

Oplegger bij accountantsrapport bij VGR 20 ERTMS

Het accountantsrapport bij voortgangsrapportage 20 (VGR 20) van het programma ERTMS is opgesteld door de Auditdienst Rijk (ADR). Het rapport is opgesteld op grond van de Regeling Grote Projecten, de uitgangspuntennotitie ERTMS en het door de Kamer vastgestelde onderzoeksvoorstel van de ADR. In het accountantsrapport is de controleverklaring bij de financiële overzichten uit de VGR 20 opgenomen.

Daarnaast heeft de ADR onderzoek gedaan naar de aspecten governance en programmabeheersing, financieel beheer en de kwaliteit en volledigheid van de financiële en niet-financiële informatie in VGR 20. In het accountantsrapport is opgenomen dat de ADR bij de uitvoering van dit deel van het onderzoek en de rapportage daarover de vereisten van de Verordening gedrags- en beroepsregels accountants en de Verordening inzake onafhankelijkheid van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants heeft nageleefd. Verder is in het rapport vermeld dat de Nadere voorschriften controle- en overige standaarden van de NBA niet van toepassing zijn op dit deel van deze opdracht en de rapportage daarover, omdat er geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht dan wel een aan assurance verwante opdracht in de zin van deze Standaarden is uitgevoerd.



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Accountantsrapport bij VGR 20 ERTMS

definitief

Colofon

Titel	Accountantsrapport bij VGR 20 ERTMS
Uitgebracht aan	De Tweede Kamer der Staten-Generaal
Datum	8 april 2024
Kenmerk	2024-0000223679

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

Inleiding—4

1 Controle van de financiële overzichten—7

2 De uitkomsten van het onderzoek naar het financieel beheer, de kwaliteitssystemen en de kwaliteit en volledigheid van VGR 20—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 Governance, toezicht en totstandkoming van interne en externe voortgangsrapportages—12
 - 2.4.3 Het scopebeheer—13
 - 2.4.4 Het planningsmanagement—13
 - 2.4.5 Het beheer van de ramingen—14
 - 2.4.6 Het beheer van de post onvoorzien—14
 - 2.4.7 Het risicomanagement—15
 - 2.4.8 Het kwaliteitsmanagement—16
- 2.5 De kwaliteit en de volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie—16

3 Aanbevelingen—17

4 Verantwoording onderzoek—18

- 4.1 Verspreiding rapport—18

Ondertekening—19

Bijlage: Financiële overzichten 2023—20

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 2023, uitmondend in een controleverklaring bij deze financiële verantwoording. De financiële verantwoording bestaat uit de in 2023 aangegane verplichtingen, de verrichte uitgaven, de ontvangsten, de stand van de verplichtingen ultimo 2023, de stand van de voorschotten ultimo 2023 en de in 2023 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 (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 hoofdstuk 1 van dit accountantsrapport.

De uitkomsten van het onderzoek naar de aspecten financieel beheer, kwaliteitssystemen en de kwaliteit en volledigheid van de financiële en niet-financiële informatie in de VGR 20 (punt 2 tot en met 4) zijn opgenomen in hoofdstuk 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 Programma ERTMS gaat over de eerste fase van deze landelijke uitrol tot en met 2030. ProRail en vervoerders zullen tijdens deze fase de overgang vormgeven door hun bedrijfsvoering aan te passen, treinen om te bouwen, personeel op te leiden en voor de eerste baanvakken de infrastructuur aan te passen. Dit is de basis voor de

¹ Zie voor de ontwikkelingen ter zake paragraaf 2.4

volgende fase, namelijk verdere uitrol vanaf 2023. De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat heeft de programmadirectie ERTMS binnen ProRail opdracht gegeven het programma ERTMS te coördineren en te regisseren.

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

Beschrijving van het object van onderzoek

Wij hebben voortgangsrapportage 20 (VGR 20) met als peildatum 31 december 2023 onderzocht. Deze voortgangsrapportage is opgesteld onder de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van IenW ten behoeve van de Tweede Kamer.

Het is onze verantwoordelijkheid om:

- Een controleverklaring af te geven bij de in VGR 20 verantwoorde in 2023 aangegane verplichtingen, de in 2023 verrichte uitgaven, de ontvangsten in 2023, de stand van de verplichtingen ultimo 2023, de stand van de voorschotten ultimo 2023 en de in 2023 afgerekende voorschotten.
- De uitkomsten te rapporteren van ons onderzoek naar:
 - 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 zoals gesteld in de Regeling Grote Projecten en de uitgangspuntennotitie.

Het accountantsrapport wordt in overeenstemming met de Regeling Grote Projecten als afzonderlijk document met voortgangsrapportage 20 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 tiende rapport van de ADR bij een voortgangsrapportage van het programma ERTMS. Eerder hebben wij een rapport uitgebracht bij:

- 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.

1 Controle van de financiële overzichten

Controleverklaring van de onafhankelijke accountant bij de financiële verantwoording (zie bijlage) van het programma ERTMS over de periode 1 januari 2023 tot en met 31 december 2023

Afgegeven ten behoeve van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

A. Verklaring over de in de voortgangsrapportage 20 van ERTMS opgenomen historische financiële overzichten

Ons oordeel over de getrouwheid

Wij hebben de historische financiële overzichten 2023, die deel uitmaken van voortgangsrapportage 20 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 2023, en van de stand van de voorschotten en de openstaande verplichtingen per ultimo 2023 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 ERTMS. Voorts zijn wij van oordeel dat de in de historische financiële overzichten opgenomen aangegane verplichtingen, gerealiseerde uitgaven, ontvangsten en afgerekende voorschotten over 2023 voldoen aan de eis van comptabele rechtmatigheid als omschreven in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2024.

De historische financiële overzichten bestaan uit:

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

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 2023 en van de stand van de voorschotten en de openstaande verplichtingen per ultimo 2023 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 ERTMS.

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

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

Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de historische financiële overzichten

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

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

- het identificeren en inschatten van de risico's dat de historische financiële overzichten afwijkingen van materieel belang bevatten als gevolg van fouten of fraude, het in reactie op deze risico's bepalen en uitvoeren van controlewerkzaamheden en het verkrijgen van controle-informatie die voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel. Bij fraude is het risico dat een afwijking van materieel belang niet ontdekt wordt groter dan bij fouten. Bij fraude kan sprake zijn van samenspanning, valsheid in geschrifte, het opzettelijk nalaten transacties vast te leggen, het opzettelijk verkeerd voorstellen van zaken of het doorbreken van de interne beheersing;
- het verkrijgen van inzicht in de interne beheersing die relevant is voor de controle met als doel controlewerkzaamheden te selecteren die passend zijn in de omstandigheden. Deze werkzaamheden hebben niet als doel om een oordeel uit te spreken over de effectiviteit van de interne beheersing van het ministerie;
- het evalueren van de presentatie, structuur en inhoud van de historische financiële overzichten;
- het evalueren of de historische financiële overzichten een getrouw beeld geven van de onderliggende transacties en gebeurtenissen;
- 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, 8 april 2024
Auditdienst Rijk

2 De uitkomsten van het onderzoek naar het financieel beheer, de kwaliteitssystemen en de kwaliteit en volledigheid van VGR 20

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn bevindingen geformuleerd over het financieel beheer, de kwaliteitssystemen en de kwaliteit en de volledigheid van de in voortgangsrapportage 20 opgenomen financiële en niet-financiële informatie.

Wij hebben het onderzoek uitgevoerd op grond van de Regeling Grote Projecten, de uitgangspuntennotitie, 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 geaccordeerde kaders van ERTMS worden toegepast. Speciale aandacht is daarbij voor bijzondere ontwikkelingen in 2023 en daarna. Voorts bezien we of de in de VGR opgenomen informatie voldoet aan de eisen van de uitgangspuntennotitie (volledigheid) en bezien we de juistheid van de informatie. 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 door ons zijn onderzocht en waar niets in het bijzonder over te melden valt, zijn niet in het rapport opgenomen. Voor zover mogelijk zijn de uitkomsten zodanig geformuleerd, dat het belang en het gewicht daarvan duidelijk wordt. Dit houdt in dat wij over de uitkomsten rapporteren als 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;
- 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 van te hoge bevoorschotting voor subsidies af te dekken heeft het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) een verrekening per halfjaar ingericht. IenW ontvangt jaarlijks een controleverklaring van de externe accountant van de subsidieontvangers over het afgelopen jaar. Gedurende het jaar weet IenW na elk halfjaar of het voorschot passend was. De uitkomst of de voorschotbetaling van het tweede halfjaar van het lopende jaar, ontvangt IenW aan het begin van het volgende jaar.

IenW ontvangt jaarlijks financiële verantwoordingen met bijbehorende controleverklaringen voor projecten van ProRail die binnen de scope van het programma ERTMS vallen. Bij één project is een niet goedkeurende controleverklaring afgegeven naar aanleiding van het niet naleven van Europese aanbestedingsregelgeving uit oude contracten.

Het programma heeft nog geen invulling gegeven aan onze aanbeveling uit het rapport bij VGR 18 dat de opdrachtgeversunit bij IenW (OGU) voortaan zichtbaar beoordeelt of de hoogte van het voorschot passend is. Daarbij hadden wij aanbevolen dat OGU "de mogelijkheid onderzoekt dat, bij de aanvraag van een nieuw halfjaarlijks voorschot, de aanvrager aangeeft waarom aanpassing van het kasritme noodzakelijk is". Ook is nog geen invulling gegeven aan het voornemen om een sanctiebeleid op te stellen voor de gevallen waar ProRail geen goedkeurende controleverklaringen heeft gekregen bij de financiële verantwoordingen van de van IenW ontvangen voorschotten.

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.

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 is vermeld onder punt 3 van paragraaf 6 van de uitgangspuntennotitie van 6 november 2019. Daarin wordt ons gevraagd onderzoek te doen naar de inrichting en de werking van de kwaliteitssystemen binnen het programma ERTMS. Wij gaan na of de kaders van de kwaliteitssystemen zijn gewijzigd. Tevens onderzoeken we stelselmatig of wijzigingen in scope, planning, ramingen, post onvoorzien en risico's conform de bepalingen uit deze kaders hebben plaatsgevonden. Wij zijn ook nagegaan op welke wijze het programma omgaat met de gevolgen van belangrijke ontwikkelingen uit 2023.

In 2022 heeft een integrale herijking van zowel de planning als de kostenramingen (prognose eindstand) plaatsgevonden. De uitkomsten van de herijking laat zien dat bij ongewijzigde mijlpalen de kosten tot aan 2030 afgerond € 1 miljard (prijspeil 2022) hoger liggen dan het beschikbare programmabudget. De staatssecretaris van IenW heeft in de aanbestedingsbrief bij VGR 18 (3 april 2023; IENW/BSK-40936) aangekondigd dat in 2023 een second opinion zal worden uitgevoerd op de herijking prognose eindstand.

Een commissie van internationale ervaringsdeskundigen (Commissie) heeft in 2023 de second opinion uitgevoerd op het behalen van de ERTMS-programmadoelen binnen de gestelde planning en budget. Hierin zijn tevens internationale vergelijkingen gemaakt over de kosten en de managementaanpak van het programma.

De Commissie concludeert dat het onwaarschijnlijk is dat het programma zijn doelstellingen binnen de gestelde termijn zal realiseren. Het programmabudget, zoals opgenomen in de herziene prognose eindstand uit 2022, is volgens het expertteam voldoende om de programmadoelen te behalen mits het tijdschema wordt gehaald.

De Commissie heeft een groot aantal aanbevelingen gedaan voor de governance en de aansturing van het programma. De uitkomsten en de aanbevelingen hebben grote impact op het gehele programma: de scope, de planning, de ramingen, de wijze van aansturing, de samenwerking tussen de programmadirectie en de implementerende organisaties, de frequentie van de overleggen en de interne rapportages. Binnen het programma ERTMS is een managementreactie opgesteld² die heeft geleid tot diverse voorstellen en initiatieven die in 2024 zullen worden geïmplementeerd. In onderstaande paragrafen gaan we daar nader op in.

2.4.2 *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. De PD heeft de coördinatie- en regierol van de planuitwerking en de uitvoering van het programma en bewaakt de kaders. De uitvoering vindt plaats bij de implementerende organisaties (IO): NS, ProRail, de regio personenvervoerders en de overige vervoerders en materiele eigenaren (goederen en aannemersmaterieel). Met een adequate aansturing en het houden van toezicht kan de OGU in belangrijke mate steunen op hetgeen de PD doet om de programmadoelen te realiseren.

In ons rapport bij VGR 18 hebben wij gemeld dat de OGU voornemens is om in 2023 de overlegstructuur van het programma ERTMS nader tegen het licht te houden. In 2023 is van deze evaluatie vooralsnog afgezien. In 2023 is de samenwerking tussen OGU en de PD intensiever geworden. Zo neemt de programmamanager van OGU-deel aan het MT van de PD en is er op werkgroep niveau sprake van intensief contact. Daarmee is de informatie-uitwisseling en het toezicht geïntensiveerd. Nadeel is dat daar geen of beperkt vastleggingen van zijn, waardoor de informatie-uitwisseling en het toezicht van OGU niet volledig transparant zijn.

De halfjaarrapportage van de PD aan OGU is in 2023 afgeschaft. De VGR, die in concept door de PD wordt opgesteld, is daarmee het instrument voor zowel interne als externe verantwoording. Uiteindelijk blijft OGU (namens de Staatssecretaris) verantwoordelijk voor het opstellen van de VGR.

Naar aanleiding van de managementreactie op de second opinion zullen in 2024 wijzigingen worden doorgevoerd in de overlegstructuur en in de interne informatievoorziening. Het doel is om de sturing te versterken, pro-actiever en effectiever (hands on) te zijn door de afstand tussen governance lagen te verkleinen, door intensieve samenwerking met de stakeholders, strakkere sturing met frequentere en kortere rapportages en intensiever voortgangsoverleg. Daartoe worden in 2024 de volgende verbeteringen doorgevoerd:

- In 2024 zal een Adviesraad Digitalisering Spoor worden ingesteld, die het programma zal bijstaan bij de uitwerking van de nieuwe aanpak en de uitvoering van lopende projecten.
- De interne organisatiestructuur wordt hervormd door het aanpassen van de in 2022 gewijzigde unitstructuur van de PD in een organisatie van 5 afdelingen. Het MT van de PD wordt uitgebreid tot 5 managers.

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

- Per migratiestap zullen indienststellingsteams worden ingesteld. *Het doel van de indienststellingsteams is om in hechte samenwerking met alle stakeholders te werken aan een succesvolle migratiestap en de prestaties van de operatie te monitoren.* In 2023 zijn de eerste indienststellingsteams ingesteld (Noordelijke lijnen, Kijfhoek-Belgische grens, Ervaringsrijden en Hanzelijn). Daarnaast komt er een implementatieteam voor alle migratie stappen.
- Het invoeren van korte maandelijkse rapportages van de indienststellingsteams en van de belangrijkste projecten over de belangrijkste keycontrols/kritische succesfactoren. Daarmee is begin 2024 gestart.
- Maandelijks vinden voortgangsgesprekken plaats met de indienststellingsteams en de belangrijkste projecten van de IO's.
- Elk kwartaal zullen managementdialogen plaatsvinden met elke IO.

Wij hebben vastgesteld dat de Stuurgroep ERTMS niet frequent bij elkaar komt. Belangrijke ontwikkelingen die (mogelijk) leiden tot aanpassingen van de planning, de ramingen, de post onvoorzien en de risico's komen niet of in een laat stadium in de Stuurgroep ERTMS aan de orde. De aanbeveling van de Commissie voor het instellen van een directeurenoverleg dat frequenter overlegt en minder op afstand staat dan de Stuurgroep is vooralsnog niet overgenomen.

2.4.3 *Het scopebeheer*

In 2023 is de scope van ERTMS niet gewijzigd.

In ons rapport van vorig jaar hebben wij aangegeven dat de scope uitbreidingen in verband met de wijziging van de teststrategie, de gewijzigde inrichting van het proefbaanvak Hanzelijn, de toevoeging van de Noordelijke lijnen en de vervolgstudie landelijke uitrol nog niet (volledig) waren afgehecht in de begroting van het Mobiliteitsfonds. De scope uitbreiding voor proefbaanvak Hanzelijn en de vervolgstudie landelijke uitrol is in de begroting van het Mobiliteitsfonds opgenomen. De toevoeging van de Noordelijke lijnen zal worden afgehecht als de kostenraming voldoende is uitgewerkt na afronding van het ontwerp en het plan van aanpak.

In 2024 zal de Hanzelijn als proefbaanvak voor het ervaringsrijden worden heroverwogen. Op basis van een alternatievenstudie van de Taskforce Proefbaanvak zal in 2024 in de stuurgroep een keuze worden gemaakt voor een baanvak met de minste gevolgen voor onder andere: de dienstverlening aan reizigers en verladers en de effecten op de aanbesteding van EKB en de andere baanvakken.

In VGR 18 is een mogelijke forse tegenvaller gerapporteerd over het mogelijk aanleggen van assentellers ter vervanging van de huidige spoorstroomlopen op alle baanvakken. Een besluit over deze scope uitbreiding is nog niet genomen.

2.4.4 *Het planningsmanagement*

In 2022 is de planning integraal herzien (planning 7.0). In ons rapport bij VGR 18 hebben wij de aanbeveling gedaan om een proces vast te stellen, waarin op basis van actualisatie van risico's, die elk kwartaal plaatsvindt, jaarlijks de planning indien nodig wordt bijgesteld. In 2023 zijn vertragingen vastgesteld ten opzichte van de deterministische planning (meest gunstige planning), onder andere voor de Noordelijke lijnen, de Hanzelijn en Kijfhoek-Belgische grens. Tevens zijn de risico's geactualiseerd in de probabilistische planning (deterministische planning plus de risico's). Deze PPA 2023, die in de stuurgroep is vastgesteld, laat nieuwe risico's voor vertragingen zien. De door de IO's ingebrachte vertragingen en risico's zijn door de PD besproken en gechallenged (kritisch bevragen en doorvragen) door de migratie- en planningstafels.

In de second opinion wordt aangegeven dat de huidige deterministische en probabilistische planning van het programma te ambitieus zijn en derhalve niet kunnen worden gehaald. De Commissie geeft aan dat de migratiestappen elkaar te

snel opvolgen, waardoor het lerend vermogen voor het programma niet tot zijn recht komt. Naar aanleiding van de second opinion is door de staatssecretaris besloten dat een herzien plan wordt opgesteld met een nieuwe planning, die naar verwachting eind 2024 gereed zal zijn. De staatssecretaris heeft de Tweede Kamer aangegeven dat de huidige scope en de resterende baanvakken (landelijke uitrol) worden geïntegreerd in één plan. Daarbij zal worden gewerkt in tranches, die volgtijdelijk zullen worden uitgevoerd. Een tranche bevat één of meerdere van de huidige migratiestappen. De volgorde en de samenstelling van de tranches zijn nog niet bekend, maar de beschikbare budgetten zullen daarbij een belangrijke voorwaarde zijn. In 2024 zal invulling worden gegeven aan het werken met tranches en de samenstelling van de 1^e tranche.

2.4.5 Het beheer van de ramingen

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) van €0,994 miljard. Daarenboven is in VGR 18 opgenomen dat een mogelijke tegenvaller wordt voorzien van ongeveer €0,5 miljard voor de scope uitbreidingen uit 2022 en de verwachte besluitvorming voor een verdere toepassing van assentellers.

In ons rapport bij VGR 18 hebben wij aangegeven dat verdere wijzingen van ramingen in de komende jaren niet zijn uitgesloten en hebben wij aangedrongen op periodieke actualisatie van de ramingen. In 2023 zijn uit de actualisatie van de ramingen tegenvallers naar boven gekomen van €323 mln. Deze bestaan onder andere uit kostenstijgingen bij ombouw materieel, ombouw infrastructuur en bij ombouw ondersteunende systemen. Daartegenover staan budgettophogingen (onder andere uit de hierboven genoemde afhechting van de scopewijzigingen uit 2022 en prijsbijstellingen) waardoor per saldo de budgetspanning met €69 mln. toeneemt. De door de IO's gerapporteerde tegenvallers zijn door de PD beoordeeld in challengegesprekken. Vervolgens zijn de tegenvallers vastgesteld in de Stuurgroep ERTMS en verwerkt in de in VGR 20 opgenomen prognose eindstand.

In ons vorige rapport hebben wij vermeld dat het proces voor het beheer en totstandkoming van de ramingen niet is beschreven. Inmiddels is een concept procesbeschrijving en een informatieprofiel opgesteld die in 2024 zullen worden vastgesteld. Uitgangspunt hierbij is de methodiek die is ontwikkeld bij de herziening van de ramingen in 2022.

In de second opinion wordt gesteld dat geraamde kosten voor ERTMS in verhouding tot andere benchmarklanden hoog zijn. Tevens wordt door de Commissie gesteld dat de geraamde kosten uit de herziene prognose eindstand voldoende zijn om de programmadoelen te behalen mits het tijdschema wordt gehaald. De Commissie baseert dit op basis van internationale vergelijkingen. De Commissie heeft de herijkte kostenramingen niet op juistheid kunnen beoordelen vanwege ontbrekende historische gegevens. De second opinion bevat geen aanbevelingen voor concrete kostenbesparingen om de hierboven genoemde budgetspanning op te lossen of te verlagen. In de in paragraaf 2.4.5. genoemde herijking van het plan zal moeten worden vastgesteld op welke wijze de opgave van ERTMS zal worden uitgevoerd en voor welke scope, meerjarige planning en financiering zal worden gekozen. Er bestaat nog geen inschatting voor de komende jaren van de uitputting van het huidige budget.

2.4.6 Het beheer van de post onvoorzien

Indien wijzigingen in de raming van de vrijgegeven scope de vastgestelde raming overstijgt wordt het meerdere gefinancierd uit de post onvoorzien. De vrijgegeven scope betreft de scope waarvan de plannen van aanpak van projecten na challengesessies door de PD zijn vrijgegeven voor uitvoering.

In 2023 hebben twaalf onttrekkingen en bijstellingen plaatsgevonden van de post onvoorzien in VGR 19 ad €4,0 mln. en in VGR 20 ad €39,3 mln. Oorzaak zijn tegenvallers in de ramingen van de vrijgegeven scope. Meevallers uit gewijzigde ramingen komen ten gunste van de post onvoorzien. Ook wordt de prijsindexering aan de post onvoorzien toegevoegd. De voorstellen voor onttrekkingen groter dan €1 mln. zijn door de PD gechallenged op basis van het Toetskader. Onttrekkingen groter dan €2 mln. worden ter goedkeuring aan de lijnorganisatie van IenW voorgelegd.

De omvang van de post onvoorzien was initieel €449 mln. en bedraagt nu €278,2 mln. Bij de herziening van de ramingen in 2022 is het risicoprofiel gewijzigd. De uitkomst daarvan leidt tot een aanzienlijke stijging van de post onvoorzien naar €750 mln. Zie verder paragraaf 2.4. Er bestaat nog geen schatting van de uitputting van de huidige post onvoorzien in 2024 en verdere jaren.

2.4.7 *Het risicomanagement*

De risico's binnen het programma ERTMS zijn op drie niveaus met elkaar verbonden, namelijk op het niveau van de IO's, de PD en programmaniveau. Bij de IO's worden conform het managementrisicoplan de individuele risico's geïnventariseerd, gekwantificeerd en beheerd. Deze risico's worden bij de PD geclusterd per thema, beheersaspect, migratiestap of programmadoel. Deze geclusterde risico's waren input voor 10 gedefinieerde ongewenste topgebeurtenissen risico's (OTG). Vanaf VGR 18 wordt niet meer gerapporteerd over de OTG's. Het programma ERTMS is voornemens in 2024 ten behoeve van het algehele risicobeeld nieuwe indicatoren te ontwikkelen, die meer recht doen aan de fase waarin het programma zich bevindt.

VGR 19 en 20 bevat een risicoprofiel dat bestaat uit de belangrijkste risico's voor de planning 7.0 en ramingen uit de herziene prognose eindstand. Het risicoprofiel is in 2023 verder verhoogd.

Daarnaast zijn top down risico's opgenomen. Dit zijn niet-kwantitatieve risico's op het niveau van het programma. Deze top down risico's zijn mede input voor de herziene aanpak, die moet leiden tot een lager en stabiel risicobeeld.

Conform het risicomanagementplan zijn de risico's van de IO's in kwartaalrapportages gerapporteerd aan de PD, die deze heeft besproken in challengegesprekken, onder andere aan de daartoe ingerichte risicomanagementtafel. Wij merken op dat de in het 2^e kwartaal gerapporteerde risico's, die input waren voor VGR 19, door niet voorziene personele wisselingen, niet zijn gechallenged door de PD. Wel zijn de planningsrisico's en de financiële risico's nadien door de risicomanager van de PD besproken met de desbetreffende organisaties om zo het actuele beeld, de ontwikkelingen in het afgelopen half jaar en de beheersing daarvan goed weer te geven. De in de overige kwartalen gerapporteerde risico's zijn wel gechallenged.

De in VGR 20 opgenomen grootste 15 financiële risico's en de 11 belangrijkste planningsrisico's zijn gechallenged door de PD. Deze bevatten geen mitigerende maatregelen. Opgemerkt wordt dat een pakket van mitigerende maatregelen betrekking kan hebben op meerdere risico's en een risico vaak door meerdere maatregelen wordt gemitigeerd.

De top down risico's, die niet zijn voorzien in het risicomanagementplan, zijn in een risicoanalyse van de programmanager OGU en directeur PD vastgesteld, los van de risicomanagementtafels.

Het risicomanagementplan zal worden geactualiseerd wanneer de in paragraaf 2.2. genoemde aanpassingen in de governance, de informatievoorziening en de hierboven genoemde nieuwe indicatoren zijn vastgesteld in de Stuurgroep ERTMS.

De exogene risico's worden door de PD aangedragen en met de OGU besproken. De OGU bepaalt welke risico's daadwerkelijk als exogeen worden beschouwd en stelt ze dan vast. De gerapporteerde exogene risico's bevatten beheersmaatregelen.

In ons rapport bij VGR 18 hebben wij aanbevolen dat de PD inzage krijgt in de risicodossiers van de IO's teneinde een volledig beeld te krijgen van de risico's en daarbij de mogelijkheid onderzoekt om de risico's onder te brengen in een integraal risicodossier. De PD streeft niet naar een 100% volledig risicobeeld. Een integraal risicodossier met daarin alle risico's van de IO's is volgens de PD niet haalbaar, omdat de governance daartoe niet is ingericht. Ook is er geen tool voorhanden om een dergelijk overzicht te genereren. In de huidige systematiek wordt de PD door kwartaalrapportages geïnformeerd over de belangrijkste risico's die spelen bij de IO's. In paragraaf 2.4.2 hebben we de maatregelen genoemd die zijn voorzien om de samenwerking en informatievoorziening te beteren en te intensiveren. Met name door het instellen van indienststellingsteams in combinatie met maandelijkse rapportages van en voortgangsgesprekken met respectievelijk indienststellingsteams en de belangrijkste projecten wordt beoogd dat de PD direct inzicht in de risico's krijgt. Daarin is onderling vertrouwen en elkaar tijdig op de hoogte stellen van groot belang.

2.4.8 *Het kwaliteitsmanagement*

De programmadirectie ERTMS heeft een kwaliteitssysteem voor de realisatiefase ingericht. Het is van belang dat planmatig binnen het programma wordt vastgesteld dat het kwaliteitssysteem in de praktijk wordt gevolgd. 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 IO's, de PD en de OGU willen (laten) uitvoeren.

Het auditplan 2023, dat begin 2023 nog is geactualiseerd, is niet uitgevoerd vanwege diverse ontwikkelingen in 2023 zoals die naar aanleiding van de second opinion.

Het auditplan 2022 is uitgevoerd; een audit is in Q1 2023 afgerond. Wij hebben vastgesteld dat de aanbevelingen uit auditrapporten en de uitvoering van de daaruit voortvloeiende verbeteracties gestructureerd worden bijgehouden en gemonitord door de PD. De IO's delen niet de rapporten maar alleen de resultaten van hun audits in de auditoverleggen op programmaniveau; zij houden een eigen verbeterregister bij.

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.

3 Aanbevelingen

De uitkomsten van ons onderzoek geven aanleiding tot de volgende aanbevelingen:

1. Wij bevelen aan dat IenW voorstellen doet voor verbetering van het subsidiebeheer en zo nodig voor verbetering van de subsidieregeling.
2. Wij bevelen aan om een schatting te maken voor de komende jaren van de uitputting van het huidige budget en van het resterende deel van de post onvoorzien.
3. Wij bevelen aan om de in gang gezette wijzingen in de risicobeheersing vast te leggen in het risicomanagementplan.
4. Wij bevelen aan dat een directeurenoverleg wordt ingesteld met vertegenwoordigers van IenW, PD en de IO's, dat frequenter overlegt en minder op afstand staat dan de Stuurgroep ERTMS.

4 Verantwoording onderzoek

4.1 **Verspreiding rapport**

De opdrachtgever, de Tweede Kamer der Staten-Generaal, is eigenaar van dit rapport.

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.

Ondertekening

Den Haag, 8 april 2024

Auditdienst Rijk

Bijlage: Financiële overzichten 2023

Tabel 5E Aangegane verplichtingen en uitgaven (cumulatief)

	Aangegane verplichtingen			Uitgaven		
	t/m VGR 18 31-12-2022	Mutaties 2023	t/m VGR 20 31-12-2023	t/m VGR 18 31-12-2022	Mutaties 2023	t/m VGR 20 31-12-2023
Hoofdstuk XII IenW	13,3	0,3	13,6	13,2	0,3	13,5
Mobiliteitsfonds	1.209,1	123,3	1.332,4	441,6	186,3	627,9
- 17.07.01 Realisatiefase	1.113,1	126,8	1.239,9	351,8	186,1	537,9
- 17.07.02 Verkenning en planuitwerking	96,0	-3,5	92,5	89,8	0,2	90,0
Netto gerealiseerd	1.222,4	123,6	1.346,0	454,8	186,6	641,4
17.07.01.995 + 17.07.02.005 Terugontvangen voorschotten				23,7	3,5	27,2
Totaal incl. terugontvangen voorschotten				478,5	190,1	668,6

Bedragen x € 1 mln. (inclusief BTW).

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

Tabel 5F Stand openstaande verplichtingen programma ERTMS

	Openstaande verplichtingen t/m VGR 18 31-12-2022	Mutaties		Openstaande verplichtingen t/m VGR 20 31-12-2023
		Aangegane verplichtingen	Uitgaven	
Hoofdstuk XII IenW	0,2	0,3	0,3	0,2
Mobiliteitsfonds	767,6	123,3	186,3	704,6
- 17.07.01 Realisatiefase	761,4	126,8	186,1	702,1
- 17.07.02 Verkenning en planuitwerking	6,2	-3,5	0,2	2,5
Totaal	767,7	123,6	186,6	704,7

Bedragen x € 1 mln. (inclusief BTW).

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

Tabel 5G Stand openstaande voorschotten

	Stand van de voorschotten per 1-1-2023	Verleende voorschotten	Afgerekende voorschotten	Stand van de voorschotten per 31-12-2023
Hoofdstuk XII IenW	0,0	0,0	0,0	0,0
Mobiliteitsfonds	140,0	186,3	120,8	205,4
- 17.07.01 Realisatiefase	138,6	186,1	119,8	204,8
- 17.07.02 Verkenning en planuitwerking	1,3	0,2	1,0	0,5
Totaal	140,0	186,3	120,8	205,4

Bedragen x € 1 mln (inclusief BTW).

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

Tabel 5H Ontvangsten

	t/m VGR 18 31-12-2022	Mutaties 2023	t/m VGR 20 31-12-2023
Hoofdstuk XII IenW	0		
Mobiliteitsfonds	33,5	3,5	37,1
- Artikelonderdeel 17.09 Ontvangsten van EU en NS	9,7		9,7
- Artikelonderdeel 17.09 Terugontvangen voorschotten	23,8	3,5	27,3
Totaal ontvangsten	33,5	3,5	37,1

Bedragen x € 1 mln (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