Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Accountantsrapport bij Voortgangsrapportage tweede helft 2022 Programma Hoogfrequent Spoorvervoer

Colofon

Titel	Accountantsrapport bij Voortgangsrapportage tweede helft 2022 Programma Hoogfrequent Spoorvervoer
Uitgebracht aan	Tweede Kamer der Staten-Generaal
Datum	30 maart 2023
Kenmerk	2023-0000087599

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 HISTORISCHE FINANCIËLE OVERZICHTEN OVER DE PERIODE 1 JANUARI 2022 TOT EN MET 31 DECEMBER 2022 7

3 RAPPORT VAN FEITELIJKE BEVINDINGEN 10

3.1 INLEIDING 10
3.2 DE GOVERNANCE VAN HET PROGRAMMA 10
3.3 DE BEHEERSING EN HET BEHEER VAN HET PROGRAMMA 10
3.4 HET FINANCIEEL BEHEER 12
3.4.1 Uitvoering subsidieregeling 12
3.4.2 De omvang en het beheer van de post onvoorzien 12
3.4.3 Het budgetbeheer 13
3.5 DE KWALITEIT EN VOLLEDIGHEID VAN DE IN DE VGR 8 OPGENOMEN FINANCIËLE EN NIET-FINANCIËLE INFORMATIE 13

4 VERANTWOORDING ONDERZOEK 14

4.1 VERANTWOORDING 14
4.2 VERANTWOORDELIJKHEDEN VAN DE ACCOUNTANT 14
4.3 VERSPREIDING RAPPORT 14

5 ONDERTEKENING 15

BIJLAGE: FINANCIËLE OVERZICHTEN VGR 8 PHS 16

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 routering 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.

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.

Het programma PHS komt steeds meer in de realisatiefase.

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). In de volgende subparagraaf lichten we onze opdracht nader toe.

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 governance en de programmabeheersing in 2022 bij zowel ProRail als het ministerie van IenW. Onder het begrip 'werking' verstaan wij de toepassing van maatregelen in het kader van de governance en programmabeheersing in het kalenderjaar 2022.

Bij ProRail, waar het grootste deel van de werkzaamheden voor PHS plaatsvindt, richtten onze werkzaamheden zich vooral op de beheersing van de programmascope, de beheersing van planning, de financiële beheersing, het risicomanagement en het kwaliteitsmanagement.
Onze werkzaamheden bij het ministerie van IenW waren 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 tweede helft 2022 PHS (verder VGR 8).

Daarnaast heeft de ADR de getrouwheid en rechtmatigheid gecontroleerd van de in de VGR 8 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 8 zijn over 2022 ook de afgerekende voorschotten verantwoord in de voortgangsrapportage. Wij hebben de afgerekende voorschotten vervolgens opgenomen in onze controle.

De werkzaamheden zien, conform de Uitgangspuntennotitie, op de beheersing en het beheer in geheel 2022.

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.
II. De beheersing en het beheer van het programma.
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 8 opgenomen financiële en niet-financiële informatie.

V. De getrouwheid en rechtmatigheid van de in de VGR 8 opgenomen financiële verantwoording 2022 bestaande uit de aangegane verplichtingen, de verrichte uitgaven, de ontvangsten en de afgerekende voorschotten.

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 2022 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 wij hebben geconstateerd dat 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 8 opgenomen overzichten met historische financiële informatie over de aangegane verplichtingen, de gerealiseerde uitgaven, de gerealiseerde ontvangsten en de afgerekende voorschotten. De betreffende historische financiële overzichten zijn opgenomen in de bijlage van dit accountantsrapport.

2.2 Controleverklaring van de onafhankelijke accountant bij de historische financiële overzichten over de periode 1 januari 2022 tot en met 31 december 2022

Afgegeven ten behoeve van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

A. Verklaring over de in de voortgangsrapportage tweede halfjaar 2022 van het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer opgenomen historische financiële overzichten

Ons oordeel

Wij hebben de historische financiële overzichten die deel uitmaken van de voortgangsrapportage 2022 tweede halfjaar van het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS) van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat gecontroleerd.

De historische financiële overzichten zijn opgenomen in de bijlage van dit accountantsrapport en bestaan uit:
- de in 2022 aangegane verplichtingen (tabel 2.4);
- de in 2022 gerealiseerde uitgaven (tabel 2.5);
- de in 2022 gerealiseerde ontvangsten (tabel 2.6);
- de in 2022 afgerekende voorschotten (tabel 2.7).

Naar ons oordeel geven deze historische financiële overzichten een getrouw beeld van de aangegane verplichtingen, de gerealiseerde uitgaven en de gerealiseerde ontvangsten over 2022 in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016, de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2023, en de Regeling Grote Projecten.
Voorts zijn wij van oordeel dat de in de historische financiële overzichten opgenomen aangegane verplichtingen, gerealiseerde uitgaven, gerealiseerde ontvangsten en afgerekende voorschotten over 2022 voldoen aan de eis van comptabele rechtmatigheid als bedoeld in de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2023.

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 gerealiseerde ontvangsten over 2022 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 2023 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, gerealiseerde ontvangsten en afgerekende voorschotten over 2022.
De Staatssecretaris is 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 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 historische financiële overzichten opgenomen aangegane verplichtingen, gerealiseerde uitgaven, gerealiseerde ontvangsten en afgerekende voorschotten over 2022 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, 30 maart 2023

Auditdienst Rijk

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.
II. De beheersing en het beheer van het programma.
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 8 opgenomen financiële en niet-financiële informatie.

3.2 De governance van het programma

IenW heeft het 'Beheerskader PHS IenW', waarin de opzet van de governance is beschreven, in 2022 geactualiseerd. Wij hebben het concept van de aanpassing van het Beheerskader becommentarieerd. Onze opmerkingen zijn in de definitieve versie meegenomen.

De projectbegeleidersrol, die bij IenW is ingericht, is uitgewerkt in de 'Werkbeschrijving Projectbegeleider IenW'. Deze werkbeschrijving is eind 2022 geactualiseerd. Wij hebben concepten van de aanpassing van de werkbeschrijving becommentarieerd. Onze opmerkingen zijn in de definitieve versie meegenomen. Wij zullen in 2023 onderzoeken of conform de aangepaste werkbeschrijving wordt gewerkt.

Binnen IenW geldt als kaderstelling voor grote projecten het Governancemodel Grote Projecten en het Beheersmodel Grote Projecten. Deze kaderstelling stamt uit 2014 respectievelijk 2016. Het is aan te bevelen om deze kaderstelling tegen het licht te houden en waar nodig te actualiseren.

3.3 De beheersing en het beheer van het programma

Realisatiefase

Er komen steeds meer PHS-projecten in de realisatiefase. Het is van belang te onderzoeken welke invloed dit heeft op de inrichting van de governance en de programmabeheersing van het programma PHS en vervolgens te bepalen welke eventuele aanpassingen daarin nodig zijn.

Programmakaders ProRail

Wij hebben vastgesteld dat de communicatie over PHS-programmakaders vanuit het programmabureau van ProRail naar de projecten, na de jaarlijkse actualisatie, kan worden verbeterd. Dit geldt met name voor de kaderstelling voor het configuratiemanagement en de kaderstelling voor het kwaliteitsmanagement. Hierbij zou dan ook ingegaan kunnen worden op de onderdelen van de kaders die met name van belang zijn voor het projectniveau.

Voor de projecten is het niet altijd helder welke onderdelen van de kaders voor het projectniveau en welke voor het programmaniveau gelden.

In de PHS-programmakaders zou ook meer expliciet kunnen worden gemaakt welke delen verplicht zijn om na te leven door de projecten en welke delen meer het karakter van een handreiking hebben.

Wij adviseren om bij de jaarlijkse actualisatie van de PHS-programmakaders aan deze twee elementen aandacht te besteden en daar de projecten bij te betrekken. Verder adviseren wij om, na de jaarlijkse actualisatie, alle PHS-programmakaders op een eenduidige en actieve wijze naar de projecten te communiceren.

Bij de projecten wordt overigens primair gewerkt met de algemene ProRail kaders. De PHS-programmakaders worden door de projecten beschouwd als aanvullende kaders, die voor de projecten van toepassing zijn omdat zij onderdeel zijn van het programma PHS.

Het uitgangspunt van de kaderstelling door het programmabureau is het principe 'comply of explain'. Het blijkt in de praktijk dat bij afwijkingen van een kader niet altijd een overzicht wordt bijgehouden van de reden van afwijken ('explain').

Randvoorwaardelijke projecten buiten PHS scope

Voor het bereiken van de programmadoelstellingen is de uitvoering van een aantal projecten buiten de scope van PHS noodzakelijk. Deze randvoorwaardelijke projecten vallen niet onder sturing van het programma PHS waardoor er vanuit de PHS-programmaorganisatie geen directe grip op deze projecten bestaat. De randvoorwaardelijke projecten 'voelen' ook niet altijd het belang om te rapporteren aan het PHS-programmabureau. Dit kan worden veroorzaakt door de afstand tussen de betreffende projecten en het programmabureau en door de verschillende doelen die worden nagestreefd.

Wij adviseren om de beïnvloedingsmogelijkheden van de randvoorwaardelijke projecten in beeld te brengen en een goede balans te vinden in de sturing van deze projecten. In het meest kritische geval zou (een deel van) een randvoorwaardelijk project in de scope van PHS kunnen worden opgenomen.

Handmatige verwerking van gegevens

Wat betreft het tot stand komen van informatie met betrekking tot de planning, het configuratiemanagement en financiën worden gegevens voor een deel handmatig verwerkt. Bij de planning is dat bijvoorbeeld een excelsheet dat door de projecten handmatig wordt gevuld. Daarnaast is er een planningssysteem (Primavera) aanwezig. Bij het configuratiemanagement wordt er gewerkt met een configuratiematrix in Excel en wordt het systeem ProLink verder doorontwikkeld.

Voor het vermijden van fouten en ter voorkoming van (inefficiënte) dubbele administraties is het van belang om voor rapportagedoeleinden zo veel mogelijk gebruik te maken van de bestaande systemen. De PHS-programmaorganisatie heeft deze koers reeds ingezet.

Verder wordt er voor PHS reeds gewerkt met een dashboard dat wordt gevoed vanuit bronbestanden. Sommige functionaliteiten van het dashboard moeten nog worden ontwikkeld. Het dashboard wordt vooralsnog alleen gebruikt op programmaniveau.

Onderzochte projecten

Wij hebben in ons onderzoek een drietal projecten van het programma PHS betrokken en de projectbeheersing daarvan onderzocht. Wat omvang betreft betroffen de onderzochte projecten een groot project, een middelgroot project en een klein project. Hierna geven wij onze bevindingen weer:

- In principe wordt bij de projecten het Integraal Projectmanagement Model toegepast. Er zijn geen vastomlijnde kaders die beschrijven hoe de rollen er exact uitzien. De precieze afbakening van de rollen is daardoor niet geheel duidelijk.
- Er is niet altijd een afzonderlijke functie van manager projectbeheersing in het projectteam ingesteld. De wijze van invulling van de betreffende taken wordt dan

door het projectteam bepaald. Het zou goed zijn om hier vanuit het programma handreikingen voor te geven.

- De projecten hanteren hun eigen audit-/toetsplanning. Van belang is om deze planningen te betrekken bij de auditplanning van het programmabureau om het auditinstrument zo efficiënt mogelijk in te vullen binnen het gehele programma.
- De werkwijze hoe wordt omgegaan met onttrekkingen en toevoegingen aan de post onvoorzien verschilt per project. Dit geldt ook voor de vastleggingen. Om dit meer te stroomlijnen zou een instructie met minimale eisen vanuit het programmabureau op zijn plaats zijn.
- De invulling van de rol van projectbegeleider vanuit IenW blijkt in de realisatiefase van een project niet geheel duidelijk. Geadviseerd wordt om deze rol te verduidelijken.
- Bij projecten vinden zogenaamde collegiale toetsen plaats. Van deze toetsen wordt doorgaans niets of weinig vastgelegd. Het is van belang om in ieder geval de belangrijkste leerpunten vast te leggen en te delen binnen het programma.

3.4 Het financieel beheer

3.4.1 Uitvoering subsidieregeling

In de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie wordt de programma-uitvoering door ProRail gefinancierd met subsidies van IenW. Met ingang van 2021 is het voorschotritme naar twee keer per jaar gegaan in plaats van drie keer per jaar. In ons vorige rapport hebben wij aangegeven een verhoogd risico te zien van een te hoge of onjuiste bevoorschotting vanwege de langere periode die nu tussen de bepaling van het te betalen voorschot en het verrekenmoment van het voorschot zit.
Eind 2022 heeft IenW de Werkbeschrijving Projectbegeleider IenW geactualiseerd. Hierin is opgenomen dat in het kader van de aanvraag tot bevoorschotting (in beginsel 2 keer per jaar) een gesprek op programmaniveau plaatsvindt over de afrekening en bevoorschotting tussen de manager programmabeheersing PHS van ProRail en de programmamanager PHS van IenW. De bevindingen van het gesprek worden per mail vastgelegd. Bij substantiële verschillen tussen het voorschot en de afrekening van de afgelopen periode worden de oorzaken besproken, geanalyseerd en vastgelegd. Bij oorzaken die een structureel karakter hebben worden zo mogelijk ook verbetermaatregelen afgesproken. Wij zullen in 2023 onderzoeken of conform de werkbeschrijving wordt gewerkt.

In ons vorige rapport hebben wij IenW geadviseerd om een generiek (niet alleen voor PHS-projecten) sanctiebeleid uit te werken hoe IenW omgaat met niet goedkeurende controleverklaringen bij financiële verantwoordingen van ProRail-projecten. Dit sanctiebeleid kan vervolgens worden afgestemd met ProRail en in voorkomende gevallen worden toegepast.
IenW heeft in 2022 de uitwerking van een sanctiebeleid ter hand genomen maar nog niet afgerond. De afronding hiervan is voorzien in 2023.

3.4.2 De omvang en het beheer van de post onvoorzien

Binnen de PHS-projecten is er sprake van een post onvoorzien. Daarnaast is er sprake van een risicodossier op programmaniveau met endogene en exogene programmarisico's. Dekking van de endogene risico’s op programmaniveau is begrepen in het onvoorzien van de projecten. Voor de exogene programmarisico’s is binnen het programma PHS geen budgettaire dekking opgenomen. Er is wel sprake van een risicoreservering binnen het Mobiliteitsfonds van € 250 mln. Afhankelijk van besluitvorming kan deze risicoreservering worden ingezet om een deel van het potentieel tekort en/of exogene programmarisico’s te dekken.

In paragraaf 2.4 van de voortgangsrapportage wordt melding gemaakt van de werkwijze die IenW volgt bij het vermelden van onttrekkingen aan de post onvoorzien. IenW sluit hierbij aan bij bestaande werkwijzen binnen de aansturing van projecten tussen IenW en ProRail.

Het mandaat voor de onttrekkingen en toevoegingen aan de post onvoorzien ligt op drie niveaus: IenW-niveau (> € 5 mln), programmaniveau bij ProRail (tussen € 2 en € 5 mln) en projectniveau bij ProRail (< € 2 mln). Er wordt een minimumgrens van € 5 mln. excl. BTW gehanteerd voor vermelding in de voortgangsrapportage.

Zoals blijkt uit VGR 8 is er in de verslagperiode één onttrekking aan de post onvoorzien gedaan groter dan € 5 mln. In de verslagperiode van VGR 7 is er geen onttrekking groter dan € 5 mln. geweest.
Het totaal van de post onvoorzien is volgens IenW en ProRail op dit moment van voldoende omvang om de benoemde en onbenoemde endogene risico's op te kunnen vangen.

In ons vorige rapport hebben wij opgemerkt dat de wijze waarop de post onvoorzien wordt beheerd was vastgelegd in meerdere documenten met diverse (door)verwijzingen en daardoor ondoorzichtig was. Het programmabureau heeft daarop in 2022 de werkwijze met betrekking tot de post onvoorzien geïntegreerd beschreven in het Kader Financiële beheersing PHS. Deze werkwijze heeft betrekking op onttrekkingen en toevoegingen boven € 2 mln. Onder deze grens kunnen de projecten zelf beschikken over de post onvoorzien. De projecten hanteren daarvoor een eigen werkwijze.

3.4.3 Het budgetbeheer

Het in VGR 8 opgenomen budget komt overeen met het projectenoverzicht in de Najaarsnota 2022. In Bijlage C, tabel C2, van VGR 8 wordt de financiële aansluiting tussen de VGR en de 2e suppletoire begroting 2022 weergegeven.
In bijlage B van VGR 8 worden de budgetmutaties vanaf de basisrapportage vermeld.

3.5 De kwaliteit en volledigheid van de in de VGR 8 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 8.

- Wij hebben vastgesteld dat de in de RGP en in de Uitgangspuntennotitie gevraagde financiële en niet-financiële informatie in VGR 8 is opgenomen.
- Wij hebben vastgesteld dat de in de VGR 8 opgenomen niet-financiële informatie niet strijdig is met de daarin opgenomen financiële informatie.
- In de voortgangsrapportages is tot dusver opgenomen dat de einddatum van het programma 2029 is. Inmiddels reikt de actuele planning van een aantal projecten tot na 2029. Op een gegeven moment zou er niet verder sprake kunnen zijn van een programma(organisatie) maar van een enkel resterend project met bijbehorende planning.
- In paragraaf 3.2 van de voortgangsrapportage wordt gerapporteerd over het kwaliteitsmanagement. De rapportage richt zich met name op de inrichting van het kwaliteitsmanagement en niet zozeer op het functioneren van het kwaliteitsmanagement. Wij adviseren om voortaan meer in te gaan op uitkomsten en aanbevelingen van audits en toetsingen die hebben plaatsgevonden.

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.
Met uitzondering van de tabellen 2.4 tot en met 2.7 in de voortgangsrapportage wordt geen zekerheid verschaft omdat er geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht is uitgevoerd.

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 8 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.

5 Ondertekening

Den Haag, 30 maart 2023

Auditdienst Rijk

Bijlage: Financiële overzichten VGR 8 PHS

Tabel 2.4: Aangegane verplichtingen t/m 31 december 2022

x € 1000, incl. btw	t/m 2021	In 2022	Totaal
Planuitwerking en verkenning	**269.134**	**11.150**	**280.284**
Projectkosten IenW	5.215	0	5.215
Planuitwerking en verkenning	263.919	11.150	275.069
Realisatie	**2.532.621**	**367.576**	**2.900.198**
Alkmaar – Amsterdam	10.156	16.395	26.551
Amsterdam – Eindhoven	974.329	48.376	1.022.706
Breda – Eindhoven	87.359	3.103	90.462
Den Haag – Breda	363.963	11.246	375.209
Goederen Zuid-Nederland	650.460	30.958	681.418
SAAL	47.946	16.423	64.369
Schiphol - Utrecht – Nijmegen	340.788	160.570	501.358
TEV	26.985	75.585	102.570
Overige maatregelen	19.238	4.428	23.666
Programmakosten ProRail	11.397	492	11.889
Totaal aangegane programma verplichtingen	**2.801.755**	**378.727**	**3.180.483**

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.

Tabel 2.5: Gerealiseerde uitgaven t/m 31 december 2022

x € 1000, incl. btw	t/m 2021	2022	Totaal
Planuitwerking en verkenning	**256.497**	**7.685**	**264.182**
Projectkosten IenW	5.215	0	5.215
Planuitwerking en verkenning	251.282	7.685	258.966
Realisatie	**775.443**	**245.019**	**1.020.462**
Alkmaar - Amsterdam	5.603	1.278	6.882
Amsterdam - Eindhoven	217.660	85.092	302.752
Breda - Eindhoven	27.238	12.878	40.116
Den Haag - Breda	146.098	73.377	219.475
Goederen Zuid-Nederland	42.105	17.619	59.724
SAAL	44.672	2.394	47.066
Schiphol - Utrecht - Nijmegen	275.602	35.809	311.410
TEV	7.716	12.921	20.638
Overige maatregelen	6.882	1.260	8.141
Programmakosten ProRail	1.866	2.391	4.257
Totaal uitgaven programma	**1.031.940**	**252.704**	**1.284.643**
Gerealiseerde administratieve ontvangsten	47.487[1]	15.578	63.065
Uitgaven begroting	**1.079.427**	**268.282**	**1.347.708**

[1] Per abuis is in vorige Voortgangsrapportages (6 en 7) de 431 twee maal in de administratieve ontvangsten meegenomen. Dit is in deze voortgangsrapportage gecorrigeerd.

Uitgaven ten behoeve van PHS, uitgedrukt in het prijspeil van het jaar dat de uitgaven zijn gedaan. De gerealiseerde administratieve ontvangsten bestaan uit de terugontvangen voorschotten en de negatieve uitgaven. De som der delen kan afwijken van het totaal door afrondingen.

Tabel 2.6: Gerealiseerde ontvangsten t/m 31 december 2022

x € 1000, incl. btw	**t/m 2021**	**2022**	**Totaal**
Amsterdam - Eindhoven	3.717	0	3.717
Totaal ontvangsten programma	**3.717**	**0**	**3.717**
Gerealiseerde administratieve ontvangsten	47.487[2]	15.578	63.065
Ontvangsten begroting	**51.204**	**15.578**	**66.782**

Ontvangsten ten behoeve van PHS uitgedrukt in het prijspeil van het jaar van ontvangsten. De gerealiseerde administratieve ontvangsten bestaan uit de terugontvangen voorschotten en de negatieve uitgaven.

Tabel 2.7: Voorschotten t/m 31 december 2022

x € 1 mln. incl. btw	**Stand van de voorschotten per 1-1-2022**	**Verleende voorschotten in 2022**	**Afgerekende voorschotten in 2022**	**Stand van de voorschotten per 31-12-2022**
17.10.01 Realisatiefase	181,6	245,6	178,6	248,7
17.10.02 Verkenning en planuitwerking	12,2	7,7	11,9	8,0
Totaal IF	**193,8**	**253,3**	**190,4**	**256,7**

[2] Per abuis is in vorige Voortgangsrapportages (6 en 7) de 431 twee maal in de administratieve ontvangsten meegenomen. Dit is in deze voortgangsrapportage gecorrigeerd.

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