stelt de regering in het beleidsvoornemen van het SVV, dat al in 1976 verschijnt: *«Indien er een Westeuropees net van hoge-snelheidsspoorwegen komt, acht de regering aansluiting van Nederland op dat net van belang.» De voordelen van de hoge snelheden voor het vervoer zijn:*

- ± verbetering van het spoorwegverkeer, nationaal en internationaal;
- ± het bieden van een alternatief voor vliegverkeer over afstanden tot 500 à 1000 km;
- ± het bieden van een alternatief voor internationaal wegverkeer over grote afstanden.»

Bron: Tijdelijke commissie infrastructuur (2004)

3.2 Centrale projectdoel: realisatie infrastructuur

De realisatie van de lijn zelf die geschikt is voor het rijden met 300 km/uur, blijkt het enige concrete **projectdoel** dat is uitgewerkt in het Groot Project. In de planologische kernbeslissing (PKB), het PBK-deel 4 “het Plan” dat effectief is geworden op 1 juli 1997²⁰, staat:

¹⁹ Parlementaire enquêtecommissie Fyra-rapport (2015)

²⁰ Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1997), *Planologische Kernbeslissing HSL-Zuid Deel-4: Het Plan*

“Het kabinet heeft de conclusie getrokken dat de HSL-Zuid voor ons land een project van groot strategisch belang is. Voor de duurzame ontwikkeling van ons land zijn hoogwaardige treinverbindingen met de andere Europese landen noodzakelijk. Dit kan alleen door een volwaardige aansluiting van ons land op het Europese net van hogesnelheidsspoorwegen. In Europees verband is afgesproken dat de aansluiting in zuidelijke richting via Antwerpen en Brussel zal worden gerealiseerd. In ons land zullen nieuwe spoorlijnen geschikt voor het rijden met een snelheid van 300 km/uur worden aangelegd tussen Schiphol en Rotterdam en tussen Rotterdam en de Belgische grens naar Antwerpen.

[....]

Onder een volwaardige aansluiting verstaat het kabinet:

- een aansluiting die voldoet aan de eisen voor wat betreft de veiligheid;
- een zo rechtstreeks mogelijke aansluiting zonder tussenstops tussen Schiphol, Rotterdam en Antwerpen;
- een aansluiting met zo hoog mogelijke rijsnelheid;
- een aansluiting met comfort op het niveau van vliegverkeer;
- hoogwaardige ticket- en in- en uitstapfaciliteiten;
- een redelijk en vooral concurrerend tarief.”

In het eerste voortgangsrapport wordt nog duidelijker de relatie gelegd tussen het projectdoel en het behalen van de achterliggende beleidsdoelen:

“Een gerealiseerde hogesnelheidsverbinding vanuit Amsterdam/Schiphol en Den Haag, via Rotterdam, naar Antwerpen en Parijs. De HSL-verbinding maakt onderdeel uit van het Europese hoofdnet van hogesnelheidslijnen, accommodeert de groeiende mobiliteit en levert een bijdrage aan de substitutie van weg- en vliegverkeer naar treinverkeer”²¹. De aannahme is daarmee dat men met de realisatie invulling geeft aan de beleidsdoelstelling.

Ook de rekenkamer komt in 2014 tot de conclusie dat dit het projectdoel is²²:

“Hoofddoel van het project was de aanleg van een spoorlijn waarover treinen met snelheden tot maximaal 300 km/uur zouden kunnen rijden.”

Een deel van dit projectdoel komt voort vanuit internationale afspraken (traject Rotterdam – Antwerpen) en een deel vanuit de nationale ambities, zo blijkt uit de Parlementaire enquêtecommissie Fyra-rapport²³:

“De internationale afspraak is om tussen Antwerpen en Rotterdam een nieuwe lijn aan te leggen die geschikt is voor 300 km/u en om tussen Rotterdam en Amsterdam het bestaande spoor geschikt te maken voor 200 km/u. Het kabinet

²¹ Voortgangsrapportage 1

²² Algemene Rekenkamer (2014), *hogesnelheidslijn-zuid: een rapportage in beeld*

²³ Parlementaire enquêtecommissie Fyra-rapport (2015)

gaat een stap verder en besluit ook tussen Rotterdam en Amsterdam een nieuwe lijn aan te leggen, eveneens geschikt voor 300 km/u.”

In de voortgangsrapportages wordt het projectdoel verder uitgewerkt en vertaald in het opleveren van “een totaalvervoersysteem”, wat bestaat uit de volgende concrete **activiteiten**: de realisatie van de gebruiksklare infrastructuur, de wegverbredingen van de A4 en A16, een contract met een vervoerder, een beheer- en onderhoudscontract voor het spoor en benodigde wijzigingen in beleid, wet- en regelgeving en capaciteitsmanagement. Tot en met voortgangsrapportage 15 die gaat over de eerste helft van 2004 gold daarbij het volgende voor het Groot Project HSL-Zuid:

“Het doel van het project HSL-Zuid is de aanleg en exploitatie van een hogesnelheidsverbinding in Nederland; tussen de Randstad en een aantal Europese economische centra in zuidelijke richting. Deze verbinding maakt straks deel uit van het Europees net van hogesnelheidslijnen. Een volwaardige aansluiting op dit Europees net is noodzakelijk voor de duurzame ontwikkeling van Nederland en is belangrijk voor het opvangen van de sterk groeiende grensoverschrijdende mobiliteit. Daarnaast wordt een bijdrage geleverd aan het vervangen van weg- en luchtverkeer door het milieuvriendelijke vervoer per trein. Het project geeft deze doelstellingen vorm door het opleveren van een totaal vervoerssysteem HSL-Zuid. Hieronder wordt verstaan:

- de realisatie en overdracht van gebruiksklare (rail)infrastructuur;*
- de realisatie en overdracht van aanpalende weggedeelten A4 (Ringvaart - Dwarswatering) en A16 (knooppunt Galder-Moerdijk), die qua planning en bouw onverbreekelijk met de aanleg van de HSL-Zuid zijn verbonden;*
- een contract met een organisatie die zorg draagt voor beheer en onderhoud en de exploitatie van de nieuwe railinfrastructuur;*
- een contract met vervoerder(s), die zorg dragen voor de exploitatie van vervoer over de HSL-Zuid;*
- zorg dragen voor capaciteitsmanagement, wettelijke regelgeving en voor benodigd (gewijzigd) beleid.“*

Vanaf voortgangsrapport 16 is de bovenstaande passage verdwenen en is niet meer stilgestaan bij de doelstellingen van het project in de voortgangsrapportages.

Gegeven het feit dat de infrastructuur is vrijgegeven en beschikbaar is voor vervoer²⁴, de wegverbredingen zijn uitgevoerd en contracten zijn gesloten voor vervoer en beheer en onderhoud, kan geconstateerd worden dat bovenstaande activiteiten zijn uitgevoerd. De Algemene Rekenkamer plaatst wel een kanttekening

²⁴ De beschikbaarheidsvergoeding wordt vanaf 2006 jaarlijks betaald.

bij het ontwerp dat uiteindelijk als middelmatig wordt beoordeeld en mede het gevolg is van de wijze van aanbesteden: *“Het ontwerp van de HSL-Zuid heeft zich van matig traditioneel (tubemodel) naar hoogwaardig (dubbel U-profiel en schotelmodel) ontwikkeld, om vervolgens te vervallen in een spoorlijn van middelmatige ontwerp kwaliteit, die door beveiligingshekken wordt begeleid, met hier en daar hoogtepunten, zoals de brug over het Hollandsch Diep en de boortunnel [...]*

De beveiligingshekken op een gemiddelde afstand van 20 meter afstand van de baan zijn door het bovenbouw consortium Infrasppeed in het ontwerp uit 2003 opgenomen om te kunnen voldoen aan de veiligheidseisen. Dit ontwerp wijkt daarmee af van de algemene uitgangspunten: zo min mogelijk ruimtebeslag, zo min mogelijk barrièrewerking, een transparante vormgeving en eenheid in het ontwerp” ²⁵

Daarnaast moet geconstateerd worden dat niet alle activiteiten zijn uitgevoerd onder het begrotingsartikel 17.03 Groot Project HSL-Zuid: de realisatie van de bovenbouw is vanuit een ander begrotingsartikel gefinancierd. Dit is het gevolg van de contracteringsstrategie waar in 1999 voor is gekozen, zoals in Hoofdstuk 7 verder uitgewerkt. Op dat moment is besloten de bovenbouw in een PPS-constructie te realiseren (in 2001 gegund aan Infrasppeed) en is de bovenbouw onder een ander begrotingsartikel geplaatst. Ook is het contract met de vervoerder (HSA) weliswaar gesloten, maar inmiddels na diverse problemen (zie parlementaire enquête Fyra) ook ontbonden en vervangen door een contract met NS.

3.3 Prestatieafspraken en verwachtingen vervoer

Waar beleidsdoelen in het PKB-4 niet concreet waren uitgewerkt in concrete prestaties, constateert de commissie dat één prestatiedoelstelling wel vastlag ten tijde van de planologische kernbeslissing. Dat was het terugverdienen van een deel van de kosten via private financiering (ca. 1,8 miljard gulden; 830 miljoen euro).

Hierover schrijft de parlementaire enquêtecommissie Fyra:

“In de planologische kernbeslissing is al wel opgenomen dat een bedrag van f 1,8 miljard moet worden terugverdiend met de exploitatie van de lijn, als private bijdrage aan de aanlegkosten. De wijze waarop dit bedrag zal terugvloeien naar de staatskas is nog niet uitgewerkt.”

De vervoerexploitatie valt buiten de scope van deze evaluatie, aangezien deze uiteindelijk met de privatiseringsnotitie uit 1999 (zie hoofdstuk 7) en na het contracteren van de vervoerder HSA in 2001, geen relatie meer heeft met het

²⁵ Bron: Algemene Rekenkamer (2007), *Risicobeheersing HSL Zuid*

begrotingsartikel Groot Project HSL-Zuid. De concessieovereenkomst met de vervoerder HSA is gesloten door de projectorganisatie: dit contract, de gevolgen van het contract en de constatering of afspraken uit het contract zijn nagekomen, vallen wel binnen de scope van de evaluatie²⁶. Bovendien zijn de prestaties van het vervoer van belang om de beleidsdoelstellingen uit het PKB-4 te realiseren. De parlementaire enquêtecommissie Fyra schrijft hierover: *“Het doel van de hogesnelheidslijn – meer reizen per trein te laten plaatsvinden in plaats van per auto of vliegtuig en de bereikbaarheid van de Randstad verbeteren – veronderstelt dat reizen gemakkelijker wordt en reistijden korter worden.”*

De commissie concludeert dat de daarvoor benodigde snelle, directe, flexibel bruikbare en goed betaalbare treinverbinding tussen de Randstad en België (in 2013) niet gerealiseerd is:

“Niet alleen kostte de aanleg van de HSL-Zuid veel meer geld dan voorzien, de spoorlijn was ook veel later klaar dan gepland. Met het uitblijven van een snelle, directe, flexibel bruikbare en goed betaalbare treinverbinding tussen de Randstad en België heeft de treinreiziger nog steeds niet wat hem is beloofd.” *“De commissie constateert [wat betreft het vervoeraanbod, red.] ook dat er grote verschillen zijn tussen wat oorspronkelijk, in 1996, werd voorzien, en wat er in 2013 is gerealiseerd. De verwachtingen zijn niet waargemaakt.”*

De commissie concludeert daarmee dat de investering in de infrastructuur van het Groot Project onvoldoende heeft opgeleverd.

“Dit betekent dat in de ogen van de commissie een investering van circa € 7,3 miljard niet voldoende oplevert. Dat geldt ook voor de door de Staat aan Infrasppeed te betalen beschikbaarheidsvergoeding van € 3,6 miljard voor de aanleg van de bovenbouw en het onderhoud van de HSL-Zuid.”

De exacte oorzaken dat verwachtingen niet zijn waargemaakt worden uitgebreid beschreven in de parlementaire enquêtecommissie Fyra. Deze vallen voor een groot deel buiten de scope van de eindevaluatie van het aanlegproject, omdat ze over problemen bij de exploitant en fabrikant van het materieel gaan. Wel is duidelijk dat de concessieovereenkomst (gesloten binnen de scope van deze evaluatie) onwerkbaar bleek. *“Dat geldt voor de gecontracteerde vervoersafspraken en voor de overeengekomen concessievergoeding.”*, schrijft de parlementaire enquêtecommissie Fyra. De afspraken uit het in 2001 gesloten contract met HSA over frequenties en rijtijden zijn niet gehaald, dat geldt ook voor het verwachte aantal reizigers en de financiële opbrengsten die uit het contract moesten

²⁶ Bijlage 3 bevat een uitgebreidere analyse de totstandkoming, ontwikkeling en behalen van afspraken van de concessieovereenkomst met vervoerder HSA.

voortvloeiën. De concessievergoeding was ruim voldoende om de doelstelling 1,8 miljard gulden ‘terugverdienen’ te realiseren, maar met de liquidatie van HSA is dit niet (binnen het contract en daarmee scope Groot Project) gerealiseerd.²⁷

De commissie schrijft dat de dominantie van financiële doelstellingen een belangrijke rol speelde in de onwerkbaar situatie: *“Vooral de hoge concessievergoeding, die een direct gevolg is van het exorbitant hoge bod van NS en KLM, leidde in de praktijk tot grote problemen.” “De commissie is van oordeel dat het toenmalige kabinet de geraamde kosten van de aanleg minder dominant en realistischer had moeten vertalen in een financiële doelstelling voor de toekomstige vervoerder. De verantwoordelijkheid voor het tot stand brengen van goed vervoer had zwaarder moeten wegen dan financiële doelstellingen.”*

3.4 Conclusie

Het projectdoel zoals beschreven in de PKB-4 “het realiseren van een spoorlijn waar met 300 km/u over gereden kan worden die Schiphol, Rotterdam en Antwerpen zonder tussenstop met elkaar verbindt en Nederland aansluit op het Europese net van hogesnelheidsspoorwegen” is gerealiseerd. Dat geldt ook voor de onderliggende activiteiten om tot een ‘totaalvervoersysteem’ te komen: realisatie van de gebruiksklare infrastructuur, de wegverbredingen van de A4 en A16, contracten met een (inmiddels geliquideerde) vervoerder en een partij die het beheer en onderhoud uitvoert en benodigde wijzigingen in beleid, wet- en regelgeving en capaciteitsmanagement.

Of deze doelstelling binnen de uiteindelijke scope van het begrotingsartikel Groot Project zijn gerealiseerd, is de vraag. De lijn is immers niet volledig uit het begrotingsartikel Groot Project HSL-Zuid gefinancierd. Er ligt een spoorlijn waar met 300 km/u over gereden kan worden, maar met de middelen van het begrotingsartikel 17.03 is alleen de onderbouw gerealiseerd. De begeleiding en contractering van Infrasppeed die de bovenbouw heeft gerealiseerd, is door de projectorganisatie van de HSL-Zuid uitgevoerd. Deze organisatorische kosten vielen onder het projectbudget, maar de kosten van de bovenbouw zelf en daarmee de realisatie van de volledige infrastructuur niet²⁸.

²⁷ De HSL-Zuid is inmiddels in de hoofdtrainnetconcessie opgenomen. Deze concessie met de NS maakt geen onderdeel uit van het begrotingsartikel Groot Project HSL-Zuid en valt buiten de scope van deze evaluatie.

²⁸ De realisatie van de bovenbouw behoorde volgens de voortgangsrapportages tot en met 2004 (rapportage 15) wel tot de doelstellingen/activiteiten van het Groot Project.

De achterliggende beleidsdoelstellingen, de bijdrage aan de economie en substitutie van vlieg- naar treinverkeer, zijn niet nader geconcretiseerd. Aangenomen werd dat het projectdoel, de realisatie van de spoorlijn, een voldoende bijdrage zou leveren aan het bereiken van deze beleidsdoelstellingen. De vraag blijft of met de aanleg de verwachtingen zijn waargemaakt en de volwaardige aansluiting aan de geschetste ambities voldoet. De Parlementaire Enquête Fyra constateerde in 2015 dat dit niet het geval is en dat de investeringen in de infrastructuur onvoldoende opleveren. Voor een groot deel is dit het gevolg van het vervoeraanbod op de lijn, dat niet voldoet aan de verwachtingen en ambities. Prestatieafspraken over het te realiseren vervoer zijn niet gehaald en er is nog geen snelle, directe, flexibel bruikbare en goed betaalbare verbinding tussen de Randstad en België, die volgens de commissie nodig is om de beleidsdoelen te realiseren. De oorzaken daarvan zijn divers en vallen voor een deel buiten de scope van deze evaluatie, zoals de problemen tussen de exploitant en fabrikant van het materieel. Ze zijn uitgewerkt in de Parlementaire Enquête Fyra. Een belangrijke oorzaak binnen de scope van het Groot Project is het contract met HSA: de concessieovereenkomst blijkt onwerkbaar, vooral door de hoge concessievergoeding als gevolg van het “exorbitant hoge bod” van NS en KLM.

Met de liquidatie van HSA is ook de prestatiedoelstelling om 1,8 miljard gulden terug te verdienen niet gerealiseerd binnen de scope van het Groot Project. Na liquidatie van HSA zijn in het onderhandelakkoord afspraken gemaakt tussen NS en de Staat over (onder andere) opname van de HSL-Zuid in de hoofdrailnetconcessie. Hierin zijn nieuwe afspraken gemaakt over het vervoeraanbod en de exploitatievergoeding. Of de uiteindelijke exploitatie dusdanig rendabel is dat het bedrag terugverdiend kan worden, valt buiten de scope van deze evaluatie en hebben we op basis van de bestudeerde onderzoeken niet vast kunnen stellen. Het vervoeraanbod is anno 2019 ook gewijzigd -ten opzichte van de situatie waar de parlementaire enquêtecommissie Fyra haar conclusies op heeft gebaseerd- en ontwikkelt zich nog steeds. Het nieuwe contract en de opname in de hoofdrailnetconcessie vallen echter buiten de scope van de activiteiten die vanuit het begrotingsartikel Groot Project zijn gefinancierd en daarmee ook buiten de scope van deze evaluatie.

4. Financiën

In dit hoofdstuk beschouwen we de ontwikkeling van de financiën van het project. De financiën van het Groot Project HSL-Zuid zijn een complex geheel. Dit begint met het feit dat er bij aanvang een 'gat in begroting' zit dat gedekt moet worden met een private bijdrage, waarvan op dat moment nog niet duidelijk is hoe deze gerealiseerd gaat worden. Als gevolg van de scopewijzigingen en gehanteerde contracteringsstrategie, is bovendien het eindbudget van 7,3 miljard euro niet meer vergelijkbaar met het startbudget van 3,4 miljard euro. Immers, de bovenbouw is niet gerealiseerd vanuit het budget zoals oorspronkelijk beoogd, maar wordt betaald vanuit de beschikbaarheidsvergoeding die ook het beheer en onderhoud (van boven- en onderbouw) dekt en valt onder een ander begrotingsartikel. Daarnaast zijn er kosten voor de wegverbreding A4 en A16 aan het Groot Projectbudget toegevoegd. Tot slot kende het project naast andere grotere en kleinere mee- en tegenvallers en scopewijzigingen een lange looptijd en daarmee indexeringen door reguliere prijsstijgingen (inflatie). De kosten voor de onderbouw en aansluitingen op het bestaande spoor vielen (in prijspeil 1995) circa 1,2 miljard euro hoger uit dan van tevoren begroot. Exacte oorzaken zijn niet altijd te achterhalen: meerkosten kwamen voort uit risicobeheersing of uit daadwerkelijk opgetreden risico's en uit het feit dat bij aanvang te krap was begroot. In de laatste paragraaf in dit hoofdstuk gaan we in op het verloop van de uitgaven. Daaruit blijkt dat in 2006 al 95% van het projectbudget is uitgegeven.

4.1 Budget bij aanvang en financiering

Budget bij aanvang en financiering in vogelvlucht

- Het in 1997 bij aanvang gecommuniceerde budget voor de realisatie van het HSL-Zuid is 7,5 miljard gulden (3,4 miljard euro, prijspeil 1995). Dit is nog exclusief de bijdrage aan België van ruim 800 miljoen gulden (ca. 0,4 miljard euro prijspeil 1995).
- Er zijn op dat moment nog niet voldoende publieke middelen beschikbaar om het budget te realiseren. Een private bijdrage van 1,8 miljard gulden is nodig om het gat in de begroting te dekken. De wijze waarop dit gerealiseerd moet worden, moet nog worden uitgewerkt bij aanvang van het project.
- In 1999 wordt duidelijk dat het bedrag van 1,8 miljard voorgefinancierd zal worden vanuit het Fonds Economische Structuurversterking (FES). Dit moet in de loop van de economische levensduur via exploitatie van het vervoer worden terugverdiend.
- De private financiering speelt daardoor een belangrijke rol bij aanbesteding van het vervoer. Het contract dat werd gesloten met HSA was ruimschoots voldoende om het bedrag van 1,8 miljard gulden te realiseren. Door de liquidatie van HSA is het bedrag onder dat contract niet gerealiseerd. Of de uiteindelijke exploitatie dusdanig rendabel

is dat het bedrag terugverdiend kan worden, hebben we niet vast kunnen stellen. Hiervoor zou de NS-exploitatie en de huidige hoofdrailnetconcessie waar de HSL-Zuid inmiddels onderdeel van uitmaakt nader onderzocht moeten worden. Dit maakt geen onderdeel meer uit van het begrotingsartikel Groot Project HSL-Zuid en valt buiten de scope van deze evaluatie.

He project start met een begroting waarin niet alleen kosten, maar ook verwachte private opbrengsten zijn ingeboekt ter financiering van deze kosten. Ten tijde van de planologische kernbeslissing (de PKB-4) was er op een bedrag van 7,5 miljard gulden (prijspeil 1995) nog een gat in de begroting van circa 2,8 miljard gulden. Herprioritering van overheidsmiddelen en een private bijdrage die mogelijk zou moeten zijn door een positief exploitatieresultaat, zouden dit gat moeten dekken. Hoe dit eruit zou zien, was nog niet duidelijk. Hierover werd gemeld:

“De additionele kosten zullen worden gedekt door herprioritering binnen de infrastructuurprogramma’s, respectievelijk het Fonds Economische Structuurversterking. Het is de bedoeling dat de HSL-Zuid gedeeltelijk publiek en gedeeltelijk privaat zal worden gefinancierd.

De dekking uit private financiering is mogelijk, omdat sprake zal zijn van een aanzienlijk positief exploitatiesaldo.

De inzet van private middelen in het project wordt in ieder geval niet meer in deze eeuw voorzien. Het kabinet kiest er daarom voor de vormgeving van de private financiering nader uit te werken.”

Bovendien maakte de bijdrage aan België van ruim 800 miljoen gulden, nog geen onderdeel uit van deze 7,5 miljard gulden in de PKB-4: *“De thans begrote investeringskosten van f 7,52 mld (exclusief de bijdrage aan België) acht het kabinet het maximale bedrag dat verantwoord aan de HSL-Zuid kan worden besteed”²⁹.*

In de tweede voortgangsrapportage heeft de herprioritering van middelen inmiddels plaatsgevonden en is vastgelegd dat 1,8 miljard gulden met private middelen gefinancierd zal moeten worden, om zowel de 7,5 miljard gulden (in prijspeil 1997 inmiddels 7,8 miljard) en de 800 miljoen gulden bijdrage aan België te betalen. Het totale budget bedraagt daarmee 8,6 op dat moment miljard gulden, oftewel 3,9 miljard euro.

²⁹ Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1997), *Planologische Kernbeslissing HSL-Zuid, Deel 4: Het Plan*

Figuur 4.1 Dekking HSL-Zuid, stand van zaken 1997

Dekking HSL-Zuid (bedragen in NLG, miljoen, exclusief BTW)			
	Totaal (pp. 1997)	België (pp. 1997)	Totaal (pp. 1997)
SVV	2.836	279	3.115
FES	3.180	181	3.361
EU-subsidies	350		350
Private middelen	1.472	363	1.835
Totaal	7.838	823	8.661

Bron: Projectorganisatie HSL Zuid (1997), VGR 2

Dit bedrag van 1,8 miljard gulden is feitelijk het bedrag dat men tekort komt bij aanvang van het project en waar nog geen dekking voor is. Het bedrag is niet gebaseerd op toegezegde private financieringsbronnen. De TCI meldt hierover in 2004:

“De raming van de private bijdrage van in totaal f 1,8 miljard blijkt nadien tamelijk «zacht». De raming is primair het resultaat van het saldo van de investeringskosten en de beschikbare publieke dekkingsbronnen. Dit bedrag is niet gebaseerd op financiële toezeggingen of voorstellen vanuit de markt. Op grond van gemaakte exploitatieberekeningen is een private bijdrage van deze omvang wel aannemelijk te maken, maar door het taakstellende karakter (het bedrag moet uit de markt worden gehaald om de dekking rond te krijgen én aan de PKB-doelstelling te voldoen) neemt het ministerie van Verkeer en Waterstaat budgettair gezien een fors risico.”

Dit bedrag, waarvan nog niet precies is uitgewerkt hoe het terugverdiend moet worden, wordt volgens de parlementaire enquêtecommissie Fyra zelfs een van de belangrijkste doelstellingen. Het vertaalt zich een in een minimumeis om met de vervoersconcessie 100 miljoen euro per jaar op te halen: *“Op het Ministerie van Financiën leven grote verwachtingen van de opbrengst van een openbare aanbesteding. In een notitie aan minister Zalm wordt een geschatte opbrengst van f 3 miljard genoemd over de periode 2005 tot en met 2030. Financiën staat er in elk geval op dat de voorfinanciering van f 1,8 miljard wordt terugverdiend.”*

“Dat de financiële aspecten prevaleren, komt ook nadrukkelijk tot uiting in de besluitvormingsdocumenten. In de besluitvormingsnota voor de minister voor het uitbrengen van de ITT wordt uitdrukkelijk vermeld dat het bedrag van € 100 miljoen per jaar conform de PKB HSL-Zuid is: f 1,8 miljard. Daaruit blijkt dat bewust is gekozen voor een beoordeling voornamelijk op de (financiële) hoogte van de

biedingen vanwege het grote belang van de bijdrage voor de aanleg van de infrastructuur.”

In 1999 wordt duidelijk dat dit bedrag niet binnen het projectbudget van de HSL-Zuid gerealiseerd zal worden, maar in de loop van de economische levensduur van het project³⁰:

*“De 1,8 miljard gulden private financiering in de projectbegroting bij PKB betrof de geraamde rentabiliteit van het vervoer en had dus niets te maken met ontwerp en bouw, zoals nu aan de orde is. De oorspronkelijke redenering achter de dekking uit private financiering in de PKB HSL-Zuid nl. dat het vervoer zo rendabel is, dat daarmee een deel van de investering in de infrastructuur kan worden terugverdiend – is nog onverminderd geldig. In de contractering met vervoersbedrijven zal deze waarde aan de overheid beschikbaar kunnen komen, **in de loop van de economische levensduur van het project.**”*

De 1,8 miljard gulden aan private financiering wordt voorgefinancierd vanuit het FES (Fonds economische structuurversterking)³¹. Deze voorfinanciering is niet afbetaald vanuit de exploitatiebijdrage van vervoersbedrijven over de HSL-Zuid. Het afgesloten contract met HSA zou ruimschoots voldoende moeten zijn om dit bedrag te dekken³², maar met de liquidatie van HSA kan geconstateerd worden dat dit niet onder dit contract is gerealiseerd. Vanaf 2015 maakt de HSL-Zuid onderdeel uit van de hoofdrailnetconcessie, zoals afgesproken is in het onderhandelakkoord tussen de NS en de Staat dat plaatsvond met de liquidatie van HSA. Of de uiteindelijke exploitatie dusdanig rendabel is dat het bedrag van 1,8 miljard gulden terugverdiend kan worden, hebben we niet vast kunnen stellen. Hiervoor zou de NS-exploitatie en de huidige hoofdrailnetconcessie waar de HSL-Zuid inmiddels onder valt nader onderzocht moeten worden. Dit maakt geen onderdeel uit van het begrotingsartikel Groot Project HSL-Zuid en valt buiten de scope van deze evaluatie. Vanuit het Groot Project zelf is ook niet gerapporteerd over het al dan niet behalen van deze private bijdrage. De focus in het vervolg van dit hoofdstuk ligt dan ook op de kostenontwikkeling en niet op de private financiering van deze kosten.

³⁰ kst-22026-84, brief over PPS HSL-Zuid

³¹ In voortgangsrapport 4 uit 1998 wordt dit voor het eerste genoemd. Het bedrag voor deze voorfinanciering vanuit het FES verschijnt in de miljoenennota van 1999.

³² Alleen het overschot van de concessie minus de kosten voor het PPS-contract met Infrasppeed werd gebruikt ter aflossing van de FES-voorfinanciering, dus niet de volledige concessievergoeding. Echter het bod van HSA overtreft het minimumbod dat gevraagd is in de ITT dat overeenkomt met de 1,8 miljard gulden.

4.2 Financiële eindbeeld

Budgetontwikkeling

- Het beginbudget van 3,4 miljard euro is niet vergelijkbaar met het eindbudget van 7,3 miljard euro.
- Voor het deel dat relatief goed vergelijkbaar is, dat is exclusief de kosten van de bovenbouw die zijn ondergebracht in de PPS-constructie, exclusief de weginfrastructuur en de reeds verplichte bijdrage aan België, exclusief indexeringen en BTW, maar inclusief mee- en tegenvallers en andere scopewijzigingen voor het spoorse deel (zonder onderscheid mee- en tegenvallers en scopewijzigingen), heeft het project circa 1,2 miljard euro meer gekost dan begroot in prijspeil 1995.
- Deze meerkosten hebben diverse oorzaken. Een belangrijke is dat de ramingen uit 1997 te laag waren. Realisatie binnen budget was dus op voorhand al niet mogelijk. Ook marktomstandigheden (beperkte concurrentie, hogere prijzen en mogelijk kartelvorming) hadden invloed op de hogere prijs. Tot slot waren er gedurende het projecten meerdere mee- en tegenvallers en aanpassingen op het oorspronkelijke ontwerp die hieraan ten grondslag lagen.
- Het bovenbouwcontract is ondergebracht in een PPS-constructie onder een ander begrotingsartikel met een waarde van 3,6 miljard euro (inclusief BTW) te betalen over een periode van 25 jaar inclusief beheer en onderhoud tot en met 2031. Dit is niet vergelijkbaar met het initieel begrote bedrag van 0,4 miljard euro voor alleen de aanleg (dat oorspronkelijk deel uitmaakte van het Groot Project).

De globale 'eindstand' van het projectbudget is in 2015 ontstaan. Het laatste complete overzicht van alle budgetmutaties betreft de stand op 31 december 2015³³. Op 31 december 2015 bedroeg het Projectbudget van de HSL-Zuid €7.353 miljoen inclusief BTW. Hierna heeft er nog een aantal wijzigingen plaatsgevonden, die samen leiden tot een verwacht eindbedrag van 7,3 miljard euro. Omdat de stand per 31 december 2015 het laatste rapport is met een integraal overzicht van kosten en budgetmutaties, daarna zijn alleen nog wijzigingen gerapporteerd. Van deze wijzigingen is niet precies duidelijk onder welke post deze in het onderstaande overzicht zouden vallen. Vandaar dat de stand per 2015 is samengevat.

³³ Voortgangsrapportage 38

Tabel 4.1 Budget stand van zaken 31 december 2015

Onderwerp	Budget in miljoenen euro's
Budget PKB 3, 1996 (prijspeil 1995)	3.413
Scopewijzigingen (prijspeil 1995)	1.423
Mee- en tegenvallers (prijspeil 1995)	845
Technische mutaties (prijspeil 1995)	-283
Totaal prijspeil 1995	5.398
Indexeringen	1.105
BTW	850
Totale budget (lopende prijzen)	7.353

Bron: voortgangsrapportage 38

De wijzigingen na 2015 zijn als volgt. In 2018 is “€ 70,6 miljoen uit het budget overgeheveld naar IF artikel 13.03 omdat de geluidsmaatregelen HSL-Zuid als separaat MIRT-project zullen worden begroot en verantwoord”. De geluidsmaatregelen vallen daarmee niet meer onder de scope van het Groot Project³⁴. Samen met een aantal kleine mutaties is daarmee het huidige budget van 7.281 miljoen euro³⁵ tot stand gekomen. Hiervan is 7.264 miljoen euro, oftewel 99,8% uitgeven. De resterende verwachte uitgaven (stand 2019) bedragen 39,3 miljoen euro, waarvan 30 miljoen voor zettings- en betonproblematiek en de rest voor resterende schade-, nadeelcompensatie, tegenvallende grondverkopen en evaluaties (zoals deze voorliggende evaluatie).³⁶ Het verwachte eindbedrag van de uitgaven die vallen onder het begrotingsartikel 17.03 Groot Project HSL-Zuid, zal daarmee circa 7,3 miljard euro bedragen.

4.2.1 Vergelijking begin en eindbudget

Dit bedrag van 7,3 miljard euro is niet vergelijkbaar met de 3,4 miljard euro (7,5 miljard gulden) waarmee het project is begonnen. Er hebben budgetwijzigingen plaatsgevonden zoals het meenemen van BTW, opname wegverbredingen van de A4 en A16 in het budget en indexatie. Hiervoor kan in principe gecorrigeerd worden. Er kan daarnaast volgens de TCI gediscussieerd worden over wat een scopewijziging of tegenvaller is, zoals we uitwerken in bijlage 4 waarin een compleet overzicht gegeven wordt van alle budgetmutaties.

Er is echter één punt dat het start- en eindbudget daadwerkelijk onvergelijkbaar maakt volgens de TCI. Dat is de ‘technische mutatie’ om de bovenbouw niet langer

³⁴ In 2015 waren deze kosten juist aan de scope toegevoegd, toen is circa 80 miljoen euro overgeboekt naar het projectbudget voor de zettingsproblematiek (10 miljoen euro) en de geluidsproblematiek (50-70 miljoen euro).

³⁵ Voortgangsrapportage 42

³⁶ Voortgangsrapportage 42

vanuit het Groot Projectbudget te financieren maar via een PPS-constructie (die onderdeel uit is gaan maken van begrotingsartikel 13.04 van het infrastructuurfonds). Het projectbudget is verlaagd met 0,4 miljard euro exclusief BTW ('vrijval binnen het budget') nadat het contract gesloten was: dit was het bedrag dat oorspronkelijk binnen de begroting van het Groot Project gereserveerd was voor de realisatie van de bovenbouw.

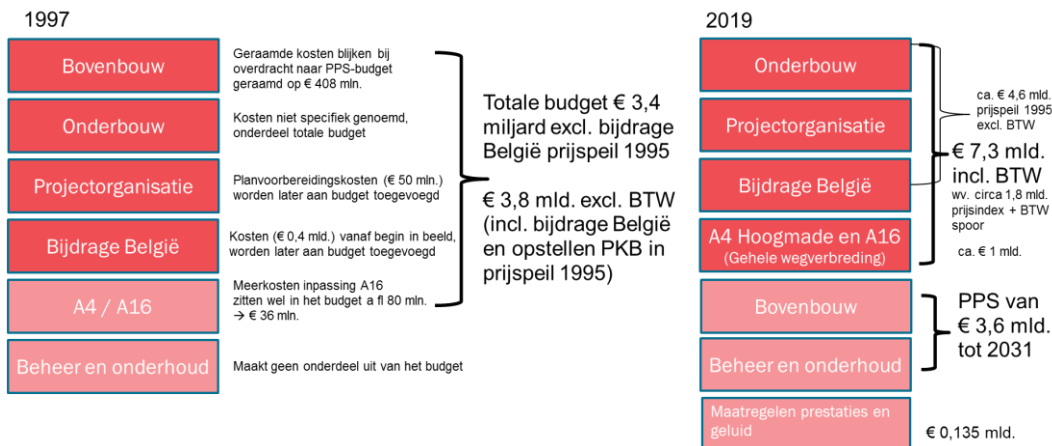
Het uiteindelijke bedrag van de PPS-constructie bedraagt in totaal verspreid over een looptijd van 25 jaar 3,6 miljard euro (inclusief BTW) in de vorm van een jaarlijks te betalen beschikbaarheidsvergoeding. Dit bedrag is niet te vergelijken met het oorspronkelijke bedrag van 0,4 miljard omdat naast de realisatie van de bovenbouw, ook de financieringslasten en 25 jaar beheer en onderhoud van het totale spoor (boven- en onderbouw) onderdeel van het contract uitmaken. De TCI schrijft hierover:

“Tegenover de vrijval van ruim een miljard gulden [0,4 miljard euro, prijspeil 1995, red.] uit het projectbudget, staat uiteraard de beschikbaarheidsvergoeding die de staat na oplevering van de HSL-Zuid aan Infrasppeed zal moeten betalen. Dit bedrag wordt in latere voortgangsrapporten ook vermeld en bedraagt € 2,9 miljard (f 6,5 miljard) [inmiddels 3,6 miljard met name doordat BTW is meegenomen, red.]. Maar dit is niet op een zinvolle manier vergelijkbaar te maken met de vrijgevallen f 1 miljard aanlegkosten. In de beschikbaarheidsvergoeding zitten namelijk meer componenten dan alleen de bouwkosten van de lijn. Zo wordt bijvoorbeeld via de beschikbaarheidsvergoeding ook betaald voor 25 jaar onderhoud en de rentelasten van de investeringen. Posten die normaal gesproken geen deel uitmaken van het projectbudget. Door de andere financieringswijze van de bovenbouw is het projectbudget van voor 2001 niet meer te vergelijken met het projectbudget daarna.”³⁷

Daarmee kunnen we concluderen dat alleen de kosten voor de onderbouw en projectorganisatie die bij aanvang in het projectbudget zaten, anno 2019 nog steeds onderdeel uitmaken van het projectbudget. De bovenbouw is uit het budget verdwenen (op een aantal meerwerkposten na, die niet onder de scope van het contract met Infrasppeed vielen), de A4 en A16 verbreding zijn er juist aan toegevoegd. Ook heeft een aantal andere scopewijzigingen plaatsgevonden: het betrof aanpassingen in het ontwerp, maar ook het toevoegen van maatregelen of kosten die oorspronkelijk onder een ander budget vielen (zoals opstellen PKB en aansluiting Breda), zoals in bijlage 4 volledig is uitgewerkt en samengevat in de onderstaande figuur.

³⁷ Bron: TCI, 2004

Figuur 4.2 Budget en scope 1997 en 2019. Donkerrood bevat de scope van het begrotingsartikel Groot Project HSL-Zuid, licht rood zijn maatregelen aan de HSL-Zuid infrastructuur die buiten de scope van het begrotingsartikel vallen



Bron: Op basis van voortgangsrapportages 38 t/m 42; NB door afrondingsverschillen tellen totalen niet altijd op.

Isoleren we zo goed als mogelijk de activiteiten uit 2019 en vergelijken we deze met 1997, dan is er in 1997 een bedrag van circa 3,4 miljard euro exclusief BTW gebudgetteerd voor de realisatie van de onderbouw, projectorganisatie, bijdrage aan België en meerkosten voor de A4/A16 (3,8 miljard, minus 0,4 miljard voor de bovenbouw). Anno 2019 is er in totaal 7,3 miljard euro onder het begrotingsartikel Groot Project HSL-Zuid geplaatst, inclusief BTW, de verbreding van de A4 en A16 en indexeringen. Exclusief het wegbudget, was dit bedrag 6,3 miljard euro inclusief BTW. Exclusief BTW gaat het om 5,5 miljard euro (2,1 miljard euro meer dan waarmee gestart werd) en exclusief indexeringen om 4,6 miljard euro. Uitgedrukt in prijspeil 1995 waren daarmee de kosten van het project voor het spoorse deel, exclusief de kosten van de bovenbouw die zijn ondergebracht in de PPS-constructie maar inclusief mee- en tegenvallers en andere scopewijzigingen voor het spoorse deel, circa 1,2 miljard euro exclusief BTW hoger dan bij aanvang van het project.

Voor de bovenbouw was in 1997 0,4 miljard exclusief BTW gereserveerd. De kosten voor de bovenbouw, inclusief 25 jaar beheer en onderhoud van het gehele tracé, bedraagt uiteindelijk 3,6 miljard euro (inclusief BTW en indexatie, exclusief meerkosten versie-upgrade ERTMS en EMC, vallend onder het groot-projectbudget, en exclusief kosten geluidsproblematiek en maatregelen om de prestaties te verbeteren, vallend onder begrotingsartikel 13.03.04): dit maakt dus geen onderdeel meer uit van het begrotingsartikel Groot Project, maar is dus ook niet meer vergelijkbaar met het oorspronkelijke budget van 0,4 miljard euro. Er is momenteel een bedrag van 135 miljoen euro begroot om de prestaties te

verbeteren en geluidsproblematiek op te lossen³⁸. Dit bedrag valt ook buiten de scope van het huidige Groot Project.

Voor het budgetverschil van 1,2 miljard euro voor de activiteiten die relatief goed vergelijkbaar bleven over de looptijd van het project, zijn de exacte oorzaken niet in beeld. Over de eerste jaren van het project (fase tot en met 2001) schrijft de TCI: *“In de voortgangsrapporten wordt amper duidelijk gemaakt waarvoor deze bedragen aangewend worden en hoe de hoogte van het bedrag is onderbouwd.”* Later wordt dit wel inzichtelijker. Zo wordt duidelijk dat de 6e en 7e tranche van de risicoreservering gebruikt worden voor het langer in standhouden van de projectorganisatie en de meerkosten voor de versie-upgrade van ERTMS. De 8e tranche is om problemen op te lossen met de elektromagnetische compatibiliteit (EMC) onder andere door de bouw van vier extra AT-stations (auto transformator stations) voor de energievoorziening van de HSL-Zuid. Daarnaast blijkt uit het onderzoek van de TCI dat te optimistische ramingen bij aanvang en marktomstandigheden (beperkte concurrentie, hogere prijzen en mogelijk kartelvorming) een rol speelden: op het budget was dus op voorhand al niet toereikend. De langere looptijd heeft daarnaast geleid tot doorlopende kosten van de projectorganisatie.

4.3 Verloop van de uitgaven

Ontwikkeling uitgaven

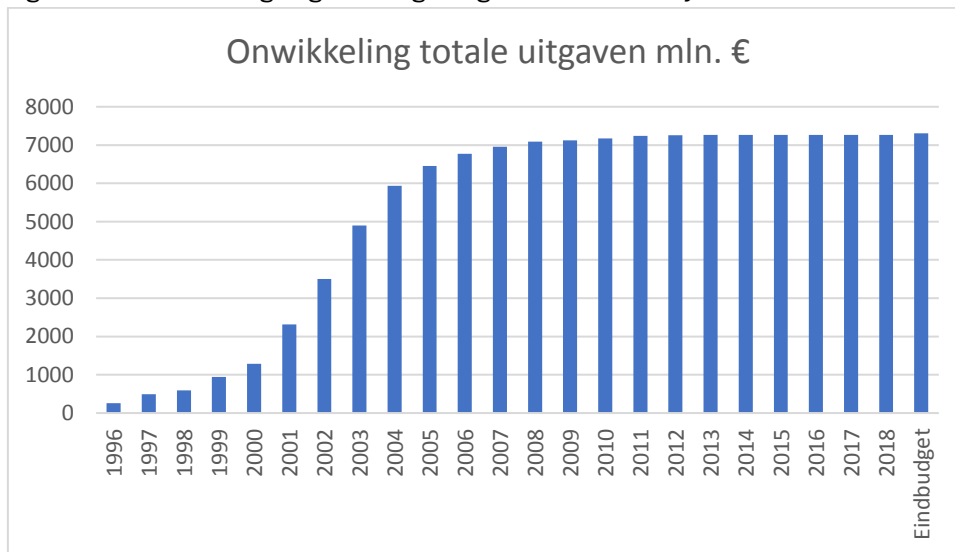
- In 2005 was de onderbouw zo goed als gerealiseerd en was 90% van het projectbudget besteed. In 2006 was 95% besteed en het laatste jaar waarin de projectorganisatie nog opereerde (2008) was 7,1 miljard euro, oftewel 99% van het toen beschikbare projectbudget besteed. Het grootste deel van de uitgaven heeft dus meer dan 13 jaar geleden plaatsgevonden.
- Tot en met 2012 is er daarna nog voor 170 miljoen euro uitgegeven onder het begrotingsartikel aan restpunten en mee- en tegenvallers. In de periode 2012 – 2019 is er nog 6 miljoen euro uitgegeven.
- Er is een compleet overzicht van de budgettaire consequenties van alle mutaties die hebben plaatsgevonden in de periode 1997 – 2019 voor het begrotingsartikel 17.03 Groot Project HSL-Zuid van het Infrastructuurfonds. Daarmee is duidelijk hoe groot de uitgaven onder dit begrotingsartikel zijn geweest. Maar de exacte oorzaken van de mee- en tegenvallers zijn niet over de gehele periode inzichtelijk.

Voor een inzicht in de ontwikkeling in de financiën is het niet alleen relevant een beeld van het budget te hebben, maar ook van de daadwerkelijke uitgaven. De

³⁸ Begroting infrastructuurfonds 2020

onderstaande figuur geeft de ontwikkeling weer van de daadwerkelijke bestedingen vanaf de start van het project (waarbij de kosten tot en met 1996 vanaf het opstellen van de PKB ook aan het Groot Project zijn toegerekend) tot en met de verwachte eindsituatie.

Figuur 4.3 Ontwikkeling uitgaven begrotingsartikel Groot Project HSL-Zuid



Bron: voortgangsrapportages 1 t/m 42, bewerking Decisio

Bij aanvang van het project was al bijna 500 miljoen euro uitgegeven. Dit betrof vooral de bijdrage aan België (380 miljoen euro) en de kosten voor het opstellen van de PKB van 1991 t/m 1996 die later aan het project zijn toegerekend (50 miljoen euro). Tot en met het jaar 1999 ontwikkelden de uitgaven zich richting de 1 miljard euro. Hieronder vielen onder andere kosten voor een deel van de grondverwerving, procedurele voorbereiding (verdere planuitwerking, ontwerp, tenderprocedures) en verzekeringen³⁹. Medio 2000 werden de contracten voor de onderbouw getekend, waarna met de daadwerkelijke (voorbereiding van de) bouw werd begonnen, zoals de verplaatsing van kabels en leidingen.⁴⁰ Vanaf dat moment ontwikkelen de uitgaven zich sneller. In 2005 is 6,5 miljard euro uitgegeven (inclusief bijna 1 miljard euro voor de hoofdwegen A4 en A16).

Van het eindbudget was daarmee in 2005 al bijna 90% besteed. In 2006 toen de onderbouw opgeleverd was en de bovenbouw (onder een ander budget) werd gerealiseerd, was meer dan 95% van het toenmalige projectbudget besteed. In 2008 was 7,1 miljard euro uitgegeven, oftewel 99% van het toen beschikbare budget van 7,2 miljard euro uitgegeven. Sindsdien is het budget nog met 100 miljoen euro

³⁹ Voortgangsrapportages 1 t/m 8

⁴⁰ Bron: voortgangsrapportage 7

gestegen en is er tot en met 2012 nog voor 170 miljoen euro besteed aan restpunten en tegenvallers. Vanaf 2012 tot en met 2019 is er in totaal slechts 6 miljoen euro uitgegeven en hebben er dus nauwelijks nog activiteiten plaatsgevonden. Geconcludeerd kan worden dat circa 5% van het budget in de afgelopen 13 jaar is besteed, alle grote uitgaven hebben dus langer dan 13 jaar geleden plaatsgevonden. In de laatste 7 jaar, inclusief de restpunten die nog verwacht worden, gaat het om circa 0,5% (nadat geluidsmaatregelen als apart MIRT-project zijn betiteld).

Voordat de het project de uitvoeringsfase inging en de overdracht aan de uitvoeringsorganisatie van Rijkswaterstaat in 2002 plaatsvond, was er meer dan 2 miljard euro uitgegeven. Het is juist deze fase, en in het bijzonder de periode tot en met het jaar 2000, waar het zicht op de kostenontwikkeling onduidelijk is. Er waren nog geen accountantsrapporten en kostenoverschrijdingen werden niet geëxpliceerd. Dit gebrek aan inzicht bleek ook niet meer recht te zetten in de jaren die erop volgden, waarmee dit deel dus onduidelijk blijft.

De TCI schrijft over de periode tot en met het jaar 2000:

“Dit neemt niet weg dat de minister in de voorbereidingsfase van het project in gebreke is gebleven bij het informeren van de Tweede Kamer over knelpunten die expliciet benoemd zijn in de Procedureregeling Grote Projecten. Dit betreft dreigende kostenoverschrijdingen, risico's, de toereikendheid van de projectorganisatie en de administratieve organisatie. Reële kostenoverschrijdingen, zoals de voorbereidingskosten van de PKB worden niet als zodanig geëxpliciteerd doordat deze ten laste van de post onvoorzien waren gebracht, een post waar de Tweede Kamer geen zicht op had. De departementale accountantsdienst (DAD) van het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft de Tweede Kamer tot 2000 geen rapporten gestuurd. Daarmee is de Tweede Kamer ook langs deze weg niet geïnformeerd over de problemen met de projectbeheersing.....

Ook de accountantsdienst signaleert problemen: «Er wordt binnen de HSL-Zuid gestuurd op taakstellend budget waarbinnen problemen in principe moeten worden opgelost. Er is echter sprake van financiële problematiek bij de HSL-Zuid. Door het ontbreken van een samenvattend overzicht kunnen wij niet vaststellen of deze problematiek (mede) wordt veroorzaakt door een onvoldoende niveau van beheersing of door autonome ontwikkelingen waarop de projectdirectie geen directe invloed kan uitoefenen.».....

«Hierbij dient naar onze mening te worden aangetekend dat het ondoenlijk is om in relatief korte tijd vanuit een achterstandsituatie bij een zich snel ontwikkelend gecompliceerd megaproject een achterstand weg te werken en er gelijktijdig voor te zorgen dat de actuele stand van zaken transparant en toegankelijk en volledig bijgewerkt is.»”

“Ondanks de inspanningen van de projectorganisatie op het punt van financieel beheer, blijkt er [in 2000, red....] een financieel probleem van ruim f 1 miljard te zijn ontstaan. De accountant erkent ± desgevraagd door de secretaris-generaal ± dat er geen inzicht in het ontstaan van deze problematiek bestaat, maar dat kennelijk ook niet verwacht had mogen worden gezien de voorgeschiedenis.”⁴¹

Maar ook na 2000 zijn niet alle verschillen tussen de begrote en gerealiseerde projectkosten te verklaren op basis van de beschikbare informatie. De accountantsdienst meldt hierover in 2003 in het accountantsverslag bij voortgangsrapportage 12: *“Over het verschil tussen budget en raming is de Tweede Kamer in de verslagperiode vertrouwelijk geïnformeerd”*.⁴²

Daarmee kan geconcludeerd worden dat er een compleet overzicht is van de budgettaire consequenties van alle mutaties die hebben plaatsgevonden in de periode 1997 – 2019 voor het begrotingsartikel 17.03 Groot Project HSL-Zuid van het Infrastructuurfonds. Duidelijk is hoe groot de uitgaven onder dit begrotingsartikel zijn geweest. Maar de exacte oorzaken van de mee- en tegenvallers en de posten waar het geld aan is besteed, zijn niet over de gehele periode inzichtelijk.

⁴¹ Tijdelijke Commissie Infrastructuur (2004), *Reconstructie besluitvorming HSL-Zuid*

⁴² Tijdelijke Commissie Infrastructuur (2004), *Reconstructie besluitvorming HSL-Zuid*

5. Planning

In september 2009 vond het eerste binnenlandse vervoer plaats over de HSL, waar dit oorspronkelijk in 2004 gepland stond⁴³. Deze vertraging is voornamelijk veroorzaakt door complexe onderhandelingen in de onderbouwcontracten en de problemen bij de invoering van de nieuwe versie van het treinbeveiligingssysteem ERTMS. Problemen met het materieel (geen onderdeel begrotingsartikel Groot Project) zorgden ervoor dat de eerste binnenlandse hogesnelheidstrein in september 2012 (tijdelijk) ging rijden, om in januari van het spoor gehaald te worden, een maand nadat ook de dienstregeling naar Brussel was gestart.

Conclusies planning

- Ten tijde van de PKB-4 zouden volgens de planning de eerste binnenlandse hogesnelheidstreinen gaan rijden in 2004. De eerste trein rijdt uiteindelijk in september 2009 over het spoor, de Thalys volgt als eerste hogesnelheidstrein in december 2009.
- De vertraging kende twee grote oorzaken: de complexe onderhandelingen over de onderbouwcontracten en de invoering van de nieuwe versie van het treinbeveiligingssysteem ERTMS. De bovenbouw voldoet in 2006 aan de opleveringseisen, maar om infrastructuur en materieel te laten functioneren en problemen bij de grensovergang bij België op te lossen, is een upgrade van ERTMS nodig.
- In september 2012 rijdt de eerste *binnenlandse* hogesnelheidstrein over het spoor, de Fyra V250. Deze wordt in januari 2013 uit dienst genomen, een maand nadat het vervoer naar Brussel is gestart. De problemen met het materieel en de exploitant HSA die tot vertragingen hebben geleid, vallen deels buiten scope van deze evaluatie en de oorzaak is bovendien lastig te identificeren: de parlementaire enquêtecommissie Fyra concludeert bijvoorbeeld dat ERTMS werd misbruikt om andere problemen te verbloemen. Er waren dus meerdere problemen, maar het contracteringsproces met focus op financiële aspecten en de latere juridische houding speelden wel een rol in deze vertraging.

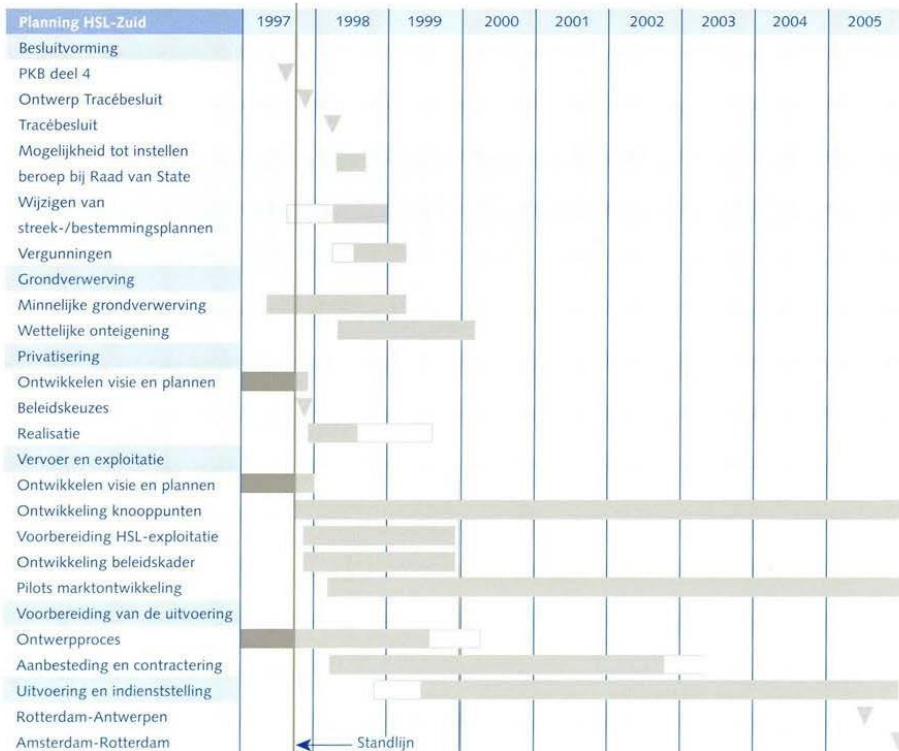
Oorspronkelijke planning

In de PKB-4, het Plan, staat vermeld dat de ingebruikname van de HSL voor 2004 gepland staat. In voortgangsrapport 1 zijn drie data genoemd: indienststelling in 2004 is benoemd als mijlpaal, maar in het planningsschema staat juni 2005 voor het deel Rotterdam – Antwerpen en december 2005 voor Amsterdam – Rotterdam genoemd. Een reden voor het verschil met de planning in de PKB of de mijlpaal te

⁴³ Algemene Rekenkamer (2014)

behalen in 2004 wordt niet genoemd. In voortgangsrapportage 10, waarin voor het eerst een vertraging wordt aangekondigd, wordt aangenomen dat juni 2005 voor het deel Rotterdam – Antwerpen en december 2005 voor Amsterdam – Rotterdam ten tijde van de PKB al het uitgangspunt was.

Figuur 5.1 Planningschema 1997



Start ingebruikname HSL

In september 2009 rijdt uiteindelijk de eerste trein, maar dit is nog geen hogesnelheidstrein. De Thalys rijdt in december 2009 over de HSL, en pas in september 2012 gaat de eerste binnenlandse hogesnelheidstrein (Fyra V250) over het spoor, om in januari 2013 uit dienst genomen te worden nadat het vervoer naar Brussel net een maand is gestart. Binnenlandse hogesnelheidstreinen rijden anno 2019 nog steeds niet over het spoor. Daarmee kan geconstateerd worden dat de planning om in 2004 binnenlandse hogesnelheidstreinen te hebben rijden, niet gehaald is.

Verklaring vertraging

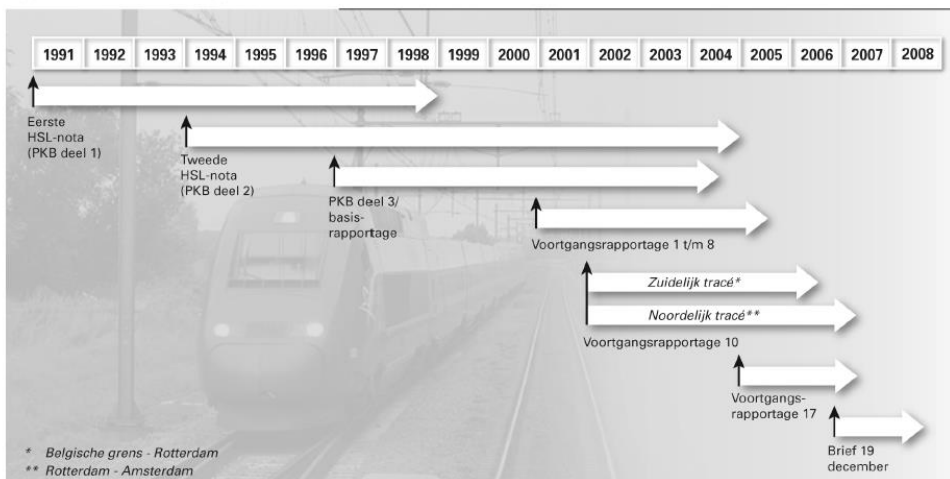
De Algemene Rekenkamer constateert in 2007 twee grote vertragingpunten die te maken hebben met de aanleg: de complexe onderhandelingen met aannemers voor

de onderbouw en de invoering van de nieuwe versie van het treinbeveiligingssysteem ERTMS.

“In de periode 2001–2002 is de complexiteit van de gekozen contracteringsstrategie reden geweest voor verdere vertraging. Tussen 2002 en 2006 bleef de uitvoering goed op schema liggen, totdat in 2006 duidelijk werd dat de invoering van een nieuwe versie van het beveiligingssysteem ERTMS voor verdere vertraging zorgde.”⁴⁴

Figuur 5.2 Ontwikkeling verwachte aanvangsdatum vervoer

Figuur 3 Verwachte aanvangsdatum vervoer



Bron: Algemene rekenkamer 2007

Zoals in hoofdstuk 7 verder uitgewerkt, verliep de contractering van de onderbouwaannemers moeizaam en niet volgens planning. Nadat de bouw eenmaal begon, is de planning van de onderbouw behoorlijk beheerst en kon de bovenbouw grotendeels volgens planning gerealiseerd worden. De afbouw van het ‘tunnelgebouw’ van de Groene Harttunnel (de boortunnel), waarin de technische installaties voor de bovenbouw geïnstalleerd moesten worden, was nog niet in een contract belegd. Dit leidde tot een vertraging van 5,5 maanden⁴⁵, maar kon naar verwachting worden ingelopen door versnelling in de bovenbouw en testfase. De vertraging in met het tunnelgebouw heeft uiteindelijk helemaal geen invloed gehad op de datum van indienststelling.

De onderbouw, het deel dat uit het projectbudget van het Groot Project HSL-Zuid werd gefinancierd, is dus zonder noemenswaardige vertraging gerealiseerd nadat de contracten eenmaal waren getekend.

⁴⁴ Algemene Rekenkamer (2007), Risicobeheersing HSL-Zuid

⁴⁵ Voortgangsrapportage 17

Ook de bovenbouw is conform het contract met Infrasppeed gerealiseerd. In 2006 ontvangt Infrasppeed *“een certificate of availability (verklaring inzake de beschikbaarheid) waarin de Staat verklaart dat de aangelegde bovenbouw en de onderhoudsorganisatie voldoen aan de eisen van het contract. De Staat begint met betaling beschikbaarheidsvergoeding.”*⁴⁶

De bovenbouw voldoet in 2006 dus aan de eisen van het contract, zoals gesloten in 2001. Maar er kan nog geen trein over het spoor rijden. Dit heeft te maken met het treinbeveiligingssysteem en managementsysteem ERTMS (European Rail Traffic Management System). Dit leidt tot aanzienlijke vertragingen in het beschikbaar komen van de railinfrastructuur. In 2005 worden de eerste problemen met ERTMS geconstateerd: het Belgische deel is door een andere fabrikant geleverd dan het Nederlandse deel en blijkt niet goed met elkaar te communiceren. *“Nadat in 2005 blijkt dat er een probleem met ERTMS speelt op de grensovergang Nederland – België, besluiten minister Peijs en haar Belgische ambtsgeenoot, minister Vande Lanotte, op 6 maart 2005 dit op te lossen door met een beperkt aantal landen een nieuwe, maar vooralsnog inofficiële ERTMS-specificatie op te stellen.[de versie 2.3.0 Corridor]”*⁴⁷

Ook het feit dat het materieel van een nieuwere versie (2.3.0 Corridor) gebruik moet maken dan wat in 2001 is afgesproken om in de baan te implementeren (versie 2.2.2) zorgt voor problemen. Zo meldt de parlementaire enquêtecommissie Fyra: *“Als AnsaldoBreda en NSFSC in 2004 de koopovereenkomst sluiten voor de bouw van de Fyra is ERTMS nog volop in ontwikkeling en in geen enkel land in gebruik. De verwachting in 2004 is dat er op korte termijn uitsluitel komt over welke versie van ERTMS toegepast moet worden. In de koopovereenkomst is opgenomen dat de meest recente versie van ERTMS vereist is. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat bepaalt dat zowel de infrastructuur als de treinen gebruik moeten maken van de zogenoemde versie 2.3.0 Corridor”*

Tot en met voortgangsrapport 19 uit september 2006 houdt de projectorganisatie vast aan start met commercieel vervoer per april 2007. Echter blijkt er dan nog geen werkend en goedgekeurd ERTMS geïmplementeerd. In voortgangsrapportage 20 wordt aangegeven dat vervoer pas in 2008 plaats kan vinden. Eind 2008 wordt de infrastructuur vrijgegeven voor vervoer, maar is er nog geen goedgekeurd materieel. Het eerste vervoer vindt daardoor uiteindelijk in 2009 plaats. De ERTMS-apparatuur in de trein moest kunnen samenwerken met de infrastructuur, maar

⁴⁶ Bron: Rekenkamer (2014)

⁴⁷ Bron: Parlementaire Enquête Fyra (2015)

deze was pas beschikbaar als de ERMTS-versie voor de infrastructuur ontwikkeld was. Dit is een belangrijke oorzaak van vertragingen concludeert de Algemene Rekenkamer in 2007: *“In 2005 zijn er vertragingen en meerkosten ontstaan door de benodigde omzetting (migratie) van het treinbeveiligingssysteem ERTMS van versie 2.2.2 naar versie 2.3.0 Corridor. De beschikbaarheid van versie 2.3.0 is als eis gesteld aan de vervoerder HSA. De concessie met HSA hoefde vanwege de ERTMS-migratie niet aangepast te worden, omdat in de concessie is vastgelegd dat HSA zich op dit punt aan de actueel geldende wettelijke eisen moet houden. Om een werkende koppeling (interoperabiliteit) tussen de infrastructuur en het treinmaterieel tot stand te brengen moet ook de infrastructuur aangepast worden van versie 2.2.2 naar 2.3.0.”* Het materieel was ook afhankelijk van de ERTMS-migratie. *“Verder is het kunnen testen van de nieuwe ERTMS-versie in de tweede helft van 2007 volledig afhankelijk van de beschikbaarheid van de «on board unit» (OBU) versie 6.3.29 Deze moet door Infrasppeed worden geleverd. Volgens de huidige verwachting van de projectdirectie HSL-Zuid zal de OBU met de juiste configuratie in december 2007 beschikbaar zijn. Indien de kwaliteit van de geleverde OBU tegenvalt, zijn er meer tests nodig.”*⁴⁸

Er was dus een duidelijke relatie met tussen materieel en infrastructuur. Op het gebied van materieel waren echter nog meer problemen, evenals met exploitant HSA. Volgens de Parlementaire Enquête Fyra werd ERTMS misbruikt om andere problemen te verbloemen.

“Zo is in 2008 de aanvangsdatum maximaal verschoven en wordt op de rand van het toelaatbare gehandeld door de vertraging grotendeels aan het Europese treinbeveiligingssysteem ERTMS te wijten, terwijl die ook andere oorzaken kent. [...] Informatie over de moeilijke financiële positie van HSA is bewust minder helder gepresenteerd aan de Tweede Kamer en de vertraging in de levering van de treinen wordt ten onrechte volledig aan ERTMS toegeschreven. [...] In een ambtelijke nota voor de minister ter voorbereiding van dit gesprek staat dat de door NS en HSA aangedragen verklaring voor de vertraging van AnsaldoBreda niet juist is: andere materieelbouwers in Europa kunnen op basis van dezelfde informatie wel treinen bouwen met een werkend ERTMS beveiligingssysteem.”

Ook de juridische opstelling werkte niet mee in het oplossen van problemen volgens de rekenkamer: *“Het beheer van de concessieovereenkomst door DGP in de periode 2002–2007 was juridisch gericht. Er werd gehandeld vanuit het uitgangspunt «contract is contract», ook toen duidelijk werd dat als gevolg van*

⁴⁸ Algemene Rekenkamer (2007), Risicobeheersing HSL-Zuid

externe omstandigheden onverkorte uitvoering van het contract nauwelijks meer realistisch was.”⁴⁹

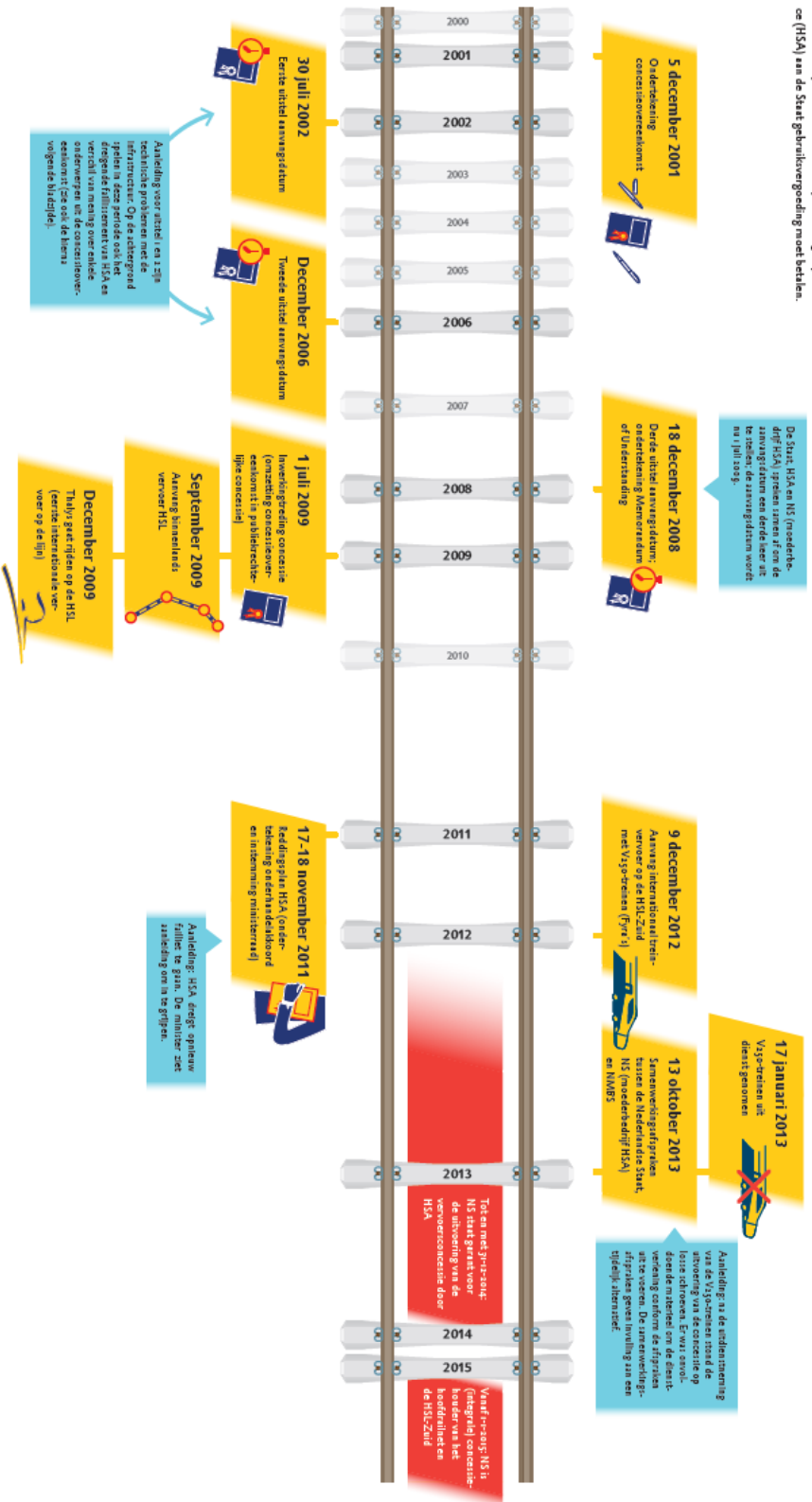
Conclusie

Waar vervoer in de PKB-4 in 2004 gepland staat, rijdt in september 2009 uiteindelijk de eerste trein. Dit is nog geen hogesnelheidstrein. De Thalys rijdt in december 2009 over de HSL als eerst internationale hogesnelheidstrein, pas in september 2012 gaat de eerste binnenlandse hogesnelheidstrein over het spoor (de Fyra v250). In december wordt ook de dienstregeling naar Brussel met de V250 gestart, om één maand later beëindigd te worden. Vanaf dat moment worden alle Fyra V250 treinen uit dienst genomen. De grootste vertraging van de infrastructuur en start van het eerste vervoer in 2009 komt voort uit moeizame onderhandelingsprocessen in de contracteringsfase en vervolgens de noodzakelijke ERTMS-upgrade in de bovenbouw. Binnenlandse hogesnelheidstreinen die met meer dan 200 kilometer per uur rijden, zijn er anno 2019 nog steeds niet op het spoor. Dit deel van de planning is dus duidelijk niet gehaald. Een groot deel van de oorzaken ligt buiten de scope van deze evaluatie die over de activiteiten gaat die vanuit het begrotingsartikel Groot Project zijn gefinancierd, alhoewel wel vastgesteld kan worden dat het contracteringsproces wel debet is geweest aan de vertraging. Dit behandelen we verder in hoofdstuk 7. Voor de overige oorzaken verwijzen we naar de parlementaire enquêtecommissie Fyra.

⁴⁹ Algemene Rekenkamer (2007) Risicobeheersing HSL-Zuid

Ontwikkeling vervoersconcessie HSL-Zuid, Bron: Algemene Rekenkamer Hogesnelheidslijn-Zuid: een rapportage in beeld

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



6. Projectbeheersing / projectorganisatie

Dit hoofdstuk beschrijft (het functioneren van) de projectorganisatie, de ontwikkeling van risico's en de risicobeheersing binnen het project. Paragraaf 6.1 beschrijft hoe de projectorganisatie zich ontwikkelde. Het project begon met een organisatie die onvoldoende toegerust was op haar taak. De uitvoeringsorganisatie onder leiding van Rijkswaterstaat heeft niet alleen de onderbouw gerealiseerd, maar ook nieuwe standaarden voor project- en risicobeheersing heeft ontwikkeld die tot op de dag van vandaag worden toegepast. In paragraaf 6.2 gaan we in op de risico's en de beheersing ervan. Risicobeheersing was complex, door de opdeling van het project in verschillende contracten. Voor het uitvoeringsdeel dat vanaf 2002 onder de directe verantwoordelijkheid van Rijkswaterstaat viel, was de risicobeheersing echter goed ontwikkeld. De beheersing van de risico's die buiten het directe projectbudget vielen, maar wel effect hadden op het functioneren van de HSL, bleek onvoldoende volgens de Algemene Rekenkamer en de parlementaire enquêtecommissie Fyra.

6.1 Projectorganisatie

Projectbeheersing/projectorganisatie in een vogelvlucht

De projectorganisatie heeft in de loop van het Groot Project diverse ontwikkelingen doorgemaakt. Er is een werkwijze ontstaan waarbij project- en risicobeheersing een integraal geheel werden.

- De projectorganisatie is in de eerste jaren (tot en met 2002) een autonome organisatie, direct vallend onder de directeur generaal Personenvervoer (DGP). Deze blijkt volgens de Tijdelijke Commissie Infrastructuur onvoldoende toegerust te zijn op haar taak. Er is sprake van een onderontwikkelde administratieve organisatie en gebrekkig risicobeheer. Inzicht in financiën en risico's zijn hierdoor onder de maat.
- Nadat de contracten met alle aannemers getekend waren, is de projectorganisatie in 2002 onder leiding van Rijkswaterstaat komen te staan. Deze organisatie begeleidde de uitvoering van het project, dat toen budgettair gezien alleen nog uit de onderbouw bestond. De organisatie was daarmee direct verantwoordelijk voor risicobeheersing binnen de onderbouwcontracten (levering op tijd en binnen budget): in de contractonderhandelingen was een groot deel van de risico's bij de Staat neergelegd. Infrasppeed en HSA waren verantwoordelijk voor de organisatie en beheersing van hun eigencontracten (bovenbouw en vervoer). De projectorganisatie bleef wel verantwoordelijk voor de beheersing van de raakvlakrisico's tussen de contracten,

zoals risico's die zouden leiden tot vertragingen in of (scope)wijzigingen van de contracten met Infrasppeed en HSA.

- Voor het deel onderbouw functioneerde de projectorganisatie goed volgens de Algemene Rekenkamer gedurende de uitvoeringsperiode tussen 2002 en 2006. Voor de zeven onderbouwcontracten waren aparte projectorganisaties opgetuigd die integraal beheerd en beheerst werden door de projectorganisatie HSL-Zuid. Project- en risicobeheer zoals in dit project is ontwikkeld, wordt nog steeds door Rijkswaterstaat toegepast. Deze kennis is een belangrijke verworvenheid van het project HSL-Zuid.
- De Algemene Rekenkamer concludeert ook dat het risicomanagement niet op orde was voor de onderdelen waarvan de projectorganisatie meende dat risico's bij Infrasppeed en HSA lagen: de bovenbouw (in het bijzonder de ERTMS-implementatie) en de exploitatie. Risico's waren wel in bekend, maar er werd onvoldoende op geacteerd.
- In 2007 zijn de restpunten voor de onderbouw overgedragen aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de implementatie van de ERTMS-upgrade (en vervolgens het testen en goedkeuren van het spoor en daarmee afronding van de bovenbouw) en het beheer van het contract met Infrasppeed aan ProRail.
- Op 1 januari 2009 werd de projectorganisatie Groot Project HSL-Zuid opgeheven. Vanaf dat moment is er dus geen projectorganisatie meer die vanuit het Groot Project wordt gefinancierd en worden alleen nog restpunten binnen het groot-projectbudget opgelost.

6.1.1 De projectorganisatie functioneert tot en met 2002 ondermaats

De projectorganisatie is in de eerste jaren een autonome organisatie. De organisatie valt direct onder de directeur generaal Personenvervoer (DGP) en blijkt in de eerste jaren van het project onvoldoende toegerust te zijn op haar taak. Deze organisatie heeft de leiding over de contracteringsstrategie en het uiteindelijk in markt zetten van de contracten.

In 1998 wordt door de directie Financieel Economische Zaken (FEZ) geconstateerd dat de organisatie niet op orde is op een groot aantal aspecten. De administratie is niet op orde, rolverdeling is onduidelijk en de manier van werken van Rijkswaterstaat en NS-RIB wordt als belemmerend gezien. Daarnaast is de relatie met de projectorganisatie een risicofactor:

“Hij [directeur FEZ, red.] noemt onder meer:

- *er is nog geen enkele aanzet gegeven voor de administratieve organisatie;*
- *de controlfunctie is nog steeds niet uitgewerkt;*

- *de traditionele rol en manier van werken van Rijkswaterstaat en NS-RIB worden als belemmering genoemd, maar er worden geen overtuigende acties geformuleerd om hier iets aan te doen;*
- *op een aantal terreinen (A4/A16, HSL-stations) is een onduidelijke rol- en verantwoordelijkheidsverdeling met andere partijen. Ook hier worden geen overtuigende acties ondernomen;*
- *de informatievoorziening vanuit NS is onvoldoende;*
- *de relatie tussen de projectdirectie HSL-Zuid en NS-RIB wordt niet genoemd, terwijl het naar de mening van de directeur FEZ wel een belangrijke risicofactor is.”⁵⁰*

Een jaar later schrijft AT Kearny dat de rolverdeling en de inhoud van ieder projectfase onduidelijk is. De projectorganisatie is niet goed in staat de controle en uitvoeringstaak uit te voeren⁵¹:

- *er bestaat onduidelijkheid over de precieze fase van het project en de inhoud per fase zowel bij Verkeer en Waterstaat als binnen de projectorganisatie;*
- *HSL-Zuid kan vertraging oplopen omdat verantwoordelijkheid onduidelijk is;*
- *stationsontwikkeling kan vertraging oplopen omdat verantwoordelijkheid onduidelijk is;*
- *er is geringe collectiviteit op financieel-economisch gebied aanwezig*
- *de projectorganisatie HSL-Zuid is onvoldoende ingericht om controle op uitvoeringstaak uit te voeren.*

De TCI concludeert daarom dat de projectorganisatie in de kinderschoenen staat en onvoldoende toegerust is op de taak die zij moet uitvoeren. Inzicht in financiën en risico's is onder de maat:

“De uitvoering van het megaproject HSL-Zuid vereist een enorme inspanning van de projectorganisatie die echter nog in de kinderschoenen staat en daardoor onvoldoende toegerust is voor deze taak. De administratieve organisatie en de financiële functie van het HSL-project blijven lange tijd onderontwikkeld. Ten gevolge daarvan komt de financiële beheersing van het project ernstig in het gedrang. De ambtelijke top, de minister van Verkeer en Waterstaat en de Tweede Kamer krijgen hierdoor geen adequaat beeld van de financiële stand van zaken van het project, noch van de aard en omvang van mogelijke risico's.”

6.1.2 Verbeterslag door uitvoeringsorganisatie Rijkswaterstaat vanaf 2002

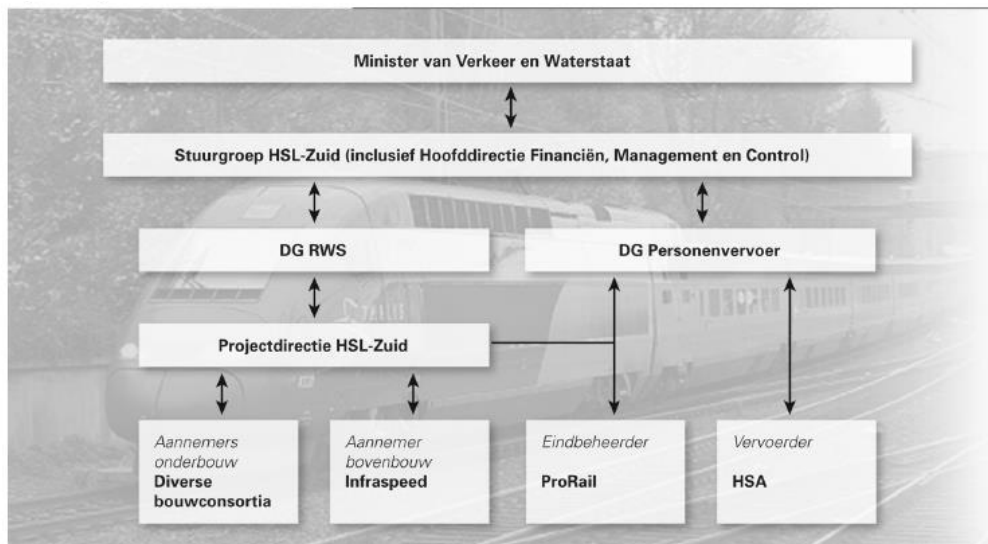
Nadat de contracten voor de aanleg en exploitatie getekend zijn, wordt in 2002 de projectorganisatie overgedragen aan Rijkswaterstaat. Deze projectorganisatie is

⁵⁰ Bon: TCI (2004)

⁵¹ Bon: TCI (2004)

verantwoordelijk voor de realisatie van de infrastructuur. Het contractbeheer van de onderbouwcontracten en het bovenbouwcontract met Infrasppeed is in handen van Rijkswaterstaat. Daarbij is de projectorganisatie direct verantwoordelijk voor het budget en een tijdige oplevering van de onderbouw. Infrasppeed is zelf verantwoordelijk voor een tijdige levering en het budgetbeheer van de bovenbouw, de projectorganisatie van Rijkswaterstaat is er verantwoordelijk voor dat Infrasppeed op tijd kan beginnen (de onderbouw moet gereed zijn) en controleert de contractafspraken. Het exploitatiecontract van het vervoer over de HSL valt onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie. De projectorganisatie van Rijkswaterstaat is wel verantwoordelijk voor het raakvlakmanagement tussen de contracten.

Figuur 6.1 Organisatiestructuur HSL-Zuid periode 2002 - 2007



Bron: Algemene Rekenkamer (2007), Risicobeheersing HSL-Zuid

Ieder deelproject (dus de zeven D&C contracten voor de onderbouw inclusief de aansluiting op het bestaande spoor en het DBFM contract voor de bovenbouw) had een eigen projectorganisatie.

Marktpartijen speelden een belangrijke rol in de uitvoering van het project. De contractvormen, Design & Construct voor de onderbouw en DBFM voor de bovenbouw, waren nieuw en vereisten nieuwe wijzen van kwaliteitsbewaking en projectbeheersing voor de overkoepelende projectdirectie⁵². In het project HSL-Zuid zijn de Externe-Kwaliteitsbewaking, het Baselinebeheer (als projectbeheersingsmethode) en het risicomangement (geïntegreerd met dit

⁵² KING (2010), HSL-Zuid Lessen geleerd

Baselinebeheer) de proces- en projectmanagementinnovaties die zich in de loop van het project hebben ontwikkeld. Deze instrumenten speelden een belangrijk rol in het project- en risicobeheer. Ze vergden in de beginfase de nodige omslag in denk- en werkwijzen van projectorganisatie én aannemers, maar worden vandaag de dag nog steeds toegepast. De essentie is dat van aannemers wordt getoetst of hun eigen kwaliteitsbewaking op orde is, dat tijd, scope en geld de ‘baselines’ zijn waar de projectbeheersing op toetst en dat er een risicoregister is dat continu wordt geactualiseerd en waar één keer per kwartaal over wordt gerapporteerd. Daarbij wordt weer bekeken wat het effect op de ‘baselines’ tijd, scope en geld is:⁵³

- **Externe kwaliteitsbewaking** (EKB, of systeem gerichte contractbeheersing): dit instrument toetst vooral of de kwaliteitsbewaking van de opdrachtnemer zelf op orde is. Het instrument zoals het zich heeft ontwikkeld tijdens het HSL-Zuid project wordt nog steeds gebruikt. *“Inmiddels heeft het begrip een vaste plaats gekregen binnen RWS: EKB wordt aangeduid als systeemgerichte contractbeheersing. De essentie van het EKB-systeem paste bij de D&C-contracten. Worden functionele eisen gesteld van een hoog abstractieniveau? Dan is het tegelijk wenselijk om de opdrachtnemer vooral te toetsen op het proces. Nagaan of de opdrachtnemer de eigen kwaliteit serieus neemt, moet immers aantonen dat aan de functionele eisen van de opdrachtgever wordt voldaan.”* Dit ging overigens, zeker aan het begin, niet altijd soepel: *“Opdrachtgevers moesten leren de techniek los te laten, en mee denken in processen maar geen verantwoordelijkheid te nemen. Opdrachtnemers moesten leren zelf de verantwoordelijkheid te nemen voor de eigen kwaliteit en zelf alle systeem-, proces en productcontroles uitvoeren. De gele en rode kaarten als sanctiemiddel over betalingen waren zowel voor opdrachtgevers als opdrachtnemers nieuw en hadden dus een gewenningsperiode nodig.”*
- **Baselinebeheer:** tijd, scope en geld zijn de drie centrale toetsingscriteria waar de projectbeheersing op toetst. *“Zowel potentiële als feitelijke afwijkingen van de baselines moeten via een procedure kritisch beoordeeld worden en van een managementadvies worden voorzien. Belangrijke vragen bij die beoordelingen waren bijvoorbeeld:*
 - *Is de wijziging logisch, duidelijk en is expliciet wat er wijzigt?*
 - *Hadden we deze wijziging al eerder voorzien in het risicoprofiel of is het een plotselinge (onaangename) ‘verrassing’?*
 - *Waarom komt deze wijziging in functionaliteit en/of tijd en/of geld voor rekening van de Staat?”*

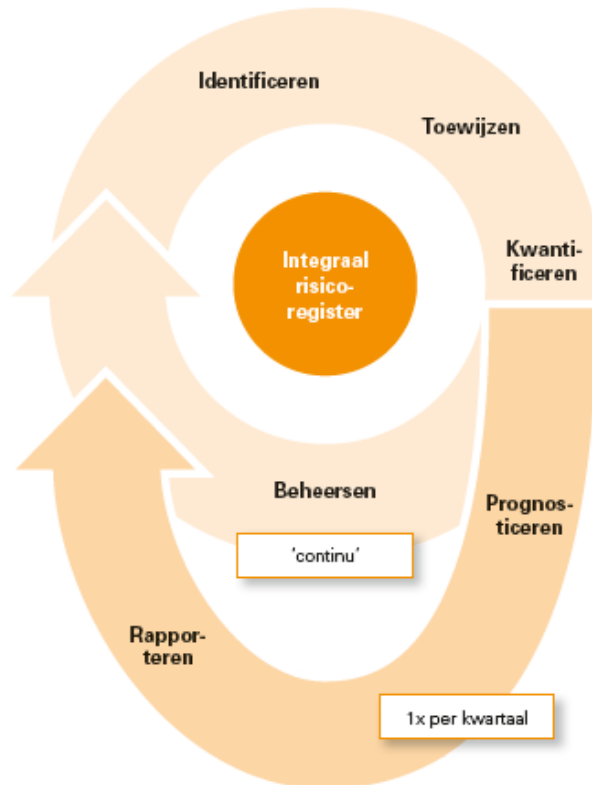
“Het geeft in belangrijke mate structuur aan de vele wijzigingen in scope, tijd en geld die in een megaproject als de HSL-Zuid voorkomen. Het proces van baselinebeheer bij de HSL-Zuid was verder nog vernieuwend doordat het

⁵³ Bron van de onderstaande quotes: KING (2010)

risicomanagement nauw gekoppeld was aan de wijzigingencyclus, zowel in de fase van inventarisatie van risico's als in de fase van beheersmaatregelen of het opnemen van de in werkelijkheid aanwezige risico's."

- **Het risicomanagement** kende een aantal eenvoudige basisprincipes, waarbij continue aandacht was voor risico's die integraal werden bijgehouden en waarover vier keer per jaar werd gerapporteerd: *"De aanpak, die vrij eenvoudig is, stoelt op zeven principes:*
 - *In de hele organisatie moet aandacht zijn voor risico's: iedereen kan ze melden.*
 - *Een risico heeft altijd een waarde en een kans van optreden.*
 - *De organisatie heeft een centraal integraal risicoregister.*
 - *Risico's zijn altijd verbonden aan een verantwoordelijk manager die maatregelen moet treffen: van tevoren (preventief) of achteraf (correctief).*
 - *Risico's worden ieder kwartaal geactualiseerd, bij voorkeur in een gesprek tussen de manager en de risicomanager, maar ook in het integrale risicoregister.*
 - *Elk kwartaal wordt een financieel risicoprofiel gemaakt dat een verwachtingswaarde aangeeft met een onder- en bovengrens (Monte Carlo simulatie).*
 - *Deze kwartaalrapportage bepaalt of maatregelen nodig zijn."*

Figuur 6.2 Het systeem van risicomanagement



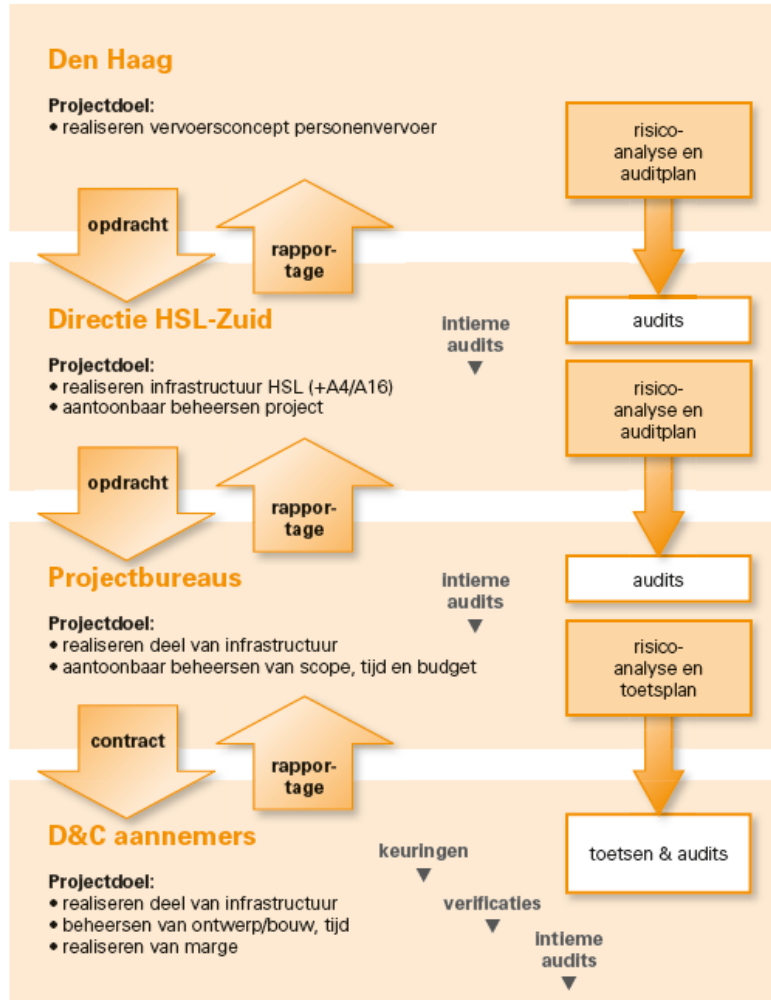
Bron: KING (2010), HSL-Zuid Lessen geleerd

Er kwam een kwaliteitssysteem dat gedurende het proces steeds verder is fijngeslepen:

*“Voor de managers van de decentrale projectbureaus werden beheerskaders geformuleerd, en er werd een planningscyclus met projectplannen ingevoerd. Dit bood ruimte voor de decentrale opzet waarin sommige bureaus werkten op de manier die zij het beste vonden. De beheerskaders, de planningscyclus en een eigen kwaliteitssysteem werden gezekerd met het interne HSL-Zuid keurmerk. Iedere acht maanden werd in een audit vastgesteld of de decentrale organisatie voldeed aan de eisen van het keurmerk. Aan deze werkwijze is jarenlang vastgehouden en werd vervolmaakt.”*⁵⁴

⁵⁴ KING (2010)

Figuur 6.3 De besturingsfilosofie onderbouw



Bron: KING (2010), HSL-Zuid Lessen geleerd

6.1.3 Complexe opgave door raakvlakken tussen contracten

Dat de organisatie verbeterde, wil niet zeggen dat er niets meer is misgegaan. Een deel lag in de wijze van contractering waar de uitvoeringsorganisatie onder RWS geen invloed meer op had. De vele raakvlakken tussen de contracten zorgden voor een complexe situatie voor het projectbeheer: *“Het project HSL-Zuid heeft bijzondere last gehad van de interfaces tussen de verschillende contracten: onderbouw, bovenbouw en vervoer. Daar waar gerekend werd op een vermindering van interfaces door een verreгаande inschakeling van de markt, is door de noodzaak van allerlei compromissen rond dit principe een situatie ontstaan waarin de projectdirectie de interfaces tussen onderbouw en bovenbouw en tussen bovenbouw, vervoerder, exploitant en de beheerder moest gaan managen. De*

projectdirectie zat als een soort sandwich tussen de partijen terwijl dat nooit de bedoeling was geweest.”⁵⁵

Het feit dat de situatie complex was, neemt niet weg dat de projectorganisatie eerder actie had kunnen ondernemen, zowel om tegenstrijdigheden tussen het individuele en het collectieve belang te slechten, als om de overdracht goed te organiseren: *“Pas in een laat stadium in het project zijn de besturende partijen effectief bij elkaar gebracht dat gezamenlijke oplossingen zijn gevonden voor de complexe problemen rond exploitatie en beheer (veiligheidssystemen en afstemming van het materieel daarop). In de eerdere periode zijn deze vraagstukken onderkend maar niet voldoende aangesneden, waardoor grote vertraging is ontstaan. Het project ontbeerde in die situatie het noodzakelijke commitment van alle partijen. De verhoudingen tussen de partijen waren zodanig verstoord dat het belang van het project als geheel minder woog dan de afzonderlijke belangen.”* en *“In het project is laat, misschien te laat, begonnen met het vormgeven van de processen rond afbouw en overdracht. Dat is veroorzaakt door het feitelijke gegeven dat de eindsituatie van het beheer niet bekend was of niet voldoende binnen het project gerealiseerd was [exacte vormgeving van Infrasppeed als beheerder HSL en ProRail voor het integrale spoornetwerk, red.]. Tijdig inspelen op de beheersituatie is noodzakelijk om vertragingen aan het einde van de rit te voorkomen. De complexe veiligheidssystemen waar mee gewerkt worden vragen veel voorbereidings- en testtijd. Daarom kan in een Groot Project niet vroeg genoeg met afbouw en overdracht begonnen worden.”⁵⁶*

Desalniettemin moet vermeld worden dat de projectorganisatie die uiteindelijk functioneerde veel nieuwe kennis voor Nederland heeft ontwikkeld. De organisatie kreeg te maken met vraagstukken die nog niet eerder in Nederland hadden gespeeld en heeft een aantal standaarden voor risicobeheer en projectmanagement ontwikkeld, evenals kennis op het gebied van DBFM-contracten, die waardevol zijn gebleken voor nieuwe grote infrastructurele projecten:

“Een van de belangrijkste verworvenheden van de projectorganisatie HSL-Zuid is dat ze het risicomangement geprofessionaliseerd heeft. De aandacht ervoor groeide in deze periode en de organisatie droeg daaraan bij met de eigen aanpak. Het systeem van het project HSL-Zuid, dus met koppeling aan het baselinebeheer, wordt inmiddels algemeen toegepast.” En *“Meestal zonder dat het op papier staat wordt in gesprekken veel naar de HSL-Zuid verwezen als bron van informatie, vooral over DBFM-contracten, risicomangement en EKB. Bovendien is in de*

⁵⁵ KING (2010)

⁵⁶ KING (2010)

Werkwijzer Aanleg – de standaard die RWS medio 2008 heeft ingesteld voor projecten in de ‘droge sfeer’ – veel te herkennen van de HSL-Zuid-ervaringen.”⁵⁷

6.1.4 Vanaf 2009 is de projectorganisatie opgeheven

In 2007 is een groot aantal van de taken van de organisatie overgedragen aan ProRail, zoals de afronding van de ERTMS-implementatie en het contractbeheer met Infrasppeed. De restpunten voor de onderbouw vallen onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie Verkeer en Waterstaat. Per 1 januari 2009 is de projectorganisatie HSL-Zuid opgeheven. Informatie over ‘het functioneren van de organisatie’ is er vanaf dit moment ook niet meer. De werkzaamheden die na 1 januari 2009 nog plaatsvinden zijn ook beperkt, aangezien de infrastructuur is opgeleverd en 99 procent van het budget is besteed.

6.2 Risico’s en risicobeheersing

Conclusies opgetreden en beheerste risico’s

- Totdat werd overgaan tot realisatie van het project was er nauwelijks zicht op de risico’s. Door het gebrekkige risicobeheer in de eerste jaren, en het verplaatsen van verantwoordelijkheid voor risicobeheer is niet volledig terug te halen in welke mate de verwachte risico’s (en bijbehorende kosten) overeenkomen met de daadwerkelijk opgetreden risico’s.
- De projectorganisatie onder leiding van Rijkswaterstaat was vanaf 2002 verantwoordelijk voor de beheersing van de risico’s in de onderbouw, maar ook voor raakvlakken met de bovenbouw en exploitatie (die zelf verder hun eigen risico’s dienden te beheersen). Op het moment dat in 2002 een eerste uitgebreide risico-analyse heeft plaatsgevonden, wordt ook duidelijk dat de ‘post onvoorzien’ in het oorspronkelijke projectbudget (€ 471 miljoen) volledig is toegezegd. De uitgebreide risico-analyse leidt tot een extra risicoreservering van € 608 miljoen. In de jaren daarna wordt een bedrag van € 552 miljoen overgeheveld naar het projectbudget vanuit deze risicoreservering om het projectbudget aan te vullen. Dit bedrag is dus lager dan in 2002 was verwacht.
- Met name de contractrisico’s (meerwerk in de onderbouw, maar uiteindelijk is ook bovenbouwmeerwerk hierin terechtgekomen, zoals bijvoorbeeld upgrade ERTMS) en raakvlakrisico’s (zowel voor problemen tussen de aansluitende onderbouwdelen, als claims vanuit HSA en Infrasppeed die ten laste zouden komen van het budget, omdat de onderbouw niet op tijd of niet van voldoende kwaliteit zou zijn) vielen lager uit dan verwacht. Risico’s in de contracten zelf met Infrasppeed voor de bovenbouw en met HSA voor de exploitatie, zouden niet ten laste van het projectbudget komen en maakten geen onderdeel uit van de risicoanalyse voor het Groot Project.

⁵⁷ KING (2010)

- De opsplitsing van verantwoordelijkheden, waar in 1999 voor gekozen was, zorgde ervoor dat risico's die zich voordeden in de bovenbouw en exploitatie niet adequaat gemanaged zijn. Hoewel het managen zelf wellicht geen onderdeel meer uitmaakte van de project/budgetscope van het Groot Project, waren de keuzes die de projectorganisatie in 1999 had gemaakt er wel mede-veroorzaker van dat ze niet gemanaged werden. Er was hierdoor geen partij die zich verantwoordelijk voelde voor het managen van de risico's (die uiteindelijk wel bij de Staat terecht zouden komen en tot aanzienlijke vertraging hebben geleid).

Zoals in de vorige paragraaf benoemd is er pas vanaf 2002, op het moment dat de uitvoeringsfase in werd gegaan, een goed ontwikkeld systeem van risicobeheersing opgezet. Tot die tijd ontbreekt het zicht op de risico's. De projectorganisatie onder leiding van Rijkswaterstaat was daarbij direct verantwoordelijk voor de risicobeheersing van de onderbouw. Voor de bovenbouw en exploitatie ligt het complexer. In beginsel valt dit buiten de scope van het risicobeheer van het Groot Project en waren de risico's overgedragen, maar raakvlakrisico's maken wel onderdeel uit van de risicobeheersing, waarmee een deel van de risico's toch bij de projectorganisatie terecht kwam.

- *Onderbouw*
Na de contracteringsfase is de verantwoordelijkheid voor het realiseren van de onderbouw binnen het Groot Project HSL gebleven. In de contractonderhandeling voorafgaand aan de uitvoeringsfase, zijn bovendien veel risico's overgedragen aan het Rijk, die pas inzichtelijk zijn gemaakt na overdracht van de contracten aan Rijkswaterstaat.
- *Bovenbouw*
Door de beslissing om deze aan te besteden in een PPS-constructie, is na contractering de verantwoordelijkheid voor risicomangement overgegaan naar Infrasppeed. Het contract werd tot en met 2007 wel beheerd door de projectorganisatie. Deze was ook verantwoordelijk voor risico's die buiten de scope van het contract vielen en raakvlakrisico's (geïnterpreteerd als problemen in de onderbouw die ervoor zouden zorgen dat Infrasppeed niet conform afspraak zou kunnen leveren).
- *Vervoer*
Verantwoordelijkheid voor de exploitatie en bijbehorende risico's (aanschaf materieel, testen, exploitatie, concessievergoeding, etc.), is overgenomen door HSA. De tijdige oplevering van de infrastructuur was wél de verantwoordelijkheid van de projectorganisatie. Claims vanuit HSA bij een niet-tijdige oplevering waren een risico voor het projectbudget.

Risico's in de bovenbouw en exploitatiecontracten waren dus in beginsel voor Infrasppeed en HSA, maar voor de beheersing van het totaalproject en de

raakvlakken met de bovenbouw en exploitatie, was de projectorganisatie van Rijkswaterstaat wel verantwoordelijk zoals blijkt uit de onderstaande passage.

“Op 1 januari 2002 werd ook de beheersing van de (inmiddels getekende) bovenbouw- en vervoerscontracten aan Rijkswaterstaat overgedragen. De reden voor de overdracht was de overweging dat Rijkswaterstaat de contracten, maar ook de risico’s en raakvlakken tussen de drie projectonderdelen beter zou kunnen beheersen. Daarnaast lag de door het Ministerie van V&W gewenste scheiding tussen beleid en uitvoering ten grondslag aan de overdracht. Met het afsluiten van de bovenbouw- en vervoerscontracten was het project immers volledig een uitvoeringsproject geworden. Sinds de overdracht is Rijkswaterstaat verantwoordelijk voor het «turn-key» opleveren van een werkend vervoerssysteem met het beoogde kwaliteitsniveau. Daarmee is Rijkswaterstaat ook verantwoordelijk voor een goede integratie van de drie projectonderdelen.”⁵⁸

Raakvlakrisico’s, bijvoorbeeld het effect van vertraging in de onderbouw of de kosten voor de bovenbouw of claims vanuit de exploitant, en beheersen van deze raakvlakken (zowel tussen de onderbouwcontracten onderling, als de effecten op de bovenbouw en exploitatiecontracten) was een van de belangrijkste onderdelen van de risicobeheersing. In de voortgangsrapportages wordt er geen tot weinig aandacht besteed aan de risico’s binnen de bovenbouw en exploitatiecontracten zelf: in tegenstelling tot de onderbouw was dit geen risico voor het budget dat raakte aan het begrotingsartikel Groot Project HSL-Zuid. In deze evaluatie houden we deze scheidslijn aan: risico’s voor het projectbudget die zich hebben voorgedaan en/of zijn beheerst nemen we mee. Dat betreft dus vooral de onderbouw en raakvlakken die daaruit voortkomen met de bovenbouw. Risico’s die zich hebben voorgedaan bij (en het beheersmodel van) Infrasppeed of HSA bij de bovenbouw en het vervoer blijven buiten beschouwing in deze evaluatie. Alleen risico’s bij deze partijen die direct te relateren zijn aan de beslissingen van de projectorganisatie (zoals bijvoorbeeld de gekozen contracteringsvorm) beschouwen we.

6.2.1 Risicomanagement: (te) weinig aandacht voor risico’s zonder directe projectbudgetgevolgen

Het blijkt dat de gehanteerde contracteringsstrategie niet leidt tot de gewenste of beoogde verdeling van risico’s. De Algemene Rekenkamer wijst de contracteringsstrategie -en de bijbehorende opsplitsing van verantwoordelijkheden - aan als verstorende factor in actief risicomanagement.

“Het project HSL-Zuid heeft vanaf de start in 1999 te maken gehad met tegenvallers die van invloed waren op zowel de planning als de financiën.

⁵⁸ Algemene Rekenkamer (2003) Risicoreservering Betuweroute en HSL-Zuid

Daarnaast speelden er voortdurend risico's die nieuwe tegenvallers konden betekenen. De door het Ministerie van VenW gekozen contracteringsstrategie – waarbij de aanleg, het beheer, en de exploitatie van de HSL-Zuid aan marktpartijen werden uitbesteed – heeft het adequaat «managen» van deze tegenvallers en risico's sterk bemoeilijkt. Bovendien heeft de interne verantwoordelijkheidsverdeling binnen het ministerie ertoe geleid dat de integrale aansturing van het risicomangement onvoldoende was; het ontbrak aan overkoepelende regie.»⁶⁰

Hoewel risico's in de bovenbouw en exploitatie niet direct voor rekening van het projectbudget komen, concludeert de Algemene Rekenkamer dat substantiële risico's bij de Staat zijn blijven liggen.

“Desondanks zijn er risico's van groot financieel belang bij de Staat gebleven. Bij te late oplevering van onderbouw of bovenbouw bijvoorbeeld, draagt de Staat de hieruit voortvloeiende gevolgschade. Ook wanneer zich tegenvallers voordoen als gevolg van gewijzigde wet- en regelgeving of veranderde omstandigheden, komen deze voor rekening van de Staat. Daar komt bij dat de Staat 100% eigenaar is van NS, die op haar beurt 90% eigenaar van HSA is. Per saldo zullen financiële tegenvallers bij het vervoer over de HSL uiteindelijk dus toch uit publieke middelen betaald worden.”⁵⁹

In de praktijk resulteerde dit in een bepaalde mate van onmacht om te sturen op risicomangement, terwijl de effecten ervan wel door de Staat werden gedragen.

“Doordat veel financiële risico's bij de Staat zijn gebleven is er een situatie ontstaan waarin de financiële verantwoordelijkheden eigenlijk niet passen in het gekozen sturingsarrangement. De afhankelijkheid van derden heeft in de praktijk de Staat beperkt in haar mogelijkheden om effectief te sturen op tal van risico's.”⁶⁰

“De scheiding van verantwoordelijkheden tussen RWS en het DGP voor respectievelijk de aanlegfase en de exploitatiefase van het project heeft onzes inziens geleid tot onvoldoende samenhang in de sturing en risicobeheersing. De in 2002 ingestelde Stuurgroep HSL-Zuid heeft dit gebrek aan integraliteit onvoldoende voorkomen.”⁶¹

Omdat de verantwoordelijkheid voor de exploitatie bij HSA is gelegd in de contracteringsfase, heeft de projectorganisatie HSL-Zuid (en ook het ministerie) hier geen verantwoordelijkheid meer voor genomen. Risicomangement beperkte zich tot het verwijzen naar de verantwoordelijkheid van gecontracteerde partij. De

⁵⁹ Algemene Rekenkamer (2003) Risicoreservering Betuweroute en HSL-Zuid

⁶⁰ Algemene Rekenkamer (2003) Risicoreservering Betuweroute en HSL-Zuid

⁶¹ Algemene Rekenkamer (2007) Risicobeheersing HSL-Zuid

Rekenkamer en de parlementaire enquêtecommissie zijn van mening dat er op een te juridische wijze werd gehandeld en de projectdirectie zich (volgens hen onterecht) niet verantwoordelijk voelde voor de realisatie van het contract.

*“Het beheer van de concessieovereenkomst door DGP in de periode 2002–2007 was juridisch gericht. Er werd gehandeld vanuit het uitgangspunt «contract is contract», ook toen duidelijk werd dat als gevolg van externe omstandigheden onverkorte uitvoering van het contract nauwelijks meer realistisch was.”*⁶²

*“De redenering van de projectdirectie is vervolgens dat NS en KLM met het ingediende bod hebben verklaard aan alle kwaliteitseisen te voldoen en dat het dus ook de verantwoordelijkheid van NS en KLM is om ervoor te zorgen dat de gevraagde rijtijden en opbrengst worden gerealiseerd. Deze redenering is twijfelachtig qua logica en consistentie.”*⁶³

Het is dus vooral het risicomanagement op het vervoerscontract met HSA dat niet voldeed. Dit contract zelf valt buiten de scope van het Groot Projectbudget, maar de keuze die vroeg in het project is gemaakt door verantwoordelijkheden te scheiden, ligt hieraan wel ten grondslag.

*“Aan de basiseisen voor deugdelijk risicomanagement is niet voldaan. Informatie over de risico’s en de beheersing daarvan werd niet systematisch vastgelegd. Hoewel daartoe wel geadviseerd door de departementale auditdienst, werden de risico’s ook niet gekwantificeerd. Over de inzet van maatregelen om risico’s te beperken vond geen heldere besluitvorming plaats. Pas in 2005 heeft DGP een planning gemaakt voor de werkzaamheden die HSA moest verrichten ten behoeve van de exploitatiefase van de HSL-Zuid. De daarop voorkomende mijlpalen voor de periode tot en met maart 2006 waren in het eerste kwartaal van 2007 nog niet bereikt”*⁶¹

Ook over het risicomanagement van het bovenbouwcontract met Infraspeed is de rekenkamer (2007) kritisch. Met name de problemen met ERTMS, de gevolgen voor de planning en het raakvlak met de vervoerder HSA is onderschat. Voor de planning was samenwerking nodig tussen partijen waarbij de relatie zich kenmerkte door juridische geschillen:

“Bij de aanpassing van het ERTMS-systeem zijn de planningsrisico’s lange tijd onderschat. De risico’s die aannemer Infraspeed signaleerde rond de uitvoering van het hiervoor benodigde meerwerk zijn onvoldoende door VenW doorgerekend op hun gevolgen voor de planning. Bovendien ging RWS ervan uit dat de uitvoering van dit meerwerk wel te combineren zou zijn met de testperiode van vervoerder HSA; in dat geval zou er minder vertraging hoeven te ontstaan.

⁶² Algemene Rekenkamer (2007) Risicobeheersing HSL-Zuid

⁶³ Parlementaire enquêtecommissie Fyra (2015)

Deze optimistische inschatting van RWS vinden wij opmerkelijk, omdat RWS wist dat de verhouding tussen DGP en HSA zich kenmerkte door juridische geschillen. Ook wist RWS dat HSA financieel belang had bij uitstel van de aanvangsdatum van het vervoer; zonder uitstel zou HSA immers al moeten gaan betalen voor de beschikbaarheid van het spoor op een moment dat zij nog geen treinen ter beschikking had. Eind maart 2007 hebben we vastgesteld dat er een reële kans bestaat dat de startdatum van het commercieel vervoer opnieuw uitgesteld moet worden. Dat zal dan waarschijnlijk te maken hebben met de werkzaamheden aan het treinbeveiligingssysteem ERTMS. Het meerwerkcontract dat het Ministerie van VenW hiervoor met Infrspeed heeft gesloten, legt nagenoeg alle (financiële) risico's van een niet-tijdige uitvoering bij de Staat.

Een groot risico is de in de planning voorziene combinatie van testritten en commercieel vervoer. De bedoeling is dat vanaf december 2007 de nieuwe versie van ERTMS in de nachtelijke uren door Infrspeed zal worden getest (met treinen die 300 km/uur rijden), terwijl overdag HSA treinen over het tracé laat rijden voor commercieel personenvervoer (met 160 km/uur). Hiervoor is het ministerie afhankelijk van de instemming van de Inspectie Verkeer en Waterstaat en ProRail en van samenwerking met HSA.”⁶⁴

Samengevat zorgde de opsplitsing van verantwoordelijkheden, waar in 1999 voor gekozen was, ervoor dat risico's die zich voordeden in de bovenbouw en exploitatie niet adequaat gemanaged zijn. Hoewel het managen zelf wellicht geen onderdeel meer uitmaakte van de project/budgetscope van het Groot Project, waren de keuzes die de projectorganisatie in 1999 had gemaakt, wel mede-veroorzaker ervan dat ze niet gemanaged werden en er geen partij was die zich verantwoordelijk voelde voor het managen van de risico's (die uiteindelijk wel bij de Staat terecht zouden komen).

6.2.2 Risico's onderbouw en raakvlakken binnen budgetscope

Over het risicobeheer waar de projectorganisatie HSL-Zuid direct verantwoordelijk bleef, de realisatie van de onderbouw (inclusief de raakrisico's in de onderbouw die gevolgen zouden hebben voor de bovenbouw en exploitatie), is de Algemene Rekenkamer positiever gestemd.

“De projectdirectie HSL-Zuid heeft in de aanlegfase van het HSL-Zuidproject vanaf 2002 een in opzet goed ontwikkeld systeem van risicomangement toegepast. Op basis van dit systeem werd in een aantal gevallen, bijvoorbeeld toen bleek dat er een brandwerende coating moest worden aangebracht op de wanden van de

⁶⁴ Algemene Rekenkamer (2007) Risicobeheersing HSL-Zuid

boortunnel onder het Groene Hart, op basis van een rationele afweging besloten tot de inzet van bepaalde beheersmaatregelen.”⁶⁵

Vanaf 2002 is een integrale risicoanalyse op het Groot Project HSL-zuid gepubliceerd. In voortgangsrapportage 10 uit 2002 worden voor het eerst expliciet enkele risico's benoemd: tijd en raakvlakrisico. Deze zijn nog niet concreet uitgewerkt. *“De risico's zijn beter in beeld gebracht terwijl een aanvang is gemaakt met maatregelen die worden toegesneden op de beheersing van de risico's”*. In voortgangsrapport 11 uit 2002 heeft de verdere risico-inventarisatie plaatsgevonden en wordt als verklaring gegeven dat een eerdere inventarisatie van de risico's niet zinvol was, doordat concrete informatie ontbrak. *“De omvang van raakvlakrisico's tussen infraprovider, Vervoer en onderbouw konden ten tijde van de contracteringsfase nog niet goed worden ingeschat. Het werd niet verstandig geacht als in die fase voor de risico's door de overheid een bedrag in de rijksbegroting zou worden gereserveerd. Dit zou de onderhandelingspositie van de Staat nadelig beïnvloeden. Na de contractering (per 1 januari 2002) van de Infraprovider en Vervoerder is besloten dat er een integrale risicoanalyse zou worden uitgevoerd op de gehele HSL-Zuid. Een dergelijke analyse was vanaf dat moment zinvol, aangezien er en een actueel inzicht ontstond op de feitelijke en concrete risico's.”*

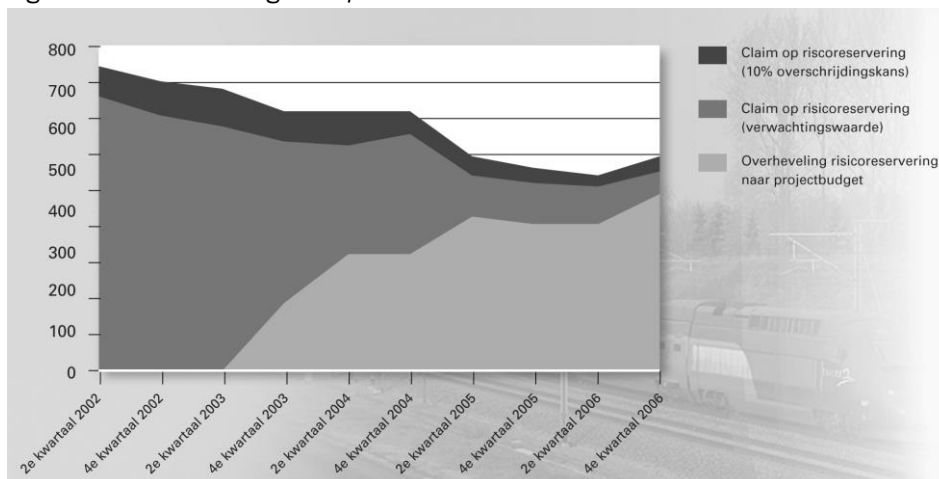
In 2003 is het resultaat van de risicoanalyse gepresenteerd in voortgangsrapport 13 en wordt ook een eerste beroep gedaan op de zogenaamde risicoreservering. Uit deze rapportage blijkt dat in het originele projectbudget een 'post onvoorzien' was opgenomen van € 471 miljoen (in 2002), maar dat deze inmiddels 'volledig verplicht' is. Er is dus geen budget meer om aanvullende risico's op te vangen. Dit terwijl er op dat moment een budgettekort van ruim 600 miljoen euro wordt verwacht als gevolg van de risico's die nog op kunnen treden (kans x gevolg).

Vanaf dat moment geldt een nieuw systeem. In de voortgangsrapportages wordt besproken welke risico's worden verwacht, welke zich voor hebben gedaan, en hoe dat effect heeft gehad op het projectbudget. Geïntariseerde risico's die zich daadwerkelijk voordoen en de beheersmaatregelen die daarvoor getroffen worden, worden gefinancierd vanuit de risicoreservering. De overheveling vanuit deze risicoreservering is in meer detail besproken in het hoofdstuk 4 Financiën. In 2006, als de onderbouw op restpunten na gerealiseerd is, concludeert de Algemene Rekenkamer vanuit de monitoring van deze risicoreservering dat de op dat moment opgetreden en nog te verwachten risico's lager zijn dan bij de eerste inventarisatie: *“We zien dat het verwachte beroep op de risicoreservering is gedaald van € 679*

⁶⁵ Algemene Rekenkamer (2007) Risicobeheersing HSL-Zuid

miljoen (medio 2002) tot € 495 miljoen (eind 2006). Een bedrag van € 442 miljoen is reeds overgeheveld naar het projectbudget voor opgetreden risico's en genomen beheersmaatregelen. Het resterende risico werd eind 2006 geraamd op € 53 miljoen (50% overschrijdingskans). Het beroep op de risicoreservering zal met 90% zekerheid onder de € 530 miljoen uitkomen.”

Figuur 6.4: Ontwikkeling risicoprofiel 2002-2006



Bron: Algemene Rekenkamer (2007)

Vanuit de voortgangsrapportages weten we dat in tien tranches budget is overgeheveld vanuit de risicoreservering naar het projectbudget. Vijf daarvan waren reeds overgeheveld ten tijde van het bovenstaande rapport, met een totaalbedrag van €436 miljoen. De overige vijf overboekingen hadden een totaalbedrag van €116 miljoen, waarmee een totale overboeking vanuit de risicoreservering van €552 miljoen resulteert.

Toch blijkt het lastig om een complete reconstructie te maken van de risico's en de financiële gevolgen ervan. Er is geen opbouw van het originele projectbudget gevonden. Ook voor de eerste overhevelingen uit de risicoreservering is niet duidelijk waar deze exact voor gebruikt zijn. Er is daarmee geen een op een relatie te leggen tussen de risico's en de risicoreservering, omdat financieringsbronnen om risico's op te vangen kunnen verschillen⁶⁶.

⁶⁶ In 2015 zijn geluidsmaatregelen deels vanuit de investeringsruimte spoor en deels vanuit de risicoreservering gefinancierd. Ook zijn er extra bijdragen van derden aan het budget toegevoegd waaruit (niet gespecificeerde) kosten zijn betaald en was de post onvoorzien in 2002 al gebruikt. Ook de bij aanvang te krappe raming speelt daar een rol in. Er is dus geen één op één relatie te leggen tussen de financiële gevolgen van de risico's en het genoemde bedrag in de risicoreservering die als aanvullende financieringsbron werkte.

Wel is duidelijk dat het beroep op de risicoreservering zoals in 2002 verwacht, kleiner is dan in eerste instantie geraamd. Er is in totaal € 552 miljoen overgeheveld naar het projectbudget vanuit de risicoreservering. Of dit lager dan geraamde bedrag komt doordat veel risico's zich niet hebben voorgedaan, of doordat ze goed beheerst zijn, is niet vast te stellen.⁶⁷ Het risicodossier van de projectorganisatie met de kansen en gevolgen en mate waarin zich die hebben voorgedaan is niet gepubliceerd. Maar zoals in de vorige paragraaf genoemd, wordt het uiteindelijk ontwikkelde systeem van risicobeheersing in veel hedendaagse projecten nog gebruikt. De risico's zijn ingedeeld in een aantal categorieën, die we hieronder verder uitwerken.

Wat waren de risico's?

In voortgangsrapportage 13 verschijnt de eerste uitgebreide risicoanalyse HSL-Zuid. Er zijn twee hoofdoorzaken van de risico's door de projectorganisatie geïdentificeerd: de terugname van risico's tijdens de aanbesteding van de onderbouwcontracten en de technische en organisatorische complexiteit door de deelprojecten⁶⁸:

“1 De technische en organisatorische complexiteit van het project. Om het project te kunnen aanbesteden is het opgedeeld in deelprojecten. De Staat is verantwoordelijk voor de aansluitingen tussen de deelprojecten. Daarnaast is de omgeving rond de vele bouwplaatsen van het project complex en stelt hoge eisen; 2 Bij de aanbesteding van de onderbouwcontracten zijn verschillende risico's teruggenomen door de Staat om tot overeenstemming te kunnen komen over de prijs. Hierdoor loopt de Staat onder meer risico's bij de beheersing van de planning.”

In de risicoanalyse zijn de risico's in vier hoofdcategorieën worden ingedeeld: planningsrisico's, raakvlakrisico's, tegenvallers contracten en beheerskosten. In voortgangsrapportage 16 zijn daar risico's na realisatiefase aan toegevoegd. Na verloop van tijd wordt de risicoanalyse weer losgelaten. Na voortgangsrapportage 21 (2007) wordt geen expliciete risicoanalyse meer gepresenteerd. Alleen overhevelingen vanuit de risicoreservering worden nog genoemd. De onderbouw is dan inmiddels gerealiseerd, waarmee voor de activiteiten binnen de scope van het begrotingsartikel Groot Project HSL-Zuid geen nieuwe risico's meer worden verwacht.

⁶⁷ Een risico is een kans x gevolg. Kleine kansen met grote gevolgen hebben een behoorlijke invloed op het risicoprofiel, maar de kans is groot dat het effect niet plaatsvindt. Als het risico inderdaad niet is opgetreden, daalt het risicoprofiel fors.

⁶⁸ Bron: voortgangsrapportage 13

De risico's worden in eerste instantie onderverdeeld in vier categorieën: planning, raakvlak, contracten en beheerskosten. Wanneer de realisatie bijna gereed is, komt er nog een categorie voor risico's na realisatie bij:

- *Planningsrisico's*
Vertraging in de start van commerciële exploitatie leidt tot financiële consequenties voor de Staat. Na oplevering van de bovenbouw is de Staat beschikbaarheidsvergoeding verschuldigd aan Infrasppeed. Bij vertraging van de commerciële exploitatie loopt de Staat het risico dat de beschikbaarheidsvergoeding wel moet worden betaald, maar inkomsten vanuit de vervoerder nog niet binnenkomen. Ook de HSA kan als exploitant een claim neerleggen bij vertraging vanwege gederfde inkomsten uit kaartverkoop. Daarnaast is Nederland verplicht een boete te betalen aan België bij vertraging van het Nederlandse deel. Uiteindelijk vallen ook verdragingsrisico's als gevolg van ERTMS hieronder.
- *Raakvlakrisico's*
Raakvlakrisico's komen voort uit de contracteringsstrategie, waarin onderbouw, bovenbouw en vervoer apart zijn aanbesteed. Omdat aannemers van zowel de onderbouw als bovenbouw een bepaalde mate van ontwerpvrijheid hebben, bestaat het risico dat beiden niet op elkaar aansluiten. De bovenbouw kan hierdoor extra kosten maken die Infrasppeed kan verhalen op het project, of de onderbouw moet worden aangepast wat extra kosten met zich meebrengt. Daarnaast speelde het risico dat gerealiseerde infrastructuur tegen extra kosten aanliep bij overdracht aan de uiteindelijke beheerder van de infrastructuur: onderhoud aan duikers, onderhoudswegen, kruisingen met bestaande infrastructuur worden overgedragen aan een andere beheerder tegen een eenmalige afkoopsom. Daarmee was in de oorspronkelijke raming geen rekening gehouden. Ten slotte heeft de HSL een ander stroomvoorziening dan het bestaande spoor (gelijkspanning vs. wisselspanning, op een ander voltage), dat voor interactieproblemen heeft gezorgd (het EMC-risico).
- *Tegenvallers contracten*
Tijdens onderhandelingen over de onderbouwcontracten heeft de staat (in ruil voor een lagere aangeboden prijs) risico's teruggenomen die in eerste instantie zouden worden neergelegd bij de aannemers. Het gaat onder andere over risico's op het gebied van ontwerp, vergunningen en invloed van de omgeving (lokale regelgeving, inpassingseisen/wensen, etc.). Ook meerwerk voor Infrasppeed dat buiten het DBFM contract valt, zoals de upgrade van ERTMS, valt hieronder. Ook waren er risico's ten aanzien van het voldoen aan veiligheidseisen van gemeenten en hulpverleningsdiensten, waar binnen contracten discussie over ontstond. Ten slotte omvatte deze categorie het risico dat het onzeker was of kostenbesparende optimalisaties opgenomen in contracten, in de praktijk wel mogelijk waren.

- *Beheerskosten*
Dit zijn organisatiekosten en kosten voor extra ingehuurd onafhankelijk deskundig advies in de loop van het project.
- *Risico's na realisatiefase*
Niet voor alle geïnventariseerde risico's zijn beheersmaatregelen getroffen. Deze kunnen zich na realisatie manifesteren. Ook risico's beheerst tijdens de realisatiefase, kunnen tijdens de exploitatiefase toch tot extra kosten leiden. Dit gaat om onder andere schadevergoedingen voor trillingen, schade aan tijdelijk gebruikte grond tijdens de aanleg en ook de zettingsproblematiek die in 2019 nog speelt, valt hieronder.

De rekenkamer meldt in 2007 dat risico's voor extra beheer- en onderhoudskosten aan het spoor worden verwerkt in het DBFM contract met Infrasppeed en dus niet ten laste komen van het project. Zo is er dus een aantal risico's in de bovenbouw dat wel op het projectbudget wordt geschreven (ERTMS, EMC), maar zijn er ook risico's die op een ander begrotingsartikel terecht komen.

Tabel 6.1 Ontwikkeling omvang risico's (mln. €)

Risico	VGR 13 (2003)	VGR20 (2007)*
Planning	126	134
Raakvlak	198	157
Contracten	246	119
Beheerskosten	38	78
Na realisatie	-	7
Totaal	608	495
Uiteindelijk uit (anno 2019) risicoreservering gehaald		552

* Het laatste jaar met een integraal overzicht. De aanleg van de onderbouw was voltooid, waarmee er geen nieuwe risico's voor het aanlegproject zouden optreden. De risicoreservering is daarna voor een aantal meerkosten in de bovenbouw en restrisico's aangewend.

Voor de raakvlak- en contractrisico's zijn beheerst of niet opgetreden, waardoor de kosten lager zijn uitgevallen dan initieel verwacht. De beheerskosten en planningskosten zijn, waarschijnlijk vooral door de uitgelopen planning, hoger geworden dan waar initieel budget voor was gereserveerd. Hier zijn dus meer risico's opgetreden dan in 2003 werd verwacht.

6.3 Conclusie

Tot 2002 kenmerkte het project zich door een projectorganisatie met een onderontwikkelde administratieve organisatie en gebrekkig risicobeheer. Na 2002 heeft een aanzienlijke professionalisering plaatsgevonden toen de projectorganisatie overging naar Rijkswaterstaat. Er zijn binnen het project werkprocessen ontwikkeld voor project- en kwaliteitsmanagement en risicobeheer, die nog steeds breed worden toegepast.

De Algemene Rekenkamer ziet dat het risicomanagement vanaf 2002 tot en met 2006 ook goed heeft gefunctioneerd voor de onderbouw waar de projectorganisatie van Rijkswaterstaat direct verantwoordelijk voor was. De overheveling vanuit de risicoreservering is uiteindelijk (anno 2019) lager dan in 2002 werd verwacht en zoals in hoofdstuk 5 vastgesteld verliep de realisatie van de onderbouw ook volgens planning. De Algemene Rekenkamer concludeert echter ook dat het risicomanagement niet op orde was voor de onderdelen waarvan de projectorganisatie meende dat risico's bij Infrasppeed en HSA lagen: de bovenbouw (in het bijzonder de ERTMS-implementatie) en de exploitatie.

7. Contractering en PPS

Het proces van contractering heeft een cruciale rol gespeeld in het verloop van het Groot Project HSL-Zuid. Scopewijzigingen, project- en risicobeheersing, budget- en kostenontwikkeling en planning zijn allemaal beïnvloed door de gekozen contracteringsstrategie en/of zaken die zich tijdens de contractering hebben voorgedaan.

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de contracteringsstrategie en de publiek-private samenwerking (PPS) rondom de HSL-Zuid. Daarvoor gaan we in op de beleidsvoornemens en het verloop van de contracteringsstrategie. Vervolgens geven we het oordeel van derden weer over de gehanteerde contracteringsstrategie. Wij hanteren in dit hoofdstuk verder een onderscheid in contracteringsstrategie voor de infrastructuur (dat is de bovenbouw en de onderbouw) en exploitatie.

7.1 Contracteringsstrategie infrastructuur

Conclusies contractering infrastructuur

- De onderbouw wordt via zeven grote Design&Construct (D&C) contracten in de markt gezet.
- De bovenbouw is aanbesteed via een PPS-constructie. Infrasppeed krijgt een DBFM-contract. In ruil voor een jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding, ontwerpt, realiseert, financiert en onderhoudt Infrasppeed het spoor voor een periode van 25 jaar. Dit is het eerste DBFM contract in Nederland van een groot infraproject.
- Het 'markt-denken' is de belangrijkste drijfveer geweest voor de wijze waarop contracten voor de HSL-infrastructuur zijn ingestoken. De overheid verwachtte middels publiek-private samenwerking en de D&C-constructie bij contractering voor de boven- en onderbouw forse besparingen te kunnen realiseren en risico's deels ook bij marktpartijen te kunnen neerleggen.
- Voor de onderbouw bleek dat de ingediende aanbiedingen fors duurder waren dan begroot. Onder andere door te lage begrotingen, onervarenheid met de nieuwe contractvorm, maar mogelijk ook kartelvorming en onderhandelingsruimte. Er is daarna stevig onderhandeld waarbij risico's bij de staat zijn teruggedroefd. Het heeft vooral tot een situatie geleid waarin wantrouwen overheerste en een vruchtbare samenwerking niet meer mogelijk was.
- Het blijkt dat de PPS-benadering voor de contractering meer een wens van de overheid was dan dat daar vanuit de markt belangstelling voor bestond. Het gevolg daarvan was dat de gekozen contracteringsstrategie het uitbesteden van de aanleg,

het beheer, en de exploitatie van de HSL-Zuid aan marktpartijen bemoeilijkt heeft. En, dat veel risico's van groot financieel belang bij de Staat zijn gebleven.

- De meerwaarde van het DBFM-contract is niet overtuigend aangetoond, maar zal in praktijk pas blijken gedurende de looptijd van het contract tijdens de exploitatiefase (dit valt buiten de scope van het aanlegproject; na tekenen van het DBFM in 2001 contract viel het contract financieel niet meer onder het begrotingsartikel 17.03 Groot Project HSL-Zuid). De D&C constructie kon door de wijze hoe deze in markt was gezet op voorhand al niet tot een vruchtbare D&C aanbesteding leiden, waarbij de voordelen van D&C gerealiseerd zouden worden.

In deze paragraaf beschrijven we de achtergrond, het verloop en het oordeel over de contracteringsstrategie van de infrastructuur. Daarbij is er een onderscheid tussen de onderbouw (de civiele infrastructuur) en de bovenbouw, het 'beschikbaarheidsgevoelige' deel van de HSL-infrastructuur.

7.1.1 Relatie contracteringsstrategie infrastructuur en PPS

Vanaf de eerste voorbereidingen voor het HSL-project is publiek-private samenwerking een van de centrale doelen van het project. Het 'markt-denken' is daarbij de belangrijkste drijfveer geweest voor de wijze waarop contracten voor de HSL-infrastructuur zijn ingestoken. De Tijdelijke Commissie Infrastructuur⁶⁹ geeft daarover aan: *"het model voor de contractering van de HSL-Zuid is in belangrijke mate beïnvloed door het denken over de markt en de rol van PPS dat eind jaren negentig opgeld deed"*. Het beschikbaarheidsgevoelige deel van de infrastructuur, oftewel de bovenbouw, zal via een PPS-constructie in de markt worden gezet. De motivatie voor het belang van publiek-private samenwerking is gebaseerd op een marktconsultatie eind jaren negentig en het zogeheten 'Publiek Private Comparator (PPC)' onderzoek door onderzoeksbureau NEI/Kolpron Finance waarin in 1998 de potentiële meerwaarde van PPS ten opzichte van traditionele uitvoering is onderzocht. De Tijdelijke Commissie Infrastructuur⁷⁰ geeft daarover aan: *"de vergelijking wijst, volgens het ministerie, uit dat een PPS-aanpak de voorkeur verdient"*.

7.1.2 Beleidsvoornemens en verloop contracteringsstrategie infrastructuur

De grondlegger voor de contracteringsstrategie voor de HSL-infrastructuur is de zogenaamde 'privatiseringsnotitie'⁷¹ die in januari 1999 door de minister aan de

⁶⁹ Rapport Tijdelijke Commissie Infrastructuur, Duivesteijn, 2004/2005, deel Reconstructie HSL-Zuid

⁷⁰ Rapport Tijdelijke Commissie Infrastructuur, Duivesteijn, 2004/2005, deel Reconstructie HSL-Zuid

⁷¹ Publiek-private samenwerking HSL-Zuid, Kamerbrief 22 026, januari 1999

Tweede Kamer wordt gestuurd. Deze notitie geeft de insteek voor de contracteringsstrategie voor de infrastructuur als volgt weer:

- **De contractering van de bovenbouw** wordt via een zogenaamd 'DBFM-contract' (Design, Build, Finance, Maintain) vormgegeven: *“er zal een bedrijf in competitie worden geselecteerd (de Infraprovider) dat het beschikbaarheidsgevoelige deel van de HSL-Zuid infrastructuur zal ontwerpen, bouwen en beheren gedurende circa 30 jaar na oplevering. Dit bedrijf zal voor eigen risico de investering in dat beschikbaarheidsgevoelige deel van de investering in de HSL-Zuid op zich nemen, en het onderhoud en de periodiek noodzakelijke vervangingsinvesteringen doen (... in ordegrootte een initiële investering van circa 1 à 1,5 miljard gulden). In ruil daarvoor betaalt de overheid aan de Infraprovider een periodieke vergoeding ...”*.
- **Verwachtingen bij de contractering van de bovenbouw:** de verwachtingen bij de contractering van de bovenbouw zijn dat middels een DBFM-contract de investeringen, kosten en risico's van de HSL-Zuid voor het Rijk (fors) beperkt kunnen worden. In de privatiseringsnotitie wordt daar namelijk over aangegeven: *“met [het in dit hoofdstuk] beschreven model verzekert de overheid dat tijdig goede en goedkope infrastructuur wordt gebouwd, die voldoet aan alle eisen van betrouwbaarheid en veiligheid. De methode creëert op een aantal punten meerwaarde ten opzichte van de gebruikelijke aanpak. Daarbij is het minimaliseren van de 'life cycle' kosten hoofdpunt van benadering: de onderhoudskosten over een grote periode worden, inclusief vervangingsinvesteringen, onderdeel van de ontwerp- en bouwkeuzen. Partijen dienen financiering van het beschikbaarheidsgevoelige deel van infrastructuur via de (private) markt aan te bieden, opdat financiële prikkels voor een optimale performance worden ingebracht. Daarbij is sprake van een duidelijke rolverdeling tussen de specificatie-stellende overheid, en het bedrijfsleven dat operationele en uitvoeringsbeslissingen voor zijn rekening neemt. De daarbij horende risico's van tijd- en kostenoverschrijding, worden daarbij gedragen door de private sector en niet, zoals bij meer gebruikelijke benaderingen het geval is, door de overheid. Berekend is dat het financiële effect van deze aanpak naar verwachting per saldo gunstig zal zijn voor de Nederlandse overheid. Vanwege de onzekerheid die gepaard gaat met deze nog weinig toegepaste, innovatieve aanbestedingsvorm, zal de aanbestedingsmethodiek zodanig worden vormgegeven dat biedingen inzicht geven in de verschillen met een meer gebruikelijke aanpak. Bij tegenvallend resultaat is het dan mogelijk over te gaan op een andere variant, zonder daarmee de planning (oplevering in 2005) in gevaar te brengen”*.

De TCI schijft dat dit een op dat moment uniek contract is, waarbij zowel ambities en hoge verwachtingen van publiek private samenwerking, ook budgettaire redenen een rol spelen: *“Het DBFM-contract, waarbij een groot*

aantal risico's wordt overgedragen aan het consortium, is voor Nederland het eerste in zijn soort. De overheid heeft tot 1999 nog geen ervaring met de gunning van een dergelijk PPS-contract. De ministeries van Verkeer en Waterstaat en Financiën hebben vanaf eind jaren negentig evenwel grote ambities met publiekprivate samenwerking (PPS) en innovatief aanbesteden. Los van budgettaire overwegingen [het PPS budget zorgt voor “vrijval” van het bovenbouwbudget in de projectraming, red.⁷²] is de heersende gedachte dat door het inschakelen van de markt het mogelijk moet zijn om projecten sneller, beter en goedkoper te realiseren.

- **De contractering van de onderbouw** gebeurt via zogenaamde D&C contracten, zeven stuks in totaal: voor de onderbouw is gekozen voor “een concentratie van alle civiele werken in een zestal zeer grote contracten, waarbij ontwerp en bouw bij één verantwoordelijke partij wordt gelegd”. Of zoals de Tijdelijke Commissie Infrastructuur⁷³ het verwoordt: “er wordt uitgegaan van aanbesteding van zeven grote contracten: vijf regionale contracten voor verschillende (geografische) delen van het traject, het contract voor de Groene Harttunnel en een afzonderlijk contract voor de aansluiting van de HSL op het bestaande spoor. De contracten zullen Europees worden aanbesteed en hebben elk een omvang van ongeveer f 600 miljoen tot f 1 miljard. Gekozen wordt voor moderne design & construct contracten (D&C), een contractvorm waarin de verantwoordelijkheid voor ontwerp en bouw én de bijbehorende risico's zoveel mogelijk aan de opdrachtnemer worden overgedragen”.
- **Verwachtingen bij de contractering van de onderbouw:** net als bij de contractering van de bovenbouw verwacht het Rijk bij de contractering van onderbouw besparingen op de (bouw)kosten te kunnen bereiken via de D&C-contracten voor de onderbouw, want “D&C [is] een contractvorm waarin de verantwoordelijkheid voor ontwerp en bouw én de bijbehorende risico's zoveel mogelijk aan de opdrachtnemer worden overgedragen. Deze contractvorm prikkelt in het algemeen aannemers om, met slimme oplossingen in het ontwerp of bouwmethoden, het bouwproces te optimaliseren. Daardoor kunnen substantiële besparingen op de bouwkosten of verkorting van de bouwtijd worden bereikt”.

Nadat in 1999 met de privatiseringsnotitie de contracteringsstrategie voor de infrastructuur uiteen is gezet, verloopt de contractering en daarna uitvoering voor de realisatie van de **bovenbouw** als volgt⁷⁴:

⁷² TCI meldt: Indien de private financiering via het Infraprovidercontract niet tot stand was gekomen, zouden er volgens de Algemene Rekenkamer budgettaire knelpunten zijn ontstaan en was een herprioritering binnen het MIT noodzakelijk geweest.

⁷³ Rapport Tijdelijke Commissie Infrastructuur, Duivesteijn, 2004/2005, deel Reconstructie HSL-Zuid

⁷⁴ Hogesnelheidslijn-Zuid: een rapportage in beeld, Algemene Rekenkamer, 2014

- 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). Infrasppeed wordt dus de infraprovider.
- Na een bouwperiode van 5 jaar ontvangt Infrasppeed in 2006 een 'certificate of availability' (verklaring inzake de beschikbaarheid) waarin de Staat verklaart dat de aangelegde bovenbouw en de onderhoudsorganisatie voldoen aan de eisen van het contract. De Staat begint met de betaling van de beschikbaarheidsvergoeding en Infrasppeed wordt verantwoordelijk voor onderhoud van de gehele infrastructuur (zowel onderbouw als bovenbouw) van de HSL-Zuid'. Vanaf 2006 betaalt de Staat aan Infrasppeed jaarlijks een bedrag voor het beschikbaar stellen van de HSL-Zuid⁷⁵. Dit is de beschikbaarheidsvergoeding van circa 148 miljoen euro per jaar inclusief btw (dit bedrag valt niet onder het begrotingsartikel Groot Project HSL-Zuid, maar vormt een aparte post in het infrastructuurfonds). Infrasppeed garandeert in ruil daarvoor de beschikbaarheid van de hogesnelheidslijn. Uit de beschikbaarheidsvergoeding dekt Infrasppeed haar kosten en verdient zij de door haar gedane investeringen terug.
- Vanaf 2006 is Infrasppeed verantwoordelijk voor het onderhoud (van boven en onderbouw) en de beschikbaarheid voor de looptijd van 25 jaar. Daarna wordt in 2031 de HSL-Zuid weer overgedragen aan de Staat.

En voor de **onderbouw**:

- De contractering van de onderbouw wordt in 1998 in gang gezet en het Rijk ontvangt eind 1999 de aanbiedingen voor de onderbouwcontracten van de HSL-Zuid.
- De door de projectorganisatie verwachte contractwaarde van 4,17 miljard gulden voor de 5 onderbouwcontracten (exclusief boortunnel) wordt met 1,5 miljard gulden overschreden. Het beschikbare budget (dat op 3,9 miljard lag) wordt daarmee ruimschoots overschreden. Hiervoor ziet het tenderboard (die advies gaf aan de projectorganisatie) de volgende oorzaken⁷⁶:
 - *“De beperkte capaciteit: de omvang van het aan te besteden werk heeft kennelijk een groot beslag gelegd op de productiecapaciteit van de Nederlandse aannemers. De vraag naar arbeid, materieel en grondstoffen was waarschijnlijk groter dan het aanbod.*

⁷⁵ Het spoor is op dat moment opgeleverd conform de eisen, maar mede door problemen met het ERTMS-beveiligingssysteem (interoperabiliteit trein en spoor en problemen op de grensovergang), wordt het spoor pas in 2008 vrijgegeven voor commercieel vervoer.

⁷⁶ Bron: TCI (2004)

- *De complexe vraag: nooit eerder waren in Nederland zulke grote werken, met zoveel raakvlakken volgens een design & construct formule in de markt gezet.*
- *De korte doorlooptijd: de aannemers die uitgenodigd werden tot het indienen van een ontwerp en een prijsaanbieding, hebben daar ongeveer vijf maanden de tijd voor gekregen.”*
- De projectorganisatie laat de verschillen tussen de eigen raming en de ingediende aanbiedingen onderzoeken. Uit een vergelijking van LLOYD's Register blijkt dat er voor in de opslagen voor 'indirecte kosten' grote verschillen zaten. De risico's die aannemers verzekerden of beprijsden waren groter dan de projectorganisatie had geraamd.
- Hierna werd een heronderhandeling gestart. Vervolgens wordt in maart 2000 de intentieovereenkomst tussen de Nederlandse Staat en vijf aannemersconsortia ondertekend voor de contracten voor de onderbouw. In de zomer van 2000 worden vervolgens vijf contracten met aannemersconsortia gesloten.
- Op 16 juli 2000 ondertekent minister Netelenbos vijf contracten met een totaalsom van f 4,32 miljard. In een daarnaast afgesloten koepelovereenkomst is een aantal procesafspraken gemaakt. Hierin is opgenomen dat er een voorziening van f 80 miljoen komt voor opties en optimalisaties waarvan nog onzeker is of deze kunnen worden gerealiseerd. Dit risico is voor de Staat. Daarmee komt het totaal uit op f 4,4 miljard, maar het is niet duidelijk wat precies is afgesproken en welke risico's nog bij de Staat en welke bij de aannemers liggen. Hierover schrijft de TCI *“Er is maanden onderhandeld en toch, of wellicht juist daarom, heeft de HSL-directie bij het bereiken van een onderhandelingsresultaat geen haarscherp inzicht in de scope, de kosten en de risico's van de contracten. In de slotfase ging het alleen nog om de totaalprijs van de contracten, die verdedigbaar in de buurt van het budget moest liggen. Daarvoor had de HSL-directie in de loop der tijd veel versoberingen moeten accepteren en risico's teruggenomen. Zozeer zelfs, dat de scope en voorwaarden van de uiteindelijke contracten in belangrijke mate afwijken van het oorspronkelijke programma van eisen. [...]*
De minister was in globale termen geïnformeerd over het resultaat, maar kon de HSL-directie eigenlijk wel een precies antwoord geven op de vraag wat zij nu wel en niet had gekregen voor de prijs van f 4,4 miljard?”
- Na de contractering van de onderbouw wordt gestart met de realisatie ervan. In de loop van 2005 is de onderbouw van de HSL-Zuid (zo goed als) gereed.

7.1.3 Oordeel contracteringsstrategie infrastructuur

De Tijdelijke Commissie Infrastructuur⁷⁷ beschouwt, in 2004/2005, de wijze waarop de contracten voor de HSL-infrastructuur (boven- en onderbouw) eind jaren negentig onder de vlag van publiek-private samenwerking tot stand zijn gekomen.

Voor de **bovenbouw** constateren we dat de PPS-benadering voor de contractering meer een wens van de overheid was dan dat daarvoor vanuit de markt belangstelling voor bestond. Er kan ook niet worden vastgesteld of de beoogde meerwaarde gerealiseerd is. De commissie geeft hierover namelijk aan dat *“de PPS-benadering voor de HSL-Zuid veel meer gebaseerd [blijkt] te zijn op de departementale ambities, dan op de behoefte van marktpartijen aan deelname in het project. Die ambities vertalen zich in een complex contracteringsmodel [...] De keerzijde daarvan is dat deze strategie voor de overheid een groot aantal afhankelijkheden en financiële risico's met zich meebrengt. Zo gaat het voorgenomen contract met de infraprovider uit van substantiële betalingen door de overheid, ongeacht het gebruik van de lijn en de opbrengsten uit het vervoer. Daarnaast ontstaan door de keuze voor afzonderlijke aanbesteding van vijf onderbouwcontracten, en de contracten voor de boortunnel, railaansluitingen en de infraprovider, vele lastig te beheersen raakvlakken tussen de contracten en deelprojecten [.....] Door zijn afwijkende karakteristieken stelde het DBFM-contract voor de infraprovider het ministerie van Verkeer en Waterstaat voor lastige problemen bij de interne en externe verantwoording van het onderhandelingsproces en het aanbestedingsresultaat. In de eerste plaats kan de financiële meerwaarde van de aanbiedingen en het gesloten contract moeilijk worden beoordeeld, omdat een deugdelijke financiële referentie die uitgaat van dezelfde scope (aanleg, onderhoud, financiering en beheer voor een periode van 30 jaar, inclusief risico's) ontbreekt. De hiervoor gebruikte Public Sector Comparator (PSC) was bij afsluiting van het contract nog onvoldoende ontwikkeld, waardoor de meerwaarde niet overtuigend kon worden aangetoond. [...] tegenover de geclaimde efficiencywinst stelt de Algemene Rekenkamer tot slot de hogere transactiekosten. Het infraprovidercontract is gerealiseerd tegen hoge advieskosten van naar schatting € 45 tot 68 miljoen.”* Tot slot kan de Tweede Kamer haar controlerende bevoegdheden over dit contract van 3 miljard euro niet uitvoeren: *“Over de concrete toepassing of de uitkomst van de PSC heeft de minister uit het oogpunt van betrouwbaarheid nauwelijks informatie verstrekt, zo valt op te maken uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer is verder uitgesproken kritisch over de wijze waarop de Tweede Kamer bij de uiteindelijke gunning is betrokken. Zij concludeert dat de Tweede Kamer haar*

⁷⁷ Rapport Tijdelijke Commissie Infrastructuur, Duivesteijn, 2004/2005, deel Reconstructie HSL-Zuid

controlerende bevoegdheden niet kon uitoefenen, omdat zij niet het gunningsvoorstel had ontvangen, maar de al ondertekende MoU. De Tweede Kamer werd hiermee voor een voldongen feit geplaatst [...] De Algemene Rekenkamer stelt vast dat het Beleidskader private financiering van infrastructuur (1993) bij de gunning van het infraprovidercontract niet is nageleefd. Zij merkt hierover het volgende op: «Aan de Kamer is (1) vooraf geen mandaat gevraagd voor het Infraprovidercontract, (2) tussentijds zijn onvoldoende gegevens verstrekt aan de Kamer, (3) het definitieve contract is niet aan de Kamer voorgelegd en (4) het contract bevatte ook geen ontbindende voorwaarde voor parlementaire goedkeuring».”

De conclusies van de Algemene Rekenkamer⁷⁸ in 2007 sluiten hierop aan. De Algemene Rekenkamer zegt in 2007 over de gekozen contracteringsstrategie dat het uitbesteden van de aanleg, het beheer, en de exploitatie van de HSL-Zuid aan marktpartijen *“het adequaat ‘managen’ van tegenvallers en risico’s sterk heeft bemoeilijkt”*. Verder geeft de Algemene Rekenkamer daarover aan dat, ondanks de keuze voor het DBFM-contract voor de bovenbouw en de D&C-contracten voor de onderbouw (met veronderstelde verantwoordelijkheid van marktpartijen voor risico’s), dat veel risico’s van groot financieel belang bij de Staat zijn gebleven. Bijvoorbeeld door te late oplevering van onderbouw of bovenbouw of door tegenvallers als gevolg van gewijzigde wet- en regelgeving of veranderde omstandigheden. In de reactie op deze conclusies geeft de minister vervolgens aan dat *“uit het dossier van de HSL-Zuid volgens de minister duidelijk naar voren [is] gekomen dat ‘design, build, finance and maintain-contracten’ er in de toekomst niet meer toe mogen leiden dat de Staat met grote risico’s wordt geconfronteerd. Een constructie zoals bij de HSL-Zuid is toegepast heeft niet meer de voorkeur”*.

Ten aanzien van de contractering van de infraprovider (voor de *bovenbouw*) stelt de Tijdelijke Commissie Infrastructuur in 2004/2005 dat de waarde van het contract met de infraprovider (net als het vervoerscontract) zich pas tijdens de exploitatiefase zal gaan bewijzen en dat *“dit staat of valt met een goed contractmanagement”*.

Over de **onderbouwcontracten** schrijft de Commissie dat er mogelijk kartelvorming heeft plaatsgevonden, maar dat het verschil van 1,7 miljard gulden tussen de begrote kosten en de aanbiedingen van aannemers, ook kwam door een te lage raming, de keuze voor D&C waar aannemers nog weinig ervaring mee hadden en de onderhandelingsruimte die er was: *“Uit het onderzoek van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten zijn sterke aanwijzingen naar voren gekomen dat zich bij de*

⁷⁸ Risicobeheersing HSL Zuid, Algemene Rekenkamer, 2007

projecten HSL en Betuweroute soortgelijke onregelmatigheden hebben voorgedaan als die in het onderzoek van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid aan de orde zijn gesteld, namelijk: kartelvorming, plegen van vooroverleg, afspraken maken over marktverdeling, prijszetting en onderlinge vergoedingen [...] Niet kan worden uitgesloten dat de kartelvorming een prijsopdrijvend effect heeft gehad. De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten heeft daar geen expliciet onderzoek naar gedaan. Op basis van het beschikbare onderzoeksmateriaal [kan, red.] wel gesteld worden dat het niet realistisch is te veronderstellen dat het verschil van bijna f 1,7 miljard tussen de oorspronkelijke aanbiedingen van de aannemers en de ramingen van de projectorganisatie geheel door kartelvorming en prijsopdrijving zou kunnen worden verklaard. Het is aannemelijker dat dit verschil onder meer bestaat uit onderhandelingsruimte aan aannemerszijde, inrekening van op het moment van de biedingen onzekere factoren, fouten in de calculatie aan aannemerszijde en inadequate ramingen. [...] Een aantal hoofdpunten is van grote betekenis gebleken voor de wijze waarop de aanbesteding is verlopen:

1. De keuze voor design & construct (D&C).
2. De onvolkomenheden in de marktwerking.
3. De deugdelijkheid van raming en budget.
4. De optreden van de projectorganisatie in de contracteringsfase.
5. De kwaliteit van de onderhandelingsresultaten.
6. De informatie aan de Tweede Kamer.

[...]

De verwachte voordelen van de D&C-constructie zijn niet gerealiseerd. Dit kwam ook door de wijze waarop de contracten in de markt zijn gezet, wat een vruchtbare D&C-aanbesteding op voorhand al onwaarschijnlijk maakte:

“De HSL-directie had hoge verwachtingen van de voordelen van D&C bij de onderbouw. De directie baseerde zich daarbij op geluiden vanuit de aannemerijen op behaalde resultaten bij andere projecten in binnen- en buitenland. Die verwachtingen zijn niet waargemaakt. Daarvoor zijn de volgende oorzaken aan te wijzen:

- *het «opknippen» van de onderbouw van de HSL-Zuid in vijf deelcontracten heeft geleid tot suboptimalisaties in het ontwerpen uitvoeringsproces, daar waar integratievoordelen van D&C beoogd werden. Er was een koepelovereenkomst nodig waarmee de Staat de afstemming tussen de vijf contracten ± voor eigen rekening en risico ± zo goed als mogelijk veilig stelde. Het opknippen in vijf deelcontracten maakte een vruchtbare D&C-aanbesteding onwaarschijnlijk;*
- *de vijf contracten zijn niet volgens de D&C-filosofie voorbereid, waarbij een zuiver functioneel programma van eisen de basis voor de aanbesteding had moeten vormen. In plaats daarvan is een gedetailleerd referentieontwerp*

- opgesteld waaraan de projectorganisatie jaren heeft kunnen werken en dat op basis van een traditioneel bestek had kunnen worden aanbesteed;*
- *de ontwerpvrijheid voor de aannemers werd sterk belemmerd door voorschriften die in het referentieontwerp en het programma van eisen waren vastgelegd, alsmede door de korte tijd waarin de aannemers een ontwerp moesten opstellen en een aanbieding;*
 - *zowel bij de projectorganisatie als bij de aannemers ontbrak de juiste professionele cultuur voor D&C. De projectorganisatie leunde overwegend op traditionele ontwerpdeskundigheid en stelde zich -evenals de aannemers- lange tijd defensief op in de benadering van risico's en het realiseren van optimalisaties."*

Voor wat betreft de contractering van de onderbouw komt de Tijdelijke Commissie Infrastructuur in 2004/2005 tot de slotsom dat het aanbestedingsproces moeizaam was en niet heeft geleid tot een vruchtbare samenwerking: *"de aanbesteding en gunning van de civiele contracten van de HSL-Zuid is een moeizaam en langdurig proces geweest. [Het] blijkt dat het proces in veel opzichten bijzonder problematisch was. Dit is niet alleen een kwestie geweest van nalatigheid of taxatiefouten, maar ook van verschillende percepties bij de betrokken partijen. Gebleken is dat de HSL-directie en de aannemers het aanbestedingsproces op cruciale momenten volstrekt verschillend hebben beleefd. Dit heeft geleid tot een sterk onderling wantrouwen, dat tijdens de formele onderhandelingsfase slechts met de grootste moeite kon worden hersteld. Tot vruchtbare samenwerking is het in de slotfase van de aanbesteding echter niet gekomen. Ook na afsluiten van de contracten bleef het vertrouwen tussen aannemers en HSL-directie broos, onder meer gepaard gaande met meerwerkclaims die zich tijdens de uitvoering van de contracten zouden manifesteren [...]"*

7.2 Contracteringsstrategie exploitatie

Conclusies contractering exploitatie

- *De concessieverlening komt rommelig tot stand. NS krijgt de kans een onderhands bod te doen voor het vervoer, maar dat voldoet niet aan de eisen van het ministerie. Ook daarna wordt er nog gekeken naar de mogelijkheid van een onderhandse gunning, wat leidt tot een acceptabel bod, maar het kabinet besluit toch over te gaan op een openbare aanbesteding. Daarin legt HSA (met NS als 90% aandeelhouder) een bod neer dat twee tot drie keer zo hoog is als dat van de concurrenten. Er bestaan twijfels over het realiteitsgehalte van de hoogte van het bod, maar besloten wordt de concessie aan HSA te gunnen.*
- *De contrateringsstrategie voor de exploitatie van de HSL-Zuid en de uiteindelijke exploitatie-overeenkomst (tussen Staat en HSA) blijkt onwerkbaar en impliceert*

omvangrijke risico's. De parlementaire enquêtecommissie Fyra bestempelt het handelen van zowel het Kabinet als de NS in de (openbare) aanbesteding als onverstandig en onverantwoord.

7.2.1 Beleidsvoornemens en verloop contracteringsstrategie exploitatie

Op 5 december 2001 wordt de concessieovereenkomst tussen HSA en de Staat ondertekend. Op dezelfde dag wordt ook High Speed Alliance Beheer BV (HSA) opgericht, het vereiste aparte HSL-bedrijf waarin NS (90%) en KLM (10%) participeren. Voordat het zover is heeft er echter veel plaatsgevonden: NS krijgt de kans een onderhands bod te doen voor het vervoer, maar dat voldoet niet aan de eisen van het ministerie. Ook daarna wordt er nog gekeken naar de mogelijkheid van een onderhandse gunning, wat leidt tot een acceptabel bod, maar het kabinet besluit toch over te gaan op een openbare aanbesteding. Daarin legt HSA (met NS als 90% aandeelhouder) een bod neer dat twee tot drie keer zo hoog is als dat van de concurrenten. Er bestaan twijfels over het realiteitsgehalte van de hoogte van het bod, maar besloten wordt de concessie aan HSA te gunnen. De uitgebreidere versie hiervan zag er als volgt uit⁷⁹.

- Op 15 januari 1999 besluit de ministerraad dat het vervoer over de HSL Zuid gecontracteerd gaan worden. Over de vorm waarin die rechten gecontracteerd gaan worden, wordt nog geen keuze gemaakt. De rechten zullen in elk geval los van het hoofdrailnet worden uitgegeven.
- Op 2 maart 1999 wordt in de nota 'De derde eeuw spoor' een onderscheid gemaakt tussen het internationale en het binnenlandse vervoer. Het internationale hogesnelheidsvervoer betreft de verbindingen naar België en Frankrijk. Het binnenlandse hogesnelheidsvervoer omvat de verbindingen tussen Amsterdam, Schiphol, Rotterdam en Breda.
- Op basis van deze nota krijgt NS als eerste en enige de gelegenheid een onderhands bod te doen op het binnenlands vervoer. NS wordt gevraagd een bod te doen op de zogenoemde base case. In die variant moeten de trajecten Amsterdam-Rotterdam en Amsterdam-Breda beide één keer per uur gereden worden. In aanvulling daarop kan NS ook een bod doen waarin de binnenlandse HSL-Zuiddiensten en de treindiensten op het hoofdrailnet zijn geïntegreerd. NS moet verder voldoen aan de vereisten dat een concessieduur van vijf of vijftien jaar gehanteerd wordt. De uitvoering van het vervoer dient, met het oog op transparantie en continuïteit, ondergebracht te worden in een aparte onderneming, een zogenoemde special purpose vehicle (SPV).
- NS besluit een afwijkend bod te doen. Het is een bod op al het vervoer – binnenlands én buitenlands, inclusief de lijn naar Brussel – dat gebaseerd is op

⁷⁹ Reconstructie op basis het rapport van de parlementaire enquêtecommissie Fyra, 2015

integratie van de HSL-Zuid met het hoofdrailnet. Ook kiest NS voor een concessieperiode van 30 jaar. Reden is dat NS van mening is dat de door het ministerie voorgestelde keuzevarianten onaanvaardbaar en financieel niet haalbaar zijn.

- Het voorstel van NS wordt afgeschreven omdat het juridisch niet ontvankelijk is. Vervolgens wordt het proces van openbare aanbesteding in werking gezet. De projectdirectie HSL-Zuid stuurt op 22 december 1999 de zogenoemde *invitation to registered parties* uit aan de partijen die zich begin dat jaar als geïnteresseerde hebben aangemeld.
- De wens bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat om het binnenlandsvervoer onderhands aan NS te gunnen blijft echter bestaan. Vanuit het ministerie wordt vervolgens in maart 2000 een voorstel aan het kabinet voorbereid. Voorgesteld wordt om alsnog af te zien van een openbare aanbesteding en over te gaan tot onderhandse gunning van de vervoersconcessie aan een combinatie van NS, KLM en Schiphol (de oranjecombinatie). Achter de schermen past NS hun eerdere onderhandse bod aan tot een voor beide partijen aanvaardbaar voorstel.
- Het nieuwe bod van de oranjecombinatie wordt in samenwerking met de projectdirectie HSL-Zuid geconstrueerd. Diezelfde projectdirectie is tegelijkertijd het orgaan dat verantwoordelijk is voor het organiseren van de aanbesteding. Door weerstand van onder meer het kabinet, wordt uiteindelijk na veel overleg besloten af te zien van onderhandse gunning van de oranjecombinatie.
- In juni 2000 wordt besloten de openbare aanbesteding definitief voort te zetten. De projectorganisatie HSL-Zuid verzorgt de verdere uitvoering van de aanbesteding. In het zogenoemde kwalificatiedocument (qualification document) beschrijft de Staat aan welke eisen de biedende partijen moeten voldoen om mee te mogen doen. Daarnaast bevat de invitation to tender (ITT) de inhoudelijke eisen die aan het bod gesteld worden. De Staat sluit tevens een overeenkomst met NMBS.
- De ITT bevat eisen aan het in te zetten materieel, en ook gelden er maximale reistijden: bijvoorbeeld een maximale reistijd tussen Amsterdam en Brussel Zuid van 1 uur en 33 minuten, oftewel 93 minuten. Met kwaliteitsaspecten, zoals de zitplaatskans of de tariefstructuur, zijn nauwelijks punten te behalen. Vervoerders worden zo vooral geprikkeld een financieel maximaal bod in te dienen, zowel doordat de meeste punten worden toegekend aan de hoogte van het bod, als door de financiële minimumeis dat een bod minimaal € 100 miljoen per jaar moet bedragen.
- Er zijn vier gekwalificeerde partijen, waarvan drie uiteindelijk een bod indienen:
 - Compagnie Générale d'Entreprises Automobiles (Frankrijk) / SJ International (Zweden) / Connexion (Nederland);
 - Deutsche Bahn (Duitsland) / Arriva (Verenigd Koninkrijk).

- Nederlandse Spoorwegen (Nederland) / Koninklijke Luchtvaart Maatschappij (Nederland).
- Zowel het consortium Deutsche Bahn/Arriva als het consortium Compagnie CGEA/ Connexion doen een non-compliant bod. De reden is dat ze teveel risico's zien in de eisen zoals geformuleerd in het ITT. Onder meer de in hun ogen onrealistische reizigersprognoses, de hoge financiële minimumeisen van € 100 miljoen per jaar, de onderhandelingen met NMBS en SNCF en in de korte periode die beschikbaar is om treinen aan te schaffen.
- NS en KLM bieden uiteindelijk € 151 miljoen voor het basisscenario: twee tot drie maal zoveel als de concurrenten.
- Het bod van NS voldoet volgens het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in voldoende mate aan de minimale eisen en is daarmee geldig. Wel zijn er binnen het ministerie twijfels of het bod realistisch is, hetgeen eveneens een eis is voor een geldig bod. Het is namelijk een erg afwijkend bod, zowel ten opzichte van hetgeen de Staat verwacht als ten opzichte van de andere biedingen. Een abnormaal hoog bod kan door de aanbestedende dienst afgewezen worden, net zoals ook een abnormaal laag bod afgewezen kan worden.
- HSA voldeed met haar bod aan alle ITT doelstellingen m.u.v. 93 minuten A'dam – Brussel eis. De projectorganisatie ziet dit niet als reden om het bod af te wijzen. Redenering van de projectdirectie is dat NS en KLM met het ingediende bod hebben verklaard aan alle kwaliteitseisen te voldoen en dat het dus ook de verantwoordelijkheid van NS en KLM is om ervoor te zorgen dat de gevraagde rijtijden en opbrengst worden gerealiseerd.
- Het feit dat er slechts één geldig bod binnen was gekomen bood een mogelijkheid om de tweede fase van de aanbesteding, waarin de verdere onderhandeling van de biedingen plaatsvindt, geen doorgang te laten vinden. Indien de Staat het bod zou afwijzen, zou zij conform de aanbestedingsdocumentatie, overgaan tot het zelf verzorgen van het vervoer door middel van een ontwikkelingsmaatschappij en zou het vervoer vervolgens vijf jaar later opnieuw aanbesteden. Hiervoor is niet gekozen.
- De Staat en NS onderhandelen in een moeizaam proces over met name vier kwesties: het bereiken van overeenstemming met SNCF, het bereiken van overeenstemming met NMBS, het garantievermogen en een tariefrestrictiebepaling. Op het moment van tekenen zijn niet al deze kwesties opgelost. Zo zijn er geen sluitende afspraken gemaakt met NMBS over de uit te voeren verbindingen, de daartoe aan te schaffen treinen en de verdeling van de opbrengsten. Ook is er nog geen overeenstemming met SNCF en zet de Staat de tariefrestrictiebepaling, een wens van NS, niet in.

7.2.2 Oordeel contracteringsstrategie exploitatie

De parlementaire enquêtecommissie Fyra oordeelt dat de concessieverlening rommelig tot stand komt en zowel NS als het kabinet in de openbare aanbesteding van de vervoersconcessie onverstandig en onverantwoord: *“De concessieverlening van de HSL-Zuid komt rommelig tot stand. Het kabinet-Kok I kiest ervoor om het internationale vervoer over de HSL-Zuid openbaar aan te besteden. Tegelijkertijd krijgt NS een eerste kans voor een bod op het binnenlands vervoer over die lijn. NS wil helemaal geen openbare aanbesteding, omdat het bedrijf vreest voor zijn eigen positie. Daarom doet NS in 1999 een (ongeldig) bod op het binnenlandse en internationale vervoer. Daarna volgt nog een risicovolle poging van het ministerie van Verkeer en Waterstaat om de aanbesteding alsnog ondershands te gunnen aan NS en partners. Uiteindelijk volgt toch een openbare aanbesteding. NS heeft daarbij een gunstige positie en doet in een samenwerkingsverband met KLM een extreem hoog bod. Het kabinet twijfelt zowel aan de hoogte van het bod als aan het aangeboden vervoer. Toch krijgt NS en KLM de concessie. Maar de uiteindelijke overeenkomst tussen de Staat en de combinatie NS en KLM is onwerkbaar en heeft grote risico's. De commissie vindt dat zowel NS als het kabinet in de openbare aanbesteding onverstandig en onverantwoord zijn geweest.”*⁸⁰

⁸⁰ Publiekssamenvatting parlementaire enquêtecommissie Fyra, 2015

Bijlage 1: Literatuurlijst

ABDTOPConsult (2017), Kiezen voor een goed Spoor
 Algemene Rekenkamer (2002), Nieuwe financiële instrumenten in publiek-private samenwerking
 Algemene Rekenkamer (2003), Informatievoorziening grote projecten
 Algemene Rekenkamer (2003), Risicoreservering Betuweroute en HSL-Zuid
 Algemene Rekenkamer (2007), Risicobeheersing HSL-Zuid
 Algemene Rekenkamer (2014), Hogesnelheidslijn-Zuid: een rapportage in beeld,
 Commissie Kuiken (2012) Parlementair onderzoek onderhoud en innovatie spoor
 De Staat de Nederland en HSA (2001), Concessieovereenkomst
 Hoogzaad en van Ham (2006), Exploitatie HSL-ZUID, consequenties voor het hoofdrailnet
 KING (2010), HSL-Zuid Lessen geleerd
 Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1990, Z24-D59), Samenvatting Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam-Brussel-Parijs
 Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1990), Tweede structuurschema verkeer en vervoer
 Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1991), De hogesnelheidslijn in Nederland
 Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1994), De Nieuwe HSL Nota, samenvatting en deelrapporten 1 en 13 (vervoersprognoses en economische effecten)
 Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1996), Planologische Kernbeslissing HSL-Zuid, Deel 3: Kabinetsstandpunt HSL-ZUID
 Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1997), Planologische Kernbeslissing HSL-Zuid, Deel 4: Het Plan
 NS en ProRail (2018), Langetermijnvisie HSL-Zuid-corridor
 Parlementaire enquêtecommissie Fyra-rapport (2015)
 Publiek-private samenwerking HSL-Zuid, Kamerbrief 22 026, januari 1999
 Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (2015), Besluit HSL-heffing 2015
 TCI, Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (2004), Reconstructie besluitvorming HSL-Zuid
 TCI, Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (2004), Grote infrastructuurprojecten: inzichten en aandachtspunten (achtergrondstudies)

Daarnaast is gebruik gemaakt van de volgende informatie vanuit het ministerie en de projectorganisatie:

De voortgangsrapportages 1 t/m 42 behorend bij het Groot Project HSL-Zuid
 De Audit/accountant/assurance rapportages bij voortgangsrapportages 12, 14, 16, 18, 20, 22, 24, 26, 31, 33, 35, 37, 39, 41 en 42.

Begrotingen van het Infrastructuurfonds vanaf 2001 t/m 2020

Begrotingen van de FES

kst-22026-84, brief over PPS HSL-Zuid

Websites:

<https://www.nsinternational.nl/nl/nieuws/directe-verbinding-londen>

<https://prestaties.prorail.nl/>

<https://www.nsjaarverslag.nl/>

Bijlage 2: Afkortingen en begrippen

D&C: Design & construct. Contractvorm waarin aannemer verantwoordelijk is voor het ontwerp en realisatie en de opdrachtgever alleen functionele eisen opstelt.

DBFM: Design Build Finance Maintain, Contractvorm waarin partij verantwoordelijk is voor het ontwerp, de aanleg en het onderhoud voor een bepaalde periode en tevens de financiering van het project moet verzorgen. Hier staat een prestatieafhankelijke periodieke vergoeding na oplevering van het project tegenover.

EMC: Elektromagnetische Compatibiliteit. Doordat de HSL op een andere bovenleidingspanning werkt dan het regulier spoor, ontstaan er bij de overgangen problemen (o.a. verstoringen in treindetectie, apparatuur materieel). Dit is de zogenaamde EMC-problematiek

ERTMS: European Rail Traffic Management System. Het spoor- en treinbeveiligingssysteem op de HSL-Zuid dat nog volop in ontwikkeling was op het moment dat besloten werd tot implementatie hiervan op de HSL-Zuid. ERTMS moet de nieuwe standaard worden op het Europese Spoor en daarmee één van de barrières (namelijk verschillende treinbesturings- en beveiligingssystemen) voor grensoverschrijdend spoorvervoer slechten.

FYRA: de merknaam van het hogesnelheidsvervoer door HSA tot en met 2013, maar in dit rapport bedoeld als de V250 hogesnelheidstrein gebouwd door AnsaldoBreda die van september 2012 tot en met januari 2013 heeft gereden.

HSA: High Speed Alliance. De samenwerking tussen NS en KLM en oorspronkelijke exploitant van het vervoer over de HSL-Zuid.

HSL-ZUID: de Hogesnelheidslijn Zuid van Schiphol naar de Belgische grens.
Infraspeed: consortium dat het DBFM-contract voor ontwerp en aanleg van de bovenbouw en het beheer en onderhoud van het gehele spoort tot 2031 heeft en ook de financiering hiervan heeft verzorgd.

PKB: Planologische Kernbeslissing. Beslissing om over te gaan tot uitwerking (ontwerp) tot uiteindelijk realisatie (het plan) van (in dit geval) de HSL-Zuid.

PPC: De public private comparator. Instrument dat aan moet tonen een PPS-vorm de voorkeur heeft boven een traditionele wijze van aanbesteden.

PPS: Publiek Private Samenwerking, waarbij voor langere tijd een samenwerking wordt aangegaan tussen een overheid en private partijen en opbrengsten en risico's worden gedeeld.

TCl: Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, oftewel de commissie Duivesteijn die de besluitvorming rond grote infrastructurele projecten heeft onderzocht, waaronder de HSL-Zuid en de Betuweroute.

Bijlage 3: Exploitatie

Het projectdoel ging niet verder dan de realisatie van de lijn zelf en er zoals in hoofdstuk 3 beschreven was er in het PKB-4 nog geen doelstelling ten aanzien van de lijnvoering, rijtijden en frequenties. In de loop van het project is hier door de projectorganisatie in de gesloten contracten wel een nadere invulling aan gegeven in de vorm van prestatieafspraken. Het ontstaan, de ontwikkeling en realisatie ervan wordt in deze bijlage nader uitgewerkt.

Exploitatie HSL

- De doelstelling om een contract voor de exploitatie af te sluiten vóór december 2001 is behaald.
- De planningsdoelstelling operationeel in 2005 is niet gehaald, zowel door problemen in de infrastructuur als bij de exploitant.
- De financiële minimumeis aan het bod voor het vervoerscontract van minimaal € 100 miljoen per jaar is in de eerste instantie gehaald, maar met de liquidatie van HSA niet voltooid voor de afgesproken contractperiode.
- Ook de doelstellingen aangaande reizigers op de HSL zijn niet behaald. De maximale reistijd tussen Amsterdam en Brussel-Zuid mocht 93 minuten bedragen. Deze is niet behaald, het bod van HSA voldeed destijds al niet aan deze eis. Ook zijn beoogde nationale en internationale directe verbindingen via de HSL niet bereikt. De parlementaire enquêtecommissie oordeelt *“dat het belang van de reiziger is ondergesneeuwd te midden van een kluwen van financiële, strategische en politiek-bestuurlijke belangen.”* De vervoersprognoses van het aantal reizigers per jaar dat gebruikt maakt van de HSL zijn dan ook niet gerealiseerd.

Oorzaak

- De parlementaire enquêtecommissie Fyra concludeert dat al in de concessieovereenkomsten risico's lagen besloten die vanaf de start een bedreiging vormde voor het behalen van de exploitatiedoelstellingen. In het contract werden bijvoorbeeld te hoge eisen gesteld aan treinen en het bod van de HSA werd onrealistisch hoog geacht. De hoge concessievergoeding bleek in de praktijk tot veel problemen te leiden. Daarnaast waren er ook diverse oorzaken buiten de scope van deze evaluatie van het begrotingsartikel Groot Project HSL-Zuid.

Exploitatie

Hoewel exploitatie van de HSL-Zuid niet onder de scope van het Groot Project HSL-Zuid valt, valt het tot stand brengen van een contract met een organisatie die zorg draagt voor de exploitatie van de nieuwe railinfrastructuur, hier wel onder. De parlementaire enquêtecommissie Fyra concludeerde bovendien dat (de kwaliteit

van) het vervoeraanbod van bepalend is voor de realisatie van de beleidsmatige doelstellingen en in de PKB zijn ambities en verwachtingen uitgesproken over het aan te bieden vervoer over de lijn. In deze paragraaf staan wij daarom ook beknopt stil bij de vraag welke exploitatiedoelstellingen werden beoogd met dit contract en of deze doelstellingen zijn behaald.

Het contract met de vervoerexploitant op de HSL-Zuid, High Speed Alliance Beheer BV (HSA), is gesloten op 5 december 2001. Het doel was op dat moment om in 2005 te starten met vervoer over de HSL, maar deze was op dat moment nog niet beschikbaar. Dit contract had een looptijd van 15 jaar, en ging uiteindelijk in op 1 juli 2009 en zou lopen tot 1 juli 2024.

Doelstellingen hebben zich ontwikkeld vanuit de PKB, richting de Invitation To Tender (ITT) waarin de minimumeisen werden gesteld aan inschrijvers die in aanmerking wilden komen voor de vervoersconcessie van de HSL-Zuid.

Het contract resulteerde uit de zogenaamde Invitation To Tender (ITT). Met dit document worden deze partijen uitgenodigd om een bod te doen op grond van de onderstaande eisen.

- Financiële minimumeis dat een bod minimaal € 100 miljoen per jaar moet bedragen.
- Maximale reistijd tussen Amsterdam en Brussel Zuid van 1 uur en 33 minuten, oftewel 93 minuten
- Ten aanzien van het tracé en de dienstregeling werd gevraagd om een bod te doen op een basisscenario en 6 varianten hierop. Het basisscenario bestaat uit per uur per richting twee binnenlandse treinen (Amsterdam-Rotterdam) en twee internationale treinen (Amsterdam-Brussel, waarvan één doorgaat naar Parijs). In het basisscenario zijn dus geen treindiensten opgenomen naar Den Haag of Breda. In sommige varianten is dat wel het geval.

In het voorjaar van 1994 wordt deel 1 van de PKB uitgebracht met hierin een exploitatieplan. Volgens dit plan ligt de belangrijkste concurrentiekracht van de HSL-Zuid in korte reistijden, een hoge frequentie en een redelijke prijs. Uit de PKB kunnen onderstaande exploitatiedoelen worden gehaald:

- Rechtstreekse verbindingen met hogesnelheidstreinen tussen onder meer Amsterdam, Schiphol, Rotterdam en Den Haag
- Rechtstreekse verbindingen met hogesnelheidstreinen tussen Brussel, Parijs Noord, Parijs Charles de Gaulle, andere Franse bestemmingen en Londen
- Doorgaande treinen vanuit de Randstad of Brussel naar de Brabantse stedenrij

- Vervoersprognose van 12,9 miljoen exclusief reizigers naar Breda), 14,6 inclusief reizigers naar Breda.

Het document 'Tenderprocedure HSL-Zuid' (1999) bevat, in relatie tot exploitatie, de onderstaande voorwaarde waar de aanbesteding aan moet voldoen⁸¹. De HSL-Zuid moet in 2005 operationeel zijn. Daartoe moeten de contracten uiterlijk per december 2001 gesloten zijn. Ook wordt er als randvoorwaarde gesteld dat de exploitatie financieel transparant dient te zijn en gescheiden van ander spoorvervoer. Deze eis is opgenomen om kruissubsidiëring te voorkomen en transitie naar een andere vervoerder bij beëindiging van de concessie te vergemakkelijken.

Op 15 december 2000 wordt de Invitation to Tender (ITT), het kerndocument van de aanbestedingsprocedure, aan de gekwalificeerde partijen gestuurd. HSA wint de aanbestedingsprocedure. HSA exploiteerde de treinen uiteindelijk van september 2009 tot en met december 2014. HSA is per 2015 geliquideerd het exploitatiecontract is daarmee ontbonden. De HSL-Zuid concessie is sinds 1 januari 2015 onderdeel van de concessie voor het hoofdrailnet 2015-2025, en daarbij overgegaan op NS. De verplichtingen en activiteiten uit hoofde van de oude HSL-concessie zijn overgegaan op NS.

Met het oorspronkelijke contract werd een aantal onderliggende exploitatiedoelstellingen beoogd. Deze behandelen wij onderstaand kort, omdat het in deze evaluatie niet alleen gaat om de vraag of er een contract is, maar ook om de vraag of het contract voldeed aan wat destijds werd beoogd. Er zijn door de tijd heen verschillende documenten opgesteld met hierin doelstellingen ten aanzien van de exploitatie van de HSL-Zuid. De doelstellingen zijn hiermee door de tijd heen ontwikkeld. De PKB vormde daarbij het belangrijkste bestuurlijke document. De exploitatie is vervolgens nader uitgewerkt in de diverse tenderdocumenten (tenderdocument HSL-Zuid en de Invitation to tender). De oorsprong van deze doelstellingen onderstaand toegelicht.

Oorsprong afspraken in contract exploitant

Behalen van exploitatiedoelstellingen

Onderstaand wordt een oordeel gegeven over of afspraken zoals zijn vastgelegd in het in 2001 gesloten contract zijn behaald.

⁸¹ Parlementaire enquêtecommissie Fyra-rapport, p 71 (2015)

De doelstelling dat de HSL-Zuid in 2005 operationeel moest zijn en daartoe contracten uiterlijk per december 2001 gesloten zijn is deels gehaald. Het tekenen van de contracten uiterlijk per december 2001 heeft plaatsgevonden.

“Op 5 december 2001 wordt zo, in een niet al te feestelijke stemming, de concessieovereenkomst ondertekend in Madurodam. Op dezelfde dag wordt ook High Speed Alliance Beheer BV (HSA) opgericht, het vereiste aparte hsl-bedrijf waarin NS (90%) en KLM (10%) participeren”.⁸²

Het contract met HSA is uiteindelijk ontbonden. Daarmee kan geconstateerd worden dat alle contractuele afspraken niet zoals beoogd zijn gehaald. De HSL is opgenomen in de concessie voor het hoofdrailnet die door NS wordt geëxploiteerd. Aangezien deze nieuwe concessie geen onderdeel uitmaakt van het Groot Project is er geen uitgebreide analyse gedaan naar het hedendaagse vervoeraanbod op de HSL-Zuid. Wel kan geconstateerd worden dat het binnenlandse vervoer nog niet met hogesnelheidstreinen gebeurt en de in de oorspronkelijk met HSA afgesproken reistijden van Amsterdam naar Rotterdam en Brussel nog niet worden gehaald.

Voor de volledigheid gaan we wel in op de status van de overige afspraken en beoogde doelen, zoals in het contract opgenomen.

Operationeel in 2005

Het operationeel zijn van de HSL-Zuid per 2005 is niet gehaald. De oorzaken zijn daarvan reeds besproken en liggen zowel aan de kant van de infrastructuur die te laat beschikbaar komt, als het materieel dat niet op tijd beschikbaar is. Met name het hogesnelheidsmaterieel, de Fyra V250, blijkt problemen te geven.

100 miljoen euro per jaar concessievergoeding

De doelstelling om minimaal 100 miljoen euro per jaar op te halen via de vervoersconcessie, lijkt in eerste instantie te worden gehaald. De HSA doet in de openbare aanbesteding een bod van een gebruikersvergoeding van 151 miljoen euro per jaar voor het zogenaamde ‘basisscenario’ en 178 miljoen euro voor scenario 6 (het meest uitgebreide scenario). Dit bleek veel hoger dan concurrerende biedingen. HSA kwam (mede hierdoor) in de financiële problemen en is geliquideerd.

⁸² Parlementaire enquêtecommissie Fyra, p. 118 (2015)

Reistijd 93 minuten van Amsterdam naar Brussel

Deze doelstelling om twee keer per uur binnen 93 minuten van Amsterdam naar Brussel te kunnen rijden is niet bereikt. Uit de parlementaire enquêtecommissie Fyra blijkt dat het bod van NS en KLM destijds niet voldeed aan deze eis.

“Het bod van NS en KLM ging uit van treinen met een maximumsnelheid van 220 km/u, terwijl de reistijd in de ITT was berekend op basis van een snelheid van 300 km/u”.

Vervolgens constateert de parlementaire enquêtecommissie over de stand van zaken anno 2015: *“Afgezien van de Thalys is de reistijd naar Brussel langer dan voor de aanleg van de HSL-Zuid”.*

Directe verbindingen nationaal en internationaal

Ook over de directe internationale verbindingen naar Brussel, Parijs Noord, Parijs Charles de Gaulle, andere Franse bestemmingen en Londen en in Nederland Amsterdam, Schiphol, Rotterdam, Den Haag en de Brabantse Stedenrij, oordeelt de parlementaire enquêtecommissie dat deze doelstellingen niet bereikt zijn.

*“Vandaag de dag kan vastgesteld worden dat aan geen van de voorwaarden van de tenderprocedure HSL-Zuid is voldaan. Het gecontracteerde vervoeraanbod in de concessieovereenkomst wijkt af van de verwachtingen die zijn gewekt ten tijde van de planologische kernbeslissing (PKB). [.....]. Er zijn geen doorgaande treinen vanuit de Randstad of Brussel naar de Brabantse stedenrij, geen doorgaande treinen van Nederland naar Zuid-Frankrijk of Londen. De commissie is van oordeel dat het belang van de reiziger is ondergesneeuwd te midden van een kluwen van financiële, strategische en politiek-bestuurlijke belangen”.*⁸³

Overigens zijn er in 2019 inmiddels wel directe Eurostartreinen van en naar Londen en een directe verbinding van Den Haag naar Eindhoven die gebruik maakt van het HSL-spoor.

De onderstaande overzichten uit de Parlementaire Enquête Fyra geven een totaalbeeld van de ontwikkeling van de doelstellingen over rijtijden en frequentie vanaf de PKB, de gesloten concessieovereenkomst in 2001 tot en met de stand van zaken 2013 (en het voorstel dat er toen lag voor vervoer vanaf 2017).

⁸³ Parlementaire enquêtecommissie Fyra (2015)

Tabel 10.2: Aantal verbindingen per dag over de HSL-Zuid

Frequenties HSL-Zuid (treinen per dag)	Planologische Kernbe- slissing mei 1996	Concessie- overeen- komst dec 2001	Concessie jul 2009	Onderhandel- akkoord nov 2011	Samen- werkings- overeen- komst dec 2012	Alternatief vervoers- aanbod na ingroei vanaf 2017
Internationale HST						
Amsterdam-Parijs	Ja	16	10	10	10	9
Amsterdam-Brussel	Ja	16	16	16	16	5 / 7*
Den Haag-Brussel	Ja	4	8	-	-	-
			via Breda			
Breda-Antwerpen	Ja**	16***	x	8	8	-
Amsterdam-Londen	Ja	-	-	-	-	2
Internationale IC						
Amsterdam-Brussel				16		
via Den Haag-Roosendaal	-	-	-			
Amsterdam-Brussel						
via Den Haag-Breda-Brussel						
Luchthaven	-	-	-	-	-	16
Binnenlandse IC						
Amsterdam-Rotterdam	Ja	32	32	20	(20)	32
Amsterdam-Rotterdam-Breda	Ja	32	32	32	(32)	32
Den Haag-Rotterdam-Breda- Eindhoven	Ja****	-	-	-	-	32

Verklaring van gebruikte symbolen:

x verbinding wordt geboden als onderdeel van verbinding Den Haag-Breda-Antwerpen-Brussel.

() getallen tussen haken betreffen afspraken die niet expliciet worden benoemd en daarmee ten opzichte van eerdere afspraken niet worden gewijzigd.

* 5 of 7 treinen afhankelijk van marktontwikkeling; 2 van deze treinen rijden na Brussel door naar Lille.

** door naar Brussel, van Arnhem

*** door naar Brussel

**** door naar Maastricht

Tabel 10.3: Reistijden over de HSL-Zuid

Reistijden HSL-Zuid (minuten)	Planologische Kernbe- slissing mei 1996	Concessie- overeen- komst dec 2001	Concessie jul 2009	Onderhandel- akkoord nov 2011	Samen- werkings- overeen- komst dec 2012	Alternatief vervoers- aanbod na ingroei vanaf 2017
Internationale HST						
Amsterdam-Parijs	185	183	189	(189)	(189)	196
Amsterdam-Brussel	100	93	102	(102)	105	109
	v300	v300	v300	v300	v250	v300
Den Haag-Brussel	79	0	0	-	-	-
			via Breda			
Breda-Antwerpen	0	0	x	0	0	-
Amsterdam-Londen	226	-	-	-	-	278/230*
Internationale IC						
Amsterdam-Brussel				0**		
via Den Haag-Roosendaal						
Amsterdam-Brussel						194**
via Den Haag-Breda - Brussel						
Luchthaven						
Binnenlandse IC						
Amsterdam-Rotterdam	0	38	38	(38)	(38)	41 / 38***
Amsterdam-Rotterdam-Breda	0	62	62	(62)	(62)	68 / 63***
Den Haag-Rotterdam-Breda - Eindhoven	0	-	-	-	-	0

Verklaring van gebruikte symbolen:

x verbinding wordt geboden als onderdeel van verbinding Den Haag-Breda-Antwerpen-Brussel.

0 verbinding wordt genoemd, maar zonder gespecificeerde reistijd.

v snelheid in km/u waarop deze reistijd is berekend.

() getallen tussen haken betreffen afspraken die niet expliciet worden benoemd en daarmee ten opzichte van eerdere afspraken niet worden gewijzigd.

* reistijd richting Londen langer in verband met veiligheidscontrole voor Kanaaltunnel.

** voor opening HSL-Zuid, dienstregeling 2009-2010, Amsterdam-Brussel via Den Haag-Roosendaal: ca. 168 min

*** reistijd gebaseerd op 160 km/u / 200 km/u. Inzet van 200 km/u-materieel voorzien vanaf 2021.

Vervoerprognoses

Tot slot zijn de oorspronkelijk beoogde vervoersprognoses van 12,9 miljoen reizigers per jaar (exclusief reizigers naar Breda), 14,6 miljoen inclusief reizigers naar Breda, of zelfs 20 – 30 miljoen reizigers volgens het bod van NS, niet gehaald. In 2016 waren er 4,7 miljoen binnenlandse reizigers en 2,5 miljoen internationaal; in totaal dus 7,2 mln. Na 2016 zijn reizigers in reizigerskilometers gerapporteerd en zijn de cijfers niet meer vergelijkbaar.

Verklaring voor niet behalen doelstellingen

Er ligt een aantal risico's besloten in de concessieovereenkomst die (binnen de scope van het Groot Project) is gesloten. Deze betekenen vanaf de dag van de oprichting van HSA een bedreiging voor het voortbestaan van de HSA en daarmee de exploitatie van de HSL-Zuid. De parlementaire enquêtecommissie Fyra concludeert hierover het onderstaande:

“De concessieovereenkomst bevat, al naar gelang het gehanteerde perspectief, verschillende ambitieuze of problematische elementen.

- 1. Een combinatie van drie factoren leidt tot een hoog faillissementsrisico voor HSA. Die drie factoren betreffen het geëiste aparte bedrijf, met daarbij een in hoogte beperkt garantievermogen én een hoge concessiebetaling. Eenieder met een riskant bod heeft daardoor lagere risico's dan wanneer bijvoorbeeld geëist zou zijn dat het moederbedrijf zelf eventuele verliezen zou moeten bijpassen.*
- 2. Er worden hoge eisen gesteld aan de treinen, die aan diverse nieuwe eisen moeten voldoen. Er is echter ook weinig tijd tot de beoogde startdatum van het vervoer en daarmee weinig tijd om deze nieuwe treinen te realiseren.*
- 3. De treinen tussen Amsterdam-Brussel moeten dit traject in 1 uur en 33 minuten (93 minuten) kunnen afleggen. Deze maximale reistijd is berekend aan de hand van materieel met een maximumsnelheid van 300 km/u, maar het bod van NS en KLM gaat voor 16 van de 32 treinen uit van materieel dat maximaal 220 km/u kan rijden.*
- 4. Er worden 16 treinen per dag naar Parijs gecontracteerd, terwijl er op dat moment zo'n 6 per dag rijden. Er wordt dus een ruime verdubbeling van het vervoer verwacht.*
- 5. Over een deel van het vervoer – de lijnen van Brussel naar Breda en Den Haag – zijn nog geen sluitende afspraken met NMBS. Dit was voor het bid-team van NS reden om de concessieovereenkomst nog niet te willen tekenen*
- 6. De concessieovereenkomst voorziet in onvoldoende gronden voor de Staat om voortijdig de overeenkomst te kunnen ontbinden en in onvoldoende mogelijkheden om de continuïteit van het vervoer in zo'n geval te verzekeren”.*

84

⁸⁴ Parlementaire enquêtecommissie Fyra (2015)

Lange termijnvisie HSL-Zuid

NS en ProRail geven in hun Lange Termijnvisie HSL-Zuid corridor eveneens aan dat de prestaties van de HSL-Zuid achterblijven bij die van het hoofdrailnet.⁸⁵ Zo was de reizigerspunctualiteit in 2018 op de HSL 82,5% ten opzichte van 92,6% op het hoofdrailnet. De complexiteit van het systeem is hier volgens hen de belangrijkste oorzaak van. Het systeem is vanwege meerdere oorzaken complex, het gaat volgens NS en ProRail om:

- De infrastructuur (verschillen in spanning bovenleiding en beveiligingssystemen) en (nog) niet specifiek op de HSL ontworpen materieel.
- Door een beperkte hoeveelheid gespecialiseerd personeel en materieel, in combinatie met complexe trajectdelen (veel kruisend verkeer bij het bestaande spoor) is de logistiek en bijsturing bij verstoringen complex.
- Tot slot spelen volgens NS en ProRail ook de specifieke contractuele afspraken met Infrasppeed over beheer, onderhoud en wijzigingen aan het spoor een rol.

De oorzaken liggen volgens NS en ProRail dus deels verscholen in de aanleg en contractering, maar ook deels in de latere operationele sfeer en de complexiteit van het spoor (HRN) op de specifieke locaties waar de HSL op aansluit. Momenteel worden er maatregelen genomen om prestaties te verbeteren, complexiteit te verminderen en zal wanneer de ICNG over het spoor rijdt er wél sprake zijn van specifiek voor de HSL ontworpen materieel. Hoeveel de prestaties daarmee verbeteren, zal daarna pas duidelijk zijn⁸⁶.

⁸⁵ NS en ProRail (2018), Langetermijnvisie HSL-Zuid-corridor

⁸⁶ Kamerstuk 22026 nr. 505

Bijlage 4: Overzicht en oorzaken budgetmutaties

Belangrijkste oorzaken budgetwijzigingen

- Er zijn (naast indexatie en het besluit in het projectbudget ook BTW op te nemen) verschillende redenen voor budgetwijzigingen. Ze worden in onderverdeeld in scope-wijzigingen, mee- en tegenvallers en technische mutaties, maar er is discussie mogelijk over wat in welke categorie valt.
- Er zijn scope-wijzigingen door maatregelen in het budget op nemen waarvan kosten als gemaakt waren (bijdrage België en opstellen PKB), of waarvan bekend was dat ze gereserveerd moesten worden maar beoogd waren onder een andere begrotingspost (aansluiting Breda). Er zijn ook scope-wijzigingen die aanpassingen in het ontwerp betroffen. Het toevoegen van de A4 en A16-wegverbreding als maatregel was de scopewijziging met de grootste budgettaire impact.
- De 'technische mutatie' door de bovenbouw niet meer op te nemen in het projectbudget zorgde voor een 'vrijval' van ruim 400 miljoen euro. Dit was het bedrag dat oorspronkelijk in het budget was opgenomen voor de realisatie van de bovenbouw: het budget werd met dit bedrag verlaagd. Hiertegenover staat een beschikbaarheidsvergoeding ter grootte van 3,6 miljard euro (artikel 13.04 van het Infrastructuurfonds) die over 25 jaar verspreid wordt uitbetaald, waarvoor ook het beheer en onderhoud voor 25 jaar tot 2031 is gecontracteerd. Dit bedrag is daardoor niet meer vergelijkbaar met de oorspronkelijke raming.
- Er waren tot slot mee- en tegenvallers, die mede voortkwamen uit het feit dat er initieel een te laag geraamd bedrag was opgenomen in de begroting en een taakstellend budget dat nog krupper was. Er is geen exact beeld van alle mee- en tegenvallers, alleen van de budgetten (voornamelijk de risicoreservering) waar de tegenvallers uit zijn gefinancierd.

Voortgangsrapport 38 geeft het volgende overzicht van budgetwijzigingen⁸⁷. Dit is onderverdeeld in scopewijzigingen, technische mutaties en mee- en tegenvallers. Er zijn wel grote verschillen in de aard van deze scope-wijzigingen, technische mutaties en mee- en tegenvallers.

Het onderscheid tussen scope-wijzigingen, mee- en tegenvallers is niet altijd duidelijk en de PPS-constructie voor de bovenbouw maakt de budgetten waarmee werd begonnen en geëindigd onvergelijkbaar. De TCI meldde hierover in 2004 al:

⁸⁷ Na rapport 38 zijn geen integrale overzichten meer gepubliceerd. Vanaf 38 zijn alleen nog mutaties gepubliceerd in lopende prijzen. Wijzigingsbedragen zijn dus niet meer uitgedrukt in prijspeil 1995 of onderverdeeld in scope, mee- en tegenvallers en technische mutaties, waarmee we voortrapport 38 als uitgangspunt voor de analyse nemen.

“Vastgesteld kan worden dat vergelijking van budgetten over de jaren en uitspraken over procentuele overschrijdingen met de nodige reserve beschouwd moet worden. De wijze van kwalificaties van kostenstijgingen (scopewijziging of tegenvaller?), de wijze van financiering (begroting of privaat), de wijze waarop prijsmutaties worden verdisconteerd en het te kiezen ijkpunt (PKB uit 1994 of PKB uit 1996?) zijn factoren die velerlei beweringen mogelijk maken.” En “Door de andere financieringswijze van de bovenbouw is het projectbudget van voor 2001 niet meer te vergelijken met het projectbudget daarna.”⁸⁸

De TCI ziet in 2004 dat er verbetering is in de financiële verantwoording, maar er blijft discussie mogelijk over de mutaties: “In de voortgangsrapporten wordt op transparante wijze getracht om tegemoet te komen aan het probleem van onvergelijkbaarheid van budgetten in de loop van de tijd. Zo worden bijvoorbeeld alle grote budgetveranderingen in één overzichtstabel gepresenteerd, waarbij bedragen ook worden teruggerekend naar één prijspeil om vergelijking mogelijk te maken. Ook wordt het deelbudget voor de wegenprojecten (A4 en A16) apart zichtbaar gemaakt. Dit geldt ook voor de post BTW en de kosten voor de infraprovider. Kortom, de voortgangsrapporten geven een goed inzicht in de budgetontwikkeling, al blijft het complex. Dit neemt niet weg dat discussie mogelijk is over de toerekening van mutaties. Wat is een scopewijziging? Wat is een tegenvaller?”

TabelB.4.1 Mutaties in het budget van 1997 - 2015

Mutatie	Bedrag pp '95	Gecommuniceerd in Tweede Kamer		Bron: VGR-nr.
		Bedrag	Prijspeil	
PKB deel 3	3.413	3.413	1995	1
Korting lange variant Tunnel Groene Hart	-91	-91		
Bijdrage aan België	364	380	1997	3
Kosten voor PKB deel 3	50	50	1995	7
Overdracht A16	537	598	2000	7
Verbeterde vorkvariant Rotterdam West	55	61	2000	8
Overdracht A4-bundel	175	195	2000	8+9
Wijziging A4-bundel (wijzigingsprotocol)	10	12	2002	12
Aansluiting Breda	91	101	2000	7
Verdiepte ligging Hoogmade	19	21	2000	9+11
Bergschenhoek	10	12	2001	9+11
Mopmolen	0	0	2001	9
Tenderkosten Infraprovider en Vervoer	34	36	1999	7
Communicatie	-10	-10	1999	6
ICT taakstelling	0	0	2001	9
Zettingsvrije plaat	50	55	1999	7
Lange variant Tunnel Groene Hart	83	91	1999	7
Meer/Hazeldonk	2	2	2003	13
Wijzigingsprotocol A4-bundel	27	34	2004	15
Afrekening protocol A4-bundel	15	19	2006	20

⁸⁸ Tijdelijke Commissie Infrastructuur (2004), *Reconstructie besluitvorming HSL-Zuid*

Anti-vandalismeschermen	2	2	2006/7	20/22
Saldo scopewijzigingen	1.423			
Aanbestedingsresultaat civiele onderbouw	251	272	1999	7
VAT (voorbereiding, administratie en toezicht)	17	18	1999	7
Aanbestedingsresultaat Tunnel Groene Hart	-23	-25	1999	7
Lagere realisatiestand uitgaven t/m 2000	-2	-2	2000	9
Oude' spanning raming en budget	81	91	2000	11
Regieovk. Taakorganisaties/versterking organisatie	21	25	2001	11
Hogere tenderkosten Infraprovider en Vervoer	25	29	2001	11
1 ^e overboeking vanuit de risicoreserve	140	174	2002	13
2 ^e overboeking vanuit de risicoreserve	72	90	2004	15
Risicoreserve i.v.m. vogelproblematiek	18	23	2004	15
3 ^e overboeking vanuit de risicoreserve	77	97	2005	17
Teruggaaf risicoreserve i.v.m. vogelproblematiek	-14	-17	2006	19
4 ^e overboeking vanuit de risicoreserve	32	40	2006	20
5 ^e overboeking vanuit de risicoreserve	28	35	2006	20
6 ^e overboeking vanuit de risicoreserve	25	31	2007	21
7 ^e overboeking vanuit de risicoreserve	7	9	2007	21
8 ^e overboeking vanuit de risicoreserve	28	37	2010	27
9 ^e overboeking vanuit de risicoreserve	7	10	2013	31/33
10 ^e overboeking vanuit de risicoreserve	20	29	2015	37
Overboeking uit investeringsruimte spoor	35	49	2015	37
Saldo mee- en tegenvallers	845			
Vrijval begroting PPS Infraprovider	-408	-476	2001	9
Saldo ontvangsten	117	144	div.	div.
Extra EU-subsidies	13	13	2006	20
Leenfaciliteit RWS	-1	-1	2006	20
Budgetoverdracht naar SSO	-2	-2	2009	26
Bijdrage Herstel en Inrichting Sophiapolder	-1	-1	2009	27
Overheveling budget geluid naar IF 13.04	-4	-7	2013	33
Correcties n.a.v. schade A4, ontvangsten en indexering 2012	0	1	2013	33
Saldo ontvangsten	3	5	2013	34
Overheveling budget geluid en overige naar IF 13.04/13.02	-4	-7	2013	34
Saldo ontvangsten	5	7	2014	36
Overheveling budget naar IF 13.04/13.02	-2	-3	2014	36
Overhevelingen budget van IF 13.04 (restant pilot geluid)	2	2	2015	37
Overhevelingen budget naar IF 13.02 (werkz. ProRail)	-1	-1	2015	37
Overhevelingen budget naar IF 13.02 (werkz. ProRail)	0	0	2015	38
Saldo technische mutaties	-283			
Subtotaal mutaties	1.985			
Totaal op prijspeil 1995 (2e helft 2015)	5.398			

Bron: voortgangsrapportage 38

Scopewijzigingen

Onder de noemer van scopewijzigingen zijn verschillende categorieën aan te brengen. Er zijn kosten die gemaakt moesten worden, of in sommige gevallen zelfs al gemaakt waren voordat het Groot Project van start ging (zoals de kosten voor het opstellen van de PKB 3), maar in eerste instantie niet onder het projectbudget geschaard waren. De grootste posten die onder deze categorie vielen zijn:

1. Bijdrage aan België

2. Kosten voor het PBK en tenderkosten voor de infraprovider
3. De aansluiting van de HSL op het hoofdrailnet bij Breda, die wel in de plannen stond, maar geen onderdeel uitmaakte van het initiële budget.

Bij elkaar waren deze kosten goed voor circa 540 miljoen euro (prijspeil 1995). Dit kan worden samengevat als maatregelen die eigenlijk al bekend waren, waarvoor kosten al gemaakt of gereserveerd moesten worden (aansluiting Breda zou als apart MIT-project verkend worden, maar maakte vanaf de start wel onderdeel uit van het plan), maar voordat het project van start ging niet aan het projectbudget waren toegekend.

Daarnaast zijn er kosten gemaakt die gezien kunnen worden als optimalisatie in of verdere uitwerking van het ontwerp. Dat gaat bijvoorbeeld om:

1. Een voetgangersoversteek bij Bergschenhoek en verdiepte ligging bij Hoogmade (inpassingswensen vanuit de omgeving die zijn ingewilligd)
2. De uiteindelijke tunnelvariant (er was al een kostenbesparingsoptie voor een korte variant bekend, uiteindelijk is toch de lange variant gekozen)
3. De zettingsvrije plaat. Constructie die beoogt op termijn voor lagere beheer- en onderhoudskosten te zorgen, maar op korte termijn wel duurder is.
4. De verbeterde vorkvariant Rotterdam West. *“De functionaliteit van de HSL-Zuid stijgt daarmee aanzienlijk: het maakt het mogelijk om meerdere kerende shuttles aan te landen en de in de PKB genoemde rijtijd kan worden gehaald. Bovendien biedt deze variant extra functionaliteit om treinen van Utrecht door te laten rijden naar Dordrecht en maakt de variant een volledig conflictvrije doorvoer van goederen mogelijk.”*⁸⁹

Dit zijn kosten die oorspronkelijk niet in het ontwerp zaten, maar uiteindelijk wel nodig waren voor een functioneel of kosteneffectief ontwerp of weerstand bij de omgeving kon verminderen/wegnemen. Dat gaat om circa 130 miljoen euro (prijspeil 1995).

Daarnaast zijn er ook scope-wijzigingen die een grote impact hebben gehad op de activiteiten binnen de projectscope. Dit zijn de verbredingen van de A4 en A16. In de oorspronkelijke projectscope waren wel raakvlakken tussen deze projecten en de HSL begroot: meerkosten aan de A4 en A16 als gevolg inpassing van de HSL moesten vanuit het HSL-Zuid projectbudget worden betaald. Uiteindelijk is de gehele A4-verbreding ter hoogte van Hoogmade en de A16-verbreding in Brabant aan het Groot Project toegevoegd. Initieel betrof dit een budget van ruim €700 miljoen, uiteindelijk is een bedrag van bijna €750 miljoen (prijspeil 1995, ruim 1

⁸⁹ Voortgangsrapportage 8

miljard euro in lopende prijzen) op het artikel hoofdwegen binnen het Groot Project geschreven. Ook kleine scopewijzigingen zoals de anti-vandalismeschermen (bij viaducten) waren ten behoeve van de A4 en A16 maatregelen.

De uiteindelijke kosten die onder de noemer scope-wijzigingen zijn geschaard, bedragen (in prijspeil 1995) dus 1.423 miljoen euro, waarvan circa 750 miljoen euro geen kosten aan het spoor, maar aan de weg betreft.

Over de scopewijzigingen schrijft de TCI:

“Niet in alle gevallen is duidelijk waarom een bepaald budget nog in zo'n laat stadium van de uitvoering aan het HSL-budget is toegevoegd. Wat de overhevelingen uit het wegebudget betreft, gaat het om de kosten die gemoeid zijn met de gecombineerde werkzaamheden van de HSL-Zuid met rijksweg A16 (omgeving Breda) en rijksweg A4 (omgeving Leiderdorp). Wat de overhevelingen uit het budget voor railwegen betreft, gaat het om de kosten die gemoeid zijn met de aansluiting van de HSL-Zuid op het bestaande spoor bij Breda en bij Rotterdam.”

Mee- en tegenvallers

Ook in deze categorie is er een aantal posten onderscheiden. We lichten de meest in het oog springende posten eruit.

Een belangrijke duidelijke post is het tegenvallende resultaat uit de aanbesteding van de onderbouw. De onderbouw bleek duurder dan begroot, zoals reeds beschreven in het voorgaande hoofdstuk over contractering. Er was sprake van budgetspanning vanaf de start van het project, oftewel een spanning tussen raming en het taakstellende budget waarvoor een oplossing binnen het project gevonden moest worden, maar wat uiteindelijk niet gelukt was⁹⁰. Ook leidde de sterkere projectorganisatie onder leiding van Rijkswaterstaat tot hogere organisatiekosten en was ook de tenderprocedure duurder van begroot, onder andere door de complexe en vernieuwende PPS-constructie. De tunnel onder het Groene Hart was bij de aanbesteding juist goedkoper dan begroot⁹¹.

Tot slot zijn er in totaal 10 overboekingen gedaan vanuit de risicoreservering. Hiervan is niet altijd duidelijk wat de onderliggende factoren van de kostenstijging zijn. Over de eerste twee overboekingen schrijft de TCI: *“In de voortgangsrapporten wordt amper duidelijk gemaakt waarvoor deze bedragen aangewend worden en*

⁹⁰ Bron: TCI, 2004

⁹¹ Laten noemen diverse voortgangsrapportages risico's bij de tunnel, maar er is geen exacte raming van de uiteindelijke meer- of minderkosten ten opzichte van de oorspronkelijke raming. De voortgangsrapportages laten budgetwijzigingen zien, maar geven geen inzicht in de kostenraming.

hoe de hoogte van het bedrag is onderbouwd.” Later wordt dit wel inzichtelijker. Zo wordt duidelijk dat de 6e en 7e tranche gebruikt worden voor het langer in standhouden van de projectorganisatie en de meerkosten voor de versie-upgrade van ERTMS. De 8e tranche is om problemen op te lossen met de elektromagnetische compatibiliteit (EMC) onder andere door de bouw van vier extra AT-stations (auto transformator stations) voor de energievoorziening van de HSL-Zuid. De laatste twee tranches en de “overboeking uit investeringsruimte spoor” zijn vooral gebruikt om de geluidsproblematiek op te lossen. Deze geluidsproblematiek is later weer uit de scope gehaald en loopt momenteel als apart MIRT-project door.

Duidelijk wordt dat de risico-reservering deels gebruikt wordt voor tegenvallers (of extra noodzakelijke maatregelen) in de bovenbouw die buiten de scope van het PPS-contract met Infrasppeed vallen, maar wel nodig zijn om de totale infrastructuur gereed te krijgen. Voor de onderbouw leken kostenoverschrijdingen overigens onvermijdelijk. De TCI concludeert:

“Interne kostenrapportage geven duidelijk indicaties dat het budget voor de aanbesteding van de onderbouw ontoereikend is geweest. Er zijn eveneens duidelijke indicaties dat de HSL-directie zich hiervan ten volle bewust is geweest; het aanbestedingsbudget is namelijk gebaseerd op een oude raming uit 1998, waarin:

- a) op onderdelen te lage kostprijzen zijn gehanteerd;*
- b) geen rekening is gehouden met kostenverhogende effecten van de definitieve ontwerpen van het referentieontwerp;*
- c) geen rekening is gehouden met kostenverhogende effecten van de overspannen markt en bijzondere risico's in relatie tot de gekozen contractvorm”.*

Technische mutaties

Tot slot zijn er diverse technische mutaties. Er zijn ontvangsten van derden en de EU, die zorgen voor een groter projectbudget. Zoals ook voor een deel van de andere budgetwijzigingen geldt: hiervan zijn kosten gedekt, maar waar de gestegen kosten uit bestaan die hiermee gedekt zijn, is niet gespecificeerd. Er is één grote in het oog springende en cruciale ‘technische mutatie’. Dit betreft de ‘vrijval’ van de kosten van de bovenbouw. Er was voor 408 miljoen euro (prijspeil 1995, circa 1 miljard gulden) geraamd aan kosten voor de bovenbouw. Doordat de bovenbouw via een PPS-constructie gerealiseerd werd, werden deze kosten niet meer onder de begroting van het Groot Project HSL-Zuid gemaakt en kwamen deze kosten daarmee te vervallen. Dat wilde uiteraard niet zeggen dat de kosten niet meer gemaakt hoefden te worden. Buiten het projectbudget werden de kosten alsnog gemaakt, in de vorm van een beschikbaarheidsvergoeding. Deze vergoeding is

volgens de TCI echter niet vergelijkbaar met het oorspronkelijk geraamde bedrag voor aanleg van €408 miljoen:

“Tegenover de vrijval van ruim een miljard gulden [408 miljoen euro, prijspeil 1995, red.] uit het projectbudget, staat uiteraard de beschikbaarheidsvergoeding die de staat na oplevering van de HSL-Zuid aan Infrasppeed zal moeten betalen. Dit bedrag wordt in latere voortgangsrapporten ook vermeld en bedraagt € 2,9 miljard (f 6,5 miljard) [inmiddels 3,6 miljard met name doordat BTW is meegenomen, red.]. Maar dit is niet op een zinvolle manier vergelijkbaar te maken met de vrijgevallen f 1 miljard aanlegkosten. In de beschikbaarheidsvergoeding zitten namelijk meer componenten dan alleen de bouwkosten van de lijn. Zo wordt bijvoorbeeld via de beschikbaarheidsvergoeding ook betaald voor 25 jaar onderhoud en de rentelasten van de investeringen. Posten die normaal gesproken geen deel uitmaken van het projectbudget. Door de andere financieringswijze van de bovenbouw is het projectbudget van voor 2001 niet meer te vergelijken met het projectbudget daarna.”⁹²

⁹² Bron: TCI, 2004