

Vergaderjaar 2020–2021

22 026

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

Nr. 517

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 juni 2021

Op 10 april 2019 heeft uw Kamer mij geïnformeerd over het besluit om de procedure die leidt tot beëindiging van de grootprojectstatus van het project HSL-Zuid in gang te zetten. In dit kader is verzocht een eindevaluatie op te stellen, zoals bedoeld in artikel 15 van de Regeling Grote Projecten¹. Op 30 januari 2020 is de eindevaluatie gedeeld met uw Kamer². Op 8 april 2020 zijn de feitelijke vragen van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat beantwoord³.

Daarna is mij op 28 april 2020 verzocht aanvullend onderzoek uit te voeren en uw Kamer te informeren in welke mate de oorspronkelijke maatschappelijke doelstellingen van de aanleg van de HSL-Zuid – te weten (a) de versterking van de economische ontwikkeling van zowel Nederland als de Randstad en (b) treinverkeer als vervanging voor auto- en vliegverkeer (substitutie) – zijn verwezenlijkt. In reactie op uw verzoek bied ik u het rapport «Kwalitatieve evaluatie beleidsdoelstellingen HSL-Zuid» aan als bijlage bij deze brief⁴.

Zoals toegelicht bij beantwoording van de feitelijke vragen zijn beide doelstellingen in het verleden niet geoperationaliseerd en gemonitord. Ook is de scope van het project uiteindelijk dusdanig gewijzigd dat de doelstellingen niet alleen door het Groot Project HSL-Zuid gerealiseerd konden worden.

Bij aanbidding van de 43^e voortgangsrapportage HSL-Zuid heb ik aangegeven dat volgens experts om deze redenen een kwantitatieve

¹ Kamerstuk 34 685

² Kamerstuk 22 026, nr. 511

³ Kamerstuk 22 026, nr. 513

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

evaluatie van de oorspronkelijke doelstellingen niet mogelijk is⁵. Wel zou door het Kennisinstituut Mobiliteit (KiM) met een kwalitatieve beleidsmatige analyse van de beschikbare cijfers en inzichten zo scherp mogelijk in kaart kunnen worden gebracht wat de mogelijke effecten zijn. In deze brief informeer ik uw Kamer over de bevindingen van deze analyse, die is uitgevoerd door een onafhankelijke partij (Decisio). De opzet van de kwalitatieve beleidsmatige analyse is afgestemd met het KiM.

Bevindingen kwalitatieve evaluatie doelstellingen HSL-Zuid

In deze evaluatie is als «eindpunt» de situatie in 2019 genomen vanwege de coronacrisis. Om de twee beleidsdoelstellingen te evalueren is in het bijzonder naar de volgende vier punten gekeken:

1. De bijdrage aan de economische ontwikkeling van de Randstad en Nederland (literatuur);
2. De mate waarin de oorspronkelijk voorziene bijdrage gerealiseerd is;
3. De verschuivingen tussen regio's en steden die door de realisatie zijn opgetreden;
4. De substitutie van vliegtuig naar HSL Zuid.

Om de versterking van de economische ontwikkeling te evalueren is (internationale) literatuur over dit onderwerp beschouwd. Hieruit volgt geen eenduidig beeld (in het bijzonder, specifiek van toepassing op de Nederlandse situatie). Er wordt geconcludeerd dat de mate waarin de doelstelling is behaald niet vast te stellen is. Wat wel te toetsen is, is of de beoogde bereikbaarheidseffecten die uiteindelijk moeten leiden tot de economische versterking zijn behaald.

De kwalitatieve evaluatie laat zien dat de bereikbaarheidseffecten van de HSL-Zuid voor nationale verbindingen tot 2020 omvangrijker zijn dan voor internationale verbindingen. De oorspronkelijk beoogde prestaties voor het binnenlands spoor zijn grotendeels gehaald. Het aantal binnenlandse reizigers op het HSL-tracé tussen Rotterdam en Schiphol zit jaarlijks op circa 8,5 miljoen reizigers; dit is iets minder dan de verwachte 8,8 miljoen. Reizigers boeken op dit traject een reistijdwinst van 20 minuten t.o.v. de situatie zonder HSL, wat meer is dan oorspronkelijk beoogd. Op het tracé Rotterdam – Breda reisden ook circa 8,5 miljoen binnenlandse reizigers in 2019. Dit is fors hoger dan de oorspronkelijke verwachting die uitkwam op 2,3 miljoen reizigers in het jaar 2019. Het internationale vervoer blijft achter bij de oorspronkelijke doelstellingen. Dit komt onder andere door de hoge verwachtingen van de toenames in het internationale treinvervoer, de reistijd naar Brussel met de IC Brussel en de directe treindienst naar Londen die in 2019 nog niet gerealiseerd was.

In de evaluatie wordt ingeschat dat de behaalde reistijdwinst een positieve maar beperkte directe economische bijdrage en impuls voor het vestigingsklimaat oplevert. De bereikbaarheidsverbetering voor het binnenlands verkeer heeft de grootste bijdrage geleverd. Deze bijdrage komt vooral door de stations en de directe omgeving die aangesloten zijn op de HSL: Amsterdam, Schiphol, Rotterdam, Breda en sinds 2017 ook Den Haag, Tilburg en Eindhoven.

Voor de beleidsdoelstelling over substitutie is alleen naar vliegverkeer gekeken, vanwege het niet beschikbaar zijn van adequate data over bestemmingen van internationaal wegverkeer. De conclusie is dat de substitutie van vliegtuig naar trein aannemelijk is: zo laat de evaluatie zien dat het aantal vluchten tussen de steden die verbonden zijn met de HSL-Zuid (Amsterdam-Brussel en Amsterdam-Parijs) tussen 2008 en 2019

⁵ 43e Voortgangsrapportage HSL-Zuid (2020), Kamerstuk 22 026, nr. 514

minder is toegenomen dan op internationale verbindingen (met vergelijkbare afstanden) die niet zijn verbonden met de HSL-Zuid. De inschatting is dat dit tot een verschuiving van maximaal ruim één miljoen reizigers heeft geleid.

De evaluatie geeft een beeld in welke mate de oorspronkelijke doelstellingen zijn verwezenlijkt. De stand van zaken in 2019 is echter geen «eindbeeld» van de effecten van de HSL-Zuid. Er zijn verschillende ontwikkelingen die een verdere benutting van de HSL-Zuid mogelijk maken. Allereerst komt er nieuw materieel (Intercity Nieuwe Generatie, ICNG) dat met een hogere snelheid over het spoor kan rijden. De effecten van de Eurostar naar Londen zijn nog niet in beeld, want deze dienst is in 2018 gestart en de directe service in 2020. Verder wordt er voor de komende jaren op Europees niveau gewerkt aan verdere versterking van het internationale personenvervoer per spoor waarin de HSL-Zuid een belangrijke rol zal spelen.

Beëindiging controle Auditdienst Rijk

De Audit Dienst Rijk (ADR) heeft mij onlangs gemeld dat zij de controle op het groot project HSL-Zuid niet langer zal voortzetten (zie ook de bijlage bij deze brief)⁶. De ADR geeft aan dat de Regeling Grote Projecten gericht is op het bieden van zicht op de grote risico's in de realisatiefase van een groot project. Het daarvoor ontwikkelde normenkader paste goed bij de realisatie van een complex project als HSL-Zuid met een projectbudget groter dan € 7 mld. Het project zit inmiddels al 14 jaar in de beheerfase waarbij geheel andere beheersmaatregelen horen die geen onderdeel zijn van het rapportage- en normenkader van de Regeling Grote Projecten. De ADR stelt vast dat als gevolg hiervan haar controle steeds minder toegevoegde waarde heeft en beschouwd deze opdracht als beëindigd.

Informatievoorziening aan uw Kamer

Met het beschikbaar komen van de kwalitatieve evaluatie is de laatste stap genomen in het proces om de grootprojectstatus HSL-Zuid te beëindigen. Dit betekent dat u geen aparte jaarlijkse voortgangsrapportage meer zult ontvangen. Uiteraard blijf ik uw Kamer via de reguliere concessierapportages informeren over de ontwikkelingen in het vervoersaanbod, de reizigersaantallen en prestaties op de HSL-Zuid en de voortgang van de infrastructurele maatregelen op het traject. Over de nog resterende punten van het aanlegproject na beëindiging van de grootprojectstatus zal ik uw Kamer informeren in de reguliere budgettaire nota's.

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

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl