

Memo

Onderwerp Managementreactie op de second opinion
Van Persoonsgegevens (namen) (Programmadirecteur ERTMS)
Aan Stuurgroep ERTMS
Kopie aan MT ERTMS

INTERN

Datum
27 september 2023

Ons kenmerk
PDEP-1885163153-13611

Status
Definitief

Contactpersoon
Persoonsgegevens (namen)
Programmadirecteur ERTMS
Persoonsgegevens (namen)

Bijlage(n)
0

Adres
Programmadirectie ERTMS
Postbus 2038
3500 GA Utrecht

Geachte leden van de stuurgroep,

Ik heb grote waardering voor het werk dat de commissie in de afgelopen maanden heeft verricht. Zij hebben in een relatief korte tijd een groot aantal betrokkenen gesproken en documenten bestudeerd. De keuze om een second opinion aan buitenlandse collega's te vragen heeft daarbij goed uitpakend. Hun kennis en ervaring maakte dat gesprekken snel gingen over essentiële zaken. Hun vragen dwongen ons onze aanpak nog eens goed onder woorden te brengen. Dit alleen al heeft ongetwijfeld bij velen van ons tot zelfreflectie geleid. Daarnaast stelde de kennis over hun eigen projecten en programma's de expert commissie leden in staat om vergelijkingen te maken tussen de kostenniveaus van hun projecten en de door ons geraamde kosten. De antwoorden op onze vragen, de conclusies en aanbevelingen uit de second opinion zijn 'stevig'. Juist dat helpt ons om onze aanpak aan te passen aan de eisen die de volgende fase aan ons stelt. In deze brief reageer ik op de aanbevelingen en beschrijf ik op hoofdlijnen de wijze waarop ik deze wil vertalen naar ons programma.

Opbouw van mijn reactie

De commissie gebruikt in haar onderzoek vier thema's. Drie van de thema's hebben met de aansturing en organisatie van het programma te maken. Bij de behandeling van deze drie thema's doet de commissie ook een aantal inhoudelijke aanbevelingen. Voor mijn reactie vind ik het handig om deze inhoudelijke opmerkingen te scheiden van 'aansturing en organisatie'. Anderzijds vind ik het handiger om de drie thema's over aansturing en organisatie te combineren tot één. Zo kom ik voor deze managementreactie tot de volgende drie invalshoeken:

1. Inhoudelijk
2. Aansturing en organisatie
3. Financiën

Ik start met een meer algemene duiding.

Algemene duiding van de second opinion

De expertcommissie bestaat uit leden die ruime ervaring hebben met het realiseren en indienststellen van ERTMS of vergelijkbare systemen in het buitenland. Dit is de fase waar we nu in komen. In deze fase komt het erop aan dat alles uiterst precies op elkaar moet zijn afgestemd om zo min mogelijk overlast voor de gebruikers van het spoorstelsel te veroorzaken en uiteindelijk de beoogde doelen te behalen. Het rapport leest als een waarschuwing dat we daar niet zorgvuldig genoeg in kunnen zijn. We moeten de indienststelling tot in de puntjes voorbereiden en er rekening mee houden dat het anders zal gaan dan dat we het van tevoren hebben gedacht. Hun oproep om één partij daarbij het stuur in handen te geven komt daar vandaan. Ook het advies om hands-on te sturen, de scope te bevroren en aandacht te hebben voor thema's als software configuratiebeheer vinden hun oorsprong in de ervaringen van de commissieleden met de komende fase. En uiteindelijk moet het systeem toegevoegde waarde opleveren voor de operatie. Dat kan alleen als ook de eindverantwoordelijken voor de operatie zich ook verbonden voelen aan het programma. Het voorgestelde directeurenoverleg onder de stuurgroep kan hieraan bijdragen.

Invalshoek 1: Inhoudelijk

De commissie concludeert dat onze huidige planning niet haalbaar is. Uit onze planning leiden ze af dat we in de periode 2028 – 2030 een onrealistische hoeveelheid spoor in een gecomprimeerd tijdvak in dienst willen stellen. Zij betwijfelen of wijzelf en onze leveranciers hiervoor voldoende menskracht kunnen mobiliseren. Bovendien wijzen zij op een dreigend tekort aan testfaciliteiten. Deze conclusie van de commissie ligt in het verlengde van onze eigen constatering dat onze huidige planning te kwetsbaar blijkt. Door het grote aantal afhankelijkheden tussen activiteiten in de planning heeft een vertraging in een activiteit al snel grote impact.

Naast de constatering over de planning adviseert de commissie om op het eerste baanvak of de eerste baanvakken het schakelen tussen de oude beveiliging en ERTMS mogelijk te maken. Dit om risico's op Fyra-achtige situaties (lange tijd ongepland geen exploitatie mogelijk) te verkleinen. Ook ziet de commissie mogelijkheden om daarmee te voorkomen dat de Hanzelijn enkele maanden uit exploitatie moet worden genomen voor het testbedrijf. Het doorvoeren van deze aanbeveling is niet mogelijk zonder grote gevolgen. De stuurgroep ERTMS heeft het besluit om de Hanzelijn ERTMS-only uit te voeren is niet lichtvaardig genomen. Mede omdat de regio om begrijpelijke redenen bezwaren heeft tegen 3-4 maanden buitendienststelling.

Toch zie ik in de aanbeveling van de commissie aanleiding om de keuze voor de Hanzelijn als proefbaanvak nog eens tegen het licht te houden. Ook al omdat vanaf 2025 de hogesnelheidstrein over de Hanzelijn richting Groningen zal rijden. Daar komt bij dat inmiddels de inzichten over het gebruik van de SAAL-corridor zijn gewijzigd ten opzichte van de inzichten ten tijde van de programmabeslissing in 2019. Dit maakt dat de tijdsdruk op de ombouw van deze corridor naar ERTMS is gewijzigd. Juist de mijlpalen voor de ombouw van de SAAL-corridor zijn bepalend geweest voor onze vigerende planning.

Alles overziend hebben we te maken met de volgende nieuwe of gewijzigde inzichten:

- Noodzakelijk moment van ombouw van SAAL die bepalend is geweest voor de opzet van onze huidige planning;
- Gewijzigd gebruik van de Hanzelijn vanaf 2025;
- Aanbeveling van de expert commissie om eerste baanvakken schakelbaar te maken om risico's op lange buitengebruikstelling te verkleinen;
- Ons eigen inzicht dat de afhankelijkheden in onze planning ons kwetsbaar maken, om veel bijsturing gaan vragen en onvoorspelbaarheid opleveren. Dit in combinatie met dreigende vertragingen in het heden;
- We prognosticeren een overschrijding van ons MIRT budget van € 994 mln waarvan het nog niet duidelijk of en wanneer het budget wordt aangevuld.

De combinatie van deze factoren is voor mij aanleiding om alternatieven voor onze huidige migratiestrategie te onderzoeken. Daarbij moeten we kiezen waar we mee doorgaan en wat we tijdelijk stilleggen. Ik stel voor dat we in ieder geval doorgaan met migratiestappen 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 en 17 (alle voorbereidende stappen, ICT-systemen, centrale systemen, ombouw materieel, opleidingen, Noordelijke lijnen). Parallel bezinnen we ons op de planning en aanpak van de overige baanvakken. Om te komen tot uiteindelijke keuzes uit de verschillende migratiestrategieën zullen we ook een nieuw tijdschema moeten maken voor het vigerende migratieplan.

Het denken in tranches uit het 11 puntenplan kan helpen om beter in te spelen op de toekomst. Een tranche is voor mij een 'mandje van projecten'. Per tranche bekijken we welke scope we op welk moment in uitvoering nemen. Mijn intentie is om hierbij verder te kijken dan de scope van het huidige programma, dus ook de landelijke uitrol van ERTMS, invoering van FRMCS en andere onderwerpen op het gebied van de digitalisering van het spoor hierbij te betrekken. Hiermee sluiten we aan op de ontwikkelingen in de Europese technische specificaties voor interoperabiliteit.

Invalshoek 2: Aansturing en organisatie

In het huidige sturingsmodel zorgt iedere Implementerende Organisatie dat zij technisch en organisatorisch voorbereid is op de invoering van ERTMS. De Programmadirectie ERTMS zorgt hierbij voor de inhoudelijke en planningstechnische regie over de Implementerende Organisaties heen. Daarnaast beoordeelt de Programmadirectie namens het ministerie van I&W de verzoeken van Implementerende Organisaties om financiële bijdragen door het ministerie. Dit sturingsmodel past bij de manier waarop de spoorsector als geheel is georganiseerd: horizontale samenwerking tussen partijen.

De commissie stelt in haar advies dat dit model voor de komende fase niet volstaat. De belangrijkste aanbevelingen zijn:

- Er is nauwere betrokkenheid nodig van de Stuurgroep ERTMS of de instelling van een directieoverleg tussen MT ERTMS en Stuurgroep ERTMS;
- Er is verschuiving nodig van de huidige regisserende en faciliterende rol van de Programmadirectie ERTMS naar een meer sturende rol;
- Hiermee samenhangend, is een meer hands-on sturing van de Programmadirectie ERTMS nodig. Hiervoor moet de Programmadirectie ERTMS zich versterken met meer ervaren krachten. De Programmadirectie ERTMS moet onder andere in staat zijn om de detailplanningen van de

Implementerende Organisaties te beoordelen. Daarvoor moet de Programmadirectie uit de studiemodus en meer in een indienststellingsmodus komen. Hierbij moet de Programmadirectie meer gebruik maken van de kennis van medewerkers van de Implementerende Organisaties;

- De programmadirectie beheert het systeemontwerp van versie, baten tot aan werkprocessen;
- Passend bij de hands-on sturing moet de rapportagefrequentie omhoog naar 1 maal per maand, deze rapportage moet meer kwantitatieve informatie bevatten;
- De Programmadirectie moet meer aandacht hebben voor het betrekken van de goederenvervoerders en materieeleigenaren van de gele vloot bij het programma.

Het advies van de commissie is te begrijpen uit de aard van de volgende fase. Die vraagt om nauwgezette afstemming tussen partijen om de hinder voor de gebruikers van het spoor te minimaliseren en de doelen van het programma ERTMS te behalen. De aard van de volgende fase vraagt om duidelijke en eenduidige leiding. Ze stelt voor om deze bij de Programmadirectie ERTMS te beleggen. Daarvoor heeft de Programmadirectie ERTMS bevoegdheden nodig. Ze zal besluiten moeten kunnen nemen als de inzichten van partijen van elkaar verschillen. Consensus zal niet altijd mogelijk zijn of soms te veel tijd kosten. Anderzijds heeft deze interventie alleen effect als de Implementerende Organisaties dit leiderschap accepteren en waarderen. Het vraagt van de Programmadirectie dat ze gebruik maakt van de kennis, inzichten en ervaringen van alle betrokken partijen. Andersom vraagt het van de Implementerende Organisaties dat ze alle relevante informatie tijdig en proactief op tafel leggen, hun kennis en inzichten ter beschikking stellen en de leiding van de Programmadirectie ERTMS accepteren. Bovendien zullen we alleen succesvol zijn als ook de Implementerende Organisaties zich medeverantwoordelijk voelen voor het geheel en zich niet beperken tot het voor elkaar krijgen van hun individuele bijdrage aan het programma.

Hoe kunnen we hier vorm aan geven? Het rapport bevat hiervoor waardevolle aanwijzingen. Het stelt voor om medewerkers van de deelnemende partijen af te vaardigen naar de Programmadirectie ERTMS. Dit stelt ons in staat meer samen te doen onder regie van de Programmadirectie ERTMS. We vragen deze medewerkers hun kennis en inzichten in te brengen zonder zich daarbij zorgen te hoeven maken of ze het belang van hun moederorganisatie wel beschermen. Deze bescherming van belangen van individuele partijen beleggen we in het MT ERTMS, de Stuurgroep ERTMS en eventueel in de toekomst het Operationeel directieoverleg ERTMS. In plaats van de huidige 'implementatieopdrachten' aan Implementerende Organisaties spreken we vanaf nu van 'implementatieprojecten'. Deze implementatieprojecten worden binnen Implementerende Organisaties uitgevoerd. Daar blijft de primaire verantwoordelijkheid liggen. Maar anders dan nu nemen we in de toekomst eenmaal per maand gezamenlijk de stand van zaken op. Kijken we waar hulp en bijsturing nodig is. Dit gebeurt in een cultuur waarin het zo vroeg mogelijk delen van dreigende problemen de norm is. We pakken partij-overstijgende thema's gezamenlijk op. Voorbeelden zijn thema's als 'systeemarchitectuur', 'planning', 'testen en in bedrijfstellen', 'stakeholder management' etc.

Om haar nieuwe rol te kunnen spelen versterken we de Programmadirectie ERTMS met mensen met kennis en ervaring in de volgende fase.

Bij het uitwerken van de organisatie voor de toekomst verdienen de regionale vervoerders, de goederenvervoerders, de gele en zwarte vloot aparte aandacht. De regionale vervoerders hebben bij de invoering van ERTMS met een groot aantal partijen te maken. Deze organisatorische drukte hindert een slagvaardige invoering van ERTMS. De goederenvervoerders en gele vloot moeten een deel van de investering in ERTMS zelf opbrengen. Dit verhoogt hun kostprijs. Het is onzeker of zij deze kostprijsverhoging kunnen doorberekenen aan hun klanten. Eerder is al berekend dat prijsverhogingen door de invoering van ERTMS in het goederenvervoer zullen zorgen voor vermindering van de concurrentiepositie van het goederenvervoer en daarmee de modal shift tegenwerken.

Naast de onzekerheid over het kunnen doorbelasten van de hogere kosten hebben deze partijen beperkte capaciteit om actief deel te nemen aan het programma ERTMS. De Programmadirectie ERTMS zal er alles aan doen om deze partijen te ontlasten en voorspelbaarheid te organiseren. De onzekerheden in de investering kan de Programmadirectie ERTMS niet oplossen. Wel zullen we bijdragen om hun problematiek onder de aandacht te brengen.

Invalshoek 3. Kosten

De generieke conclusie van de second opinion commissie luidt dat de raming alle onderdelen van het programma bevat en dat het geraamde bedrag genoeg zouden moeten zijn om de programmascope te realiseren (pagina 40).

Voorwaarde hiervoor is dat we de eerdergenoemde veranderingen succesvol doorvoeren. Belangrijke waarschuwing hierbij is dat uitloop op planning 7.0 en de huidige werkwijze in het programma alsnog kan leiden tot hogere kosten. De commissie adviseert om nog wel kritisch te kijken naar de kosten van telecom en de kosten voor de ombouw van de gele vloot. Ook adviseert ze opnieuw te kijken naar het budget voor de Programmadirectie ERTMS, gegeven de aanpassingen die zij voorstelt.

Wat opvalt is dat de geraamde kosten voor het Nederlandse ERTMS programma aanzienlijk hoger lijken dan de projecten waarmee de second opinion commissie ons programma heeft vergeleken. De commissie wijst op een aantal mogelijke oorzaken hiervan. Maar doordat de second opinion commissie gebruik heeft gemaakt van 'reference based costing' is niet dit verschil niet zomaar te verklaren. Bij reference based costing worden de werkelijke kosten van projecten teruggerekend naar bepaalde eenheden om ze vervolgens met onze raming te vergelijken. Wat bij de vergelijking van aanpak opvalt is dat in andere landen veelal Design, Construct & Maintain contracten met systeemleveranciers worden afgesloten terwijl wij ervoor kiezen de ontwerpen onder eigen regie te laten maken.

Op 13 september hebben we binnen de Stuurgroep ERTMS gesproken over de manier waarop we met de benchmarkresultaten omgaan. In lijn met het advies van de second opinion commissie hebben we besloten nu geen grote wijzigingen te doen in de technische scope van tranche 1. Parallel aan de uitvoering van tranche 1 kijken we naar mogelijkheden om in de volgende tranches kostenbesparende maatregelen door te voeren. Dit kan betekenen dat we aanpassingen doen in de technische scope, waaronder het benutten van innovaties. Hiermee wijken we af van de aanbevelingen van de second opinion commissie die adviseert om de scope van de eerste 8 baanvakken te bevriezen (aanbeveling 1). Gezien de omvang van het tekort moeten we besluiten van dit deel van het advies van de commissie af te wijken. Daarnaast draagt de tranches aanpak bij aan het meer beheersbaar uitvoeren van het programma en slimme inzet van schaarse capaciteit. Ook biedt het ons de kans om opnieuw te bekijken of we met de kennis van nu het optimale doen om de hinder voor reizigers en verladers, of de kans daarop, zo veel als redelijk mogelijk te verkleinen.

Bij het invullen van tranche 2 zullen we nadrukkelijk moeten kijken naar het beschikbare budget. Zolang er een verschil bestaat tussen geraamde kosten en beschikbaar budget zullen we keuzes moeten maken. Hierbij moeten we rekening houden met investeringen die we moeten doen om op de lange termijn kosten te besparen. Het kan niet anders dan dat we delen van de huidige programmascope tijdelijk stil moeten leggen.

Tot slot

Het rapport van de second opinion commissie bevat 28 concrete aanbevelingen. Ik laat uitwerken op welke wijze we invulling gaan geven aan deze aanbevelingen. Overigens constateer ik dat het rapport naast deze 28 aanbevelingen nog andere waardevolle adviezen bevat. Het toont de waarde aan van collegiale toetsing. Juist in een Europese opgave als de invoering van ERTMS kan dit veel opleveren. Om dit in onze werkwijze te verankeren, kom ik binnenkort met een voorstel om een Adviesraad aan te stellen. Het ligt wat mij betreft voor de hand om één of meerdere leden van de commissie hiervoor uit te nodigen. De Adviesraad kan toezien op de doorvoering van de aanbevelingen maar ook bij toekomstige uitdagingen gevraagd en ongevraagd advies geven. Ik heb hier goede ervaringen mee in het project Noord/Zuidlijn.

Ik eindig met de opmerking dat mijn voorstellen voor een andere aanpak een grote verandering betekent. Niet alleen met hoe we dit programma tot nu toe hebben aangepakt maar ook afwijkt van de aanpak die bij dit soort omvangrijke opgaven gebruikelijk is. De kenmerken van het programma maken dat bestaande theorieën en werkwijzen niet zomaar toepasbaar zijn op dit programma. Oud programmadirecteur in Denemarken en commissielid Thilde Pedersen zei hierover uit eigen ervaring: 'ERTMS is another kind of beast'. Dit maakt de steun van u van groot belang.

Vriendelijke groet,

Persoonsgegevens (namen)

Programmadirecteur ERTMS