



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Accountantsrapport bij Voortgangsrapportage 17 Hoogwaterbeschermingsprogramma 2

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Colofon

Titel	Voortgangsrapportage 17 Hoogwaterbeschermingsprogramma 2
Uitgebracht aan	Tweede Kamer der Staten-Generaal
Datum	17 april 2020
Kenmerk	2020-0000065619

Inhoud

1	Inleiding	5
2	De in de voortgangsrapportage 17 verantwoorde verplichtingen, uitgaven en ontvangsten	6
2.1	Controleverklaring	6
3	De volledigheid en de totstandkoming van de in de voortgangsrapportage opgenomen informatie en de beheersing en het beheer van het project	9
3.1	Inleiding	9
3.2	Criteria	9
3.3	Samenvatting van de verrichte werkzaamheden	10
3.4	Conclusies	11
3.4.1	De volledigheid van de informatie	11
3.4.2	De totstandkoming van de informatie	11
3.4.3	De beheersing en het beheer van het project	12

Voorwoord

In de Regeling Grote Projecten, die geldt vanaf 23-02-2017, wordt in het kader van de voortgangsrapportage een oordeel gevraagd over een aantal nader benoemde aspecten. In relatie tot de geldende beroepsregels voor accountants leidt dit zo veel mogelijk tot een assurance-opdracht. Op grond van de beroepsregels hebben wij de opdracht tweeledig verdeeld en rapporteren wij als volgt:

- verantwoording van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten: controleverklaring (met onderliggende bevindingen);
- volledigheid en totstandkomingsproces van de informatie in de voortgangsrapportage 17 en de toereikendheid van de beheersing en het beheer van het project: assurancerapport met conclusies (met onderliggende bevindingen);

In hoofdstuk 2 is de controleverklaring bij de financiële overzichten opgenomen.

In hoofdstuk 3 zijn conclusies geformuleerd die betrekking hebben op de volledigheid van de financiële en niet-financiële informatie in de voortgangsrapportage, het proces van totstandkoming van de toekomstgerichte financiële informatie en van de niet-financiële informatie en de beheersing en het beheer van het project.

1 Inleiding

Opdracht

Het project Hoogwaterbeschermingsprogramma 2 is door de Tweede Kamer der Staten-Generaal op 22 maart 2011 als groot project aangewezen. In het kader van de Regeling Grote Projecten dient bij de voortgangsrapportage periodiek een accountantsrapport gevoegd te worden met een oordeel over de:

- beheersing en het beheer van het project, waaronder begrepen de toereikendheid van de projectorganisatie, de kwaliteit van de bestuurlijke informatievoorziening, de werking van de administratieve organisatie en de werking van het systeem van interne controle;
- kwaliteit en volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie.

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW).

Beschrijving van het object van onderzoek

Wij hebben de voortgangsrapportage 17 met als peildatum 31 december 2019, die als bijlage bij dit rapport is gevoegd, onderzocht. Deze voortgangsrapportage is opgesteld onder de verantwoordelijkheid van de minister van IenW. Het is onze verantwoordelijkheid om:

- een controleverklaring af te geven met betrekking tot de in de voortgangsrapportage verantwoorde verplichtingen, uitgaven en ontvangsten (financiële overzichten) over de periode 1 januari 2019 tot en met 31 december 2019;
- conclusies te formuleren over:
 - de volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële informatie in relatie tot de eisen gesteld in respectievelijk artikel 12 van de Regeling Grote Projecten;
 - de volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen niet-financiële informatie in relatie tot de eisen gesteld in respectievelijk artikel 12 van de Regeling Grote Projecten;
 - het proces van totstandkoming (ordelijk, controleerbaar en deugdelijk) van de in de voortgangsrapportage opgenomen toekomstgerichte financiële informatie;
 - het proces van totstandkoming (ordelijk, controleerbaar en deugdelijk) van de in de voortgangsrapportage opgenomen niet-financiële informatie;
 - de beheersing en het beheer van het project.

Openbaarmaking

Dit rapport heeft betrekking op de al aan de Tweede Kamer aangeboden voortgangsrapportage 17 van het Hoogwaterbeschermingsprogramma 2. De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.

2 De in de voortgangsrapportage 17 verantwoorde verplichtingen, uitgaven en ontvangsten

2.1 Controleverklaring

CONTROLEVERKLARING VAN DE ONAFHANKELIJKE ACCOUNTANT

Afgegeven ten behoeve van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Verklaring betreffende de in voortgangsrapportage 17 Hoogwaterbeschermingsprogramma 2 opgenomen financiële overzichten

Ons oordeel met beperking betreffende de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële verantwoording

Wij hebben de financiële verantwoording over de periode 1 januari 2019 tot en met 31 december 2019 van Hoogwaterbeschermingsprogramma 2 gecontroleerd. Deze financiële verantwoording bestaat uit de tabellen 10, 17 en 18, zoals opgenomen in hoofdstuk 6 Financiën van voortgangsrapportage 17.

Naar ons oordeel geeft de financiële verantwoording een getrouw beeld van de aangegane verplichtingen, uitgaven en ontvangsten in overeenstemming met de vereisten voor financiële verslaggeving zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016, de daaruit voortvloeiende regelgeving en de Regeling Grote Projecten.

Voorts zijn wij van oordeel dat de in deze financiële verantwoording opgenomen aangegane verplichtingen, uitgaven en ontvangsten, uitgezonderd de gevolgen van de aangelegenheid in de paragraaf "Onderbouwing van ons oordeel met beperking", voldoen aan de eis van comptabele rechtmatigheid als bedoeld in bepaling 5.11 van de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2020.

Onderbouwing van ons oordeel met beperking

Over de periode 1 januari 2019 tot en met 31 december 2019 zijn aanbestedingsregels ten dele niet nageleefd. Het totaalbedrag van aangegane verplichtingen in de periode 1 januari 2019 tot en met 31 december 2019 bedraagt € 18 mln. De onrechtmatige beheershandelingen hebben geleid tot onrechtmatigheden en onzekerheden die de goedkeuringstolerantie van circa € 0,7 mln. voor de aangegane verplichtingen zoals opgenomen in tabel 17 van de voortgangsrapportage 17 van het Hoogwaterbeschermingsprogramma 2 als geheel overschrijden. De omvang van de onrechtmatigheden en onzekerheden bedraagt circa € 1 mln.

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.

Beschrijving van de verantwoordelijkheden met betrekking tot de financiële overzichten

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

De minister is verantwoordelijk voor het opmaken van de financiële overzichten die de uitkomsten van de begrotingsuitvoering 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 2020 en de Regeling Grote Projecten. In dit kader is de minister verantwoordelijk voor een zodanige interne beheersing die de minister 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 geschiktheid van de gebruikte grondslagen voor financiële verslaggeving en het evalueren van de redelijkheid van schattingen door het ministerie en de toelichtingen die daarover bij de financiële overzichten zijn opgenomen;

- het evalueren van de presentatie, structuur en inhoud van de financiële overzichten en de daarbij opgenomen toelichtingen; en
- het evalueren of de financiële overzichten een getrouw beeld geven van de onderliggende transacties en gebeurtenissen.

Wij communiceren met de leiding van het ministerie van IenW 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, 17 april 2020

Auditdienst Rijk

3 De volledigheid en de totstandkoming van de in de voortgangsrapportage opgenomen informatie en de beheersing en het beheer van het project

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn conclusies geformuleerd met betrekking tot de volledigheid van de financiële en niet-financiële informatie in de voortgangsrapportage 17 Hoogwaterbeschermingsprogramma 2 in relatie tot de gestelde eisen in de Regeling Grote Projecten. Dit met betrekking tot het proces van totstandkoming van de toekomstgerichte financiële informatie, het proces van totstandkoming van de niet-financiële informatie en met betrekking tot de beheersing en het beheer van het project.

De minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) is verantwoordelijk voor het opstellen van de voortgangsrapportage 17.

Wij hebben ons onderzoek verricht in overeenstemming met Nederlands recht, waaronder Standaard 3000 "Assurance-opdrachten anders dan opdrachten tot controle en beoordeling van historische financiële informatie" en Standaard 3400 "Onderzoek van toekomstgerichte financiële informatie". Dienovereenkomstig hebben wij ons onderzoek zodanig gepland en uitgevoerd dat een redelijke of beperkte mate van zekerheid is verkregen voor onze conclusies met betrekking tot de door ons onderzochte punten. Een assurance-opdracht omvat onder meer een onderzoek door middel van deelwaarnemingen van relevante gegevens. Wij zijn van mening dat de door ons verkregen assurance-informatie voldoende en geschikt is als basis voor onze conclusies.

3.2 Criteria

De volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie is beoordeeld aan de hand van de eisen die hieraan worden gesteld in de Regeling Grote Projecten.

Daarnaast zijn eventuele aanvullende afspraken met de Tweede Kamer over de in de voortgangsrapportage op te nemen financiële en niet-financiële informatie van belang.

Met betrekking tot de totstandkoming van toekomstgerichte financiële informatie en de totstandkoming van niet-financiële informatie geldt dat de desbetreffende informatie op een ordelijke, controleerbare en deugdelijke wijze tot stand komt. De belangrijkste in dat kader vast te stellen aspecten zijn dat:

- de verantwoordelijkheden en bevoegdheden goed in het totstandkomingsproces zijn belegd;
- het totstandkomingsproces achteraf reconstrueerbaar is;
- de informatie die als uitkomst van het totstandkomingsproces is opgeleverd op volledige en juiste wijze in de voortgangsrapportage is opgenomen.

Verder geldt dat de toekomstgerichte financiële informatie en de niet-financiële informatie niet strijdig mag zijn met andere in de voortgangsrapportage opgenomen informatie. Waar nodig dient de niet-financiële informatie te zijn voorzien van een duidelijke bronvermelding.

Voor de beoordeling van de beheersing en het beheer van het project is het door de minister vastgestelde en met de Tweede Kamer gecommuniceerde beheersmodel als toetsingskader gehanteerd.

Naast dit beheersmodel zijn de in artikel 12 van de Regeling Grote Projecten genoemde aspecten van toepassing, alsmede de eventueel door de Tweede Kamer aanvullend gestelde eisen.

3.3 Samenvatting van de verrichte werkzaamheden

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

Met betrekking tot de volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie, zijn wij nagegaan of de volgens artikel 12 van de Regeling Grote Projecten op te nemen informatie is opgenomen in de voortgangsrapportage (A).

Het proces van totstandkoming van de in de voortgangsrapportage opgenomen toekomstgerichte financiële informatie

Voor de in de voortgangsrapportage opgenomen toekomstgerichte financiële informatie hebben wij vier punten onderzocht.

Ten eerste zijn wij nagegaan dat deze informatie ordelijk, controleerbaar en deugdelijk tot stand is gekomen (B).

Ten tweede hebben wij onderzocht of de veronderstellingen een redelijke basis vormen voor de toekomstgerichte financiële informatie (C).

Ten derde hebben wij onderzocht of de toekomstgerichte financiële informatie op een juiste wijze op basis van de veronderstellingen is opgesteld en gepresenteerd (D).

Ten vierde zijn wij nagegaan dat de opgenomen toekomstgerichte financiële informatie niet strijdig is met de historische financiële informatie en de niet-financiële informatie in de voortgangsrapportage (E).

Het proces van totstandkoming van de in de voortgangsrapportage opgenomen niet-financiële informatie

Van de in de voortgangsrapportage opgenomen niet-financiële informatie zijn wij nagegaan dat deze informatie ordelijk, controleerbaar en deugdelijk tot stand is gekomen (F).

Voorts zijn wij nagegaan dat de opgenomen niet-financiële informatie niet strijdig is met de financiële informatie in de voortgangsrapportage (G).

De beheersing en het beheer van het project

Wij hebben de opzet, het bestaan en de werking van de beheersing en het beheer van het project beoordeeld aan de hand van het binnen het ministerie van IenW vastgestelde beheersmodel voor het Hoogwaterbeschermingsprogramma 2, door middel van interviews en de beoordeling van relevante documentatie (H).

Ons onderzoek is zo gepland en uitgevoerd dat voor de onderdelen A, C, E en G een beperkte mate van zekerheid (conclusie of oordeel in negatief geformuleerde bewoordingen) en voor de onderdelen B, D, F en H een redelijke mate van zekerheid (conclusie of oordeel in positief geformuleerde bewoordingen) is verkregen voor onze conclusies.

3.4 Conclusies

Op grond van ons onderzoek komen wij tot de volgende conclusies:

3.4.1 *De volledigheid van de informatie*

De volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie.

Op basis van de uitgevoerde werkzaamheden en de verkregen assurance-informatie is ons niets gebleken op basis waarvan wij zouden moeten concluderen dat de financiële en niet-financiële informatie niet in alle van materieel belang zijnde opzichten in overeenstemming met artikel 12 van de Regeling Grote Projecten is opgenomen in de voortgangsrapportage. Dit met uitzondering van het feit dat niet voldaan is aan artikel 12 lid 2b om de som van de aanbestedingsresultaten in de voortgangsrapportage op te nemen.

3.4.2 *De totstandkoming van de informatie*

Het proces van totstandkoming van de in de voortgangsrapportage opgenomen toekomstgerichte financiële informatie.

De in de voortgangsrapportage opgenomen toekomstgerichte financiële informatie is in alle van materieel belang zijnde opzichten ordelijk, controleerbaar en deugdelijk tot stand gekomen.

Op grond van ons onderzoek naar de onderbouwing van de veronderstellingen is ons niets gebleken op basis waarvan wij zouden moeten concluderen dat de veronderstellingen geen redelijke basis vormen voor de toekomstgerichte financiële informatie. De toekomstgerichte financiële informatie is op een juiste wijze op basis van de veronderstellingen opgesteld en gepresenteerd in overeenstemming met de verslaggevingsgrondslagen zoals deze opgenomen zijn in de Comptabiliteitswet 2016.

Op basis van de uitgevoerde werkzaamheden en de verkregen assurance-informatie is ons niets gebleken op basis waarvan wij zouden moeten concluderen dat de in de voortgangsrapportage opgenomen toekomstgerichte financiële informatie, strijdig is met de historische financiële informatie of de niet-financiële informatie.

Het proces van totstandkoming van de in de voortgangsrapportage opgenomen niet-financiële informatie

De in de voortgangsrapportage opgenomen niet-financiële informatie is in alle van materieel belang zijnde opzichten ordelijk, controleerbaar en deugdelijk tot stand gekomen. Op basis van de uitgevoerde werkzaamheden en de verkregen assurance-informatie is ons niets gebleken op basis waarvan wij zouden moeten concluderen dat de in de voortgangsrapportage opgenomen niet-financiële informatie, strijdig is met de financiële informatie.

3.4.3

De beheersing en het beheer van het project

De opzet, het bestaan en de werking van de beheersing en het beheer van Hoogwaterbeschermingsprogramma 2 voldeed in de periode 1 januari tot en met 31 december 2019 aan de eisen zoals gesteld in het binnen het ministerie van IenW vastgestelde beheersmodel voor het project Hoogwaterbeschermingsprogramma 2.

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

Den Haag, 17 april 2020

Auditdienst Rijk

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