



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Accountantsrapport bij Voortgangsrapportage tweede helft 2020 Programma Hoogfrequent Spoorvervoer

Colofon

Titel	Accountantsrapport bij Voortgangsrapportage tweede helft 2020 Programma Hoogfrequent Spoorvervoer
Uitgebracht aan	Tweede Kamer der Staten-Generaal
Datum	6 april 2021
Kenmerk	2021-0000064891
Bijlage(n)	1

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

1	Inleiding—4
1.1	Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS)—4
1.2	Korte omschrijving van groot project PHS—4
1.3	Accountantsonderzoek—4
1.3.1	Overeengekomen en uitgevoerde werkzaamheden—5
1.3.2	Rapportage—6
2	Controleverklaring—7
2.1	Inleiding—7
2.2	Controleverklaring van de onafhankelijke accountant bij de financiële overzichten over de periode 1 januari 2020 tot en met 31 december 2020—7
3	Rapport van feitelijke bevindingen—10
3.1	Inleiding—10
3.2	De governance van het programma—11
3.2.1	Toezicht—11
3.2.2	De totstandkoming van de interne voortgangsrapportages—11
3.3	De beheersing en het beheer van het programma door IenW en binnen ProRail—11
3.3.1	Het scopebeheer—11
3.3.2	De ramingen—12
3.3.3	Het beheer van de planning—12
3.3.4	Omgevingsmanagement—12
3.3.5	Configuratiemanagement—12
3.3.6	Het kwaliteitsmanagement—12
3.4	Het financieel beheer—13
3.4.1	De beheersing van de verstrekte subsidies door IenW—13
3.4.2	De omvang en het beheer van de post onvoorzien—14
3.5	De kwaliteit en volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie—14
4	Verantwoording onderzoek—15
4.1	Verantwoording—15
4.2	Verantwoordelijkheden van de accountant—15
4.3	Verspreiding rapport—15
5	Ondertekening—16
Bijlage 1: Financiële overzichten VGR 4—17	

1 Inleiding

1.1 Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS)

Op 6 februari 2018 heeft de Tweede Kamer het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS) aangewezen als groot project. De Regeling Grote Projecten (RGP) beschrijft de wijze van informatievoorziening aan de Tweede Kamer tijdens de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het project en voorziet onder meer in het opstellen van een voortgangsrapportage. In artikel 13 lid 1 van de RGP is bepaald dat bij voortgangsrapportages periodiek, op basis van een nader te bepalen frequentie, doch ten minste eenmaal per jaar, een accountantsrapport wordt gevoegd.

De basisrapportage bevat de referenties voor de voortgangsrapportages die vervolgens ieder half jaar aan de Kamer worden gezonden. In artikel 12 van de RGP is aangegeven welke informatie in ieder geval in de voortgangsrapportage moet worden opgenomen. De Tweede Kamer heeft, conform de RGP, in de Uitgangspuntennotitie groot project PHS (hierna: de Uitgangspuntennotitie) nadere uitgangspunten en eisen geformuleerd voor de informatievoorziening.

Daarnaast moet PHS als groot project ook voldoen aan alle interne eisen van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) voor een groot project. Deze zijn opgenomen in het Governancemodel Grote Projecten (GGP) en het Beheersmodel Grote Projecten (BGP), beide van het ministerie van IenW.

1.2 Korte omschrijving van groot project PHS

PHS heeft als doel op de drukste trajecten in het land te komen tot hoogfrequent spoorvervoer en een toekomstvaste routing van het goederenvervoer met zo intensief mogelijk gebruik van de Betuweroute. Er gaan zes Intercity's en zes Sprinters per uur rijden in de drukste delen van het land en er komt extra ruimte voor goederenvervoer op het spoor naast maatregelen om het gebruik van de Betuweroute nog extra te stimuleren. PHS bestaat uit een pakket van zowel infrastructurele als andere maatregelen en afspraken, die zijn verdeeld over zeven corridors.

Steeds meer PHS-projecten komen in de realisatiefase. Verwacht wordt dat eind 2021 ca 80 % van de projecten in uitvoering is. Een beperkt aantal projecten heeft de realisatiefase reeds doorlopen.

PHS is in de basis ingericht volgens het opdrachtgever-opdrachtnemer-model uit het GGP met het ministerie van IenW als opdrachtgever en ProRail als opdrachtnemer. ProRail wordt primair aangestuurd en gefinancierd op basis van subsidiebeschikkingen.

1.3 Accountantsonderzoek

De Tweede Kamer heeft, conform de RGP, in de Uitgangspuntennotitie nadere uitgangspunten en eisen geformuleerd voor de informatievoorziening, waaronder ook eisen die worden gesteld aan de controle door de Auditdienst Rijk (ADR). De Vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat (Commissie) heeft in de Uitgangspuntennotitie opgenomen dat 'de ADR wordt uitgenodigd om op basis van de eisen in de RGP en in de Uitgangspuntennotitie voorstellen te doen voor een doeltreffende en doelmatige controle op de belangrijkste punten van dit groot project.'

Wij hebben voor de werkzaamheden voor de voortgangsrapportages PHS een voorstel gedaan (TK 32404 nr. 94, d.d. 25 november 2019). Op 4 december 2019 heeft de Commissie dit voorstel vastgesteld (brief aan minister van IenW, kenmerk: 32404-94/2019D49841).

1.3.1 Overeengekomen en uitgevoerde werkzaamheden

De opdracht betreft de werkzaamheden die wij uitvoeren in het kader van de voortgangsrapportages van het grote project PHS.

De opdracht heeft als doel om de Commissie van informatie te voorzien over de in de RGP (artikel 12) en de in de Uitgangspuntennotitie (onderdelen 3 en 4) genoemde onderwerpen.

Om de Tweede Kamer in staat te stellen haar controlerende taak adequaat uit te voeren is het van belang dat de informatieverstrekking over PHS juist, tijdig en volledig plaatsvindt en in ieder geval voldoet aan de informatie-eisen zoals opgenomen in de RGP en in de vastgestelde Uitgangspuntennotitie. Wij hebben bij de uitvoering van onze werkzaamheden dan ook bijzondere aandacht besteed aan de totstandkoming en inhoud van de in de voortgangsrapportage op te nemen informatie, die in de RGP en Uitgangspuntennotitie wordt gevraagd.

Wij hebben (de wijzigingen van) de opzet en de werking onderzocht van de programmabeheersing in 2020 bij zowel ProRail als het ministerie van IenW. Bij ProRail, waar het grootste deel van de werkzaamheden plaatsvindt, richten onze werkzaamheden zich vooral gericht op de beheersing van de programmascope, de beheersing van planning, de financiële beheersing, het risicomangement en het kwaliteitsmanagement. Onze werkzaamheden bij het ministerie zijn met name gericht op het uit te oefenen toezicht op de programmabeheersing bij ProRail, op het beheer en de besluitvorming van wijzigingen van het programma PHS en op de totstandkoming van de voortgangsrapportage 2020-2 (verder VGR 4).

Daarnaast heeft de ADR de getrouwheid en rechtmatigheid gecontroleerd van de in de VGR 4 verantwoorde subsidieverplichtingen en subsidie-uitgaven. De aangegane verplichtingen en de verrichte uitgaven bestaan nagenoeg geheel uit aan ProRail verstrekte subsidies. Bij de uitvoering van de controle hebben wij de (wijzigingen in de) opzet en de werking onderzocht van de beheersmaatregelen bij IenW bij de subsidiebeschikkingen, de voorschotverlening en de afrekening van de voorschotten. Zoals aangegeven in paragraaf 2.3 van VGR 4 zullen over 2021 ook de afgerekende voorschotten worden verantwoord in de voortgangsrapportage. Wij zullen de afgerekende voorschotten vervolgens opnemen in onze controle.

De werkzaamheden in het kader van de voortgangsrapportage ultimo 2020 zien, conform de Uitgangspuntennotitie, op het beheer en de beheersing in geheel 2020.

Bij PHS is een eigenstandige controlfunctie (ECF) ingesteld, die onafhankelijk van de programmaorganisatie zijn functie uitvoert. De bevindingen van de ECF, zoals opgenomen in paragraaf 3.1 van VGR 4, maken geen deel uit van ons onderzoek.

Specifieke werkzaamheden

Op basis van het voorstel voor de werkzaamheden in het kader van de voortgangsrapportages PHS hebben wij de volgende onderwerpen onderzocht:

- I. De governance van het programma, waaronder de kwaliteit van de informatie-uitwisseling tussen IenW en ProRail.
- II. De beheersing en het beheer van het programma, zowel binnen IenW als binnen ProRail.
- III. Het financieel beheer, waarbij de volgende onderwerpen in het onderzoek zijn betrokken: de uitvoering van de subsidieregeling; de omvang en het beheer van de post onvoorzien en het budgetbeheer.

IV. De kwaliteit en volledigheid van de in de VGR 4 opgenomen financiële en niet-financiële informatie.

V. De getrouwheid en rechtmatigheid van de in de VGR 4 opgenomen financiële verantwoording 2020 van de aangegane verplichtingen, de verrichte uitgaven en de ontvangsten.

1.3.2 Rapportage

De resultaten van onze opdracht zijn opgenomen in deze schriftelijke rapportage in de vorm van een accountantsrapport met daarin een controleverklaring bij de financiële verantwoording over het kalenderjaar 2020 en een rapportage van feitelijke bevindingen over de overige verrichte werkzaamheden.

Aspecten die door ons zijn onderzocht en waar niets in het bijzonder over te melden valt, zijn niet in het rapport opgenomen. Dit houdt in dat wij bevindingen rapporteren als wij belangrijke wijzigingen hebben aangetroffen in de kaders ten opzichte van ons vorige onderzoek, wij opmerkingen hebben over de werking, wij belangrijke verbeteringen hebben geconstateerd of als zich bijzondere ontwikkelingen hebben voorgedaan.

Voor zover mogelijk zijn de bevindingen zodanig geformuleerd, dat het belang en het gewicht van de bevindingen duidelijk wordt.

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

2 Controleverklaring

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de controleverklaring bij de in de VGR 4 opgenomen overzichten met financiële informatie over de aangegane verplichtingen, de gerealiseerde uitgaven en de ontvangsten. De betreffende financiële overzichten zijn opgenomen in bijlage 1 van dit accountantsrapport.

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

Afgegeven ten behoeve van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

A. Verklaring over de in de voortgangsrapportage tweede half jaar 2020 van het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer opgenomen financiële overzichten

Ons oordeel

Wij hebben de financiële overzichten die deel uitmaken van de voortgangsrapportage 2020 tweede half jaar van het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS) van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat gecontroleerd.

De financiële overzichten zijn opgenomen in bijlage 1 van dit accountantsrapport en bestaan uit:

- Tabel 2.4: Aangegane verplichtingen in 2020;
- Tabel 2.5: Gerealiseerde uitgaven in 2020;
- Tabel 2.6: Gerealiseerde ontvangsten in 2020.

Naar ons oordeel geven deze financiële overzichten een getrouw beeld van de aangegane verplichtingen, gerealiseerde uitgaven en ontvangsten over 2020 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 financiële overzichten opgenomen aangegane verplichtingen, gerealiseerde uitgaven en ontvangsten over 2020 voldoen aan de eis van comptabele rechtmatigheid als bedoeld in de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2021.

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 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 financiële overzichten

Verantwoordelijkheden van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat voor de financiële overzichten

De Staatssecretaris is verantwoordelijk voor het opmaken van de 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 2021 en de Regeling Grote Projecten.

De Staatssecretaris is tevens verantwoordelijk voor de comptabele rechtmatigheid van de in de 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 financiële overzichten mogelijk te maken zonder afwijkingen van materieel belang als gevolg van fouten of fraude.

Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de 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 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 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 financiële overzichten en de daarbij opgenomen toelichtingen;
- het evalueren of de financiële overzichten een getrouw beeld geven van de onderliggende transacties en gebeurtenissen;
- het evalueren of de in 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, 6 april 2021

Auditdienst Rijk

drs. J.J.M. Claessens RA MGA

3 Rapport van feitelijke bevindingen

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk betreft het rapport van feitelijke bevindingen over de overige verrichte werkzaamheden. Deze werkzaamheden hebben betrekking op:

- I. De governance van het programma, waaronder de kwaliteit van de informatie-uitwisseling tussen IenW en ProRail.
- II. De beheersing en het beheer van het programma, zowel binnen IenW als binnen ProRail.
- III. Het financieel beheer, waarbij de volgende onderwerpen in het onderzoek zijn betrokken: de uitvoering van de subsidieregeling; de omvang en het beheer van de post onvoorzien en het budgetbeheer.
- IV. De kwaliteit en volledigheid van de in de VGR 4 opgenomen financiële en niet-financiële informatie.

3.2 De governance van het programma

3.2.1 Toezicht

De programmabeheersing bij PHS kenmerkt zich door de opdrachtgever – opdrachtnemer relatie tussen het Ministerie van IenW als opdrachtgever en ProRail als opdrachtnemer. Voor de programmabeheersing zijn diverse documenten (kaders) opgesteld. Deze regelen de relatie tussen IenW en ProRail en de interne sturing en beheersing van de programmaorganisaties bij beide organisaties. Voor de beheersing zijn verschillende overleggremia en -vormen ingericht. Van diverse overleggen wordt een verslag gemaakt. Naast deze overleggremia is regelmatig afstemming nodig. De beheersmaatregelen die daarbij worden genomen worden echter niet altijd vastgelegd door de functionarissen die afstemming plegen. Voor het reconstrueren van genomen beheersmaatregelen en het geven van duidelijkheid is dat wel van belang.

Wij adviseren IenW en ProRail aan te geven in welke situaties vastlegging moet plaatsvinden en aan welke eisen dit moet voldoen.

Vanuit de opdrachtgeversrol van het ministerie van IenW zijn projectbegeleiders aangesteld die een aantal taken en verantwoordelijkheden hebben in het toezicht op de opdrachtnemer ProRail. Om die taken en verantwoordelijkheden expliciet te maken is een werkbeschrijving opgesteld. In de werkbeschrijving is niet altijd duidelijk beschreven wat de projectbegeleider minimaal dient vast te leggen. Wij adviseren om bij belangrijke handelingen of activiteiten in de werkbeschrijving aan te geven op welke wijze de resultaten van die handelingen of activiteiten dienen te worden vastgelegd (bijvoorbeeld door een paraaf, een notitie, een verslag(je), door aantekeningen op een document of met behulp van een e-mailbericht). Verder zou de projectbegeleider bij het uitvoeren van een aantal belangrijke toetsen of beoordelingen – bijvoorbeeld van plannen van aanpak en van voortgangsrapportages - gebruik kunnen worden gemaakt van een checklist. Omdat een duidelijke en expliciete werkbeschrijving in het belang is van een goede beheersing binnen de organisatie van de opdrachtgever, hebben wij diverse opmerkingen en aanbevelingen aan de programma-organisatie binnen het ministerie van IenW doorgegeven.

Het is aan te bevelen dat de programma-organisatie deze opmerkingen en aanbevelingen meeneemt in de evaluatie en bijstelling van de werkbeschrijving.

3.2.2 De totstandkoming van de interne voortgangsrapportages

Voor de totstandkoming van de interne voortgangsrapportages zijn op verzoek van IenW de tertaalrapportages van ProRail vervangen door halfjaarlijkse rapportages. De reden hiervoor is een betere aansluiting met de voortgangsrapportages naar de Tweede Kamer te bewerkstelligen. De te nemen stappen voor het opstellen van de interne voortgangsrapportages van ProRail zijn gevolgd en gedocumenteerd.

3.3 De beheersing en het beheer van het programma door IenW en binnen ProRail

3.3.1 Het scopebeheer

Projectbegeleiders van IenW zijn in het kader van het scopebeheer betrokken bij scopewijzigingen. De betrokkenheid van de projectbegeleiders van IenW is opgenomen in het format van het behandelvoorstel van een scopewijziging voor het Directeurenoverleg PHS. In de behandelvoorstellen van twee door ons onderzochte wijzigingsvoorstellen hebben wij de beoordeling van de projectbegeleiders niet aangetroffen.

Wij adviseren dat de projectbegeleiders de door hen uitgevoerde beoordelingen en hun advisering op basis daarvan aan de programmamanager IenW, explicieter

documenteren. Hierbij is met name van belang dat wordt aangegeven door wie, wanneer en op welke aspecten een beoordeling is uitgevoerd en wat daarvan het resultaat was. Bevindingen die van belang zijn voor de besluitvorming kunnen vervolgens in het behandelvoorstel worden opgenomen.

3.3.2 *De ramingen*

De meerkosten van de coronamaatregelen, voor stikstof en PFAS zijn niet op totaalniveau inzichtelijk. Het risico van deze meerkosten is dat de ramingen naar boven bijgesteld moeten worden. ProRail heeft inmiddels wel de aannemers gevraagd om de meerkosten voor de coronamaatregelen afzonderlijk inzichtelijk te maken. De financiële gevolgen van stikstof en PFAS worden, waar mogelijk, wel in de ramingen van de afzonderlijke projecten meegenomen.

Wij adviseren IenW en ProRail om op totaalniveau voor bovengenoemde meerkosten overzichten op te stellen zodat de kosten voor heel PHS zo veel mogelijk inzichtelijk worden.

3.3.3 *Het beheer van de planning*

Ons eerder advies was om een second opinion te laten uitvoeren op de gehele PHS-planning. Dit is ingevuld met een audit naar de planningssystematiek en of deze systematiek tot het gewenste resultaat leidt. Deze audit wordt momenteel door een externe partij uitgevoerd.

Raakvlakken van PHS met andere projecten zijn in beeld. ProRail geeft verder aan dat invulling wordt gegeven aan ons advies om de tijdrisico's in de probabilistische planning te benoemen en te kwantificeren.

3.3.4 *Omgevingsmanagement*

Wij hebben dit jaar voor het eerst het omgevingsmanagement onderzocht. Het omgevingsmanagement is in verschillende beheersdocumenten op hoofdlijnen beschreven. Hiermee is er nog geen goed overzicht van de inrichting van het omgevingsmanagement voor PHS als geheel, oftewel op het niveau van IenW en bij ProRail op programmaniveau en projectniveau. Dit overzicht is van belang om op elk van deze niveaus duidelijkheid te verschaffen over de invulling van het omgevingsmanagement en de samenhang daartussen.

Wij adviseren dat ProRail samen met IenW een overkoepelend document opstelt waarin het omgevingsmanagement in samenhang met alle relevante actoren en beheersdocumenten wordt beschreven.

3.3.5 *Configuratiemanagement*

Het configuratiemanagement voor het programma heeft zich in 2020 verder ontwikkeld. ProRail beschikt over één database waarin 'customer requirement specifications' (klantspecificaties) zijn opgenomen. Hierdoor zijn de consequenties van wijzigingen in de klantspecificaties beter op elkaar af te stemmen tussen de verschillende projecten.

3.3.6 *Het kwaliteitsmanagement*

In het afgelopen jaar heeft de kwaliteitsbewaking zich verder ontwikkeld. Zo is er een integrale toetsplanning opgesteld van toetsen die door of namens het programma worden uitgevoerd. Het betreft zowel toetsen op programma- als op projectniveau. Deze toetsplanning is in 2020 voor het grootste deel gerealiseerd. ProRail heeft invulling gegeven aan ons advies over het halfjaarlijks actualiseren van de toetsplanning door deze bij te stellen wanneer daar aanleiding voor is. In die zin vindt er nu een continue bijstelling plaats.

Aan de toetsplanning ligt geen expliciete risicoanalyse ten grondslag. De toetsplanning is tot stand gekomen op basis van risicodenken. Het programmamanagement van ProRail heeft door middel van een brainstorm in twee bijeenkomsten vastgesteld waar zich potentiële risico's bevinden.

Wij adviseren om de toetsplanning te baseren op een expliciete risicoanalyse waarbij de reguliere risicoanalyses binnen het programma worden betrokken.

De implementatie (en daarmee de opvolging) van verbetermaatregelen wordt in een verbeterregister vastgelegd en daarmee vastgesteld. De werking van verbetermaatregelen wordt meegenomen in interne audits. Hiervan vindt geen vastlegging plaats in het verbeterregister.

Wij adviseren om de conclusie ten aanzien van de werking van elk van de verbetermaatregelen vast te leggen in het verbeterregister zodat hier op totaalniveau inzicht in is ten behoeve van eventuele bijsturing door het programmabureau..

De eind 2019 openstaande verbeterpunten zijn in 2020 op twee bevindingen na afgerond: de audit op het planningsproces wordt momenteel uitgevoerd en de beschrijvingen van aggregatie van informatie moeten nog worden vastgesteld. In 2020 zijn er twee Gate reviews voor PHS uitgevoerd. Het betreft een Gate review op Amsterdam en een Gate review op Meteren Boxtel. Verder zijn er second opinions op de ramingen van deze projecten uitgevoerd.

3.4 Het financieel beheer

3.4.1 De beheersing van de verstrekte subsidies door IenW

In de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie wordt de programma-uitvoering door ProRail gefinancierd met subsidies van IenW. De aanvragen van ProRail tot verlening van subsidies door IenW worden in behandeling genomen nadat deze in de stuurgroep PHS zijn vastgesteld.

Om het risico van te hoge bevoorschotting op subsidies af te dekken heeft IenW een verrekening per tertaal ingericht. IenW ontvangt jaarlijks een controleverklaring van de externe accountant van de subsidieontvangers over het afgelopen jaar. Gedurende het jaar weet IenW achteraf of het voorschot passend was. De uitkomst of de voorschotbetaling van het laatste tertaal van het huidige jaar passend was, ontvangt IenW aan het begin van het volgende jaar.

Met name bij de voorschotbetaling van het laatste tertaal is het daarom van extra belang dat IenW beoordeelt of de hoogte van het aangevraagde voorschot past bij de inhoudelijke voortgang van het project (of de projecten) waarvoor het voorschot wordt aangevraagd. Deze beoordeling vindt momenteel niet (zichtbaar) plaats voor het programma PHS. Zoals blijkt uit tabel 2.5 in de voortgangsrapportage worden bedragen terugontvangen als gevolg van eerder te veel betaalde voorschotten.

Het is van belang dat bij aangevraagde voorschotten de relatie met de voortgang en de planning van de projecten gelegd gaat worden door het ministerie. Het ministerie heeft aangegeven dat dit in 2021 wordt opgepakt en zal daarover nader met ons overleggen.

Bij een aanvraag voor een subsidie dient de aanvrager met betrekking tot het project onder andere een kostenraming met een tijdschema van de uitvoering en de daarbij behorende geplande uitgaven van het project te overleggen.

Bij de door ons gecontroleerde aangevraagde subsidies ontbrak in meerdere gevallen het vereiste tijdschema van de uitvoering en de daarbij behorende geplande uitgaven van het project. Ook was niet altijd het projectplan en de kostennota in het dossier opgenomen. In die gevallen waarbij wel een projectplan aanwezig was, ontbrak daarin bij een deel een kasprognose.

Het is van belang dat het ministerie erop toe ziet dat alle vereiste documenten bij een subsidieaanvraag aanwezig zijn en ook worden opgenomen in het dossier.

3.4.2 *De omvang en het beheer van de post onvoorzien*

De kaders voor de post onvoorzien zijn opgenomen in verschillende documenten.

Binnen de projecten is er sprake van een post onvoorzien. Daarnaast is er sprake van een risicodossier op programmaniveau met endogene en exogene programmarisico's. Noch bij het ministerie van IenW noch bij het programmabureau van ProRail is op dit moment sprake van een post onvoorzien op programmaniveau.

In paragraaf 3.2 van VGR 4 is beschreven hoe het ministerie omgaat met het vermelden van onttrekkingen aan de post onvoorzien en het vermelden van aanbestedingsresultaten.

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

Hieronder vermelden wij onze bevindingen met betrekking tot de kwaliteit en de volledigheid van de financiële en niet-financiële informatie in de voortgangsrapportage.

- Wij hebben vastgesteld dat de in de RGP en in de Uitgangspuntennotitie gevraagde financiële en niet-financiële informatie in VGR 4 is opgenomen.
- Wij hebben vastgesteld dat de in de VGR 4 opgenomen niet-financiële informatie niet strijdig is met de daarin opgenomen financiële informatie.
- Zoals uit VGR 4 blijkt zijn de exogene risico's geen onderdeel van het potentieel tekort. Wij merken op dat binnen IenW voor PHS een risicoreservering is gevormd van € 250 mln. Dit betreft een reservering binnen de begroting van IenW die niet is toegekend aan PHS en derhalve (nog) niet tot het budget gerekend mag worden. Deze risicoreservering kan op enig moment gebruikt worden ter dekking van het potentieel tekort en de exogene risico's
- Mutaties in het budget worden tot dusver niet expliciet vermeld en toegelicht in de voortgangsrapportages.

Wij adviseren om vanaf de basisrapportage de budgetmutaties in een tabel in de voortgangsrapportages bij te gaan houden.

4 Verantwoording onderzoek

4.1 Verantwoording

De voortgangsrapportage is opgesteld onder verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van IenW. Het is onze verantwoordelijkheid om een accountantsrapport bij de voortgangsrapportage te verstrekken.

4.2 Verantwoordelijkheden van de accountant

Wij hebben deze opdracht uitgevoerd in overeenstemming met Nederlands recht, waaronder de Standaarden 100-999 (controleverklaring) en Standaard 4400N, 'Opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden'. Dit vereist dat wij voldoen aan de voor ons geldende ethische voorschriften. Wij hebben ook de onafhankelijkheidsregels van de Verordening inzake de onafhankelijkheid van accountants bij assurance-opdrachten (ViO) en andere voor de opdracht relevante onafhankelijkheidsregels in Nederland in acht genomen.

4.3 Verspreiding rapport

Het rapport wordt uitgebracht aan de beoogde gebruikers. Bij de rapportage over de feitelijke bevindingen is het de verantwoordelijkheid van de beoogde gebruikers om te bepalen of de overeengekomen specifieke werkzaamheden toereikend en geschikt zijn voor het doel van de beoogde gebruikers. Bij dit deel van het rapport wordt geen uitspraak gedaan over wat de bevindingen betekenen voor de VGR 4 in zijn totaliteit. Voorts wordt van de beoogde gebruikers verwacht dat zij zelf, op basis van de gerapporteerde bevindingen en eventuele andere beschikbare informatie, een eigen afweging maken over wat deze bevindingen voor het onderhavige object in zijn totaliteit betekenen.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is bestemd voor de Tweede Kamer, met wie wij (de invulling van) deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende (in dit geval het verantwoordelijke) 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 door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op deze website.

Dit rapport is met zorgvuldigheid en deskundigheid opgesteld waarbij rekening is gehouden met de verwachtingen van de beoogde gebruikers. Er kan echter niet worden gegarandeerd dat hier geen onduidelijkheden in staan voor een niet-beoogde gebruiker. In dat geval dient de niet-beoogde gebruiker contact op te nemen met de eigenaar van dit rapport.

5 Ondertekening

Den Haag, 6 april 2021

Auditdienst Rijk

drs. J.J.M. Claessens RA MGA

Bijlage 1: Financiële overzichten VGR 4

Tabel 2.4: Aangegane verplichtingen in 2020

x € 1000, incl. btw	t/m 2019	in 2020	Totaal
Planuitwerking en verkenning¹	243.688	12.727	256.416
Projectkosten IenW	4.660	59	4.720
Planuitwerking en verkenning	239.028	12.668	251.696
Realisatie	1.121.145	327.252	1.448.396
Alkmaar – Amsterdam	0	9.922	9.922
Amsterdam – Eindhoven	276.011	62.044	338.055
Breda – Eindhoven	35.614	9.340	44.954
Den Haag – Breda	351.486	4.833	356.318
Goederen Zuid-Nederland	53.627	205.929	259.555
SAAL	64.180	605	64.785
Schiphol - Utrecht – Nijmegen	333.924	-3.287	330.638
TEV	0	25.229	25.229
Overige maatregelen	6.303	12.637	18.941
Totaal aangegane programma verplichtingen	1.364.833	339.979	1.704.811
Correctie negatieve uitgaven ²		431	431
Totaal aangegane verplichtingen begrotingssystematiek	1.364.833	340.409	1.705.241

Aangegane verplichtingen ten behoeve van PHS uitgedrukt in het prijspeil van het jaar waarin de verplichtingen zijn aangegaan. Som der delen kan afwijken van het totaal door afrondingen.

¹ Voor de planuitwerking en verkenning is geen uitsplitsing van de verplichtingen en uitgaven per corridor mogelijk, omdat dit als één geheel is beschikt voor alle corridors. Op basis van de rapportages van ProRail is een uitsplitsing van de totale kosten per corridor mogelijk, maar een splitsing in verplichtingen en uitgaven niet.

² De realisatie op een tweetal projecten is per saldo negatief in 2020 voor totaal € 0,431 mln.. Administratief in de najaarsnota wordt dit verwerkt als ontvangst vanuit ProRail waarmee ook het verplichtingen totaal hoger wordt, In de voortgangsrapportage wordt dit gecorrigeerd, zodat verplichtingen op projecten niet administratief verhoogd worden. In de begrotingsstukken is in totaal 340.408 mln. aan verplichtingen aangegaan. Het betreft € 0,042 mln. voor Schiphol MLT, onderdeel van SAAL, en € 0,389 mln. voor Wissels Nijmegen, onderdeel van Schiphol-Utrecht-Nijmegen.

Tabel 2.5: Gerealiseerde uitgaven t/m 31 december 2020

x € 1000, incl. btw	t/m 2019	2020	Totaal
Planuitwerking en verkenning³	221.545	22.674	244.219
Projectkosten IenW	4.660	59	4.720
Planuitwerking en verkenning	216.885	22.615	239.499
Realisatie	408.149	185.676	593.826
Alkmaar - Amsterdam	0	0	0
Amsterdam - Eindhoven	48.311	92.372	140.683
Breda - Eindhoven	1.160	16.170	17.330
Den Haag - Breda	42.021	53.715	95.736
Goederen Zuid-Nederland	22.521	5.104	27.625
SAAL	27.686	12.381	40.067
Schiphol - Utrecht - Nijmegen	260.148	5.105	265.252
TEV	0	829	829
Overige maatregelen	6.303	0	6.303
Totaal uitgaven programma	629.694	208.351	838.045
Terugontvangen voorschotten ⁴	22.617	13.475	36.092
Correctie negatieve uitgaven ⁵		431	431
Totaal uitgaven begrotingssystematiek	652.311	222.257	874.568

Uitgaven ten behoeve van PHS, uitgedrukt in het prijspeil van het jaar dat de uitgaven zijn gedaan. De som der delen kan afwijken van het totaal door afrondingen.

Tabel 2.6: Gerealiseerde ontvangsten t/m 31 december 2020

x € 1000, incl. btw	t/m 2019	2020	Totaal
Amsterdam - Eindhoven	3.717	0	3.717
Totaal ontvangsten programma	3.717	0	3.717
Terugontvangen voorschotten ⁶	22.617	13.475	36.092
Correctie negatieve uitgaven ⁷		431	431
Totaal bruto ontvangsten begrotingssystematiek	26.334	13.906	40.240

Ontvangsten ten behoeve van PHS uitgedrukt in het prijspeil van het jaar van ontvangsten.

³ Voor de planuitwerking en verkenning is geen uitsplitsing van de verplichtingen en uitgaven per corridor mogelijk, omdat dit als één geheel is beschikbaar voor alle corridors. Op basis van de rapportages van ProRail is een uitsplitsing van de totale kosten per corridor mogelijk, maar een splitsing in verplichtingen en uitgaven niet.

⁴ Het (terug)ontvangen bedrag betreft te veel betaalde voorschotten. Op grond van artikel 28 van de Comptabiliteitswet 2001 worden deze als ontvangst opgenomen in het Overzicht van budgettaire gevolgen van uitvoering in het jaarverslag. In deze voortgangsrapportagerapportage wordt deze administratieve verwerking inzichtelijk gemaakt wegens aansluiting met de begroting en het jaarverslag.

⁵ De realisatie op een tweetal projecten is per saldo negatief in 2020 voor totaal € 0,431 mln.. Administratief in de najaarsnota wordt dit verwerkt als ontvangst vanuit ProRail waarmee ook het uitgaventotaal hoger wordt. In de voortgangsrapportage wordt dit gecorrigeerd, zodat uitgaven op projecten niet administratief verhoogd worden. Het betreft € 0,042 mln. voor Schiphol MLT, onderdeel van SAAL, en € 0,389 mln. voor Wissels Nijmegen, onderdeel van Schiphol-Utrecht-Nijmegen. In de najaarsnota is dit €0,031 mln. lager vanwege verkeerde boeking.

⁶ Het (terug)ontvangen bedrag betreft te veel betaalde voorschotten. Op grond van artikel 28 van de Comptabiliteitswet 2001 worden deze als ontvangst opgenomen in het Overzicht van budgettaire gevolgen van uitvoering in het jaarverslag. In deze voortgangsrapportagerapportage wordt deze administratieve verwerking inzichtelijk gemaakt wegens aansluiting met de begroting en het jaarverslag.

⁷ De realisatie op een tweetal projecten is per saldo negatief in 2020 voor totaal € 0,431 mln.. Administratief in de najaarsnota wordt dit verwerkt als ontvangst vanuit ProRail waarmee ook het uitgaventotaal hoger wordt. In de voortgangsrapportage wordt dit gecorrigeerd, zodat uitgaven op projecten niet administratief verhoogd worden. Het betreft € 0,042 mln. voor Schiphol MLT, onderdeel van SAAL, en € 0,389 mln. voor Wissels Nijmegen, onderdeel van Schiphol-Utrecht-Nijmegen. In de najaarsnota is dit €0,031 mln. lager vanwege verkeerde boeking.

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