

Vergaderjaar 2018–2019

32 404

Programma hoogfrequent spoorvervoer

Nr. 92

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2019

Uw Kamer heeft op 6 februari 2018 besloten het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS) aan te wijzen als groot project volgens de Regeling grote projecten (Handelingen II 2017/18, nr. 48, item 14). PHS heeft tot doel op 6 reizigerscorridors te komen tot hoogfrequent spoorvervoer. Er gaan 6 Intercity's en 6 Sprinters per uur rijden in de drukste delen van het land en er komt extra ruimte voor goederenvervoer op het spoor naast maatregelen om het gebruik van de Betuweroute blijvend te stimuleren. Daarnaast is het doel met een goederencorridor tot een toekomstvaste routing van het goederenvervoer te komen met zo intensief mogelijk gebruik van de Betuweroute. Hierbij is het uitgangspunt dat de infrastructuur optimaal wordt benut; met minder dan 1% uitbreiding van het spoorwegnet wordt een toename van het aantal treinen met circa 15% op het Nederlandse spoorwegnet mogelijk gemaakt. Hiermee is het mogelijk om de doelstellingen te realiseren met een investering van zo'n € 3,5 mld. in de periode van 2010 tot en met 2028.

De extra capaciteit die de komende jaren stap voor stap beschikbaar komt is van groot belang om het groeiende reizigers- en goederenvervoer te accommoderen. Inmiddels is een aantal projecten uitgevoerd (bv. Doorstroomstation Utrecht) en een aantal projecten staat aan de start van uitvoering (bv. Rijswijk-Delft Zuid) of is in uitvoering (bv. Driebergen-Zeist). Dat heeft ook per dienstregeling 2018 de eerste introductie van de tienminutentrein tussen Amsterdam en Eindhoven en meer sprinters in de spitsrichting Utrecht-Houten Castellum mogelijk gemaakt. Eind 2021 is de volgende tienminutentrein voorzien op de corridor Schiphol-Utrecht-Nijmegen.

Er was reeds een gewoonte om uw Kamer te informeren over PHS door middel van voortgangsrapportages; er zijn inmiddels 14 voortgangsrapportages uitgebracht. In het kader van de groot projectstatus ontvangt u bijgaand de basisrapportage en het bijbehorende accountantsrapport van

de Auditdienst Rijk (ADR)¹. De basisrapportage is een foto van de huidige stand van zaken en de doelstellingen voor de komende jaren. Hieruit blijkt dat we op schema zitten om in 2028 alle maatregelen uitgevoerd te hebben. Ten opzichte van deze stand van zaken zal in de opeenvolgende voortgangsrapportages worden gerapporteerd. In deze brief ga ik in op een aantal relevante ontwikkelingen, de financiële stand van zaken van het programma en de uitkomsten van enkele audits en toetsen.

Relevante ontwikkelingen

Sinds de veertiende voortgangsrapportage hebben zich enkele relevante ontwikkelingen voorgedaan:

- Voor de corridor Schiphol-Utrecht-Nijmegen is vastgesteld dat een treindienstmodel met 6 Intercity's en 6 Sprinters niet haalbaar is gegeven de voorziene infrastructuur. Daarnaast blijkt het voorziene exploitatietekort dat door de regio gedragen zou worden hoger en daarmee te hoog om te dragen. Samen met de regio, consumentenorganisaties, vervoerders en ProRail zijn alternatieve modellen bekeken. Hieruit is naar voren gekomen dat alternatieve modellen met 6 Intercity's en 4 Sprinters mogelijk en wenselijk kunnen zijn. Daarop heb ik besloten uit te gaan van een model met 6 Intercity's en 4 Sprinters. Dit is in de basisrapportage verwerkt.
- Als onderdeel van het project «spoorzone Ede-Wageningen» worden enkele PHS-maatregelen uitgevoerd. Eind 2018 is de aanbesteding helaas mislukt. Als beheersmaatregelen wordt gekeken naar een nieuwe aanbestedingsstrategie en versoberingsopties. Een hierboven genoemd aangepast treindienstmodel voor de corridor Schiphol-Utrecht-Nijmegen biedt hiervoor mogelijkheden. In de eerstvolgende voortgangsrapportage kan nader gerapporteerd worden over de effecten voor PHS. Overeind blijft in ieder geval het voornemen om eind 2021 de volgende tienminutetrein te introduceren op de corridor.
- Begin 2019 is samen met de MRDH en de provincie Zuid-Holland een besluit genomen over investering in viersporigheid Schiedam. Door de aanwezigheid van vier sporen bij Schiedam kan Schiedam Centrum een station voor Intercity's blijven, waardoor een rechtstreekse verbinding met Amsterdam mogelijk is. Bovendien vergroot het de betrouwbaarheid en uitvoerbaarheid van de dienstregeling. En doordat er in het kader van PHS meer treinen gaan rijden, hoeven reizigers net als bij een metro nooit lang te wachten. Hiertoe was naar aanleiding van het BO MIRT van december 2017 door Rijk en regio een reservering getroffen van € 40 mln. excl. btw (Kamerstuk 34 775 A, nr. 56). De viersporigheid Schiedam zal met deze bijbehorende middelen als onderdeel van PHS worden uitgevoerd. Omdat dit na de peildatum van de basisrapportage heeft plaatsgevonden zal dit terugkomen in de eerstvolgende voortgangsrapportage.
- Recent heb ik besloten tot extra omgevingsmaatregelen voor het project Meteren-Boxtel. Hiervoor heb ik € 15 mln. vrijgemaakt. Hierover heb ik uw Kamer op 28 maart jl. geïnformeerd (Kamerstuk 32 404, nr. 91). Omdat dit na de peildatum van de basisrapportage heeft plaatsgevonden zal dit terugkomen in de eerstvolgende voortgangsrapportage.
- Recent is door ProRail een maakbaarheidstoets voor de corridor Schiphol-Amsterdam-Almere-Lelystad (OV SAAL) opgeleverd. Een maakbaarheidstoets geeft inzicht of gegeven de voorziene infrastructuur de beoogde dienstregeling kan worden gereden. Hieruit is

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

duidelijk geworden dat de beoogde dienstregeling² op de SAAL-corridor vooralsnog niet maakbaar is. De maakbaarheidsissues worden vooral veroorzaakt doordat in het kader van veiligheid en hogere punctualiteit van de dienstregeling ProRail inmiddels uitgaat van ruimere plannormen. Dit mede naar aanleiding van het zogenaamde Singelgracht-ongeval. Daarnaast is gebleken dat de samenloop tussen goederen- en reizigerstreinen grotere conflicten oplevert dan in 2013 is aangenomen. Samen met de regio, vervoerders en ProRail worden de opties om wel tot een maakbare dienstregeling te komen in beeld gebracht. Het streven is eind 2019 tot een besluit te kunnen komen over een aangepaste beoogde dienstregeling en de infrastructurele maatregelen; het uitgangspunt hierbij is hoogfrequent spoorvervoer op de OV SAAL-corridor. Omdat ik de planstudie voor de aanpassing van Weesp in de tussentijd doorzet leidt dit vooralsnog niet tot vertraging. Via de voortgangsrapportages van PHS zal ik hierover nader rapporteren aan uw Kamer.

Financiële stand van zaken

Sinds 2015 is sprake van een potentieel tekort binnen PHS. Een potentieel tekort betekent dat als de binnen het programma geïdentificeerde kostenstijgingen en risico's zich ook daadwerkelijk voordoen, er sprake zal zijn van een budgettekort indien er geen maatregelen worden getroffen om dit te voorkomen. In de veertiende voortgangsrapportage is een potentieel tekort van € 245 mln. gerapporteerd (Kamerstuk 32 404, nr. 87). Als het potentieel tekort nu op dezelfde wijze zou worden berekend dan zou het potentieel tekort € 260 mln. zijn³. De toename is het saldo van mee- en tegenvallers en met name een hogere indexering van de kosten dan het budget. In de bijlage bij de basisrapportage zijn de verschillen toegelicht.

De regels rond grote projecten schrijven voor dat voor het budget uitgegaan wordt van een vastgestelde begrotingsstand. Hierdoor worden actuele inzichten (voorziene begrotingsmutaties) nog niet meegerekend. Dat leidt tot een ander beeld. Op dit moment is dat beeld negatiever dan het actuele door ProRail gerapporteerde potentieel tekort. In de basisrapportage komt het potentieel tekort uit op € 354,6 mln. Gegeven de uitgangspunten voor grote projecten zal ik voortaan ten opzichte van het potentieel tekort van € 354,6 mln. rapporteren.

Naast het potentiële tekort is in de veertiende voortgangsrapportage ook gerapporteerd over een risicobeeld. Het risicobeeld geeft inzicht in welke mogelijke ontwikkelingen of nieuwe risico's op zouden kunnen treden en hoe daardoor het potentieel tekort zich zou kunnen ontwikkelen. In de basisrapportage is dit risicobeeld dat het potentieel tekort op zou kunnen lopen tot € 468 mln. Ten opzichte van de veertiende voortgangsrapportage is dit een afname van circa € 30 mln. Dit laat zien dat verschillende beheersmaatregelen en keuzes binnen projecten positieve invloed hebben. Tegelijkertijd is in de periode sinds de veertiende voortgangsrapportage een significant verschil opgetreden tussen indexering van het budget op basis van de Index voor Bruto Overheidsinvesteringen (IBOI) en de indexering van de kostenramingen van de projecten op basis van door het CBS samengestelde inputprijsindex Grond-, Weg- en Waterbouw

² De beoogde dienstregeling betreft 6 intercity's en 6 sprinters per uur, 4 intercity's per uur tussen Amsterdam Centraal naar Almere en 2 sprinters per uur tussen Almere-Hilversum-Utrecht.

³ In deze berekening wordt uitgegaan van voorziene begrotingsmutaties die bij een komend begrotingsmoment zullen worden verwerkt en worden kosten van Heerhugowaard buiten beschouwing gelaten omdat deze gefinancierd worden uit het budget voor behandelen en opstellen.

(GWW). De indexering van de kostenraming lag hoger dan de indexering van het budget. Over de looptijd van programma tot nu toe heeft het verschil in indexering een negatief effect van € 155 mln. gehad.

Tegenover het potentieel tekort en het risicobeeld staat een risicoreservering die ik sinds de veertiende voortgangsrapportage opgehoogd heb tot € 250 mln. Zoals ik ook bij de veertiende voortgangsrapportage heb aangegeven is bij een groot programma zoals PHS een dergelijke spanning tussen de raming en het oorspronkelijke budget niet ongebruikelijk, maar ik vind het belangrijk om scherp te blijven sturen op de risico's. Ik blijf dan ook scherp letten op kosteneffectieve maatregelen om de beoogde doelen van PHS binnen het beschikbare budget te realiseren.

Als eerste stap heb ik ProRail gevraagd om voorstellen te doen voor beheersmaatregelen om te voorkomen dat de gemelde risico's gaan optreden. Op basis hiervan is een aantal besparingen en versoeringen doorgevoerd die geen afbreuk doen aan de doelstellingen. Hierbij is gebleken dat de mogelijkheden kleiner worden omdat er al in eerdere rondes versoeringen zijn doorgevoerd. Deze maatregelen zijn deels voor de peildatum van 31 december 2018 ingevoerd en een deel zal in de eerstvolgende voortgangsrapportage terugkomen. Daarmee blijft er echter nog sprake van een significant potentieel tekort. De tweede stap – aanpassing van de opdracht voor het programma door doelen en ambities bij te stellen om de spanning tussen budget en raming te beperken – zet ik nog niet, omdat voorlopig geen substantiële realisatiebe-sluiten aan de orde zijn.

Hier weeg ik mee dat PHS van groot belang is voor het bijhouden van de groeiende vervoersvraag en dat de NMCA aangeeft dat uitvoering van PHS groot van belang is. Het stilleggen van de planuitwerking terwijl er nog voldoende bijstuurmogelijkheden zijn, acht ik daarom nu niet opportuun. Ik blijf dit actief monitoren en ik blijf scherp letten op kosteneffectieve maatregelen om de beoogde doelen van PHS binnen het beschikbare budget te realiseren. Bij elke subsidiebeschikking die ik voor PHS aan ProRail afgeef, maak ik een expliciete afweging. Immers met elke subsidiebeschikking wordt de beïnvloedingsruimte kleiner. Pas als laatste stap komt het inzetten van de risicoreservering PHS in beeld.

Uitkomsten audits en toetsen

Sinds de veertiende voortgangsrapportage is een drietal audits en toetsen uitgevoerd:

- Naar aanleiding van de gerapporteerde kostenontwikkeling bij PHS Amsterdam is een review uitgevoerd op de kostenontwikkeling door RoyalHaskoningDHV (RHDHV) en Infram.
- Zoals aangekondigd bij de veertiende voortgangsrapportage is een second opinion uitgevoerd op het risicobeeld PHS.
- Conform de Regeling grote projecten heeft de ADR een accountants-rapport uitgebracht bij de basisrapportage⁴.

RHDHV en Infram constateren in hun review op de kostenontwikkeling bij PHS Amsterdam dat de raming uit 2014 onvoldoende rekening hield met de specifieke kenmerken van het station. Navolgbaar is welke elementen in die raming onderschat zijn en hoe dat tot een hogere kostenraming in 2017 heeft geleid. Over de huidige raming stellen zij dat de eenheids-prijzen, de onderbouwing van de post onvoorzien en de opbouw van de raming navolgbaar en plausibel zijn.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Tegelijkertijd blijft het een risicovol project en kan daar in het risicoprofiel beter rekening mee worden gehouden. Hiervoor doen RHDHV en Infram een aantal aanbevelingen ten aanzien van het verbeteren van het ramingsproces, het beheersingsproces en het vastleggen van informatie. ProRail heeft aangegeven aan deze aanbevelingen gevolg te geven.

De second opinion op het risicobeeld is uitgevoerd in de vorm van een zogenaamde Gate Review. De focus lag hierbij op het risicomanagement binnen het programma en het risicoprofiel. De conclusie is dat de randvoorwaarden voor beheersing van de endogene risico's⁵ grotendeels aanwezig zijn, maar wel verbetering en uitbreiding behoeven. Als ook de exogene risico's⁶ in beschouwing worden genomen is de verwachting dat het potentieel tekort eerder zal toenemen dan afnemen. Dit laatste is niet vreemd, omdat het gebruikelijk is dat exogene risico's geen onderdeel uitmaken van kostenramingen van projecten. Wel onderschrijft dit het belang om stevig te sturen op een beheerste financiële situatie. In het rapport worden verschillende aanbevelingen gedaan, met name ten aanzien van organisatie-, scope- en risicomanagement. Conform de systematiek van een Gate Review werkt ProRail aan een reactie op de aanbevelingen. De reactie wordt vervolgens getoetst door het reviewteam.

ProRail heeft aangegeven met de belangrijkste aanbevelingen reeds aan de slag te zijn of aan de slag te gaan. Ik vind het belangrijk om zorgvuldig met de aanbevelingen om te gaan en zal daarom in de eerstvolgende voortgangsrapportage een overzicht van de aanbevelingen geven en in gaan op de wijze waarop hier gevolg aan wordt gegeven.

De ADR constateert dat de governance van PHS het Governance- en Beheersmodel Grote Projecten volgt en dat de basisrapportage de gevraagde informatie bevat. Alleen ten aanzien van de gevraagde ontwikkeling van het budget sinds de voorkeursbeslissing uit 2010 is volstaan met de inhoudelijk relevante wijzigingen. Hiervoor heb ik gekozen in verband met de leesbaarheid. Het rapport van de ADR is bijgevoegd bij de basisrapportage⁷. Uit de audit van de ADR volgt een aantal aanbevelingen. IenW wordt geadviseerd de rol van projectbegeleiders bij IenW uit te werken en vast te leggen. Verder wordt IenW geadviseerd een risico gestuurd toezichtplan op te stellen met een uniforme werkwijze en als onderdeel hiervan kostenramingen en plannen te onderwerpen aan een second opinion. Deze aanbevelingen neem ik over. In de komende voortgangsrapportages zal ik rapporteren over de uitwerking en implementatie ervan.

De ADR doet ook een aantal aanbevelingen aan ProRail. Grotendeels zien die op het voortzetten van bestaande voornemens voor verbeteringen in de beheersing, zoals een kwaliteitsplan opstellen en een kwaliteitsmanager aanstellen. Verder adviseert de ADR aan ProRail om het proces van aggregatie van ramingen en plannen van project naar corridor naar programma uit te werken en vast te leggen, zodat dit meer gestructureerd en geüniformeerd uitgevoerd kan worden en dat proactief en met meer diepgang getoetst kan worden. De wijze waarop hier invulling aan zal worden gegeven zal samen met ProRail mede in het licht van de aanbevelingen uit de Gate Review worden gezien.

⁵ Risico's die beheerst kunnen worden binnen het programma, zoals een risico op kosten voor verlegging van kabels en leidingen.

⁶ Risico's die niet binnen het programma beheerst kunnen worden, zoals het risico op aanbestedingstegenvallers door marktspanning.

⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

De verschillende audits en toetsen laten zien dat de basis aanwezig is voor een beheerste uitvoering van het programma. Zoals altijd bij grote projecten blijven er zaken die verbeterd kunnen worden. Dat past ook bij een programma waarbij de focus langzaam verschuift van projecten in de planstudiefase naar realisatieprojecten. De mogelijkheid om te verbeteren is de reden dat ik het belangrijk vind audits en toetsen uit te laten voeren. Samen met ProRail wordt hier invulling aan gegeven. De basis die er is en de verbeteringen die stap voor stap worden uitgewerkt en geïmplementeerd, geven vertrouwen in een succesvolle uitvoering van het programma. Dit biedt ook de handvaten om de financiële situatie van het programma verder onder controle te krijgen.

Tot slot

PHS is van groot belang voor het realiseren van de beleidsdoelstellingen die er zijn voor het spoor. PHS biedt een belangrijke meerwaarde in capaciteit en kwaliteit voor vervoer van reizigers en goederen.

Het succes van de eerste tienminutentrein toont dit aan. Naast het belang van het realiseren van de doelstellingen is PHS ook een motor voor andere ontwikkelingen. Zo is het mogelijk om samen met de regio een volwaardige tweede toegang tot het station Nijmegen te realiseren en heb ik recent met de gemeente Delft en ProRail het besluit kunnen nemen om te investeren in een energieneutraal station Delft Zuid.

Een succesvolle en beheerste uitvoering is dan ook noodzakelijk. De parlementaire controle op grote projecten vanuit uw Kamer is hierbij van grote toegevoegde waarde. Een vaste periodieke verantwoording, gericht op de doelstellingen van PHS en met een afgewogen detailniveau voor een goed en overzichtelijk inzicht, is hierbij voor mij het uitgangspunt. Ik ga graag met uw Kamer in gesprek op basis van deze basisrapportage en de komende voortgangsrapportages.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer