



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Voorstel onderzoek ADR in het kader van de voortgangsrapportages van het grote project PHS

Uitgebracht aan de Vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat
Tweede Kamer der Staten-Generaal

Colofon

Titel	Vorstel onderzoek ADR in het kader van de voortgangsrapportages van het grote project PHS
Uitgebracht aan	Uitgebracht aan de Vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat Tweede Kamer der Staten-Generaal
Datum	28 oktober 2019
Kenmerk	2019-0000178508
Bijlage(n)	1

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Geachte Commissie,

Inleiding

Op 6 februari 2018 heeft de Tweede Kamer het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS) aangewezen als groot project. De Tweede Kamer heeft, conform de Regeling Grote Projecten (RGP), in de Uitgangspuntennotitie groot project PHS 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. Deze voorstellen worden in beginsel namens de commissie behandeld door de rapporteur PHS'.

De ADR heeft op 15 oktober 2018 haar voorstellen voor de werkzaamheden in het kader van de basisrapportage PHS, via de staatssecretaris van IenW, aan de Vaste commissie IenW doen toekomen. De commissie heeft in de procedurevergadering van 6 november 2018 met de voorstellen ingestemd.

In het voorstel van 15 oktober 2018 is opgenomen dat de ADR voor haar werkzaamheden in het kader van de voortgangsrapportages PHS een separaat voorstel zal doen. Hierbij doen wij de Vaste commissie IenW dit voorstel toekomen.

PHS heeft als doel op de drukste trajecten in het land te komen tot hoogfrequent spoorvervoer en een toekomstvast routing van het goederenvervoer met zo intensief mogelijk gebruik van de Betuweroute. Er gaan 6 Intercity's en 6 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.

Op dit moment verkeert het programma voor een groot deel nog in de planuitwerkingsfase. Steeds meer PHS-projecten komen de komende tijd echter in de realisatiefase. Een beperkt aantal projecten heeft de realisatiefase reeds doorlopen.

PHS moet als groot project van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (ministerie van IenW) voldoen aan alle interne en externe eisen die aan een groot project worden gesteld. De externe eisen vloeien voort uit de RGP en de Uitgangspuntennotitie. De interne eisen zijn opgenomen in het Governancemodel Grote Projecten (GGP) en het Beheersmodel Grote Projecten (BGP), beide van het ministerie van IenW.

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. In de subsidiebeschikkingen stelt het ministerie van IenW voorwaarden aan de uitvoering van maatregelen, de informatievoorziening en de verantwoording van de planuitwerkingsfase en de realisatieprojecten.

Dit voorstel is bedoeld om de voorwaarden van onze opdracht vast te leggen, een voorstel te doen voor de uit te voeren specifieke werkzaamheden, alsmede de aard en beperkingen van onze werkzaamheden aan te geven. Het voorstel treedt in de plaats van hetgeen is geregeld in artikel 13, leden 1 en 2, van de Regeling Grote Projecten.

De instemming van de Vaste commissie voor IenW met dit voorstel zal worden beschouwd als een doorlopende opdracht. Indien daarvoor aanleiding bestaat bij de commissie of bij de ADR, zal het voorstel in de loop van het programma worden geactualiseerd.

Opdracht

De opdracht betreft de werkzaamheden die de ADR gaat 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 groot project PHS (onderdelen 3 en 4) genoemde onderwerpen.

Om de commissie 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. De ADR zal bij de uitvoering van haar werkzaamheden dan ook extra aandacht besteden aan de totstandkoming en inhoud van de in de RGP en Uitgangspuntennotitie gevraagde in de voortgangsrapportages op te nemen informatie.

Verder is het van belang dat de commissie een goed beeld heeft van de sturing en beheersing binnen het programma PHS. De ADR zal in dat kader aandacht besteden aan (de wijzigingen van) de opzet en de werking van de programmabeheersing in 2019 bij zowel ProRail als het ministerie van IenW. Bij ProRail, waar het grootste deel van de werkzaamheden plaatsvindt, zullen de werkzaamheden van de ADR zich met name richten op de beheersing van de programmascope, de beheersing van planning, de financiële beheersing, het risicomangement en het kwaliteitsmanagement. Onze werkzaamheden bij het ministerie zullen met name gericht zijn 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 (VGR). De werkzaamheden in het kader van de voortgangsrapportage ultimo 2019 zien conform de Uitgangspuntennotitie op het beheer en de beheersing van geheel 2019.

Het ministerie van IenW is voor de uitvoering van PHS grotendeels afhankelijk van ProRail en haar opdrachtnemers. Conform de wens van de Vaste commissie IenW beperkt ons onderzoek zich niet tot het domein van het ministerie zelf, maar ziet dit ook op de activiteiten van ProRail en dan met name op de wijze waarop ProRail de programmabeheersing invult.

De ADR zal over de werkzaamheden rapporteren door middel van een controleverklaring wat betreft de werkzaamheden in het kader van de financiële verantwoording over het kalenderjaar en door middel van een rapport van feitelijke bevindingen wat betreft de overige werkzaamheden. Voor een assurance-opdracht bij de overige werkzaamheden is onder andere als randvoorwaarde vereist dat de criteria die worden toegepast geschikt zijn voor de omstandigheden van de opdracht en voldoen aan de kenmerken relevantie, volledigheid, betrouwbaarheid, neutraliteit en begrijpelijkheid. Deze criteria zijn niet voor alle te onderzoeken aspecten van de opdracht voorhanden. Bovendien dienen het normenkader en de criteria beschikbaar te zijn voor de beoogde gebruiker van het assurance rapport. Als gevolg van deze omstandigheden kan voor deze opdracht, met uitzondering van de controle van de financiële verantwoording, geen zekerheid in de zin van de regelgeving van de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) worden verschaft. Een rapport van bevindingen biedt de commissie veel informatie met de mogelijkheid om zich een genuanceerd beeld te vormen over de onderzochte onderwerpen. In tegenstelling tot het voorstel van de ADR voor de werkzaamheden en rapportage daarover bij de basisrapportage PHS, wordt nu voorgesteld een controleverklaring bij de jaarlijkse financiële verantwoording van PHS af te geven. Gedurende het onderzoek van de basisrapportage is namelijk gebleken dat er risico's in het subsidieproces zitten en dat de financiële realisatie van PHS een beperkt aandeel vormt in de jaarrekeningcontrole van het Infrastructuurfonds.

De ADR controleert de getrouwheid en de rechtmatigheid van de in de voortgangsrapportage verantwoorde subsidieverplichtingen en subsidie-uitgaven. De aangegane verplichtingen en de verrichte uitgaven bestaan nagenoeg geheel uit aan ProRail verstrekte subsidies. Op basis van de Wet Infrastructuurfonds alsmede het Besluit Infrastructuurfonds en titel 4.2 van de Algemene wet

bestuursrecht worden deze subsidies aan ProRail verstrekt voor de planstudiefase en de realisatiefase van PHS projecten. Bij de uitvoering van de controle wordt de opzet en de werking onderzocht van de beheersmaatregelen bij IenW met betrekking tot de subsidieaanvraag, de subsidiebeschikking, de voorschotverlening, de voortgangsinformatie en de subsidieafrekening.

Verantwoordelijkheden van de accountant

De ADR voert deze opdracht uit 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 de ADR voldoet aan de voor ons geldende ethische voorschriften. De ADR neemt ook de onafhankelijkheidsregels van de Verordening inzake de onafhankelijkheid van accountants (ViO) in acht.

Verantwoordelijkheid van de Vaste commissie IenW

Wij vragen van u als gebruiker van onze rapportage om in te stemmen met de in dit voorstel opgenomen werkzaamheden dan wel uw aanvullingen en/of wijzigingen aan ons kenbaar te maken.

Door in te stemmen met dit voorstel stemt u in met de keuze voor een opdracht tot het uitvoeren van een controle van de financiële verantwoording en het uitvoeren van overeengekomen specifieke werkzaamheden welke overeenkomen met de informatiebehoefte van u als gebruiker.

Specifieke werkzaamheden

Wij hebben de volgende clustering van de te onderzoeken onderwerpen gemaakt:

- I. De governance van het programma, waaronder de kwaliteit van de informatieuitwisseling 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 worden 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 voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie.
- V. De getrouwheid en rechtmatigheid van de in de VGR opgenomen financiële verantwoording 2019 van de aangegane verplichtingen, de verrichte uitgaven, de ontvangsten en de in het boekjaar afgerekende voorschotten.

In de bijlage is per onderwerp gedetailleerder weergegeven waarop de werkzaamheden zich zullen richten.

De door ons te verrichten werkzaamheden zullen voornamelijk bestaan uit het uitvoeren van documentanalyses en het houden van interviews.

Rapportage

De resultaten van deze opdracht worden opgenomen in een schriftelijke rapportage in de vorm van een accountantsrapport met daarin een controleverklaring bij de financiële verantwoording over het kalenderjaar en een rapport van feitelijke bevindingen over de overige verrichte werkzaamheden. Het rapport zal gelijktijdig met de voortgangsrapportage met peildatum 31 december door de staatssecretaris van IenW aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Aspecten die door de ADR zijn onderzocht en waar niets in het bijzonder over te melden valt worden niet in het rapport opgenomen. Voor zover mogelijk zullen de bevindingen zodanig worden geformuleerd dat het belang en het gewicht van de bevindingen duidelijk wordt. De ADR is uiteraard bereid het uit te brengen rapport aan uw commissie toe te lichten.

De ADR is gaarne bereid het gedane voorstel nader toe te lichten.

Den Haag, 28 oktober 2019

Auditdienst Rijk

Bijlage:

Detaillering van de werkzaamheden per onderwerp

I. *De governance van het programma, waaronder de kwaliteit van de informatie-uitwisseling tussen IenW en ProRail*

De werkzaamheden van de ADR hebben betrekking op de governance van het programma bij IenW en bij ProRail. Wij richten ons bij de uitvoering van ons onderzoek naar de governance van het programma op: de wijzigingen van de baseline, de totstandkoming daarvan, de informatie-uitwisseling, de betrokkenheid en het toezicht vanuit IenW en de opvolging van de aanbevelingen uit het accountantsrapport van de ADR bij de basisrapportage.

In het bijzonder betreft de ADR in haar werkzaamheden:

- Mogelijke wijzigingen in de beschrijving van de governance van PHS bij IenW en bij ProRail en de implementatie daarvan.
- De werking van de governance in 2019 wordt voor zover relevant vastgesteld bij de werkzaamheden van onderdeel II (beheersing en beheer van het programma).

II. *De beheersing en het beheer van het programma, zowel binnen IenW als binnen ProRail.*

In dit onderdeel wordt per geselecteerd onderwerp vastgesteld of de benodigde informatie in de voortgangsrapportage als uitkomst van de beheersing van het programma is opgenomen. Tevens wordt de werking van de beheersmaatregelen in 2019 onderzocht van het onderliggende proces.

Wij richten ons daarbij steeds op: de wijzigingen ten opzichte van de basisrapportage, de totstandkoming daarvan, de informatie-uitwisseling, de betrokkenheid en toezicht vanuit het ministerie van IenW, mogelijke wijziging van interne kaders en de opvolging van de aanbevelingen uit het auditrapport van de ADR bij de basisrapportage. Uitgangspunt is steeds de informatie in de VGR over scope, planning, ramingen en risico's.

De ADR zal zich in het onderzoek richten op de hieronder opgenomen onderwerpen en de daarbij vermelde vragen.

1. Het scopebeheer:

- 1.1. Zijn de doelstellingen van het programma in de VGR juist beschreven en ongewijzigd ten opzichte van de basisrapportage?
- 1.2. Is de scope in de VGR juist en volledig beschreven?
- 1.3. Zijn er in 2019 scopewijzigingen geweest, hebben deze de procedure juist doorlopen, zijn de scopewijzigingen tijdig en juist verwerkt in de scope en zijn eventuele gevolgen voor tijd en geld verwerkt in de planning en de raming?
- 1.4. Zijn eventuele scopewijzigingen in de VGR adequaat toegelicht?

2. De planning:

- 2.1. Is in de VGR een duidelijke planning opgenomen met voortgangsindicator?
- 2.2. Is daarbij het kritieke pad duidelijk aangegeven?
- 2.3. Wordt in de VGR zowel een deterministische als een probabilistische planning gepresenteerd?
- 2.4. Zijn er planningswijzigingen geweest, zijn planningswijzigingen tijdig en juist verwerkt in de planning en zijn eventuele gevolgen voor geld in de raming verwerkt?
- 2.5. Zijn eventuele planningswijzigingen in de VGR adequaat toegelicht?
- 2.6. Zijn in 2019 bij de totstandkoming van planningen en wijzigingen van planningen de procedures juist toegepast?
- 2.7. Is op de planning een second opinion uitgevoerd?

3. Het risicomanagement:

- 3.1. Worden in de VGR de top 5 risico's tijd en geld vermeld?
- 3.2. Zijn in de VGR de risico's gekwantificeerd?
- 3.3. Zijn voor de risico's beheersmaatregelen benoemd?
- 3.4. Zijn in de VGR de risico's en de ontwikkeling daarin duidelijk toegelicht?
- 3.5. Zijn voor nieuwe risico's of wijzigingen van bestaande risico's de gehanteerde procedures en hulpmiddelen juist toegepast?

4. De ramingen:

- 4.1. Zijn in de VGR de ramingen van de projectenscope opgenomen?
- 4.2. Zijn daarbij de wijzigingen uit 2019 juist en volledig verwerkt?
- 4.3. Zijn daarbij de wijzigingen uit 2019 toegelicht?
- 4.4. Zijn bij de totstandkoming van de wijzigingen van de ramingen de procedures juist toegepast?
- 4.5. Zijn second opinions op ramingen uitgevoerd?

5. De kwaliteitsbewaking:

- 5.1. Is in 2019 het kwaliteitsmanagementsysteem beschreven en vastgesteld?
- 5.2. Is op gestructureerde wijze vastgesteld dat de processen van het kwaliteitsmanagementsysteem zijn gevolgd?
- 5.3. Is een jaarlijks auditplan (met audits, toetsen en evaluaties) opgesteld en zo nodig tussentijds bijgesteld?
- 5.4. Is het auditplan tot stand gekomen op basis van een risicoanalyse?
- 5.5. Is het auditplan uitgevoerd?
- 5.6. Zijn aan de hand van de uitkomsten van toetsingen verbetervoorstellen geformuleerd en vastgesteld?
- 5.7. Is de opvolging van verbetermaatregelen bewaakt en zo nodig bijgestuurd?
- 5.8. Zijn de daadwerkelijke implementatie en werking van verbetermaatregelen expliciet vastgesteld?

6. De totstandkoming van interne voortgangsrapportages:

- 6.1. Welke interne voortgangsrapportages zijn er?
- 6.2. Is er een procesbeschrijving van de totstandkoming van de betreffende rapportages?
 - 6.2.1. Is hierin opgenomen dat de informatie binnen het programma gestructureerd wordt uitgevraagd?
 - 6.2.2. Is hierin opgenomen de wijze waarop de ontvangen informatie wordt getoetst?
 - 6.2.3. Is hierin opgenomen het tijdpad van het tot stand komen van de betreffende rapportage?
 - 6.2.4. Is hierin opgenomen wie verantwoordelijk is voor het opstellen van de rapportage?
 - 6.2.5. Is hierin opgenomen welke modellen voor de betreffende rapportages worden gehanteerd?
 - 6.2.6. Is hierin opgenomen hoe de betreffende rapportages binnen het programma worden besproken en worden vastgesteld?
 - 6.2.7. Is de procesbeschrijving van de totstandkoming van de betreffende rapportages in 2019 gevolgd?

7. Stakeholdersmanagement

- 7.1. Is een stakeholdersanalyse uitgevoerd?
- 7.2. Is het stakeholdersmanagement in 2019 toegepast?

III. *Het financieel beheer*

De volgende onderwerpen worden in het onderzoek betrokken:

- de uitvoering van de subsidieregeling;
- de omvang en het beheer van de post onvoorzien en
- het budgetbeheer.

Uitvoering subsidieregeling

De ADR controleert voor het boekjaar 2019 de getrouwheid en de rechtmatigheid van de in de voortgangsrapportage verantwoorde aangegane verplichtingen, verrichte uitgaven, ontvangsten en afgerekende voorschotten. Bij de uitvoering van de controle wordt de opzet en de werking beoordeeld van de beheersmaatregelen bij lenW met betrekking tot de subsidieaanvraag, de subsidiebeschikking, de voorschotverlening, de voortgangsinformatie en de subsidieafrekening.

De omvang en het beheer van de post onvoorzien

De ADR onderzoekt met betrekking tot de omvang en het beheer van de post onvoorzien:

1. Is er een beschrijving van de wijze waarop de post onvoorzien wordt beheerd?
2. Is deze beschrijving qua inhoud toereikend?
3. Vinden onttrekkingen en toevoegingen aan de post onvoorzien plaats volgens de beschrijving?
4. Is de post onvoorzien nog toereikend gezien de actuele risico's?
5. Wordt in de voortgangsrapportage aangegeven: de omvang van de post onvoorzien, de mutaties van de post onvoorzien in de verslagperiode en of de post onvoorzien nog toereikend wordt geacht?

Het budgetbeheer

De ADR onderzoekt met betrekking tot het budgetbeheer:

1. Wordt het budget in de voortgangsrapportage (zodanig) bijgesteld aan de hand van vastgestelde begrotingsmutaties (begroting, voorjaarsnota, najaarsnota, slotwet)?
2. Worden bijstellingen van het budget adequaat toegelicht in de VGR?
3. Komt het in de VGR opgenomen (meerjaren)budget overeen met de laatst vastgestelde begroting?
4. Wordt in de VGR aangegeven hoe wordt omgegaan met een eventueel verschil tussen budget en raming (het potentieel tekort) en worden de ontwikkelingen daarin vermeld?

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

De financiële informatie in de voortgangsrapportage kan worden onderscheiden in historische financiële informatie en toekomstgerichte financiële informatie. De jaarlijkse financiële verantwoording bestaat uit de in het boekjaar (kalenderjaar) aangegane verplichtingen, de verrichte uitgaven, de ontvangsten en de afgerekende voorschotten. Bij de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële verantwoording over 2019 (historische financiële informatie) wordt een controleverklaring afgegeven.

De toekomstgerichte financiële informatie bestaat uit de in de voortgangsrapportage opgenomen kostenraming, het (meerjaren)budget en de gekwantificeerde risico's. Voor de betreffende werkzaamheden wordt verwezen naar respectievelijk II onder 4 'De Ramingen', III 'Het budgetbeheer' en II onder 2 'Het risicomanagement'.

Algemeen

De in de voortgangsrapportage opgenomen informatie zal waar mogelijk worden aangesloten met onderliggende financiële en niet-financiële administraties en registraties.

De werkzaamheden met betrekking tot de kwaliteit van de in de voortgangsrapportage opgenomen niet-financiële informatie

De volgende punten worden nagegaan:

1. Is het proces met betrekking tot de totstandkoming van de VGR beschreven?
2. Zijn er in het proces voldoende beheersmaatregelen opgenomen die borgen dat de informatie in de VGR juist en volledig is?
3. Wordt het proces met betrekking tot de totstandkoming van de VGR in de praktijk gevolgd?
4. Is in de VGR een bronvermelding opgenomen wanneer de informatie afkomstig is van een derde (niet zijnde IenW of ProRail)?
5. Is de niet-financiële informatie niet strijdig met de financiële informatie?

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

De volgende punten worden nagegaan:

1. Bevat de VGR de in artikel 12 van de Regeling Grote Projecten en de in de onderdelen 3 en 4 van de 'Uitgangspuntennotitie groot project PHS' opgenomen informatievereisten?
2. Wordt in de VGR rekening gehouden met eventueel aanvullend tussen de commissie en de staatssecretaris gemaakte afspraken over de informatievoorziening?