



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Accountantsrapport bij Voortgangsrapportage tweede helft 2021 Programma Hoogfrequent Spoorvervoer

Colofon

Titel	Accountantsrapport bij Voortgangsrapportage tweede helft 2021 Programma Hoogfrequent Spoorvervoer
Uitgebracht aan	Tweede Kamer der Staten-Generaal
Datum	8 april 2022
Kenmerk	2022-0000118488

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	<i>Overeengekomen en uitgevoerde werkzaamheden</i>	5
1.3.2	<i>Rapportage</i>	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 2021 TOT EN MET 31 DECEMBER 2021	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 BINNEN IENW EN BINNEN PRORAIL	11
3.4	HET FINANCIËEL BEHEER	12
3.4.1	<i>Uitvoering subsidieregeling</i>	12
3.4.2	<i>De omvang en het beheer van de post onvoorzien</i>	12
3.4.3	<i>Het budgetbeheer</i>	13
3.5	DE KWALITEIT EN VOLLEDIGHEID VAN DE IN DE VGR 6 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 6 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 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. Ca 80% van het PHS budget is in realisatie. Een beperkt aantal projecten heeft de realisatiefase reeds doorlopen. Afronding van het programma PHS is voorzien in 2029 maar de productstap volledige 5^e en 6^e Intercity tussen Alkmaar - Amsterdam Centraal en 5^e en 6^e Sprinter Uitgeest - Amsterdam Centraal kan doorschuiven tot 2036, dit vanwege afhankelijkheid van onder meer Zuidasdok.

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). 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 2021 bij zowel ProRail als het ministerie van IenW.

Bij ProRail, waar het grootste deel van de werkzaamheden voor PHS plaatsvindt, richten 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 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 tweede helft 2021 PHS (verder VGR 6).

Daarnaast heeft de ADR de getrouwheid en rechtmatigheid gecontroleerd van de in de VGR 6 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 6 zijn over 2021 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 het beheer en de beheersing in geheel 2021.

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 6 opgenomen financiële en niet-financiële informatie.
- V. De getrouwheid en rechtmatigheid van de in de VGR 6 opgenomen financiële verantwoording 2021 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 2021 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 6 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 2021 tot en met 31 december 2021**

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

A. Verklaring over de in de voortgangsrapportage tweede halfjaar 2021 van het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer opgenomen historische financiële overzichten

Ons oordeel

Wij hebben de historische financiële overzichten die deel uitmaken van de voortgangsrapportage 2021 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 2021 aangegane verplichtingen (tabel 2.4);
- de in 2021 gerealiseerde uitgaven (tabel 2.5);
- de in 2021 gerealiseerde ontvangsten (tabel 2.6);
- de in 2021 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 2021 in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016, de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2022, 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 2021 voldoen aan de eis van comptabele rechtmatigheid als bedoeld in de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2022.

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 2021 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 2022 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 2021.

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 2021 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, 8 april 2022

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, 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 6 opgenomen financiële en niet-financiële informatie.

3.2 De governance van het programma

IenW beschikt over een 'Beheerskader PHS IenW' waarin de opzet van de governance is beschreven. Het definitieve kader dateert van 29 maart 2019. IenW is voornemens dit kader in 2022 te actualiseren.

De projectbegeleiders bij IenW vervullen namens IenW het dagelijkse opdrachtgeverschap voor de projecten naar ProRail als opdrachtnemer. De projectbegeleiders hebben hiervoor contact met de desbetreffende projectmanagers van ProRail.

Beoordelingen door projectbegeleiders bij IenW worden niet in alle gevallen vastgelegd bij de beoordeling van de coridorrapportages en de halfjaarrapportages van ProRail.

De projectbegeleidersrol is uitgewerkt in de 'Werkbeschrijving Projectbegeleider IenW'. Deze werkbeschrijving is in maart 2021 door ons becommentarieerd. In ons voorgaande accountantsrapport hebben wij aanbevolen om onze opmerkingen en aanbevelingen mee te nemen in de evaluatie en bijstelling van de werkbeschrijving. De werkbeschrijving voor de projectbegeleiders is in 2021 nog niet aangepast. Het risico daarvan is dat de rol van de projectbegeleider niet eenduidig wordt uitgevoerd hetgeen mogelijk tot kwaliteitsverschillen leidt bij de invulling van het dagelijks opdrachtgeverschap. De projectbegeleiders geven hieraan hun eigen invulling op basis van hun kennis en ervaring en leggen daarbij ook hun eigen accenten.

De belangrijkste aandachtspunten voor het actualiseren van deze werkbeschrijving zijn volgens ons:

- Het beschrijven van de verantwoordelijkheid (adviserend, ondersteunend, informierend, eindverantwoordelijk) en beslissingsbevoegdheid van de projectbegeleider bij elk van de uit te voeren beheershandelingen.
- Het aangeven welke beheerselementen (bijvoorbeeld rapportages) de projectbegeleiders moeten beoordelen en wat daarbij de standaard beoordelingscriteria zijn. Dit voor het borgen van de eenduidigheid en het verder borgen van de kwaliteit van de beoordelingen.
- Het bij elk van de beheerselementen aangeven hoe de projectbegeleider het resultaat van de beoordelingen moet vastleggen en hoe de projectbegeleider vaststelt dat het commentaar toereikend is verwerkt.
- In de werkbeschrijving is aangegeven dat 'voor juistheid van facturering wordt uitgegaan van het kwaliteitsmanagement van ProRail, binnen PHS en binnen de

lijnorganisatie, en van de controle door de ProRail-accountant'. Van belang is om aan te geven hoe IenW vaststelt dat zij hierop kan steunen.

Wij adviseren dan ook om de werkbeschrijving alsnog te actualiseren en daarbij helderheid te verschaffen over de inhoud van de projectbegeleidersrol, zodat deze op een eenduidige manier kan worden ingevuld.

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

Planning

In 2021 is een externe toets uitgevoerd naar de planningssystematiek van PHS. De aanbevelingen hiervan zijn opgenomen in het verbeterregister van PHS. Aan de hand van dit register wordt de realisatie van de verbeteringen gemonitord. In paragraaf 3.2 van de voortgangsrapportage zijn de belangrijkste resultaten van de uitgevoerde toets vermeld.

Ramingen

Wanneer een project verschuift in de tijd is het van belang om na te gaan wat daarvan de financiële effecten zijn. Wij hebben geconstateerd dat bij planningswijzigingen de doorrekeningen naar de geraamde bedragen niet in alle gevallen expliciet zichtbaar zijn gemaakt.

Wij adviseren om dit wel te doen, zodat navolgbaar is in hoeverre planningswijzigingen tot hogere dan wel lagere kosten leiden of tot eerdere dan wel latere betalingen.

Kwaliteitsbewaking

In het programma neemt kwaliteitsbewaking een belangrijke plaats in. Er is een nieuwe versie van het document 'Kader en handreiking kwaliteitsmanagement PHS' opgesteld.

Voor 2021 is een auditplan opgesteld. Het advies in ons vorige rapport, om het auditplan (de interne toetsplanning) te baseren op een expliciete risicoanalyse, is opgevolgd.

De interne toetsplanning, die bestaat uit diverse soorten toetsen, is in 2021 grotendeels uitgevoerd. ProRail houdt de bevindingen, aanbevelingen en tekortkomingen bij in een verbeterregister. Deze worden in dit register afgesloten zodra is gebleken dat met de getroffen verbetermaatregelen het beoogde effect is bereikt. In het verbeterregister is ook de planning en realisatie van de opvolging van de aanbevelingen opgenomen.

In de interne toetsplanning van ProRail voor 2021 zijn zowel de toetsen/audits/second opinions voor IenW als van ProRail opgenomen. Ons valt op dat er beperkt over de uitgevoerde audits wordt gecommuniceerd. Ook is er geen structureel auditoverleg ter bespreking van de auditresultaten en de leerpunten die daaruit zijn te trekken.

Wij adviseren om periodiek (bijvoorbeeld per kwartaal) in het Programma Beheersing Overleg (PBO) (of anderszins) de voortgang van de uitvoering van de toetsplanning en de resultaten van de uitgevoerde toetsen/audits te bespreken.

Omgevingsmanagement

PHS heeft een aanvullende paragraaf over de invulling van het omgevingsmanagement opgesteld voor het 'Programmaplan PHS Governance en organisatie'. Hierin is vermeld dat het reguliere omgevingsmanagement is belegd bij de projecten (conform richtlijnen communicatie en stakeholdermanagement ProRail). De kaders voor omgevingsmanagement op projectniveau zijn vervat in de generieke kaders (het kernproces van ProRail). Daarin wordt ook ingegaan op het domein 'omgeving'.

Hiermee heeft PHS invulling gegeven aan onze aanbeveling om een overkoepelend document op te stellen waarin het omgevingsmanagement in samenhang met alle relevante actoren en beheersdocumenten wordt beschreven.

PHS heeft in 2021 ook het document 'Raakvlakprojecten binnen PHS' opgesteld. Hierin wordt de invulling van het raakvlakmanagement bij PHS uitgelegd.

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. Wij voorzien een verhoogd risico 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.

Om dit risico af te dekken is het van 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. Wij hebben hierover in voorgaande accountantsrapporten ook opmerkingen gemaakt. Het programmamanagement PHS bij IenW is bezig met de uitwerking van een werkwijze hiervoor.

IenW ontvangt jaarlijks een controleverklaring op projectniveau van de externe accountant van ProRail over het afgelopen jaar, zo ook voor de projecten van PHS. In 2021 is voor één project (Spoorweb) een niet goedkeurende verklaring afgegeven. De in de declaratie opgenomen interne uren over de periode 1 januari 2018 tot en met 31 december 2019 ad € 2,4 miljoen (incl. BTW), zijn niet periodiek en niet tijdig gecontroleerd en geautoriseerd. Autorisatie heeft pas na afronding van het project plaatsgevonden. Het is niet mogelijk gebleken om op andere wijze vast te stellen dat de geautoriseerde uren juist zijn en betrekking hebben op het betreffende project. Bij de vaststelling van de subsidie en de afwikkeling van de voorschotten op dit project heeft IenW weliswaar aandacht gevraagd om dit binnen ProRail te verbeteren, maar er zijn door IenW geen verdere maatregelen genomen.

Wij adviseren IenW om een generiek (niet alleen voor PHS projecten) sanctiebeleid uit te werken hoe IenW omgaat met niet goedkeurende controleverklaringen bij financiële verantwoordingen, dit beleid af te stemmen met ProRail en toe te passen bij de afwikkeling.

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 uit 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.

Volgens mededeling van IenW zijn er in 2021 geen onttrekkingen en toevoegingen aan onvoorzien geweest groter dan € 5 mln. ProRail heeft aangegeven dat er in 2021 één onttrekking aan onvoorzien tussen € 2 en € 5 mln heeft plaatsgevonden en dat er geen toevoegingen op dit niveau zijn 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.

De wijze waarop de post onvoorzien wordt beheerd is vastgelegd in meerdere documenten met diverse (door)verwijzingen en is daardoor naar onze mening ondoorzichtig.

Wij adviseren dan ook om dit te verduidelijken - zodat er een helder overzicht ontstaat van de stappen die nodig zijn voor het onttrekken en toevoegen aan de post onvoorzien – en om daarbij per stap de daarvoor verantwoordelijke functionaris met diens mandaat aan te geven.

3.4.3 *Het budgetbeheer*

De in de VGR 6 opgenomen budgetten sluiten aan op de begroting. Daarbij worden budgetmutaties in de tekst en in tabel C.1 van bijlage C toegelicht.

Er is sprake van een dalend potentieel tekort. Aangegeven wordt dat mogelijk in deze kabinetsperiode een keuze nodig zal zijn tussen dekking van het potentieel tekort en/of bijstelling van de PHS-doelstelling.

3.5 De kwaliteit en volledigheid van de in de VGR 6 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 6 is opgenomen.
- Wij hebben vastgesteld dat de in de VGR 6 opgenomen niet-financiële informatie niet strijdig is met de daarin opgenomen financiële informatie.
- In ons vorige rapport hebben wij vermeld dat mutaties in het budget niet expliciet werden bijgehouden in de voortgangsrapportages. Vanaf VGR 5 worden de mutaties nu bijgehouden in een bijlage van de VGR.

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 6 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, 8 april 2022

Auditdienst Rijk

Bijlage: Financiële overzichten VGR 6 PHS

Tabel 2.4: Aangegane verplichtingen t/m 31 december 2021

x € 1000, incl. btw	t/m 2020	in 2021	Totaal
Planuitwerking en verkenning	256.416	12.719	269.134
Projectkosten IenW	5.169	47	5.215
Planuitwerking en verkenning	251.247	12.672	263.919
Realisatie	1.448.395	1.084.226	2.532.621
Alkmaar – Amsterdam	9.922	234	10.156
Amsterdam – Eindhoven	338.054	636.275	974.329
Breda – Eindhoven	44.954	42.405	87.359
Den Haag – Breda	356.318	7.645	363.963
Goederen Zuid-Nederland	259.555	390.905	650.460
SAAL	64.785	-16.838	47.946
Schiphol - Utrecht – Nijmegen	330.638	10.150	340.788
TEV	25.228	1.756	26.985
Overige maatregelen	18.941	297	19.238
Programmakosten ProRail	0	11.397	11.397
Totaal aangegane programma verplichtingen	1.704.811	1.096.945	2.801.755

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 2021

x € 1000, incl. btw	t/m 2020	2021	Totaal
Planuitwerking en verkenning	244.219	12.278	256.497
Projectkosten IenW	5.169	46	5.215
Planuitwerking en verkenning	239.050	12.231	251.282
Realisatie	593.826	181.617	775.443
Alkmaar - Amsterdam	0	5.603	5.603
Amsterdam - Eindhoven	140.683	76.977	217.660
Breda - Eindhoven	17.330	9.908	27.238
Den Haag - Breda	95.736	50.362	146.098
Goederen Zuid-Nederland	27.625	14.480	42.105
SAAL	40.067	4.605	44.672
Schiphol - Utrecht - Nijmegen	265.252	10.349	275.602
TEV	829	6.887	7.716
Overige maatregelen	6.303	579	6.882
Programmakosten ProRail	0	1.866	1.866
Totaal uitgaven programma	838.045	193.895	1.031.940
Terugontvangen voorschotten	36.523	10.964	47.487
Uitgaven NJN, art 17.10	874.568	204.858	1.079.427

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

Tabel 2.6: Gerealiseerde ontvangsten t/m 31 december 2021

x € 1000, incl. btw	t/m 2020	2021	Totaal
Amsterdam - Eindhoven	3.717	0	3.717
Totaal ontvangsten programma	3.717	0	3.717
Terugontvangen voorschotten	36.523	10.964	47.487
Ontvangsten	40.240	10.964	51.204

Ontvangsten ten behoeve van PHS uitgedrukt in het prijspeil van het jaar van ontvangsten. De terugontvangen voorschotten zijn inclusief negatieve ontvangsten.

Tabel 2.7: Voorschotten t/m 31 december 2021

x € 1000, incl. btw	Stand van de voorschotten per 1-1-2021	Verleende voorschotten	Afgerekende voorschotten	Stand van de voorschotten per 31-12-2021
17.10.01 Realisatiefase	192,4	181,6	192,4	181,6
17.10.02 Verkenning en planuitwerking	22,6	12,2	22,6	12,2
Totaal IF	215,0	193,8	215,0	193,8

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