



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Accountantsrapport bij VGR 14 ERTMS

Colofon

Titel	Accountantsrapport bij VGR 14 ERTMS
Uitgebracht aan	de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Datum	9 april 2021
Kenmerk	2021-0000075332
Bijlage(n)	1

Inhoud

Inleiding	4	
1	Controle van de financiële verantwoording	6
	Controleverklaring van de onafhankelijke accountant bij de financiële verantwoording over de periode 1 januari 2020 tot en met 31 december 2020	6
2	Rapport van bevindingen inzake het financieel beheer, de kwaliteitssystemen en de kwaliteit en volledigheid van de in voortgangsrapportage 14 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	Scopebeheer	11
2.4.3	Planningsmanagement	11
2.4.4	Risicomanagement	12
2.4.5	Kwaliteitsbewaking	12
2.4.6	Totstandkoming interne en externe voortgangsrapportages	13
2.4.7	Functioneren verbetermechanisme Audit Action Tracker	13
2.4.8	Ontwikkelingen bij en het functioneren van de opdrachtgeversunit (OGU) bij het ministerie van IenW	14
2.4.9	Stand van zaken met betrekking tot in ons vorige rapport opgenomen bevindingen	14
2.4.9.1.	Decompositie van de scope	14
2.4.9.2.	Systems engineering bij de implementatie-organisaties	15
2.4.9.3.	Inzicht in beheersing en voortgang uitvoering	15
2.4.9.4.	Kwantificering van risico's	15
2.5	De kwaliteit en de volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie	16
2.6	Overige opmerkingen	16
Bijlage: Financiële verantwoording 2020	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 2020, 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 2020, de stand van de voorschotten ultimo 2020 en de in 2020 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 bevindingen is opgenomen in hoofdstuk 2 van dit accountantsrapport.

Het accountantsrapport wordt met voortgangsrapportage 14 naar de Kamer gestuurd.

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

Beschrijving van het object van onderzoek

Wij hebben voortgangsrapportage 14, met als peildatum 31 december 2020, 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 14 verantwoorde aangegane verplichtingen in 2020, de verrichte uitgaven in 2020, de ontvangsten in 2020, de stand van de verplichtingen ultimo 2020, de stand van de voorschotten ultimo 2020 en de in 2020 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 zevende rapport van de Auditdienst Rijk (ADR) bij een voortgangsrapportage van het programma ERTMS. Eerder hebben wij een rapport uitgebracht bij:

- 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 14 van het programma ERTMS meegezonden naar de Tweede Kamer.

1 Controle van de financiële verantwoording

Controleverklaring van de onafhankelijke accountant bij de financiële verantwoording over de periode 1 januari 2020 tot en met 31 december 2020

Afgegeven ten behoeve van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

A. Verklaring over de in de voortgangsrapportage 14 van ERTMS opgenomen historische financiële overzichten

Ons oordeel over de getrouwheid

Wij hebben de historische financiële overzichten die deel uitmaken van voortgangsrapportage 14 van het 'Grote Project' ERTMS van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat gecontroleerd.

Naar ons oordeel geven de historische financiële overzichten een getrouw beeld van de aangegane verplichtingen, gerealiseerde uitgaven, ontvangsten en afgerekende voorschotten in 2020 en van de stand van de voorschotten en verplichtingen per ultimo 2020 in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2021, en de Regeling Grote Projecten.

Ons afkeurend oordeel over de rechtmatigheid

Wij hebben de historische financiële overzichten die deel uitmaken van voortgangsrapportage 14 van het 'Grote Project' ERTMS van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat gecontroleerd.

Wij zijn van oordeel dat de in de historische financiële overzichten opgenomen gerealiseerde uitgaven vanwege het belang van de aangelegenheid beschreven in de paragraaf 'De basis voor ons afkeurend oordeel' niet voldoen aan de eis van comptabele rechtmatigheid als bedoeld in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2021.

De historische financiële overzichten bestaan uit:

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

De basis voor ons oordeel over de getrouwheid

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'.

De basis voor ons afkeurend oordeel over de rechtmatigheid

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'.

In de historische financiële overzichten zijn in 2020 gerealiseerde uitgaven opgenomen van € 84.788.501,-. In december 2020 is door het ministerie van IenW uit hoofde van de 'Tijdelijke regeling specifieke uitkering ERTMS regionaal personenvervoer per trein 2020-2031' € 33.968.924,- aan voorschot betaald aan de provincie Limburg. De uitvoering van het onderliggende project loopt van 14 december 2020 tot en met 31 december 2024. Op basis van nader overlegde gegevens is vastgesteld dat voor 2020 en 2021 een liquiditeitsbehoefte bestaat van € 21.824.165,-. Ten opzichte van de bevoorschotting is in 2020 € 12.144.759,- te veel bevoorschot op grond van de Regeling financieel beheer van het Rijk (artikel 13 lid 3) en daarmee is dit bedrag onrechtmatig.

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 respectievelijk ons afkeurend 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, gerealiseerde uitgaven, ontvangsten, afgerekende voorschotten en van de stand van de voorschotten en verplichtingen per ultimo 2020 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 2021, 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 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, 9 april 2021

Auditdienst Rijk

drs. J.J.M. Claessens RA MGA

2 Rapport van bevindingen inzake het financieel beheer, de kwaliteitssystemen en de kwaliteit en volledigheid van de in voortgangsrapportage 14 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 14 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:

- Op 14 december 2020 is aan Gedeputeerde Staten van de provincie Limburg op grond van de 'Tijdelijke regeling specifieke uitkering ERTMS regionaal personenvervoer per trein 2020-2031' een beschikking afgegeven van € 34.469.000,- ten behoeve van de ombouw van een aantal treinen van Arriva. De provincie Limburg is concessieverlener voor regionaal personenvervoer per trein. De door de provincie Limburg te ontvangen uitkering wordt in de vorm van een subsidie verstrekt aan Arriva. Volgens de Tijdelijke regeling en de beschikking vindt bevoorschotting plaats op basis van een (meerjarige) liquiditeitsbegroting in het door de programmadirectie ERTMS getoetste projectplan. In het betreffende projectplan is echter geen liquiditeitsbegroting opgenomen. Dit is ook door de programmadirectie bij de toetsing van het projectplan gesignaleerd en voorafgaand aan de bevoorschotting gerapporteerd aan het ministerie.

In december 2020 is door het ministerie van IenW € 33.968.924,- aan voorschot betaald aan de provincie Limburg. De uitvoering van het project loopt over de periode van 14 december 2020 tot en met 31 december 2024. Op basis van nader overlegde gegevens is vastgesteld dat voor 2020 en 2021 een liquiditeitsbehoefte bestaat van € 21.824.165,-. Ten opzichte van de bevoorschotting is in 2020 € 12.144.759,- te veel bevoorschot en daarmee is dit bedrag onrechtmatig.

- Om het risico van te hoge bevoorschotting op subsidies af te dekken heeft IenW een verrekening per tertaal ingericht. IenW ontvangt jaarlijks een controleverklaring van de externe accountant van de subsidieontvangers over het afgelopen jaar. Gedurende het jaar weet IenW na elk tertaal of het voorschot passend was. De uitkomst of de voorschotbetaling van het laatste tertaal van het huidige jaar passend was, ontvangt IenW aan het begin van het volgende jaar. Met name bij de voorschotbetaling van het laatste tertaal 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. Dit heeft ook betrekking op de voorschotten die in het kader van het programma ERTMS worden betaald.

Ad 2:

Omdat het kwantificeringsproces van de risico's van het programma ERTMS nog verder dient te worden verbeterd kan niet met voldoende zekerheid worden bepaald of de post onvoorzien nog toereikend is.

Ad 3:

Geen bijzonderheden.

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. Wij hebben verder de stand van zaken met betrekking tot de in ons vorige rapport opgenomen bevindingen onderzocht.

Voor het jaar 2020 heeft het onderzoek zich op de volgende onderwerpen gericht:

- het scopebeheer;
- het planningsmanagement;
- het risicomanagement;
- de kwaliteitsbewaking;
- de totstandkoming van interne en externe voortgangsrapportages;
- de stand van zaken m.b.t. de implementatie van de SE-methodiek;
- het functioneren van het gehanteerde verbetermechanisme Audit Action Tracker (AAT);
- ontwikkelingen bij en het functioneren van de opdrachtgeversunit van het ministerie van IenW.

Er zijn met betrekking tot de programmabeheersing in 2020 verdere stappen gezet maar het voltooien van een aantal acties blijkt weerbarstig te zijn en veel tijd te vergen. Hierbij moet met name gedacht worden aan het decompositieproces van de scope, het planningsmanagement en het risicomanagement. Het is van belang om hier met gerichte acties versnelling in aan te brengen.

2.4.2 Scopebeheer

In 2020 is er een scopewijziging geweest, nl. het bij nader inzien niet verplicht stellen van Cold Movement Detection in het goederenmaterieel binnen de ombouwscope. Deze scopewijziging is volgens de interne richtlijnen behandeld en besluitvorming heeft plaatsgevonden in de stuurgroep ERTMS.

2.4.3 Planningsmanagement

Binnen het programma ERTMS wordt op drie niveaus de planning 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. De masterplanning ten tijde van de programmabeslissing is in de eerste helft van 2020 geactualiseerd. Hierover is gerapporteerd in voortgangsrapportage 13.

Op dit moment wordt gewerkt aan een nieuwe masterplanning waarin de migratiedeelstappen zijn geïntegreerd en waarbij rekening wordt gehouden met de actuele planningen van de implementatie-organisaties. Complicaties bij het maken van een gedegen planning zijn de onzekerheden met betrekking tot het proefbaanvak en het ervaringsrijden alsmede het nog niet uitgekristalliseerd zijn van alle migratiedeelstappen.

De stuurgroep ERTMS heeft besloten de mijlpalenplanning te actualiseren nadat een aantal grote aanbestedingen heeft plaatsgevonden. Deze actualisatie is voorzien in het voorjaar van 2022. Omdat de actualisatie van de masterplanning

nog onderhanden is, is niet duidelijk welke effecten er verwacht mogen worden voor de mijlpalenplanning. De in de voortgangsrapportage voor de migratiestappen gepresenteerde mijlpalen zijn dan ook omgeven met nogal wat onzekerheden.

2.4.4 *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 resultaatsgebieden 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.

Hoewel er in 2020 stappen zijn gezet wat betreft de verdere uitwerking en inbedding van risicomanagement op de diverse niveaus (programmadirectie, implementatie-organisaties en projecten), dient het risicomanagement verder te worden verbeterd. Een belangrijk aspect hierbij is het zetten van verdere stappen in het kwantificeringsproces (zie verder onder 2.4.9.4).

Om uiteindelijk tot een zo betrouwbaar mogelijk risicoprofiel van het programma ERTMS te komen is de programmadirectie in belangrijke mate afhankelijk van de kwaliteit van het risicomanagement binnen de implementatie-organisaties en de projecten. Het is dan ook van belang dat de programmadirectie middels een gedegen audit gaat vaststellen of het risicomanagement overal binnen het programma ERTMS voldoende is ingericht en naar behoren functioneert.

Naast het bestaan van risico's kan er sprake zijn van kansen. Het is van belang dat binnen het programma ERTMS ook expliciet aandacht gegeven gaat worden aan kansenmanagement.

2.4.5 *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.

Sinds begin 2020 wordt er binnen het programma ERTMS 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 uitvoeren. De voortgang van de uitvoering van het auditplan en auditresultaten worden besproken in het auditoverleg waarin alle betrokken partijen zijn vertegenwoordigd.

In 2020 is sprake geweest van een groeiproces dat ook in 2021 nog doorloopt.

Aandachtspunten zijn nog:

- Het tijdig opstellen van het auditplan op basis van een expliciete risicoanalyse.
- De bewaking van de voortgang van de uitvoering van het auditplan en het naar aanleiding van het doorschuiven of wegvallen van audits overwegen of er daarvoor andere onderwerpen onderzocht kunnen worden.
- Het delen van auditresultaten is nog niet altijd een vanzelfsprekendheid bij de betrokken partijen. Van belang is om voldoende openheid met betrekking tot auditresultaten te betrachten teneinde breed in het programma ERTMS voordeel te kunnen ontleen aan gesignaleerde risico's, bevindingen en aanbevelingen. Het kan ook het vertrouwen en de samenwerking tussen betrokken partijen ten goede komen.

2.4.6 Totstandkoming interne en externe voortgangsrapportages

De opdrachtgeversunit van het ministerie van IenW heeft een procesbeschrijving met betrekking tot de totstandkoming van de voortgangsrapportages. Deze procesbeschrijving is onderdeel van het kwaliteitssysteem van de opdrachtgeversunit.

In het kwaliteitssysteem van de programmadirectie is beschreven hoe de door de programmadirectie ten behoeve van de stuurgroep en de opdrachtgever op te stellen tertaalrapportages tot stand komen. De tertaalrapportages vormen belangrijke input voor de voortgangsrapportages. De tertaalrapportages van de programmadirectie komen tot stand op basis van de door de implementatie-organisaties opgestelde tweemaandelijksse rapportages.

De opdrachtgeversunit overlegt in het kader van haar toezichthoudende rol periodiek met de programmadirectie en ontvangt ieder tertaal een voortgangsrapportage. De duiding van de programmadirectie bij de in de tertaalrapportages gerapporteerde voortgang en ontwikkelingen wordt nog gemist. Verder worden vanuit de opdrachtgeversunit nog integrale beelden en adviezen gemist van de programmadirectie. Indien er bijvoorbeeld een ontwikkeling in de planning is, is niet duidelijk wat daarvan de doorwerking in de kosten en in de risico's is.

Vanuit de opdrachtgeversunit (OGU) is er de behoefte om de informatieverstrekking door de programmadirectie en de informatie-uitwisseling tussen de programmadirectie en de opdrachtgeversunit aan te scherpen. Daartoe is een plan informatievoorziening OGU opgesteld dat in 2021 zal worden uitgevoerd.

2.4.7 Functioneren verbetermechanisme Audit Action Tracker

Aanbevelingen uit externe audits en toetsen worden geregistreerd in een database genaamd Audit Action Tracker (AAT). Hierin wordt onder andere opgenomen: de aanbeveling/het advies, de managementreactie, de actie, de verantwoordelijke actor, de opleverdatum, de status en de vaststelling door het managementteam.

Bewaking van de opvolging van de aanbevelingen en de benodigde bijsturing vinden plaats door de kwaliteitsmanager en worden regelmatig besproken en vastgesteld in het managementteam van de programmadirectie.

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 sterk afhankelijk van de implementatie-organisaties en ook van de OGU. Door consequent, en waar nodig formeel, handelen van de OGU zou de rolinvulling van de programmadirectie moeten 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 is in 2019 gestart met het inrichten van een kwaliteitssysteem dat eind 2019 voor een deel gereed was. De inrichting van het kwaliteitssysteem is tegen het einde van 2020 afgerond.

De OGU is voornemen om in maart 2021 een eerste evaluatie van de coördinatieopdracht aan ProRail uit te voeren. Deze evaluatie vindt in principe jaarlijks plaats. Ook wil de OGU in de loop van 2021 het gehele kwaliteitssysteem van de programmadirectie en de informatievoorziening aan de OGU laten auditen.

2.4.9 Stand van zaken met betrekking tot in ons vorige rapport opgenomen bevindingen

In onze rapportage bij voortgangsrapportage 12 ERTMS hebben wij een aantal bevindingen gerapporteerd. Voor de belangrijkste bevindingen zullen wij hierna kort de stand van zaken weergeven.

2.4.9.1. Decompositie van de scope

De decompositie van de scope van migratiestappen naar migratiedeelstappen naar implementatiebijdragen naar producten en naar projecten was eind 2019 nog onderhanden. In 2020 zou de decompositie in ieder geval moeten leiden tot een dekkende decompositie van de migratiedeelstappen die horen bij de reeds lopende projecten van de implementatie-organisaties.

Eind 2020 is ca 75 % van de reeds lopende projecten ondergebracht in de systems engineering (SE) systematiek. De verwachting is dat eind eerste kwartaal 2021 ca 90 % van de lopende projecten is ondergebracht in de SE-systematiek. Het opstellen van SE-documenten blijkt tijdrovend te zijn, zeker wanneer een migratiedeelstap voor het eerst wordt uitgewerkt.

Bij het formuleren van de eisenspecificaties blijkt dat er veel overleg nodig is met de implementatie-organisaties. Dit overleg is nodig om te bewerkstelligen dat de SE-documenten aansluiten bij de werkwijze van de implementatie-organisaties. Ook het reviewproces van documenten kost veel tijd en vraagt aandacht van vaak dezelfde specialisten. De uitgebreide afstemming van de reviewresultaten zou ertoe moeten leiden dat implementatie-organisaties implementatie-opdrachten (inclusief eisen) krijgen die voor hen aanvaardbaar zijn.

De uitwerking van de decompositie door middel van de SE-aanpak heeft volgens de programmadirectie inhoudelijk kleine wijzigingen opgeleverd op de reeds gestarte projecten. Deze wijzigingen zijn met het issueproces opgelost.

De programmadirectie heeft tijd geïnvesteerd in het inrichten van een eisendatabase. Hiermee zou het opstellen van SE-documenten voor de volgende migratiedeelstappen sterk vereenvoudigd moeten worden.

2.4.9.2. *Systems engineering bij de implementatie-organisaties*

Gebruik van systems engineering vergt ook dat de implementatie-organisaties de methodiek van systems engineering moeten gaan gebruiken, dat de raakvlakken tussen de programmadirectie en de implementatie-organisaties goed beschreven moeten zijn en dat de uitvoering naadloos in elkaar overgaat. De invoering van systems engineering bij de implementatie-organisaties was eind 2019 nog niet voltooid.

De programmadirectie werkt bij het toepassen van de SE-systematiek nauw samen met de implementatie-organisaties. Dit om te borgen dat de reeks SE-documenten die de programmadirectie opstelt, aansluit op de documenten die de implementatie-organisaties opstellen. Het vormt immers één keten aan documenten, waarbij de programmadirectie documenten uitwerkt op vervoersysteemniveau en systeemniveau en de implementatie-organisaties verantwoordelijk zijn voor de uitwerking op subsysteemniveau. Documenten worden over en weer gereviewd en vastgesteld door de manager systeemintegratie na afstemming aan de systeemintegratietafel. De programmadirectie heeft geconstateerd dat de SE-systematiek is geïmplementeerd bij ProRail en NS.

2.4.9.3. *Inzicht in beheersing en voortgang uitvoering*

Om de beheersing en voortgang van de uitvoering voldoende inzichtelijk te hebben is een goede registratie van de interne activiteiten bij de programmadirectie (zoals de uitvoering van de decompositie) en van de projecten van de implementatie-organisaties van belang. Een dashboard was eind 2019 nog niet voorhanden.

Ook in 2020 is er nog geen dashboard ingericht.

2.4.9.4. *Kwantificering van risico's*

In voortgangsrapportage 14 is voor het eerst een kwantificering opgenomen van de top 10 financiële risico's die groter zijn dan € 10 mln. Voor de kwantificering wordt gebruik gemaakt van de risicodossiers die op de diverse niveaus (projecten, implementatie-organisaties en programmadirectie) worden bijgehouden. Het zijn met name de risico's op projectniveau die fluctueren en ze vormen daarmee de basis voor de daadwerkelijke sturing binnen het programma ERTMS. In het kader van het kwantificeringsproces van financiële risico's zijn er nog de volgende aandachtspunten en verbeterpunten:

- De volledigheid en kwaliteit van de kwantificering van de risico's bij de implementatie-organisaties is een groeitraject en dient in het algemeen verder te worden verbeterd. Belangrijk is dat het in de basis goed en op een zo uniform mogelijke manier gebeurt, waarbij het uitgangspunt geldt dat een adequate kwantificering van risico's mogelijk is indien sprake is van kwalitatief goed risicomanagementproces.
- Risico's in verband met programmascope die nog niet is toebedeeld aan implementatie-organisaties, en waarvoor derhalve nog geen projecten zijn gestart, zijn nog niet (voldoende) in beeld. Voor scope die nog niet in uitvoering is kan gebruik worden gemaakt van inschattingen met een bandbreedte.
- Er dient nog tijd en energie gestoken te worden in de raakvlakken tussen de projecten onderling.
- Het kwantificeren van multidisciplinaire (materieel en infra overstijgende) risico's dient nog plaats te vinden.

Als gevolg van een nog niet optimaal kwantificeringsproces bestaat de kans dat het financieel risicoprofiel een onderschatting laat zien.

Wanneer het kwantificeringsproces voldoende kwaliteit heeft bereikt kan worden over gegaan tot een periodieke probabilistische analyse met betrekking tot tijd en geld.

Ten behoeve van voortgangsrapportage 14 zijn eveneens een aantal belangrijke tijdrisico's gekwantificeerd.

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 2.4.9.4 van deze rapportage.

Planning

Zie hiervoor de opmerkingen onder 2.4.3 van deze rapportage.

2.6 Overige opmerkingen

Voor aanpassing van de programma baseline voor planning en kosten wordt binnen het programma ERTMS gewacht tot na het gunnen van de eerste grote aanbestedingen en op het uiteindelijke effect van de coronacrisis. Het ministerie verwacht dat in het najaar van 2022 de planning en kosten worden bijgesteld. Het is voor het inzicht van de Kamer echter belangrijk te weten hoe planning en kosten zich in de loop van de tijd ontwikkelen. Daarom is het in ieder geval van belang dat, vooruitlopend op het wijzigen van de baseline, de ontwikkelingen in de planning en de kosten zo concreet mogelijk worden gemeld.

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

Den Haag, 9 april 2021

Auditdienst Rijk

drs. J.J.M. Claessens RA MGA

Bijlage: Financiële verantwoording 2020

7E Aangegane verplichtingen en uitgaven (cumulatief)

Bedragen x € 1 mln (inclusief BTW)

	Aangegane verplichtingen			Uitgaven		
	t/m VGR12 31-12-2019	mutaties 2020	t/m VGR14 31-12-2020	t/m VGR12 31-12-2019	mutaties 2020	t/m VGR14 31-12-2020
Hoofdstuk XII IenW	12,8	0,2	13,0	12,3	0,6	12,9
Infrastructuurfonds	237,3	799,0	1036,3	166,9	71,7	238,6
-17.07.01 Realisatiefase	142,0	798,8	940,8	88,5	70,2	158,7
-17.07.02 Verkenning en planuitwerking	95,3	0,2	95,5	78,4	1,5	79,9
Totaal programma	250,1	799,2	1.049,3	179,2	72,3	251,5
17.07.01.995 Terugontvangen voorschotten				7,5	12,5	20,0
Totaal incl. terugontvangen voorschotten	250,1	799,2	1.049,3	186,7	84,8	271,5

7H Ontvangsten Rijksbegroting

Bedragen x € 1 mln (inclusief BTW)

	t/m VGR12 31-12-2019	mutaties 2020	t/m VGR14 31-12-2020
Artikel 98 Hoofdstuk XII IenW	-	-	-
Artikel 17.09 Infrastructuurfonds	12,1	17,7	29,8
Totaal ontvangsten	12,1	17,7	29,8

7F Stand openstaande verplichtingen Programma ERTMS

Bedragen x € 1 mln (inclusief BTW)

	Openstaand t/m VGR12 31-12-2019	Mutaties Aangegane verplichtingen		Openstaand t/m VGR14 31-12-2020
		Uitgaven		
Hoofdstuk XII IenW	0,6	0,2	0,6	0,2
Infrastructuurfonds	62,8	799,0	71,7	790,1
- 17.07.01 Realisatiefase	53,4	798,8	70,2	782,0
- 17.07.02 Verkenning en planuitwerking	9,4	0,2	1,5	8,1
Totaal	63,4	799,2	72,3	790,3

7G Stand openstaande voorschotten

Bedragen x € 1 mln (inclusief BTW)

	Stand openstaande voorschotten per 31-12-2019	Verleende voorschotten		Stand openstaande voorschotten per 31-12-2020
		Afgerekende voorschotten		
Hoofdstuk XII IenW	0	0	0	0,2
Infrastructuurfonds	73,3	71,6	74,0	70,9
- 17.07.01 Realisatiefase	53,4	70,2	53,5	70,1
- 17.07.02 Verkenning en planuitwerking	19,9	1,4	20,5	0,8
Totaal	73,3	71,6	74,0	70,9

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