

Vergaderjaar 2022–2023

33 652

Spoorbeveiligingssysteem European Rail Traffic Management System (ERTMS)

Nr. 88

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 april 2023

Tien jaar geleden benoemde uw Kamer het programma over de invoering van het European Rail Traffic Management System (ERTMS) tot groot project. Dit geeft de mogelijkheid om halfjaarlijks uitgebreid met u over de voortgang en de te maken keuzes van gedachten te wisselen. In dat licht wil ik graag de leden Minhas en Van Ginneken feliciteren met hun benoeming tot rapporteur voor het programma ERTMS. Ook bied ik u de achttiende voortgangsrapportage van het programma ERTMS aan over de tweede helft van 2022. Zoals toegezegd eind vorig jaar staat deze voortgangsrapportage in het teken van de herijking van de planning en kostenraming van het programma ERTMS.¹ Verderop in deze brief sta ik hier uitgebreid bij stil. Zoals gebruikelijk is het jaarlijkse accountantsrapport van de Auditdienst Rijk bijgevoegd. Het programma heeft over 2022 een goedkeurende accountantsverklaring ontvangen. Ik neem de aanbevelingen van de Auditdienst Rijk voor continue verbetering ter harte.

Digitalisering van het spoor

Met de komst van ERTMS wordt het treinbeveiligingssysteem gedigitaliseerd. Het huidige, analoge systeem uit de jaren '50/'60 is toe aan vervanging. ERTMS biedt bovendien het platform voor innovaties, zoals het dichter op elkaar rijden van treinen, het automatisch rijden en de toepassing van 5G op het spoor. Ook draagt Nederland met de uitrol van ERTMS bij aan de Europese ambities om treinen gemakkelijker de interne Europese grenzen te laten passeren.

De digitalisering van het spoor is een complexe en langdurige ontwikkelopgave. Niet alleen de fysieke systemen in het spoor en meer dan

¹ Kamerstuk 33 652, nr. 86.

1.300 treinen krijgen ermee te maken, maar vooral ook het hart van de bedrijfsvoering van ProRail en de vervoerders. Dit alles gebeurt terwijl de treinen blijven rijden. De uitrol van ERTMS is dus niet alleen de implementatie van een nieuw technisch systeem, maar verandert de wijze waarop meer dan 15.000 spoorprofessionals dagelijks samenwerken om de treinen te laten rijden. Met de komst van ERTMS ontvangen machinisten de belangrijkste informatie op hun beeldscherm in de trein. Ook ondersteunt ERTMS de machinist bij het remmen, waardoor de kans dat een trein door «rood» rijdt verder afneemt. Voordelen voor de verkeersleiding zijn onder meer dat het berichtenverkeer, bijvoorbeeld bij een lokale snelheidsbeperking, wordt geautomatiseerd. Ook is de locatie van de trein preciezer bekend, waardoor hulpdiensten bij een incident sneller ter plekke kunnen zijn.

Herijking planning en kostenraming

Zoals aangekondigd in eerdere voortgangsrapportages is in 2022 gewerkt aan een herijking van de planning en kostenraming.² Bij een langlopend programma is het gebruikelijk periodiek de planning en kostenraming te herijken. Een logisch moment hiervoor is na de gunning van grote contracten, zoals bij het programma ERTMS vorig jaar gebeurde. In de herijking zijn ook de effecten van gebeurtenissen als de coronapandemie, de arbeidsmarktkrapte en bewegingen op de leveranciersmarkt (zoals overnames) op het programma meegenomen.

Uit de herijking blijkt dat een hoger bedrag en langere tijd nodig zijn om de treinbeveiliging en gerelateerde systemen klaar te maken voor de toekomst. De kostenstijging is van een dusdanige orde dat ik niet heb gewacht met het melden hiervan via de reguliere voortgangsrapportage, maar onmiddellijk het eerste beeld met u gedeeld heb. Inmiddels is de herijking van de kostenraming afgerond. De nieuwe prognose is gebaseerd op de huidige manier van werken. Het toont aan dat de bestaande kaders knellen en andere werkwijzen nodig zijn om ERTMS sneller en goedkoper uit te kunnen rollen. De eerste uitkomsten van de studie naar de landelijke uitrol van ERTMS ondersteunen dit beeld. Zonder verandering in de werkwijze van ProRail en de andere sectorpartijen zal de uitrol van ERTMS tot na 2050 duren. Inmiddels ben ik volop aan de slag met het doorgronden van deze tegenvallers. In de volgende voortgangsrapportage zal ik u daarover uitgebreider informeren.

Planning

Op een aantal belangrijke stappen in het proces rond de uitrol zien we dat vertraging optreedt. Zo wordt in deze voortgangsrapportage helder dat de ingebruikname van de Hanzelijn met ERTMS voor reizigers tien maanden later is dan gepland bij het Kabinetsbesluit. De inzet is nu om dit de eerste helft van 2027 te realiseren. De indienststelling van het baanvak Kijfhoek-Belgische grens wordt nu voorzien in 2028. In deze planning is nog geen rekening gehouden met het optreden van risico's of de gevolgen van uitloop van andere projecten. De onderlinge samenhang tussen projecten is groot, waardoor het risicoprofiel van het programma hoog blijft. Om bijvoorbeeld het proefbedrijf te kunnen uitvoeren, moeten verschillende projecten bij elkaar komen: aangepaste infrastructuur, voldoende treinen met ERTMS en voldoende bevoegde machinisten en treindienstleiders die op een andere wijze samenwerken. Gedurende het bijstellen van de teststrategie³ werd duidelijk dat een andere, noodzakelijke, technische

² Kamerstuk 33 652, nr. 85.

³ Kamerstuk 33 652, nr. 85.

oplossing voor de infrastructuur ertoe leidde dat veel meer machinisten opgeleid moesten worden dan vooraf werd gedacht.

De latere uitrol van ERTMS raakt aan twee productstappen van het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer die gepland staan voor 2029. Allereerst de indienststelling van de SAAL-corridor. Er wordt alles op alles gezet om eind 2029 ERTMS gereed te hebben om meer treinen te kunnen rijden op de SAAL-corridor. ProRail en ik blijven hierover vanuit het programma PHS in contact met de regio en vervoerders. Daarnaast is ERTMS voorwaardelijk om een 5e en 6e sprinter tussen Utrecht en Geldermalsen te kunnen rijden. De bandbreedte van deze productstap is aangepast van 2028–2029 naar 2030–2031.

Kostenraming

Bij de beantwoording van de feitelijke vragen over de zeventiende voortgangsrapportage heb ik u geïnformeerd over het eerste beeld van de kostenstijging, die toen nog in beweging was. In de definitieve, herijkte kostenraming is te zien dat bij ongewijzigde mijlpalen de kosten tot aan 2030 afgerond € 1 miljard (prijspeil 2022) hoger liggen dan het in deze periode beschikbare programmabudget. Dit noopt tot een herziene aanpak die aansluit op het integrale en ontwikkelgerichte werken wat dit programma vraagt. Mochten er toch aanvullende middelen nodig zijn, dan zullen deze worden gezocht binnen de eigen lenW-begroting.

In de afgelopen jaren is meer inzicht ontstaan in de omvang van de opgave. De opgave is uitgebreider en complexer dan waar voorheen rekening mee werd gehouden. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het tegenvallende aanbestedingsresultaat bij de ontwikkeling van het ERTMS-systeem voor de infrastructuur, zoals gemeld bij de vorige voortgangsrapportage. Ook is meer tijd en mankracht, en daarmee geld, nodig voor afstemming binnen de organisaties om zowel de aansluiting met het huidige systeem als de veranderopgave die ERTMS teweegbrengt goed te laten verlopen. De nieuwe financiële inzichten vormen de basis voor de raming van de nog op te starten projecten. Een aanzienlijk deel van de plannen is nog niet uitgewerkt, waardoor het programma nog vele onzekerheden kent. Zoals gebruikelijk is hiermee rekening gehouden in de nieuw geraamde post onvoorzien. Ongeveer 15% van de kostenstijging kan worden verklaard door inflatie of terugvordering van eerdere Europese subsidies omdat niet aan de voorwaarden is voldaan.

De treinbeveiliging is verknoopt aan andere delen van het spoorstelsel. Soms moeten of kunnen andere systemen die een wisselwerking hebben met het ERTMS-systeem worden aangepast of vernieuwd. Zo heeft Nederland nu een unieke vorm van treindetectie die de inzet van nieuwer materieel bemoeilijkt, omdat aan specifieke Nederlandse eisen moet worden voldaan. Door de treindetectie gelijktijdig met ERTMS te vervangen, kunnen synergievoordelen worden bereikt, waarmee hinder en hogere kosten in de toekomst verminderd kunnen worden. Ik betrek deze dossiers zodoende bij mijn afwegingen over hoe te komen tot een robuustere en efficiëntere aanpak. Op deze dossiers, die onderdeel uitmaken van de EOVR-reeksen, is een kostenstijging van bijna € 500 mln signaleerd (prijspeil 2022).

Naar een robuustere en efficiëntere aanpak

Ik zie het als mijn verantwoordelijkheid en noodzaak bij te sturen op basis van de nieuwe inzichten en geleerde lessen – in binnen- en buitenland – en deze zo goed mogelijk te benutten voor het vervolg. Ik heb daarom opdracht gegeven om een second opinion op de kostenraming uit te

voeren. Hiervoor is een commissie van experts samengesteld die voornamelijk bestaat uit buitenlandse ervaringsdeskundigen. De onderzoekers kijken niet alleen of de raming volledig en realistisch is, maar ook naar de aanpak van de uitrol van ERTMS en mogelijke besparingsopties. Ik heb gevraagd ook de gerelateerde systemen, zoals treindetectie, hierbij te betrekken. Ik verwacht dat de second opinion deze zomer wordt afgerond en dat ik u daarna kan informeren over de te nemen maatregelen.

Verder ben ik, met alle betrokken partijen in de sector, gestart met acties om de kostenraming en planning meer beheersbaar te maken. Iedereen is het erover eens dat de uitrol van ERTMS sneller en goedkoper moet. Gegeven de aard van het programma zal dit tijd vragen. Ondertussen gaan de werkzaamheden natuurlijk in vol tempo door. Verder is het idee het programma beter te gaan beheersen door versterking van de lerende functie en een betere beheersing van de scope. Hierover volgt meer informatie in de volgende voortgangsrapportages.

ProRail startte bovendien al in 2020 met het project Aanbesteding Snellere Aanpak ERTMS (ASAP ERTMS), waarin veelbelovende resultaten worden geboekt. De benodigde verandering is echter niet op korte termijn gerealiseerd. Naar verwachting is er vanaf de uitrol van ERTMS op de SAAL-corridor voldoende ervaring bij alle sectorpartijen om te gaan versnellen. Dit betekent dat de versnellingsmaatregelen vooral effect hebben op de landelijke uitrol na 2030. Vanzelfsprekend geldt dat de sectorpartijen elk besluit toetsen op doelmatigheid om een verantwoorde uitrol te realiseren.

De programmadirectie ERTMS blijft daarnaast alert op nieuwe Europese subsidierondes voor aanvullende financiering. Begin dit jaar is weer een Europese subsidieaanvraag ingediend voor de ombouw van goederenmaterieel.

Voortgang programma ERTMS tweede halfjaar 2022

Parallel aan de herijking werkt het programma ERTMS hard door aan de realisatie. Ik wil graag een aantal onderwerpen uitlichten waar voortgang is geboekt.

De gebruikers van het ERTMS-systeem zijn de machinisten en treindienstleiders. Zij hebben een centrale plek in het programma, zodat het ERTMS-systeem wordt ingericht naar hun behoeften. Eind 2022 heeft de programmadirectie ERTMS de gebruiksprocessen vastgesteld die leidend zijn voor het verdere systeemontwerp.

Verder zijn in de afgelopen periode vijf van de acht Drielandentreinen omgebouwd, en drie daarvan toegelaten om te rijden op de lijn Luik-Heerlen-Aken. Deze treinen zijn uitgerust met de actuele ERTMS-versie. Inmiddels zijn ook ruim dertig machinisten opgeleid om met ERTMS te kunnen rijden. Op dit moment werken Arriva en de leverancier samen met Deutsche Bahn nog aan het verhelpen van een softwarefout van het ERTMS-systeem vlakbij Aken. De situatie wordt nauwlettend gevolgd om er lering uit te trekken.

In lijn met de motie van het lid Van der Molen e.a. uit 2022 (Kamerstuk 36 200 A, nr. 35) wordt bekeken hoe de hinder voor reizigers zoveel mogelijk beperkt kan worden tijdens het integrale proefbedrijf op de Hanzelijn. De regio's hebben bezwaar tegen de duur van de beproevingsperiode. Dit proefbedrijf is noodzakelijk voor een beheerste en stapsgewijze uitrol van ERTMS, en verkleint de kans op ongeplande en ongecontroleerde hinder in de toekomst. De programmadirectie en IenW zijn in

overleg met de regio en reizigersorganisaties en betrekken deze bij de verdere uitwerking en voorbereidingen.

Tot slot

ERTMS is een systeemsprong die de basis vormt voor een blijvende verandering in de spoorsector. De herijking laat zien dat er zorgvuldig gekeken moet worden hoe we de invoering op een goede en beheerste manier kunnen blijven doen binnen de middelen van het Mobiliteitsfonds. Ik onderzoek daarom de komende periode hoe te komen tot een efficiëntere en robuuste aanpak. Daarbij wil ik vasthouden aan wat goed gaat, leren van anderen en bijsturen op basis van nieuwe inzichten. Ik zal u op de hoogte houden via de halfjaarlijkse voortgangsrapportages.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen