Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2006–2007

31 072 Risicobeheersing HSL-Zuid

Nr. 1

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

’s-Gravenhage, 20 juni 2007

Hierbij bieden wij u het op 11 juni 2007 door ons vastgestelde rapport «Risicobeheersing HSL-Zuid» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

Jhr. mr. W. M. de Brauw,
secretaris

KST107512
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2007

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2006–2007

31 072 Risicobeheersing HSL-Zuid

Nr. 2 RAPPORT

Inhoud

DEEL I: CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE REACTIES **5**

1 Inleiding **7**
1.1 Aanleiding 7
1.2 Context 7
1.3 Probleemstelling en opzet onderzoek 8

2 Conclusies en aanbevelingen **9**
2.1 Hoofdconclusies en -aanbevelingen 9
2.2 Risico's, risicobeheersing en informatievoorziening: de aanlegfase 10
2.2.1 Risico's 10
2.2.2 Risicobeheersing 12
2.2.3 Informatievoorziening Tweede Kamer 12
2.3 Risico's, risicobeheersing en informatievoorziening: de exploitatiefase 13
2.3.1 Risico's 13
2.3.2 Risicobeheersing 14
2.3.3 Informatievoorziening Tweede Kamer 15

3 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer **17**
3.1 Reactie minister 17
3.1.1 Algemeen 17
3.1.2 Reactie op de aanbevelingen 17
3.1.3 Reactie op een aantal conclusies 18
3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer 19

Bijlage Overzicht van belangrijkste conclusies, aanbevelingen en toezeggingen 21

DEEL II: ONDERZOEKSBEVINGEN **23**

1 Inleiding **25**
1.1 Aanleiding 25
1.2 Probleemstelling en opzet onderzoek 25
1.3 Leeswijzer 25

2 Het project HSL-Zuid **27**
2.1 Organisatie van het project 28
2.2 Planning en budget 30
2.3 Eerder onderzoek Algemene Rekenkamer 31

3 De aanlegfase **32**
3.1 Inleiding 32
3.2 Risico's 32
3.2.1 Het beeld medio 2002 32
3.2.2 Ontwikkelingen in het risicoprofiel: 2002–2006 33
3.2.3 Actueel beeld: januari 2007 36
3.3 Risicobeheersing 37
3.3.1 Aanpak risicomanagement bij de projectdirectie HSL-Zuid 37
3.3.2 Beheersing van risico's voor tijdig realiseren infrastructuur 39
3.4 Informatievoorziening aan Tweede Kamer 47

4 De exploitatiefase **49**
4.1 Inleiding 49
4.2 Risico's 50
4.2.1 Aanbesteding aan HSA 50
4.2.2 Discussie over tariefrestrictie 51
4.2.3 Problemen rond bestelling treinen en relatie met Belgische spoorwegen 51
4.2.4 Aandacht bij Stuurgroep voor problemen met HSA 53
4.2.5 Discussie over levensvatbaarheid HSA in 2004 54
4.2.6 Akkoord Nederland-België 56
4.2.7 Discussie over ERTMS en tijdelijk materieel 58
4.2.8 Punctualiteit van HSL-vervoer 58
4.2.9 Problemen met HSL-infrastructuur 60
4.2.10 Laatste stand van zaken 60
4.3 Risicobeheersing 61
4.4 Informatievoorziening aan Tweede Kamer 64

Bijlage 1 Vragen Tweede Kamer aan Algemene Rekenkamer 66
Bijlage 2 Vervoersconcessie HSA op hoofdlijnen 67
Bijlage 3 Afkortingen en begrippen 69
Bijlage 4 Gehanteerde methoden en technieken van onderzoek 73

Literatuur 75

KST107512
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2007

DEEL I
CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE REACTIES

1 INLEIDING

De Algemene Rekenkamer heeft op verzoek van de Tweede Kamer onderzoek gedaan naar financiële en planningstechnische tegenvallers en risico's bij het project Hogesnelheidslijn-Zuid (HSL-Zuid). Het gaat hier om een groot infrastructureel project: de aanleg en exploitatie van het Nederlandse deel van de snelle spoorverbinding tussen Amsterdam en Parijs, via Brussel.
Wij hebben onderzocht welke tegenvallers zich sinds 2002 rond het HSL-project hebben voorgedaan, welke nieuwe risico's er bij zijn gekomen en hoe deze risico's door de minister van Verkeer en Waterstaat (VenW) zijn c.q. worden beheerst. Verder zijn we nagegaan of de Tweede Kamer tijdig, juist en volledig over de tegenvallers en de risico's is geïnformeerd.

Hieronder lichten we eerst de aanleiding, de context, de probleemstelling en de opzet van het onderzoek kort toe. In hoofdstuk 2 bespreken we de conclusies en aanbevelingen waartoe het onderzoek heeft geleid. De bestuurlijke reacties op het onderzoek zijn opgenomen in hoofdstuk 3. Dit rapport telt tevens een deel II; daarin worden de onderliggende bevindingen van het onderzoek besproken en toegelicht.

1.1 Aanleiding

Op 25 januari 2007 heeft de Tweede Kamer de Algemene Rekenkamer gevraagd om onderzoek te doen naar tegenvallers en risico's bij het project HSL-Zuid.
De directe aanleiding voor het verzoek van de Tweede Kamer vormden de problemen die eind 2006 ontstonden bij de invoering van een nieuwe versie van het treinbeveiligingssysteem voor de HSL-Zuid, het «European railtraffic management system» (ERTMS). Deze problemen leidden tot vertraging en extra kosten.
Deze tegenvaller riep bij de Tweede Kamer vragen op over de risico's van het project HSL-Zuid. Zij heeft deze vragen voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer.
Op 8 februari hebben wij ingestemd met het verzoek van de Tweede Kamer. Het onderzoek is vervolgens tussen 12 februari en 6 april 2007 uitgevoerd.

1.2 Context

Het project HSL-Zuid is een groot infrastructuurproject dat valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van VenW. De totale kosten van het project, dat op 1 oktober 2008 gereed moet zijn, zijn ultimo 2006 geraamd op € 6,3 miljard.

Voor de aanleg, het onderhoud en de exploitatie van de spoorlijn heeft de Nederlandse Staat contracten afgesloten met private partijen. Daarbij is het project HSL-Zuid gesplitst in drie onderdelen:
- *Onderbouw:* dit onderdeel betreft de aanleg van de fundering van de HSL. Hiervoor zijn zeven contracten afgesloten: vijf voor de aanleg van de tracédelen, één voor de boortunnel onder het Groene Hart en één voor de aansluitingen op het bestaande spoor.
- *Bovenbouw:* dit onderdeel betreft de aanleg en het onderhoud van de rails, de bovenleidingen en transformatorstations, het communicatie-, beveiligings- en signaleringssysteem, de voorzieningen in de tunnelgebouwen, noodvoorzieningen en ventilatiesystemen in tunnels. Hiervoor is een contract gesloten met het consortium Infraspeed.

- *Vervoer:* dit onderdeel betreft het gebruik van de infrastructuur door de exploitant. Hiervoor is een concessieovereenkomst gesloten met de toekomstig vervoerder High Speed Alliance (HSA), een combinatie van NS en KLM.

De verantwoordelijkheid voor het project HSL-Zuid is binnen het Ministerie van VenW verdeeld over twee directoraten-generaal:
- Het directoraat-generaal Rijkswaterstaat (RWS) is verantwoordelijk voor de aanleg van de nieuwe infrastructuur[1] en voor de aansluiting daarvan op het bestaande spoor. Binnen RWS is voor de organisatie van de uitvoering de «projectdirectie HSL-Zuid» ingesteld. Deze staat onder leiding van een hoofdingenieur-directeur (HID).
- Het directoraat-generaal Personenvervoer (DGP) is in de aanlegperiode verantwoordelijk voor de noodzakelijke aanpassing in wet- en regelgeving (aanpassing Spoorwegwet en aanwijzing beheerder infrastructuur). In de exploitatiefase is DGP verantwoordelijk voor het beheer van de infrastructuur (namens DGP: ProRail) en voor het beheer van de vervoersconcessie met HSA.

Een instrument voor de integrale sturing van het project door DGP en RWS vormt de Stuurgroep HSL-Zuid, waarin behalve RWS en DGP ook de Hoofddirecteur Financiën, Management en Control (FMC) en de HID HSL-Zuid zitting hebben.

1.3 Probleemstelling en opzet onderzoek

Wij hebben ons onderzoek uitgevoerd aan de hand van de vragen die de Tweede Kamer ons heeft gesteld. De belangrijkste daarvan zijn:
- Welke tegenvallers hebben zich in het project HSL-Zuid sinds 2002 voorgedaan, en welke risico's zijn of worden voorzien?
- Hoe zijn en worden de risico's beheerst?
- Is de Tweede Kamer tijdig, juist en volledig over tegenvallers en risico's geïnformeerd?

Voor de beantwoording van deze vragen hebben we de risico's onderzocht die hebben gespeeld c.q. spelen in de twee fasen van het HSL-project: de aanleg (2003–2008) en de exploitatie (2008 en verder).
Bijlage 1 van deel II van dit rapport geeft een volledig overzicht van de vragen die de Tweede Kamer bij haar verzoek heeft geformuleerd. Bijlage 4 geeft een korte verantwoording van de gehanteerde onderzoeksmethoden en -technieken.
De gecontracteerde marktpartijen hebben we niet in ons onderzoek kunnen betrekken omdat de Algemene Rekenkamer geen controlebevoegdheden heeft bij deze bedrijven.

[1] Waar in dit rapport wordt gesproken over «de infrastructuur» wordt de onderbouw en de bovenbouw van de HSL-Zuid bedoeld.

2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk presenteren we de hoofdconclusies van ons onderzoek en de daarbij behorende aanbevelingen (§ 2.1) Daarna geven we, in antwoord op de vragen van de Tweede Kamer, onze conclusies over de risico's, de risicobeheersing en de informatievoorziening rond het HSL-project. We bespreken deze conclusies afzonderlijk voor de aanlegfase (§ 2.2) en de exploitatiefase (§ 2.3).

2.1 Hoofdconclusies en -aanbevelingen

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. 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 risicomanagement onvoldoende was; het ontbrak aan overkoepelende regie.

Contracteringsstrategie
Voor de uitvoering van het project HSL-Zuid heeft de Staat na een openbare aanbestedingsprocedure contracten gesloten met verschillende marktpartijen. In deze contracten is vastgelegd dat de risico's verbonden met de aanleg, het onderhoud en de exploitatie van de spoorlijn bij de marktpartijen kwamen te 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.
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.

Tekenend is de manier waarop het Ministerie van VenW is omgegaan met de problemen die vanaf 2002 rezen in de relatie met toekomstig vervoerder HSA. Deze laatste was volgens de afgesloten concessieovereenkomst verantwoordelijk voor (onder meer) het tijdig bestellen van treinen voor de HSL-Zuid, het tot stand brengen van samenwerking met de Belgische spoorwegen en het halen van de overeengekomen reistijden. Op al deze punten deden zich in de periode 2002–2006 problemen voor, waarbij HSA de verantwoordelijkheid voor de risico's keer op keer bij de Staat legde. De Staat is steeds op een formeel juridisch standpunt («contract is contract») blijven staan. De verantwoordelijkheid voor de gevolgen van het niet op tijd beschikbaar komen van de benodigde treinen, het niet tot stand komen van samenwerking met de Belgische spoorwegen en het bijstellen van het reistijdenschema voor de HSL-Zuid heeft de Staat steeds bij HSA gelegd. Dat heeft geleid tot een heftige juridische strijd, die jaren

heeft geduurd. De Tweede Kamer heeft het onverkort vasthouden aan het met HSA gesloten contract overigens op verschillende momenten gesteund.

Vanuit de gekozen contracteringsstrategie is de opstelling van de Staat begrijpelijk. Aan openbreking van eenmaal via openbare aanbesteding tot stand gekomen contracten zijn bovendien juridische risico's verbonden in verband met de Europese regels op het gebied van aanbesteding en het verlenen van staatssteun.
Daar staat tegenover dat de HSL-Zuid een complex project is, waardoor zich in de loop der jaren altijd omstandigheden voordoen die zich niet vooraf contractueel laten regelen. Goede samenwerking tussen contractpartners is daarom van groot belang om risico's goed te kunnen beheersen.

Verantwoordelijkheidsverdeling
Opmerkelijk vinden wij dat de overleggen van het Ministerie van VenW met (onder meer) HSA zich in twee aparte «werelden» (die van DGP respectievelijk RWS) lijken te hebben afgespeeld. Tussen beide dienstonderdelen bestond verschil van mening over de manier waarop met HSA tot overeenstemming gekomen kon worden. Het ontbrak aan een overkoepelende regie voor de benadering van deze partij.
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.

Aanbevelingen
Wij bevelen de minister van VenW met het oog op toekomstige complexe infrastructuurprojecten aan om de gemaakte keuze van openbare aanbesteding aan marktpartijen kritisch te evalueren. Daarbij zou in het bijzonder aandacht moeten worden besteed aan de organisatie van deskundig opdrachtgeverschap, de onderlinge afhankelijkheid van partijen, de noodzaak om te kunnen inspelen op veranderende omstandigheden en de onvermijdbare (financiële) betrokkenheid van de Staat.

Ook bevelen wij de minister aan om bij mogelijke toekomstige infrastructuurprojecten te zorgen voor eenduidige integrale aansturing vanuit het ministerie.

2.2 Risico's, risicobeheersing en informatievoorziening: de aanlegfase

2.2.1 Risico's

De financiële risico's rond de aanleg van het HSL-project zijn de afgelopen jaren kleiner geworden. Het verwachte beslag op de risicoreservering nam tussen 2002 en 2006 af van € 679 miljoen naar € 495 miljoen. De meerkosten van het project blijven naar verwachting binnen het in 2002 voorziene bedrag van € 600 miljoen.[2]

Doordat een nieuwe versie van het treinbeveiligingssysteem ERTMS moest worden ingevoerd, hetgeen in de planning niet was voorzien, heeft de start van het commerciële passagiersvervoer met een snelheid van 300 km/uur anderhalf jaar vertraging opgelopen.[3] De kans dat de start van het

[2] We tekenen daarbij aan dat € 82 miljoen aan meerkosten (met name meerkosten in verband met prijsindexering) werd gefinancierd uit de begroting van VenW. Zonder de bijdragen uit de begroting van VenW zou het risicoprofiel in de periode 2002–2006 niet met € 184 miljoen maar met € 102 miljoen zijn gedaald. Ook dan zouden de verwachte meerkosten van het project overigens nog binnen het bedrag van de risicoreservering van € 600 miljoen blijven.

[3] In onderzoek van de TU Delft is vastgesteld dat de ontwikkeling van een nieuwe versie van ERTMS nodig was omdat de bestaande versie nog te veel fouten bevatte en omdat de Nederlandse versie niet aansloot bij de Belgische. Zie: Stoop e.a. (2007), p. 6.

commerciële vervoer nóg later van start zal gaan is aanzienlijk, door vertraging in de oplevering van de infrastructuur.

Ontwikkeling financiële risico's
In 2002 heeft het Ministerie van VenW de financiële risico's die verbonden waren aan het project HSL-Zuid geïnventariseerd in een «risicoprofiel». Dit profiel telde circa 550 grote en kleine risico's. Het ministerie schatte de meerkosten van deze risico's op € 695 miljoen (prijspeil 2002). Omdat er op dat moment nog € 16 miljoen beschikbaar was vanuit de post onvoorzien, werd een beslag op de risicoreservering verwacht van € 679 miljoen.
De (geschatte) financiële omvang van het risicoprofiel is na 2002 per saldo gestaag afgenomen, doordat vanuit het Ministerie van VenW beheersmaatregelen werden getroffen én doordat tal van risico's in de praktijk niet optraden. Eind 2006 omvatte het risicoprofiel nog een bedrag van € 577 miljoen.
De belangrijkste nieuwe risico's die er sinds medio 2002 bij zijn gekomen betreffen: de onvoorziene opwaardering van het treinbeveiligingssysteem ERTMS (zie hiervoor), verschillende claims die het consortium Infraspeed heeft ingediend, onvoorziene meerkosten van het toekomstig onderhoud aan de bovenbouw, en meerkosten voor reparatiewerkzaamheden aan geluidsschermen langs het Noord-Brabantse deel van het tracé.

Ontwikkeling planningsrisico's
De risico's voor de planning zijn in de periode 2002–2006 redelijk onder controle gehouden, al is in deze periode langzaam maar zeker wel alle rek uit de planningen verdwenen.
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.
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 Infraspeed 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 Infraspeed 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.

Risico's voor de periode waarin de nieuwe versie van ERTMS getest wordt, zijn daarnaast de beperkte beschikbaarheid van testtreinen, afstemmingsproblemen met België en het ontbreken van ruimte in de planning voor eventueel noodzakelijke hertesten.
Een ander risico dat het halen van de planning bedreigt is dat zich aanloopproblemen kunnen voordoen bij de nieuwe versie van ERTMS.

Aanvullend op de ERTMS-problematiek hebben wij eind maart 2007 nóg enkele risico's gesignaleerd die kritiek kunnen worden. Het betreft het risico dat de reparatiewerkzaamheden aan de hiervoor genoemde geluidsschermen in Noord-Brabant niet kunnen worden gecombineerd met het commercieel vervoer, en het risico dat gebruiksvergunningen voor het spoor niet tijdig door gemeenten worden verstrekt omdat het brandveilig gebruik van de tunnels wellicht nog niet afdoende zal zijn geregeld.

2.2.2 Risicobeheersing

De projectdirectie HSL-Zuid heeft in de aanlegfase van het HSL-Zuidproject vanaf 2002 een in opzet goed ontwikkeld systeem van risicomanagement 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 boortunnel onder het Groene Hart, op basis van een rationele afweging besloten tot de inzet van bepaalde beheersmaatregelen.
Toen de opwaardering van ERTMS aan de orde kwam functioneerde het risicomanagement van de projectdirectie HSL-Zuid echter níet goed; het planningsrisico werd lange tijd onvoldoende onderkend (zie hierboven).

2.2.3 Informatievoorziening Tweede Kamer

De Tweede Kamer is door de minister van VenW over de door ons onderzochte risico's voor de aanleg van de infrastructuur in het algemeen tijdig, volledig en juist geïnformeerd. We nemen daarbij in aanmerking dat de minister, voordat hij aan de Tweede Kamer over risico's kan rapporteren, voldoende helderheid moet hebben over de precieze aard en omvang van de risico's. Tegelijkertijd moet de minister rekening houden met het feit dat te gedetailleerd rapporteren over optredende geschillen met externe partijen de positie van de Staat kan schaden.
Op een aantal punten had de informatievoorziening over de HSL-Zuid beter gekund. De begin 2007 verstrekte prognose voor de start van het commercieel vervoer per december 2007 bood naar ons oordeel een te optimistisch beeld; de kansen op verdere vertraging werden niet duidelijk vermeld (zie ook hierna).

Bevindingen uit eerder onderzoek
Wij hebben het algemene beeld van de informatievoorziening aan de Tweede Kamer rond grote projecten onlangs geanalyseerd in ons rapport *Staat van de beleidsinformatie 2007,* dat op 16 mei 2007 is verschenen. In dat onderzoek hebben we de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over het risicomanagement bij de onderzochte projecten grotendeels positief beoordeeld. De kwaliteit van het risicomanagement bij de grote projecten hebben we toen niet onderzocht.
Al eerder (Algemene Rekenkamer, 2005) stelden wij vast dat de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de projecten HSL-Zuid en Betuweroute sinds 2002 uitgebreider is geworden. De voortgangs-

rapportages geven meer informatie over de financiële omvang van de risico's en de beheersmaatregelen.

Kanttekeningen
Op basis van ons huidige onderzoek hebben wij geen aanwijzingen dat de Tweede Kamer niet juist of niet tijdig werd geïnformeerd door de minister van VenW. Wij plaatsen wel op twee punten een kanttekening:

- *Vertraagde start.* De minister had in haar brief van 13 februari 2007 – waarin ze aan gaf dat er een reëel risico van verdere vertraging bestaat – duidelijker kunnen vermelden dat de nieuwe vastgestelde mijlpalen voor de start van het commercieel personenvervoer met een kans van 80–90% zekerheid zouden worden overschreden. Het noemen van deze percentages zou de Tweede Kamer een reëler beeld van de situatie hebben gegeven.
- *Geluidsschermen.* De Tweede Kamer had eerder, dat wil zeggen vóór 24 februari 2005, geïnformeerd kunnen worden over de problematiek rond de geluidsschermen. In oktober 2003 deed Infraspeed bij de projectdirectie HSL-Zuid de eerste melding van mogelijke problemen. In februari 2004 werd dit beeld door onderzoek van het Ministerie van VenW bevestigd. VenW heeft relatief lang gewacht met het informeren van de Tweede Kamer.

2.3 Risico's, risicobeheersing en informatievoorziening: de exploitatiefase

2.3.1 Risico's

De exploitatiefase van de HSL-Zuid kent een groot aantal onzekerheden en risico's. Dit blijkt uit onze analyse van de vervoersconcessie en de discussies die daarover tot nu toe zijn gevoerd door de betrokken partijen. Wij lopen hierna de belangrijkste onzekerheden en risico's langs.

Onzekerheid start dienstverlening
De treinen die met een maximale snelheid van 250 km/uur voor het binnenlands vervoer (Amsterdam–Rotterdam–Breda) zullen worden ingezet, zijn waarschijnlijk niet tijdig beschikbaar. Daar komt bij dat de tijdige beschikbaarheid van de 300 km/uur-treinen voor het internationale traject nog onzeker is. Ook is nog niet zeker of het tijdelijke materieel dat bij de beoogde start van het vervoer met 160 km/uur in december 2007 moet worden ingezet, aan de (brandveiligheids)eisen zal voldoen.

Risico's voor kwaliteit dienstverlening
Er bestaat twijfel over de punctualiteit van het vervoer over de HSL-Zuid, als gevolg van de aansluitingen op het bestaande railnet. Dit blijkt uit een onderzoek van ProRail uit 2006. Hier speelt een dilemma: als ervoor gekozen wordt de punctualiteit van het HSL-vervoer maximaal te bevorderen, zal het railvervoer op het bestaande railnet mogelijk te maken krijgen met meer vertragingen.
Een tweede punt waarop de kwaliteit van de HSL-Zuidverbinding in het geding is betreft de reistijden. Op het traject Amsterdam–Brussel zullen deze langer zijn dan bij het sluiten van de concessieovereenkomst werd verondersteld, omdat de rijtijden in België verkeerd zijn berekend. Ook de bediening van Den Haag en Breda wijkt af van de concessieovereenkomst. Tussen Den Haag en Breda zullen vier treinen per dag meer gaan rijden (in beide richtingen), maar tussen Breda en Brussel zullen twaalf treinen per dag mínder gaan rijden (in beide richtingen).
Voordat het vervoer van start gaat moeten nog diverse overeenkomsten

gesloten worden. Een belangrijke overeenkomst is die tussen de HSA en de Belgische spoorwegen, de NMBS. Als deze overeenkomst niet tot stand komt, staat de bediening van Breda en Den Haag opnieuw ter discussie.[4]

Financiële risico's
Er moet rekening gehouden worden met (veel) lagere reizigersaantallen dan door HSA bij het sluiten van de concessieovereenkomst werd verondersteld. Mede daardoor zal HSA mogelijk een verliesgevende onderneming zijn, waardoor ook de continuïteit van het vervoer door HSA niet is gewaarborgd.
De faillissementsverzekering voor HSA voor de exploitatiefase is nog niet afgesloten.

Door de vertraagde oplevering van de infrastructuur zal de Staat de maandelijkse vergoeding van HSA voor het gebruik van het HSL-spoor pas later gaan ontvangen: niet vanaf 1 april 2007 maar op zijn vroegst vanaf 1 oktober 2008. De Staat derft daardoor in de periode tot en met 2012 € 222,4 miljoen aan inkomsten (prijspeil 2000). Pas vanaf 2022 kan een financieel voordeel ontstaan.
Er moet daarnaast rekening mee worden gehouden dat de hoogte van de overeengekomen gebruiksvergoeding niet in stand blijft. HSA kan verlaging van de gebruiksvergoeding vragen omdat de Franse vervoerder SNCF slechts tien treinen per dag naar Parijs wil laten rijden. HSA kan bovendien een verlaging van de gebruiksvergoeding eisen vanwege het voorlopige compromis over de bediening van Breda en Den Haag en de langere rijtijden in België (zie hiervoor).
Als gevolg van het uitstel van de oplevering van de infrastructuur kunnen ook nog andere schadeclaims van HSA worden verwacht.

Risico's voortvloeiend uit kwaliteit infrastructuur
Na oplevering van de infrastructuur kunnen zich «restrisico's» manifesteren. Deze kunnen: (a) een permanent effect hebben op de beschikbaarheid van de infrastructuur (bijvoorbeeld drukgolven in tunnels waardoor een snelheidsbeperking wordt opgelegd), (b) tijdelijke gevolgen hebben voor de beschikbaarheid (bijvoorbeeld onvoorziene horizontale grondzetting waardoor reparatiewerkzaamheden moeten worden uitgevoerd) of (c) overlast veroorzaken voor de omgeving (bijvoorbeeld trillingshinder voor omwonenden).
ProRail, dat in de exploitatiefase verantwoordelijk wordt voor het beheer van de infrastructuur, zal met deze restrisico's te maken krijgen.

2.3.2 Risicobeheersing

Functioneerde de risicobeheersing bij de aanleg van de HSL-Zuid nog goed (zie § 2.2.2), bij de exploitatie is dit niet het geval. Het gaat dan om de manier waarop het Ministerie van VenW is omgegaan met de problemen die ontstonden rond het vervoerscontract met HSA. Deze problemen zijn onvoldoende planmatig aangepakt. Het risicomanagement voldeed niet aan de basiseisen die daaraan mogen worden gesteld.

Eenzijdig juridische invalshoek
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. De verantwoordelijkheid voor gewijzigde

[4] De Staat behoudt in dat geval een claim op België in verband met de langere rijtijden op Belgisch grondgebied.

omstandigheden, zoals het niet-bereiken van overeenstemming met de Belgische vervoerder NMBS, werden door het ministerie bij HSA gelegd. Ook de inschatting dat HSA mogelijk een zwaar verliesgevende onderneming zou zijn, leidde niet tot een gewijzigde aanpak. Daarbij speelde mee bij dat HSA weigerde inzage te geven in haar bedrijfsgegevens en dat het Ministerie van VenW beducht was voor het verlenen van ongeoorloofde staatssteun.

Basiseisen voor risicomanagement niet gevolgd
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.

Aanbeveling
Wij bevelen de minister van VenW aan zo spoedig mogelijk een risicomanagementsysteem voor de exploitatiefase te ontwikkelen. Daarin zou in ieder geval een actueel en integraal beeld van alle risico's moeten worden bijgehouden en vastgelegd. Tevens zou een lijst van beheersmaatregelen (voorzien van een planning en met verantwoordelijk probleemhouders) moeten worden opgesteld om risico's waar nodig te verkleinen.

2.3.3 Informatievoorziening Tweede Kamer

De Tweede Kamer heeft doorgaans tijdig juiste en volledige informatie gekregen over ontwikkelingen rond de vervoersconcessie. De minister van VenW heeft echter de risico's voor de exploitatiefase onvoldoende in beeld gebracht.

Informatie over vervoersrisico's
De Tweede Kamer heeft van de minister van VenW met regelmaat informatie ontvangen over de meningsverschillen tussen HSA en SNCF respectievelijk NMBS en over de problemen rond bestelling van treinen door HSA. Daarbij heeft de minister de verantwoordelijkheid voor de problemen stelselmatig bij HSA gelegd («contract is contract»). Het ministerie hield geen actueel risicoregister voor de exploitatiefase bij. Aan de Tweede Kamer is in de voortgangsrapportages nauwelijks gerapporteerd over de risico's die voor de Staat verbonden waren aan de vervoersconcessieovereenkomst.

Verder is de Tweede Kamer niet geïnformeerd over de sombere prognoses van ProRail voor de punctualiteit van de HSL-Zuid als gevolg van de knelpunten op het bestaande railnet. Ook de minister zelf is hiervan, voor zover wij konden nagaan, niet op de hoogte gesteld. Wij vinden dat het departement de minister (en via haar de Tweede Kamer) hierover had moeten inlichten.

Informatie over financiële risico's
Of de Tweede Kamer voldoende op de hoogte is gesteld van de sombere financiële vooruitzichten van HSA konden wij niet nagaan, omdat Kamer

en minister hierover in beslotenheid met elkaar hebben gesproken. Van deze overleggen vindt geen verslaglegging plaats.

Aanbeveling
Wij bevelen de minister van VenW aan om in toekomstige voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer te rapporteren over de precieze maatregelen die hij heeft getroffen om de risico's voor de exploitatiefase te beheersen.

3 REACTIE MINISTER EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

3.1 Reactie minister

De minister van VenW heeft op 5 juni 2007 op het onderzoek gereageerd. Hieronder volgt een verkorte weergave van zijn opmerkingen. De integrale reactie is te vinden op onze website: www.rekenkamer.nl.

3.1.1 Algemeen

De minister heeft met waardering kennisgenomen van ons rapport, dat naar zijn mening een uitputtend beeld geeft van de problematiek rond de contracten en de risico's van de HSL-Zuid.

3.1.2 Reactie op de aanbevelingen

Evaluatie contracteringswijze
De minister onderschrijft onze aanbeveling om de keuze voor openbare aanbesteding aan marktpartijen, zoals die bij de HSL-Zuid is gemaakt, kritisch te evalueren met het oog op toekomstige complexe infrastructuurprojecten. Hij is in overleg met zijn collega van Financiën om te bezien hoe vanuit de rijksoverheid verdere invulling kan worden gegeven aan publiek-private samenwerking. De Kamer zal daarover na het zomerreces worden geïnformeerd. Uit het dossier van de HSL-Zuid is volgens de minister duidelijk naar voren gekomen dat «design, built, finance and maintain-contracten»[5] 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.
Bij toekomstige contracten zal nadrukkelijk gekeken moeten worden naar de aard van de werkzaamheden en de contractvorm die daar het best bij past. Zo is een ontwikkelingstraject als de upgrade ERTMS het beste te realiseren in een contractvorm met «incentives» voor beide partijen en waarbij risico's gezamenlijk worden gedragen. Het in maart 2007 afgesloten meerwerkcontract met Infraspeed is vanuit die gedachte opgezet.

Eenduidige integrale aansturing
Ook onze aanbeveling om te zorgen voor een eenduidige integrale aansturing wordt vanuit het ministerie gedeeld. Deze aanbeveling is voor de HSL-Zuid al ter harte genomen. Het project is onder de sturing geplaatst van de DG-RWS. De minister heeft de Tweede Kamer hierover bij brief van 15 mei 2007 geïnformeerd.

Risicomanagementsysteem voor exploitatiefase
De minister onderschrijft de noodzaak om zo snel mogelijk een risicomanagementsysteem voor de exploitatiefase van het project HSL-Zuid te ontwikkelen. Op dit moment wordt gewerkt aan de opstelling van een integrale, kwantitatieve risicoanalyse waarin alle aspecten van het project zijn meegenomen. De uitkomsten van deze analyse zullen medebepalend zijn voor het go/no go-besluit dat de minister in september moet nemen over de start van het vervoer met 160 km/uur.

In reactie op onze aanbeveling om in toekomstige voortgangsrapportages te rapporteren over de precieze maatregelen die zijn getroffen om de risico's in de exploitatiefase te verminderen, geeft de minister aan dat hij de kwaliteit en de actualiteit van de rapportages verder wil verbeteren.

[5] Dit zijn contracten waarin marktpartijen het ontwerp, de bouw, de financiering en het onderhoud van een project voor hun verantwoordelijkheid nemen.

3.1.3 Reactie op een aantal conclusies

Contracteringsstrategie (§ 2.1)
Onze conclusie dat de gekozen contracteringsstrategie het adequaat managen van risico's en tegenvallers sterk heeft bemoeilijkt, deelt de minister niet volledig. Wel stelt hij vast dat het project vanaf het begin sterk is gedomineerd door contractuele mijlpalen. Aan het niet-halen van deze mijlpalen waren aanzienlijke financiële consequenties verbonden, vanwege de sterke onderlinge afhankelijkheden tussen de contracten. De minister heeft de Tweede Kamer toegezegd terug te komen op de lessen die hij uit de contractering bij de HSL-Zuid heeft getrokken.

Ontwikkeling risico's aanlegfase (§ 2.2.1)
Onze constatering dat de financiële risico's altijd uit publieke middelen zullen worden gefinancierd – omdat NS 100% eigendom is van de Staat – is op zichzelf juist, vindt de minister. Hij tekent echter aan dat de keuze voor HSA tot stand is gekomen in een Europese aanbestedingsprocedure waaraan ook andere, buitenlandse bieders deelnamen. Bij de keuze voor HSA is dit aspect expliciet meegenomen en met de Kamer besproken.

De minister onderkent het in ons onderzoek gesignaleerde planningsrisico dat voortvloeit uit het combineren van testritten en commercieel vervoer. Daarom heeft hij in zijn brief van 15 mei 2007 aan de Kamer gemeld dat hij op het zuidelijke tracé een combinatie van rijden en testen niet wenselijk vindt. De minister heeft besloten voorrang te geven aan onbelemmerd bouwen en testen op dit tracé. Hij streeft ernaar dat HSA vanaf december 2007 op het noordelijke tracé van start kan gaan met een uurdienst van 16 uur op werkdagen.
Voor de reparatiewerkzaamheden aan de geluidsschermen in Noord-Brabant is een uitvoeringsmethode gekozen die niet belemmerend is voor de geplande testactiviteiten op het zuidelijke tracé. Mogelijk worden de reparatiewerkzaamheden na december 2007 afgerond.

Ontwikkeling risico's exploitatiefase (§ 2.3.1)
In reactie op onze conclusie dat de punctualiteit van het vervoer over de HSL-Zuid twijfelachtig is, als gevolg van de aansluitingen op het bestaande railnet, geeft de minister aan dat voor de punctualiteit van het vervoer over de HSL-Zuid geen norm is gesteld die hoger ligt dan de punctualiteit op het bestaande railnet. Het door ons aangehaalde rapport van ProRail geeft aan dat er negatieve effecten voor de punctualiteit van het reguliere treinverkeer kunnen optreden indien het hogesnelheids-vervoer absolute prioriteit zou krijgen. Een dergelijke absolute prioriteit is echter volgens de minister niet aan de orde.

De minister onderschrijft onze conclusie dat er nog een samenwerkings-overeenkomst moet worden gesloten tussen HSA en de NMBS. Op korte termijn zal daartoe overleg plaatsvinden tussen de betrokken partijen. De minister heeft goede hoop dat dit overleg zal slagen.

Over de financiële risico's geeft ons onderzoek aan dat de Staat tot 2012 € 222,4 miljoen aan inkomsten derft en dat pas vanaf 2022 een financieel voordeel kan ontstaan. De minister merkt hierbij op dat – uitgaande van het binnen de rijksoverheid gehanteerde kasstelsel en de aanname dat na de concessieperiode van HSA geen nieuwe concessie met exclusieve rechten kan worden verleend – er tot 2012 weliswaar minder inkomsten zullen zijn, maar dat over de gehele concessieperiode van vijftien jaar grotendeels sprake is van een verschuiving van inkomsten.

Risicobeheersing exploitatiefase (§ 2.3.2)
Onze constatering dat het beheer van de concessieovereenkomst juridisch was gericht vanuit het uitgangspunt «contract is contract» is juist, aldus de minister. Deze strategie is na consultatie van de Landsadvocaat en in overleg met de Tweede Kamer om een aantal redenen gekozen: (1) om contractpartij HSA te dwingen om haar verantwoordelijkheden zoals het bestellen van de treinen na te komen; (2) om te voorkomen dat de Nederlandse Staat de verdenking van staatssteun op zich zou laden en (3) om aanbestedingsrechtelijke risico's te vermijden. Tussentijdse aanpassing van het contract zonder een onderbouwde externe oorzaak zou grote juridische risico's met zich hebben meegebracht.

Informatievoorziening Tweede Kamer exploitatiefase (§ 2.3.3)
Over onze conclusie dat de Tweede Kamer in de voortgangsrapportages nauwelijks is geïnformeerd over de risico's bij het vervoer merkt de minister op dat in alle voortgangsrapportages kwalitatief is ingegaan op actuele ontwikkelingen in het vervoerdossier. Zowel de vertraging bij de aanpassing van de Thalys-treinen, de vertraging bij de levering van de V250-treinen, als de problemen rond de samenwerkingsovereenkomst tussen HSA en NMBS zijn in de rapportages opgenomen. Wel onderkent de minister dat de risicobeheersing en de kwantificering van risico's voor de exploitatiefase een aandachtspunt vormen. De minister is hiermee al op een aantal terreinen mee aan de slag gegaan (zie hiervoor: integrale aansturing project en uitbreiding risicomanagementsysteem).

De minister is het niet eens met onze conclusie dat de Tweede Kamer had moeten worden geïnformeerd over de sombere prognoses van ProRail voor de punctualiteit van de HSL-Zuid als gevolg van de knelpunten op het bestaande railnet. Hij herhaalt in dit verband dat voor de punctualiteit van het vervoer over de HSL-Zuid geen norm is gesteld die hoger ligt dan de punctualiteit op het bestaande railnet.

3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij stellen met genoegen vast dat de minister van VenW de conclusies van ons onderzoek op hoofdlijnen onderschrijft en al onze aanbevelingen overneemt.

De minister heeft een afwijkend oordeel over de vraag of de Tweede Kamer geïnformeerd had moeten worden over de uitkomsten van het onderzoek van ProRail naar de punctualiteit van de HSL-Zuid.
Wij merken hierbij op dat de vraag of de hogesnelheidstreinen op het Nederlandse deel van de spoorlijn op tijd rijden, afhangt van drie factoren:
1. de vervoersprestaties die HSA levert;
2. de beschikbaarheid van de nieuwe infrastructuur, te garanderen door Infraspeed;
3. de beschikbaarheid van het bestaande spoor waarvan de HSL-Zuid gebruikmaakt. Deze beschikbaarheid moet worden gegarandeerd door de Staat en namens haar door ProRail.

Het is juist dat voor de punctualiteit van de HSL-Zuid geen norm is gesteld die hoger ligt dan voor het bestaande railnet. Wij stellen echter vast dat in de contracten met HSA en Infraspeed wel degelijk extra hoge eisen op het gebied van de punctualiteit zijn opgenomen. Van de binnenlandse treinen mag 95% niet meer dan drie minuten te laat arriveren door toedoen van HSA. Van de internationale treinen mag 95% niet meer dan vijf minuten te laat arriveren door toedoen van HSA. Indien HSA niet aan de contractueel

vastgelegde punctualiteitseisen voldoet, kan de Staat een boete opleggen. Voor de reguliere NS-treinen geldt dit niet. HSA moet de reiziger bovendien een vergoeding geven bij vertraging van meer dan 15 minuten voor binnenlands vervoer en bij vertraging van meer dan 30 minuten voor internationaal vervoer (zie verder bijlage 2 van deel II).
Verder is in het contract met Infraspeed vastgelegd dat de HSL-spoorlijn voor 99,46% van de tijd beschikbaar moet zijn. De hoogte van de vergoeding die Infraspeed ontvangt is afhankelijk van de daadwerkelijke beschikbaarheid. Er vindt een korting plaats als de overeengekomen norm niet wordt gehaald.

Gezien de hoge punctualiteitseisen in de contracten met Infraspeed en HSA, waarover door de minister is gecommuniceerd met de Tweede Kamer, vinden wij de conclusie dat de HSL-Zuid waarschijnlijk niet punctueler zal zijn dan het bestaande treinverkeer een belangwekkend feit. Er is een groot financieel belang gemoeid met de contracten die met Infraspeed en HSA zijn gesloten. Vertraging van de hogesnelheidstreinen zal daarom snel aanleiding geven tot geschillen over de oorzaak en de daarmee samenhangende financiële gevolgen.
In de concessieovereenkomst is bepaald dat HSA geen gebruiksvergoeding verschuldigd is voor treinpaden die zij niet kan gebruiken door het niet beschikbaar zijn van de infrastructuur in Nederland of bij defecten die een vertraging van meer dan tien minuten veroorzaken. HSA kan bovendien wijziging van de overeenkomst vragen indien, na aanvang van de dienstverlening, de infrastructuur ernstig tekortschiet of de afgesproken kwaliteitscriteria vanwege externe factoren structureel onhaalbaar zijn. Wij raden de minister daarom aan – ook vanwege de mogelijke financiële gevolgen – om de uitkomsten van de studie van ProRail naar de punctualiteit van de HSL-Zuid te betrekken bij de op te stellen risicoanalyse voor de exploitatiefase.

BIJLAGE

OVERZICHT VAN BELANGRIJKSTE CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN TOEZEGGINGEN

Plaats in deel I	Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen	Nawoord
§ 2.1	Beheersing risico's en tegenvallers bemoeilijkt door contracteringswijze.	Evaluatie uitvoeren naar voor- en nadelen van gekozen contracteringswijze.	Minister neemt aanbeveling over en zal Tweede Kamer na de zomer informeren.	
§ 2.1	Onvoldoende integrale aansturing als gevolg van interne verantwoordelijkheidsverdeling VenW.	Bij infrastructuurprojecten kiezen voor integrale aansturing.	Aanbeveling is uitgevoerd.	
§ 2.2	Financiële risico's aanlegfase: verwacht beslag op risicoreservering afgenomen van € 679 miljoen (2002) naar € 495 miljoen (2006).		Door meerwerk ERTMS en claimafhandeling Infraspeed is verwachte beslag op risicoreservering begin 2007 toegenomen.	
§ 2.2	Planningsrisico aanlegfase: aanzienlijke kans op extra vertraging start commercieel personenvervoer.		Start vervoer op zuidelijk tracé uitgesteld.	
§ 2.2	Risicobeheersing aanlegfase: goed systeem risicomanagement bij projectdirectie HSL-Zuid. Planningsgevolgen ERTMS lange tijd onvoldoende onderkend.			
§ 2.2	Informatievoorziening aanlegfase: geen aanwijzingen dat Tweede Kamer niet tijdig, juist of volledig is geïnformeerd. Informatie aan Kamer in februari 2007 over kans op extra vertraging niet optimaal.			
§ 2.3	Veel risico's en onzekerheden voor exploitatiefase: • onzekerheid over start dienstverlening; • kwaliteit dienstverlening onder druk; (punctualiteit, reistijden, bediening Breda en Den Haag) • financiële risico's (continuïteit HSA onzeker, gebruiksvergoeding pas vanaf oktober 2008, hoogte gebruiksvergoeding onzeker); • restrisico's infrastructuur.		Minister geeft aan dat voor punctualiteit HSL-Zuid geen norm is gesteld die hoger ligt dan op het bestaande railnet.	Staat kan financiële schade ondervinden van vertraging hogesnelheidstreinen als gevolg van aansluitingen op bestaand spoor. Wij raden aan studie ProRail bij risicoanalyse te betrekken.
§ 2.3	Risicobeheersing exploitatiefase: problemen onvoldoende planmatig aangepakt. Risicomanagement voldoet niet aan basiseisen.	Risicomanagementsysteem voor exploitatiefase ontwikkelen. Daarin actueel en integraal beeld van alle risico's bijhouden en lijst van beheersmaatregelen opstellen om risico's waar nodig te verkleinen.	Risicomanagementsysteem wordt opgesteld.	

Plaats in deel I	Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen	Nawoord
§ 2.3	Tweede Kamer doorgaans tijdig, juist en volledig geïnformeerd over ontwikkelingen rond vervoersconcessie. Maar: risico's voor exploitatiefase onvoldoende door minister in beeld gebracht. En: minister en Kamer niet geïnformeerd door departement over sombere prognose voor punctualiteit HSL.	Aan Tweede Kamer rapporteren over risico's voor de exploitatiefase en de maatregelen die zijn getroffen om deze risico's te beheersen (risicomanagement).	Minister wil voortgangsrapportages aan Tweede Kamer verbeteren.	

DEEL II
ONDERZOEKSBEVINDINGEN

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

Op 25 januari 2007 heeft de Tweede Kamer de Algemene Rekenkamer verzocht onderzoek te doen naar financiële en planningstechnische tegenvallers en risico's bij het project Hogesnelheidslijn-Zuid (HSL-Zuid). Het project behelst de aanleg en exploitatie van een snelle spoorverbinding tussen de Randstad en Parijs. Op 8 februari heeft de Algemene Rekenkamer ingestemd met het verzoek van de Tweede Kamer. Het onderzoek is vervolgens uitgevoerd tussen 12 februari en 6 april 2007.

De problemen die eind 2006 ontstonden bij de invoering van een nieuwe versie van het nieuwe treinbeveiligingssysteem voor de HSL-Zuid, het «European railtraffic management system» (ERTMS), vormden de directe aanleiding voor het verzoek van de Tweede Kamer. De problemen hebben gevolgen gehad voor zowel de planning als de kosten van het HSL-project:

- Het vervoer over de HSL-Zuid met een snelheid van 300 km/uur, dat gepland was per 1 april 2007, zal op zijn vroegst pas op 1 oktober 2008 kunnen aanvangen. Ook het vervoer over de nieuwe infrastructuur met 160 km/uur is vertraagd en zal op zijn vroegst in december 2007 van start kunnen gaan.
- De problemen rond het nieuwe beveiligingssysteem heeft meerkosten voor het HSL-project tot gevolg gehad. Daarnaast leidt de vertraagde start van het commercieel vervoer tot een forse inkomstenderving voor de Staat in de periode 2007–2012.

Naar aanleiding van deze onvoorziene tegenvallers wil de Tweede Kamer enkele vragen beantwoord hebben (zie hierna).

1.2 Probleemstelling en opzet onderzoek

De belangrijkste vragen van de Tweede Kamer luiden:[6]

- Welke tegenvallers hebben zich in het project HSL-Zuid sinds 2002 voorgedaan, en welke risico's zijn of worden voorzien?
- Hoe worden de risico's beheerst?
- Is de Tweede Kamer tijdig, juist en volledig over tegenvallers en risico's geïnformeerd?

Voor de beantwoording van de vragen over de tegenvallers, de risico's en beheersing daarvan hebben wij gesprekken gevoerd met medewerkers van de projectdirectie HSL-Zuid, het directoraat-generaal Rijkswaterstaat, het directoraat-generaal Personenvervoer (DGP) en de auditdienst van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW). Daarnaast hebben we uitgebreid dossieronderzoek verricht bij de projectdirectie HSL-Zuid en bij DGP. Ook hebben we kennisgenomen van de feitenreconstructie die de parlementaire werkgroep Vervoer HSL-Zuid op 15 februari 2007 aan de minister van VenW heeft aangeboden. Verder hebben we gebruikgemaakt van de feitenreconstructie over ERTMS, die door het Ministerie van VenW is opgesteld.
Voor de beantwoording van de vraag naar de juistheid, volledigheid en tijdigheid van de informatieverstrekking aan de Tweede Kamer hebben we relevante voortgangsrapportages, brieven en rapportages aan de Tweede Kamer bestudeerd, alsmede de verslagen van overleggen in de Tweede Kamer. Gelet op de omvang van dit dossier en de beperkte onderzoekstijd volstaan wij bij dit onderdeel van het onderzoek met bevindingen op

[6] Bijlage 1 bevat een volledig overzicht van de onderzoeksvragen die de Tweede Kamer bij haar verzoek heeft geformuleerd.

hoofdlijnen. Het in detail toetsen van alle informatie aan de Tweede Kamer zou meer tijd hebben gevergd.[7]

1.3 Leeswijzer

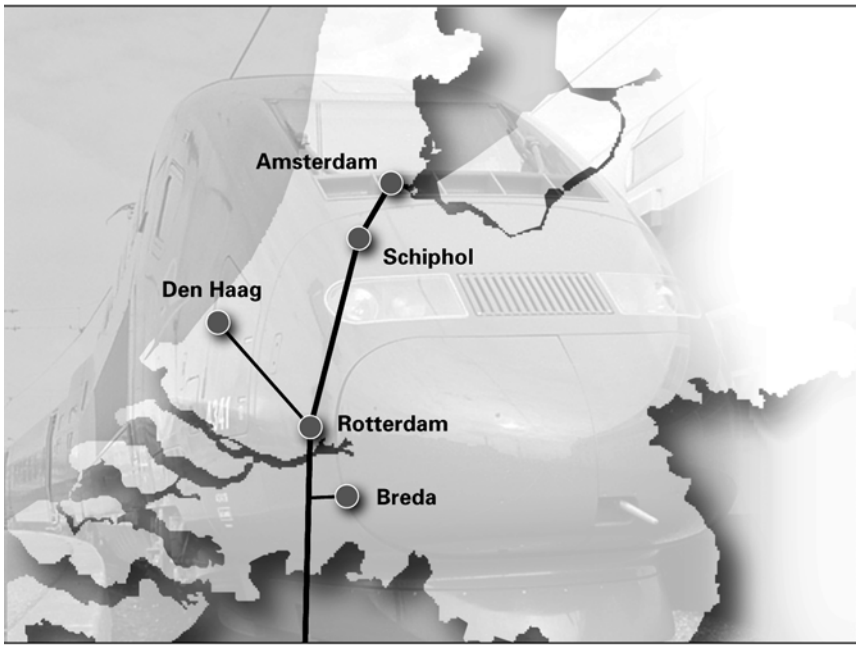
In het volgende hoofdstuk schetsen wij in kort bestek de achtergrond van het project HSL-Zuid. In hoofdstuk 3 presenteren we onze analyse van de risico's en de beheersing daarvan tijdens de aanleg van de HSL-infrastructuur. Hoofdstuk 4 bevat de resultaten van ons onderzoek naar de exploitatie van de HSL-Zuid. Beide hoofdstukken besluiten we met een beschouwing over de informatievoorziening aan de Tweede Kamer.

[7] Toetsing van de informatieverstrekking aan de Tweede Kamer op tijdigheid, juistheid en volledigheid wordt bemoeilijkt door het feit dat de Tweede Kamer enkele malen in beslotenheid met de minister van VenW over de HSL-Zuid heeft vergaderd. Van deze vergaderingen is geen verslag gemaakt. Wij hebben de «speaking notes» voor deze vergaderingen bestudeerd, zoals die door het departement aan de minister zijn aangeleverd. Of de minister deze tekst ook daadwerkelijk heeft uitgesproken is echter niet zeker.

2 HET PROJECT HSL-ZUID

De HSL-Zuid is een groot infrastructuurproject dat valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van VenW. In 1997 stemde de Tweede Kamer in met de planologische kernbeslissing (PKB) over het project. Daarmee werd formeel besloten tot de aanleg van de hogesnelheidslijn. In 1998 werd het Tracébesluit vastgesteld.
Het project heeft als hoofddoel een spoorlijn te maken waarover treinen met snelheden van maximaal 300 km/uur kunnen rijden tussen Amsterdam en Parijs. De HSL-Zuid maakt deel uit van het Europese netwerk van hogesnelheidslijnen.

Figuur 1 Traject van de HSL-Zuid



Voor de aanleg en de onderhoud van de infrastructuur en de exploitatie van de lijn heeft de Staat contracten afgesloten met private partijen. Hiertoe is het project gesplitst in drie onderdelen:

- *Onderbouw:* dit onderdeel betreft de aanleg van de fundering voor de bovenbouw van de HSL, alsmede de bruggen en tunnels op het tracé.
- *Bovenbouw:* dit onderdeel betreft de aanleg van de rails, de bovenleidingen en transformatorstations, het communicatie-, beveiligings- en signaleringssysteem, de voorzieningen in de tunnelgebouwen, noodvoorzieningen en ventilatiesystemen in tunnels.
- *Vervoer:* dit onderdeel betreft het gebruik van de infrastructuur door de exploitant.

De *onderbouw* is, na moeizame onderhandelingen, in juli 2000 gegund via zeven contracten. Er zijn vijf regionale contracten gesloten voor de verschillende tracédelen en daarnaast twee afzonderlijke contracten voor de boortunnel Groene Hart en de aansluitingen op het bestaande spoor.

De Staat contracteerde in 2001 het consortium Infraspeed[8] voor het ontwerpen, aanleggen, financieren en de komende 25 jaar onderhouden van de *bovenbouw*. Hierbij is gekozen voor een «design, build, finance and maintain»-contract. Dit is een innovatieve contractvorm, waarbij de

[8] Dit consortium, opgericht in 1999, bestaat uit Fluor Infrastructure BV, Siemens Nederland NV, Koninklijke BAM groep NV, Innisfree Ltd. en HSBS Infrastructure Ltd.

aannemer (in casu Infraspeed) in beginsel alle risico's draagt die voortvloeien uit het ontwerp, de aanleg, het onderhoud en de financiering, tenzij is bepaald dat risico's voor rekening van de Staat komen. In het contract, dat loopt van 2006 tot 2031, garandeert Infraspeed een beschikbaarheid van de lijn voor 99,46% van de tijd. Gedurende de looptijd van het contract betaalt de Staat aan Infraspeed jaarlijks een bedrag voor het beschikbaar stellen van de bovenbouw van de HSL-Zuid. Infraspeed verdient hieruit de investeringen die Infraspeed heeft gedaan voor de aanleg van de bovenbouw terug. De hoogte van de vergoeding is afhankelijk van de daadwerkelijke beschikbaarheid: als de beschikbaarheid van 99,46% niet wordt gehaald, vindt een korting plaats.[9]

Voor de *exploitatie* van de HSL is een concessie van de Staat nodig. De exploitatierechten zijn voor een periode van vijftien jaar gegund aan High Speed Alliance (HSA), een samenwerkingsverband van NS (90%) en KLM (10%). De exploitatieperiode gaat in op de aanvangsdatum (volgens de huidige planning 1 oktober 2008).

2.1 Organisatie van het project

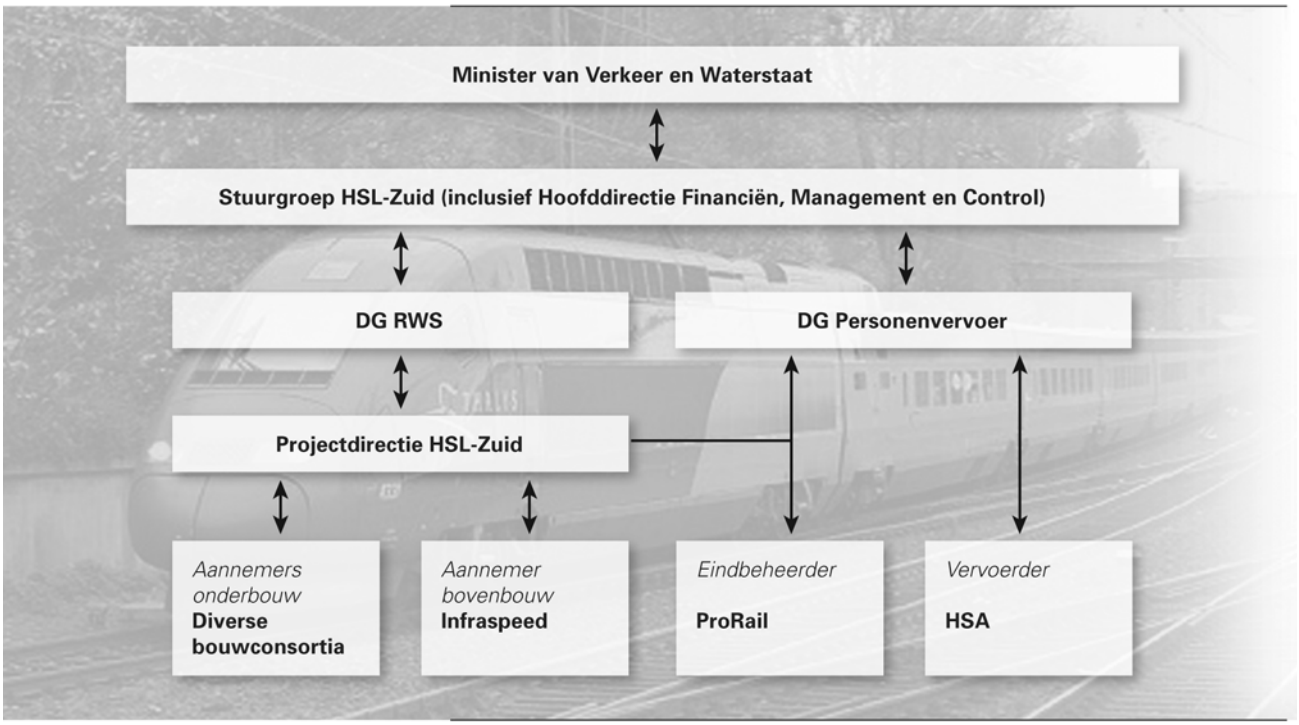
Taken en verantwoordelijkheden
De verantwoordelijkheid voor het project HSL-Zuid is sinds 2002[10] binnen het Ministerie van VenW over twee directoraten-generaal verdeeld:

- Het directoraat-generaal Rijkswaterstaat (RWS) is verantwoordelijk voor de aanleg van de onderbouw en de bovenbouw van de HSL-Zuid en voor de aansluiting op het bestaand spoor.
- Het directoraat-generaal Personenvervoer (DGP) is in de aanlegperiode verantwoordelijk voor de noodzakelijke aanpassingen in wet- en regelgeving zoals de aanpassing Spoorwegwet. In de exploitatiefase is DGP belast met het beheer van de vervoersconcessie met HSA en het beheer van de infrastructuur (namens DGP: ProRail).

Bij de overgang naar de exploitatiefase moet de overdracht van de infrastructuur aan de toekomstige beheerder ProRail worden geregeld.

[9] Zie hierover ons onderzoek *Nieuwe financiële instrumenten in publiek-private samenwerking* (Algemene Rekenkamer, 2002).
[10] Deze verdeling van taken en bevoegdheden is vastgelegd in een protocol van 4 maart 2002. Vóór 2002 was er een projectorganisatie, een samenwerkingsverband van DGP, RWS, NS-RIB en DHV, Deze projectorganisatie viel onder DGP.

Figuur 2 Organisatieschema



Risicomanagement
Op het project HSL-Zuid is het *Beheersmodel grote projecten van RWS* van toepassing verklaard. Dit model bevat richtlijnen voor eenduidige beheersing en voor informatievoorziening aan de Tweede Kamer conform de Regeling grote projecten. Zo stelt het model eisen aan het risicomanagement van de projectdirectie. Er moet sprake zijn van een systeem van risicomanagement, een kwantitatieve rapportage over alle risico's dat per kwartaal wordt geactualiseerd, een rapportage aan de directeur-generaal (DG) over de belangrijkste risico's, audits en second opinions. Deze aanpak is door RWS in oktober 2005 verplicht gesteld voor alle grote projecten.
Het zwaartepunt van het risicomanagement is bij het project HSL-Zuid neergelegd bij de projectdirectie (zie voor een nadere uitleg hierover hoofdstuk 3, § 3.3).

Sturing
Een belangrijk instrument voor de integrale sturing van het project door DGP en RWS vormt de Stuurgroep HSL-Zuid, waarin behalve RWS en DGP ook de Hoofddirecteur Financiën, Management en Control (FMC) en de hoofdingenieur-directeur van de projectdirectie HSL-Zuid zitting hebben. Omdat de verantwoordelijkheid voor de aanleg en exploitatie van de HSL-Zuid verdeeld is over twee DG's én omdat de aanlegfase geleidelijk overgaat naar de exploitatiefase, is afstemming nodig. In de Stuurgroep worden vraagstukken behandeld en worden besluiten voorbereid waarvoor afstemming met DGP en/of FMC noodzakelijk is.
Op basis van verslagen van de Stuurgroep in de periode 2002 tot begin 2007 hebben we geconstateerd dat de Stuurgroep vooral als platform voor informatie-uitwisseling functioneert, en minder als sturend orgaan voor het project. Dit strookt met de bevindingen van Lloyds Register en

E. Horvat Consultants (hierna LREHC; tevens auditor voor de projectdirectie HSL-Zuid), dat begin 2006 signaleerde dat de aansturing onvoldoende integraal was.[11]

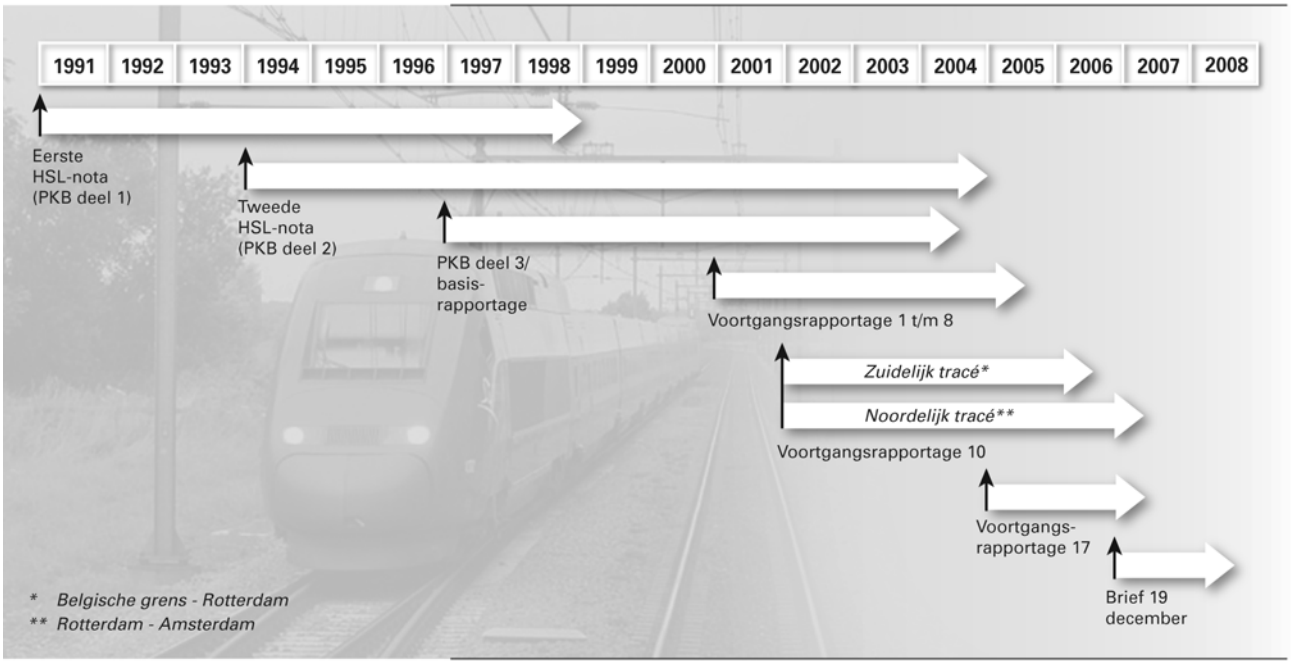
Actuele situatie
Begin 2007 heeft de secretaris-generaal (SG) van het Ministerie van VenW besloten de aansturing van het project door de Stuurgroep te versterken:

- De Stuurgroep HSL-Zuid is in augustus 2006 uitgebreid met de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) en ProRail. Begin 2007 is de Stuurgroep verder uitgebreid met de bedrijven Infraspeed en HSA. Aanleiding voor deze laatste uitbreiding vormden de problemen bij de invoering van het beveiligingssysteem ERTMS en de daaruit voortvloeiende vertraging voor de start van het commercieel vervoer.
- Er is een taskforce ingesteld die zich zal richten op de risico's van de implementatie van ERTMS.

2.2 Planning en budget

In de voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer over het project HSL-Zuid is informatie opgenomen over de planning en het budget. We hebben de ontwikkeling van de planning samengevat in figuur 3.

Figuur 3 Verwachte aanvangsdatum vervoer



Oorspronkelijk was de planning om de HSL in 1998–1999 gereed te hebben. De onderhandelingen met België zijn een belangrijke factor geweest voor het opschuiven van de aanvangsdatum. 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.

[11] Notitie «Beeld RWS, DGP en Stuurgroep HSLz ten aanzien van het project en de projectorganisatie HSLz». LREHC, 4 januari 2006.

Het budget bedroeg in de planologische kernbeslissing deel 3 (1997) € 3,4 miljard exclusief btw (prijspeil 1995). Eind 2006 (voortgangsrapportage 20) bedroeg het projectbudget € 6,3 miljard exclusief btw (prijspeil 2006). Deze bedragen zijn niet onderling vergelijkbaar; er heeft prijsindexering op heeft plaatsgevonden. Bovendien zijn er in de loop der jaren extra bedragen aan het projectbudget toegevoegd, bijvoorbeeld voor het in combinatie uitvoeren van de aanleg van de HSL-Zuid en gedeelten van de verbreding van de A4. De voortgangsrapportages bieden een uitgebreid overzicht van de ontwikkeling van de verschillende uitgavenposten.

2.3 Eerder onderzoek Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft in de afgelopen jaren verscheidene onderzoeken over grote infrastructurele projecten – waaronder de HSL-Zuid – gepubliceerd:

- *Beleidsinformatie Betuweroute* (juni 2000)
- *Aanleg Betuweroute projectbeheersing en financiering* (november 2001)
- *Nieuwe financiële instrumenten in publiek-private samenwerking* (juli 2002)
- *Informatievoorziening grote projecten* (oktober 2002)
- *Risicoreservering Betuweroute en HSL-Zuid* (juni 2003)
- *Terugblik 2005; Risicoreservering Betuweroute en HSL-Zuid* (maart 2005)
- *Staat van de beleidsinformatie 2007* (mei 2007)

In het najaar van 2006 is daarnaast de (financiële) tegenvaller bij de aanleg van de onderbouw van de HSL-Zuid bij Rijpwetering onderzocht, ten behoeve van het rapport bij het jaarverslag van het Ministerie van VenW over 2006.

3 DE AANLEGFASE

3.1 Inleiding

De aanleg van de infrastructuur van de HSL-Zuid nadert zijn voltooiing. De zeven onderbouwcontracten zijn nagenoeg afgerond. Infraspeed – het consortium dat de bovenbouw heeft aangelegd en deze voor 25 jaar gaat exploiteren – heeft eind 2006 een *verklaring inzake de beschikbaarheid* gekregen waarin de Staat verklaart dat de aangelegde bovenbouw en de onderhoudsorganisatie voldoen aan de eisen van het contract.

De infrastructuur is nog niet volledig gereed voor de start van het vervoer. Er moeten door (onder andere) Infraspeed nog enige restpunten afgewerkt worden en verder moet het treinbeveiligingssysteem ERTMS nog opgewaardeerd worden naar de nieuwe Europese standaard (versie 2.3.0). De versie 2.3.0 maakte geen deel uit van het contract met Infraspeed uit 2001; er is op 30 maart 2007 een contract voor meerwerk met Infraspeed overeengekomen.

Wat de risicobeheersing betreft komt vanaf nu het zwaartepunt te liggen bij de tijdige oplevering van de infrastructuur en een goede overgang naar de exploitatiefase. Het beheer van de infrastructuur zal worden overgedragen van RWS aan ProRail. ProRail gaat in de exploitatiefase van de infrastructuur namens de Staat toezicht houden op Infraspeed om te beoordelen of Infraspeed zich houdt aan het contract.[12]

In dit hoofdstuk gaan we in op onderstaande Kamervragen:
- Hoe hebben de risico's op grond waarvan de risicoreservering in 2002 is ingesteld zich ontwikkeld? Hoe ziet het actuele risicoprofiel eruit? (§ 3.2)
- Hoe worden de opgetreden en thans bekende risico's door actoren in de projectstructuur beheerst? (§ 3.3)
- Is – gezien de beschikbare informatie binnen VenW over (potentiële) risico's en de beheersing ervan – de Tweede Kamer juist, tijdig en volledig geïnformeerd? Wat verklaart eventuele discrepanties tussen intern beschikbare informatie en de informatie aan de Tweede Kamer? (§ 3.4)

3.2 Risico's

3.2.1 Het beeld medio 2002

Een risicoprofiel is een grafische weergave van financiële risico's, waarbij ook de kans van optreden en de grootte van de schade die dat veroorzaakt is aangegeven.
Het risicoprofiel van de HSL-Zuid omvatte in juni 2002 een verzameling van circa 550 grote en kleine risico's. De totale verwachte extra uitgaven bedroegen in juni 2002 € 695 miljoen. Bovenop deze risico's was sprake van meerkosten in verband met prijsindexering (zie § 3.2.2).

Met inachtneming van het op dat moment resterende budget voor onvoorziene uitgaven (€ 16 miljoen), verwachtte het ministerie een beroep op de risicoreservering te moeten doen ten bedrage van € 679 miljoen, met een overschrijdingskans van 50% (Algemene Rekenkamer, 2003).

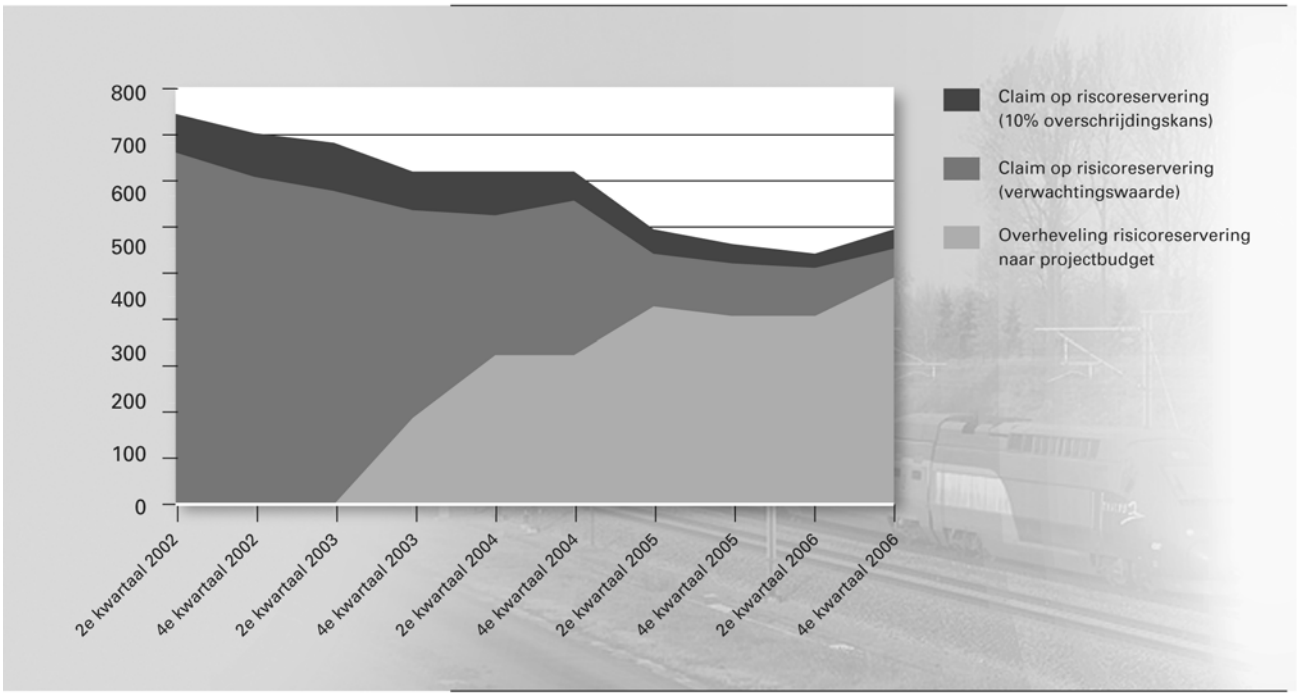
[12] In ons onderzoek *Nieuwe financiële instrumenten in publiek-private samenwerking* zijn we ingegaan op de risico's van de exploitatiefase (Algemene Rekenkamer, 2002).

Voor het vaststellen van de hoogte van de risicoreservering ging het ministerie niet uit van het bedrag van € 679 miljoen met een overschrijdingskans van 50%, maar van het bedrag van € 600 miljoen dat een overschrijdingskans kende van 90%.

3.2.2 Ontwikkelingen in het risicoprofiel: 2002–2006

We hebben het verwachte beroep op de risicoreservering uit 2002 van € 679 miljoen vergeleken met het risicoprofiel van eind 2006; zie figuur 4.

Figuur 4 Ontwikkeling risicoprofiel 2002-2006



We zien dat het verwachte beroep op de risicoreservering is gedaald van € 679 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. We tekenen daarbij wel aan dat € 82 miljoen aan kosten werd gefinancierd uit de begroting van VenW. Het betreft vooral de meerkosten als gevolg van verschillen in de wijze waarop het projectbudget en de daaruit te bestrijden uitgaven worden geïndexeerd. Bij de instelling van de risicoreservering is er rekening mee gehouden dat deze meerkosten uit de risicoreservering zouden worden betaald. De Tweede Kamer stemde echter niet in met de bestrijding van het «indexeringstekort» uit de risicoreservering. Zonder de bijdragen uit de begroting van VenW zou het risicoprofiel in de periode 2002–2006 niet met € 184 miljoen maar met € 102 miljoen zijn gedaald. Ook dan zouden de verwachte meerkosten van het project overigens nog binnen het bedrag van de risicoreservering van € 600 miljoen blijven.

Wij stellen vast dat de totale verwachte budgetoverschrijding in de loop der jaren is afgenomen. Zoals vermeld werd bij de instelling van de risicoreservering in 2002 voor de HSL-Zuid voor de hoogte van de reservering uitgegaan van een risiconiveau met een 90% overschrijdingskans. Desondanks lijkt de projectorganisatie erin te slagen om de realisatie van de HSL-Zuid binnen de risicoreservering van € 600 miljoen te voltooien.

Buiten risicoreservering vallende extra uitgaven
Uit de risicoreservering worden alleen financiële tegenvallers in de realisatie van de infrastructuur gefinancierd. Extra uitgaven in verband met het contract met Infraspeed tijdens de exploitatiefase (hogere onderhoudskosten door gewijzigde eisen aan de bovenbouw, scopewijzigingen) komen niet ten laste van de risicoreservering. Deze kosten worden op dit moment geraamd op € 30 miljoen en zullen uiteindelijk uit de begroting van VenW gefinancierd moeten worden.
Ook kosten als gevolg van vertraagde oplevering van de infrastructuur drukken niet op de risicoreservering. Sinds de instelling van de risicoreservering tot eind 2006 is de aanvangsdatum twee keer opgeschoven: eerst (in juli 2002) van 1 oktober 2006 naar 1 april 2007,[13] later (in januari 2007) van 1 april 2007 naar 1 oktober 2008.
De financiële consequenties van deze vertragingen hebben betrekking op gemiste inkomsten voor tijdelijk vervoer over de lijn in 2006 en bedragen € 15 miljoen. Wij tekenen hierbij aan dat de vertraagde oplevering daarnaast een derving aan inkomsten impliceert die verband houdt met het feit dat de Staat de maandelijkse vergoeding voor het gebruik van het spoor (circa € 12,36 miljoen per maand; prijspeil 2000) pas later zal gaan ontvangen.[14] Verder kunnen er claims van HSA komen en ontstaan er mogelijk meerkosten in verband met het langer in stand houden van de projectdirectie HSL-Zuid. Deze laatste kostenpost wordt geraamd op circa € 1,25 miljoen per maand.

Nadere duiding ontwikkelingen in risicoprofiel
Voor de vijf risicocategorieën (en een categorie restrisico's) beschrijft onderstaande tabel de ontwikkeling in het risicoprofiel van het project HSL-Zuid. We lichten deze ontwikkeling hieronder per categorie toe.

[13] Op 30 juli 2002 ondertekenden de Staat en HSA een amendement op het vervoerscontract waarin de aanvangsdatum werd verschoven. De financiële consequenties daarvan werden pas op 28 april 2006 aan de Tweede Kamer gemeld in voortgangsrapportage 18.
[14] In verband met de huidige Europese regelgeving zal na afloop van de concessieperiode van vijftien jaar het exclusief gebruiksrecht voor internationale treinen niet meer aan één vervoerder verleend mogen worden. Door de vertraagde start van de concessieperiode zal de opbrengst uit vervoer over de HSL-infrastructuur in de periode van 1 april 2022 tot 1 oktober 2023 dus mogelijk hoger zijn.

Tabel 3.1 Ontwikkeling risicoprofiel van 2002 naar 2006 (x € 1 miljoen)

	Planning/ vertraging	Raakvlakken	Contracten	Voorbereiding, advies en toezicht (VAT)	Indexerings-tekort	Restrisico's	TOTAAL
Totaal: Q2-2002*	197	248	214	36	0	0	695
Daling risicoprofiel	-42	– 99	– 32	– 2	66	7	– 102
Totaal: Q4-2006	155	149	182	33	66	7	593
Budget Q4-2006	93	115	163	20	62	0	454
VTW** Q4-2006	28	4	– 20	1	5	0	18
Resterende risico's	34	29	39	12		7	122
				Daling prognose			– 102
				Daling excl. index (€ 66 miljoen)			– 168***

* Q2–2002 is de peildatum van het onderzoek *Risicoreservering HSL-Zuid en Betuweroute* (Algemene Rekenkamer, 2003). Bron: Projectdirectie HSL-Zuid, maart 2007.

** VTW: verzoek tot wijziging. Een verzoek tot wijziging is een interne procedure van de projectdirectie HSL-Zuid om tot aanpassing van het beschikbare budget te komen.

*** Er kon daarnaast nog € 16 miljoen uit het restant van de post onvoorzien worden betaald.

1. Plannings-/vertragingsrisico's

Bij planningsrisico's gaat het om risico's die leiden tot vertraging bij de realisatie van de onderbouw én de daaruit voortvloeiende financiële compensatie voor de aannemer van de bovenbouw (Infraspeed) of de vervoerder (HSA). In het onderzoek naar de risicoreservering werden de potentiële plannings-/vertragingsrisico's medio 2002 geschat op € 197 miljoen. Dus: van het eerdergenoemde bedrag van € 695 miljoen had € 197 miljoen te maken met plannings-/vertragingsrisico's. Ultimo 2006 is deze categorie van risico's door risicobeheersing en door het niet-optreden van deze risico's met € 42 miljoen afgenomen.

2. Raakvlakrisico's

Raakvlakrisico's hebben betrekking op de mogelijkheid dat voorzieningen op de raakvlakken van onderbouw, bovenbouw en exploitatie niet op elkaar aansluiten qua ontwerp, functionaliteit of beheerswijze. De raakvlakrisico's werden medio 2002 geschat op € 248 miljoen. Ultimo 2006 is deze categorie van risico's door risicobeheersing en door het niet-optreden van de risico's gedaald met € 99 miljoen. De afname in deze categorie draagt het sterkst bij aan de afname van het totale risicoprofiel. Na juni 2002 is een aantal nieuwe risico's gesignaleerd, onder meer betreffende de afkoop van beheer en onderhoud van infrastructuur en betreffende de kwaliteit van geluidsschermen; zie hoofdstuk 3, § 3.3.2.2.[15]

3. Tegenvallers rond contracten

De risico's van budgetoverschrijding vanwege tegenvallers bij de afgesloten contracten werden medio 2002 geschat op circa € 214 miljoen. Als gevolg van risicobeheersing en het niet-optreden van deze risico's is het risicoprofiel gedaald met € 33 miljoen. Deze daling kan per saldo worden verklaard uit de meevallers bij de contracten, de opbrengsten van verkoop van gronden en de toekenning van EU-subsidies.
Grote nieuwe risico's vormen de claims van Infraspeed, de aanpassing van de raming vanwege indexering en de reparatiewerkzaamheden aan de geluidsschermen in Noord-Brabant.[16] Op dit laatste nieuwe risico gaan we in hoofdstuk 3 (§ 3.3.2.2) nader in.

[15] De bedragen voor deze nieuwe risico's zijn in de tabel opgenomen in de totaaltelling van de raakvlakrisico's.

[16] Op deze precieze omvang van de bedragen gaan we hier niet in omdat over een aantal van deze posten nog met marktpartijen onderhandeld moet worden.

4. Risico van overschrijding VAT-budget
Het risico van overschrijding van het VAT-budget werd medio 2002 geschat op circa € 35 miljoen. Ultimo 2006 is dit risico slechts met € 2 miljoen afgenomen.
In ons onderzoek naar de risicoreservering voor (onder meer) de HSL-Zuid (Algemene Rekenkamer, 2003) hebben we al gewezen op de toegenomen coördinatielast (raakvlakbeheersing) en een langere instandhouding van de projectdirectie als oorzaak.

5. Indexeringsrisico
Jaarlijks wordt het projectbudget van de projectdirectie HSL-Zuid gecompenseerd voor inflatie. Het projectbudget wordt dan verhoogd met een percentage dat afgeleid is van de door het Centraal Planbureau opgestelde «index bruto overheidsinvesteringen» (IBOI).
In de contracten met aannemers zijn ándere regelingen voor inflatie-compensatie overeengekomen. Doordat de IBOI-compensatie lager is dan de prijscompensatie die aan de aannemers betaald moet worden, is er een tekort in het projectbudget ontstaan: indexeringstekort.[17]
Bij de instelling van de risicoreservering is er rekening meegehouden dat deze meerkosten uit de risicoreservering zouden worden betaald. Het voorstel van de minister van VenW om dit indexeringstekort deels ten laste van de risicoreservering te brengen is in 2005 afgewezen door de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 2005a; 2005b). Het indexeringstekort is vervolgens deels uit de begroting van VenW betaald, en deels uit de post onvoorzien van het projectbudget van de HSL-Zuid.

6. Restrisico's en meerkosten toekomstig onderhoud
Na 2002 zijn twee nieuwe risicocategorieën aan het risicoprofiel toegevoegd. Het betreft risico's uit de aanlegfase die financieel kunnen doorwerken naar de exploitatiefase:[18]
- Restrisico's (ultimo 2006 geraamd op € 7 miljoen). Het gaat hierbij om risico's die in de aanlegfase zijn gesignaleerd en die zich in de exploitatiefase kunnen manifesteren, zoals zettingsproblemen die kunnen ontstaan bij bouwwerken.
- Meerkosten voor het toekomstig onderhoud dat Infraspeed voor de bovenbouw gaat verrichten (ultimo 2006 geraamd op € 30 miljoen). Deze financiële gevolgen worden tezijnertijd verrekend met de beschikbaarheidsvergoeding voor Infraspeed.

De meerkosten van restrisico's in de exploitatiefase worden uit de risicoreservering betaald, maar de meerkosten voor het toekomstig onderhoud van Infraspeed uit de begroting van VenW. Daarom zijn deze laatste kosten niet opgenomen in tabel 3.1.

3.2.3 Actueel beeld: januari 2007

Het belangrijkste risico dat op dit moment (i.e. bij de afronding van de aanlegfase) nog aan de orde is, vormt het tijdig bereiken van de mijlpalen voor de aanvangsdatum van het commercieel vervoer. In de geactualiseerde risicoanalyse van 11 januari 2007, die de projectdirectie HSL-Zuid voor het management heeft laten opstellen naar aanleiding van de ERTMS-problematiek, staat dat er een grote kans bestaat dat de nieuwe data die op 19 december 2006 aan de Tweede Kamer waren gemeld, niet gehaald kunnen worden. Er zou een kans zijn van 99% dat de start van het commerciële vervoer met 160 km/uur (december 2007) niet wordt gehaald, en een kans van 80% dat de aanvangsdatum voor het rijden met 300 km/uur (oktober 2008) niet wordt gehaald.[19]

[17] Projectdirectie HSL-Zuid, VTW 03.20: Tekort Indexering Hoofdcontracten 25 mei 2003.
[18] Projectdirectie HSL-Zuid, Prognose meerkosten Q42006, Gethematiseerd BRP-overzicht Q4-2006.
[19] De genoemde overschrijdingskansen zijn berekend voor het nemen van aanvullende beheersmaatregelen. Het nemen van beheersmaatregelen kan de overschrijdingskans doen afnemen. Bron: Projectdirectie HSL-Zuid, Risicoprofiel planning Q4-2006 van 11 januari 2007, p. 14.

In een brief aan de Tweede Kamer van 23 januari 2007 wijst de minister van VenW erop dat er een «reëel risico van verdere vertraging» is (VenW, 2007, p. 5). Ze zegt daar niet bij hoe groot dat risico is. Hierdoor kan een te optimistisch beeld ontstaan.

Daarnaast spelen er begin 2007 enkele risico's die de komende tijd nog kritiek kunnen worden:
- het risico dat reparatie- c.q. vervangingswerkzaamheden aan geluidsschermen in Noord-Brabant niet kunnen worden gecombineerd met het commercieel vervoer;
- het risico dat gebruiksvergunningen niet tijdig worden verstrekt door gemeenten;
- het risico dat de nieuwste versie van GSM-R (communicatiesysteem tussen trein en infrastructuur) niet tijdig geïnstalleerd kan worden.

Het beeld van de actuele risico's van begin 2007 dat door de minister van VenW aan de Tweede Kamer is gepresenteerd komt overeen met ons beeld na gesprekken met medewerkers van de projectdirectie HSL-Zuid en bestudering van interne stukken. Omdat het risicoprofiel een momentopname is, kunnen nieuwe ontwikkelingen dit beeld veranderen.

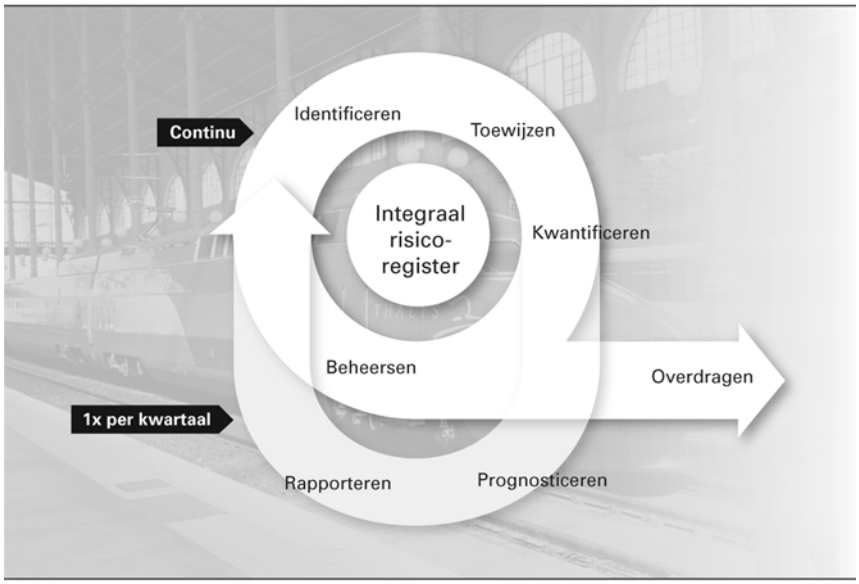
3.3 Risicobeheersing

Om de vraag van de Tweede Kamer te beantwoorden wat actoren binnen het Ministerie van VenW hebben gedaan om risico's bij de aanleg van de infrastructuur te beheersen, hebben wij gekeken naar:
- de algemene opzet van het systeem van risicomanagement bij de projectdirectie HSL-Zuid (§ 3.3.1);
- de beheersing van risico's voor het tijdig realiseren van de infrastructuur (§ 3.3.2).

3.3.1 Aanpak risicomanagement bij de projectdirectie HSL-Zuid

Systematiek van risicomanagement
Het zwaartepunt van het risicomanagement voor de aanlegfase van het project is neergelegd bij de projectdirectie HSL-Zuid, die onder leiding staat van een hoofdingenieur-directeur (HID). Deze HID rapporteert formeel vier maal per jaar in een kwartaalrapportage rechtstreeks aan de (staf van de) DG-RWS en aan de Stuurgroep HSL-Zuid.

Figuur 5 Risicomanagementproces bij de projectdirectie HSL-Zuid



Om het project HSL-Zuid binnen de scope, de planning en het budget te beheersen volgt de projectdirectie een systematiek om risico's te identificeren, toe te wijzen aan verantwoordelijke managers, te kwantificeren en te beheersen. «Beheersen» wil zeggen dat het management op basis van een actueel beeld van de risico's maatregelen neemt om het optreden van het risico of de gevolgschade te voorkomen of te beperken. Risico's kunnen ook worden overgedragen aan derden.

Op basis van een integraal risicoregister[20] stelt de projectdirectie één keer per kwartaal een integraal risicoprofiel op. De afdeling Risicomanagement van de projectdirectie HSL-Zuid bespreekt de rapportage over dit risicoprofiel met de managers die verantwoordelijk zijn voor de beheersing van deze risico's (interne verificatie). Daarnaast laat de projectdirectie het risicomanagement periodiek doorlichten door een externe auditor (in casu onderzoeksbureau LREHC) om de kwaliteit van het systeem van risicomanagement te bewaken.
De belangrijkste risico's worden in de voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer opgenomen. Op basis van een interne weging wordt bepaald over welke risico's de Tweede Kamer geïnformeerd moet worden. Bij deze interne weging is niet alleen sprake van een mathematisch proces maar ook sprake van een subjectieve weging door het verantwoordelijk management.

Geen volledig beeld van alle risico's van exploitatiefase
Een belangrijke kanttekening bij het risicomanagement is dat de systematiek van risicobeheersing alleen een integraal beeld biedt van de risico's van de aanlegfase, maar niet van alle risico's die zullen gaan spelen in de exploitatiefase. Restpunten, restrisico's en (financiële) gevolgen voor het toekomstig onderhoud door Infraspeed zijn wel in kaart gebracht, maar niet álle overige risico's voor de exploitatiefase. Eventuele gederfde vervoersinkomsten als gevolg van vertraging van de oplevering van de infrastructuur zijn daarom niet in het risicoprofiel meegenomen.

[20] Het risicoregister biedt een overzicht van alle bekende risico's die verbonden zijn met de aanleg van nieuwe infrastructuur. Het register geeft voor al deze risico's de kans van optreden en de verwachte gevolgschade.

Tot 2005 informeerde RWS DGP over issues die zij voor DGP van belang achtte voor de exploitatiefase. Daarna werd DGP meer ad hoc geïnformeerd.

Risicobeheersing in de praktijk: casus
Onderstaande casus schetst hoe bij de risicobeheersing rond het aanbrengen van brandwerende bekleding (een gespoten brandwerende coating) in de boortunnel onder het Groene Hart complexe afwegingen zijn gemaakt tussen (a) de meerkosten van een maatregel om het risico van vertraging voor de start van de werkzaamheden van de bovenbouw te beperken, (b) de meerkosten van het tijdig halen van de geplande aanvangsdatum voor het vervoer, én (c) de meerkosten van toekomstig onderhoud van de tunnel door Infraspeed.

Brandwerende bekleding boortunnel onder Groene Hart

Eind 2003 meldt het consortium Bouygues/Koop, dat de boortunnel onder het Groene Hart aanlegt, dat de brandwerende bekleding niet kan worden aangebracht zoals in het contract is overeengekomen. De aannemer en RWS verschillen van opvatting over de vraag wat de beste oplossing is voor de ontstane situatie. Hierdoor dreigt vertraging op te treden, die zal doorwerken op de werkzaamheden van de bovenbouwer Infraspeed.
Om de voortgang van het project te waarborgen en meerkosten door vertraging te voorkomen maakt de projectdirectie HSL-Zuid de afweging dat met het contracteren van een derde aannemer de Staat goedkoper uit is dan met het betalen van vertragingsclaims. De afweging daarbij is dat door een formele opstelling van de Staat vertraging zou kunnen ontstaan van maximaal vijf tot zes maanden, waardoor de start van het commercieel vervoer van de HSL-Zuid lijn in 2007 twee tot drie maanden vertraging zou oplopen. Dit zou – volgens de schatting van de projectdirectie HSL-Zuid – tussen de € 34,5 en € 51,2 miljoen aan meerkosten met zich meebrengen. Bovendien zou de formele opstelling van Infraspeed kunnen zorgen voor een claim van ongeveer € 25 miljoen. In de afweging wordt ook betrokken wat de meerkosten van de gekozen oplossing voor het toekomstig onderhoud aan de boortunnel door Infraspeed zouden kunnen zijn.

De Tweede Kamer was overigens kritisch over het feit dat zij pas achteraf is geïnformeerd over de afwegingen rondom de brandwerende bekleding (Tweede Kamer, 2004). Voor ons is in dit kader van belang dat aan de gemaakte keuze een goede financiële doorrekening ten grondslag lag.

3.3.2 Beheersing van risico's voor tijdig realiseren infrastructuur

Gezien de beperkte tijd die beschikbaar was voor ons onderzoek hebben wij niet de beheersing van alle voor de aanlegfase opgetreden tegenvallers en potentiële risico's in de periode 2002–2006 kunnen onderzoeken. Wij hebben ervoor gekozen de risico's door te lichten die op grond van het risicoprofiel van januari 2007 het meest urgent waren. Daar zitten immers thans nog de meeste mogelijkheden voor risicobeheersing. Het belangrijkste risico dat thans speelt is de dreiging dat de start van het commercieel vervoer opnieuw moet worden opgeschoven. De gederfde maandelijkse gebruiksvergoeding bedraagt alleen al € 12,36 miljoen per maand (prijspeil 2000).[21]
Wij hebben er daarom voor gekozen de risicobeheersing rond onderstaande onderwerpen nader te onderzoeken:
- aanpassing treinbeveiligingssysteem ERTMS aan de nieuwe Europese standaard;
- aanpassing geluidsschermen in Noord-Brabant aan contractueel vastgelegde duurzaamheidseisen;

[21] Deze inkomstenderving doet zich vanwege de ingroeiperiode in de eerste vier jaar van de concessieperiode voor. Daar staat een mogelijk voordeel voor de Staat in latere jaren tegenover. In verband met de huidige Europese regelgeving zal na afloop van de concessieperiode van vijftien jaar het exclusief gebruiksrecht voor internationale treinen niet meer aan één vervoerder verleend mogen worden. Door de vertraagde start van de concessieperiode zal de opbrengst uit vervoer over de HSL-infrastructuur aan het eind van de concessieperiode dus mogelijk hoger zijn.

- belemmeringen voor tijdige verstrekking gebruiksvergunningen door gemeenten;
- aanpassing communicatienetwerk GSM-R aan Europese eisen.

3.3.2.1 *Aanpassing treinbeveiligingssysteem ERTMS*

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. Voor dat doel is in Europees verband de 2.3.0 Corridorversie overeengekomen. Daarnaast dienen op de grens met België twee systemen van verschillende leveranciers aan elkaar gekoppeld te worden. Deze koppeling wordt gerealiseerd door middel van een Gateway-oplossing («Gateway» is het systeem dat de communicatie regelt tussen de afzonderlijke ERTMS-systemen van België en Nederland).[22]

De ERTMS-migratie vormde een nieuwe eis aan de infrastructuur die nog niet in het contract met Infraspeed was vastgelegd; een scopewijziging dus.[23] Daarom moest met Infraspeed een contract voor meerwerk overeengekomen worden. Dat heeft grote onvoorziene financiële en planningsgevolgen gehad. Deze gevolgen zijn:[24]

- Het HSL-vervoer met een snelheid van 160 km/uur zal op zijn vroegst op 9 december 2007 kunnen starten en niet in juli 2007. Het vervoer met een snelheid van 300 km/uur zal niet per 1 april 2007 maar op zijn vroegst op 1 oktober 2008 starten. (Hier speelt overigens ook mee dat de beide treintypen niet tijdig beschikbaar zijn).
- Het meerwerk van Infraspeed voor het uitvoeren van de migratie brengt extra kosten met zich mee (€ 34,4 miljoen).
- De migratie leidt tot derving of minimaal uitstel van inkomsten vanwege de verlate start van het commercieel vervoer (€ 222,4 miljoen, prijspeil 2000).[25]
- Ook zijn er meerkosten vanwege het langer voortbestaan van de projectdirectie HSL-Zuid (€ 6 miljoen).

De minister van VenW heeft in februari 2007 aan de Tweede Kamer laten weten dat de planningsrisico's van de ERTMS-migratie achteraf gezien niet op juiste waarde zijn geschat (VenW, 2007). Met de kennis van nu zou de minister eerder expertkennis hebben ingebracht en een uitvoeringstoets hebben laten doen. Ook had de informatie-uitwisseling tussen de contractpartners (de Staat en respectievelijk Infraspeed en HSA) over de planning en de risico's beter gemoeten; er was onvoldoende openheid. De minister komt tot deze verklaring van de tegenvallers op basis van een feitenreconstructie van de auditdienst van het ministerie.[26] Deze feitenreconstructie is vertrouwelijk aan de Tweede Kamer toegestuurd.

Wij hebben de feitenreconstructie van de auditdienst van het Ministerie van VenW bestudeerd en aanvullend eigen onderzoek uitgevoerd. Wij kunnen de feitenreconstructie op hoofdlijnen onderschrijven, maar plaatsen wel enige kanttekeningen bij de interpretatie ervan door de minister. We bespreken deze kanttekeningen hieronder.

[22] De vraag of de migratie naar versie 2.3.0 technisch gezien noodzakelijk is, kunnen wij niet beoordelen. Ons ontbreekt daarvoor de gespecialiseerde deskundigheid. De Tweede Kamer heeft een afzonderlijk onderzoek uitgezet bij de TU-Delft om deze vraag te beantwoorden.

[23] De nieuwe voorschriften hebben overigens niet alleen tot gevolg dat de infrastructuur aangepast moet worden, maar met name ook de apparatuur in de treinen.

[24] De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd in een brief van de minister van VenW d.d. 23 januari 2007.

[25] Tegenover deze derving aan inkomsten in de eerstkomende jaren staat een mogelijk voordeel voor de Staat in latere jaren; zie voetnoot 21.

[26] Ministerie van VenW, departementale auditdienst, *Rapport inzake feitenreconstructie ERTMS-vertraging HSL-Zuid,* 6 februari 2007.

Fase 1: Alleen aandacht voor hoge kosten meerwerk Infraspeed
Nadat de projectdirectie HSL-Zuid in juli 2005 een voorstel tot wijziging van het contract bij Infraspeed had ingediend vanwege nieuwe Europese ERTMS-eisen, reageerde Infraspeed in december 2005 met een indicatieve kostenopstelling van € 40 miljoen. Daarbij was geen «variation impact report» (VIR) gevoegd met *álle* gevolgen van de voorgestelde wijziging hoewel Infraspeed dit binnen de geldende contractverhoudingen had moeten leveren.
Infraspeed liet weten dat VenW op korte termijn akkoord moest gaan omdat anders de datum van 1 april 2007 (start vervoer) in gevaar zou komen. Infraspeed wees daarbij op de beschikbaarheid van senior-specialisten van Siemens.
De projectdirectie HSL-Zuid achtte het bedrag van de offerte te hoog en beschouwde de waarschuwingen over de planningsgevolgen als commercieel gedrag van Infraspeed. De kostenopstelling heeft de projectdirectie vervolgens door derden laten doorlichten. De werkelijke kosten werden door VenW geschat op € 6 tot € 10 miljoen in plaats van € 40 miljoen.

Wij constateren dat de projectdirectie HSL-Zuid er niet voor heeft gekozen een compleet VIR aan Infraspeed te vragen. Om een goed beeld van de kosten te krijgen heeft de projectdirectie HSL-Zuid wél de kostenopstelling van Infraspeed laten doorrekenen. De nadruk lag dus eenzijdig op de kostenbeheersing.

Fase 2: Mislukt overleg met HSA
Gedurende de onderhandelingen met Infraspeed groeide bij de project-directie HSL-Zuid het besef dat de ERTMS-migratie ingrijpende gevolgen voor de planning zou hebben. De waarschuwingen van Infraspeed over onvermijdelijke vertragingen (in mei, augustus en september 2006) gaven hiertoe ook alle aanleiding. In de stuurgroep van 14 september 2006 werd door RWS melding gemaakt van de planning van Infraspeed.
Om de dreigende planningsproblemen het hoofd te bieden wilden DGP en RWS proberen de extra werkzaamheden rond de ERTMS-migratie te combineren met de testperiode van HSA. Contractueel was vastgelegd dat HSA voorafgaand aan de aanvangsdatum een half jaar lang over de infrastructuur zou kunnen beschikken om met treinen proef te rijden (waarvan 20 weken volledig en zonder beperkingen). Vanaf mei tot begin juni 2006 hadden DGP en RWS met HSA overlegd over de mogelijkheid om deze testperiode te combineren met de systeemmigratie. Het was in de stuurgroep bekend dat de treinen van HSA later beschikbaar zouden komen dan oorspronkelijk gepland. Om die reden gingen DGP en RWS ervan uit dat het combineren van de ERTMS-werkzaamheden met de testperiode van HSA voor HSA bespreekbaar zou zijn. De inspanningen van DGP en RWS bleken echter tot mislukken gedoemd: HSA hield vast aan haar contractuele recht. Gezien de latere beschikbaarheid van de treinen was het voor HSA gunstig om de aanvangsdatum op te schuiven in de tijd.
Na het mislukken van het overleg met HSA heeft RWS nog twee maal bij DGP aangedrongen op herziening van de contractuele verhoudingen met HSA. DGP zag echter geen mogelijkheden tot een andere benadering van HSA, omdat het openbreken van het contract aanzienlijke financiële claims tot gevolg zou hebben.

Wij vinden het opmerkelijk dat RWS is ervan uit is gegaan dat HSA bereid zou zijn de ERTMS-migratie te combineren met het proefrijden op de infrastructuur. In de onderlinge verhoudingen tussen DGP en HSA lag

immers het accent op het vasthouden aan de contractuele rechten en verplichtingen. In het volgende hoofdstuk zullen we zien dat de relatie met HSA in de loop der jaren vele malen in de stuurgroep besproken is.
De onderhandelingen van VenW met Infraspeed respectievelijk HSA lijken zich in twee aparte «werelden» (die van DGP respectievelijk RWS) te hebben afgespeeld, zonder overkoepelende regie.

Na het mislukken van de onderhandelingen met HSA heeft de minister van VenW op 19 december 2006 de Tweede Kamer geïnformeerd over het uitstel van de aanvangsdatum van het vervoer.

Fase 3: Risicovol contract met Infraspeed voor meerwerk
Op 30 maart 2007 is uiteindelijk met Infraspeed een contract voor meerwerk overeengekomen. In het contract neemt Infraspeed de inspanningsverplichting op zich om de ERTMS-migratie vóór 1 oktober 2008 gerealiseerd te hebben.
Infraspeed zal voor het meerwerk in totaal € 34,4 miljoen betaald krijgen.[27] Een deel van dit bedrag (bonussen ter waarde van € 3 miljoen) zal Infraspeed alleen ontvangen als tussenmijlpalen tijdig bereikt werden. Het bedrag voor het meerwerk is dus fors hoger geworden dan de circa € 6 tot 10 miljoen waarmee RWS begin 2006 nog rekende.

Wij constateren dat de Staat zich in de onderhandelingen met Infraspeed in een moeilijke positie bevindt doordat zij onder druk staat om de nieuwe aanvangsdata van december 2007 (vervoer met 160 km/uur) en oktober 2008 (vervoer met 300 km/uur) conform het contract met HSA- te halen. De risicoverdeling legt veel risico's voor de realisatie van de ERTMS-migratie bij de Staat. De Staat is ervoor verantwoordelijk dat ProRail toestemming verleent voor de benodigde buitendienststellingen, dat de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) keuringen uitvoert op de infrastructuur, dat de afstemmingen met HSA goed verlopen (HSA heeft deels tegelijkertijd recht op de lijn) en dat de aansluiting met het Belgische deel van het HSL-tracé tijdig gerealiseerd wordt.
Daarnaast moet de Staat ook de wisselwerking met het HSA-contract beheersen. Daarbij gaat het om allerlei mogelijke aanloopproblemen in de testperiode zoals het uitvallen van testtreinen, storingen in het GSM-R communicatiesysteem, het uitvallen van de RBC[28] aan de grens, maar ook de goede afstemming met de nieuwe apparatuur in treinen.

Fase 4: Risicobeheersing rondom het meerwerk: afhankelijkheid van derden
De minister heeft de Tweede Kamer op 23 januari 2007 gemeld dat in december 2007 in de avond- en nachturen zal worden begonnen met het testprogramma van de nieuwe ERTMS-versie, waarbij op «level 2» (dat wil zeggen met 300 km/uur) over de grensovergang zal worden gereden (VenW, 2007). Gedurende de daguren zal het commercieel vervoer gebruikmaken van ERTMS op level 1 (160 km/uur). Het is echter onzeker, zo meldde de minister, of dit vervoer mogelijk is. Het risico bestaat dat ProRail en/of IVW om veiligheidstechnische redenen hier geen toestemming voor geven. Daarnaast is het spoor beperkt beschikbaar voor HSA. De projectdirectie HSL-Zuid overlegt met alle betrokken partijen om deze risico's in te dammen. De projectdirectie werkt tegelijkertijd aan alternatieve oplossingen waarbij de level 1/level 2-switch niet nodig is.

Een ander probleem is dat het migratieprogramma voor ERTMS een groot aantal buitendienststellingen vereist. Infraspeed vraagt deze buitendienststellingen aan bij ProRail, maar de Staat draagt het risico van het

[27] Aan de Tweede Kamer is op 23 januari 2007 nog € 25,1 miljoen gemeld.
[28] RBC staat voor Radio Block Center.

niet-toekennen hiervan. Dit risico wordt beheerst door middel van overleg tussen de projectdirectie HSL-Zuid en ProRail. Volgens de projectdirectie HSL-Zuid verloopt dit overleg positief. Inmiddels zijn alle buitendienststellingen aangevraagd en verstrekt. De kans op het niet-halen van de geplande data door het niet verkrijgen van eventueel extra benodigde buitendienststellingen blijft echter relatief groot.

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 Infraspeed 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. In de planning van de testprogramma's is echter weinig ruimte voor eventueel noodzakelijke hertesten.

Een ander risico dat een goed verloop van de ERTMS-migratie bedreigt is de mogelijk beperkte beschikbaarheid van senior-specialisten van Siemens. Siemens sluit niet uit dat de belangen van andere projecten zwaarder wegen dan de HSL-Zuid. Dit kan tot vertraging bij de ERTMS-migratie leiden. De projectdirectie HSL-Zuid tracht dit risico te beheersen door de beschikbaarheid van senior-specialisten goed te monitoren. Over de beschikbaarheid van de belangrijkste projectmanagers zijn in het meerwerkcontract inmiddels afspraken gemaakt.

Ten slotte vormt de tijdige beschikbaarheid van materieel voor het uitvoeren van dynamische testen een risicofactor. Indien Infraspeed het materieel niet tijdig beschikbaar heeft – veel materieel moet betrokken worden bij derde partijen – ligt het risico bij de Staat. Dit risico wordt door de Staat beheerst door samen te werken met betrokken partijen. Inmiddels zijn de testtreinen voor de eerste fase waarin ERTMS getest wordt zeker gesteld. De projectdirectie HSL-Zuid is, in overleg met Infraspeed en HSA, bezig met het beschikbaar krijgen van testtreinen voor de tweede testfase.[30]

Wij stellen vast dat het welslagen van de ERTMS-migratie sterk afhankelijk is van de samenwerking met betrokken partijen (informatie-uitwisseling en prestaties). De minister van VenW heeft dit zelf ook aangegeven in haar brief van 23 januari 2007. De Staat draagt in het meerwerkcontract met Infraspeed het risico voor de medewerking van deze partijen. Onvoldoende of niet-tijdige medewerking kan direct tot vertraging leiden. Daarnaast kan vertraging optreden als er zich tegenvallers zouden voordoen bij het testen en in het proces van vrijgave of als er afstemmingsproblemen zouden optreden met België.[31]
Duidelijk is dat de tijdsdruk op de ERTMS-migratie groot is, en dat de mogelijkheden om vertraging bij de ERTMS-werkzaamheden op te vangen gering zijn. De minister van VenW heeft er in haar brief van 23 januari 2007 al op gewezen dat er een «reëel risico» van verdere vertraging is.

3.3.2.2 *Aanpassing geluidsschermen in Noord-Brabant*

Een ander actueel risico dat tijdige ingebruikname van de HSL-Zuid bedreigt, betreft problemen met de geluidsschermen langs het tracé in Noord-Brabant. Nadat er eerder (eind 2003) al problemen waren met de dynamische belastingen van de schermen bij het passeren van HSL-treinen, is in 2006 een nieuw probleem aan het licht gekomen. De duurzaamheid van circa acht kilometer geluidsschermen in Noord-Brabant blijkt

[29] Een OBU is een boordcomputer in de treinen die de gegevensverwerking van de treinbeveiliging regelt.
[30] In eerste fase wordt ERTMS-versie 2.3.0 min getest. In de tweede fase worden versie 2.3.0 min en versie 2.3.0 getest.
[31] De afstemmingsproblemen hebben betrekking op de integratie van de ERTMS-systemen van beide landen en de koppeling met het Gateway-systeem.

onvoldoende. Hierdoor zijn ingrijpender maatregelen nodig dan eerder werd voorzien. Om de duurzaamheid van de schermen te kunnen garanderen moeten verstevigingsconstructies worden aangebracht, dan wel moeten – in het uiterste geval – de stijlen van de schermen vervangen worden. Deze aanvullende maatregelen duren zeker tot december 2007 en mogelijk langer. Het risico bestaat dat de noodzakelijke werkzaamheden gevolgen hebben voor de beschikbaarheid van het spoor voor het testprogramma en het commercieel vervoer.

De verantwoordelijkheid voor een deel van de aanpassingen van de geluidsschermen ligt bij de Staat. Over een ander deel van de aanpassingen speelt een discussie met de onderbouwaannemers.[32]

Om het risico te beheersen laat RWS onderzoeken welke maatregelen noodzakelijk zijn. De projectdirectie HSL-Zuid kiest ervoor om niet te zoeken naar de financieel gunstigste oplossingen, maar naar oplossingen die de beschikbaarheid van het spoor niet bedreigen door buitendienststellingen. Voor een groot deel kunnen de aanvullende werkzaamheden aan de achterzijde van de geluidsschermen worden uitgevoerd. Waar dat niet mogelijk is zal zo veel mogelijk in de nacht worden gewerkt tijdens buitendienststellingen van het spoor. Het risico dat toch extra buitendienststellingen noodzakelijk zijn, blijft aanwezig. In het slechtste scenario zal een aanzienlijk deel van de stijlen van de schermen in het zuidelijke deel vervangen moeten worden of dienen er aanpassingen plaats te vinden, waarbij vanaf de spoorzijde gewerkt moet worden. In dat geval zal het testprogramma dat gepland staat voor de eerste helft van 2007 ernstig verstoord raken.

De financiële consequenties zijn nog onduidelijk. Uit de risicoreservering zijn eerder middelen vrijgegeven voor geluidsschermen. Van dit bedrag resteert nog € 7 miljoen.[33]

Wij constateren dat de werkzaamheden aan de geluidsschermen een bedreiging vormen voor de tijdige start van het commercieel vervoer. Ook als dit risico niet bewaarheid wordt, zullen er mogelijk hoge kosten aan verbonden zijn voor de Staat, omdat gekozen wordt voor relatief dure oplossingen om buitendienststellingen te voorkomen. Wij hebben overigens geen financiële onderbouwing aangetroffen van de afweging om eventueel duurdere oplossingen te kiezen om zo meerkosten als gevolg van verdere vertraging te voorkomen. Daardoor kunnen wij niet beoordelen hoe de kosten zich ten opzichte van de baten verhouden.

3.3.2.3 *Gebruiksvergunningen*

Een derde actueel risico dat wij hier willen belichten betreft de mogelijkheid dat gemeenten langs het HSL-tracé niet op tijd de gebruiksvergunningen zullen verlenen die benodigd zijn om HSL-treinen door vijf tunnels van het HSL-tracé te kunnen laten rijden.[34] Het tijdig verkrijgen van deze vergunningen, die het brandveilig gebruik van een bouwwerk regelen, is cruciaal voor de start van het commercieel vervoer.[35]

De burgemeesters van de gemeenten langs het HSL-tracé, de hulpverleningsdiensten en het Ministerie van Binnenlandse Zaken verschillen al geruime tijd van mening met het Ministerie van VenW over twee aspecten van de gebruiksvergunning:

[32] De onderbouwaannemers hebben gebouwd op basis van een bij de contractverlening door de Staat ter beschikking gesteld referentieontwerp. Er is discussie over de interpretatie van dit ontwerp. De Landsadvocaat onderzoekt of de kosten verhaald kunnen worden op de aannemers.

[33] Op deze precieze omvang van de benodigde bedragen voor de aanpassingen gaan we hier niet in omdat hierover nog met marktpartijen onderhandeld moet worden.

[34] Het HSL-tracé bevat in totaal zes tunnels. De gebruiksvergunning voor de Kap Barendrecht wordt aangevraagd door de projectorganisatie Betuweroute.

[35] Op grond van de Woningwet is de Staat verplicht gebruiksvergunningen aan te vragen.

- het al dan niet stellen van een 15 minuten-brandwerendheidseis[36] aan het rollend materieel dat van de tunnel gebruikmaakt;
- de eisen aan de evacuatieprocedure bij calamiteiten.

Deze twee geschilpunten zijn tot op heden belemmeringen gebleken voor het verlenen van de gebruiksvergunningen door de gemeenten.
Het eerste geschilpunt komt voort uit een verschil tussen Europese en Nederlandse regelgeving op het gebied van brandveiligheid. In het beveiligingsconcept dat ten grondslag heeft gelegen aan de bouwvergunning van de HSL-tunnels is de 15 minuten-eis opgenomen. Het contract met vervoerder HSA gaat echter uit van de Europese regelgeving ter zake,[37] die niet voorziet in de 15 minuten-eis. Het probleem spitst zich toe op brand in een motorcompartiment van de Thalys. Deze voldoet wel aan de Europese normen, maar niet aan de 15 minuten-eis. Indien de brandweer vasthoudt aan de naleving van deze eis, betekent dit een scopewijziging. De treinstellen moeten dan op kosten van de Staat worden aangepast.
Vanaf het voorjaar van 2003 heeft de projectdirectie HSL-Zuid getracht de brandweer ervan te overtuigen dat de HSL-tunnels veilig zijn en dat alle passagiers in geval van brand tijdig kunnen wegkomen ondanks het feit dat de brandwerendheid van de treinstellen niet gedurende 15 minuten is gegarandeerd.
De Landsadvocaat heeft begin september 2006 bevestigd dat de 15 minuten-eis niet kan worden afgedwongen bij de vervoerders, omdat deze eis strijdig is met de Europese regelgeving.

De verantwoordelijkheidsverdeling bij de beheersing van het risico van niet tijdige afgifte van de gebruiksvergunningen is complex. Vervoerder HSA is verantwoordelijk voor de evacuatieprocedure. Infraspeed is de aanvrager van de gebruiksvergunningen. De minister van VenW draagt het restrisico.

De minister van VenW probeert de problematiek te beheersen door middel van onderzoeken, het inwinnen van adviezen en het voeren van gesprekken met betrokken partijen. Daarbij is tot nu toe steeds gezocht naar wederzijds gedragen oplossingen en een oplossing op bestuurlijk niveau. Op 15 december 2006 heeft de minister een overeenkomst gesloten met de betrokken burgemeesters, waarin de Europese voorschriften als uitgangspunt worden genomen. De minister laat onderzoek doen naar de mogelijkheden om tegen aanvaardbare kosten een blussysteem aan te brengen in de tractievoertuigen (locomotieven). De betrokken gemeenten zullen binnen zes weken na ondertekening van het bestuurlijk akkoord overgaan tot het afgeven van de ontwerpgebruiksvergunningen.

Door het sluiten van de overeenkomst is het tijdsrisico dat gemoeid is met de gebruiksvergunningen sterk verkleind. Eind maart 2007 zijn voor alle tunnels gebruiksvergunningen ontvankelijk verklaard.
Er resteert echter een aantal punten waarvoor snel een oplossing gevonden zal moeten worden. Zo vindt de brandweer dat zij geen vergunning kan afgeven vóórdat de evacuatieproef van HSA, die moet aantonen dat het bouwwerk veilig is voor 2000 personen, is gehouden. Tevens moeten de uitkomsten van een onderzoek naar de veiligheid van de Thalys worden afgewacht. Daarnaast is het nog de vraag of het tijdelijk materieel van HSA voldoet aan de wettelijke eisen die gelden voor de HSL-Zuid. Bovendien is de toelating van de tijdelijke rijtuigen op de hogesnelheidsinfrastructuur nog niet gestart. IVW moet haar goedkeuring verlenen vóór de start van het commercieel vervoer.

[36] De 15 minuten-eis houdt in dat rook en hitte bij brand in een motorcompartiment van een trein gedurende 15 minuten niet in de tunnel mogen komen, om reizigers in staat te stellen naar de veilige buizen te vluchten zonder hulp van de brandweer.
[37] Technische specificaties inzake interoperabiliteit voor rolling stock (vastgesteld in 2002), Beschikking 2002/735/EG.

Wij constateren dat het Ministerie van VenW via een overeenkomst met de betrokken gemeenten ervoor gezorgd heeft dat het risico van niet-tijdige afgifte van de gebruiksvergunning is verkleind. Een aantal kwesties vormt echter nog een risico voor tijdige afgifte van de vergunningen.

3.3.2.4 *Aanpassing communicatienetwerk GSM-R*

Het laatste actuele probleem dat wij hier willen noemen betreft het communicatienetwerk GSM-R (GSM for Railways), dat specifiek is ontworpen voor spoortoepassingen. Machinisten van hogesnelheidstreinen hebben zo'n netwerk nodig omdat zij bij snelheden boven de 160 km/uur seinen langs de baan niet kunnen aflezen.
In het derde kwartaal van 2006 is duidelijk geworden dat een nieuwe versie van het GSM-R-systeem nodig is. Op dat moment was de verwachting dat deze versie per december 2007 geïnstalleerd zou kunnen worden. Echter, het in gebruik nemen van een aangepast systeem vereist Europese overeenstemming. Die is er op dit moment nog niet.
Totdat de nieuwe GSM-R-versie operabel is, zijn twee situaties mogelijk. In de eerste situatie zal op de HSL-Zuid 300 km/uur worden gereden, maar bij een noodoproep krijgt ook een aantal treinen op het bestaande spoor een aanwijzing om af te remmen, op zicht te gaan rijden (dat wil zeggen 40 km/uur) en contact op te nemen met de treindienstleider. Dit betekent dat een aantal treinen van NS vertraging kan oplopen. In de tweede situatie kan tot aan de implementatie van de nieuwe GSM-R-versie niet harder worden gereden dan 160 km/uur.

De verantwoordelijkheid voor de beheersing van het GSM-R-risico is complex geregeld. De Staat heeft Infraspeed opdracht gegeven een werkend ERTMS-systeem inclusief GSM-R te leveren. Infraspeed heeft ProRail gecontracteerd om de benodigde GSM-R functionaliteit te leveren. ProRail laat de werkzaamheden uitvoeren door MobiRail, een gemeenschappelijke onderneming van KPN en Siemens.

Het dossier heeft sinds medio december 2006, mede naar aanleiding van de ERTMS-problematiek, de aandacht van de Stuurgroep en de minister van VenW. ProRail is gevraagd na te gaan wat de voortgang is op het dossier. Op 31 januari 2007 meldde ProRail dat de ontwikkeling van het GSM-R-systeem langer dreigt te gaan duren, aangezien de specificaties niet eerder dan het vierde kwartaal van 2007 gereed zullen zijn.[38] Als er niets gebeurt, zal de nieuwe GSM-R-versie niet eerder dan in het derde kwartaal van 2008 in de trein en infrastructuur zijn geïmplementeerd. Totdat deze versie operabel is, liggen de twee hierboven geschetste opties voor. De minister van VenW heeft de Tweede Kamer op 13 februari ingelicht over de situatie.

ProRail heeft op verzoek van de projectdirectie HSL-Zuid een tussenoplossing bedacht om het planningsrisico te verkleinen. Die tussenoplossing houdt in dat ProRail een eigen voorziening treft totdat de nieuwe GSM-R-versie beschikbaar is.[39] De Stuurgroep heeft hiermee ingestemd. Het risico voor de planning is hiermee vooralsnog ingeperkt.
De implementatie van de nieuwe GSM-R-versie zal plaatsvinden in de exploitatiefase, zodra er overeenstemming op Europees niveau is bereikt. Dit risico wordt overgedragen aan eindbeheerder ProRail. Er is op dit moment nog geen zicht op een definitieve oplossing.

[38] Verslag Stuurgroep HSL-Zuid van 31 januari 2007.

[39] ProRail zal extra basisstations plaatsen waarop filters worden gemonteerd die het bestaande spoor afschermen van HSL-signalen. Hiermee wordt het probleem van de interferentie van de HSL-alarmoproep met treinen op het bestaand spoor ondervangen.

Afgezien van het vertragingsrisico zit er aan de kwestie rond het GSM-R-systeem ook nog een financieel risico vast. Dit risico heeft betrekking op een claim van Infraspeed uit 2004. Dit bedrijf vindt (volgens de projectdirectie HSL-Zuid ten onrechte) dat de kosten voor het huren van de lijnen die de GSM-R-basisstations met elkaar verbinden voor rekening van de Staat zijn. Deze claim, die een bedrag van 25 miljoen betreft, is sinds 2005 opgenomen in het integrale risicoregister.

Wij constateren dat het GSM-R-risico vooralsnog onder controle lijkt. De relaties tussen de betrokken partijen zijn echter complex, waardoor de beheersing van dit risico bemoeilijkt kan worden.

3.4 Informatievoorziening aan Tweede Kamer

De Tweede Kamer heeft ons gevraagd na te gaan of zij door de minister van VenW juist, tijdig en volledig is geïnformeerd over de problemen rond de HSL-Zuid, gegeven de informatie die daarover binnen het Ministerie van VenW beschikbaar was. Ook heeft de Tweede Kamer ons gevraagd om, daar waar de informatievoorziening niet optimaal is geweest, hiervoor een verklaring te geven.

Bij de beantwoording van deze vraag verwijzen wij om te beginnen naar het «terugblikrapport» dat wij hebben uitgebracht over ons onderzoek *RisicoreserveringBetuweroute en HSL-Zuid* (Algemene Rekenkamer, 2005). In dat rapport hebben wij geconstateerd dat de informatie in de voortgangsrapportages over de financiële omvang van de risico's en de beheersmaatregelen is verbeterd. In ons huidige onderzoek komen we aanvullend tot onderstaande bevindingen.

ERTMS
De eerste melding van de ERTMS-kwestie heeft de minister gedaan in de 15e voortgangsrapportage van oktober 2004. In de begeleidende brief bij de 17e voortgangsrapportage van september 2005 schreef de minister nog dat ERMTS «tijdig interoperabel» zou zijn. In de 18e voortgangsrapportage van april 2006 werd de ERTMS-migratie voor het eerst als een risico aangemerkt. Dat betrof toen nog uitsluitend een financieel risico. Er werd geen risico voorzien voor de planning. In de brief van de minister van VenW van 19 december 2006 is het ERTMS-risico voor het eerst óók als een planningsrisico aangemerkt (VenW, 2006).

Uit de feitenreconstructie van het Ministerie van VenW blijkt dat het pas in augustus 2006 voor de projectdirectie HSL-Zuid geleidelijk aan duidelijk werd dat de ERTMS-migratie verstrekkende gevolgen zou kunnen hebben voor de planning. Eerder was dat voor de projectdirectie nog niet duidelijk. Zoals de minister van VenW aangeeft in haar brief van 13 februari 2007 zijn de planningsconsequenties van de ERTMS-kwestie lange tijd onderschat door het ministerie. Wij delen deze bevinding. In de periode eind 2005 – begin 2006 heeft de minister de Kamer bij verschillende gelegenheden een tijdige oplossing van dit probleem in het verschiet gesteld. Op dat moment was intern geen besef dat er een tijdsrisico verbonden was aan de ERTMS-kwestie.

Nadat duidelijk werd dat er ook planningsrisico's verbonden waren aan de ERTMS-kwestie heeft de minister – conform de Regeling grote projecten – de Tweede Kamer tussentijds geïnformeerd over de dreigende kostenoverschrijding en aangegeven welke beheersmaatregelen zij zou nemen.

Op basis van de stukken die wij onderzocht hebben, hebben wij geen aanwijzingen dat de minister de Kamer onjuist heeft ingelicht.

In antwoord op de vraag of de minister de Tweede Kamer *volledig* heeft ingelicht, moeten wij vaststellen dat dit genuanceerd ligt. Aan de ene kant heeft de minister de Tweede Kamer uitvoerig ingelicht (de feitenreconstructie is ook naar de Tweede Kamer gestuurd). Aan de andere kant had de minister in de brief van 13 februari 2007 duidelijker kunnen vermelden dat op basis van de interne risicoanalyse de nieuwe vastgestelde mijlpalen voor de start van het commercieel vervoer met een kans van 80–90% zekerheid zou worden overschreden. Dat zou onzes inziens een duidelijker beeld hebben opgeleverd.

Geluidsschermen
Over het probleem rond de geluidsschermen in Noord-Brabant heeft de minister de Tweede Kamer voor het eerst ingelicht per brief van 24 februari 2005.[40] Dit risico had volgens ons eerder gemeld kunnen worden. In oktober 2003 deed Infraspeed immers al de eerste melding en in februari 2004 had VenW zelf een onderzoek verricht waarin het probleem werd bevestigd.
De minister van VenW is er steeds van uitgegaan dat het geluidsschermenprobleem oplosbaar zou zijn zonder gevolgen voor de planning en de financiën.
Na de eerste melding heeft de minister de Tweede Kamer via de voortgangsrapportages op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen. Alleen de mogelijkheid van het vervangen van stijlen van de schermen (in het kader van de aanvullende maatregelen) is vooralsnog niet aan de Tweede Kamer gemeld.

Gebruiksvergunningen
De 15 minuten-brandwerendheidseis staat vanaf 2002 in de informatie die aan de Tweede Kamer is verstrekt vermeld als een «spelende kwestie»; nog niet als een risico in tijd of geld. Vanaf 2004 (16e voortgangsrapportage) wordt de relatie gelegd met het verkrijgen van de gebruiksvergunningen voor de HSL-tunnels. Sindsdien is de Tweede Kamer geïnformeerd over ontwikkelingen in het overleg met de betrokken gemeenten en de brandweer. Daarbij is de niet-tijdige afgifte ook als tijdsrisico voor de aanvangsdatum vervoer gemeld.

GSM-R
In de 19e voortgangsrapportage van september 2006 meldt de minister voor het eerst dat een nieuwe, internationaal compatibele versie van het communicatiesysteem GSM-R nodig is omdat een EU-richtlijn dit vereist. Dit systeem moet eerst nog internationaal vastgesteld en vervolgens geïmplementeerd worden. Vanaf dat moment heeft de minister via de voortgangsrapportages en tussentijdse brieven de Tweede Kamer op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen.

[40] Abusievelijk heeft de minister van VenW in haar brief van 13 februari 2007 gemeld dat de Tweede Kamer vanaf eind 2004 geïnformeerd is over de dynamische belastingen op de geluidsschermen.

4 DE EXPLOITATIEFASE

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoorden we de Kamervragen over de risico's rond het project HSL-Zuid en de beheersing daarvan in relatie tot de *exploitatiefase* van het project.
De exploitatiefase gaat van start op de aanvangsdatum van het vervoer, die door de Staat wordt vastgesteld. Op dit moment geldt 1 oktober 2008 als de aanvangsdatum voor het vervoer op de HSL-spoorlijn.

De concessieovereenkomst die op 5 december 2001 werd gesloten tussen de Staat en HSA (zie kader hieronder),[41] en die gezien kan worden als de belangrijkste overeenkomst van het HSL-Zuidproject, wordt in de exploitatiefase «operationeel». In deze fase moet het primaire maatschappelijke doel van het HSL-project, het per trein met hoge snelheid vervoeren van reizigers, via de concessieovereenkomst bereikt en gewaarborgd worden.

Concessieovereenkomst Staat-HSA

In de concessieovereenkomst met HSA (looptijd: vijftien jaar) zijn prestaties opgenomen die HSA moet leveren op het gebied van onder meer: de beschikbaarheid van zitplaatsen, het op tijd rijden van de treinen, de veiligheid en toegankelijkheid van de treinen. Als deze kwaliteitsnormen niet worden gehaald kan de Staat een boete opleggen van maximaal € 5 miljoen per kwartaal, of de overeenkomst ontbinden.
HSA dient volgens de overeenkomst dagelijks de volgende treindiensten uit te voeren:

Internationaal:
- Amsterdam–Brussel–Parijs: 32 treinen Amsterdam–Brussel, waarvan 16 treinen als eindbestemming Parijs hebben;
- Den Haag–Rotterdam–Antwerpen-Brussel: 4 treinen;
- Breda–Antwerpen–Brussel: 16 treinen.

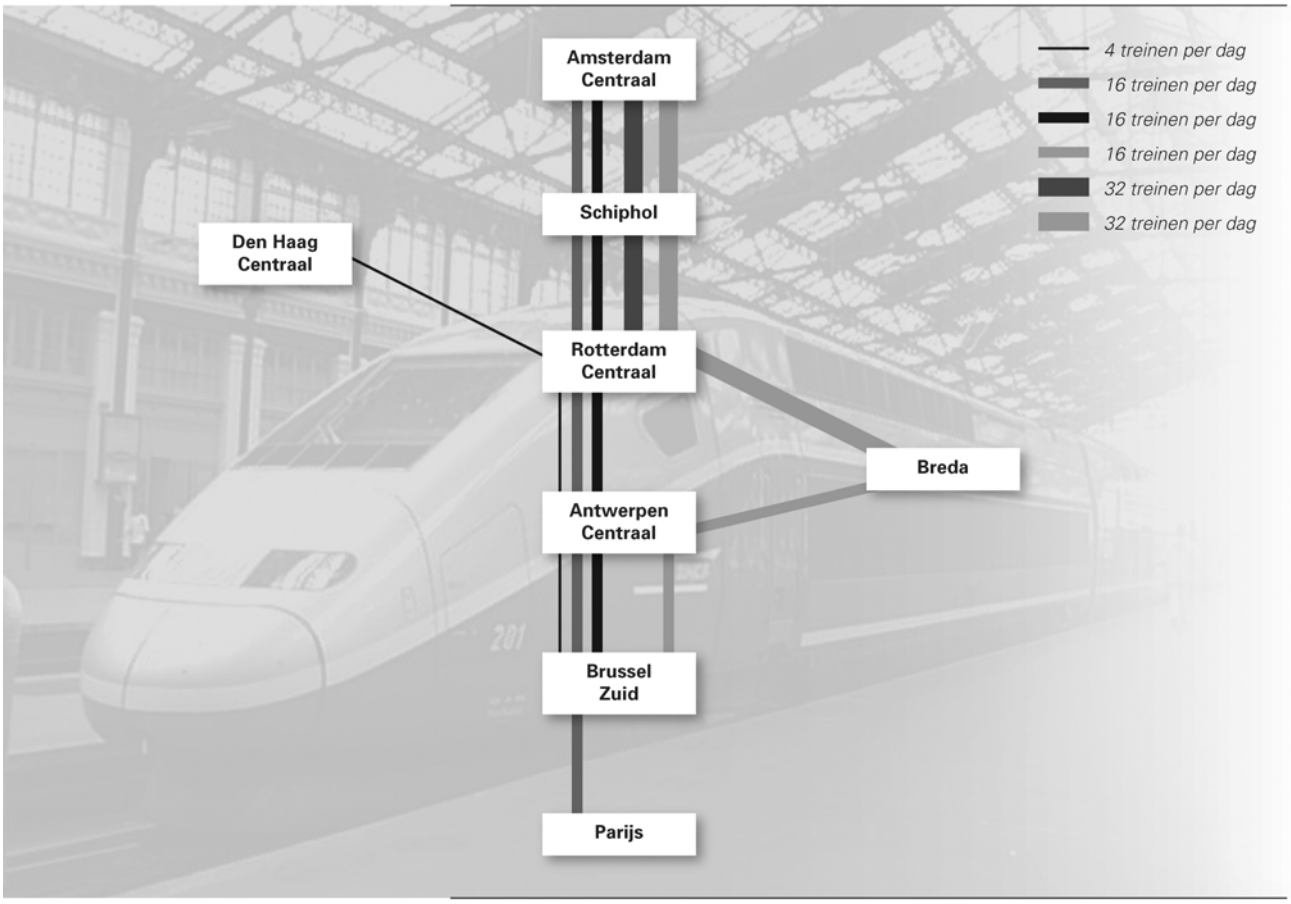
Nationaal:
- Amsterdam–Rotterdam: 2 treinen per uur, met een minimum van 32 treinen per dag;
- Amsterdam–Rotterdam–Breda: 2 treinen per uur, met een minimum van 32 treinen per dag.

Voor de verschillende trajecten zijn maximale rijtijden vastgelegd.

Andere belangrijke bepalingen zijn:
- HSA betaalt de Staat € 148,26 miljoen per jaar (prijspeil 2000) aan gebruiksvergoeding. In de eerste vier jaren van de concessieperiode vindt een korting op deze vergoeding plaats.
- HSA is geen gebruiksvergoeding verschuldigd voor treinpaden die zij niet kan gebruiken als gevolg van het niet-beschikbaar zijn van de infrastructuur in Nederland.
- HSA kan wijziging van de overeenkomst vragen indien de infrastructuur ernstig tekortschiet of de afgesproken kwaliteitscriteria vanwege externe factoren structureel onhaalbaar zijn.
- De overeenkomst kan onder een aantal voorwaarden ontbonden worden. Bij faillissement of ontbinding van HSA vervalt de overeenkomst automatisch.
- HSA garandeert bij afloop van de concessieperiode, ook na ontbinding, tegen vergoeding de continuïteit van de HSL-Zuid-diensten totdat deze door een door de Staat aan te wijzen partij zijn overgenomen.
- De Staat krijgt het recht om bij beëindiging van de concessieperiode het rollend materieel over te nemen.

[41] Een uitvoeriger weergave van de hoofdlijnen van de vervoersconcessie is opgenomen in bijlage 2.

Figuur 6 Dienstregeling volgens concessieovereenkomst



Net als in hoofdstuk 3 gaan we in dit hoofdstuk achtereenvolgens in op de voornaamste risico's die het HSL-project in deze fase bedreigen (§ 4.2) en op de beheersing van deze risico's door het Ministerie van VenW (§ 4.3). Ook belichten we de wijze waarop de Tweede Kamer door de minister van VenW is geïnformeerd over de mogelijke tegenvallers en risico's (§ 4.4).

4.2 Risico's

4.2.1 Aanbesteding aan HSA

De concessieovereenkomst is eind 2001 tot stand gekomen na een besluitvormingstraject van drie jaar.[42] De regering wenste het vervoer via een aanbestedingsprocedure te gunnen aan de meest biedende marktpartij. NS verzette zich echter heftig tegen openbare aanbesteding. In juni 2000 is het kabinet toch overgegaan tot openbare aanbesteding van zowel het binnenlandse als het internationale vervoer over de HSL-Zuid.
Op 2 mei 2001 ontving de Staat drie biedingen. De combinatie Deutsche Bahn/Arriva werd niet ontvankelijk verklaard en het bod van de tweede combinatie, waartoe ConneXXion behoorde, bleef ver achter bij het bod van HSA, een combinatie bestaande uit NS en KLM. Opmerkelijk is dat dit bod, van € 160 miljoen (prijspeil 2000), ver boven het minimuminschrijvingsbedrag van € 100 miljoen lag en ook ver boven de bovengrens van € 120 miljoen die het Ministerie van VenW had berekend.

[42] Een uitgebreide beschrijving en analyse van de fase van de contractvorming is opgenomen in het rapport van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (2004).

Omdat een te hoog bod kan leiden tot een niet-realistisch en dus onuitvoerbaar contract, besloot het ministerie, tegen een verlaging van de gebruiksvergoeding tot € 148,26 miljoen (prijspeil 2000), drie zaken aan het contract toe te voegen om de risico's te beperken: (a) de moederbedrijven NS en KLM moesten een financiële garantstelling van € 200 miljoen verlenen en garant staan voor het eigen vermogen van HSA van € 44 miljoen; (b) de Staat kreeg de mogelijkheid om na afloop van de concessieperiode op basis van een «direct agreement» het materieel over te (laten) nemen, en (c) de moederbedrijven moesten jaarlijks € 0,3 miljoen premie betalen voor een verzekering tegen faillissement van HSA. Die verzekering moest het financiële risico van een nieuwe aanbestedingsprocedure (€ 40 à 50 miljoen) afdekken.
Wij stellen vast dat de jaarlijkse gebruiksvergoeding, ondanks de overeengekomen verlaging, nog steeds bijna € 30 miljoen ligt boven het niveau dat door het ministerie economisch haalbaar werd geacht.

4.2.2 Discussie over tariefrestrictie

Op aandringen van NS werd in de concessieovereenkomst opgenomen dat de Staat de mogelijkheid zou hebben om beperkingen op te leggen aan de prijs van de treinkaartjes.[43] Indien de Staat daarvan gebruik zou maken, zou de jaarlijkse vergoeding die HSA moest betalen met € 47 miljoen worden verlaagd.
Een ruime meerderheid in de Tweede Kamer vond het aanvankelijk wenselijk om daadwerkelijk gebruik te maken van de mogelijkheid van tariefrestrictie. De minister van VenW vond inzage in een actuele businesscase van HSA noodzakelijk om een goede afweging te kunnen maken. Daarbij speelde ook een rol dat de verlaging van de jaarlijkse gebruiksvergoeding met € 47 miljoen een risico kon opleveren in verband met het aanbestedingsrecht en de Europese regels inzake staatssteun. Uiteindelijk heeft de minister op 19 februari 2003 aan de Tweede Kamer gemeld dat zij wegens het ontbreken van voldoende inzicht in de bedrijfsgegevens van HSA had besloten om geen gebruik te maken van de mogelijkheid tot tariefrestrictie.

4.2.3 Problemen rond bestelling treinen en relatie met Belgische spoorwegen

Een factor die de gebeurtenissen in de periode 2003–2007 in sterke mate heeft beïnvloed, is de slechte relatie tussen het Ministerie van VenW en HSA na de omstreden aanbesteding van het vervoer over de HSL en de discussie over tariefrestrictie. In een interne nota van het ministerie van 2 september 2003 wordt in dit verband gesproken van een «gebrek aan partnership». De energie van partijen was veelal gericht «op het innemen van posities ten aanzien van de gesignaleerde problemen in plaats van het samenwerken op de onderwerpen waar gemeenschappelijke kansen (zouden kunnen) zijn.»[44]

HSA droeg de verantwoordelijkheid voor het (tijdig) bestellen van de treinen voor de HSL-Zuid. Het Ministerie van VenW had geen formele bevoegdheden om hierop te sturen. Omdat HSA vanaf de aanvangsdatum de gebruiksvergoeding verschuldigd zou zijn, lag er uit bedrijfseconomisch oogpunt druk op HSA om de bestelling tijdig te verzorgen. De bestelling werd echter onderwerp van veel correspondentie tussen HSA en het ministerie. HSA heeft in de loop der tijd diverse redenen aangevoerd waarom niet tot bestelling kon worden overgegaan. Het ministerie

[43] De prijs van een HSL-ticket zal maximaal 125% mogen bedragen van een gewoon treinkaartje.
[44] Juridische analyse concessieovereenkomst HSL Vervoer, HDJZ/S&W/2003–1957, p. 1–2.

benadrukte in reactie daarop voortdurend dat de bestelling de verantwoordelijkheid was van HSA.

In de loop van 2002 werd duidelijk dat er problemen waren in de samenwerking tussen HSA en de Belgische spoorwegen, de NMBS. Deze samenwerking had het karakter van een «verplicht huwelijk»: de Staat had met de NMBS een conceptcontract uitonderhandeld. HSA ging behalve de concessieovereenkomst met de Staat ook dit conceptcontract met de NMBS aan. HSA diende op basis van dit conceptcontract binnen zes maanden een samenwerkingsovereenkomst met NMBS te sluiten.
Al op 8 mei 2002 liet de directeur van HSA in een brief aan het ministerie weten dat er sprake was van «een ernstig verschil tussen de NMBS en HSA over een aantal belangrijke aspecten van de samenwerking in het kader van de HSL-Zuid.» Uit de brief wordt duidelijk dat de NMBS de opbrengsten van binnenlands vervoer in internationale treinen wilde verdelen volgens de verdeelsleutel voor internationaal vervoer, terwijl HSA recht meende te hebben op de volledige opbrengsten binnen Nederland. Verder claimde de NMBS de opbrengsten van het traject Breda-Brussel, en wenste zij alleen bij een positieve businesscase mee te werken aan de treinen op het traject Den Haag-Brussel.

De Staat toonde zich begin 2003 bereid om – als onderhandelende partij voor het conceptcontract – een bindend adviesprocedure te starten over de verdeling van de opbrengsten van binnenlands vervoer in internationale treinen. HSA drong aan op spoed en legde daarbij een verband met de bestelling van het materieel: «Een latere uitspraak betekent een risico voor een tijdige materieelbestelling.»
Het ministerie wees deze koppeling tussen de adviesprocedure en de bestelling van treinen af en legde de verantwoordelijkheid voor de tijdige beschikbaarheid van het materieel opnieuw bij HSA. HSA liet in antwoord hierop weten dat men geen grote financiële verplichtingen aan kon gaan zonder dat er zekerheid was over de samenwerkingsovereenkomst met de NMBS.
De bindend adviesprocedure is op 14 februari 2003 gestart. Op 22 december 2003 werd in het voordeel van de Staat beslist.

In de eerste helft van 2003 rees nog een probleem. De door NMBS opgegeven rijtijd op het Belgische deel van het traject Amsterdam-Brussel bleek 17 minuten langer dan in de concessieovereenkomst was verondersteld. Bovendien bleek de NMBS niet te willen meewerken aan de treinen tussen Den Haag en Brussel omdat men inschatte dat deze verbinding verliesgevend zou zijn. Over de treinen tussen Breda en Brussel, die men als binnenlands vervoer beschouwde, wenste de NMBS geen afspraken te maken.

Op 24 juli 2003 legde HSA in een brief aan het ministerie opnieuw een relatie tussen alle gerezen problemen en de bestelling van de treinen voor het binnenlands vervoer: «HSA is voornemens om per 3 november 2003 materieel van het type V220 te bestellen (...) Uitvoering van bovengenoemd voornemen is onder meer afhankelijk van een definitieve samenwerkingsovereenkomst met de NMBS en het oplossen van een aantal zaken met de Staat.» Een week later liet HSA de minister bovendien weten dat de levering van de Thalys-treinen voor het internationale vervoer (V300) gekoppeld was aan de tijdige beschikbaarheid van het veiligheidssysteem: «Bij V300 is de tijdige beschikbaarheid van het voorziene beveiligingssysteem ERTMS/ECTS in het materieel een groot risico.»

Wij stellen vast dat bij het sluiten van de concessieovereenkomst de samenwerking met de Belgische vervoerder (NMBS) onvoldoende goed is voorbereid. Dit heeft gezorgd voor veel problemen in de periode 2003–2007.

4.2.4 Aandacht bij Stuurgroep voor problemen met HSA

Op 24 november 2003 zijn de problemen met HSA voor het eerst besproken in de Stuurgroep HSL-Zuid, aan de hand van een notitie van de Hoofddirectie Juridische Zaken van het ministerie. De notitie vermeldde behalve de reeds genoemde kwesties nog een aantal andere geschilpunten en problemen rond het vervoerscontract.
De Stuurgroep constateerde dat het zo niet langer door kon gaan. Er moest, op basis van de analyse van de Hoofddirectie Juridische Zaken, een strategie worden ontwikkeld voor de oplossing van het geheel.
In de genoemde notitie wordt de verplichte samenwerking tussen HSA en NMBS op basis van het door de Staat met NMBS uitonderhandelde conceptcontract achteraf als een ongelukkige constructie gezien omdat hij diverse afstemmingsproblemen heeft veroorzaakt. Ook wordt geconstateerd dat onduidelijk is of achter de *individuele* gesignaleerde problemen wellicht andere, economische belangen schuil gaan: «Per probleem is niet in alle gevallen duidelijk «waar we nu over praten».[45]

Uit het vervolg van de notitie blijkt dat de Staat zich nog om een andere reden in een lastige positie bevond. HSA was verantwoordelijk voor de samenwerking met NMBS (en het Franse SNCF), maar indien deze samenwerking niet tot stand zou komen, zou de Staat kunnen opdraaien voor de schade die HSA als gevolg daarvan zou lijden.
Aan het eind van de notitie van de Hoofddirectie Juridische Zaken krijgt DGP, dat is belast met het contractbeheer, een advies waarin drie elementen centraal staan:
- behoud van de juridisch sterke positie van de Staat;
- onderzoek naar de vervoerseconomische gevolgen van de gerezen problemen;[46]
- verbetering van de onderlinge relatie tussen de Staat en HSA.

De relatie met HSA bleef ook na de zomer van 2003 gekleurd door juridische geschillen. Dit blijkt onder meer uit de drie brieven die het ministerie op 10 en 13 oktober 2003 aan HSA stuurde. In de eerste brief wordt het verband verworpen tussen het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst met de Belgische spoorwegen enerzijds en de bestelling van treinen c.q. de aanvangsdatum van het vervoer anderzijds. In de tweede brief wordt HSA verantwoordelijk gesteld voor de afgesproken reistijden, ongeacht het type treinen dat men bestelt. In de derde brief wordt het verband tussen de tijdige beschikbaarheid van treinen en de beschikbaarheid van het beveiligingssysteem ERTMS verworpen.

In de Stuurgroepvergadering van 24 november 2003 meldde DGP dat de Landsadvocaat inmiddels naar de zaak had gekeken en dat de contractuele positie van de Staat met uitzondering van de reistijden in België contractueel stevig was: «zo stevig, dat tegelijk de vraag bovenkomt of deze niet te stevig is met het oog op het behalen van het gewenste eindresultaat, namelijk een werkend vervoerssysteem.»[47]
De bediening van Breda en Den Haag en de rijsnelheden, zo werd tegelijkertijd geconstateerd, was een politiek gevoelig punt. Met het V220-materieel, dat een maximumsnelheid van 220 km/uur had, zouden

[45] Juridische analyse concessieovereenkomst HSL Vervoer, HDJZ/S&W/2003–1957, p. 1–2.
[46] DGP heeft inmiddels onderzoek laten doen naar de gevolgen van de langere reistijd in België en schat deze op 13% omzetdaling.
[47] Verslag Stuurgroep HSL-Zuid 24 november 2003.

de reistijden niet worden gehaald: «De vraag kan dan gesteld worden of de dure spoorinfra wel nodig was geweest voor minuten tijdwinst.»[48]

Op 18 februari 2004 werd in de Stuurgroep opnieuw gesproken over de risico's rond het vervoer. Men was het er nog steeds over eens dat de vervoerskwesties (bijna) geheel tot de verantwoordelijkheid van HSA behoorden.
Over het risico van het niet halen van de reistijden met de V220-treinen werd nogmaals bevestigd dat de Staat HSA aan de tijden zou houden en dat het risico van het bestellen van treinen waarmee de rijtijden niet gehaald zouden kunnen worden, bij HSA lag. Echter, indien na de start van het vervoer zou blijken dat de reistijden niet werden gehaald, zou de Staat niet over instrumenten beschikken om kortere reistijden af te dwingen. Op dat moment zou slechts de mogelijkheid resteren om de concessieovereenkomst te ontbinden, zo stelde de Stuurgroep vast. Uiteindelijk bleek dit scenario zich niet voor te doen. HSA bestelde op 24 mei 2004 bij AnsaldoBreda V250-treinen. Deze treinen hebben een maximumsnelheid van 250 km/uur, waardoor het gesignaleerde risico dat de overeengekomen reistijden niet konden worden gehaald, was weggenomen.

Wij stellen vast dat de relatie tussen HSA en de Staat in het najaar van 2003 steeds juridischer werd. Partijen hielden elkaar verantwoordelijk voor (de oplossing van) een reeks problemen rond het vervoer over de HSL-Zuid. Van inhoudelijke samenwerking was daardoor nauwelijks sprake.

4.2.5 Discussie over levensvatbaarheid HSA in 2004

Eind 2003 nam de discussie met HSA een andere wending. In december 2003 schreef de directeur van HSA een brief over de lopende kwesties aan de minister met daarin de volgende passage: «Indien een of meer van de hierboven beschreven risico's die HSA niet tot haar bedrijfsrisico's rekent zich voordoet is de kans niet denkbeeldig dat HSA voortijdig faillissement zal moeten aanvragen. (...) Dit is de belangrijkste reden voor de grote aarzeling die HSA en haar aandeelhouders hebben bij de grote investeringsbeslissing die binnenkort moet worden genomen. Ook de Staat loopt als gevolg van deze investeringsbeslissing grote risico's.»

De minister reageerde nog diezelfde maand met een brief aan HSA waarin zij vroeg om een geactualiseerd businessplan. Op basis daarvan was zij bereid een gesprek te overwegen.
Consultancybureau McKinsey werd verzocht een onderzoek te doen naar de commerciële levensvatbaarheid van HSA. McKinsey kon hierbij niet beschikken over de benodigde actuele bedrijfsgegevens van HSA en voerde daarom een actuele toets uit op de businesscase die HSA hanteerde bij het sluiten van de concessieovereenkomst (McKinsey&Company, 2004).
McKinsey schatte dat het aantal passagiers mogelijk 17 tot 32% lager zou uitvallen dan bij het aangaan van de concessieovereenkomst in 2001 door HSA werd verondersteld. Ook over de opbrengsten per reiziger en de kosten van de onderneming was McKinsey pessimistisch. Daarnaast waren er de risico's rond de samenwerking met NMBS en SNCF, de beschikbaarheid van treinen, mogelijke capaciteitsproblemen en het tijdig voldoen aan technische eisen, zoals ERTMS. De studie concludeerde dat HSA, na afdracht van de gebruiksvergoeding, waarschijnlijk verliesgevend

[48] Verslag Stuurgroep HSL-Zuid 24 november 2003.

zou zijn. Het verlies zou kunnen variëren van € 180 tot € 800 miljoen (netto contante waarde) voor de duur van de concessieperiode.

Het Ministerie van VenW (in casu DGP) verstrekte tevens opdracht aan de Landsadvocaat om een juridische analyse te maken van de kwesties rond het vervoerscontract. Uit de analyse bleek dat de Staat op vrijwel alle lopende kwesties in een goede positie verkeerde. De Landsadvocaat onderzocht de juridische consequenties van een aantal varianten, waaronder: (1) vasthouden aan de ongewijzigde concessieovereenkomst, (2) verlagen van de overeengekomen gebruiksvergoeding, (3) verrichten van directe betalingen aan HSA of verstrekken van garanties, (4) versterking van HSA door NS (gecombineerd met compensatie van NS door de Staat), en (5) NS en KLM ontheffen van het garantievermogen van € 244 miljoen.
Hoe op dat moment tegen de situatie van HSA werd aangekeken blijkt uit de toelichting op bovenstaande varianten: «Optie 1 wordt hierboven alleen volledigheidshalve genoemd, gezien de aanmerkelijke kans dat HSA bij ongewijzigde omstandigheden op enig moment zal failleren.»[49]
Het juridisch advies ging uit van de gedachte dat op enig moment ondersteuning van HSA nodig zou zijn en onderzocht de voorwaarden waaronder dat mogelijk was. Uitdrukkelijk werd gewaarschuwd dat bij aanpassing van de concessieovereenkomst een risico kon ontstaan vanwege het aanbestedingsrecht en de regelgeving omtrent staatssteun. Eén van de adviezen was om na te denken over een voorwaardelijke aanpassing van het contract, die geëffectueerd kon worden als bepaalde omstandigheden zich zouden voordoen.

Op 8 juli 2004 spraken de ministers van Financiën en VenW met de president-directeur van NS en de directeur van HSA. In het gesprek gaven NS en HSA aan de conclusies over de verliesgevendheid van HSA niet te delen. De onderneming zou wel verlies leiden, maar niet door haar garantiekapitaal heengaan. Tijdens het gesprek concludeerden de ministers dat er geen juridische redenen waren om het contract aan te passen. Er was immers geen sprake van feiten maar van prognoses.

In de Stuurgroepvergadering van 19 augustus 2004 gaf DGP aan dat de opstelling van de Staat jegens HSA ongewijzigd zou blijven: «contract is contract». De opstelling van NS werd constructief genoemd.
Op 30 september werd deze standpuntbepaling herhaald. Ofschoon de Staat juridisch gezien in een goede positie verkeerde, hetgeen in hoge mate de ruimte beperkte om een aanpassing van het contract te overwegen, werd naar aanleiding van het gesprek van de ministers met NS besloten dat NS en de Staat samen de juridische mogelijkheden en beperking zouden verkennen ten aanzien van de wijzigingsprocedure in het contract, voor het geval zich in de toekomst feiten zouden voordoen die het inroepen van de wijzigingsprocedure zouden rechtvaardigen.
In de daaropvolgende periode werden enkele gesprekken met NS en HSA gevoerd en verbeterde de relatie enigszins, al bleef hij sterk juridisch gekleurd. Van inhoudelijke samenwerking is tot eind 2006 nauwelijks sprake geweest.

Wij stellen vast dat HSA in december 2003 zelf de levensvatbaarheid van de HSA-onderneming ter discussie heeft gesteld. De onzekere perspectieven voor de onderneming werden in mei 2004 bevestigd door het onderzoek van McKinsey. Wij vinden het opmerkelijk dat kort daarna, in juli 2004, de directeuren van NS en HSA uitdrukkelijk hebben ontkend dat de toekomst van de onderneming in het geding zou zijn.

[49] Brief van 1 juli 2004 aan DGP, p. 3.

Aan een mogelijk faillissement van HSA is nadien in de Stuurgroep HSL-Zuid weinig aandacht meer besteed.

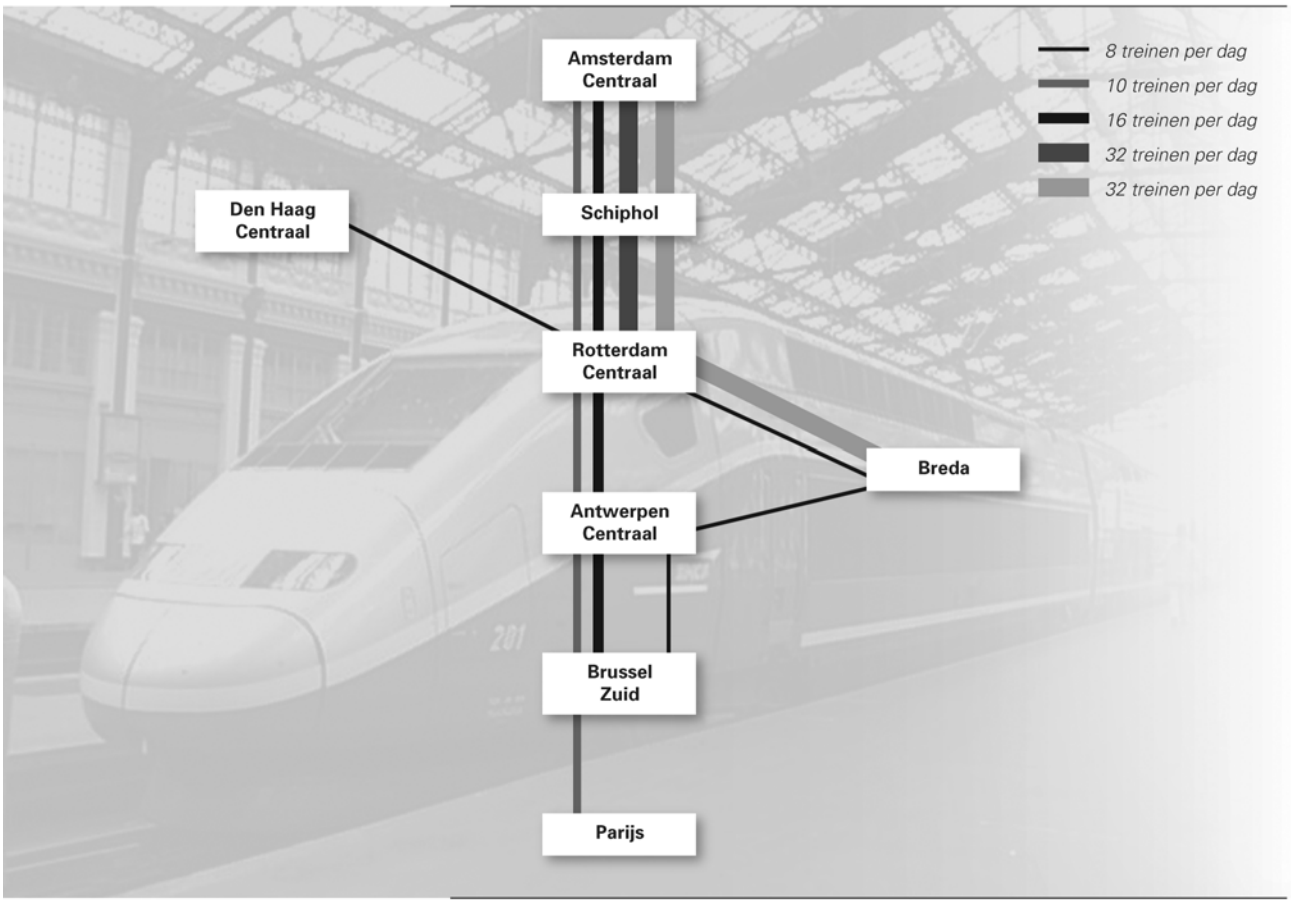
4.2.6 Akkoord Nederland-België

Een andere slepende kwestie die veel tijd heeft gevergd alvorens een oplossing werd gevonden, betreft het verschil van mening tussen Nederland en België over de rijtijden van de HSL in België en de bediening van Breda en Den Haag. We noemden deze punten al kort in § 4.2.4: de rijtijd op het Belgische deel van het traject Amsterdam-Brussel bleek zeventien minuten langer dan in de concessieovereenkomst was verondersteld en de NMBS weigerde mee te werken aan de treinverbinding tussen Den Haag en Brussel. Aanvankelijk betrof het hier een geschil tussen HSA en NMBS. Toen deze partijen er niet uitkwamen, moest de zaak naar ministerieel niveau getild worden.[50]
In mei en oktober 2004 vond overleg plaats tussen minister Peijs en haar Belgische collega Vande Lanotte. Op 6 maart 2005 bereikten de ministers een akkoord. In een brief aan de Tweede Kamer van 11 maart 2005 wordt de inhoud van het compromis uitgelegd. De beoogde diensten Breda–Brussel (zestien treinen per dag) en Den Haag-Brussel (vier treinen per dag) worden samengevoegd tot één treindienst Den Haag–Brussel, met een frequentie van acht treinen per dag. In ruil voor medewerking door de NMBS aan de bediening van Den Haag en Breda wordt de extra reistijd van zeventien minuten op Belgisch grondgebied (waarvan negen minuten tijdelijk en acht minuten permanent als gevolg van een foutieve opgave). geaccepteerd. De afspraken worden gemaakt onder voorbehoud van uitwerking in een definitieve samenwerkingsovereenkomst door HSA en NMBS.

Figuur 7 (zie volgende pagina) geeft de aangepaste dienstregeling weer. Behalve het compromis tussen de ministers van Verkeer van België en Nederland, is hierin ook verwerkt dat de Franse vervoerder SNCF heeft aangegeven voorlopig niet meer dan tien treinen per dag tussen Amsterdam en Parijs te willen laten rijden.

[50] Er bestaat tussen HSA en de Staat onenigheid over de vraag of het overleg tussen de ministers op initiatief van de Staat tot stand is gekomen of dat het plaatsvond in het kader van de bijstand door de Staat aan HSA, zoals voorzien in de concessieovereenkomst.

Figuur 7 Aangepaste dienstregeling



Op 9 juni 2005 diende HSA een wijzigingsverzoek in om de maandelijks door HSA te betalen gebruiksvergoeding te verlagen. Het bedrijf claimde rendementsverlies als gevolg van de langere rijtijden en het gewijzigde bedieningspatroon en wenste verlaging van de gebruiksvergoeding met € 16 miljoen per jaar.
De minister van VenW antwoordde op 7 juli 2005 dat alleen de reistijden tot wijziging konden leiden, mits werd aangetoond dat aan álle voorwaarden voor wijziging was voldaan. De minister doelde daarmee op de in de concessieovereenkomst opgenomen voorwaarde dat de continuïteit van HSA in het geding moest zijn.
Op 2 november 2005 verzocht HSA een bindend advies over de vraag of zij terecht een beroep deed op de wijzigingsprocedure. Op 7 september 2006 deden de bindend adviseurs uitspraak over deze vraag. De zienswijze van de Staat, waarbij alle risico's voor het vervoer consequent bij HSA werden gelegd, werd door de bindend adviseurs niet gedeeld. HSA had het recht de wijzigingsprocedure in te roepen in verband met de langere reistijden, aldus de uitspraak. Wat de wijziging van het bedieningspatroon betreft kreeg HSA niet zonder meer gelijk. De Staat werd in de gelegenheid gesteld nader bewijs te leveren waarom dit tot het risico van HSA gerekend zou moeten worden. In de loop van 2007 wordt hierover een uitspraak verwacht.

4.2.7 Discussie over ERTMS en tijdelijk materieel

Op 8 juli 2005 liet HSA aan de minister van VenW weten dat de benodigde migratie van het treinbeveiligingssysteem ERTMS niet alleen te late beschikbaarheid van de V300-treinen, maar ook van de V250-treinen tot gevolg had. De minister meende dat deze vertraging toe te schrijven was aan de te late bestelling door HSA. Maar op 6 oktober 2005 schreef de president-directeur van NS aan de minister dat «de bouwer van het V250-materieel HSA op 3 oktober 2005 heeft laten weten dat het met ERTMS uitgeruste V250-materieel niet op tijd zal worden geleverd voor de aflevering van de eerste 6 treinen. Naar de huidige stand van zaken wordt een vertraging verwacht van 10 maanden.»

De minister sprak op 11 oktober 2005 in een brief aan de Tweede Kamer een voorkeur uit voor het tijdelijk door HSA inzetten van «geleaste treinen» om toch op de beoogde datum met het vervoer te kunnen starten.[51] Toen vanuit de Tweede Kamer in reactie hierop de vraag opkwam of de minister nog wel vasthield aan de afspraak «contract is contract» en aan de heldere verantwoordelijkheidsverdeling, meldde de minister dat haar inzet nog steeds gericht was op een start van het vervoer per 1 april 2007, maar dat zij het niet als rampzalig of onoverkomelijk zou beschouwen als het één of enkele maanden later werd (Tweede Kamer, 2005c).
Tijdens overleggen met de Tweede Kamer op 1 en 8 december 2005 drongen bijna alle grote politieke partijen er bij de minister op aan om HSA aan het gesloten contract te houden (Tweede Kamer, 2005d; 2005e).
In de Stuurgroep werd op 21 november 2005 uitgebreid aandacht besteed aan oplossingen voor de vertraagde beschikbaarheid van treinen als gevolg van het beveiligingssysteem. Ook de Stuurgroep kwam uit op de optie van tijdelijke treinen. De kosten werden geraamd op € 50 miljoen.

Op 29 november 2005 stuurde de minister een nieuwe brief aan de Tweede Kamer waarin zij meldde dat met de tijdelijke treinen vanaf 1 juli 2007 een beperkte dienstregeling gereden kon worden. Vanaf september 2007 zouden meer treinen beschikbaar komen. Het materieel zou een maximumsnelheid van 160 km/uur hebben. De minister meende dat HSA de kosten moest dragen, maar verwachtte hierover een bindend adviesprocedure.[52]
In de Stuurgroepvergadering van 30 januari 2006 werd opnieuw gesproken over de tijdelijke treinen. Geconstateerd werd dat de relatie met NS was verbeterd en dat HSA er alles aan deed om de treinen te krijgen. De risico's rond de planning van het tijdig kunnen inzetten van de tijdelijke treinen werden in kaart gebracht. De voornaamste risico's waren:
- een passieve houding van HSA;
- de toelating en certificering;
- de brandveiligheid;
- het testen;
- de compatibiliteit met de infrastructuur.

In de eerste helft van 2006 is de tijdige beschikbaarheid van treinen een voortdurend punt van zorg gebleven.

4.2.8 Punctualiteit van HSL-vervoer

In de Stuurgroepvergadering van 30 januari 2006 stonden ook de resultaten van een onderzoek van ProRail naar de punctualiteit van het

[51] Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 22 026, nr. 238.
[52] Deze procedure is op 15 augustus 2006 per brief door HSA aan het Ministerie van VenW aangekondigd, maar begin 2007 werd de procedure uitgesteld toen bleek dat de aanvangsdatum – vanwege de inbouw van ERTMS in de infrastructuur – tot 2008 verschoven zou worden en dat op zijn vroegst in het najaar van 2007 met de tijdelijke treinen gereden zou kunnen worden.

HSL-vervoer op de agenda. De uitkomsten van het onderzoek brachten de Stuurgroep tot de volgende conclusies:

- De HSA-treinen zullen tot kwaliteitsverlies leiden bij de binnenlandse treinen (aansluitingen en op tijd rijden).
- Door de dwingende eisen ten behoeve van HSA zullen storingen elders in het land gemakkelijker invloed hebben op de HSL-corridor.
- De conventionele infrastructuur zal 1,5% uitgevallen of omgeleide HSL-treinen veroorzaken. Dit zal leiden tot circa € 2,2 miljoen gederfde gebruiksvergoeding per jaar.
- De afhandelingsstrategieën zullen essentieel zijn voor het beheersen van de punctualiteit.
- De nieuwe infrastructuur zal ten opzichte van de bestaande infrastructuur enkele verbeteringen in de performance geven vanwege het vermijden van enkele kleine knelpunten, maar de grootste knelpunten in het bestaande net (Amsterdam, Westtak, Schiphol, Rotterdam en Willemspoortunnel) zullen blijven bestaan. Er zijn geen aanwijzingen dat de punctualiteit op de HSL-corridor structureel beter zal zijn dan op de rest van het Nederlandse spoornet. In vergelijking met de huidige corridor Amsterdam-België (over Den Haag) zal de punctualiteit naar verwachting iets verbeteren.

In de studie van ProRail werden als mogelijke maatregelen voorgesteld:

- HSA prioriteit geven bij storingen;
- een speciale corridoraanpak ontwikkelen (beheerplan voor punctualiteit op corridor en optimaliseren herstel aan infrastructuur);
- eenvoudiger dienstregeling en lijnvoering;
- oplossen knelpunten in infrastructuur;
- strak managen van HSA op haar inspanningsverplichtingen.

De Stuurgroep was het erover eens wordt dat de punctualiteit met deze maatregelen structureel verbeterd zou kunnen worden. Omdat de verantwoordelijkheid hiervoor berust bij DGP in haar relatie tot ProRail en de vervoerders, werd afgesproken dat de uitkomsten van het onderzoek door DGP zouden worden meegenomen in het overleg met NS en ProRail.

Wij constateren dat voor de punctualiteit van de HSL strenge normen zijn opgenomen in de contracten met Infraspeed en HSA, maar dat de koppeling aan het bestaande net – blijkens de studie van ProRail – afbreuk zal kunnen doen aan de punctualiteit van het vervoerssysteem. Aan de uiteindelijke punctualiteit van de treinen over de HSL-Zuid zijn voor zover ons bekend geen normen gesteld. Omdat in de contracten met HSA en Infraspeed wél harde eisen zijn gesteld aan hun bijdrage in het bereiken van hoge punctualiteit – en omdat de minister hierover ook met de Tweede Kamer heeft gecommuniceerd – is naar ons inzicht de verwachting bij de Tweede Kamer gewekt dat treinen over de HSL-Zuid een hogere punctualiteit zullen kennen dan de treinen over het bestaande spoor. HSA adverteert ook met de hoge punctualiteit van haar treinen in haar publieksvoorlichting, Indien aan de HSL maximale prioriteit wordt gegeven bij storingen, zullen de treinen op het reguliere spoorwegennet hiervan, blijkens de ProRail-studie, nadeel ondervinden. Maar ook aan het alternatief kleven nadelen: het is dan niet uitgesloten dat er – gelet op de grote financiële belangen – juridische strijd zal ontstaan over de toerekening van schade bij vertraging van de hogesnelheidstreinen.[53]
Van de uitkomsten van de studie van ProRail zijn de minister voor zover wij kunnen nagaan – en de Tweede Kamer niet op de hoogte gesteld.

[53] Bij vertragingen vanaf vijftien minuten zal HSA bijvoorbeeld de reizigers financieel moeten compenseren. Indien de oorzaak van de vertraging buiten de schuld van HSA ligt, hoeft HSA geen gebruiksvergoeding voor de betreffende treinpaden te betalen, en zal zij aanvullende schade mogelijk trachten te verhalen op ProRail of Infraspeed.

4.2.9 Problemen met HSL-infrastructuur

Op 22 juni 2006 schreef de minister aan de Tweede Kamer dat bij Rijpwetering als gevolg van horizontale grondzetting[54] ingrijpende herstelwerkzaamheden aan de infrastructuur verricht moesten worden. De geraamde directe kosten voor het Rijk zouden € 12,5 miljoen bedragen. Bovendien was er het risico van latere oplevering van de infrastructuur.

Ruim drie maanden later, op 4 oktober 2006, meldde de minister opnieuw problemen met de infrastructuur. Bij Rotterdam was in een tunnel vorstschade geconstateerd die hersteld moet worden. De kosten werden volgens de minister gedragen door de bouwcombinatie, maar opnieuw waren er mogelijk gevolgen voor de planning.

Als gevolg van de tegenvallers verschoof de opleverdatum van het noordelijk deel van de infrastructuur van 1 oktober 2006 naar 1 april 2007. In de Stuurgroepvergadering van 8 juni 2006 werd geconcludeerd dat dit, op basis van het dan bekende testplan van HSA, geen reden was om ook de aanvangsdatum voor het commercieel vervoer te verschuiven. Wat niet werd besproken was dat HSA contractueel het recht had om zes maanden te testen. In het vorige hoofdstuk beschreven wij dat in het najaar van 2006 tevens duidelijk werd dat het beveiligingssysteem ERTMS zou zorgen voor latere oplevering van de infrastructuur en dat ook daarbij geanticipeerd werd op het feit dat HSA waarschijnlijk nog niet zou beschikken over het materieel om te gaan testen.
Gelet op het feit dat er vanuit het ministerie in de voorafgaande jaren bij voortduring druk op HSA was uitgeoefend om op 1 april 2007 met het vervoer te starten, moest echter verwacht worden dat HSA de Staat ook op háár verplichtingen zou aanspreken.
Op 27 september 2006 deed HSA inderdaad schriftelijk beroep op de overeengekomen opleverdatum van de infrastructuur. Op 11 oktober stuurde HSA een nieuwe brief, waarin van de minister werd geëist de datum aan te geven waarop onbelemmerd op de infrastructuur getest kon worden.

In de Stuurgroepvergadering van 30 november 2006 meldde DGP dat het overleg met NS en HSA volledig was vastgelopen. HSA weigerde te praten zolang er geen nieuwe aanvangsdatum lag. HSA wilde duidelijkheid over de testperiode en de planning van de infrastructuur. Doordat de oplevering van de infrastructuur vertraging opliep, strandde de door het ministerie gevoerde strategie «contract is contract»; HSA was nu in de positie van eisende partij gekomen.

4.2.10 Laatste stand van zaken

In de nieuwe planning wordt op 9 december 2007 begonnen met het vervoer met de tijdelijke treinen (160 km/uur). Hiervoor moet een tijdelijke overeenkomst met HSA worden gesloten. Vanaf 1 oktober 2008 start volgens de nieuwe planning de dienstverlening met hogesnelheidstreinen.

De Stuurgroep heeft op 31 januari 2007 opnieuw haar zorg uitgesproken over de start met het tijdelijke materieel. Er is hierover nog geen overeenkomst tussen HSA en NMBS gesloten. Ook is de procedure tot toelating van de tijdelijke treinen in Nederland (in verband met de brandveiligheid)

[54] Na het aanbrengen van grondlichamen voor nieuwe infrastructuur klinkt de grond in. Als naast de nieuwe infrastructuur al een zandlichaam ligt, zoals dat van de A4 bij Rijpwetering, dan bestaat de mogelijkheid dat de grond niet alleen verticaal inklinkt maar dat het nieuwe grondlichaam ook in horizontale richting verschuift. Dan wordt gesproken over «horizontale grondzetting».

nog niet gestart. Daarom is er grote twijfel bij de projectdirectie HSL-Zuid of er echt gereden kan worden in december 2007.
HSA heeft inmiddels aangegeven behoefte te hebben aan een «andere organisatorische setting» en ook de projectdirectie HSL-Zuid vindt dat de problemen niet op te lossen zijn in de huidige contractuele setting: «Er moet meer ruimte worden geboden. Als er niet wordt bewogen gaat het niet werken.»[55]

De Belgische overheid heeft laten weten dat men eerder dan Nederland klaar is met de infrastructuur. Op basis van het met België gesloten verdrag geldt een wederzijdse plicht om de infrastructuur tijdig op te leveren en bedraagt de aan de verdragspartner te betalen boete bij te late oplevering € 5 miljoen op jaarbasis. Het ministerie verwacht dat de infrastructuur in Nederland hooguit enkele maanden later zal worden opgeleverd dan in België.[56]

Op 12 februari 2007 heeft de Stuurgroep de meest recente planning voor de aflevering van de hogesnelheidstreinen vastgesteld:
- De oplevering van de Thalys verschuift van december 2007 naar maart/april 2008.
- De oplevering van de AnsaldoBreda-V250 treinen verschuift van februari 2008 naar februari 2009.

Op 23 februari 2007 is de Stuurgroep voor het eerst bijeengekomen in haar nieuwe samenstelling (zie § 2.1). In deze Stuurgroep, onder voorzitterschap van RWS, zijn ook HSA en Infraspeed vertegenwoordigd. Gesproken is over de mogelijkheden van de start van het vervoer per december 2007, zoals de minister in de Tweede Kamer had toegezegd. HSA wil vanaf 9 december 2007 een uurdienst Amsterdam-Brussel rijden en heeft aangegeven aan dat een keuze gemaakt dient te worden tussen de bestaande infrastructuur en de HSL-infrastructuur.
DGP heeft laten weten dat pas vanaf december 2008 een volwaardig vervoersproduct beschikbaar is voor de markt.

4.3 Risicobeheersing

De Tweede Kamer heeft ons verzocht om behalve de tegenvallers en de risico's ook de risicobeheersing in onze analyse te betrekken. In dit hoofdstuk hebben we op verschillende plaatsen al aandacht besteed aan de wijze waarop vanuit het Ministerie van VenW aan contractbeheersing is gedaan. In deze paragraaf presenteren wij onze bevindingen op dit punt in hun onderlinge samenhang.

Juridische gerichtheid
De verantwoordelijkheid voor de concessieovereenkomst lag sinds het begin van het project bij DGP. Vanaf november 2003 werd in de Stuurgroep HSL-Zuid met regelmaat gesproken over de gerezen geschillen met HSA en over het uitblijven van overeenstemming tussen HSA en de buitenlandse vervoerders. De inzet van DGP bleef bepalend voor de te volgen koers.

De relatie tussen het Ministerie van VenW – meer in het bijzonder DGP – en HSA was al slecht ten tijde van het sluiten van de concessieovereenkomst en kreeg vanaf 2003 steeds meer een juridisch karakter. Diverse inhoudelijke geschillen droegen daaraan bij. Het ministerie meende dat HSA vooral streefde naar verlaging van de gebruiksvergoeding en koos als uitgangspunt «contract is contract». Dat uitgangspunt

[55] Verslag Stuurgroep HSL-Zuid, 31 januari 2007.
[56] Gesprek tussen Algemene Rekenkamer en DGP op 22 maart 2007.

kwam in 2004 wel ter discussie te staan, maar werd niet verlaten. Belangrijk daarbij was dat HSA weigerde om het ministerie op transparante wijze inzicht te geven in haar bedrijfsvoering.
De mogelijkheden voor het ministerie om de concessieovereenkomst te wijzigen werden beperkt door aanbestedingsregels en het risico van ongeoorloofde staatssteun. Zelfs de conclusie dat HSA als gevolg van gewijzigde omstandigheden mogelijk een verliesgevende onderneming zou worden, leidde uiteindelijk niet tot een gewijzigde opstelling.

Door de juridische verhouding tussen het ministerie en HSA is geen sprake geweest van gezamenlijke risicobeheersing. De Staat beschikte bovendien niet over bevoegdheden om in te grijpen als het tijdig realiseren van het vervoer in gevaar zou komen.
De steeds uitgestelde bestelling van treinen is een goed voorbeeld van de lastige positie waarin de Staat zich bevond als gevolg van de verdeling van verantwoordelijkheden. Het ministerie verwachtte in 2003 dat HSA niet op tijd kon gaan rijden en dat met de beoogde treinen de reistijden niet zouden worden gehaald. HSA was juridisch verantwoordelijk voor de bestelling van treinen, maar dat nam de politieke verantwoordelijkheid van de minister voor tijdig en goed vervoer over de nieuwe spoorlijn niet weg. De prikkel die in de concessieovereenkomst was opgenomen ter bevordering van de tijdige bestelling van de treinen door HSA (het betalen van de gebruiksvergoeding vanaf de aanvangsdatum) bleek onvoldoende te werken. HSA legde de schuld van de vertraging bij het uitblijven van overeenstemming met de Belgische NMBS en later bij de onduidelijkheid over het beveiligingssysteem ERTMS.
De Staat koos er in deze en andere kwesties voor om volgens de lijn van de juridische bevoegdheden te handelen. Vanuit de gekozen contracteringsstrategie is de opstelling van de Staat begrijpelijk. Aan openbreking van eenmaal via openbare aanbesteding tot stand gekomen contracten zijn bovendien juridische risico's verbonden in verband met de Europese regels op het gebied van aanbesteding en het verlenen van staatssteun. Daar staat tegenover dat de HSL-Zuid een complex project is, waardoor zich in de loop der jaren altijd omstandigheden voordoen die zich niet vooraf contractueel laten regelen. Goede samenwerking tussen contractpartners is daarom van groot belang om risico's goed te kunnen beheersen.

In september 2003 adviseerde de Hoofddirectie Juridische Zaken van het ministerie aan DGP om de zuiver juridische strategie te verbreden tot een strategie gericht op meer «partnership». Ook werd geadviseerd om de risico's te kwantificeren. Tot eind 2006 is van samenwerking tussen de Staat en HSA echter nauwelijks sprake. Kwantificering van de risico's vond bovendien niet plaats – ook niet nadat ook de departementale auditdienst (DAD) in zijn rapport bij de 16e voortgangsrapportage van maart 2005 daarop uitdrukkelijk had aangedrongen.

Goed risicomanagement omvat onder andere de volgende handelingen:
- een actueel risicoregister bijhouden met daarin een integraal beeld van alle risico's (al dan niet gekwantificeerd);
- schade aan onderlinge verhoudingen, politieke schade en schade aan doelrealisatie betrekken in de analyse van de risico's;
- analyses uitvoeren waarin de kosten en baten van bemoeienis door de Staat naast elkaar worden gezet;
- een lijst van beheersmaatregelen opstellen om risico's te verkleinen;
- een planning voor uitvoering van gekozen beheersmaatregelen opstellen en verantwoordelijke probleemeigenaren aanwijzen;

- systematisch informatie vastleggen en bijhouden omtrent (de beheersing van) risico's.

Door de juridische wijze van contractbeheersing werd, met uitzondering van het toekennen van specifieke verantwoordelijkheden aan medewerkers van DGP, niet aan deze voorwaarden voldaan. Er is geen lijst met een actueel en integraal beeld van alle risico's bijgehouden en vastgelegd. Ook is geen lijst van beheersmaatregelen (voorzien van een planning en met verantwoordelijk probleemhouders) opgesteld om risico's waar nodig te verkleinen.

Geen interne of externe audits
De DAD heeft geen controlewerkzaamheden verricht in relatie tot de concessieovereenkomst. De dienst heeft ons desgevraagd laten weten dat men veronderstelde dat de risico's rond het vervoerscontract pas na de start van de exploitatie actueel zouden worden.[57]
Voorts hebben noch de Hoofddirectie Financiën, Management en Control van het ministerie noch de DAD een punt gemaakt van het feit dat de raming van de opbrengsten van de door HSA te betalen gebruiksvergoeding in achtereenvolgende meerjarenbegrotingen niet werd geïndexeerd. Ook het feit dat in de concessieovereenkomst niet was bepaald of de door HSA te betalen gebruiksvergoeding van € 148,3 miljoen (prijspeil 2000) inclusief of exclusief btw was, is lange tijd onopgemerkt gebleven. Pas eind 2006 is dit duidelijk geworden. Het ministerie heeft geen stukken kunnen leveren waaruit kan worden afgeleid wat destijds is afgesproken.

We constateren verder dat DGP geen interne audits heeft laten uitvoeren op de eigen beheersorganisatie. Wel werd op 5 januari 2006 een audit gepubliceerd van LREHC Infraproject Services naar het interfacemanagement door de projectorganisatie HSL-Zuid. In deze audit wordt DGP gekarakteriseerd als een beleidsorganisatie waarin HSL-Zuid slechts één van de onderwerpen is, waardoor het minder oog heeft voor de tijdgedrevenheid van het project.
Deze constatering strookt met onze bevinding dat in de periode 2002–2006 lange tijd niet volgens een vaste planning met daarin opgenomen mijlpalen werd gewerkt. Pas op 22 april 2005 wordt, op aandringen van de stuurgroep HSL-Zuid een «Plan van aanpak vervoer t/m 2007» gepresenteerd. De in dit plan van aanpak opgenomen acties zijn in belangrijke mate afhankelijk van het door HSA bereiken van overeenstemming met NMBS en SNCF. Wij stelden vast dat de meeste mijlpalen die in het schema tot en met het eerste kwartaal van 2006 werden voorzien, op 1 april 2007 nog niet waren gerealiseerd. Het gaat dan onder andere om:
- een overeenkomst tussen HSA en NMBS over de gezamenlijke dienstverlening op de nieuwe infrastructuur;
- overeenstemming tussen de Staat en HSA over aanpassing van de concessieovereenkomst als gevolg van de afspraken tussen de ministers van Verkeer van Nederland en België;
- sluiten van een «direct agreement» over het recht van de Staat om bij beëindiging van de concessieperiode het rollend materieel over te nemen;
- *schriftelijke* overeenstemming tussen HSA en SNCF over het aantal treinen dat per dag over de HSL naar Parijs zal rijden;
- het afsluiten van een faillissementsverzekering voor HSA voor de exploitatiefase.

[57] Gesprek tussen de Algemene Rekenkamer en de DAD op 15 maart 2007.

4.4 Informatievoorziening aan Tweede Kamer

De Tweede Kamer heeft gevraagd of zij – gezien de informatie die beschikbaar was binnen het Ministerie van VenW – juist, tijdig en volledig is geïnformeerd. Daarbij heeft de Tweede Kamer gevraagd eventuele discrepanties tussen intern beschikbare informatie en de informatie aan de Tweede Kamer te verklaren. Op basis van ons onderzoek komen we tot de volgende bevindingen.

Risico's exploitatiefase in voortgangsrapportages
In de voortgangsrapportages wordt informatie verschaft over verschillende kwesties in het vervoersdossier, maar de aandacht voor de *risico's* die daaruit voortvloeien is beperkt. Binnen de voortgangsrapportages over de HSL is een onderscheid van risicomeldingen in:
– hoofdstuk 2 «scope», actuele stand van zaken;
– hoofdstuk 3, voortgang- en planningsrisico's;
– hoofdstuk 5, beïnvloedbare financiële risico's.

In hoofdstuk 5 worden vooral de risico's bij de aanleg van de spoorlijn gemeld, en niet de risico's bij de exploitatie. De tijdige beschikbaarheid van het materieel, de afstemming met de Belgen en Fransen en de discussie over de concessie met HSA, worden gemeld in de hoofdstukken 2 en 3, en voornamelijk als actuele ontwikkelingen. In concept-voortgangsrapportage 20 staat de niet-tijdige afstemming tussen HSA en NMBS voor het eerst als een «vervoersrisico» vermeld in hoofdstuk 5, omdat hiermee de startdatum van het vervoer in geding is.

De Tweede Kamer heeft in juni 2006 de minister van VenW gevraagd waarom de vervoersrisico's niet als risico worden aangemerkt. De minister gaf hierop als antwoord dat risico's ná de realisatie van de infrastructuur niet door Rijkswaterstaat afgehandeld zullen worden, maar zullen worden overgedragen aan ProRail (Tweede Kamer, 2006). De minister gaf verder aan dat de risico's ín de exploitatie de verantwoordelijkheid van HSA zijn, en daarmee niet in de risicoparagraaf thuishoren. Wij constateren dat sinds 7 juli 2005 wel degelijk rekening gehouden is met het risico dat de concessieovereenkomst zou moeten worden aangepast en dat als gevolg daarvan de gebruiksvergoeding neerwaarts zou moeten worden bijgesteld. Deze risico's zijn in elk geval meegewogen waar het ging om de langere rijtijden in België en de mogelijke gevolgen van een faillissement van HSA.

Wij hebben vastgesteld dat de risico's voor de exploitatiefase van de HSL niet systematisch in kaart zijn gebracht en niet zijn gekwantificeerd. Zo is de te verwachten verlaging van de gebruiksvergoeding als gevolg van gewijzigde omstandigheden niet geraamd. Daardoor is de minister van VenW niet goed in staat geweest om de Tweede Kamer goed te informeren over deze risico's.

Beleidsinformatie buiten de voortgangsrapportages
Behalve via de voortgangsrapportages heeft de minister ook in brieven en overleggen met de Tweede Kamer veel informatie verschaft over de problemen rond het vervoer over de HSL. Voor zover wij dat in korte tijd konden beoordelen werden daarin de feiten in het algemeen juist en tijdig aan de orde gesteld.
De juridische wijze van contractbeheersing heeft wel gevolgen gehad voor de informatie die de minister in brieven en tijdens overleggen gaf. De verantwoordelijkheid voor de oplossing van kwesties, zoals de tijdige

beschikbaarheid van treinen, werd consequent bij HSA gelegd. Over de mogelijke (financiële) gevolgen voor het vervoerscontract werd weinig met de Tweede Kamer gecommuniceerd. Dat is niet verwonderlijk, omdat de contractbeheersing zich daarop ook niet sterk richtte. Wel werd de Tweede Kamer frequent op de hoogte gehouden van de actuele ontwikkelingen. Daarbij constateren wij dat de door de minister gemaakte inschattingen doorgaans optimistisch waren, ook als de feiten daartoe geen aanleiding gaven.

Sommige overleggen met de Tweede Kamer hebben plaatsgevonden in vertrouwelijkheid. Omdat hiervan geen verslagen worden gemaakt, weten wij niet met zekerheid wat er op deze bijeenkomsten besproken is. Wij hebben alleen de «speaking notes» van de minister voor deze overleggen kunnen bestuderen. Op basis daarvan hebben wij niet kunnen vaststellen of de Tweede Kamer in voldoende mate op de hoogte is gesteld van signalen over de financiële gesteldheid van HSA. Het McKinsey-rapport (McKinsey&Company, 2004) over de commerciële levensvatbaarheid van HSA wordt in elk geval niet genoemd bij de zaken die de minister zelf aan de orde zal stellen. Bij de speaking notes zijn wel de door NS aangeleverde optimistischer prognoses voor de winstgevendheid van HSA gevoegd.

In een enkel geval zijn wij gestuit op een geval van onjuiste of ontbrekende beleidsinformatie; we bespreken hieronder de door ons gevonden voorbeelden.

Voorbeeld onjuiste beleidsinformatie: tijdig aanpassen materieel
Over het niet tijdig kunnen aanpassen van de Thalys-treintoestellen (V300) heeft de minister de Tweede Kamer in de beginfase van het HSL-project (2003–2004) niet goed geïnformeerd. In juli 2003 bestempelde HSA in een brief aan de minister de tijdige beschikbaarheid van ERTMS in de V300/Thalys-treintoestellen als een groot risico (zie § 4.2.4). In de bespreking die de minister op 30 september 2004 had met HSA werd wederom geconstateerd dat de ombouw van het materieel niet tijdig gereed zou zijn.
In de 14e voortgangsrapportage van april 2004 lezen we daarentegen dat HSA geen problemen voorziet in de tijdige ombouw van de Thalys-toestellen. Een jaar later, in april 2005, vroeg de Tweede Kamer de minister of het materieel tijdig beschikbaar zou zijn. Hierop antwoordde de minister niet met een duidelijk «ja» of «nee». Ze gaf aan dat dit de verantwoordelijkheid was van HSA (VenW, 2005).

Voorbeeld ontbrekende beleidsinformatie: punctualiteit materieel
Begin 2006 leverde ProRail een rapport af aan de Stuurgroep HSL waarin een zorgwekkend beeld wordt geschetst over de punctualiteit van de HSL. Deze beleidsinformatie is, voor zover wij konden nagaan, niet aan de minister verstrekt en niet aan de Tweede Kamer aangeleverd. Omdat naar ons inzicht bij de Tweede Kamer op zijn minst de verwachting is gewekt dat de HSL-Zuid een hogere punctualiteit zou kennen dan het bestaande railvervoer, menen wij dat dit wel had behoren te gebeuren.

BIJLAGE 1

VRAGEN TWEEDE KAMER AAN ALGEMENE REKENKAMER

A. Tegenvallers HSL-Zuid

– Welke informatie is op dit moment beschikbaar over de tot nu toe opgetreden tegenvallers – zowel financieel als planmatig – op het project HSL-Zuid op het Ministerie van VenW en bij de projectorganisatie en de oorzaken daarvan.
– Hoe verhoudt deze informatie zich tot de informatie die de Kamer tot op heden heeft ontvangen over de tot nu toe opgetreden tegenvallers- zowel financieel als planmatig op het project HSL-Zuid?
– Op welke wijze hebben de verschillende actoren in de projectstructuur getracht de tegenvallers te beperken?
– Wat zijn de oorzaken voor een mogelijke discrepantie tussen de informatie over tegenvallers die beschikbaar is op het Ministerie van VenW en bij de projectorganisatie enerzijds en de informatie over tegenvallers die de Kamer heeft ontvangen anderzijds (o.a. in termen van tijdigheid, volledigheid en juistheid)?

B. Eerder geïdentificeerde risico's en hun ontwikkeling

– Welke informatie (zowel financieel als planmatig) is beschikbaar op het Ministerie van VenW en bij de projectorganisatie over: de risico's op basis waarvan in 2002 de risicoreservering is ingesteld? de ontwikkeling van deze risico's sindsdien? de risico's die er sindsdien zijn bijgekomen of zijn afgevallen?
– Hoe verhoudt deze beschikbare informatie zich tot de informatie die de Kamer tot op heden heeft ontvangen over de geïdentificeerde risico's en de ontwikkeling daarvan?
– Op welke wijze hebben de verschillende actoren in de projectstructuur getracht de risico's te beheersen?
– Wat zijn de oorzaken voor een mogelijke discrepantie tussen de informatie over geïdentificeerde risico's en de ontwikkeling daarvan die beschikbaar was op het Ministerie van VenW en bij de projectorganisatie enerzijds en de informatie daarover die de Kamer heeft ontvangen anderzijds (onder andere in termen van tijdigheid, volledigheid en juistheid)?

C. Stand van zaken en verwachtingen rond tegenvallers en risico's

– Welke risico's voor de uitvoering van het project zijn per 1/1/2007 bekend op het Ministerie van VenW en bij de projectorganisatie en op welke wijze zijn deze risico's in kaart gebracht? Welke rol hebben de verschillende actoren in de projectstructuur gespeeld bij de opstelling van deze risicoanalyse?
– Op welke wijze zullen de geïdentificeerde risico's worden beheerst volgens de beschikbare informatie? Welke rol spelen de verschillende actoren in de projectstructuur in de risicobeheersing?
– Welke overschrijdingen worden op basis van de huidige risico's nog verwacht en welke financiële middelen zijn daarvoor nog beschikbaar in de risicoreservering?

D. Aanbevelingen voor verdere risicobeheersing en beperking tegenvallers

– Welke aanbevelingen kunnen eventueel worden gedaan voor een (verdere) verbetering van de risicobeheersing en beperking van tegenvallers bij uitvoering van het project HSL-Zuid?

BIJLAGE 2

VERVOERSCONCESSIE HSA OP HOOFDLIJNEN

De vervoersconcessie die de Staat en HSA eind 2001 zijn overeengekomen, heeft een looptijd van vijftien jaar vanaf de door de Staat vast te stellen «aanvangsdatum». Bij het sluiten van de overeenkomst werd uitgegaan van een aanvangsdatum van 1 oktober 2006. De Staat kan deze datum naar een later tijdstip schuiven.
Indien HSA het rollend materieel *definitief* heeft besteld, dient de Staat na het opschuiven van de aanvangsdatum aan HSA eventueel een schadevergoeding te betalen in verband met kosten verbonden aan dit uitstel.
Als vóór de aanvangsdatum een gedeelte van de HSL-Zuid infrastructuur beschikbaar komt voor reizigersvervoer, zal HSA bereid zijn op dat deel diensten te verrichten. Hierover zal een tijdelijke overeenkomst worden gesloten met de Staat. In de concessieovereenkomst zijn voor de door HSA te leveren diensten diverse prestaties opgenomen:

- Alle internationale reizigers en binnenlandse businessclass-reizigers zijn verzekerd van een zitplaats en economyclass-reizigers hebben op binnenlandse reizen 98% kans op een zitplaats, zelfs op de drukste trein op werkdagen op het meest gebruikte traject.
- Van de binnenlandse treinen mag 95% niet meer dan drie minuten te laat arriveren (door toedoen van HSA) en van de internationale treinen 95% niet meer dan vijf minuten.
- Ten opzichte van de geldende dienstregeling mag niet meer dan 0,5% van de treinen uitvallen door toedoen van HSA.
- Bij binnenlands vervoer wordt vanaf 15 minuten vertraging 50% van de ticketprijs vergoed en vanaf 30 minuten 100%.
- Bij internationaal vervoer wordt vanaf 30 minuten vertraging 20% van de ticketprijs vergoed, vanaf 60 minuten 50% en vanaf 120 minuten 100%.
- Er wordt een aantal concrete maatregelen getroffen ter bevordering van het veiligheidsgevoel van de reiziger en de toegankelijkheid voor reizigers met een lichamelijke functiebeperking.
- De klanttevredenheid moet minstens 80% zijn volgens een in de overeenkomst vastgelegde meetmethode.

Indien de kwaliteitsnormen niet worden gehaald kan de Staat, na een herstelperiode van een jaar, een boete opleggen van maximaal € 5 miljoen per kwartaal, of de overeenkomst ontbinden.

De Staat garandeert voor de duur van de concessieperiode aan HSA het exclusieve gebruiksrecht van de infrastructuur ten behoeve van binnenlands vervoer en garandeert HSA capaciteitsrechten om het overeengekomen internationale bedieningspatroon te kunnen uitvoeren.

HSA dient de volgende HSL-Zuid-diensten uit te voeren:[58]
Internationaal:

- Amsterdam–Brussel–Parijs: 32 treinen Amsterdam-Brussel, waarvan 16 treinen als eindbestemming Parijs hebben;
- Den Haag–Rotterdam–Antwerpen-Brussel: 4 treinen;
- Breda–Antwerpen–Brussel: 16 treinen.

Nationaal:

- Amsterdam–Rotterdam: 2 treinen per uur, met een minimum van 32 treinen per dag;
- Amsterdam–Rotterdam–Breda: 2 treinen per uur, met een minimum van 32 treinen per dag.

[58] Alle genoemde aantallen treinen leggen het traject in beide richtingen af en tenzij anders vermeld betreft het treinen per dag.

Voor de verschillende trajecten zijn maximale rijtijden vastgelegd. Voor het nationale vervoer geldt een «ingroeiperiode» van twee jaar en voor het internationale vervoer vindt de opbouw plaats in overleg met de Belgische en Franse vervoerders, waarbij het huidige aantal internationale treinen bij de start van het vervoer als uitgangspunt geldt.

HSA betaalt de Staat € 148,26 miljoen per jaar (prijspeil 2000) aan gebruiksvergoeding. In de eerste vier jaren van de concessieperiode vindt een korting op deze vergoeding plaats.[59] Het bedrag wordt jaarlijks geïndexeerd op basis van de Consumenten Prijs Index (CPI). De Staat krijgt tot 1 september 2002 de mogelijkheid een tariefrestrictie op te leggen, onder gelijktijdige verlaging van de gebruiksvergoeding met € 47 miljoen per jaar.

HSA is geen gebruiksvergoeding verschuldigd voor treinpaden die zij niet kan gebruiken als gevolg van het niet beschikbaar zijn van de infrastructuur in Nederland of bij defecten die een vertraging van meer dan tien minuten veroorzaken. HSA kan aanspraak maken op volledige vergoeding van schade indien de infrastructuur per dienstregelingsjaar niet beschikbaar is voor meer dan 5% van de toegewezen treinpaden of indien op meer dan 10% van de toegewezen treinpaden een vertraging optreedt van meer dan 10 minuten.

HSA is na ondertekening van de concessieovereenkomst verantwoordelijk voor de benodigde samenwerking met de Société Nationale des Chemins de Fer (SNCF) en de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen (NMBS). De samenwerking met de NMBS dient gebaseerd te worden op een «conceptcontract» dat de Staat met NMBS heeft uitonderhandeld. Bij een interpretatieverschil tussen NMBS en de Staat over de uitleg van het conceptcontract, worden eventuele nadelige financiële gevolgen voor HSA door de Staat vergoed door middel van een verlaging van de gebruiksvergoeding. Indien SNCF aan minder dan 12 treinen per dag meewerkt, kan HSA bij een financieel nadeel aanpassing van de gebruiksvergoeding vragen.

HSA kan wijziging van de overeenkomst vragen indien, na de start van de dienstverlening, de infrastructuur ernstig tekortschiet of de afgesproken kwaliteitscriteria vanwege externe factoren structureel onhaalbaar zijn. HSA kan wijziging vragen van het bedieningspatroon en de gebruiksvergoeding als onvoorziene externe omstandigheden het HSA structureel onmogelijk maken om aan haar verplichtingen te voldoen. Een belangrijke beperkende voorwaarde daarbij is dat de gevraagde wijziging noodzakelijk is voor de continuïteit van HSA. Indien partijen niet tot overeenstemming komen over een wijzigingsverzoek kunnen zij een bindend adviesprocedure starten.

De overeenkomst kan onder een aantal voorwaarden ontbonden worden. Bij faillissement of ontbinding van HSA vervalt de overeenkomst automatisch. HSA garandeert bij afloop van de concessieperiode, ook na ontbinding, tegen vergoeding de continuïteit van de HSL-Zuid-diensten totdat deze door een door de Staat aan te wijzen partij zijn overgenomen. De Staat krijgt het recht om bij beëindiging van de concessieperiode het rollend materieel over te (laten) nemen («direct agreement»).

[59] Het eerste jaar bedraagt de korting 60% en in de jaren daarna neemt deze telkens 15% af.

BIJLAGE 3

AFKORTINGEN EN BEGRIPPEN

AnsaldoBreda
Italiaanse fabrikant van rollend materieel.

Aanvangsdatum
De in de concessieovereenkomst tussen de Staat en HSA vastgelegde datum waarop de commerciële vervoerdiensten over de HSL-Zuid zullen starten.

Bovenbouw
Verzamelnaam voor de rails, de bovenleidingen en transformatorstations, het communicatie-beveiligings- en signaleringssysteem.

DAD
Departementale auditdienst.

DG
Directoraat-generaal. Afdeling van een departement.

DGP
Directoraat-generaal Personenvervoer (onderdeel Ministerie van Verkeer en Waterstaat).

ERTMS
European Railtraffic Management System; een treinbeveiligingssysteem.

FEZ/FMC
Financieel-Economische Zaken/Financiën, Management en Control.

Gateway
Het systeem dat de communicatie regelt tussen de afzonderlijke ERTMS-systemen van België en Nederland.

Gebruiksvergoeding
De vergoeding voor het gebruik van de HSL-Zuid-infrastructuur.

GSM-R
GSM for Railways. GSM-netwerk voor spoortoepassingen.

HSA
High Speed Alliance. HSA is een gezamenlijke onderneming van NS en KLM.

IBOI
Index Bruto Overheidsinvesteringen, de index op basis waarvan het Ministerie van Financiën compensatie biedt voor de loon- en prijsontwikkeling bij infrastructurele projecten.

Infraspeed
Het consortium dat door de Staat is gecontracteerd om de bovenbouw van de HSL-Zuid aan te leggen en gedurende 25 jaar beschikbaar te houden.

IVW
Inspectie Verkeer en Waterstaat.

Kwartaalrapportage
Vier keer per jaar legt de HID HSL-Zuid in een kwartaalrapportage verantwoording af aan de DG RWS over: de projectvoortgang, de beheersing van het project, de kwaliteit en kwantiteit van de organisatie, de risico's en de financiële prognoses.

LREHC
Lloyd's Register & E. Horvat Consultants.

NMBS
Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen.

Onderbouw
Civiel-technische fundering voor spoorprojecten inclusief de kunstwerken (bruggen, viaducten enzovoort).

Onvoorzien
Toeslag op de raming voor kosten die in een later stadium erbij kunnen komen als gevolg van al dan niet geïnventariseerde, bijzondere gebeurtenissen die binnen de scope van het project vallen. De hoogte van de toeslag is onder andere afhankelijk van de projectfase.

Overschrijdingskans
De kans dat een bepaalde waarde wordt overschreden.

ProRail
De railinfrastructuurbeheerder van Nederland.

Raakvlakrisico's
Risico's bij het project HSL-Zuid als gevolg van de opdeling van het HSL-contract in van elkaar afhankelijke deelcontracten.

Reistijd
Duur van een reis (inclusief stops).

Restrisico
Risico's die door de Staat zijn geïdentificeerd en geaccepteerd tijdens de ontwerp- en bouwfase en die zich kunnen manifesteren en zullen worden opgelost voor rekening van de Staat.

Rijtijd
De tijd die een trein nodig heeft om van plaats A naar plaats B te rijden (doorgaans van stilstand tot stilstand).

Risico
Een risico is een onzekere gebeurtenis die de doelstelling van, in dit geval een project, nadelig of voordelig beïnvloedt. Een risico wordt vaak gewaardeerd als «kans x gevolg». Een risico is groter wanneer de kans van optreden en/of de gevolgen van optreden groter zijn.

Risicomanagement
Het identificeren en kwantificeren van risico's (bijvoorbeeld in een project) en het vaststellen van beheersmaatregelen. Met beheersmaatregelen worden activiteiten bedoeld waarmee de kans van optreden of de gevolgen van risico's worden beïnvloed. Afhankelijk van de kans en het gevolg kan een risico op «vier manieren worden aangepakt: (1) voorkomen: één of beide van de factoren kans en gevolg wegnemen; (2) verminderen: één

of beide van de factoren kans en gevolg afzwakken; (3) uitbesteden: risico's onderbrengen bij verzekeraars; (4) accepteren: alleen bij zeer kleine kans en/ of zeer kleine gevolgen.

Risicoprofiel
Een grafische of getalsmatige weergave van de totale onzekerheid op een bepaald moment ten aanzien van een bepaald (nog te realiseren) projectresultaat, met een bijbehorende toelichting van de opbouw van onzekerheid. Kenmerk van een risicoprofiel is dat het een verzameling van risico's betreft en dat het een momentopname is.

Risicoreservering
Reservering op de begroting van 2003 van het Infrastructuurfonds bestemd voor het afdekken van spoorprogramma's (later gespecificeerd tot Betuweroute en HSL-Zuid) in de periode 2003 tot en met 2010.

RWS
Directoraat-generaal Rijkswaterstaat.

Scope
Omschrijving van wat wel/niet tot het project behoort in termen van eisen aan het fysieke ontwerp en eventuele randvoorwaarden waaronder het te realiseren object tot stand moet komen.

SNCF
Société Nationale des Chemins de fer Français (Franse spoorwegen).

Stuurgroep HSL-Zuid
De Stuurgroep HSL-Zuid vormt het platform waarop vraagstukken worden behandeld of besluiten worden voorbereid. Aan de Stuurgroep namen tot eind 2006 deel: de DG-RWS, de DG DGP, de hoofddirecteur FEZ en de HID HSL-Zuid.

Thalys
Een type hogesnelheidstrein.

Treinpad
De infrastructuurcapaciteit die nodig is om een trein in een bepaald tijdvak met een bepaalde snelheid tussen twee plaatsen te laten rijden.

TCI
Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten. Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten is een parlementaire commissie die onderzoek verricht heeft naar de vraag hoe de Tweede Kamer haar grip op grote infrastructuurprojecten kan versterken.

VAT-kosten
Beheerskosten in kader van de voorbereiding, de administratie en het toezicht.

Voortgangsrapportage
Conform de regeling grote projecten stelt de Directie HSL-Zuid voor de halfjaarlijkse externe (politieke) verantwoording een concept op voor de voortgangsrapportage die door de minister van VenW aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. Bij elke «eindejaars»-voortgangsrapportage wordt separaat een verklaring van de departementale auditdienst gevoegd.

VTW
Verzoek tot wijziging. Een verzoek tot wijziging is een interne procedure van de projectdirectie HSL-Zuid om tot aanpassing van het beschikbare budget te komen.

Probleemstelling
De probleemstelling van het onderzoek is geformuleerd aan de hand van de vragen die de Tweede Kamer in haar verzoek aan de Algemene Rekenkamer heeft gesteld. De probleemstelling van het onderzoek luidt:

- Welke tegenvallers hebben zich in het project HSL-Zuid sinds 2002 voorgedaan, welke risico's zijn of worden voorzien?
- Hoe zijn en worden de risico's door de projectorganisatie beheerst?
- Is de Tweede Kamer tijdig, juist en volledig over tegenvallers en risico's geïnformeerd?

Bij de beantwoording van deze vragen hebben wij onderscheid gemaakt tussen de twee fasen van het HSL-Zuid-project: de afronding van de aanleg (2003–2007) en de exploitatie (2007 en verder).

Gegevensverzameling
Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben wij tussen 12 februari en 6 april 2007 mondeling gegevens verzameld door middel van gesprekken met medewerkers van de projectdirectie HSL-Zuid, DG RWS, DGP en de DAD van VenW. Daarnaast hebben wij dossieronderzoek verricht bij de projectdirectie HSL-Zuid en bij DGP. Hierbij hebben we ook de verslagen van de Stuurgroepvergaderingen bestudeerd.
Verder hebben wij de feitenreconstructie die de parlementaire werkgroep Vervoer HSL-Zuid op 15 februari 2007 aan de minister van VenW heeft aangeboden, gereviewd.
Tot slot hebben wij een review uitgevoerd op de feitenreconstructie over het ERTMS, die door het Ministerie van VenW is opgesteld.
De gecontracteerde marktpartijen hebben wij niet in ons onderzoek kunnen betrekken omdat de Algemene Rekenkamer geen controle-bevoegdheden heeft bij deze bedrijven.

Aanpak onderzoek naar aanlegfase
In ons onderzoek naar de aanlegfase hebben wij ten eerste geanalyseerd hoe de risico's die aanleiding vormden voor de instelling van een risicoreservering, zich in de afgelopen jaren hebben ontwikkeld. Daarbij hebben we aansluiting gezocht bij de benadering uit ons onderzoek *Risicoreservering Betuweroute en HSL-Zuid (Algemene Rekenkamer, 2003).*
Om de vraag van de Tweede Kamer te beantwoorden hoe het actuele risicoprofiel er op 1 januari 2007 uitziet, hebben wij gebruikgemaakt van een aantal interne risicoanalyses van de projectdirectie HSL-Zuid van begin 2007.
Om de vraag van de Tweede Kamer te beantwoorden wat actoren binnen het Ministerie van VenW hebben gedaan om risico's bij de aanleg van de infrastructuur te beheersen, hebben wij twee deelonderzoeken uitgevoerd: een onderzoek naar de opzet van het systeem van risicomanagement bij de projectdirectie HSL-Zuid en een onderzoek naar (de beheersing van) een selectie van risico's. Deze selectie betreft risico's voor het tijdig realiseren van de infrastructuur.

Gezien de beperkte tijd die beschikbaar was voor ons onderzoek hebben wij niet de beheersing van alle opgetreden tegenvallers en potentiële risico's nader kunnen onderzoeken. Wij hebben er daarom voor gekozen een onderzoek te verrichten naar de risico's die op grond van het risicoprofiel van januari 2007 het meest urgent waren. Daar zitten immers de beste mogelijkheden voor risicobeheersing. Daarnaast hebben wij een

aantal risico's onderzocht die niet direct op het kritieke pad liggen, maar bij optreden wel kritiek kunnen worden.

Aanpak onderzoek naar exploitatiefase
In ons onderzoek naar de exploitatiefase hebben wij vanwege de beperkte tijd die voor ons onderzoek beschikbaar was ons alleen gericht op de tegenvallers en risico's die verband houden met het vervoer over de HSL-infrastructuur. Dat betekent dat wij de risico's die ProRail in de exploitatiefase moet beheersen in de contractuele relatie met Infraspeed niet hebben onderzocht.
Wij hebben de risico's die zich in de praktijk hebben gemanifesteerd geanalyseerd, aan de hand van de voor de HSL-Zuid ingesteld risico-reservering.
Daarnaast hebben wij onderzoek gedaan naar het risicomanagement bij DGP en de beheersing van de voornaamste risico's die het HSL-project in de exploitatiefase bedreigen.

Aanpak onderzoek naar informatievoorziening
Voor de onderzoeksvraag naar de juistheid, volledigheid en tijdigheid van de informatieverstrekking aan de Tweede Kamer hebben wij de betreffende voortgangsrapportages, Kamerbrieven en verslagen van overleggen bestudeerd. Deze informatie hebben we vergeleken met onze bevindingen uit de gesprekken en het dossieronderzoek.
Gelet op de omvang van dit dossier en de zeer beperkte onderzoekstijd, hebben wij wat dit onderdeel van ons onderzoek betreft volstaan met bevindingen op hoofdlijnen. Het in detail toetsen van alle informatie aan de Tweede Kamer op tijdigheid, juistheid en volledigheid zou meer tijd hebben gevergd. Zo'n toetsing wordt bovendien bemoeilijkt door het feit dat de Tweede Kamer enkele malen besloot om in beslotenheid met de minister van VenW over de HSL-Zuid te vergaderen. Van deze vergaderingen wordt geen verslag gemaakt. Wij hebben uitsluitend de door het departement aan de minister aangeleverde *speaking notes* voor deze vergaderingen kunnen bestuderen. Wij kunnen niet vaststellen of de minister deze tekst ook daadwerkelijk heeft uitgesproken.

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2000). *Beleidsinformatie Betuweroute.* Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–200, 27 195, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2001). *Aanleg Betuweroute: Projectbeheersing en financiering.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 070, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2002a). *Nieuwe financiële instrumenten in publiek-private samenwerking.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 472, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2002b). *Informatievoorziening grote projecten.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 645, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

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

Algemene Rekenkamer (2005). *Terugblik 2005; Elf onderzoeken nader beschouwd.* Hoofdstuk 7: «Risicoreservering HSL-Zuid en Betuweroute» (p. 83–98). Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2007a). *Rapport bij het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII).* Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 031 XII, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007b). *Staat van de beleidsinformatie 2007.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 029, nr. 1. Den Haag: Sdu.

McKinsey&Company (2004). *Quick scan of the commercial viability of the HSL-South operations, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Findings after 3 week assesment.* The Hague, eigen beheer.

Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (2004). *Reconstructie HSL-Zuid: de besluitvorming uitvergroot.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 283, nr. 8. Den Haag: Sdu.

Stoop, J.A., J.H. Baggen, J.L. Kroes, J.M. Vleugel, J.L.M. Vrancken (2007). *HSL-beveiligingssysteem ERTMS, Een onafhankelijk onderzoek naar nut en noodzaak van de aanpassing van het HSL-beveiligingssysteem ERTMS.* Delft: TU Delft.

Tweede Kamer (2004). *Brief van de vaste Kamercommissie aan de minister van VenW van 26 oktober 2004, over dreigende meerkosten voor groeneharttunnel.* Kenmerk 04/52/VW. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 22 026, nr. 209. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2005a). *Motie over verlagen risicoreservering en de vrijkomende middelen te bestemmen voor de spoorsector (motie-Slob c.s.).* Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 22 026, nr. 229. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2005b). *Lijst van vragen van de commissie voor Verkeer en Waterstaat over onttrekking risicoreservering HSL-zuid, en de*

antwoorden van de minister van Verkeer en Waterstaat. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 22 026, nr. 217. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2005c). *Verslag algemeen overleg van 10 november 2005 over de brief van minister Peijs van 8 november 2005 houdende feitenrelaas treinen HSL-Zuid.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 22 026, nr. 242. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2005d). *Verslag algemeen overleg gehouden op 1 december 2005 inzake start vervoer over de HSL-Zuid.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 22 026, nr. 243. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2005e). *Verslag algemeen overleg gehouden op 8 december 2005 inzake de start vervoer over de HSL-Zuid.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 22 026, nr. 244. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2006). *Lijst van vragen van de commissie voor Verkeer en Waterstaat over de achttiende Voortgangsrapportage Hogesnelheidslijn-Zuid (VGR18), en de antwoorden van de minister van Verkeer en Waterstaat.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 22 026, nr. 253. Den Haag: Sdu.

VenW (2005). *Brief minister van Verkeer en Waterstaat van 18 april 2005 met antwoorden op vragen gesteld door vaste Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat in eerste termijn van algemeen overleg van 13 april 2005 over HSL-Zuid.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 22 026, nr. 221. Den Haag: Sdu.

VenW (2006). *Brief minister van Verkeer en Waterstaat van 19 december 2006 over vertraging HSL-Zuid met vijf maanden.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 22 026, nr. 259.

VenW (2007). *Brief minister van Verkeer en Waterstaat van 23 januari 2007 over start commercieel vervoer over HSL-Zuid.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 22 026, nr. 260. Den Haag: Sdu.