Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Ons kenmerk
IENW/BSK-2024/254829

Bijlage(n)
6

Datum 3 oktober 2024
Betreft 21e voortgangsrapportage ERTMS

Geachte voorzitter,

Bijgaand ontvangt de Kamer de 21e voortgangsrapportage van het programma ERTMS, die gaat over de eerste helft van 2024. Er zijn het afgelopen jaar verschillende vervolgstappen gezet in het herijken van het programma en de aanpak. Parallel daaraan zijn de betrokken partijen in de sector bezig met het realiseren van de basissystemen en begint eind dit jaar de aanbesteding van de uitrol van ERTMS op het eerste proefbaanvak Harlingen Haven - Leeuwarden. Er wordt gewerkt aan een maakbaar en beheerst plan en een lerende aanpak, terwijl ondertussen uitgevoerd wordt wat noodzakelijk en mogelijk is.

Noodzaak tot digitalisering spoor
Nederland heeft een van de meest intensief bereden en complexe spoornetwerken van Europa. Het is een hoogfrequent bereden netwerk, maar met verschillende personen- en goederenvervoerders en lange directe verbindingen. Desondanks is de veiligheid en betrouwbaarheid voor de vele reizigers en goederen hoog. Dit maakt ons spoorwegnet waardevol en uniek, en tegelijk het programma ERTMS complex en veelomvattend.

Het huidige treinbeveiligingssysteem in Nederland stamt uit de jaren zestig en is aan vervanging toe. Nu ligt er voornamelijk analoge technologie waarvoor onderdelen en geschikt personeel steeds lastiger te vinden zijn. De wereld digitaliseert steeds verder en sneller. Het is van belang om daarin mee te gaan om de prestaties en veiligheid van het Nederlands spoorsysteem te waarborgen.

Het programma ERTMS staat voor de uitdaging om snel genoeg te implementeren om het spoorsysteem toekomstbestendig te maken, terwijl een te snelle uitrol kan leiden tot operationele onvoorspelbaarheid en daarmee aanzienlijke reizigershinder.

Daarnaast zal de digitalisering het spoorsysteem gereed maken voor mogelijkheden van de toekomst. De digitalisering van het spoor zal doorlopend zijn. Dit vraagt ook om doorlopende investeringen. Zoals in de 19de voortgangsrapportage gemeld, zijn flinke kostenstijgingen in de oorspronkelijk programmascope van ERTMS voorzien en zal implementatie langer duren. In de uitwerking blijkt de implementatie complexer en weerbarstiger dan voorzien.

Herijking van de aanpak
Vanwege deze ontwikkelingen en constateringen, die onderschreven zijn in een internationale second opinion, wordt de aanpak op dit moment herzien. Het doel is terug te komen naar een beheersbaar programma, met een maakbaar plan en een lerende organisatie die daarbij past met realistische kaders. Daarbij is er besloten om in tranches te gaan werken. Een tranche is een overzichtelijke periode waarin focus wordt aangebracht, door de scope af te bakenen en specifiekere doelen te stellen. Het streven is om zo focus en stabiliteit aan te brengen en stapsgewijs ervaring op te doen voordat we verder gaan.

In lijn met de aanbeveling van de second opinion is de programmadirectie ERTMS in de afgelopen verslagperiode met de implementatie van een nieuwe werkwijze gestart. De werkwijze is gebaseerd op leerervaringen bij vergelijkbare projecten zoals Thameslink en de Noord/Zuidlijn. Deze aanpak legt de focus op kritieke, integrale mijlpalen waarbij meerdere disciplines en organisaties betrokken zijn. Dit verhoogt de sturingskracht en zorgt ervoor dat risico's en issues eerder worden geïdentificeerd en aangepakt.

Inmiddels is een aantal aanbevelingen uit de second opinion doorgevoerd. Zo is de structuur en leiding van de programmadirectie aangepast om een meer sturende rol in het programma te kunnen vervullen. Daarnaast wordt op dit moment aan de bemensing van de Adviesraad Digitalisering Spoor gewerkt om gevraagd en ongevraagd advies te geven aan de programmadirectie ERTMS.

Eerste inzichten tranche 1
Op dit moment werkt de programmadirectie ERTMS aan het afbakenen van de eerste tranche. Op basis van de huidige inzichten bestaat deze eerste tranche grofweg uit al het werk dat nodig is om met ERTMS (level 2, baseline 3, release 2) te rijden op de Noordelijke lijnen, een proefbaanvak (voorheen voorzien op de Hanzelijn) en het baanvak Kijfhoek - Belgische grens. De Kamer wordt bij de voortgangsrapportage in het voorjaar van 2025 geïnformeerd over de definitieve invulling en de vervolgstappen. De budgettaire effecten worden verwerkt in de Voorjaarsnota 2025 en de ontwerpbegroting 2026.

Het vinden van een alternatieve locatie voor het proefbaanvak van NS en de goederenvervoerders met ProRail (voorheen op de Hanzelijn) is complex gebleken. Enerzijds vroeg dit om een gedegen inhoudelijke analyse, anderzijds waren maatregelen nodig om de periode van hinder op te vangen die dit met zich meebrengt. Uiteindelijk bleek het traject Vlissingen – aansluiting Sloe en verder richting Roosendaal (de Zeeuwse lijn) het meest geschikt (zie bijlage 3). Echter, juist op deze lijn zijn de afgelopen jaren forse beperkingen in de beschikbaarheid geweest, terwijl deze spoorlijn zo van belang is voor de regionale bereikbaarheid en daarmee de leefbaarheid. Daarom is er met de provincie Zeeland een pakket van maatregelen overeengekomen om de hinder te beperken en de betrouwbaarheid te vergroten (zie bijlage 2). De komende jaren zal de realisatie van het proefbaanvak in overleg met de provincie en andere partners verder worden uitgewerkt. De huidige inschatting is dat het testen en beproeven in 2029 zou kunnen beginnen op de Zeeuwse lijn.

Gegeven de herziene aanpak en de invulling van de tranches zijn enkele projecten getemporiseerd. Bij het temporiseren worden de al lopende werkzaamheden zo afgerond dat deze in een later stadium gecontinueerd kunnen worden. De aanbesteding van het baanvak Kijfhoek – Belgische grens is eind 2023 gestart. De

gunning staat eind 2024 gepland. Verwacht wordt dat de aanbesteding Harlingen Haven – Leeuwarden en Leeuwarden – Stavoren eind 2024 start.

Beheersing en voortgang
Ten aanzien van de financiën en risico's is het beeld grotendeels ongewijzigd ten opzichte van de vorige voortgangsrapportage. De budgetspanning op het programma is het afgelopen jaar nagenoeg gelijk gebleven, maar blijft hoog met een potentieel tekort van € 1 miljard. Ook het waargenomen risicoprofiel is vrijwel gelijk gebleven. Het is niet zo dat het programma daarmee in een stabielere fase is gekomen. De herijkte aanpak zal onbekende risico's en mogelijk kansen zichtbaar maken. Naar verwachting gaat de uitvoering gepaard met meerkosten en vertraging. Onderdeel van de herijking is dan ook om de opgave rondom ERTMS en de beschikbare budgetten met elkaar in lijn te brengen.

De inhoud van de eerder uitgevoerde studie naar de landelijke uitrol van ERTMS is (deels) ingehaald door de actualiteit. Door de herziening van de aanpak en de uitrolvolgorde zijn de uitkomsten niet één op één te gebruiken. Dit benadrukt de waarde van het werken in tranches. De studie is daarom afgerond en de leerervaringen meegenomen in de voorbereiding van tranche 2 en verder. Het financiële beeld is dat er - net als voor het programma ERMTS tot en met 2030 - fors hogere kosten worden voorzien in de kosten van de landelijke uitrol. Daarom wordt de aanpak met tranches ook benut om – op termijn – snellere en goedkopere manieren te ontwikkelen voor de uitrol van ERTMS. Hierbij wordt ook het Basiskwaliteit niveau (BKN) voor het spoor betrokken. De vaststelling van het BKN heeft een (beperkt) positief effect op de voorziene spanning bij de uitrol. Het precieze effect moet nog in samenhang met de gewijzigde uitrolvolgorde worden bepaald. De Kamer wordt geïnformeerd zodra hier meer inzicht in is.

In het kader van de Regeling Grote Projecten (RGP) heeft de Auditdienst Rijk (ADR) bevindingen en aanbevelingen geformuleerd behorende bij de vorige (20e) voortgangsrapportage. De aanbevelingen van de ADR worden op verschillende manieren opgepakt. Zo worden de aanbevelingen rond subsidiebeheer generiek opgepakt voor alle projecten en programma's bij ProRail met onder meer een aangepast controleprotocol. Verbeteringen in de aansturing en financiering worden bezien in het kader van de herijking van het programma. Ook de aanbevelingen omtrent het risicomanagementplan en de post onvoorzien worden bij de herijking meegenomen. Bij de vaststelling van de herijkte aanpak wordt u hierover nader geïnformeerd.

Ondertussen wordt het ervaringsrijden op de Hanzelijn voorbereid, waarmee eerder al gestart is op Amsterdam – Utrecht. Op deze trajecten lijkt dan dat gereden wordt met de ERTMS-versie die nu wordt geïmplementeerd, terwijl hier eigenlijk oudere versies liggen. Zo kunnen machinisten en treindienstleiders na het afronden van hun opleiding ervaring opdoen. Hiertoe zijn het afgelopen jaar meer dan 400 machinisten opgeleid/bijgeschoold. Daarnaast hebben 150 treindienstleiders instructies gekregen over hoe te werken met ERTMS.

Concluderend is de herijking van het programma en de aanpak in volle gang. Het programma ERTMS is een zeer complexe opgave, dat gebaat is bij een beheerste en lerende aanpak. Hier is al mee gestart en dit zal stapsgewijs uitgebreid worden. Samen met de sector wordt gewerkt aan een succesvolle implementatie van ERTMS als belangrijke stap in de digitalisering van het spoor. Via de voortgangsrapportages en de begrotingsmomenten blijft de Kamer betrokken.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT – OPENBAAR VERVOER EN MILIEU,

C.A. Jansen

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Ons kenmerk
IENW/BSK-2024/254829