



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Accountantsrapport bij VGR 16 ERTMS

Colofon

Titel	Accountantsrapport bij VGR 16 ERTMS
Uitgebracht aan	de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Datum	14 april 2022
Kenmerk	2022-0000123741
Bijlage(n)	1

Inhoud

Inleiding	4	
1	Controle van de financiële verantwoording	7
	Controleverklaring van de onafhankelijke accountant bij de financiële verantwoording van het programma ERTMS over de periode 1 januari 2021 tot en met 31 december 2021	7
2	Rapport van feitelijke bevindingen inzake het financieel beheer, de kwaliteitssystemen en de kwaliteit en volledigheid van de in voortgangsrapportage 16 opgenomen informatie	9
2.1	Inleiding	9
2.2	Verrichte werkzaamheden	9
2.3	Bevindingen inzake het financieel beheer	9
2.4	Bevindingen inzake de kwaliteitssystemen	11
2.4.1	Inleiding	11
2.4.2	Beheer van de raming	11
2.4.3	Scopebeheer	12
2.4.4	Planningsmanagement	12
2.4.5	Risicomanagement	12
2.4.6	Kwaliteitsbewaking	14
2.4.7	Totstandkoming interne en externe voortgangsrapportages	14
2.4.8	Ontwikkelingen bij en het functioneren van de opdrachtgeversunit (OGU) bij het ministerie van IenW	15
2.5	De kwaliteit en de volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie	15
2.6	Overige opmerkingen	16
	Bijlage: Financiële verantwoording 2021	17

Inleiding

De Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft op 11 juni 2013 het European Rail Traffic Management System (ERTMS) aangewezen als groot project. In het kader van de Regeling Grote Projecten dient bij voortgangsrapportages periodiek een accountantsrapport te worden gevoegd met een oordeel over:

- de kwaliteit en de volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie;
- de beheersing en het beheer van het project, waaronder begrepen 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.

De Vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat heeft in haar procedurevergadering van 6 november 2019 een geactualiseerde uitgangspuntennotitie vastgesteld.

Op basis van hoofdstuk 6 van de geactualiseerde uitgangspuntennotitie worden de volgende onderwerpen in het onderzoek van de Auditdienst Rijk (ADR) betrokken:

1. Controle van de financiële verantwoording van het programma ERTMS over 2021, uitmondend in een controleverklaring bij deze financiële verantwoording. De financiële verantwoording bestaat uit de aangegane verplichtingen, de verrichte uitgaven, de ontvangsten, de stand van de verplichtingen ultimo 2021, de stand van de voorschotten ultimo 2021 en de in 2021 afgerekende voorschotten.
2. Onderzoek van het financieel beheer van het programma ERTMS.
3. Onderzoek naar de inrichting en werking van de kwaliteitssystemen binnen het programma ERTMS. Hierbij dient specifieke aandacht te worden gegeven aan het scopebeheer, de planning, het risicomanagement, de kwaliteitsbewaking en de totstandkoming van interne en externe voortgangsrapportages.
4. Onderzoek van de kwaliteit en de volledigheid van de financiële en niet-financiële informatie in de voortgangsrapportage aan de hand van de eisen gesteld in de Regeling Grote Projecten en de uitgangspuntennotitie.

De controle onder punt 1 leidt tot een controleverklaring met een oordeel over de financiële verantwoording. Deze controleverklaring is opgenomen in hoofdstuk 1 van dit accountantsrapport.

Op basis van de uitgangspuntennotitie is voor de aspecten financieel beheer, kwaliteitssystemen en de kwaliteit en volledigheid van de financiële en niet-financiële informatie in de voortgangsrapportage (punt 2 tot en met 4) een rapport van bevindingen gevraagd. Het rapport van feitelijke bevindingen is opgenomen in hoofdstuk 2 van dit accountantsrapport.

Het accountantsrapport wordt met voortgangsrapportage 16 naar de Kamer gestuurd.

Het onderzoek is uitgevoerd door de ADR in opdracht van de staatssecretaris van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW).

Korte beschrijving programma ERTMS

Het kabinet Rutte-III besloot op 17 mei 2019 het huidige treinbeveiligingssysteem 'Automatische treinbeïnvloeding' (ATB) voor 2050 landelijk te vervangen door het European Rail Traffic Management System (ERTMS). De overgang van het huidige systeem naar de digitale Europese standaard raakt alle partijen in de sector. Het

Programma ERTMS gaat over de eerste fase van deze landelijke uitrol tot en met 2030. ProRail en vervoerders zullen tijdens deze fase de overgang vormgeven door hun bedrijfsvoering aan te passen, treinen om te bouwen, personeel op te leiden en voor de eerste baanvakken de infrastructuur aan te passen. Dit is het fundament op basis waarvan de verdere uitrol vanaf 2030 steunt. De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat heeft de programmadirectie ERTMS binnen ProRail opdracht gegeven het programma ERTMS te coördineren en te regisseren.

Het treinbeveiligingssysteem ATB stamt uit de jaren 1950-60 en is toe aan vervanging. Deze vervanging sluit aan bij het algemene uitgangspunt om prioriteit te geven aan de instandhouding van het bestaande netwerk. Nederland heeft bovendien Europese afspraken gemaakt om ERTMS aan te leggen om één Europese spoorwegruimte te realiseren; investeren in de bestaande beveiliging gaat tegen deze afspraken in. Daarnaast biedt ERTMS meer mogelijkheden dan de huidige treinbeveiliging, zoals meer veiligheid, de mogelijkheid om meer treinen te laten rijden, en op termijn automatisch rijden. ERTMS is daarmee een belangrijke bouwsteen voor het realiseren van een toekomstbestendig OV-systeem in 2040.

Beschrijving van het object van onderzoek

Wij hebben voortgangsrapportage 16, met als peildatum 31 december 2021, onderzocht. Deze voortgangsrapportage is opgesteld onder de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van IenW ten behoeve van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Het is onze verantwoordelijkheid om:

- een controleverklaring af te geven met betrekking tot de in de voortgangsrapportage 16 verantwoorde aangevane verplichtingen in 2021, de verrichte uitgaven in 2021, de ontvangsten in 2021, de stand van de verplichtingen ultimo 2021, de stand van de voorschotten ultimo 2021 en de in 2021 afgerekende voorschotten.
- bevindingen te formuleren over:
 - Het financieel beheer.
 - De kwaliteitssystemen, met specifieke aandacht voor het scopebeheer, de planning, het risicomanagement, de kwaliteitsbewaking en de totstandkoming van interne en externe voortgangsrapportages.
 - De kwaliteit en de volledigheid van de financiële en niet-financiële informatie in de voortgangsrapportage aan de hand van de eisen gesteld in de Regeling Grote Projecten en de uitgangspuntennotitie.

Dit is het achtste rapport van de Auditdienst Rijk (ADR) bij een voortgangsrapportage van het programma ERTMS. Eerder hebben wij een rapport uitgebracht bij:

- voortgangsrapportage 14 (rapportnummer 2021-0000075332 d.d. 9 april 2021);
- voortgangsrapportage 12 (rapportnummer 2020-0000073174 d.d. 9 april 2020);
- voortgangsrapportage 10 (rapportnummer 2019-0000059148 d.d. 9 april 2019);
- voortgangsrapportage 8 (rapportnummer 2018-0000061567 d.d. 8 mei 2018);
- voortgangsrapportage 6 (rapportnummer 2017-0000069214 d.d. 12 april 2017);
- voortgangsrapportage 4 (rapportnummer ADR/2016/341 d.d. 8 april 2016);
- voortgangsrapportage 2 (rapportnummer ADR/2015/598 d.d. 17 april 2015);
- de basisrapportage (rapportnummer ADR/2014/695 d.d. 9 mei 2014).

Wij zullen jaarlijks bij de voortgangsrapportage met als peildatum 31 december een rapport uitbrengen.

Openbaarmaking

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van de door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.

Dit accountantsrapport wordt in overeenstemming met de Regeling Grote Projecten als afzonderlijk document met voortgangsrapportage 16 van het programma ERTMS meegezonden naar de Tweede Kamer.

1 Controle van de financiële verantwoording

Controleverklaring van de onafhankelijke accountant bij de financiële verantwoording van het programma ERTMS over de periode 1 januari 2021 tot en met 31 december 2021

Afgegeven ten behoeve van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

A. Verklaring over de in de voortgangsrapportage 16 van ERTMS opgenomen historische financiële overzichten

Ons oordeel over de getrouwheid

Wij hebben de historische financiële overzichten die deel uitmaken van voortgangsrapportage 16 van het 'Grote Project' ERTMS van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat gecontroleerd.

De historische financiële overzichten bestaan uit:

- Tabel 7E: Aangegane verplichtingen en gerealiseerde uitgaven
- Tabel 7H: Ontvangsten
- Tabel 7F: Stand openstaande verplichtingen
- Tabel 7G: Voorschotten

Naar ons oordeel geven de historische financiële overzichten een getrouw beeld van de aangegane verplichtingen, de gerealiseerde uitgaven en de ontvangsten over 2021, en van de stand van de voorschotten en de openstaande verplichtingen per ultimo 2021 in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2022, en de Regeling Grote Projecten. Voorts zijn wij van oordeel dat de in de historische financiële overzichten opgenomen aangegane verplichtingen, gerealiseerde uitgaven, ontvangsten en afgerekende voorschotten over 2021 voldoen aan de eis van comptabele rechtmatigheid als bedoeld in bepaling 5.11 van de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2022.

De basis voor ons oordeel

Wij hebben onze controle uitgevoerd volgens het Nederlands recht, waaronder ook de Nederlandse controlestandaarden vallen. Onze verantwoordelijkheden op grond hiervan zijn beschreven in de sectie 'Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de historische financiële overzichten'.

Wij zijn onafhankelijk van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat zoals vereist in de Verordening inzake de onafhankelijkheid van accountants bij assurance-opdrachten (ViO) en andere voor de opdracht relevante onafhankelijkheidsregels in Nederland. Verder hebben wij voldaan aan de Verordening gedrags- en beroepsregels accountants (VGBA).

Wij vinden dat de door ons verkregen controle-informatie voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel.

B. Beschrijving van verantwoordelijkheden met betrekking tot de historische financiële overzichten

Verantwoordelijkheden van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat voor de historische financiële overzichten

De staatssecretaris is verantwoordelijk voor het opmaken van de historische financiële overzichten die de aangegane verplichtingen, de gerealiseerde uitgaven en de ontvangsten over 2021, en van de stand van de voorschotten en de openstaande verplichtingen per ultimo 2021 getrouw dienen weer te geven in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2022, en de Regeling Grote Projecten.

De staatssecretaris is tevens verantwoordelijk voor de comptabele rechtmatigheid van de in de historische financiële overzichten opgenomen aangegane verplichtingen, gerealiseerde uitgaven, ontvangsten en afgerekende voorschotten.

De staatssecretaris is daarnaast verantwoordelijk voor een zodanige interne beheersing die de staatssecretaris noodzakelijk acht om het opmaken van de historische financiële overzichten en de naleving van de eis van comptabele rechtmatigheid mogelijk te maken zonder afwijkingen van materieel belang als gevolg van fouten of fraude.

Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de historische financiële overzichten

Onze verantwoordelijkheid is het zodanig plannen en uitvoeren van een controleopdracht dat wij daarmee voldoende en geschikte controle-informatie verkrijgen voor het door ons af te geven oordeel. Onze controle is uitgevoerd met een hoge mate maar geen absolute mate van zekerheid waardoor het mogelijk is dat wij tijdens onze controle niet alle materiële fouten en fraude ontdekken. Afwijkingen kunnen ontstaan als gevolg van fraude of fouten en zijn materieel indien redelijkerwijs kan worden verwacht dat deze, afzonderlijk of gezamenlijk, van invloed kunnen zijn op de beslissingen die gebruikers op basis van deze historische financiële overzichten nemen. De materialiteit beïnvloedt de aard, timing en omvang van onze controlewerkzaamheden en de evaluatie van het effect van onderkende afwijkingen op ons oordeel.

Wij hebben deze accountantscontrole professioneel kritisch uitgevoerd en hebben waar relevant professionele oordeelsvorming toegepast in overeenstemming met de Nederlandse controlestandaarden, ethische voorschriften en de onafhankelijkheidseisen. Onze controle bestond onder andere uit:

- het identificeren en inschatten van de risico's dat de historische financiële overzichten afwijkingen van materieel belang bevatten als gevolg van fouten of fraude, het in reactie op deze risico's bepalen en uitvoeren van controlewerkzaamheden en het verkrijgen van controle-informatie die voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel. Bij fraude is het risico dat een afwijking van materieel belang niet ontdekt wordt groter dan bij fouten. Bij fraude kan sprake zijn van samenspanning, valsheid in geschrifte, het opzettelijk nalaten transacties vast te leggen, het opzettelijk verkeerd voorstellen van zaken of het doorbreken van de interne beheersing;
- het verkrijgen van inzicht in de interne beheersing die relevant is voor de controle met als doel controlewerkzaamheden te selecteren die passend zijn in de omstandigheden. Deze werkzaamheden hebben niet als doel om een oordeel uit te spreken over de effectiviteit van de interne beheersing van het ministerie;
- het evalueren van de presentatie, structuur en inhoud van de historische financiële overzichten;
- het evalueren of de historische financiële overzichten een getrouw beeld geven van de onderliggende transacties en gebeurtenissen; en
- het evalueren of de in de historische financiële overzichten opgenomen aangegane verplichtingen, gerealiseerde uitgaven, ontvangsten en afgerekende voorschotten voldoen aan de eis van comptabele rechtmatigheid.

Wij communiceren met de leiding van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat onder andere over de geplande reikwijdte en timing van de controle en over de significante bevindingen die uit onze controle naar voren zijn gekomen, waaronder eventuele significante tekortkomingen in de interne beheersing.

Den Haag, 14 april 2022

Auditdienst Rijk

drs. J.J.M. Claessens RA MGA

2 Rapport van feitelijke bevindingen inzake het financieel beheer, de kwaliteitssystemen en de kwaliteit en volledigheid van de in voortgangsrapportage 16 opgenomen informatie

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn bevindingen geformuleerd inzake het financieel beheer, de kwaliteitssystemen en de kwaliteit en volledigheid van de in voortgangsrapportage 16 opgenomen financiële en niet-financiële informatie.

Bij een rapport van bevindingen is het de verantwoordelijkheid van de beoogde gebruikers van het rapport om te bepalen of de werkzaamheden toereikend en geschikt zijn voor het doel van de beoogde gebruikers. Voorts wordt van de beoogde gebruikers verwacht dat zij zelf op basis van de gerapporteerde bevindingen en eventuele andere beschikbare informatie een eigen afweging maken over wat deze bevindingen voor het onderhavige object in zijn totaliteit betekenen.

2.2 Verrichte werkzaamheden

De door ons verrichtte werkzaamheden hebben bestaan uit het houden van interviews, het uitvoeren van documentanalyses en het maken van aansluitingen met administraties en registraties.

Het doel van de verrichte werkzaamheden is om uitwerking te geven aan de aanwijzingen in de Regeling Grote Projecten en de uitgangspuntennotitie van 6 november 2019.

Het rapport is opgesteld ten behoeve van de Tweede Kamer.

Wij hebben bij de uitvoering van de opdracht gebruik gemaakt van de aanwijzingen opgenomen in Standaard 4400N uit de Nadere Voorschriften Controle en overige standaarden, 'Opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden'. Dit vereist dat wij voldoen aan de voor ons geldende ethische voorschriften. Verder hebben wij de onafhankelijkheidsregels van de Verordening inzake de Onafhankelijkheid van accountants (ViO) in acht genomen.

Met uitzondering van de tabellen 7E t/m 7H wordt geen zekerheid verschaft omdat er geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht is uitgevoerd. Daarom doen wij geen uitspraak over wat de feitelijke bevindingen betekenen voor het onderhavige object in zijn totaliteit. Indien aanvullende werkzaamheden zouden zijn verricht of indien er een controle- of een beoordelingsopdracht zou zijn uitgevoerd, zouden wellicht andere onderwerpen zijn geconstateerd die voor rapportering in aanmerking zouden zijn gekomen.

2.3 Bevindingen inzake het financieel beheer

De werkzaamheden met betrekking tot het financieel beheer zijn gebaseerd op hetgeen is vermeld onder punt 2 van paragraaf 6 van de uitgangspuntennotitie van 6 november 2019.

Onze werkzaamheden zijn waar mogelijk uitgevoerd op basis van de Regeling Financieel Beheer van het Rijk.

De volgende onderwerpen zijn in het onderzoek betrokken:

1. de uitvoering van de subsidieregeling(en) en het verstrekken van opdrachten;
2. de omvang en het beheer van de post onvoorzien en
3. het budgetbeheer.

Ad1:

- Om het risico van te hoge bevoorschotting op subsidies af te dekken heeft IenW een verrekening per halfjaar ingericht. IenW ontvangt jaarlijks een controleverklaring van de externe accountant van de subsidieontvangers over het afgelopen jaar. Gedurende het jaar weet IenW na elk halfjaar of het voorschot passend was. De uitkomst of de voorschotbetaling van het tweede halfjaar van het lopende jaar passend was, ontvangt IenW aan het begin van het volgende jaar. Met name bij de voorschotbetaling voor het tweede halfjaar is het daarom van extra belang dat IenW beoordeelt of de hoogte van het aangevraagde voorschot past bij de inhoudelijke voortgang van het project of de projecten waarvoor het voorschot wordt aangevraagd. Deze beoordeling vindt momenteel niet (zichtbaar) plaats voor het programma ERTMS.

De vorenstaande opmerking hebben wij ook in ons vorige rapport gemaakt.

In 2021 heeft IenW een aantal financiële verantwoordingen met bijbehorende controleverklaringen ontvangen voor projecten van ProRail die binnen de scope van het programma ERTMS vallen. Bij drie projecten is een niet goedkeurende controleverklaring afgegeven naar aanleiding van het niet naleven van Europese aanbestedingsregelgeving. Bij de vaststelling van de subsidie en de afwikkeling van de voorschotten past IenW geen sanctiebeleid toe. *Wij adviseren een generiek (niet alleen voor ERTMS projecten) sanctiebeleid uit te werken hoe IenW omgaat met niet goedkeurende controleverklaringen bij financiële verantwoordingen, dit beleid af te stemmen met ProRail en toe te passen bij de afwikkeling van voorschotten.*

Ad 2:

Met betrekking tot de post onvoorzien wordt in de voortgangsrapportage opgemerkt dat op basis van de significante stijging van de belangrijkste financiële risico's en onzekerheden het resterende budget onvoorzien onvoldoende lijkt tot het einde van de programmaperiode. Verder wordt in de voortgangsrapportage opgemerkt dat de som van de verwachtingswaarden van de belangrijkste financiële risico's en onzekerheden per ultimo 2021 ongeveer gelijk is aan het resterende budget onvoorzien en dat er geen budget meer resteert voor niet benoemde risico's en onzekerheden.

Bij het voorgaande is een vergelijking gemaakt tussen de kwantificering van de top 10 risico's zoals vermeld in paragraaf 8.4 van de voortgangsrapportage (ad € 434 mln.) en de per ultimo 2021 resterende post onvoorzien (ad € 428 mln.). *Wij merken op dat er meer risico's zijn dan de gepresenteerde top 10, zodat de gekwantificeerde risico's momenteel de post onvoorzien overstijgen.*

Daar komt bij dat op dit moment nog geen betrouwbaar integraal risicoprofiel kan worden opgesteld binnen het programma ERTMS (zie paragraaf 2.4.5) en dat de volledigheid van de kwantificering van de geldrisico's nog niet voldoende is gewaarborgd.

Ad 3:

Geen bevindingen als gevolg van de door ons verrichte werkzaamheden.

2.4 Bevindingen inzake de kwaliteitssystemen

2.4.1 Inleiding

De werkzaamheden met betrekking tot de kwaliteitssystemen zijn gebaseerd op hetgeen is vermeld onder punt 3 van paragraaf 6 van de uitgangspuntennotitie van 6 november 2019.

In de uitgangspuntennotitie ERTMS van 6 november 2019 wordt gevraagd onderzoek te doen naar de inrichting en de werking van het kwaliteitssysteem (of de kwaliteitssystemen) binnen het programma ERTMS. Hierbij dient specifieke aandacht gegeven te worden aan het scopebeheer, het planningsmanagement, het risicomanagement, de kwaliteitsbewaking en de totstandkoming van interne en externe voortgangsrapportages.

Voor het jaar 2021 heeft het onderzoek zich op de volgende onderwerpen gericht:

- het beheer van de raming;
- het scopebeheer;
- het planningsmanagement;
- het risicomanagement;
- de kwaliteitsbewaking;
- de totstandkoming van interne en externe voortgangsrapportages;
- de ontwikkelingen bij en het functioneren van de opdrachtgeversunit van het ministerie van IenW.

2.4.2 Beheer van de raming

De raming van het programma ERTMS zoals die is gepresenteerd bij de programmabeslissing in mei 2019, is sindsdien vrijwel uitsluitend bijgesteld voor indexerings. Indien scope door de programmadirectie wordt vrijgegeven aan de implementatie-organisaties wordt beoordeeld of de bijbehorende raming past binnen de raming van de programmabeslissing. Indien de raming van de betreffende scope de corresponderende raming binnen de programmabeslissing overstijgt wordt het meerdere gefinancierd uit de post onvoorzien. Voor nog niet door de programmadirectie vrijgegeven scope wordt de raming van de programmabeslissing aangehouden.

Op dit moment is er nog geen procesbeschrijving opgesteld met betrekking tot het beheer van de programmaraming. Nu een aantal grote aanbestedingen zich aandient, steeds meer scope aan de implementatie-organisaties wordt vrijgegeven en het aantal mutaties op vrij gegeven scope zal toenemen, *is het van belang dat het beheer van de programmaraming duidelijk wordt vastgelegd in een procesbeschrijving*. Hierbij zijn onder meer van belang de periodiciteit en momenten van de bijstelling van de programmaraming, de kwaliteit van de door de implementatie-organisaties aangeleverde bijstellingen van ramingen, de beoordeling hiervan door de programmadirectie en de besluitvorming over bijstellingen van de programmaraming. *Bij de beoordeling van (bijstellingen van) ramingen is het van belang dat er door de programmadirectie voldoende kostendeskundigheid wordt betrokken.*

In de Kamerbrief bij voortgangsrapportage 15 is de verwachting uitgesproken dat de kostenraming in het najaar van 2022 een stuk scherper in beeld is nadat een aantal grote aanbestedingen is afgerond en dat de kostenraming dan zo nodig kan worden bijgesteld.

2.4.3 Scopebeheer

In 2021 is er één scopewijziging geweest, namelijk de toevoeging van de noordelijke spoorlijnen in de provincies Groningen en Fryslân aan de scope van het programma ERTMS. Deze scopetoevoeging is geformaliseerd met de bestuursovereenkomst van 1 november 2021 die IenW heeft gesloten met de provincies Groningen en Fryslân.

Een aantal zaken dient nog nader te worden uitgewerkt en afgehecht:

- *De opdracht aan de programmadirectie ERTMS.*
- *Het beschikbaar stellen van budget aan de programmadirectie ERTMS.*
- *Financiering uit de BOV (Beheer Onderhoud Vervanging) of overdragen van budget uit de BOV aan het MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport).*
- *De gevolgen voor de governance van het programma ERTMS.*

2.4.4 Planningsmanagement

Binnen het programma ERTMS wordt de planning op drie niveaus bijgehouden. Het topniveau is de mijlpalenplanning zoals die in de voortgangsrapportages aan de Kamer is opgenomen. Voor het gehele programma wordt een masterplanning opgesteld en bijgehouden en verder is er sprake van projectplanningen.

Wij hebben bij wijze van deelwaarneming het totstandkomingsproces van de bijstelling in de loop van de tijd van de planning van de migratiestappen 5 en 6 (ervaringsleren personeel) nagegaan. We hebben daarbij vastgesteld dat dit proces voldoende is gedocumenteerd en dat de besluitvorming over aanpassingen helder is.

In de Kamerbrief bij voortgangsrapportage 15 is de verwachting uitgesproken dat in het najaar van 2022 de planning een stuk scherper in beeld is nadat een aantal grote aanbestedingen is afgerond en dat de planning dan zo nodig kan worden bijgesteld. Om te komen tot een herijking van de planning wordt een routekaart gevolgd. Het is van belang om te komen tot zowel een herijking van de deterministische data van de diverse migratiestappen als tot een herijking van de bandbreedtes van de migratiestappen zoals die in de voortgangsrapportages opgenomen zijn. Om de bandbreedtes te herijken wordt een probabilistische analyse uitgevoerd.

De ambitie is om te komen tot een meer stabiele planning waarop zo strak mogelijk kan worden gestuurd.

2.4.5 Risicomanagement

Vanuit haar coördinerende en regisserende rol heeft de programmadirectie ERTMS een risicomanagementplan opgesteld om het risicomanagement binnen het gehele programma in samenhang in te richten en aan te sturen. Het risicomanagement binnen de implementatie-organisaties en de projecten dient aan te sluiten op hetgeen in het risicomanagementplan is beschreven. Het is de verantwoordelijkheid van de implementatie-organisaties en de projecten om het risicomanagement verder in te vullen.

De risico's binnen het programma ERTMS zijn op drie niveaus met elkaar verbonden. Het topniveau wordt gevormd door de zogenaamde Ongewenste Topgebeurtenissen (OTG's). Op grond van de programmascope is een aantal resultaatgebieden benoemd die direct bepalend zijn voor het behalen van de programmadoelen. Het niet bereiken van een geïdentificeerd resultaatgebied wordt aangemerkt als een Ongewenste Topgebeurtenis. Deze OTG's dienen om op het hoogste abstractieniveau een uitspraak te kunnen doen over de haalbaarheid van de doelstellingen van het programma.

Onder de OTG's is sprake van primaire risico's. Dit zijn clusters van risico's per OTG die een primaire oorzaak vormen voor het optreden van de hoger gelegen OTG. De primaire oorzaken staan deels vast en fluctueren deels. Onder het niveau van primaire risico's is sprake van secundaire risico's. Deze risico's worden als oorzaak van de primaire risico's gezien. De secundaire risico's maken meer gedetailleerd inzichtelijk waarom een bepaald bovenliggend geclusterd risico op kan treden, welke gevolgen dat heeft in relatie tot het boven gelegen risico en wat er op dat niveau kan worden gedaan om het risico te beheersen. Deze risico's fluctueren en vormen daarmee de basis voor de daadwerkelijke sturing binnen het programma.

Mede op basis van onze aanbeveling in ons vorige rapport heeft de programmadirectie in 2021 een audit naar het risicomanagement binnen het programma ERTMS laten uitvoeren. De audit heeft zich gericht op het:

- voldoen van het risicomanagement binnen de programmadirectie en de implementatie-organisaties aan de vigerende kaders;
- goed georganiseerd zijn binnen het programma ERTMS van de beheersing van implementatie-organisatieoverstijgende risico's en het afdoende plaats vinden van die beheersing;
- voldoende informatie opleveren van de verschillende risicodossiers (wat betreft volledigheid en kwaliteit) voor de beheersing van risico's en voor het opstellen van een goede financiële prognose;
- het voldoen van de programmadirectie aan haar kaderstellende rol ten aanzien van risicomanagement binnen het programma ERTMS.

Belangrijke uitkomsten van de audit zijn:

- Er is geen risicodossier waarin het totaal van de risico's binnen het programma ERTMS is vastgelegd. De risico's zijn vastgelegd in de afzonderlijke dossiers binnen de programmadirectie en binnen de implementatie-organisaties. De programmadirectie heeft geen (directe) toegang tot de afzonderlijke risicodossiers van de implementatie-organisaties.
- In 2021 is het proces beschreven met betrekking tot de implementatie-organisaties overstijgende risico's. Dit proces is nog niet geïmplementeerd.
- In de kaderstelling van de programmadirectie is niet opgenomen hoe de verantwoordelijkheid is geregeld met betrekking tot het beheersen en rapporteren van risico's die behoren bij scope die nog niet door de programmadirectie aan de implementatie-organisaties is overgedragen.
- In de kaderstelling van de programmadirectie is niet geregeld op welke wijze inzicht verkregen wordt door de programmadirectie in de compleetheid van de risicodossiers en de nauwkeurigheid van de risicoramingen van de implementatie-organisaties.
- De programmadirectie vraagt in de rapportages van de implementatie-organisaties geen inzicht in het totaal van alle risico's binnen de implementatie-organisaties maar het wordt beperkt tot risico's die aandacht vragen van de programmadirectie.

In februari 2022 heeft de programmadirectie een managementreactie gegeven bij de auditrapportage. De programmadirectie geeft aan dat acties al in gang zijn gezet of dat deze in 2022 worden opgepakt.

Van belang is dat binnen het programma ERTMS een integraal risicoprofiel wordt opgebouwd dat periodiek wordt geactualiseerd en wordt vergeleken met de nog beschikbare post onvoorzien. De toereikendheid van de post onvoorzien kan op deze manier worden gemonitord. Op dit moment is dit, ook gezien de bevindingen uit de audit risicomanagement, nog niet voldoende mogelijk binnen het programma ERTMS. Als gevolg van een nog niet optimaal kwantificeringsproces bestaat de kans dat het financiële risicoprofiel een onderschatting laat zien. Ook is het op dit moment nog niet goed mogelijk om te komen tot een betrouwbare probabilistische raming en planning.

Om tot een integraal risicoprofiel te komen zouden of alle risico's ondergebracht moeten worden in een risicodossier of zou consolidatie moeten plaatsvinden van de door de programmadirectie en de implementatie-organisaties gegenereerde en gerapporteerde totaalbedragen aan verwachtingswaarden en de daarbij behorende spreiding van de risico's. *Hierbij is in ieder geval van belang dat de programmadirectie inzicht verkrijgt in de volledigheid van de diverse risicodossiers en inzicht in de betrouwbaarheid van de kwantificering van de risico's.* Voorkomen moet worden dat enerzijds dezelfde risico's die in meerdere risicodossiers voorkomen dubbel worden meegenomen in de kwantificering en anderzijds dat er leemten ontstaan in de risicodossiers.

2.4.6 *Kwaliteitsbewaking*

De programmadirectie ERTMS heeft een kwaliteitssysteem voor de realisatiefase ingericht. Het is van belang dat planmatig wordt vastgesteld dat het kwaliteitssysteem in de praktijk wordt gevolgd. Hierbij kan worden geconstateerd dat (onderdelen van) het kwaliteitssysteem in de praktijk worden gevolgd, dat meer discipline nodig is in het volgen van het kwaliteitssysteem of dat het kwaliteitssysteem op onderdelen moet worden bijgesteld. Het uitvoeren van toetsen en audits vormt dan ook een belangrijk onderdeel van de plan-do-check-act-cyclus.

Binnen het programma ERTMS wordt gewerkt met een auditplan en een periodiek auditoverleg. In het auditplan worden audits en toetsen opgenomen die de implementatie-organisaties, de programmadirectie en de opdrachtgeversunit van IenW willen (laten) uitvoeren. De voortgang van de uitvoering van het auditplan en auditresultaten worden besproken in het auditoverleg waarin alle betrokken partijen zijn vertegenwoordigd.

In 2021 is het auditproces verder ontwikkeld. Zo is het auditplan voor 2022 tijdig opgesteld op basis van een expliciete risicoanalyse. Verder vindt de bewaking van de voortgang van de uitvoering van het auditplan beter plaats. Het beschikbaar komen van auditrapporten voor het auditoverleg verdient verbetering. Door het managementteam van de programmadirectie is besloten dat er geen concept auditrapporten worden gedeeld binnen het auditoverleg. Omdat het tijdsverloop tussen afronding van een audit en het beschikbaar komen van het definitieve auditrapport vaak lang (enkele maanden) is, geven de auditrapporten niet altijd de actuele situatie meer weer. Ook worden niet alle auditrapporten gedeeld, soms alleen een presentatie van de resultaten van een audit.

Vooraf bij de implementatie-organisaties is er terughoudendheid bij het delen van auditresultaten. Hierdoor komt het tijdig delen van leerpunten binnen het programma in het gedrang. Het tijdig delen van auditresultaten is ook van belang voor het functioneren van de auditstructuur waarbinnen bijvoorbeeld de programmadirectie haar audits (deels) afstemt op de audits die de implementatie-organisaties uitvoeren. Daarvoor moeten wel de auditresultaten van de implementatie-organisaties volledig en tijdig beschikbaar komen.

Het is van belang dat definitieve auditrapporten volledig en tijdiger beschikbaar komen voor het auditoverleg en/of dat concept auditrapporten al worden gedeeld. Op basis van actuele informatie kunnen dan snel leereffecten binnen het programma worden gedeeld en zonodig tijdig programmabrede beheersmaatregelen worden genomen.

2.4.7 *Totstandkoming interne en externe voortgangsrapportages*

Zowel de opdrachtgeversunit van het ministerie van IenW als de programmadirectie hebben procesbeschrijvingen met betrekking tot de totstandkoming van interne en externe voortgangsrapportages.

De interne rapportagestructuur binnen het programma ERTMS is in 2021 aangepast. De tertaalrapportages van de programmadirectie aan het ministerie en de stuurgroep zijn vervangen door halfjaarrapportages. De halfjaarrapportages vormen de basis van de voortgangsrapportages aan de Kamer. De halfjaarrapportages worden samengesteld op basis van de kwartaalrapportages die de implementatie-organisaties aan de programmadirectie sturen en bevatten meer gedetailleerde informatie.

Volgens de opdrachtgeversunit van het ministerie voldoen de huidige halfjaarrapportages van de programmadirectie aan de informatiebehoefte van het ministerie en zijn een verbetering ten opzichte van de vorige rapportages.

2.4.8 *Ontwikkelingen bij en het functioneren van de opdrachtgeversunit (OGU) bij het ministerie van IenW*

De OGU vervult de rol van opdrachtgever voor het programma ERTMS. De taken die bij de OGU zijn ondergebracht betreffen projectmanagement, contractmanagement, omgevingsmanagement, technisch management en projectbeheersing.

De programmadirectie bij ProRail heeft een belangrijke coördinatie- en regierol binnen het programma ERTMS. Bij het invullen van die rollen is de programmadirectie ook afhankelijk van de implementatie-organisaties en van de OGU. Door tijdig, consequent, en waar nodig formeel handelen van de OGU kan de rolinvulling van de programmadirectie worden bevestigd, zodat de programmadirectie de regie krijgt en behoudt over de realisatie van het programma ERTMS. De OGU kan dan vervolgens in belangrijke mate steunen op hetgeen de programmadirectie doet om de programmadoelen te realiseren.

De OGU heeft eind 2020 de inrichting van haar kwaliteitssysteem afgerond. *Het onderhouden van dit kwaliteitssysteem is een aandachtspunt. Zo zijn er wijzigingen in de governance en in de informatievoorziening doorgevoerd die nog moeten worden verwerkt in het kwaliteitssysteem. Ook kan er meer expliciet aandacht worden gegeven aan het functioneren van het kwaliteitssysteem.*

De OGU heeft begin 2021 een eerste evaluatie van de coördinatieopdracht aan ProRail uitgevoerd. Deze evaluatie vindt in principe jaarlijks plaats. Als gevolg van de evaluatie is onder andere de governance van het programma ERTMS aangepast. De stuurgroep is gesplitst in een opdrachtgever-opdrachtnemer overleg waarin de programmabeheersing centraal staat en een stuurgroep die zich bezig houdt met de meer strategisch inhoudelijke onderwerpen. Verder is de rapportagefrequentie aangepast binnen het programma. De implementatie-organisaties rapporteren nu 3-maandelijks in plaats van voorheen 2-maandelijks aan de programmadirectie en de programmadirectie rapporteert nu halfjaarlijks aan de stuurgroep en het ministerie in plaats van voorheen 4-maandelijks. Ten behoeve van het opdrachtgever-opdrachtnemer overleg worden beknoptere tussenliggende kwartaalrapportages opgesteld (voor het eerste en derde kwartaal).

Het voornemen van de OGU om in de loop van 2021 het gehele kwaliteitssysteem van de programmadirectie en de informatievoorziening aan de OGU te laten auditen is doorgeschoven naar het tweede halfjaar 2022.

2.5 De kwaliteit en de volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie

De werkzaamheden met betrekking tot de kwaliteit en de volledigheid van de financiële en niet-financiële informatie zijn gebaseerd op hetgeen is vermeld onder punt 4 van paragraaf 6 van de uitgangspuntennotitie van 6 november 2019.

Risico's

Zie hiervoor de opmerkingen onder paragraaf 2.4.5 van deze rapportage.

Post onvoorzien

Zie hiervoor de opmerkingen onder paragraaf 2.3 van deze rapportage.

Aanbestedingsresultaten

In de Regeling Grote Projecten is de informatie-eis opgenomen dat, indien sprake is van aanbestedingen, in de voortgangsrapportages wordt vermeld wat de som van de aanbestedingsresultaten is. Het is van belang dat in de komende voortgangsrapportage wordt aangegeven hoe met deze informatie-eis zal worden omgegaan, ook in relatie tot de marktgevoeligheid van bepaalde informatie.

2.6 Overige opmerkingen

Sinds het nemen van de programmabeslissing in mei 2019 kenmerkt het programma ERTMS zich door toenemende kosten, vertragingen en toenemende risico's. Zoals ook uit de voortgangsrapportage blijkt zijn er momenteel nog veel onzekerheden en risico's binnen het programma ERTMS. Zoals al eerder aangekondigd zal in de loop van 2022 een herijking van zowel de planning als van de raming plaatsvinden. Bij VGR 15 is het voornemen aangegeven om de Kamer hierover te rapporteren in voortgangsrapportage 17.

Het lijkt onafwendbaar dat de kaders (met name tijd en geld) van de programmabeslissing overschreden gaan worden. In welke mate dit gebeurt zal de komende tijd duidelijk moeten worden.

Wij zijn gaarne bereid een en ander nader toe te lichten.

Den Haag, 14 april 2022

Auditdienst Rijk

Bijlage: Financiële verantwoording 2021

7E Aangegane verplichtingen en uitgaven (cumulatief)

Bedragen x € 1 mln (inclusief BTW)

	Aangegane verplichtingen			Uitgaven		
	t/m VGR14	mutaties	t/m VGR16	t/m VGR 14	mutaties	t/m VGR16
	31-12-2020	2021	31-12-2021	31-12-2020	2021	31-12-2021
Hoofdstuk XII IenW	13,0	0,2	13,2	12,8	0,2	13,0
Infrastructuurfonds	1.036,3	88,9	1.125,2	246,2	82,3	328,5
-17.07.01 Realisatiefase	940,8	88,7	1.029,5	158,9	80,8	239,6
-17.07.02 Verkenning en planuitwerking	95,5	0,2	95,7	87,3	1,5	88,9
Netto gerealiseerd	1.049,3	89,1	1.138,4	259,0	82,5	341,5
17.07.01.995 & 17.07.02.995 Terugontvangen voorschotten				20,1	1,7	21,8
Bruto gerealiseerd (aansluiting Slotwet)				279,1	84,2	363,3

7H Ontvangsten Rijksbegroting

Bedragen x € 1 mln (inclusief BTW)

	t/m VGR14	mutaties	t/m VGR16
	31-12-2020	2021	31-12-2021
Hoofdstuk XII IenW	0	0	0
Infrastructuurfonds	29,8	1,7	31,5
- Artikelonderdeel 17.09 Ontvangsten van EU en NS	9,7	0	9,7
- Artikelonderdeel 17.09 Terugontvangen voorschotten	20,1	1,7	21,8
Totaal ontvangsten	29,8	1,7	31,5

7F Stand openstaande verplichtingen Programma ERTMS

Bedragen x € 1 mln (inclusief BTW)

	Openstaand	Mutaties		Openstaand
	t/m VGR14	Aangegane verplichtingen	Uitgaven	t/m VGR16
	31-12-2020			31-12-2021
Hoofdstuk XII IenW	0,2	0,2	0,2	0,2
Infrastructuurfonds	790,1	88,9	82,3	796,8
- 17.07.01 Realisatiefase	782,0	88,7	80,8	790,0
- 17.07.02 Verkenning en planuitwerking	8,1	0,2	1,5	6,8
Totaal	790,3	89,1	82,5	796,9

7G Stand openstaande voorschotten

Bedragen x € 1 mln (inclusief BTW)

	Stand openstaande voorschotten per 1-1-2021	Verleende voorschotten	Afgerekende voorschotten	Stand openstaande voorschotten per 31-12-2021
	Hoofdstuk XII IenW	0	0	0
Infrastructuurfonds	70,9	82,3	40,3	112,9
- 17.07.01 Realisatiefase	70,1	80,8	39,5	111,4
- 17.07.02 Verkenning en planuitwerking	0,8	1,5	0,8	1,5
Totaal	70,9	82,3	40,3	112,9

Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00