



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Accountantsrapport bij VGR 10 ERTMS

Colofon

Titel	Accountantsrapport bij VGR 10 ERTMS
Uitgebracht aan	de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Datum	9 april 2019
Kenmerk	2019-0000059148
Bijlage(n)	1

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

Inleiding	4
1 Controle van de financiële verantwoording	5
1.1 Controleverklaring van de onafhankelijke accountant bij de financiële verantwoording over de periode 1 januari 2018 tot en met 31 december 2018	5
1.2 Financieel beheer	7
2 Rapport van bevindingen inzake de programmabeheersing van het programma ERTMS en inzake voortgangsrapportage 10	8
2.1 Inleiding	8
2.2 Verrichte werkzaamheden	8
2.3 Stand van zaken programma ERTMS	8
2.4 Bevindingen inzake de programmabeheersing van het programma ERTMS	9
2.4.1 Documenten programmabeslissing vanuit IT-oogpunt	9
2.4.2 Ordelijk en navolgbaar procesverloop van de in- en externe toetsingen en de verwerking van bevindingen en aanbevelingen	10
2.4.3 Toereikendheid van de aanpassing van het Programma Kwaliteitssysteem (PKS) aan wijzigingen organisatie en werkwijzen	10
2.4.4 Toereikendheid plan van aanpak voor het inrichten van het Programma Kwaliteits Systeem voor de Realisatiefase (PKSR) en de voortgang van de inrichting van het PKSR	10
2.4.5 'Gereedheid' implementatieteams en programmadirectie voor realisatie ERTMS	11
2.4.6 Inrichting en functioneren van de opdrachtgeversunit bij het ministerie van IenW	12
2.4.7 Bekostiging inbouw/upgrade ERTMS in materieel	13
2.5 Bevindingen inzake voortgangsrapportage 10	13
2.5.1 De volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen informatie	13
2.5.2 Het proces van totstandkoming van de in de voortgangsrapportage opgenomen informatie	13
2.5.3 Programmabudget	13
Bijlage: Financiële verantwoording	15

Inleiding

De Tweede Kamer heeft op 11 juni 2013 het European Rail Traffic Management Systeem (ERTMS) aangewezen als groot project. In het kader van de Regeling grote projecten dient bij de voortgangsrapportages periodiek een accountantsrapport gevoegd te worden 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.

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

Beschrijving van het object van onderzoek

Wij hebben voortgangsrapportage 10, met als peildatum 31 december 2018, 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 10 verantwoorde aangegane verplichtingen, gerealiseerde uitgaven en ontvangsten over de periode 1 januari 2018 tot en met 31 december 2018;
- bevindingen¹ te formuleren over:
 - de volledigheid van de in de voortgangsrapportage 10 opgenomen financiële en niet-financiële informatie in relatie tot de eisen gesteld in artikel 12 van de Regeling Grote Projecten;
 - de programmabeheersing van het programma ERTMS.

Dit is het vijfde rapport van de Auditdienst Rijk (ADR) bij een voortgangsrapportage van het programma ERTMS. Eerder hebben wij een rapport uitgebracht bij voortgangsrapportage 8 (rapportnummer 2018-0000061567 d.d. 8 mei 2018), bij voortgangsrapportage 6 (rapportnummer 2017-0000069214 d.d. 12 april 2017), bij voortgangsrapportage 4 (rapportnummer ADR/2016/341 d.d. 8 april 2016), bij voortgangsrapportage 2 (rapportnummer ADR/2015/598 d.d. 17 april 2015) en bij 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 VGR 10 van het programma ERTMS meegezonden naar de Tweede Kamer.

¹ De criteria voor de programmabeheersing van het programma ERTMS zijn niet bekend bij de beoogde gebruiker (de Tweede Kamer). Op basis van deze omstandigheid wordt voor de programmabeheersing van het programma ERTMS gekozen voor een rapport van bevindingen.

1 Controle van de financiële verantwoording

1.1 Controleverklaring van de onafhankelijke accountant bij de financiële verantwoording over de periode 1 januari 2018 tot en met 31 december 2018

Afgegeven ten behoeve van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

A. Verklaring over de in de voortgangsrapportage 10 van ERTMS opgenomen historische financiële overzichten

Ons oordeel

Wij hebben de historische financiële overzichten die deel uitmaken van voortgangsrapportage 10 van het 'Grote Project' ERTMS van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat gecontroleerd.

De historische financiële overzichten bestaan uit:

- Tabel 6.3: Aangegane verplichtingen programma voor ERTMS;
- Tabel 6.4: Gerealiseerde uitgaven programma voor ERTMS;
- Tabel 6.5: Ontvangsten.

Naar ons oordeel geven deze historische financiële overzichten een getrouw beeld van de aangegane verplichtingen, gerealiseerde uitgaven en ontvangsten over 2018 in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016, de daaruit voortvloeiende regelgeving en de Regeling Grote Projecten. Voorts zijn wij van oordeel dat de in de historische financiële overzichten opgenomen aangegane verplichtingen, gerealiseerde uitgaven en ontvangsten over 2018 voldoen aan de eis van comptabele rechtmatigheid als bedoeld in bepaling 5.11 van de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2019.

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, gerealiseerde uitgaven en ontvangsten 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 2019, 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 en ontvangsten. In dit kader is de staatssecretaris verantwoordelijk voor een zodanige interne beheersing die de staatssecretaris noodzakelijk acht om het opmaken van de historische financiële

overzichten 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 aangegane 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 en ontvangsten rechtmatig zijn.

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 2019

Auditdienst Rijk



drs. J.J.M. Claessens RA MGA

1.2 Financieel beheer

Wij hebben een goedkeurende controleverklaring bij de financiële verantwoording 2018 van het programma ERTMS afgegeven.

De programmadirectie ERTMS heeft gedurende 2018 zijn werkwijze om prestatieverklaringen met betrekking tot betalingen voor geleverde producten en diensten te onderbouwen verder verbeterd.

Een aandachtspunt is nog het naleven van de aanbestedingsregelgeving. Voor een beperkt aantal opdrachten is de aanbestedingsregelgeving in 2018 niet nageleefd. Dit speelt met name in geval van verlengingen op contracten die in eerdere jaren onterecht onderhands waren gegund. Gezien de financiële omvang van deze opdrachten had er eerst concurrentiestelling moeten plaatsvinden.

2 Rapport van bevindingen inzake de programmabeheersing van het programma ERTMS en inzake voortgangsrapportage 10

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn bevindingen geformuleerd met betrekking tot de programmabeheersing van het programma ERTMS en met betrekking tot voortgangsrapportage 10.

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 wordt 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 en het uitvoeren van documentanalyses.

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 betrekking tot de programmabeheersing van het programma ERTMS en met betrekking tot voortgangsrapportage 10 (met uitzondering van de tabellen 6.3 t/m 6.5) wordt geen zekerheid verschaft omdat er geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht is uitgevoerd. 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 Stand van zaken programma ERTMS

De documenten die ten grondslag liggen aan de te nemen programmabeslissing waren begin 2018 in voldoende mate gereed om ze aan de moederorganisaties (ministerie van IenW, ProRail en NS) voor te leggen ter beoordeling. Deze organisaties hebben in het voorjaar van 2018 deze beoordeling uitgevoerd en de resultaten hiervan teruggekoppeld aan de programmadirectie ERTMS. Na verwerking van gemaakte opmerkingen hebben de moederorganisatie vervolgens in de stuurgroep ERTMS de documenten vrijgegeven voor het CIO-oordeel en voor de uit te voeren Gate Review. De rapportage met het CIO-oordeel is op 11 juni 2018 opgeleverd en de rapportage van de Gate Review op 13 juli 2018.

Medio juli 2018 heeft de stuurgroep ERTMS meerdere besluiten genomen met betrekking tot openstaande issues. Onder andere met als gevolg dat er balans is aangebracht tussen scope, raming en budget. Vervolgens is de tijd benut om het dossier voor de programmabeslissing verder aan te passen naar aanleiding van opmerkingen uit het CIO-oordeel, de Gate Review en de besluiten van de stuurgroep. Eind september 2018 is in de stuurgroep besloten om het dossier vrij te geven voor de BIT-toets, deze toets is begin oktober gestart. De rapportage van het BIT en de reactie daarop van de staatssecretaris zijn als bijlagen bij de

aanbiedingsbrief van de voortgangsrapportage opgenomen. Na het doorlopen van het besluitvormingstraject is het voornemen om de programmabeslissing in de ministerraad van 17 mei 2019 te nemen.

In 2018 is er derhalve sprake van de nodige toetsingen, beoordelingen en uitgevoerde reviews, zowel intern als extern het programma ERTMS. De verwerking van de uitkomsten van alle toetsingen en reviews zou tot een voldoende niveau van de te nemen programmabeslissing moeten leiden.

Medio oktober 2018 is een belangrijke aanpassing in de governance doorgevoerd. De sturing vanuit IenW vindt nu plaats volgens het opdrachtgever-opdrachtnemer model. ProRail is opdrachtnemer geworden voor het uitvoeren van de coördinatie- en regietaak om ERTMS te implementeren. Daartoe is binnen ProRail een programmadirectie ingericht. Om invulling te geven aan de rol van opdrachtgever is binnen het ministerie een opdrachtgeversunit ingericht.

Rekening houdend met de ontwikkelingen gedurende 2018 en de stand van zaken met betrekking tot het programma ERTMS, hebben wij ons wat de programmabeheersing betreft met name gericht op de volgende aspecten:

- Het vanuit IT-oogpunt doornemen van een aantal documenten behorende tot de programmabeslissing;
- Het nagaan van een ordelijk en navolgbaar procesverloop van de in- en externe toetsingen (toetsingen IenW, ProRail, NS, CIO en Gate Review) en verwerking van bevindingen en aanbevelingen daar uit volgend;
- Het nagaan van de toereikendheid van de aanpassing van het Programma Kwaliteitssysteem (PKS) aan de wijzigingen van organisatie en werkwijzen;
- Het nagaan van de toereikendheid van het plan van aanpak voor het inrichten van het Programma Kwaliteits Systeem voor de Realisatiefase (PKSR) en de voortgang van de inrichting van het PKSR;
- Het nagaan van de 'gereedheid' (onder andere bezetting formatie, programmaplan realisatie, implementatieplannen, ingerichte kwaliteitssystemen) van de programmadirectie en de implementatieteams ProRail, NS en overige vervoerders, om na de programmabeslissing voortvarend met de realisatiefase van start te gaan;
- Het nagaan van de verdere inrichting en het functioneren van de opdrachtgeversunit bij het ministerie.

Verder zijn wij nagegaan of de aanwijzingen voor de voortgangsrapportage zoals opgenomen in artikel 12 van de Regeling Grote Projecten, zijn opgevolgd.

2.4 Bevindingen inzake de programmabeheersing van het programma ERTMS

2.4.1 Documenten programmabeslissing vanuit IT-oogpunt

Wij hebben een aantal documenten die aan de programmabeslissing ten grondslag liggen geanalyseerd. Hieruit komt het volgende op hoofdlijnen naar voren:

- De deelnemende partijen zijn zelf verantwoordelijk voor de realisatie en de kwaliteitsbewaking van componenten van ERTMS. Die componenten moeten in de praktijk samenwerken. Dit betekent niet alleen een goede beheersing van de componenten, maar ook van de keten. Zorgen voor een goede samenwerking en regie houden op de uitvoering is essentieel;
- Aan sommige ERTMS-eisen kan niet getornd worden, terwijl voor andere eisen een bandbreedte geldt. Aan deze eisen kan dan een eigen invulling worden gegeven. Dit kan betekenen dat er extra eisen aan de aan te kopen componenten en aan de systeemontwikkelingsmethodiek moeten worden

- gesteld om daarmee de gewenste integraliteit (keten) en de gestelde kwaliteit te kunnen borgen;
- De documentatie is moeilijk leesbaar. Het is nogal gefragmenteerd beschreven, waardoor onvoldoende duidelijk wordt hoe de uitvoering en daarmee de beheersing daadwerkelijk plaats gaat vinden.

Gezien de risico's is het van belang dat de deelnemende partijen gezamenlijk een beheerorganisatie opstellen, die enerzijds gestoeld is op samenwerking, het stromen van informatie over en door de deelnemende organisaties heen en anderzijds op een goede kwaliteitsborging binnen de deelnemende partijen én over de partijen heen.

2.4.2 Ordelijk en navolgbaar procesverloop van de in- en externe toetsingen en de verwerking van bevindingen en aanbevelingen

Het programma ERTMS heeft in de loop van 2018 een aantal reviews en audits zoals het CIO-oordeel, de Gate Review en de BIT-toets ondergaan. Hieruit zijn bevindingen en aanbevelingen gekomen. In een managementreactie van de programmadirectie wordt aangegeven welke bevindingen en aanbevelingen worden overgenomen en welke niet. De programmadirectie vertaalt daarna, na analyse, de aanbevelingen naar concrete verbeteracties waarbij leden van het managementteam verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van toegewezen verbeteracties. Als de verbeteracties gereed zijn, worden ze gecontroleerd en geaccordeerd. Door deze wijze van werken is het proces van de verbeteracties ordelijk en navolgbaar in de tijd.

De aanbevelingen met bijbehorende verbeteracties worden in een register, genaamd Audit Action Tracker (AAT), geregistreerd. Met AAT wordt een praktische invulling gegeven aan de inbedding en het aantoonbaar sluiten van de plan-do-check-act-cirkel. Door een keer per maand een overzicht uit AAT in het managementteam van de programmadirectie te behandelen, kan het managementteam sturen op de voortgang en afhandeling van verbeteracties.

Wij hebben vastgesteld dat de bevindingen van de uitgevoerde onderzoeken, zoals het CIO-oordeel en de Gate Review, met bijbehorende analyses en besluiten in AAT zijn vastgelegd.

2.4.3 Toereikendheid van de aanpassing van het Programma Kwaliteitssysteem (PKS) aan wijzigingen organisatie en werkwijzen

De procedures die onderdeel uitmaken van het PKS worden regelmatig geëvalueerd en zo nodig aangepast. Zo is in de tweede helft van 2018 het PKS dat toegepast wordt in de planuitwerkingsfase, aangepast voor wijzigingen in de organisatie en in werkwijzen. Procedures die nog een toegevoegde waarde hebben voor de programmabeheersing tijdens de resterende planuitwerkingsfase en voor de overgangperiode naar de realisatiefase zijn in stand gehouden.

2.4.4 Toereikendheid plan van aanpak voor het inrichten van het Programma Kwaliteits Systeem voor de Realisatiefase (PKSR) en de voortgang van de inrichting van het PKSR

Voor de komende realisatiefase is een gedegen kwaliteitssysteem bij zowel de opdrachtgeversunit als bij de programmadirectie en de uitvoeringsorganisaties van groot belang als ondersteuning bij het bereiken van de programmadoelstellingen. Bij de programmadirectie wordt momenteel in afstemming met de uitvoeringsorganisaties een PKSR ingericht ter ondersteuning van de coördinatie- en de regierol die de programmadirectie binnen het programma ERTMS heeft. Het PKSR moet ook de verbinding gaan vormen met de kwaliteitssystemen van de uitvoeringsorganisaties. Met name op de raakvlakken van de kwaliteitssystemen is een goede afstemming tussen partijen belangrijk.

Het is van belang dat de opzet van het PKSR gereed is en van voldoende kwaliteit is op het moment dat de realisatiefase start. Het tijdig realiseren van het PKSR staat wel onder druk.

De basis voor de te ontwikkelen procedures van het PKSR wordt gevormd door het programmaplan realisatie, de implementatiesplannen van de uitvoeringsorganisaties en de afdelingsplannen van de programmadirectie, de NS en ProRail. Naar verwachting zal het PKSR ca 20 procedures bevatten die interacteren met de kwaliteitssystemen van NS en ProRail. Op dit moment zijn procedures ten aanzien van wijzigingenbeheer, besluitvorming en voortgangsinformatie gereed en goedgekeurd door het managementteam van de programmadirectie.

Omdat het bij ERTMS ook om verandertrajecten gaat, dient de programmadirectie ook aandacht te besteden aan verandermanagement. De programmadirectie doet dit door naast op de kwaliteit van processen en procedures ook in te zetten op acceptatie daarvan bij alle deelnemende partijen. Om het verandermanagement succesvol te laten zijn, zal de programmadirectie de aandacht voor met name cultuur en gedrag bij de deelnemende partijen moeten intensiveren zodat het proces van veranderen in beweging komt en blijft.

Bij de ontwikkeling van het PKSR zal er een juiste balans moeten zijn tussen proces en inhoud. Een eerste stap is om de kwaliteitssystemen van de deelnemende organisaties procesmatig met elkaar in verbinding te brengen. Hierbij ligt de focus op proceskwaliteit en effectiviteit. Voor het creëren van draagvlak is nog een tweede stap nodig, namelijk het inhoudelijk bij elkaar brengen. Dat betekent dat de focus moet gaan liggen op de uitvoerende managers en medewerkers die hun rol moeten gaan pakken. Dit vraagt om duidelijkheid in de rolverdeling en de procesregie binnen de samenwerking tussen partijen.

NS en ProRail willen de verandertrajecten zoveel mogelijk gaan realiseren met eigen mensen in samenwerking met de reguliere lijnorganisaties. Dit moet de behoefte aan kennis, ervaring en vaardigheden gaan borgen en daarmee de continuïteit van het veranderproces. Om dit kracht bij te zetten gaan NS en ProRail naast projectmanagers ook verandermanagers inzetten om de verandertrajecten te begeleiden.

2.4.5 *'Gereedheid' implementatieteams en programmadirectie voor realisatie ERTMS*

Het binnen de aandachtsgebieden van deelnemende partijen veranderen en het samenwerken moeten voldoende in balans zijn om een succesfactor voor het programma te kunnen zijn. In het programmaplan realisatie wordt aangegeven dat samenwerken essentieel is. Voor het programma ERTMS is een aantal gemeenschappelijke waarden voor samenwerken van belang: zorgvuldigheid, verbinding, transparant en professioneel, benaderd van uit de drie elementen van soft controls: cultuur, gedrag en communicatie. Daarnaast wordt richting gegeven vanuit de governancestructuur voor de realisatiefase.

Binnen de context van het programma ERTMS draagt de opdrachtgever (IenW) de verantwoordelijkheid om het verandertraject te sturen. Deze verantwoordelijkheid heeft de opdrachtgever deels opgedragen aan de programmadirectie ERTMS. In de governancestructuur van de realisatiefase is dit doorvertaald naar een coördinatie- en regierol voor de programmadirectie. Het ministerie van IenW is verantwoordelijk voor de geldstromen met een zwaarwegende adviesrol voor de programmadirectie. De overige deelnemende partijen denken in deze governancestructuur mee en leveren ieder hun bijdragen in de realisatie van het systeemtechnisch deel en de veranderopgave van het programma ERTMS.

De coördinatie- en regierol van de programmadirectie is de spil in dit samenwerkingsverband. Deze rol gaat over de hele keten heen. Vertrouwen in deze coördinatie- en regierol vanuit de relatie met alle partners is belangrijk voor

het slagen van de realisatiefase van ERTMS. Op directieniveau van de betrokken partners wordt dit vertrouwen uitgesproken.

De coördinatierol van de programmadirectie zal zich richten op samenwerking, raakvlakken en samenhang. De regierol zal zich richten op de balans in de beheersing van de elementen kwaliteit, geld, tijd, risico's en scope. Het PKSR is daarin ondersteunend. Van belang is eenduidigheid in het gebruik van terminologie wanneer het gaat om het verschil tussen regie en coördinatie.

De implementatieorganisaties bij NS en ProRail stellen dat zij qua beheersstructuur klaar staan voor het sturen en beheersen van hun deel van de realisatiefase. Er kan veelal gebruik worden gemaakt van al bestaande beheersprocessen. De programmadirectie en de implementatieorganisaties bij NS en ProRail geven aan dat de noodzakelijke capaciteit om hun deel van het programma te kunnen sturen en beheersen overwegend beschikbaar is.

De implementatieorganisaties gaan binnen het programma hun eigen beproefde beheerssysteem gebruiken. Dat geldt ook voor de uit te voeren projecten. Vanuit de programmadirectie wordt hiervoor de ruimte gegeven. Zowel de implementatieorganisatie van NS als de implementatieorganisatie van ProRail geven aan hun gereedheid voor sturing en beheersing onafhankelijk te hebben laten toetsen. Daarna hebben zij een verbetertraject doorlopen om de gereedheid verder op niveau te krijgen.

De programmadirectie moet nog stappen zetten om haar coördinatie- en regierol tijdig en goed in te vullen. Bij de implementatieorganisaties van NS en ProRail kan gesteund worden op bestaande stuur- en beheerssystemen. Bij de programmadirectie ligt dat anders. Zij moet een stuur- en beheerssysteem bouwen geredeneerd vanuit belangenbehartiging van de aan elkaar verbonden partners IenW, NS, ProRail en overige vervoerders. Daarbij moet ook de focus gehouden worden op de realisatie van de 5 programmadoelen.

Op de gereedheid van de overige vervoerders is nog weinig zicht. Zij zitten nog in de fase van overleg. IenW en de goederenvervoerders zijn op dit moment bezig om de samenwerking een goede basis te geven.

2.4.6 Inrichting en functioneren van de opdrachtgeversunit bij het ministerie van IenW

In 2018 is verder gewerkt aan de inrichting van de opdrachtgeversunit (OGU) bij het ministerie van IenW. Momenteel is de OGU kwantitatief en kwalitatief voldoende bemenst. 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 deelnemende organisatie 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 vervolgens in belangrijke mate steunen op hetgeen de programmadirectie doet om de programmadoelen te realiseren. Er is een periodiek afstemoverleg ingericht tussen de OGU en de programmadirectie.

De OGU heeft inmiddels een concept assuranceplan opgesteld waarin de auditactiviteiten van de OGU in relatie tot het programma ERTMS zijn vastgelegd. De OGU heeft het voortouw genomen bij een periodiek overleg met auditors/toetsers die betrokken zijn bij het programma ERTMS.

Omdat de OGU een formele rol heeft bij opdrachten aan ProRail en NS, streeft de OGU er naar om ook met de implementatieteams van ProRail en NS een goede samenwerkingsrelatie op te bouwen. Hierbij wordt gezamenlijk opgetrokken met

de programmadirectie. Het relatiebeheer met de andere vervoerders wordt eveneens door de OGU ingevuld.

Van belang is dat de OGU een kwaliteitssysteem inricht. Daarmee is nu een begin gemaakt. Hierbij wordt prioriteit gegeven aan het rapportageproces en aan het toezien op de voortgang van het programma ERTMS.

2.4.7 Bekostiging inbouw/upgrade ERTMS in materieel

Bij de goederenvervoerders is het plan om te starten met ombouwen van de treinen die al met ERTMS rijden. Het gaat om 8 type locomotieven. Per type zal 1 locomotief worden omgebouwd. Na ombouw wordt de locomotief op het spoor toegelaten en wordt gekeken of ERTMS in de trein functioneert. Na akkoord wordt de hele serie omgebouwd. Deze aanpak vermindert de onzekerheid voor de goederenvervoerders.

Voor de kosten van upgrade van materieel zal waar mogelijk gebruik worden gemaakt van Europese CEF-subsidies. Bij het verlenen van subsidie is wel van belang dat tijdig wordt voldaan aan de subsidie eisen van de EU. Indien niet aan deze eisen wordt voldaan zal toegekende subsidie (deels) teruggegeven moeten worden.

2.5 Bevindingen inzake voortgangsrapportage 10

2.5.1 De volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen informatie

Ter zake van de volledigheid van de in de voortgangsrapportage 10 opgenomen informatie, hebben wij vastgesteld dat de volgens artikel 12 van de Regeling grote projecten op te nemen informatie is opgenomen in de voortgangsrapportage.

2.5.2 Het proces van totstandkoming van de in de voortgangsrapportage opgenomen informatie

Sinds medio oktober 2018 is er sprake van een opdracht van het ministerie van IenW aan ProRail om de planuitwerkingsfase af te ronden. Voor het voeren van regie en coördinatie gedurende de realisatiefase zal nog een opdracht worden verstrekt. Het opstellen van voortgangsrapportages zal voortaan door het ministerie (opdrachtgeversunit) plaatsvinden, met name op basis van de door de programmadirectie op te leveren tertaalrapportages.

Het proces met betrekking tot de totstandkoming van de voortgangsrapportages dient, als onderdeel van het nog te ontwikkelen kwaliteitssysteem van de opdrachtgeversunit, nog te worden beschreven. Het is van belang om hierbij aandacht te besteden aan het beleggen van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, de reconstrueerbaarheid en de dossiervorming van het totstandkomingproces alsmede het vaststellen van de betrouwbaarheid van de informatie in de tertaalrapportages van de programmadirectie van ProRail.

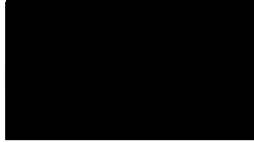
2.5.3 Programmabudget

In tabel 6.1 van de voortgangsrapportage is het programmabudget ERTMS weergegeven, waaronder € 18,3 mln. op artikel 98 van het begrotingshoofdstuk HXII. Deze gegevens zijn niet aan te sluiten op de Najaarsnota 2018 omdat de Najaarsnota de informatie binnen artikel 98 niet op het voor ERTMS benodigde detailniveau weergeeft. Wel hebben we kunnen vaststellen dat het programma ERTMS in het verleden een bedrag van € 19,1 mln. aan budget op artikel 98 toegekend heeft gekregen. Hierop heeft een mutatie plaatsgevonden van - € 750.000,- waardoor het totaal verantwoorde bedrag op artikel 98 nu € 18,3 mln. betreft. De mutatie van - € 750.000,- komt in de Najaarsnota 2018 als positieve mutatie van € 750.000,- naar voren op artikel 17.07 van het Infrastructuurfonds.

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

Den Haag, 9 april 2019

Auditdienst Rijk



drs. J.J.M. Claessens RA MGA

Bijlage: Financiële verantwoording

Tabel 6.3: Aangegane verplichtingen programma voor ERTMS

X € 1 mln, inclusief BTW	VGR 1 t/m 8	VGR 9	VGR 10	Totaal
	01-04-2014 t/m	01-01 t/m	01-07 t/m	
	31-12-2017	30-06-2018	31-12-2018	
HXII Infrastructuur en Waterstaat				
12.98 Apparaatsuitgaven	12,3	0,5	-0,2	12,6
Infrastructuurfonds				
17.07.01 Realisatiefase	21,3	0,1	60,8	82,2
17.07.02 Planuitwerkingsfase	73,3	0,5	8,9	82,6
17.07.02.01 Planstudiekosten	73,3	0,5	8,9	82,6
Totaal programmaverplichtingen	106,9	1,0	69,5	177,4

Bron: Ministerie van IenW. Som der delen kan afwijken van het totaal door afrondingen.

Tabel 6.4: Gerealiseerde uitgaven programma voor ERTMS

X € 1 mln, inclusief BTW	VGR 1 t/m 8	VGR 9	VGR 10	Totaal
	01-04-2014 t/m	01-01 t/m	01-07 t/m	
	31-12-2017	30-06-2018	31-12-2018	
HXII Infrastructuur en Waterstaat				
12.98 Apparaatsuitgaven	8,4	2,5	0,9	11,7
Infrastructuurfonds				
17.07.01 Realisatiefase (voorbereiding)	6,2	13,3	19,5	39,1
17.07.02 Planuitwerkingsfase	54,4	10,9	7,0	72,3
17.07.02.01 Planstudiekosten	54,4	10,9	7,0	72,3
Totaal programma-uitgaven	68,9	26,7	27,4	123,0
17.07.02.9995 Terug ontvangen voorschotten	7,5	0,0	0,0	7,5
Totaal Bruto programma-uitgaven	76,4	26,7	27,4	130,5

Bron: Ministerie van IenW. Som der delen kan afwijken van het totaal door afrondingen.

Tabel 6.5: Ontvangsten

X € 1 mln, inclusief BTW	VGR 1 t/m 8	VGR 9	VGR 10	Totaal
	01-04-2014 t/m	01-01 t/m	01-07 t/m	
	31-12-2017	30-06-2018	31-12-2018	
HXII Infrastructuur en Waterstaat				
12.98 Apparaatsuitgaven	0,0	0,0	0,0	0,0
Infrastructuurfonds				
17.07.01 Realisatiefase (voorbereiding)	0,0	0,0	0,0	0,0
17.07.02 Planuitwerkingsfase	1,8	0,0	1,0	2,8
17.07.02.01 Planstudiekosten	1,8	0,0	1,0	2,8
Totaal programmaontvangsten	1,8	0,0	1,0	2,8
17.07.02.9995 Terugontvangen voorschotten	7,5	0,0	0,0	7,5 ²
Totaal Bruto programma-ontvangsten	9,3	0,0	1,0	10,3

Bron: Ministerie van IenW. Som der delen kan afwijken van het totaal door afrondingen.

² In totaal is € 7,5 miljoen (terug)ontvangen van in 2016 te veel betaalde voorschotten. In het jaarverslag 2017 van het Infrastructuurfonds zijn deze ontvangsten op grond van artikel 28 van de Comptabiliteitswet (CW) 2001 als ontvangst opgenomen in het Overzicht van budgettaire gevolgen van uitvoering artikel 17. In deze voortgangsrapportage is dit in tabel 6.5 separaat weergegeven. Het betreft immers terugbetalingen op eerder gedane uitgaven.

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