



Aan

Staatssecretaris

nota

19e voortgangsrapportage ERTMS

TER BESLISSING

Datum

23 oktober 2023

Onze referentie

IENW/BSK-2023/259297

Opgesteld door

Bestuurskern
Dir. Openbaar Vervoer en
Spoor
Rijksinfrastructuur

Beslistermijn

31 oktober 2023

Bijlage(n)

4

Aanleiding

Overeenkomstig de regeling grote projecten informeert u elk half jaar de Tweede Kamer over de voortgang van het programma ERTMS. Bijgevoegd vindt u ter verzending de concept Kamerbrief met drie bijlagen:

1. de voortgangsrapportage (VGR) over de eerste helft van 2023,
2. het rapport van de second opinion op de kostenraming en de aanpak,
3. de managementreactie van de programmadirecteur aan de stuurgroep ERTMS.

Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd in te stemmen met:

- z.s.m. verzenden van de aanbestedingsbrief over de voortgang van het programma ERTMS en drie bijlagen aan de Kamer. De deadline van 1 oktober is reeds verlopen, mede omdat de second opinion meer tijd in beslag heeft genomen dan gedacht en de benodigde interne afstemming over de inhoud van de stukken uitgebreid en complex was. Op 11 oktober is een Commissiebrief ontvangen die u oproept de VGR z.s.m. met de Kamer te delen.
- het instellen van een Adviesraad Digitalisering Spoor.

Kernpunten

De afgelopen maanden is ambtelijk en samen met de sector besproken hoe op een verantwoorde manier verder te gaan met het programma ERTMS. Een bijgestelde aanpak wordt de komende periode verder uitgewerkt. Inzet is dat in 2024 de opdracht aan de programmadirectie ERTMS hierop kan worden aangepast. In uw brief schetst u de eerste contouren van deze bijstelling.

Dat bijstelling nodig is, blijkt uit een aantal elementen:

- Bij de vorige VGR (april 2023) heeft u aanzienlijke verwachte tegenvallers gemeld op de planning (indienststelling bijna 1 jaar later) en de kostenraming (€ 1 - 1,5 mld extra tot 2031). Deze kostenstijging ligt hoger dan het in deze periode beschikbare programmabudget en budget in EOY-reeksen (circa € 3,5 miljard). De tegenvallers worden veroorzaakt door externe factoren, zoals schaarste in materieel en personeel, maar ook doordat de aanleg van ERTMS complexer is dan gedacht en de vele projecten grote afhankelijkheden onderling kennen.
- In het Mobiliteitsfonds is nu geen vrije ruimte beschikbaar. In het kader van de begrotingsvoorbereiding 2024 is afgesproken de ERTMS-tekorten mee te

nemen richting een volgend kabinet. Los van ERTMS spelen er ook komende Europese verplichtingen zoals de sectorbrede overgang naar FRMCS (5G) of toekomstige opwaardering van nieuwe ERTMS-versies. Hiervoor wordt van de programmadirectie een analyse van de impact van (toekomstige) ontwikkelingen in de Europese specificaties op de uitrol van ERTMS gevraagd. U benadrukt in de brief het belang om de digitalisering van het spoor vorm te geven, ook financieel. U geeft aan dat de komende periode nader gehard zal worden wat er nodig is en dat besluitvorming aan een nieuw kabinet is.

- Het rapport van de second opinion is kritisch en bevestigt dat bijstelling van het programma nodig is. De experts geven aan dat Nederland te optimistisch is over de uitrol van ERTMS en geven hands-on aanbevelingen voor de uitvoerende organisaties. De buitendienststelling op de Hanzelijn is in vergelijking met het buitenland lang en bovendien ligt de Hanzelijn centraal in Nederland. Dit acht de commissie risicovol. Uit de vergelijking met andere lidstaten blijkt ook dat de Nederlandse aanpak duurder is dan in andere Lidstaten. Mogelijkheden tot aanpassing moeten en kunnen worden onderzocht, maar dat zal tijd in beslag nemen. In de toelichting is een korte samenvatting van het rapport opgenomen.
- Het tekort en de second opinion gaan specifiek over de uitrol van ERTMS. Tegelijkertijd laten de ontwikkelingen in de Europese regelgeving inmiddels een bredere digitaliseringsopgave zien, waarvoor nog geen financiering is. Het programma heeft de opdracht om adaptief te zijn voor dergelijke ontwikkelingen, maar is organisatorisch nog niet op ingericht. De voorgestelde bijstelling in de aanpak kan hen hierin beter in staat stellen.
- Ook binnen IenW dient reflectie plaats te vinden van wat nodig is om het programma ERTMS, de verdere uitrol ervan en de bredere digitaliseringsopgave zo goed mogelijk te faciliteren. Er wordt op ingezet het interne opdrachtgeverschap te versterken om ook zo meer grip te krijgen en de stelselverantwoordelijkheid voor ERTMS in te kunnen vullen. In het kader hiervan worden de huidige ontwikkelingen ook afgestemd met de i-kolom, zoals de CIO-office van IenW.
- In de brief geeft u aan het programma in tranches te willen opdelen om de beheersbaarheid te vergroten. Deze opzet is intern en met de programmadirectie besproken. We zijn het eens over de richting, maar de precieze aanpak dient nog nader te worden uitgewerkt. Hierbij worden ook de Europese vereisten meegenomen. We zullen dit het komende halfjaar oppakken in nauwe samenwerking met FEZ, ISM, eigenaarsadvisering en ASA.
- Tijdens de bijstelling dient het programma ERTMS voortgezet te worden om geen onnodige vertraging – en daarmee kostenstijging – op te lopen en de nodige ervaring op te doen. Parallel hieraan onderzoeken we wat nu echt moet en wat (tijdelijk) gestopt kan worden. Dit vraagt een nadrukkelijke afweging van alle betrokken partijen bij besluiten en of deze passen bij de herijking. Een concreet voorbeeld hiervan is de aanbesteding voor het derde baanvak waarop beproefd gaat worden (Kijfhoek – Belgische grens), waarvan de stuurgroep ERTMS later dit jaar moet besluiten of deze gestart zal worden.
- Tot slot wordt u geadviseerd een Adviesraad Digitalisering Spoor met (buitenlandse) experts in te stellen om onafhankelijke advies ten aanzien van het programma structureel te borgen. Deze adviesraad kan ook de technologische ontwikkelingen en geleerde lessen van digitalisering in diverse sectoren in binnen- en buitenland meenemen in hun gevraagde en ongevraagde advisering. In de commissie zullen experts vanuit verschillende

Datum

23 oktober 2023

Onze referentie

IENW/BSK-2023/259297

Opgesteld door

Bestuurskern
Dir. Openbaar Vervoer en
Spoor
Rijksinfrastructuur

Aan

Staatssecretaris

Bijlage(n)

4

disciplines deelnemen, waaronder enkele experts van de second opinion. Over de precieze invulling van de Adviesraad wordt u nader geïnformeerd.

Krachtenveld

Na de herijking van de planning en kostenraming heeft de stuurgroep ERTMS opdracht gegeven voor de second opinion op de kostenraming en aanpak. De stuurgroep heeft de managementreactie van de programmadirecteur ERTMS op het rapport onderschreven. In de stuurgroep ERTMS zijn alle partijen betrokken bij het programma ERTMS vertegenwoordigd op bestuursniveau.

Marktpartijen (ERTMS-leveranciers, ingenieurbureaus enz.) zullen de ontwikkelingen binnen het programma ERTMS nauwgezet volgen opdat zij hun capaciteit erop kunnen afstemmen. Dit geldt ook voor partijen voor wie investeringen in ERTMS in materieel en personeel van belang zijn, zoals leasemaatschappijen, goederenvervoerders, vervoerende aannemers en eigenaren van historisch materieel.

Provinciale Staten die geraakt worden door ERTMS zullen de ontwikkelingen van het programma ERTMS eveneens nauwgezet volgen. PS Flevoland, gesteund door lokale colleges van BenW's, heeft diverse moties ingediend om de hinder door het proefbedrijf ERTMS op de Hanzelijn te beperken. De provincie Zuid-Holland is voor de inzet van hun nieuwe bestelde materieel (met ERTMS en toegankelijker) afhankelijk van infrastructuur aanpassingen. Ook Groningen en Fryslân en Limburg worden geraakt door de uitrol van ERTMS.

Toelichting

Internationale/Europese context

In de voortgangsrapportage is uitgebreid stilgestaan bij de herziening van de TEN-T verordening en de dit jaar gepubliceerde regelgeving om het spoorstelsel in Europa te harmoniseren (technische specificaties voor interoperabiliteit). Dit is belangrijk omdat de internationale treinen met de meest actuele ERTMS-versie nu mogelijk niet de grens over kunnen als onze buurlanden de nieuwste systeemversie aanleggen. Deze ontwikkelingen zullen nog jaren duren (het systeem moet nog worden ontwikkeld), maar kunnen niet worden genegeerd.

Politieke context

De formele deadline van de voortgangsrapportage is uiterlijk 1 oktober. De oplevering van het rapport van de second opinion en de managementreactie hierop heeft langer geduurd dan verwacht.

De motie Van der Molen roept op de voorziene hinder op het proefbaanvak Hanzelijn te beperken. De programmadirectie ERTMS, ProRail en NS hebben gesproken met de provincie Flevoland. Het kan zijn dat de test- en beproevingsstrategie (en daarmee het proefbaanvak op de Hanzelijn) geraakt wordt door de herziening van de programma-aanpak. Flevoland is (ambtelijk) hiervan op de hoogte gesteld.

De goederenvervoerders blijven aangeven dat zij de uitrol van ERTMS niet kunnen betalen. ERTMS is daarom onderdeel van de motie Minhas die wordt betrokken bij de uitwerking van het toekomstbeeld spoorgoederen.

Datum

23 oktober 2023

Onze referentie

IENW/BSK-2023/259297

Opgesteld door

Bestuurskern
Dir. Openbaar Vervoer en
Spoor
Rijksinfrastructuur

Aan

Staatssecretaris

Bijlage(n)

4

Strategie | samenvatting second opinion

De vraag die centraal staat in de second opinion is: kan het Nederlandse ERTMS-programma binnen de gestelde scope, planning en budget worden opgeleverd? En is het huidige raamwerk voor de sturing van de ERTMS-implementatie voldoende om de door de overheid gestelde doelstellingen te realiseren?

Om deze vragen te beantwoorden zijn meerdere thema's onderzocht, die neerkomen op:

1. De governance en werkwijze;
2. De aanpak van het programma;
3. De programmakosten en -prognose.

De commissie heeft per thema een aantal conclusies getrokken:

1. Op deze manier worden de programmadoelen en baten niet gehaald. Het programma bevindt zich nog te veel in de studiefase. Governance, werkwijze, bemensing is onvoldoende gericht op uitvoering en ingebruikname van ERTMS. Om de volgende fase goed te kunnen uitvoeren, is meer hands-on leiderschap nodig vanuit de Programmadirectie en de stuurgroep ERTMS, bijvoorbeeld door maandelijks in plaats van per kwartaal te rapporteren op de voortgang. De projecten van de IO's worden nu nog te veel gemanaged als individuele projecten in plaats van als een overkoepelend systeem. Ook is meer kennis en kunde nodig op bepaalde vlakken om meer uitvoeringsgericht te werken.
2. De commissie geeft aan dat Nederland de implementatie van ERTMS te optimistisch inschat. Er wordt onvoldoende rekening gehouden met onvoorziene gebeurtenissen en het geambieerde uitroltempo ligt hoger dan in andere lidstaten. De commissie adviseert om de ingebruikname van ERTMS in de Randstad, in combinatie met het verwijderen van het oude systeem, opnieuw te beoordelen. Zij adviseren daarom te bekijken of we betere manieren van testen en beproeven kunnen toepassen op de eerste baanvakken, met minder risico op langdurige hinder.
3. De commissie signaleert enkele posten waar opnieuw naar gekeken moet worden, maar concludeert dat het mogelijk moet zijn voor dit nieuw geraamde bedrag ERTMS uit te rollen (+ 1,5 mld). Gegeven deze aanpak blijkt uit de second opinion dat behoudend is geraamd (met buffers), maar niet dat het Programma ERTMS 'gouden kranen' kent. De Nederlandse uitrol is aanzienlijk duurder dan in andere landen (twee keer zoveel). Dit kan worden teruggevoerd op meerdere factoren waar wij niet binnen enkele jaren grip op hebben. Bijvoorbeeld de kenmerken van ons netwerk, beperkte schaalgrootte en de wijze waarop spoorpartijen (individueel) aanbesteden. Mogelijkheden tot aanpassing moeten en kunnen worden onderzocht, maar dat zal tijd in beslag nemen. Om te besparen adviseert de commissie zo snel mogelijk de nodige ervaring op te doen en daarbij goed op de scope te letten, naar schaalgrootte te zoeken of inkoopvoordelen te genereren waar dat kan. Uitloop van het programma gaat meer geld kosten, dan nu minder doen ('pennywise, pound foolish').

Informatie die niet openbaargemaakt kan worden

Bij het eindrapport van de second opinion zit een vertrouwelijke bijlage (los). Hierin staat bedrijfsgevoelige informatie van de partijen die aan ERTMS werken. Deze bijlag wordt niet openbaar gemaakt. In de managementreactie is de naam van de programmadirecteur ERTMS weggelakt.

Datum

23 oktober 2023

Onze referentie

IENW/BSK-2023/259297

Opgesteld door

Bestuurskern

Dir. Openbaar Vervoer en

Spoor

Rijksinfrastructuur

Aan

Staatssecretaris

Bijlage(n)

4

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
1	19 ^e voortgangsrapportage van het Programma ERTMS	Ontwikkelingen over de eerste helft 2023, conform regeling grote projecten.
2	Managementreactie op de 2nd opinion Programma ERTMS	Reactie van de stuurgroep ERTMS op de uitkomsten van de 2nd opinion.
3	Rapport 2nd opinion Programma ERTMS	2nd opinionrapport met bevindingen en aanbevelingen ten aanzien van de kostenraming en de aanpak van het Programma ERTMS.

Datum

23 oktober 2023

Onze referentie

IENW/BSK-2023/259297

Opgesteld door

Bestuurskern
Dir. Openbaar Vervoer en
Spoor
Rijksinfrastructuur

Aan

Staatssecretaris

Bijlage(n)

4