



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Accountantsrapport bij VGR 22 ERTMS

Colofon

Titel	Accountantsrapport bij VGR 22 ERTMS
Uitgebracht aan	de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Datum	1 april 2025
Kenmerk	2025-0000092156

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

Inleiding—4

1 Controle van de financiële overzichten—7

2 Onderzoek naar het financieel beheer, de kwaliteitssystemen en de kwaliteit en volledigheid van VGR 22—10

- 2.1 Inleiding—10
- 2.2 Verrichte werkzaamheden—10
- 2.3 De uitkomsten van het onderzoek naar het financieel beheer—10
- 2.4 De uitkomsten van het onderzoek naar de kwaliteitssystemen—11
 - 2.4.1 Inleiding—11
 - 2.4.2 Algemeen: Herzien aanpak en vaststelling eerste tranche—11
 - 2.4.3 Governance, toezicht en totstandkoming van interne en externe voortgangsrapportages—12
 - 2.4.4 Het scopebeheer—13
 - 2.4.5 Het planningsmanagement—14
 - 2.4.6 Het beheer van de ramingen—14
 - 2.4.7 Het budgetbeheer—15
 - 2.4.8 Het beheer van de post onvoorzien—15
 - 2.4.9 Het risicomanagement—16
 - 2.4.10 Het kwaliteitsmanagement—16
- 2.5 De kwaliteit en de volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie—17
- 2.6 Aanbevelingen en vervolgstappen—17

3 Ondertekening—18

Bijlage financiële overzichten—19

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 (RGP) dient bij voortgangsrapportages periodiek een accountantsrapport te worden gevoegd met een oordeel over:

- de kwaliteit en de volledigheid van¹de 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 2024, uitmondend in een controleverklaring bij deze financiële verantwoording. De financiële verantwoording bestaat uit de in 2024 aangegane verplichtingen, de verrichte uitgaven, de ontvangsten, de stand van de verplichtingen ultimo 2024, de stand van de voorschotten ultimo 2024 en de in 2024 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 toekomstige financiële en niet-financiële informatie in de voortgangsrapportage (VGR) aan de hand van de eisen zoals gesteld in de RGP en de uitgangspuntennotitie.

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

De uitkomsten van het onderzoek naar het financieel beheer, de kwaliteitssystemen en de kwaliteit en de volledigheid van de toekomstige financiële en niet-financiële informatie in de VGR 22 (punt 2 tot en met 4) zijn opgenomen in deel 2 van dit accountantsrapport.

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 treinbeveiligingssysteem ATB stamt uit de jaren 1950-60 en is toe aan vervanging. Nederland heeft Europese afspraken gemaakt om ERTMS aan te leggen om één Europese spoorwegruiimte te realiseren; investeren in de bestaande beveiliging gaat

¹ Zie voor de ontwikkelingen ter zake paragraaf 2.4

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

Bij de programmabeslissing in 2019 is het programma ERTMS opgesplitst in twee fasen. In de eerste fase, die loopt tot en met 2029 worden de eerste 17 migratiestappen gerealiseerd, waaronder de aanleg van 6 baanvakken. Na 2029 volgt de verdere landelijke uitrol. In 2023 is een second opinion uitgevoerd op de herziene prognose eindstand uit 2022, die een aanzienlijk tekort liet zien. Uit deze second opinion blijkt dat bij de bestaande aanpak het niet waarschijnlijk is dat het programma zijn doelstellingen binnen de gestelde termijn zal realiseren. Daarom is in VGR 20 aangekondigd dat in 2024 een herziene aanpak zal worden ontwikkeld, waarbij het programma in tranches wordt opgedeeld.

Doel van het onderzoek

Wij hebben de voortgangsrapportage 22 (VGR 22) met als peildatum 31 december 2024 onderzocht. Deze voortgangsrapportage is opgesteld onder de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van IenW ten behoeve van de Tweede Kamer. Ons onderzoek bestaat uit twee delen:

1. Een controleverklaring af te geven bij de in VGR 22 verantwoorde in 2024 aangegane verplichtingen, de in 2024 verrichte uitgaven, de ontvangsten in 2024, de stand van de verplichtingen ultimo 2024, de stand van de voorschotten ultimo 2024 en de in 2024 afgerekende voorschotten.
2. Het onderzoek naar:
 - o Het financieel beheer in 2024.
 - o De kwaliteitssystemen, met specifieke aandacht voor het scopebeheer, de planning, het risicomanagement, de kwaliteitsbewaking en de totstandkoming van interne en externe voortgangsrapportages.
 - o De kwaliteit en de volledigheid van de toekomstige financiële en niet-financiële informatie in de VGR 22 aan de hand van de eisen zoals gesteld in de RGP en de uitgangspuntennotitie.

Rapportage over het onderzoek

In ons accountantsrapport wordt dientengevolge afzonderlijk in twee delen gerapporteerd over beide delen van ons onderzoek.

Het accountantsrapport wordt in overeenstemming met de Regeling Grote Projecten als afzonderlijk document met VGR 22 door de staatssecretaris van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) naar de Kamer gezonden. Het rapport is opgesteld ten behoeve van de Tweede Kamer.

Wij zijn uiteraard bereid de uitkomsten van ons onderzoek aan uw Commissie toe te lichten.

Dit is het elfde rapport van de ADR bij een voortgangsrapportage van het programma ERTMS. Eerder hebben wij een rapport uitgebracht bij:

- voortgangsrapportage 20 (rapportnummer 2024-00002236796 d.d. 9 april 2024;
- voortgangsrapportage 18 (rapportnummer 2023-0000087516 d.d. 1 april 2023);
- voortgangsrapportage 16 (rapportnummer 2022-0000123741 d.d. 14 april 2022);

- 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 brengen jaarlijks bij de voortgangsrapportage met als peildatum 31 december een accountantsrapport uit.

Verspreiding van het rapport

De opdrachtgever, de Tweede Kamer der Staten-Generaal, is eigenaar van dit rapport. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. Hoewel het rapport de context van het onderzoek zo goed mogelijk probeert te beschrijven, is het mogelijk dat iemand die de context niet (volledig) kent, de uitkomsten anders interpreteert dan bedoeld.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. Voor openbaarmaking door het opdrachtgevende ministerie van door de ADR aan dit ministerie uitgebrachte rapporten gelden de voorschriften uit de Wet open overheid. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht van door de ADR uitgebrachte rapporten naar de Tweede Kamer.

1 Controle van de financiële overzichten

Controleverklaring van de onafhankelijke accountant bij de financiële verantwoording van het programma ERTMS over de periode 1 januari 2024 tot en met 31 december 2024

Afgegeven ten behoeve van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

A. Verklaring over de in de voortgangsrapportage 22 van ERTMS opgenomen historische financiële overzichten

Ons oordeel over de getrouwheid

Wij hebben de historische financiële overzichten 2024, die deel uitmaken van voortgangsrapportage 22 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, de gerealiseerde uitgaven en de ontvangsten over 2024, en van de stand van de voorschotten en de openstaande verplichtingen per ultimo 2024 in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, en de Regeling Grote Projecten en de Uitgangspuntennotitie 2019 ERTMS. Voorts zijn wij van oordeel dat de in de historische financiële overzichten opgenomen aangegane verplichtingen, gerealiseerde uitgaven, ontvangsten en afgerekende voorschotten over 2024 voldoen aan de eis van comptabele rechtmatigheid als omschreven in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2025.

De historische financiële overzichten bestaan uit:

- Tabel 7-5: Aangegane verplichtingen en gerealiseerde uitgaven,
- Tabel 7-6: Stand openstaande verplichtingen programma ERTMS
- Tabel 7-7: Voorschotten programma ERTMS,
- Tabel 7-8: Ontvangsten Rijksbegroting.

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 2024 en van de stand van de voorschotten en de openstaande verplichtingen per ultimo 2024 getrouw dienen weer te geven in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de

Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving en de Regeling Grote Projecten en Uitgangspuntennotitie 2019 ERTMS.

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 geven van een oordeel over de financiële overzichten, alsmede over de comptabele rechtmatigheid van de in deze overzichten opgenomen verplichtingen, uitgaven en ontvangsten op basis van onze controle.

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.

Openbaarmaking

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Onze rapporten zijn primair bestemd voor de opdrachtgevers met wie wij een opdracht zijn overeengekomen. De ministerraad heeft op 19 februari 2016 een beleidslijn vastgesteld voor het

openbaar maken van rapporten van de ADR. Op grond daarvan zal de minister van Infrastructuur en Waterstaat deze controleverklaring plaatsen op de website van de Rijksoverheid (www.rijksoverheid.nl).

Den Haag, 1 april 2025
Auditdienst Rijk

2 Onderzoek naar het financieel beheer, de kwaliteitssystemen en de kwaliteit en volledigheid van VGR 22

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de uitkomsten opgenomen van ons onderzoek naar het financieel beheer, de kwaliteitssystemen en de kwaliteit en de volledigheid van de in VGR 22 opgenomen toekomstige financiële en niet-financiële informatie.

Wij hebben het onderzoek uitgevoerd op grond van de Regeling Grote Projecten, de uitgangspuntennotitie 2019, het Besluit Auditdienst Rijk en met inachtneming van het audit charter van de Auditdienst Rijk. Bij de uitvoering van dit deel van deze opdracht hebben wij de vereisten van de Verordening gedrags- en beroepsregels accountants en de Verordening inzake onafhankelijkheid van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) nageleefd. De Nadere Voorschriften Controle- en Overige Standaarden van de NBA zijn niet van toepassing op deze opdracht, omdat er geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht noch een aan assurance verwante opdracht in de zin van deze Standaarden is uitgevoerd.

2.2 Verrichte werkzaamheden

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

Wij onderzoeken of de vastgestelde kaders van het programma ERTMS worden toegepast. Speciale aandacht is daarbij voor bijzondere ontwikkelingen in 2024 en daarna. Voorts onderzoeken we of de in de VGR opgenomen informatie voldoet aan de eisen van de uitgangspuntennotitie (volledigheid) en of de informatie juist is. De door ons verrichte werkzaamheden bestaan uit het houden van interviews, het uitvoeren van documentanalyses en het maken van aansluitingen met administraties en registraties.

Aspecten die wij hebben onderzocht en waar niets bijzonders over te melden is, zijn niet in het rapport opgenomen. Voor zover mogelijk zijn de uitkomsten zo geformuleerd dat het belang en het gewicht ervan duidelijk worden. Dit betekent dat wij over de uitkomsten rapporteren wanneer wij:

- wijzigingen hebben aangetroffen in de kaders van ERTMS zoals die bij het programmabesluit uit 2019 zijn vastgesteld;
- opmerkingen hebben over de toepassing van deze kaders;
- belangrijke verbeteringen hebben geconstateerd en
- als zich bijzondere ontwikkelingen hebben voorgedaan.

2.3 De uitkomsten van het onderzoek naar 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 en 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;
3. het budgetbeheer.

Ad1: Om het risico op te hoge bevoorschotting te voorkomen, hanteert het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) een halfjaarlijkse verrekening. Na elk halfjaar ontvangt IenW een afrekening vanuit Pro Rail waarin wordt vastgesteld of het verstrekte voorschot in lijn was met de daadwerkelijke uitgaven. Gedurende het jaar weet IenW na elk halfjaar of het voorschot passend was. Daarnaast ontvangt IenW jaarlijks een controleverklaring van de externe accountant van de ProRail over het afgelopen jaar.

IenW beoordeelt inhoudelijk de nieuw aangevraagde halfjaarlijkse voorschotten. In ons rapport bij VGR 20 hebben wij opgenomen dat de vastlegging daarvan ontbreekt. IenW zal, mede naar aanleiding van onze aanbeveling, het proces beschrijven voor de inhoudelijke beoordeling van de voorschotten en dit in 2025 implementeren. IenW is voornemens de subsidieregeling HSWI aan te passen.

IenW ontvangt jaarlijks financiële verantwoordingen met bijbehorende controleverklaring voor ProRail-projecten binnen het programma ERTMS. In de verantwoording over 2024 van ProRail is opgenomen dat een relatief gering bedrag niet rechtmatig is als gevolg van het niet naleven van Europese aanbestedingsregels in oude contracten.

IenW is met ProRail in gesprek over het omgaan met geldende wet- en regelgeving voor aanbestedingen. De uitwerking van de afspraken zal in de loop van 2025 plaatsvinden. Het beleid moet toegespitst zijn op de relatie tussen IenW en ProRail zodat de minister van IenW kan acteren en aan ProRail sancties kan opleggen wanneer deze zich niet houdt aan de afspraken. Wij verwijzen hierbij naar het rapport van de ADR bij het jaarverslag van het Mobiliteitsfonds.

Ad 2: zie paragraaf 2.4.6. over het beheer van de post onvoorzien.

Ad 3: Zie bij paragraaf bij 2.4.5. over het beheer van de ramingen en... over het budgetbeheer.

2.4 De uitkomsten van het onderzoek naar de kwaliteitssystemen

2.4.1 Inleiding

De werkzaamheden met betrekking tot de kwaliteitssystemen zijn gebaseerd op hetgeen vermeld staat onder punt 3 van paragraaf 6 van de uitgangspuntennotitie van 6 november 2019. Daarin wordt ons verzocht onderzoek te doen naar de inrichting en de werking van de kwaliteitssystemen binnen het programma ERTMS. Wij onderzoeken of er wijzigingen zijn of voornemens tot wijzigingen in de kaders van de kwaliteitssystemen. Daarbij onderzoeken we de toepassing van de kaders voor scope, planning, ramingen, post onvoorzien en risico's alsmede governance en de totstandkoming van interne en externe informatie. Daarnaast hebben we onderzocht hoe het programma omgaat met de gevolgen van belangrijke ontwikkelingen in 2024 en welke belangrijke besluiten in het eerste kwartaal van 2025 voorliggen.

2.4.2 Algemeen: Herzien aanpak en vaststelling eerste tranche

In 2022 heeft een integrale herijking van zowel de planning als de kostenramingen (prognose eindstand) plaatsgevonden, die een forse stijging van de ramingen liet zien. In 2023 heeft een commissie van internationale deskundigen (expertcommissie) een second opinion uitgevoerd op het behalen van de ERTMS-programmadoelen. De expertcommissie concludeerde dat het niet waarschijnlijk is dat het programma zijn doelstellingen binnen de gestelde termijn zal realiseren. De

geraamde kosten uit de herziene prognose eindstand leken volgens de Commissie voldoende om de programmadoelen te behalen, mits het tijdschema wordt gehaald. In een managementreactie, die naar aanleiding van deze second opinion is opgesteld, zijn een groot aantal voorstellen gedaan². Deze voorstellen hebben gevolgen voor de inrichting van het programma (scope, ramingen en planning) en de aansturing en samenwerking met de sectorpartijen (van coördinatie naar regie).

In VGR 20 is aangekondigd dat eind 2024 een herziene aanpak zou worden ontwikkeld. De kern van deze aanpak is de opdeling van het programma in volgtijdelijke tranches. Een tranche omvat een aantal van de in 2019 gedefinieerde 17 migratiestappen. Dit heeft gevolgen voor de scope, de ramingen en de planning.

De eerste tranche is in 2024 gedefinieerd en bestaat uit het baanvak Kijfhoek-Belgische grens, de Noordelijke lijnen en het proefbaanvak in Zeeland. Naast het definiëren van de scope is de raming voor deze eerste tranche opgesteld met een voorstel voor de bijbehorende financiering en budgetten. De planning van Tranche 1 is nog niet gereed en zal naar verwachting medio 2025 worden vastgesteld.

Eind 2024 heeft in de stuurgroep ERTMS besluitvorming over de eerste tranche plaatsgevonden. In maart 2025 heeft besluitvorming over Tranche1 en de bijbehorende raming plaatsgevonden door de staatssecretaris. De besluitvorming over de financiering daarvan zal naar verwachting bij Voorjaarsnota 2025 plaatsvinden. In ons rapport gaan wij hieronder ook in op de totstandkoming, de uitkomsten en risico's van dit besluit met betrekking tot scope, ramingen en planning.

2.4.3 Governance, toezicht en totstandkoming van interne en externe voortgangsrapportages

Bij IenW is een afzonderlijke opdrachtgeversunit (OGU) ingericht die de uitvoering van het programma aanstuurt. De uitvoering van het programma ligt buiten IenW, bij de programmadirectie (PD), die onafhankelijk bij ProRail is gepositioneerd. De PD werkt in opdracht van OGU en heeft de coördinatie- en regierol bij de planuitwerking en de uitvoering van het programma, waarbij zij tevens de kaders bewaakt. De uitvoering vindt plaats bij de sectorpartijen: NS, ProRail, de regio personenvervoerders, de goederenvervoerders en de materieeleigenaren. Met een adequate aansturing en toezicht kan de OGU in belangrijke mate steunen op de werkzaamheden van de PD om de programmadoelen te realiseren.

Naar aanleiding van de managementreactie op de second opinion heeft de PD de governance en overlegstructuur gewijzigd. Het doel is de sturing te versterken: de PD moet "strakker op de bal spelen" en zich ontwikkelen "van coördinatie naar regie". Daarom is zowel de organisatie van de PD als de samenwerking met de sectorpartijen, OGU en andere stakeholders versterkt door strakkere sturing, frequentere rapportages en intensievere informatie uitwisseling en voortgangsoverleg. In 2024 zijn de volgende verbeteringen doorgevoerd:

- De organisatiestructuur van de PD is aangepast. De PD bestaat nu uit 5 afdelingen en het MT van de PD is teruggebracht tot 5 managers.
- Per migratiestap van Tranche 1 zijn migratieteams³ samengesteld. Deze teams werken in nauwe samenwerking met alle partijen, de PD en alle betrokken sectorpartijen aan een succesvolle voorbereiding, monitoring en realisatie van de migratiestap.
- Maandelijks vinden voortgangsgesprekken plaats in de vorm van "monthly heartbeats" met de migratieteams en de belangrijkste projecten van de sectorpartijen met korte maandelijkse rapportages van de migratieteams en

² De managementreactie is als bijlage bij VGR 19 aan de Tweede Kamer toegezonden (FDEP-1885163153-13611),

³ In ons rapport bij VGR 20 werd door de PD nog de term indienststellingsteams gehanteerd.

de belangrijkste projecten over de belangrijkste keycontrols/kritische succesfactoren.

- Elk kwartaal vinden op directeursniveau managementdialogen plaats met sectorpartijen. Deze stellen daartoe, zoals ook voorheen, Q-rapportages (kwartaalrapportages) op.

De wijzigingen in de organisatie van de PD en de kaders, PKS-R genoemd, is in 2024 formeel nog niet vastgesteld. Na de definitieve besluitvorming over Tranche 1 zullen in 2025 de kaders, de werkafspraken en overlegstructuur verder worden uitgewerkt en met de nieuwe PKS-R worden vastgesteld. In een groot deel van 2024 is volgens deze nieuwe opzet gewerkt.

Het advies van de expertcommissie, dat in ons vorige rapport werd ondersteund⁴, voor het instellen van een directeurenoverleg zal naar verwachting niet worden opgevolgd. In plaats daarvan is de rol van de stuurgroep versterkt door frequenter (maandelijks) bijeen te komen, waardoor de stakeholders beter en eerder worden geïnformeerd en hun betrokkenheid toeneemt. Daarnaast zal naar verwachting op het niveau van hogere managers per migratieteam een regionaal migratiebegeleidingsteam worden ingesteld.

De in VGR 20 aangekondigde Adviesraad Digitalisering Spoor zal in 2025 worden ingesteld. Deze Adviesraad zal onder meer het programma ERTMS bijstaan bij de uitwerking van de nieuwe aanpak en de uitvoering van lopende projecten.

In 2024 is de opdrachtgevers- en toezichthoudende rol van OGU versterkt. De samenwerking met de PD is geïntensiveerd. OGU neemt deel aan het MT ERTMS en de "monthly heartbeat". Daarnaast was OGU lid van de werkgroep die belast is met het opstellen van de scope en de ramingen van Tranche 1. Voorts worden, in goed overleg met de PD, de exogene risico's (de risico's die hun oorzaak buiten het programma hebben) bepaald.

2.4.4 *Het scopebeheer*

In 2024 is de scope van de Tranche 1 bepaald. In de aanbiedingsbrief bij VGR 21 van 3 oktober 2024 (IENW/BSK-2024/254829) is opgenomen dat deze naar verwachting zal bestaan uit het baanvak Kijfhoek-Belgische grens, de Noordelijke lijnen en het proefbaanvak in Zeeland⁵.

De Noordelijke lijnen en het proefbaanvak in Zeeland zijn een uitbreiding ten opzichte van de programmabeslissing uit 2019. De scope uitbreiding met de Noordelijke lijnen is in 2022 in VGR 18 opgenomen. Echter, de Noordelijke lijnen zijn nog niet afgehecht in de begroting van ERTMS (artikel 17 van het Mobiliteitsfonds). De scope-uitbreiding met de Zeeuwse lijnen als proefbaanvak is tijdens een mondeling overleg op 11 december met de Tweede kamer besproken naar aanleiding van de beantwoording van schriftelijke vragen over VGR21 (13 november 2024, IENW/BSK-2024/315564). De nieuwe scope is in maart 2025 door de staatsecretaris vastgesteld.

De uitbreiding van de scope is tot stand gekomen volgens de bestaande procedures uit de PKS-R. Deze procedures zijn niet gewijzigd.

In VGR 18 is een mogelijke forse tegenvaller gerapporteerd bij de eventuele aanleg van assentellers ter vervanging van de huidige spoorstroomlopen op alle baanvakken. In Tranche 1 zijn de assentellers opgenomen in de scope en in de ramingen voor zover deze betrekking hebben op de daarin opgenomen baanvakken.

In 2025 zal naar verwachting inzicht komen en besluitvorming plaatsvinden over de samenstelling van tranche 2.

⁴ Zie ons rapport bij VGR 20 (ADR 2024-00002236796 d.d. 9 april 2024).

⁵ Brief en AO over het voorstel tot aanwijzen van de Zeeuwse lijnen als proefbaanvak.

2.4.5 *Het planningsmanagement*

In de in 2022 vastgestelde planningssystematiek worden door de sectorpartijen elk kwartaal (mogelijke) vertragingen gerapporteerd en de risico's geactualiseerd. In verband met de inrichting van Tranche 1 is besloten om de vigerende planning 7.0. en de daarin opgenomen mijlpalen niet aan te passen. Ook is er geen nieuwe probabilistische planning (deterministische planning plus de risico's) vastgesteld. Dientengevolge bevat de VGR geen geactualiseerd overzicht van mogelijke vertragingen in de planning. Wel is gerapporteerd over de voortgang.

In de second opinion uit 2023 (paragraaf 2.4.2.) wordt aangegeven dat de huidige planning van het programma te ambitieus is en derhalve niet kan worden gehaald. In 2024 zijn, ingevolge de herziene aanpak, de scope en raming van Tranche 1 vastgesteld. De planning van Tranche 1 is echter nog niet bepaald. Hierdoor wordt in VGR 22 over de voortgang gerapporteerd, met als referentie de mijlpalen uit de vigerende (in 2022 integraal herziene) planning 7.0.

In 2025 zal de planning voor Tranche 1 worden opgesteld. Deze zal naar verwachting bestaan uit een deterministische planning met nieuwe mijlpalen. Er zal vooralsnog niet worden gewerkt met een probabilistische planning (deterministische planning plus de risico's). De scope van Tranche 1 omvat een deel van de bestaande migratiestappen.

2.4.6 *Het beheer van de ramingen*

Het proces voor het beheer en de totstandkoming van de ramingen is in 2023 beschreven. Dit proces werd destijds ontwikkeld voor de herziening van de prognose eindstand in 2022. De methodiek, gebaseerd op de SSK-methode, is niet formeel vastgesteld.

In VGR 22 wordt gerapporteerd over de ramingen binnen de scope van het programmabesluit en over de mutaties in de ramingen sinds de herziene prognose eindstand van 2022. VGR 22 laat een stijging zien ten opzichte van de vigerende raming. De hiervoor genoemde methode is ook toegepast bij de actualisatie en aanpassing van de ramingen voor 2024, die elk kwartaal door de sectorpartijen zijn aangeleverd. Deze ramingen zijn door de PD geconsolideerd en onderworpen aan een challengeproces. Het challengeproces is een belangrijke beheersmaatregel waarbij ramingen door middel van kritische vragen en verificatie worden gevalideerd.

VGR 22 bevat nog niet de ramingen van Tranche 1, aangezien deze pas in maart 2025 door de staatssecretaris zijn vastgesteld. Wij hebben het ramingsbeheer in 2024 onderzocht, inclusief de totstandkoming van de voorstellen voor de ramingen van Tranche 1. Een gezamenlijke werkgroep, bestaande uit de PD, OGU en de betrokken sectorpartijen (waaronder NS en ProRail) heeft bepaald welke projecten binnen het programma onder Tranche 1 vallen. De toewijzing van deze projecten en de bijbehorende kosten is binnen de werkgroep gechallengeerd. Er zijn vastleggingen van het verificatieproces, maar van de challenge-bijeenkomsten binnen de werkgroep zijn geen verslagen beschikbaar. Wel zijn er steeds nieuwe versies van de ramingen opgesteld.

Wij wijzen erop dat de belangrijkste risico's bij deze ramingen voortvloeien uit de verscheidenheid in hardheid van de ramingen. Dit hangt samen met de fasen waarin zowel lopende als geplande projecten van de sectorpartijen zich bevinden. De meest harde ramingen betreffen projecten die al zijn aanbesteed en projecten die binnen het programma, na een challenge door de PD, zijn vrijgegeven.

Minder harde ramingen gelden voor projecten die binnen afzienbare tijd gereed zijn voor vrijgave. De minst harde ramingen hebben betrekking op projecten die zich nog in de planfase bevinden. De laatste twee categorieën brengen een hoger risico op tegenvallers met zich mee. Dit geldt ook voor de kosten van de IT-systemen, die bottom-up lastig te ramen zijn en in de praktijk vaak tot tegenvallers leiden. Daarnaast kunnen ook aanbestedingsresultaten van invloed zijn. In VGR 22 wordt ook gewezen op verwachte technische ontwikkelingen en de daaruit voortvloeiende, door de EU voorgeschreven technische specificaties.

2.4.7 *Het budgetbeheer*

In 2022 heeft een integrale herziening van de ramingen (prognose eindstand) plaatsgevonden. Deze prognose eindstand laat een substantiële verhoging zien van de ramingen (*voorzien en onvoorzien* kosten), resulterend in een potentieel tekort van ongeveer €1 miljard. Daarnaast is in VGR 18 opgenomen dat een mogelijke tegenvaller van ongeveer €0,5 miljard wordt voorzien, als gevolg van de scope-uitbreidingen uit 2022 en de verwachte besluitvorming over een verdere toepassing van assentellers.

De in de vorige paragraaf beschreven methodiek bevat een systematiek van periodieke actualisatie van de ramingen. Uit de actualisaties blijkt dat in 2023 het tekort is gestegen met €69 miljoen (zie VGR 20) en in 2024 met €80 miljoen.

De hierdoor ontstane budgetspanning heeft niet geleid tot een begrotingswijziging of aanvullende budgetten. Deze budgetspanning is niet opgelost. Dit is één van de aanleidingen voor de herziene aanpak en het werken met tranches. De besluitvorming over de financiering van Tranche 1 zal naar verwachting plaatsvinden bij de Voorjaarsnota. Hierin moet onder meer een besluit worden genomen over de afhechting van de Noordelijke en Zeeuwse lijnen binnen de begroting van het Mobiliteitsfonds. In 2025 worden naar verwachting voorstellen geformuleerd over de financiering van Tranche 2.

2.4.8 *Het beheer van de post onvoorzien*

Indien wijzigingen in de raming van de vrijgegeven scope de vastgestelde raming overstijgen, wordt het meerdere gefinancierd uit de post *onvoorzien*. De vrijgegeven scope betreft de scope waarvan de plannen van aanpak van projecten, na *challenge*-sessies door de PD, zijn vrijgegeven voor uitvoering.

In 2024 hebben onttrekkingen en bijstellingen plaatsgevonden van de post *onvoorzien*: in VGR 21 ad €7,9 miljoen en in VGR 22 ad €0,3 miljoen. Oorzaak hiervan ligt in tegenvallers binnen de ramingen van de vrijgegeven scope. Meevallers uit gewijzigde ramingen komen ten gunste van de post *onvoorzien*. Deze post wordt jaarlijks verhoogd op basis van de prijsindexering. Voorstellen voor onttrekkingen groter dan €1 miljoen zijn door de PD *gechallenged* aan de hand van het Toetskader. Onttrekkingen groter dan €2 miljoen zijn ter goedkeuring voorgelegd aan de lijnorganisatie van IenW.

De omvang van de post *onvoorzien* was initieel €449,0 miljoen. Tot nu toe is in totaal €179,0 miljoen onttrokken, waardoor de post eind 2024 €270,0 miljoen bedraagt. Bij de herziening van de ramingen in 2022 werd een belangrijk deel van de budgetspanning veroorzaakt door wijzigingen in het risicobeeld en een aanzienlijke stijging van de post *onvoorzien* naar ongeveer €750 miljoen. Wij dringen erop aan dat in de komende VGR wordt gerapporteerd over de post *onvoorzien* in de ramingen van tranche 1 alsmede over de post *onvoorzien* in tranche 2 en verder.

In de gehanteerde ramingsmethodiek (zie paragraaf 2.4.6.) worden de onvoorziene kosten bepaald door de voorziene kosten te verhogen met een percentage, gebaseerd op ervaringscijfers. Dit bedrag wordt onderverdeeld in *benoemd onvoorzien* en *onbenoemd onvoorzien*. *Benoemd onvoorzien* wordt bepaald op basis van de door de sectorpartijen onderkende risico's per project. Het resterende deel is *onbenoemd onvoorzien*, dat afneemt naarmate projectplannen worden vervolmaakt. Indien het benoemde deel groter is dan het totale *onvoorzien*, ontstaat er een nieuw tekort. Het risico bestaat dat het gehanteerde ervaringspercentage voor de totale post *onvoorzien* te laag is, omdat niet voor elke categorie kosten/activiteiten betrouwbare ervaringscijfers binnen ERTMS beschikbaar zijn. Dit geldt onder meer voor de geraamde ICT-kosten en mogelijke nieuwe, door de EU voorgeschreven technische specificaties (zie ook paragraaf 2.4.6.).

2.4.9 *Het risicomanagement*

De risico's binnen het programma ERTMS zijn op drie niveaus met elkaar verbonden, namelijk op het niveau van de sectorpartijen, de PD en op het programmaniveau. Bij de sectorpartijen worden de individuele risico's, conform het risicomanagementplan, op projectniveau geïnventariseerd, gekwantificeerd en beheerd. Tot VGR 18 werd gerapporteerd over tien gedefinieerde ongewenste topgebeurtenissen risico's (OTG). Deze OTG's pasten echter niet langer bij de fase waarin het programma zich thans bevindt. In VGR 20 en 21 werd gerapporteerd over programmarisico's die top-down ad hoc tot stand kwamen.

De in VGR 22 gerapporteerde risico's en maatregelen voor Tranche 1 zijn bepaald volgens een nieuwe risicomanagementaanpak. Deze nieuwe aanpak gaat uit van zes perspectieven en een trefzekerheid op doelen (TZD). De TZD-structuur en de focus op concrete doelen hebben hierbij ten grondslag gelegen aan de bepaling van de in VGR 22 opgenomen belangrijkste top-down of organisatie brede risico's voor het programma. De exogene risico's worden door de PD aangedragen en met de OGU besproken. Deze worden verwerkt in het programma brede risicobeeld. Wij hebben vastgesteld dat de bottom up risico's vanuit de projecten en de organisatiebrede risico's vanuit het programma zijn bepaald volgens de nieuwe aanpak. De risico's zijn daarbij aan diverse overleggremia voorgelegd, besproken en becommentarieerd.

In VGR 22 zijn de belangrijkste financiële risico's opgenomen. De belangrijkste planningsrisico's zijn echter niet opgenomen, omdat de planning van Tranche 1 nog niet gereed is.

De sectorpartijen rapporteren periodiek over nieuwe of gewijzigde risico's aan de PD. De nieuwe risico's worden besproken in de monthly heatbeat en het risicobeeld in de driemaandelijkse managementdialogen. Op deze wijze wil de PD een zo adequaat en actueel beeld krijgen van de risico's.

Het nieuwe risicomanagementproces is nog niet beschreven en vastgesteld. Wij adviseren de PD om in het tweede kwartaal van 2025, na vaststelling van de nieuwe governance, het nieuwe risicomanagementproces te beschrijven en te laten vaststellen.

2.4.10 *Het kwaliteitsmanagement*

De programmadirectie ERTMS heeft een kwaliteitssysteem voor de realisatiefase. Het is van belang dat binnen het programma planmatig wordt vastgesteld dat het kwaliteitssysteem in de praktijk wordt gevolgd. De PKS-R met de nieuwe werkwijze die in 2024 is ingevoerd en de verdere uitwerking van Tranche 1 zullen in 2025 worden aangepast.

Binnen het programma ERTMS wordt gewerkt met een kwaliteitsmanagementplan, een jaarlijks auditplan en een periodiek auditoverleg. In het auditplan worden audits en toetsen opgenomen die de sectorpartijen, de PD en de OGU willen (laten) uitvoeren. De auditplannen voor 2023 en 2024 en het auditoverleg zijn binnen het programma on hold gezet in verband met de ontwikkeling van de herziene aanpak en het inrichten van Tranche 1. In 2024 en 2025 wordt gewerkt met evaluaties. OGU is voornemens om samen met de PD in 2025 het kwaliteitsmanagementplan met auditplannen weer op te pakken.

Wij adviseren om de effectiviteit en doelmatigheid te bezien van een kwaliteitsmanagementplan met een combinatie van evaluaties en audits. Audits kunnen een effectief instrument zijn voor kwaliteitsborging en toezicht, terwijl evaluaties bijdragen aan het bevorderen van de doelmatigheid.

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.

Wij hebben vastgesteld dat de onderwerpen die zijn voorgeschreven in de RGP, de uitgangspuntennotitie en de toezeggingen aan de Tweede Kamer in deze voortgangsrapportage aan de orde zijn gekomen. In 2023 was geen sprake van aanbestedingsresultaten.

Voor de kwaliteit van de informatie over de scope, de planning, de ramingen, de risico's en de post onvoorzien, zie de opmerkingen bij paragraaf 2.4.3. tot en met 2.4.7. van deze rapportage.

2.6 Aanbevelingen en vervolgstappen

Wij onderstrepen de in dit rapport opgenomen benodigde vervolgstappen (naast de in VGR 22 aangekondigde stappen):

1. Het vaststellen van de in 2023 ontwikkelde en gehanteerde *ramingsmethodiek*,
2. Het opnemen in de VGR 23 van de ramingen van Tranche 1 met de daarin bepaalde *post voorzieningen*, de financiering daarvan en mogelijke tekorten,
3. Het opnemen in de VGR van de belangrijkste *risico's voor de planning* van het programma,
4. Het aanpassen van *het risicomanagementplan* aan de nieuwe systematiek,
5. Het verwerken van de nieuwe werkwijze in de PKS-R,
6. Het bezien van de effectiviteit en doelmatigheid van het *kwaliteitsmanagementplan* met een combinatie van evaluaties en audits.

3 Ondertekening

Den Haag, 1 april 2025
Auditdienst Rijk

Bijlage financiële overzichten

In deze bijlage zijn de gecontroleerde historische financiële overzichten opgenomen, behorend bij de controleverklaring uit hoofdstuk 1:

- Tabel 7-5: Aangegane verplichtingen en gerealiseerde uitgaven,
- Tabel 7-6: Stand openstaande verplichtingen programma ERTMS,
- Tabel 7-7: Voorschotten programma ERTMS,
- Tabel 7-8: Ontvangsten Rijksbegroting.

Tabel 7-5 Aangegane verplichtingen en uitgaven (cumulatief)

	Aangegane verplichtingen			Uitgaven		
	t/m VGR 20 31-12-2023	Mutaties 2024	t/m VGR22 31-12-2024	t/m VGR 20 31-12-2023	Mutaties 2024	t/m VGR22 31-12-2024
Hoofdstuk XII IenW	13,6	0,4	14,0	13,5	0,5	14,0
Mobiliteitsfonds	1.332,4	40,4	1.372,8	627,8	145,0	772,7
17.07.01 Realisatiefase	1.239,9	40,3	1.280,2	537,8	144,8	682,7
17.07.02 Verkenning en planuitwerking	92,5	0,1	92,6	89,9	0,2	90,1
Totaal programma	1.346,0	40,8	1.386,8	641,3	145,5	786,7
17.07.01.995 Terugontvangen voorschotten				18,6	2,5	21,2
17.07.02.995 Terugontvangen voorschotten				8,6	0,1	8,7
Terugontvangen voorschotten				27,3	2,6	30,0
Totaal incl. terugontvangen voorschotten				668,6	148,1	816,7

Bedragen x € 1 miljoen (inclusief BTW)

Bron: Begrotingsadministratie IenW. De som der delen kan afwijken van het totaal door afrondingsverschillen.

Tabel 7-6 Stand openstaande verplichtingen Programma ERTMS

	Openstaande verplichtingen	Mutaties		Openstaand
	t/m VGR 20 31-12-2023	Aangegane verplichtingen	Uitgaven	t/m VGR 22 31-12-2024
Hoofdstuk XII IenW	0,1	0,4	0,5	0,0
Mobiliteitsfonds	704,6	40,4	145,0	600,0
- 17.07.01 Realisatiefase	702,0	40,3	144,8	597,5
- 17.07.02 Verkenning en planuitwerking	2,6	0,1	0,2	2,5
Totaal	704,6	40,8	145,5	600,0

Bedragen x € 1 miljoen (inclusief BTW)

Bron: Begrotingsadministratie IenW. De som der delen kan afwijken van het totaal door afrondingsverschillen.

Tabel 7-7 Voorschotten programma ERTMS

	Stand van de voorschotten per 1-1-2024	Verleende voorschotten	Afgerekende voorschotten	Stand van de voorschotten per 31-12-2024
Hoofdstuk XII IenW	0,0	0,0	0,0	0,0
Mobiliteitsfonds	205,4	145,0	149,4	201,0
- 17.07.01 Realisatiefase	204,8	144,8	149,3	200,3
- 17.07.02 Verkenning en planuitwerking	0,5	0,2	0,1	0,6
Totaal	205,4	145,0	149,4	201,0

Bedragen x € 1 miljoen (inclusief BTW)

Bron: Begrotingsadministratie IenW. De som der delen kan afwijken van het totaal door afrondingsverschillen.

Tabel 7-8 Ontvangsten Rijksbegroting

	t/m VGR20 31-12-2023	Mutaties 2024	t/m VGR22 31-12-2024
Artikel 98 Hoofdstuk XII IenW	0,0	0,0	0,0
Mobiliteitsfonds	37,1	14,2	51,3
Artikelonderdeel 17.09 Ontvangsten van EU en NS	9,7	11,6	21,3
Artikelonderdeel 17.09 Terugontvangen voorschotten	27,3	2,6	30,0
Totaal ontvangsten	37,1	14,2	51,3

Bedragen x € 1 miljoen (inclusief BTW)

Bron: Begrotingsadministratie IenW. De som der delen kan afwijken van het totaal door afrondingsverschillen.

Auditdienst Rijk

Postbus 20201

2500 EE Den Haag

(070) 342 77 00