

Vergaderjaar 2023–2024

33 652

Spoorbeveiligingssysteem European Rail Traffic Management System (ERTMS)

Nr. 92

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 april 2024

Bijgaand bied ik u de 20^e voortgangsrapportage van het programma ERTMS aan, die gaat over de tweede helft van 2023. Ook is het accountantsrapport van de Auditdienst Rijk (ADR) toegevoegd. Het programma heeft een goedkeurende controleverklaring ontvangen over 2023. Ik dank de ADR voor de controle en neem de gedane aanbevelingen ter harte.

De uitrol van het treinbeveiligingssysteem ERTMS (European Rail Traffic Management System) in Nederland bevindt zich in onrustig vaarwater. Een actualisatie van de kostenraming en planning liet forse verwachte tegenvallers zien om de treinbeveiliging en gerelateerde systemen klaar te maken voor de toekomst.¹ Naar aanleiding hiervan heb ik u bij de vorige voortgangsrapportage geïnformeerd over de uitkomsten en aanbevelingen van een second opinion, uitgevoerd door een commissie van internationale experts. Alle signalen wijzen erop dat een fundamentele herijking van de aanpak nodig is. Sinds het najaar van 2023 werkt de sector onder leiding van de programmadirectie ERTMS hieraan. Daarbij gaan we niet over een nacht ijs. Ik verwacht dat de voorbereidingen nog tot eind 2024 duren. Dit niet in de laatste plaats omdat deze herijking parallel plaatsvindt aan het uitvoeren van de lopende projecten om verdere vertraging bij essentiële stappen voor de uitrol te beperken.

In deze brief geef ik allereerst meer inzicht over deze herijking van de aanpak. Daarna ga ik in op de actuele voortgang van het programma.

Opnieuw kijken naar de opgave

Voorop staat dat het essentieel is te beseffen dat de sector en ik nu fundamenteel anders kijken naar de opgave die voor ons ligt dan het

¹ Kamerstukken II 2023/24, 33 652, nr. 90

geval was tijdens de voorkeursbeslissing (2014), planstudiefase en het Kabinetbesluit (2019). Ook is het risico op langdurig ongeplande hinder door bijvoorbeeld softwarefouten duidelijker geworden. Daarnaast is de snelheid hoger waarmee technologische ontwikkelingen, en daarmee ontwikkelingen in de Europese specificaties, elkaar opvolgen. Partijen hebben moeite dit tempo bij te houden door de transities die dit vraagt. Ten slotte speelt mee dat de wereld is veranderd na corona en er schaarste op de arbeidsmarkt en in materiaal is ontstaan, mede door de oorlog in Oekraïne. We kunnen er niet omheen dat dergelijke ontwikkelingen in een langlopende opgave als ERTMS aan de orde zullen blijven komen. Hier wil ik adequaat op kunnen inspelen.

In de brief bij de 19^e voortgangsrapportage schetste ik de voorstellen voor het bijstellen van de aanpak. Het doel is terug te komen naar (1) een beheersbaar programma, met (2) een maakbaar plan en (3) een organisatie die daarbij past, binnen (4) passende realistische kaders. Hieronder licht ik de hoofdpunten per pijler toe.

Een beheersbaar programma...

Ik gaf aan dat de uitrol wordt opgedeeld in tranches. Een tranche is een deel van de uitrol waarbij we de technische scope en wijze van aanpak bevrozen. Het streven is om zo focus en stabiliteit aan te brengen en te leren, voordat we verder gaan. Op dit moment werkt de programmadi-rectie ERTMS aan het definiëren 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 (nu nog op de Hanzelijn gepland) en het baanvak Kijfhoek-Belgische grens.

Binnen deze tranche zal de uitrol stapsgewijs en lerend worden vormgegeven. Hoewel de insteek altijd al was om beheerst en stapsgewijs uit te rollen, tonen ervaringen in binnen- en buitenland dat de opgave in nog kleinere stappen moet worden opgedeeld. Bovendien dwingt de budgetspanning ons te prioriteren. Ik heb gevraagd per stap het minimale te doen dat nodig is, om ook zo de beheersbaarheid te verhogen, en de kosten zoveel als mogelijk is te beperken. Dit betekent dat we kijken waar we mee stoppen, wat we temporiseren en waar we mee doorgaan binnen de eerste tranche en ter voorbereiding van de volgende tranches. Hierbij is het zaak een brede blik te houden om te voorkomen dat we een nieuw probleem creëren door te gaan voor een snelle oplossing.

ERTMS is noodzakelijk om hoogfrequent te kunnen rijden op de SAAL-corridor. Inmiddels is duidelijk geworden dat de beoogde mijlpaal van dienstregelingsjaar 2030 niet wordt gehaald. Overigens spelen er op deze corridor ook issues op het gebied van baanstabiliteit, reizigersprognoses en maakbaarheid van de dienstregeling. Uitgangspunt is dat in 2033 wel het beoogd dienstregelingsmodel kan worden ingevoerd, al is dit onzeker. Op dit moment onderzoeken ProRail en NS wanneer de mijlpaal wel kan worden gehaald en wat hiervoor nodig is. De regionale partijen worden hierbij betrokken.

... met een maakbaar plan...

De uitgangspunten van de voorkeursbeslissing uit 2014 en daarmee de basis van het Kabinetbesluit ERTMS uit 2019² was zo snel mogelijk maatschappelijke baten te creëren door met de uitrol te starten op druk bereden baanvakken. Na ervaringen die de afgelopen jaren zijn opgedaan

² Kamerstukken II 2018/19, 33 652, nr. 65

in binnen- en buitenland met de (voorbereiding van) de uitrol is helder dat de overgang naar ERTMS hoe dan ook niet zonder problemen zal verlopen. Dat betekent dat we klein moeten beginnen om daarna de uitrol op te kunnen schalen. In het huidige plan wordt eerst ERTMS uitgerold op het baanvak Harlingen Haven-Leeuwarden, waar Arriva en ProRail kunnen starten met testen en beproeven en de overige partijen kunnen leren. Pas nadat dit succesvol is, volgt een proefbedrijf met NS, de spoorgoederenvervoerders en ProRail.

Eind vorig jaar bleek dat niet meer wordt voldaan aan de voorwaarden voor het proefbaanvak op de Hanzelijn. De hinder die de geplande buitendienststelling van het proefbaanvak oplevert voor de operatie van NS is groter dan eerder voorzien. De Hanzelijn heeft – veel meer dan in 2019 voorzien – een belangrijke rol in het landelijk netwerk, met name door de logistieke effecten van de ingrijpende werkzaamheden die nu en de komende jaren rondom Amsterdam plaatsvinden. Er blijkt niet tijdig een goede terugvaloptie voor reizigers te kunnen worden gerealiseerd, zowel technisch als met alternatief vervoer. Daarnaast is er voor een proefbaanvak op de Hanzelijn al veel opgeleid personeel en omgebouwd materieel nodig. Door vertragingen op deze onderdelen vertraagt de start van het proefbedrijf, en daarmee de totale uitrolplanning.

Om het risico op ongeplande verstoringen te verkleinen, beveelt de second opinion -commissie aan het schakelen tussen het bestaande en nieuwe systeem mogelijk te maken. De aanbevolen schakelbare oplossing is eerder uitgebreid onderzocht, maar blijkt niet tijdig haalbaar. Het zou een nieuw te ontwikkelen, complex en duur unicaat betreffen.

Om te komen tot een maakbaar plan wordt daarom gezocht naar een andere locatie voor het proefbaanvak op de Hanzelijn. Een taskforce met alle betrokken partijen uit het programma heeft de afgelopen maanden een advies voorbereid. Op dit moment worden de laatste details uitgewerkt. Hierover wil ik ook het gesprek aangaan met de regio's waarvoor dit mogelijk gevolgen heeft, ook in lijn met de motie Van der Molen (Kamerstuk 35 570 VII, nr. 20). Ik verwacht voor de zomer van 2024 een besluit over het proefbaanvak waar een integraal proefbedrijf wordt uitgevoerd te kunnen nemen.

De betrokken partijen in de sector (ProRail, NS, regionale vervoerders en spoorgoederenvervoerders) werken nauw samen bij de stappen om tot een maakbaar plan te komen. Dit sluit aan bij de toezegging aan uw Kamer die ik u op 7 februari jl. heb gedaan in het CD Spoorveiligheid (Kamerstuk 29 893, nr. 266)³.

... en een organisatie die daarbij past...

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. Ook hebben de eerste maandelijkse voortgangsgesprekken plaatsgevonden om strakker te kunnen sturen op de uitvoering.

Zoals aangegeven in bovengenoemd CD Spoorveiligheid deel ik in de voortgangsrapportage ook de eerste beelden bij de Adviesraad Digitalisering Spoor. Deze adviesraad zal in de eerste plaats de programmadirectie en de partijen uit de sector gevraagd en ongevraagd adviseren. Ik wil de adviesraad samenstellen uit ervaren en gezaghebbende leden, zowel op het gebied van ERTMS als op andere complexe dossiers.

³ TZ202402-091

Hiermee ontstaat voor alle betrokkenen extra zekerheid over een doordachte en robuuste aanpak. Ik streef ernaar de adviesraad de komende zomer ingesteld te hebben.

... binnen passende realistische kaders

Met de herijking verwacht ik dat de digitalisering van de treinbeveiliging verantwoord vormgegeven kan worden. Mijn verwachting is dat dit ook bijdraagt aan het beperken van de kosten, zeker op de lange termijn. De huidige opdracht en financiële stukken zijn gebaseerd op het bestaande plan. Hier wijken we steeds meer vanaf. Zodra het programma weer in rustiger vaarwater is gekomen pas ik deze stukken daarop aan.

Voortgang tweede halfjaar 2023

Totdat we een nieuw plan hebben, houdt de programmadirectie ERTMS noodgedwongen vast aan het huidige plan. Dat valt niet mee. In bijgevoegde voortgangsrapportage is te lezen dat de budgetspanning de afgelopen periode verder is toegenomen van € 927 mln naar € 997 mln. De vertraging op mijlpalen neemt verder toe. Ook blijft het risicoprofiel stijgen. Dit alles benadrukt voor mij de noodzaak om opnieuw naar de opgave te kijken. De mensen van het programma ERTMS werken onverminderd hard, waardoor er ook successen te melden zijn.

Het meest zichtbare is dat NS op het baanvak Amsterdam-Utrecht met 15, voor ERTMS opgeleide, machinisten gaat rijden met treinen met ERTMS in de reguliere dienstregeling. Elke maand komen hier nieuw opgeleide machinisten bij. Deze mijlpaal is goed voorbereid. Het al aanwezige ERTMS-systeem is aangepast om hetzelfde te werken als de in te voeren ERTMS-versie. Daarna zijn 300 testritten met lege treinen uitgevoerd en is half februari de laatste fase van testen ingegaan: de commerciële validatietesten.

De digitalisering van het spoor betekent dat ProRail en vervoerders anders en nauwer moeten samenwerken. Deze samenwerking wordt onder meer versterkt door problematiek op de bestaande baanvakken te analyseren en op te lossen. Middels zo'n gezamenlijke analyse van de mobiele zendmasten langs een deel van de Betuweroute bleek dat één materieel-eigenaar regelmatig verbindingsverlies had, waardoor goederentreinen op de Betuweroute tot stilstand kwamen. Na aanpassing van de modems door de materieel-eigenaar zijn de verbindingsverliezen in de afgelopen periode met meer dan de helft gereduceerd en hebben deze niet meer tot stilstand van de goederentreinen geleid.

Qbuzz heeft onlangs het contract gegund om tien nieuwe treinen, voorzien van ERTMS, aan te schaffen voor de MerwedeLingeLijn. Inzet is om hiermee eind 2027 te kunnen rijden.

Concluderend

Er wordt hard gewerkt aan het herijken van de aanpak. Mede omdat het programma al in uitvoering is en vele zaken door moeten lopen, zal het nog even duren voordat we in rustiger vaarwater komen. Gezien de nog lange looptijd en de grote uitdagingen waar we nog voor staan, ga ik er bovendien vanuit dat dit niet het enige moment van bijsturing is. Zoals gezegd gaan de ontwikkelingen snel, dus het is lastig te voorspellen waar we technologisch over 5 jaar – laat staan 10 jaar of verder – staan. De uitrol van ERTMS vraagt veel van de sector. Het is goed om te zien dat de betrokken partijen hun samenwerking steeds beter vorm weten te geven. De enige manier waarop deze enorm opgave een succes kan worden, is

door het samen te blijven doen. Ik hou uw Kamer van de ontwikkelingen op de hoogte via de halfjaarlijkse voortgangsrapportages. Ten slotte ben ik verheugd dat het lid Koekkoek onlangs als rapporteur ERTMS benoemd is. Ik kijk uit naar de samenwerking.

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