Commissie Infrastructuur en Milieu

Plein 2  
2511 CR Den Haag

Uitgangspuntennotitie groot project ERTMS

datum 4 september 2013

ons kenmerk [2013D3](http://parlisweb/parlis/document.aspx?id=01a3fae6-3f8e-4b05-943d-e298d6f12e11&zaak=384f732a-06e8-43f5-881f-eed5712a722c)4026

**Aanleiding**

Op 29 mei 2013 heeft de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu besloten de Kamer voor te stellen de invoering van het spoorbeveiligingssysteem ERTMS op het Nederlandse spoornet aan te wijzen als groot project, zoals bedoeld in de Regeling grote projecten[[1]](#footnote-1). De Kamer heeft op 11 juni 2013 ingestemd met dat voorstel.

De volgende stap bij de aanvang van een groot project is het vaststellen van de uitgangspunten voor de parlementaire controle op het project (zie artikel 9 van de Regeling grote projecten). Daartoe heeft de commissie in haar procedurevergadering van 4 september 2013 een uitgangspuntennotitie opgesteld, waarover ze in overleg zal gaan met de staatssecretaris. Na dat overleg stelt de staatssecretaris een basisrapportage op waarin ze de besproken uitgangspunten vastlegt. Dat is het startdocument van de parlementaire controle op het groot project.

**Kern**

Verderop in deze notitie treft u de uitgangspunten voor het groot project ERTMS aan.

De Regeling grote projecten schrijft voor dat de commissie de uitgangspunten met de staatssecretaris bespreekt. Dit overleg kan plaatsvinden na ontvangst van de schriftelijke reactie van de staatssecretaris op de uitgangspuntennotitie. De rapportagecyclus start na het overleg met een basisrapportage.

**Uitgangspuntennotitie groot project ERTMS**

**Inhoud**

[1. Inleiding 3](#_Toc362255556)

[2. Procedurele uitgangspunten 6](#_Toc362255557)

[3. Uitgangspunten voor de niet-financiële informatievoorziening aan de Kamer 7](#_Toc362255558)

[4. Uitgangspunten voor de financiële informatievoorziening aan de Kamer 9](#_Toc362255559)

[5. Uitgangspunten voor de accountantscontrole 10](#_Toc362255560)

[6. Uitgangspunten voor de kwaliteit van de informatievoorziening 10](#_Toc362255561)

[Bijlage I Relevante passages uit de Regeling grote projecten 12](#_Toc362255562)

[Bijlage II Relevante aanbevelingen Tijdelijke commissie onderhoud en innovatie spoor 16](#_Toc362255563)

## Inleiding

Op voorstel van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu (hierna: de commissie I&M) heeft de Tweede Kamer (hierna: de Kamer) op 11 juni 2013 besloten de invoering van het spoorbeveiligingssysteem ERTMS (European Rail Traffic Management System) op het Nederlandse spoornet aan te wijzen als groot project, in de zin van de Regeling grote projecten (hierna: de Regeling)[[2]](#footnote-2). Aanwijzing van een groot project is een signaal van de Kamer aan het kabinet en aan zichzelf dat, in afwijking van de normale controle- en informatieprocedures, een verhoogd attentieniveau gewenst is, vanwege te verwachten risico’s en complicaties. Het schept de mogelijkheid om tot een intensievere en/of meer toegesneden informatievoorziening te komen over de voortgang van de invoering van ERTMS.

Met de aanwijzing van een groot project geeft de Kamer geen politiek oordeel over het beleid, zij stelt ook de invoering van ERTMS hiermee niet ter discussie. De Kamer formuleert slechts haar wensen over de informatievoorziening over de invoering van ERTMS, zodat ze haar controlerende taak goed kan vervullen.

Het centrale uitgangspunt bij de vormgeving van de informatievoorziening over het groot project ERTMS is uiteraard dat de Kamer die informatie ontvangt die zij wil ontvangen en op de wijze waarop zij dat wil. In deze uitgangspuntennotitie wordt, conform artikel 9, lid 1 van de Regeling, geschetst om welke informatie het gaat en hoe de Kamer deze informatie wenst te ontvangen.

De commissie I&M verzoekt de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu binnen een maand een reactie te geven op deze uitgangspuntennotitie. De Regeling schrijft voor dat de commissie de uitgangspunten met de staatssecretaris bespreekt. Dit overleg kan plaatsvinden na ontvangst van de schriftelijke reactie van de staatssecretaris op de uitgangspuntennotitie. Vervolgens dient de staatssecretaris de aldus besproken uitgangspunten zo spoedig mogelijk neer te leggen in een basisrapportage, die voldoet aan de eisen van artikel 10 van de Regeling.

*1.1 Voorgeschiedenis*

Op 16 februari 2012 heeft de Tijdelijke commissie onderhoud en innovatie spoor haar rapport ‘Wissel op de toekomst’[[3]](#footnote-3) gepresenteerd. In dit rapport deed de commissie de aanbeveling om ERTMS te implementeren op het hoofdrailnet. De tijdelijke commissie constateerde dat de invoering van ERTMS voordelen biedt ten aanzien van de veiligheid, de capaciteit, de snelheid van treinen en de interoperabiliteit[[4]](#footnote-4). De mogelijkheid om meer vervoer te realiseren op het hoofdrailnet, waardoor minder aanleg van nieuw spoor nodig is, vormde voor de commissie de voornaamste reden om aan te bevelen ERTMS landelijk in te voeren.

In de kabinetsreactie[[5]](#footnote-5) op dit rapport kondigde de minister van Infrastructuur en Milieu het principebesluit aan tot de implementatie van ERTMS. Dat principebesluit is vervolgens doorgevoerd in het regeerakkoord van het kabinet Rutte II, waarin is opgenomen dat ERTMS vanaf 2016 gefaseerd wordt ingevoerd.

Op 13 februari 2013 heeft de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu de Kamer de eerste versie van de Railmap ERTMS, de Railmap versie 1.0[[6]](#footnote-6) gestuurd. Dit is het startdocument voor de invoering van ERTMS op het Nederlandse spoornet. De Railmap is besproken tijdens het algemeen overleg Spoorveiligheid en ERTMS op 6 maart 2013[[7]](#footnote-7) en is ook aan de orde gekomen tijdens het algemeen overleg Spoor op 2 april 2013[[8]](#footnote-8).

Op 10 april 2013 heeft de commissie I&M, op voorstel van de leden Hoogland en Kuiken (PvdA), besloten de commissie voor de Rijksuitgaven om advies te vragen over het aanwijzen van de invoering van ERTMS als groot project. Na ontvangst van het – positieve – advies van de commissie voor de Rijksuitgaven heeft de commissie I&M de Kamer het voorstel gedaan de invoering van ERTMS de grootprojectstatus te verlenen[[9]](#footnote-9). De Kamer heeft conform dit voorstel besloten op 11 juni 2013. Vervolgens heeft de commissie I&M deze uitgangspuntennotitie opgesteld.

*1.2 Opzet van de uitgangspuntennotitie*

In paragraaf 2 worden de *procedurele uitgangspunten* geschetst voor de invulling van de grootprojectstatus van de invoering van ERTMS.

In paragraaf 3 worden de uitgangspunten geschetst voor de *niet-financiële* informatievoorziening aan de Kamer in het kader van het groot project ERTMS.

In paragraaf 4 worden de uitgangspunten geschetst voor de *financiële* informatievoorziening aan de Kamer in het kader van het groot project ERTMS.

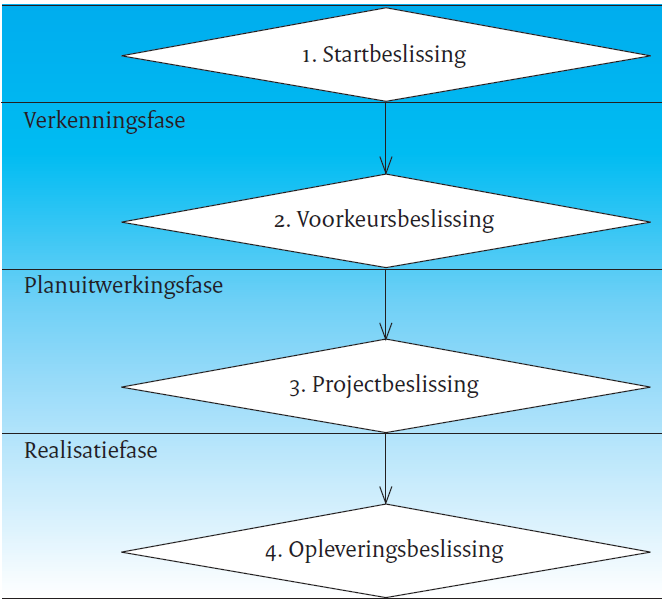
In paragraaf 5 worden de uitgangspunten geschetst voor de *accountantscontrole* op het groot project ERTMS.

In paragraaf 6 worden de uitgangspunten geschetst voor de *kwaliteit* van de informatievoorziening aan de Kamer over het groot project ERTMS.

Hierbij geldt steeds dat de genoemde uitgangspunten aanvullend zijn op de aanwijzingen voor de informatievoorziening die in de Regeling zijn vastgelegd. Artikel 10 van de Regeling geeft aanwijzingen voor de opzet van de basisrapportage, artikel 12 betreft aanwijzingen voor de voortgangsrapportages en artikel 13 bevat aanwijzingen voor de accountantsrapporten. De tekst van deze artikelen is voor de volledigheid opgenomen in bijlage I bij deze uitgangspuntennotitie.

De commissie I&M ziet de afspraken over de informatievoorziening over dit project in het kader van de groot-projectstatus als aanvullend op de informatievoorziening aan de Kamer zoals vastgelegd in de Spelregels van het MIRT[[10]](#footnote-10), die voorschrijven welke vier besluiten in een MIRT-proces aan de Kamer worden gemeld en aan welke informatievereisten deze beslissingen dienen te voldoen.

**Schema** | De fases en beslissingen in het MIRT-proces



## Procedurele uitgangspunten

*2.1 De duur en de fasering van de grootprojectstatus*

De commissie I&M wenst de invoering van ERTMS als groot project te blijven monitoren tot en met de uiteindelijke oplevering van het project en de behandeling van de opleveringsbeslissing in de Kamer. Op dit moment bevindt de invoering van ERTMS zich in de verkenningsfase. Er is daarom nog geen precieze planning voor wanneer het project kan worden opgeleverd. De staatssecretaris heeft hiervoor voorzichtig de periode 2028-2030 genoemd.

De verkenningsfase eindigt met de voorkeursbeslissing, in de vorm van de Railmap 2.0. De staatssecretaris heeft tijdens het algemeen overleg Spoor op 2 april 2013 toegezegd dat ze de Kamer in november 2013 meer informatie zal sturen over de planning hiervan. De Railmap 2.0 zal het startsein vormen voor de planuitwerkingsfase. Deze eindigt met de projectbeslissing en de eerste gunning, waarna het project de realisatiefase ingaat. Deze zal volgens het regeerakkoord in 2016 starten.

De uitgangspunten voor de informatievoorziening in deze notitie zijn toegespitst op de verkenningsfase en de planuitwerkingsfase. Voor de realisatiefase zullen, conform het advies van de commissie voor de Rijksuitgaven, de informatieafspraken moeten worden aangepast, zodat de informatievoorziening blijft aansluiten bij de informatiebehoefte van de Kamer en de aard van de fase van het project. De grondslag voor actualisatie van de informatieafspraken wordt geboden door artikel 11, lid 5 van de Regeling. Wellicht zal het wenselijk blijken om de informatieafspraken al voor de planuitwerkingsfase enigszins aan te passen naar aanleiding van de Railmap 2.0. Dat kan dan op dezelfde wijze.

*2.2 Periodiciteit en verschijningsmoment voortgangsrapportages*

De commissie I&M wenst tweemaal per jaar een voortgangsrapportage over het groot project ERTMS te ontvangen. De voortgangsrapportages van het groot project ERTMS moeten jaarlijks vóór 1 april en 1 oktober naar de Kamer worden gezonden. De voortgangsrapportage die verschijnt vóór 1 april heeft betrekking op de rapportageperiode 1 juli tot en met 31 december van het voorgaande jaar. De voortgangsrapportage die verschijnt vóór 1 oktober heeft betrekking op de rapportageperiode 1 januari tot en met 30 juni van hetzelfde jaar.

De voortgangsrapportages worden in de verkenningsfase en de planuitwerkingsfase eens per jaar vergezeld van een accountantsrapport, conform de aanwijzingen die hieromtrent zijn vastgelegd in artikel 13 van de Regeling. De commissie I&M verlangt dat het jaarlijkse accountantsrapport uiterlijk twee weken na de verzending van de voortgangsrapportage van vóór 1 april naar de Kamer komt en verslag zal uitbrengen over het gehele daaraan voorafgaande kalenderjaar en de beide voortgangsrapportages die daarover zijn opgesteld. Voor de realisatiefase ligt het wellicht in de rede om elke afzonderlijke voortgangsrapportage te voorzien van een accountantsrapport; dat kan nader bezien worden bij de herziening van de informatieafspraken bij de start van die fase.

## Uitgangspunten voor de niet-financiële informatievoorziening aan de Kamer

Algemeen uitgangspunt is dat de staatssecretaris de voortgangsinformatie voorziet van een oordeel in brede zin; hoe staat het met het groot project ERTMS en in hoeverre draagt de realisatie van het groot project bij aan de doelen die met het project worden beoogd?

Daarbij hoort ook dat ze de individuele gegevens die ze presenteert, indien van toepassing, voorziet van een analyse en een oordeel, bijvoorbeeld als de prestaties achterblijven bij de planning of daarop vooruit lopen; wat is de oorzaak van de ontstane situatie en wat kan daaraan gedaan worden? Het gaat dan om het benoemen van de knelpunten en mogelijke oplossingen.

Daarbij gelden tevens de uitgangspunten zoals die zijn opgenomen in de Regeling onder artikel 12, leden 1 en 3.

*3.1 Afbakening informatiebehoefte*

De commissie I&M verlangt een zo ver als mogelijk uitgewerkte planning in de basisrapportage, van het gehele project tot en met de uiteindelijke oplevering, waarin duidelijk wordt welke informatie de Kamer wanneer ontvangt en welke mijlpalen er zijn. In de voortgangsrapportages zal deze planning steeds geactualiseerd moeten worden en zal de over realisatie van de planning moeten worden gerapporteerd. In de verkenningsfase en de planuitwerkingsfase acht de commissie I&M in het bijzonder de planning van de besluitvormingsmomenten (deelbeslissingen en go/no-go-momenten) van belang, en de wijze waarop de Kamer daarbij betrokken zal worden en welke beïnvloedingsmogelijkheden de Kamer op die momenten heeft.

Verder wenst de commissie I&M in ieder geval geïnformeerd te worden over de volgende onderwerpen:

1. Het verloop en de uitkomsten van de onderzoeken die in de verkenningsfase en de planuitwerkingsfase worden uitgevoerd.
2. Het verloop van de getrechterde besluitvorming over zowel de ombouw van materieel als de invoering in infrastructuur. De commissie I&M wenst hierbij duidelijk inzicht te krijgen in de zoekrichtingen, de keuzes en de scenario’s dan wel alternatieven die bekeken worden en hoe die worden beoordeeld qua kosten, baten (in termen van de doelstellingen die met het project beoogd worden) en risico’s *(verkenningsfase)*. Ook wenst de commissie I&M dat gerapporteerd wordt over in hoeverre de aanbevelingen 20, 21 en 22 van de Tijdelijke commissie onderhoud en innovatie spoor[[11]](#footnote-11) worden opgevolgd, en waarom er eventueel van wordt afgeweken.
3. De ervaringen met de ERTMS-pilot Amsterdam-Utrecht en met de invoering van ERTMS in Denemarken, België, Zweden en Zwitserland en de bijsturing die als gevolg van eventuele lessen noodzakelijk kan zijn.
4. De gedachtevorming over de samenhang en mogelijke combinaties met lopende en voorgenomen programma’s en projecten, bijvoorbeeld uit de Lange Termijn Spooragenda, het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer en het vervangingsprogramma Mistral. Ook de voortgang in het vierde spoorpakket van de Europese Commissie is daarbij van belang. Hierbij wenst de commissie I&M tevens geïnformeerd te worden over in hoeverre aanbeveling 23 van de Tijdelijke commissie onderhoud en innovatie spoor wordt opgevolgd, en waarom er eventueel van wordt afgeweken.
5. De gedachtevorming over in welke mate er nog in ATB-Vv (Automatische Treinbeïnvloeding-Verbeterde versie) geïnvesteerd moet worden.
6. Het verloop van het overleg met ProRail, vervoerders (NS, decentrale en goederenvervoerders) en andere stakeholders en de gedachtevorming over welke afspraken (over de invoering van ERTMS en de financiering daarvan) op welke manier juridisch zullen worden vastgelegd en wat hierover in de nieuwe vervoer- en beheerconcessies voor het hoofdrailnet kan worden opgenomen.
7. Het verloop van de initiatieven die worden ondernomen om met buurlanden tot afspraken te komen over de invoering van ERTMS op grensoverschrijdende trajecten. Hierbij wenst de commissie I&M tevens geïnformeerd te worden over welke acties worden ondernomen in het kader van de uitvoering van aanbeveling 24 van de Tijdelijke commissie onderhoud en innovatie spoor.
8. Het verloop van de contacten met marktpartijen en het verloop van de uitwerking van de marktstrategie en de aanbestedingsstrategie.

*3.2 Verdere eisen aan de basisrapportage en de voortgangsrapportages*

Indien zich vertragingen in het project voordoen of indien er op de planning vooruit wordt gelopen, moet dat duidelijk worden toegelicht. De commissie I&M verwacht dat de staatssecretaris de redenen voor de vertragingen of het vooruitlopen geeft en bij vertraging uiteenzet welke maatregelen er worden genomen om de vertraging te verkleinen.

Verder verwacht de commissie I&M dat de staatssecretaris in de basisrapportage duidelijk maakt wat de belangrijkste risico’s zijn waarmee de invoering van ERTMS te kampen kan krijgen of gepaard kan gaan en welke beheersmaatregelen worden voorzien om de omschreven risico’s te beheersen of te mitigeren. In de voortgangsrapportages verwacht de commissie I&M steeds een geactualiseerd beeld hiervan, evenals een verslag van welke beheersmaatregelen er in de desbetreffende periode om welke reden zijn ingezet en met welk resultaat. De commissie I&M verwacht dat de staatssecretaris hierbij, naast aan de standaardrisico’s (tijd, geld, kwaliteit, informatie en organisatie) en de politiek-bestuurlijke risico’s, in ieder geval ook aandacht besteedt aan:

* het risico op overlast voor reizigers en verladers tijdens de realisatiefase,
* externe risico’s, zoals het risico dat de Europese regelgeving over ERTMS in de looptijd van het project wordt gewijzigd en het risico dat voortschrijdende technologische ontwikkeling leidt tot aanpassingen in het project.
* onverwachte neveneffecten van het project.

Wat betreft de planning, baten, kosten en risico’s geeft de commissie I&M de staatssecretaris in overweging deze periodiek te laten toetsen door een externe en onafhankelijke partij om te voorkomen dat, zoals de staatssecretaris op 13 februari 2013 schrijft, “wensbeelden in planning en kosten niet waargemaakt kunnen worden”.

## Uitgangspunten voor de financiële informatievoorziening aan de Kamer

Vanzelfsprekend dient de financiële informatie in de voortgangsrapportages in overeenstemming te zijn met de niet-financiële informatie, en moet de relatie tussen beleidsmatige ontwikkelingen en financiële ontwikkelingen helder worden beschreven.

Daarbij gelden tevens de uitgangspunten zoals die zijn opgenomen in de Regeling onder artikel 12, lid 2.

Dit betekent onder andere dat in de voortgangsrapportages steeds expliciet wordt aangegeven hoe de beschikbare financiële middelen zich verhouden tot de doelstelling van het groot project ERTMS. Met andere woorden: zijn de gereserveerde financiële middelen toereikend om de geformuleerde doelstellingen te realiseren? Het gaat daarbij steeds om een beoordeling van deze verhouding voor het aankomende jaar, maar ook om het meerjarige perspectief. De commissie I&M wenst niet alleen geïnformeerd te worden over de uitgaven die worden voorzien voor de realisatiefase, maar ook over de uitgaven die worden gedaan in het kader van de verkenningsfase en de planuitwerkingsfase.

De commissie I&M verwacht ten slotte dat het budget voor de invoering van ERTMS herkenbaar in de begroting van het Infrastructuurfonds gepresenteerd wordt door middel van een heldere meerjarige budgettaire overzichtstabel, conform de wijze waarop de meeste andere grote projecten in de I&M-begrotingen gepresenteerd worden. Dit impliceert dat een nieuw artikelonderdeel binnen het begrotingsartikel ‘Megaprojecten Verkeer en Vervoer’ op het Infrastructuurfonds wordt gecreëerd. Budgetoverschrijding of onderbesteding dient daarbij steeds te worden toegelicht.

## Uitgangspunten voor de accountantscontrole

De uitgangspunten voor de accountantsrapporten zijn opgenomen in artikel 13 van de Regeling.

Het ministerie is voor de uitvoering van het project grotendeels afhankelijk van externe partijen. Conform het advies van de commissie voor de Rijksuitgaven hierover acht de commissie I&M het wenselijk dat de accountantscontrole zich niet beperkt tot het domein van het ministerie zelf, maar ook ziet op de activiteiten van die externe partijen. De commissie I&M verwacht dat de accountantscontrole in ieder geval ook ziet op de bestedingen, prestaties en het projectbeheer door ProRail en op de invoering van ERTMS in het materieel van de vervoerders.

## Uitgangspunten voor de kwaliteit van de informatievoorziening

*6.1 Algemene kwaliteitseisen voor de informatievoorziening*

Hieronder volgt een aantal algemene uitgangspunten voor de kwaliteit van de informatievoorziening over het groot project ERTMS:

1. *Actueel*: de geleverde voortgangsinformatie moet actueel zijn. Dit betekent concreet dat de informatie in de voortgangsrapportages inzicht geeft in de resultaten die in het voorafgaande half jaar zijn bereikt en dat er voldoende tijd moet zijn om informatie voor de voortgangsrapportages te verzamelen en te ontsluiten. Hiermee is rekening gehouden bij het vaststellen van de gewenste verschijningsmomenten voor de voortgangsrapportages. Enkel in het geval van bijzondere omstandigheden kan, tijdelijk en met expliciete instemming vooraf van de Kamer, van deze actualiteitseis worden afgeweken.
2. *Tijdig*: de voortgangsinformatie moet op tijd beschikbaar zijn, dat wil zeggen op een moment dat eventuele bijsturing in het licht van de doelstellingen mogelijk is. Dit betekent dat de informatie uit de voortgangsrapportages logisch gekoppeld moet worden aan de beschikbare beïnvloedingsmomenten. Daarbij wordt in ieder geval gedacht aan de behandeling van de Rijksbegroting en de Voorjaarsnota.
3. *Consistent*: de voortgangsinformatie moet in de tijd vergelijkbaar zijn en aansluiten bij de wijze waarop het beleid/de doelstellingen zijn gedefinieerd. Dit betekent dat de informatie in de voortgangsrapportages logisch aan moet sluiten bij de geformuleerde doelstellingen en dat de doelstellingen en gebruikte indicatoren gedurende de looptijd gelijk blijven. Als toch sprake is van aanpassingen van doelstellingen of indicatoren, dan wordt daarover vooraf met de Kamer overlegd.
4. *Volledig*: de voortgangsinformatie dient het beleidsterrein van het groot project in voldoende mate af te dekken.
5. *Juist*: de voortgangsinformatie is betrouwbaar en valide. De informatie in de voortgangsrapportages moet uiteraard kloppen. Hiervoor zullen waarborgen moeten worden getroffen door de staatssecretaris, bijvoorbeeld door de informatie die andere betrokken actoren aanleveren van waarborgen voor de juistheid te voorzien. Verder worden voor de waarborging van de juistheid van de informatie de aanwijzingen voor het accountantsrapport gevolgd, zoals die in de Regeling (artikel 13) is voorgeschreven.

Voor elk van deze kwalitatieve uitgangspunten dient de staatssecretaris in de basisrapportage aan te geven hoe zij er invulling aan geeft.

*6.2 Algemene vormgeving rapportages*

Een ander centraal uitgangspunt bij de vormgeving van de informatievoorziening richting de Kamer over de voortgang bij het groot project ERTMS, is dat deze informatie op een heldere, eenduidige én compacte wijze wordt vorm gegeven. Dit betekent concreet dat er gezocht moet worden naar een goede balans tussen de gewenste informatiedichtheid enerzijds en omvang anderzijds. Om dit te bewerkstelligen kan bijvoorbeeld goed gebruik worden gemaakt van figuren en tabellen, die slechts een korte toelichting behoeven. Op deze manier worden ook de ‘administratieve lasten’ voor de Kamer en het ministerie beperkt.

## Bijlage I Relevante passages uit de Regeling grote projecten

**Hoofdstuk IV. De aanvang van een groot project**

**Artikel 9. Uitgangspunten voor parlementaire controle**

1. De commissie stelt na de aanwijzing tot groot project een notitie op over de uitgangspunten voor de parlementaire controle op het groot project. Tot deze uitgangspunten behoren in ieder geval:
2. de duur van de grootprojectstatus;
3. de verwerking van het project in de Rijksbegroting;
4. aanwijzingen over de inrichting van de voortgangsrapportages, voorzover afwijkend van of aanvullend op hetgeen in artikel 12 is bepaald;
5. aanwijzingen over de op te stellen accountantsrapporten, voorzover afwijkend van of aanvullend op hetgeen in artikel 13 is bepaald;
6. frequentie en verschijningstijdstip van voortgangsrapportages en accountantsrapporten.
7. De in het eerste lid genoemde uitgangspunten worden besproken in een overleg van de commissie met de minister.
8. De minister legt de aldus besproken uitgangspunten neer in de op te stellen basisrapportage. Deze uitgangspunten gelden voor de duur van het groot project, tenzij deze, overeenkomstig artikel 11, worden herzien op basis van veranderde omstandigheden. De basisrapportage wordt zo spoedig mogelijk aan de commissie uitgebracht.
9. De basisrapportage vormt het startdocument van de parlementaire controle op het groot project.
10. Voortgangsrapportages worden ten minste eenmaal per half jaar uitgebracht.
11. Accountantsrapporten worden ten minste eenmaal per jaar uitgebracht.
12. Onverminderd hetgeen in het eerste lid onder e. is bepaald, ontvangt de Tweede Kamer een voortgangsrapportage of een accountantsrapport uiterlijk 3 maanden na de peildatum van de desbetreffende rapportages.

**Hoofdstuk V. Informatievoorziening**

**Artikel 10. Aanwijzingen voor de basisrapportage**

1. De informatie in de basisrapportage omvat in ieder geval:
2. de doelstelling(en) van het project;
3. een overzicht van de besluitvormingsmomenten en de betrokkenheid van de Tweede Kamer daarbij;
4. de reikwijdte van het project;
5. de planning van het project;
6. de financiën van het project;
7. de aan het project verbonden risico’s;
8. de wijze waarop het project zal worden beheerst en beheerd;
9. alle overige informatie die het project raakt, middellijk en onmiddellijk, en waarvan redelijkerwijs kan worden verondersteld dat deze informatie noodzakelijk is voor de uitoefening van de controlerende taak van de Tweede Kamer.
10. Bij de uitwerking van bovengenoemde categorieën dient, indien en voorzover van toepassing, in ieder geval ingegaan te worden op:
11. de probleemanalyse die aan het project ten grondslag ligt;
12. de (besluitvormings)procedure die wordt gevolgd ter verwezenlijking van het project, de voorziene planning van te nemen beslissingen die van wezenlijk belang zijn voor voortzetting van het project en de formele positie die de Tweede Kamer daarbij heeft;
13. de toetsbaarheid van de doelstellingen van het project, de gekozen middelen om de doelstellingen te verwezenlijken, de motivering voor de gekozen oplossing, de uitgangspunten en vooronderstellingen voor verwezenlijking (waaronder eventueel te voeren flankerend beleid) en eventuele raakpunten met andere activiteiten;
14. de procedure en het tijdstip voor het verrichten van tussentijdse evaluatie(s) over de voortgang van het project;
15. de kostenraming van het project en de wijze waarop de geraamde bedragen tot stand gekomen zijn;
16. de wijze van financiering van de investerings- en uitvoeringskosten; indien van toepassing wordt daarbij ook aandacht besteed aan publiek-private samenwerking en de wijze van contractering;
17. de budgettaire inpassing van het groot project in de rijksbegroting, de voorziene budgettaire dekking en afspraken over compensatie van eventuele overschrijdingen;
18. een beschrijving van de bij de projectvoorbereiding onderzochte alternatieven, met inbegrip van een financiële onderbouwing en risicoanalyses van deze alternatieven, alsmede de motivering waarom deze alternatieven zijn afgevallen;
19. de adviezen van externe deskundigen over de onderscheiden aspecten van het voorstel;
20. een uiteenzetting op hoofdlijnen van hoe het project georganiseerd is en hoe het beheerst en beheerd zal worden, waarbij aandacht besteed wordt aan de opzet van de bestuurlijke informatievoorziening, de opzet van de administratieve organisatie en de opzet van het systeem van interne controle.
21. Daarenboven gelden de volgende uitgangspunten:
22. de basisrapportage dient de situatie te beschrijven bij ongewijzigd beleid (nulmeting), op een zodanige wijze dat effectmeting na verwezenlijking van het project mogelijk is
23. doelstellingen worden specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden geformuleerd;
24. bij een groot project wordt altijd een kosten-batenanalyse opgesteld;
25. bij een groot project wordt altijd een risicoanalyse opgesteld, waarin duidelijk wordt gemaakt welke mogelijke risico’s aan het project verbonden zijn, wat de (financiële) gevolgen van de geïdentificeerde risico’s kunnen zijn en hoe deze beheerst zullen worden.
26. Naast de basisrapportage ontvangt de Tweede Kamer tevens een rapport van de departementale auditdienst of van een openbaar accountantskantoor met een oordeel over in ieder geval:
27. de kwaliteit en de volledigheid van de in de basisrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie;
28. de toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses;
29. het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpassing;
30. het projectbeheer, waaronder begrepen de toereikendheid van de projectorganisatie, de kwaliteit van de opzet van de bestuurlijke informatievoorziening, de kwaliteit van de opzet van de administratieve organisatie en de kwaliteit van de opzet van het systeem van interne controle.

**Artikel 11. Actualiseren van afspraken en basisrapportage**

1. Bij een groot project kunnen de volgende fasen van toepassing zijn:
2. initiatieffase;
3. uitwerkingsfase;
4. uitvoeringsfase;
5. realisatie-/exploitatiefase.
6. De in het eerste lid onder a en b genoemde fasen beslaan het besluitvormingstraject van een groot project; de onder c en d genoemde fasen beslaan het realisatietraject van een groot project.
7. Voor elk van deze fasen kunnen, in aanvulling op de in artikel 10 genoemde eisen, nadere of specifieke eisen gesteld worden aan de informatievoorziening van het groot project. Ook kunnen in elk van deze fasen specifieke eisen gesteld worden aan de te volgen procedure.
8. Indien een groot project wordt aangewezen in de initiatieffase of de uitwerkingsfase, kunnen de te maken afspraken en de op te stellen basisrapportage worden aangepast aan de mate van concreetheid die het project dan kent.
9. Zodra een project van de initiatieffase overgaat naar uitwerkingsfase en/of wanneer een project overgaat van de uitwerkingsfase naar de uitvoeringsfase kunnen de gemaakte afspraken en de basisrapportage worden geactualiseerd en zonodig worden aangepast of uitgebreid.

**Artikel 12. Aanwijzingen voor de voortgangsrapportage**

1. De informatie in de voortgangsrapportage is, indien en voorzover van toepassing, gericht op:
2. de ontwikkelingen van de doelstelling(en) van het project ten opzichte van de basisrapportage;
3. eventuele veranderingen in de voorziene (besluitvormings)procedure van het groot project en de betrokkenheid van de Tweede Kamer daarbij;
4. eventuele veranderingen in de reikwijdte van het project;
5. de ontwikkeling van de planning van het project;
6. de ontwikkeling van de financiën van het project;
7. de ontwikkelingen met betrekking tot de aan het project verbonden risico’s;
8. de wijze waarop het project wordt beheerst en beheerd;
9. alle overige informatie die het project raakt, middellijk en onmiddellijk, en waarvan redelijkerwijs kan worden verondersteld dat deze informatie noodzakelijk is voor de uitoefening van de controlerende taak van de Tweede Kamer.
10. Wat betreft de informatie over de financiën van een groot project geldt dat:
11. in de voortgangsrapportage nadrukkelijk melding gemaakt wordt van dreigende kostenoverschrijdingen, met inbegrip van voorstellen voor vermijding dan wel beperking van overschrijdingen en de eventuele budgettaire inpassing ervan;
12. indien bij een groot project sprake is van aanbestedingen, in de voortgangsrapportages vermeld wordt wat de som van de aanbestedingsresultaten is;
13. indien in de projectbegroting een post «onvoorzien» is opgenomen, in iedere voortgangsrapportage inzicht gegeven wordt of, en zo ja waarvoor, deze is aangesproken en in hoeverre de post onvoorzien nog toereikend wordt geacht gegeven de op dat moment geldende inzichten;
14. de financiële informatie in de voortgangsrapportages gerelateerd moet kunnen worden aan informatie in de departementale begrotingsstukken;
15. de uitgaven, verplichtingen en ontvangsten die met het groot project gemoeid zijn, in beginsel op één afzonderlijk begrotingsartikel of artikelonderdeel worden geboekt en herkenbaar in de rijksbegroting zijn opgenomen.
16. Wat betreft de informatie over de beheersing en het beheer van een groot project wordt in de voortgangsrapportage melding gemaakt van belangrijke wijzigingen in de wijze van beheersing en het beheer van het project, de vormgeving van de projectorganisatie en de uitkomsten van relevante audits die op dit punt zijn uitgevoerd.

**Artikel 13. Aanwijzingen voor het accountantsrapport**

1. Bij voortgangsrapportages wordt periodiek, op basis van een nader te bepalen frequentie, doch ten minste één maal per jaar, een accountantsrapport gevoegd met een oordeel over de kwaliteit en volledigheid van de financiële en niet-financiële informatie in de voortgangsrapportage en over de beheersing en het beheer van het project.
2. Bij de beoordeling van de beheersing en het beheer van het project wordt in het bijzonder gekeken naar de toereikendheid van de projectorganisatie, de kwaliteit van de bestuurlijke informatievoorziening, de werking van de administratieve organisatie en de werking van het systeem van interne controle.
3. Het accountantsrapport wordt opgesteld door de departementale auditdienst of door een openbaar accountantskantoor.
4. Het accountantsrapport wordt als afzonderlijk document aan de Tweede Kamer gezonden, uiterlijk twee weken na verschijning van de voortgangsrapportage waarop het accountantsrapport betrekking heeft.

## Bijlage II Relevante aanbevelingen Tijdelijke commissie onderhoud en innovatie spoor

*Aanbeveling 19:*

*Doorbreek de patstelling rond ERTMS. De minister dient als regievoerder op korte termijn een besluit te nemen over invoering van ERTMS op het hoofdrailnet. Hiervoor hoeft niet op de pilot Amsterdam–Utrecht gewacht te worden*

De stand der techniek is dusdanig ver gevorderd, dat net als in België, Denemarken en Zweden een principebesluit nu genomen kan worden. Dat besluit moet voor het hele land duidelijk maken op welke trajecten in eerste instantie zeker ERTMS zal worden aangelegd en welke trajecten later kunnen volgen. De commissie beveelt aan om op korte termijn te starten met verdere uitrol van ERTMS.

*Aanbeveling 20:*

*Kies voor implementatie van ERTMS Level 2 op het hoofdrailnet, gefaseerd in de tijd.*

* 1. *Begin met de ombouw van de treinen en ga over tot ombouw van de eerste spoorlijnen als daarvoor voldoende treinen zijn omgebouwd.*
  2. *Begin op trajecten waar de beveiliging toch vervangen moet worden, op vervoerscorridors waar ERTMS reeds deels aanwezig is en op de PHS-corridors.*
  3. *Neem de invoering van ERTMS op het hoofdrailnet als staand beleid op in de vervoerconcessie.*
  4. *Pas dual signalling (zowel ERTMS als ATB) via een (eenvoudige Level 1) overlay alleen toe op die trajecten op regionale netten waar ATBNG actief is, maar ERTMS uit interoperabiliteit wenselijk of verplicht is. Kies elders in principe voor migratie naar alleen ERTMS zonder behoud van ATB.*
  5. *Zorg er in de vervoerconcessies voor dat vervoerders hun materieel zodanig voorbereiden op ERTMS dat dit geen belemmering vormt voor het ombouwen van het spoor naar ERTMS.*
  6. *Maak optimaal gebruik van de aanwezige mogelijkheden van de infrastructuur, zoals HSL en Hanzelijn, om door middel van hogere snelheden kortere reistijden te realiseren.*
  7. *Schep de randvoorwaarden en zekerheid, waarmee ProRail de vervanging van onder meer bijvoorbeeld interlockings kan optimaliseren en efficiënt kan aanbesteden.*
  8. *Overweeg het aantal treinpaden voor goederenvervoer op het hoofdrailnet meer in overeenstemming te brengen met de concrete vraag.*

De commissie beveelt als eindbeeld aan om het bestaande ATB EG overal te vervangen door ERTMS, daarbij biedt Level 2 de grootste meerwaarde in termen van capaciteit. Op enkele decentrale spoorlijnen die momenteel voorzien zijn van ATB NG is ten behoeve van de interoperabiliteit aanvullend behoefte aan (een vorm van) ERTMS. Dit geldt op belangrijke goederenroutes zoals naar Veendam en Hengelo. Voor vervanging van de beveiliging op de overige regionale lijnen ziet de commissie geen urgentie, aangezien het bestaande ATB NG hier momenteel al ruim voldoet in termen van veiligheid en capaciteit.

De grootste maatschappelijke baten kunnen worden gerealiseerd als eerst NS en de overige vervoerders hun materieel geschikt maken, zodat vervolgens ProRail over kan gaan tot het vernieuwen van de treinbeveiliging door een volledig functioneel ERTMS.

Vanuit oogpunt van vervangingsbehoefte en interoperabiliteit komen naast de spoorlijnen van het Programma Hoogfrequent Spoor, de volgende trajecten als eerste in aanmerking voor ERTMS:

* Schiphol/Utrecht–Amersfoort–Enschede/Bad Bentheim (noodzaak vervanging)
* ATB eilanden Amsterdam, Rotterdam, Kijfhoek en Zevenaar (conform beleid van de minister)
* Prinsenbeek Aansluiting–Breda–Eindhoven–Venlo (aansluitend op de HSL-Zuid).

Daarnaast adviseert de commissie om in nauw overleg te blijven met België en Duitsland, zodat grensbaanvakken zoveel mogelijk tegelijkertijd en mogelijk zelfs integraal worden gemigreerd.

Uit de studie van TU Delft blijkt dat met de huidige gereserveerde treinpaden voor goederenvervoer de huidige dienstregeling overbelast wordt. Dit kan aanleiding zijn om goederentreinpaden die structureel onbenut blijven uit de dienstregeling te schrappen, waardoor meer capaciteit voor reizigersvervoer ontstaat.

*Aanbeveling 21:*

*Investeer met onmiddellijke ingang niet meer in nieuwe relaisinterlockings, maar uitsluitend in elektronische varianten waarop eventueel later eenvoudig ERTMS kan worden geïnstalleerd.*

*Aanbeveling 22:*

*Streef bij vervanging van interlockings naar de laagste totale kosten voor het eindbeeld, inclusief modernisatie plus migratie naar ERTMS.*

1. *Besteed de vervanging van de interlockings landelijk aan één of twee opdrachtnemers aan, in een raamcontract met een lange looptijd.*
2. *Hanteer één set specificaties bij aanbesteding van ERTMS en componenten hiervan, zoals interlockings. Besteed de aanleg van ERTMS componenten aan in één of enkele grote percelen, zodat de leverancier de eenmalige kosten kan uitsmeren over een grote opdracht.*

*Aanbeveling 23:*

*Investeer niet verder in kortetermijnoplossingen zoals Kort Volgen.*

1. *Ga wel door met besturingsinstrumenten voor de verkeersleiding om dynamisch treinen te plannen en te besturen.*
2. *Ga ook door met de ontwikkeling van Robuust Spoor en ontvlechting.*

Ongeacht het beveiligingssysteem draagt ontvlechting bij aan betere doorstroming en herstel van verstoringen. Ook Robuust Spoor, waarbij overbodige wissels worden verwijderd en langzame wissels vervangen worden door snellere exemplaren, draagt direct bij aan een vlotte afhandeling van het treinverkeer, zowel gepland als bij verstoringen.

*Aanbeveling 24:*

*Neem in Europees verband weer een voortrekkersrol om te zorgen voor maximaal rendement uit reeds gemaakte investeringen voor ERMTS.*

1. *Blijf alert op de implementatie van ERTMS op corridors in onze buurlanden.*
2. *Behoud en versterk waar mogelijk de voortrekkersrol van Nederland bij het realiseren van de corridors Rotterdam–Genua en Rotterdam–Antwerpen–Lyon.*
3. *Maak bilaterale afspraken over wederzijdse erkenning van de toelating van (ERTMS-)treinen, vooruitlopend op Europese harmonisatie.*
4. *Ondersteun de ontwikkeling van OpenETCS23 en neem dit als uitgangspunt bij aanbesteding van ERTMS.*

De commissie constateert dat het de Europese Commissie (EC) ontbreekt aan geschikte instrumenten om voorspoedige implementatie van ERTMS op de internationale TEN-T-corridors af te dwingen. De EC schrijft ERTMS voor, maar de sancties die de EC de lidstaten kan opleggen zijn beperkt en over het algemeen politiek beladen. Daarom kunnen bilaterale druk, gesprekken of overeenkomsten waardevolle aanvullingen zijn om de gewenste soepele doorvoer van goederen vanuit de Rotterdamse haven per spoor mogelijk te maken.

Hoewel de EC ook wederzijdse erkenning van toelating en verklaringen van conformiteit tussen de lidstaten voorschrijft, blijkt dit in de praktijk een stuk lastiger te liggen. Landen kunnen weerstand hebben tegen het opgeven van een stuk autonomie, mogelijk mede ingegeven door industriële belangen. Dit leidt voor goederenvervoerders tot hoge kosten om in elk land apart alsnog een certificaat te krijgen ten bewijs dat hun trein aan de Europese specificaties voldoet. Omdat Nederland geen spelers kent in de treinbouw, kan de minister mogelijk bilateraal verdergaande afspraken over wederzijdse erkenning bereiken dan op Europese schaal op dit moment haalbaar is. Dit zou vervoerders in staat stellen hun treinen in één keer voor meerdere landen goedgekeurd te krijgen.

1. Kamerstuk 30351, nrs. 1-6. De tekst van de relevante artikelen uit deze Regeling is voor de volledigheid opgenomen in bijlage I bij de uitgangspuntennotitie. [↑](#footnote-ref-1)
2. Kamerstuk 30351, nrs. 1-6 [↑](#footnote-ref-2)
3. Kamerstuk 32707, nr. 9 [↑](#footnote-ref-3)
4. Interoperabiliteit is de mogelijkheid om treinen over de spoorwegnetten van meerdere landen te kunnen laten rijden [↑](#footnote-ref-4)
5. Kamerstuk 32707, nr. 16 [↑](#footnote-ref-5)
6. Kamerstuk 29984, nr. 385 [↑](#footnote-ref-6)
7. Kamerstuk 29893, nr. 145 [↑](#footnote-ref-7)
8. Kamerstuk 29984, nr. 414 [↑](#footnote-ref-8)
9. Kamerstuk 33652, nr. 1 [↑](#footnote-ref-9)
10. Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (Kamerstuk 33000-A, nr. 20, bijlage 2) [↑](#footnote-ref-10)
11. De tekst van de in deze paragraaf genoemde aanbeveling van de Tijdelijke commissie onderhoud en innovatie spoor is opgenomen in bijlage II bij deze uitgangspuntennotitie [↑](#footnote-ref-11)