



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Accountantsrapport bij Voortgangsrapportage tweede helft 2023 Programma Hoogfrequent Spoorvervoer

Colofon

Titel	Accountantsrapport bij Voortgangsrapportage tweede helft 2023 Programma Hoogfrequent Spoorvervoer
Uitgebracht aan	Tweede Kamer der Staten-Generaal
Datum	8 april 2024
Kenmerk	2024-0000225632

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 2023 TOT EN MET 31 DECEMBER 2023	7
3	RAPPORT MET DE UITKOMSTEN VAN ONS ONDERZOEK NAAR GOVERNANCE, PROGRAMMABEHEERSING, FINANCIËEL BEHEER, EN KWALITEIT EN VOLLEDIGHEID VAN VOORTGANGSRAPPORTAGE 10.	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 FINANCIËEL BEHEER.....	14
3.4.1	<i>Uitvoering subsidieregeling</i>	14
3.4.2	<i>De omvang en het beheer van de post onvoorzien</i>	14
3.4.3	<i>Het budgetbeheer</i>	15
3.5	DE KWALITEIT EN VOLLEDIGHEID VAN DE IN DE VGR 10 OPGENOMEN FINANCIËLE EN NIET-FINANCIËLE INFORMATIE	15
4	VERANTWOORDING ONDERZOEK	16
4.1	VERANTWOORDING.....	16
4.2	VERANTWOORDELIJKHEDEN VAN DE ACCOUNTANT	16
4.3	VERSPREIDING RAPPORT.....	16
5	ONDERTEKENING	17
•	BIJLAGE: FINANCIËLE OVERZICHTEN VGR 10 PHS	18

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.

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 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 2023 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 2023.

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 2023 PHS (verder VGR 10).

Daarnaast heeft de ADR de getrouwheid en rechtmatigheid gecontroleerd van de in de VGR 10 verantwoorde subsidieverplichtingen en subsidie-uitgaven. De aangegane verplichtingen en de gerealiseerde 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 bijlage E van VGR 10 zijn over 2023 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 2023.

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 10 opgenomen financiële en niet-financiële informatie.
- V. De getrouwheid en rechtmatigheid van de in de VGR 10 opgenomen financiële verantwoording 2023 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 2023 en een rapport met de uitkomsten van ons onderzoek naar governance, programmabeheersing, financieel beheer en kwaliteit en volledigheid van de informatie in VGR 10.

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 10 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 2023 tot en met 31 december 2023**

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

A. Verklaring over de in de voortgangsrapportage tweede halfjaar 2023 van het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer opgenomen historische financiële overzichten

Ons oordeel

Wij hebben de historische financiële overzichten die deel uitmaken van de voortgangsrapportage 2023 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 2023 aangegane verplichtingen (tabel 2.2);
- de in 2023 gerealiseerde uitgaven (tabel 2.3);
- de in 2023 gerealiseerde ontvangsten (tabel 2.4);
- de in 2023 afgerekende voorschotten (tabel E.3).

Naar ons oordeel geven deze historische financiële overzichten een getrouw beeld van de aangegane verplichtingen, de gerealiseerde uitgaven en de gerealiseerde ontvangsten over 2023 in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016, de daaruit voortvloeiende regelgeving - waaronder de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2024 - 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 2023 voldoen aan de eis van comptabele rechtmatigheid als bedoeld in de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2024.

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 2023 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 2024 - 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 2023.

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 de historische financiële overzichten opgenomen aangegane verplichtingen, gerealiseerde uitgaven, gerealiseerde ontvangsten en afgerekende voorschotten over 2023 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 2024

Auditdienst Rijk

3 Rapport met de uitkomsten van ons onderzoek naar governance, programmabeheersing, financieel beheer en kwaliteit en volledigheid van de informatie in voortgangsrapportage 10

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk betreft het rapport met de uitkomsten van ons onderzoek naar governance, programmabeheersing, financieel beheer en kwaliteit en volledigheid van de informatie in VGR 10. De verrichte 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 10 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. De projectbegeleidersrol, die bij IenW is ingericht, is uitgewerkt in de 'Werkbeschrijving Projectbegeleider IenW'. Deze werkbeschrijving is eind 2022 geactualiseerd. In 2023 zou er voor het eerst door de projectbegeleiders gewerkt moeten worden met deze geactualiseerde versie.

Wij hebben vastgesteld dat de werkbeschrijving niet bij alle projectbegeleiders van IenW bekend is en dat de werkbeschrijving niet altijd geheel wordt nageleefd. Bij het beoordelen van documenten worden niet alle verplichte toetspunten uit de werkbeschrijving door de projectbegeleider nagelopen. De effectiviteit van de werkbeschrijving is daardoor in de praktijk beperkter dan deze zou kunnen zijn.

Wij adviseren om de toepassing van de 'Werkbeschrijving projectbegeleider IenW' gericht met de projectbegeleiders te bespreken en hier in het reguliere projectbegeleidersoverleg geregeld aandacht aan te besteden.

3.3 De beheersing en het beheer van het programma

Realisatiefase

Er komen steeds meer projecten in de realisatiefase. In ons vorige accountantsrapport hebben wij opgemerkt dat het van belang is om 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.

De programmaorganisatie bij ProRail is dit nagegaan en heeft geconcludeerd dat er voor de realisatiefase geen aanpassingen nodig zijn.

Programmakaders ProRail

In ons vorige accountantsrapport hebben wij geconstateerd dat:

- het voor de projecten niet altijd helder is welke onderdelen van de kaders voor het projectniveau en welke voor het programmaniveau gelden;
- in de PHS-programmakaders meer expliciet zou 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 hebben geadviseerd om bij de jaarlijkse actualisatie van de PHS-programmakaders aan deze twee elementen aandacht te besteden en daar de projecten bij te betrekken. Verder adviseerden wij om, na de jaarlijkse actualisatie, alle PHS-programmakaders op een eenduidige en actieve wijze naar de projecten te communiceren.

De PHS-programmakaders zijn in 2023 niet gewijzigd ten opzichte van vorig jaar.

Wij adviseren om bij de komende 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.

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 de sturing van het programma PHS waardoor er vanuit de PHS-programmaorganisatie geen directe grip op deze projecten bestaat.

In ons vorige accountantsrapport hebben wij geadviseerd om de beïnvloedingsmogelijkheden van de randvoorwaardelijke projecten in beeld te brengen en een goede balans te vinden in de sturing van deze projecten. Wij gaven daarbij aan dat in het meest kritische geval (een deel van) een randvoorwaardelijk project in de scope van PHS zou kunnen worden opgenomen.

De programmaorganisatie bij ProRail heeft zicht op de beïnvloedingsmogelijkheden van de randvoorwaardelijke projecten. Het programmabureau gaat in de praktijk per randvoorwaardelijk project na wat passend is voor de gegeven context en neemt daarover vervolgens per project een besluit. Het blijft voor het programmabureau van belang om duidelijk aan de omgeving aan te geven waar de PHS-programmaorganisatie verantwoordelijkheid voor draagt en waarvoor niet.

Handmatige verwerking van gegevens en dashboard

In ons vorige accountantsrapport hebben wij opgemerkt dat voor de totstandkoming van informatie met betrekking tot de planning, het configuratiemanagement en financiën gegevens voor een deel handmatig worden verwerkt. Ook in 2023 bleek dit het geval. Er wordt bij de planning bijvoorbeeld gewerkt met een Excel template dat de projecten handmatig invullen, waarna handmatige verwerking door – in dit geval - de programma planningsanalist volgt. Hier kan een efficiëntieslag worden gemaakt door deze werkwijze te automatiseren en via een systeem te laten verlopen.

Over 2022 rapporteerden wij dat er op programmaniveau reeds werd gewerkt met een dashboard dat wordt gevoed vanuit bronbestanden. Het programmabureau heeft in 2023 ook met het dashboard gewerkt. Net als vorig jaar moeten sommige functionaliteiten van het dashboard nog worden ontwikkeld, zoals bijvoorbeeld de tegel 'productstap'. Het is niet helder wat de te nemen stappen daarvoor zijn en welke prioriteit aan het uit ontwikkelen van het dashboard wordt gegeven.

Wij adviseren om concrete acties binnen een bepaald tijdspad te formuleren om over te kunnen schakelen naar een andere werkwijze, waarbij inefficiënte handmatige verwerking van informatie tot een minimum wordt beperkt en gesteund kan worden op de informatie uit het dashboard. Daarbij is het van belang om binnen de programmaorganisatie van PHS afspraken te maken om op gezette tijden de data in de diverse bronbestanden voor het dashboard te hebben geactualiseerd.

Projectbeheersing

Net als vorig jaar hebben wij ook onderzoek gedaan naar de beheersing op het niveau van de projecten van PHS. Daartoe hebben wij dit jaar een groot PHS-project onderzocht.

In ons vorige accountantsrapport hebben wij onder andere opgemerkt dat de invulling van de rol van projectbegeleider vanuit IenW in de realisatiefase van een project niet geheel duidelijk bleek te zijn. Wij adviseerden om deze rol te verduidelijken. Dit advies heeft IenW opgevolgd met het actualiseren van de 'Werkbeschrijving Projectbegeleider IenW'.

Ook merkten wij in ons vorige accountantsrapport op dat de werkwijze hoe wordt omgegaan met onttrekkingen en toevoegingen aan de post onvoorzien per project verschilt en dat dit ook geldt voor de vastleggingen. Wij hebben daarbij aangegeven dat, om dit meer te stroomlijnen, een instructie met minimale eisen vanuit het programmabureau op zijn plaats zou zijn. In 2023 is deze instructie niet gegeven, maar is ervoor gekozen om kennis hierover te verspreiden, onder andere door hierover aparte kennisdelingssessies te organiseren.

Ten slotte merkten wij in ons vorige accountantsrapport onder andere op dat van de zogenaamde collegiale toetsen die bij projecten plaatsvinden, doorgaans niets of weinig wordt vastgelegd. Wij hebben daarbij aangegeven dat het van belang is om in ieder geval de belangrijkste leerpunten vast te leggen en te delen binnen het programma. In 2023 heeft het vastleggen van de resultaten van collegiale toetsen volgens PHS ProRail iets meer plaatsgevonden. Het vastleggen en binnen het programma delen van de belangrijkste leerpunten uit de collegiale toetsen heeft nog niet plaatsgevonden.

Wij adviseren om de belangrijkste leerpunten uit de collegiale toetsen vast te leggen en binnen het programma te delen.

Realiseren toetsplanning

De toetsplanning 2023 bevatte een interne audit bij projecten naar de gehanteerde werkwijzen bij het doorvoeren van onttrekkingen en toevoegingen aan de post onvoorzien. Wij hebben de opzet van deze audit becommentarieerd. Voor ons was een belangrijk aandachtspunt bij het uitvoeren van de audit het nagaan dat ook op projectniveau de post onvoorzien gevolgd moet kunnen worden wat mutaties en stand betreft.

Er is bij drie projecten een audit uitgevoerd. Uit de auditresultaten is af te leiden dat bij de kleine projecten (kleiner dan € 35 mln.) niet in alle gevallen duidelijk is dat de stand en de mutaties van de post onvoorzien inzichtelijk en betrouwbaar zijn. Voor de grote projecten in de realisatiefase heeft het programma een extra borging in gang gezet door het uitvoeren van aanvullende toetsen.

De toetsplanning is in de onderzochte periode niet volledig gerealiseerd. Onder andere de meting kleine projecten rond het MIRT3 besluit is dit jaar niet uitgevoerd. Voor deze meting zouden drie projecten worden geselecteerd. Vanwege het verschuiven van de MIRT3 besluiten zijn deze toetsen verplaatst naar 2024. Door verschuivingen in de toetsplanning is de auditcapaciteit in 2023 niet volledig benut.

Wij adviseren bij het verschuiven of opschorten van audits om de gereserveerde capaciteit voor een andere audit in te zetten. Bij het opstellen van de interne toetsplanning kan hier rekening mee worden gehouden door daar alternatieve audits in op te nemen.

Verder adviseren wij om de afweging expliciet te maken en vast te leggen, als de gereserveerde auditcapaciteit niet kan worden ingezet bij een andere audit.

Bevindingenoverzicht

PHS houdt een bevindingenoverzicht bij waarin onder andere de acties worden bijgehouden naar aanleiding van bevindingen en aanbevelingen uit diverse uitgevoerde audits. In 2023 is er niet optimaal van dit overzicht gebruikt gemaakt. Zo zijn niet alle verbeterpunten die zijn aangedragen door de Eigenstandige Control Functionaris (ECF) in het bevindingenoverzicht opgenomen. Verder ontbreken er in het overzicht soms specifieke acties om bevindingen op te lossen.

Wij adviseren om driemaal per jaar een apart Programma Beheersing Overleg (PBO) te organiseren voor kwaliteitsbewaking, onder meer om de opvolging van de verbetermaatregelen in het bevindingenoverzicht te bespreken en de resultaten van audits te delen.

Verder merken wij op dat het bevindingenoverzicht waardevolle input kan opleveren om tussentijds de toetsplanning te actualiseren. Momenteel wordt het overzicht in dat opzicht alleen gebruikt als input voor de nieuwe toetsplanning.

Wij adviseren om in ieder geval driemaal per jaar het bevindingenoverzicht te analyseren en aan de hand van de uitkomsten van deze analyse de toetsplanning ook tussentijds te actualiseren.

Risicomanagement

Bij het risicomanagement van PHS is een aandachtspunt voor project risicoanalisten dat er geen dubbeltelling ontstaat bij verdragingskosten als meerdere risico's parallel aan elkaar optreden. In 2023 is er door de programma risicoanalist geen controle uitgevoerd op deze eis uit het kader. Wel is deze eis regelmatig door de programma risicoanalist besproken in het periodieke overleg met de project risicoanalisten. PHS heeft aangegeven dat de eis geen onderdeel is van de collegiale toets.

Wij adviseren om de eis op te nemen in de collegiale toets voor risicomanagement.

Configuratiemanagement

Wij hebben geconstateerd dat met name de herijkte invulling van het configuratiemanagement niet meer geheel aansluit op het kader voor het configuratiemanagement waarmee in het bijzonder dit kader een actualisatie behoeft.

In 2023 is er op het gebied van configuratiemanagement op programmaniveau weinig voortgang geboekt als gevolg van een personele wisseling. Gedurende het jaar is er gewerkt aan het vereenvoudigen van de opzet van het configuratiemanagement waarbij er een duidelijker onderscheid tussen het project- en het programmaniveau wordt gemaakt. Het streven van het programmabureau is om het kader configuratiemanagement begin 2024 te actualiseren.

De Configuratiemanager is belast met de uitvoering van diverse taken: beheer (inclusief wijzigingsmanagement) van de configuratie, beheer van de configuratiemanagementdatabase, raakvlakmanagement en beheer en coördinatie van verificatie en validatie activiteiten.

PHS heeft aangegeven dat op dit moment niet is gedefinieerd wat PHS wel en niet gaat bijhouden met betrekking tot de raakvlakprojecten. Dit is een aandachtspunt bij de actualisatie van het kader.

Bij het configuratiemanagement werd er in 2023 zowel in Excel als in ProLink gewerkt. Ter voorkoming van inefficiënte dubbele administraties is het van belang om zo veel mogelijk gebruik te maken van één systeem. Wij adviseren om in de nabije toekomst over te schakelen naar het geheel werken in het systeem ProLink.

3.4 Het financieel beheer

3.4.1 Uitvoering subsidieregeling

In de eerder genoemde 'Werkbeschrijving Projectbegeleider IenW' is beschreven dat de programmamanager PHS bij IenW en de manager programmabeheersing bij het programmabureau van ProRail gesprekken houden in het kader van aanvragen tot bevoorschotting en afrekening. Dit heeft tot doel om de voorschotten zoveel mogelijk aan te laten sluiten met de werkelijke voortgang van projecten en overbevoorschotting te beperken. Bij substantiële verschillen tussen het voorschot en de afrekening van de afgelopen periode worden de oorzaken besproken, geanalyseerd en vastgelegd in een e-mail. Bij omvangrijke afwijkingen worden zo mogelijk verbetermaatregelen afgesproken.

Wij hebben vastgesteld dat de vastleggingen van het hiervoor aangeduide proces niet van elk gesprek beschikbaar zijn of dat deze beperkt van omvang zijn.

Wij adviseren om deze gesprekken uitgebreider vast te leggen en meer aandacht te besteden aan maatregelen om de in de laatste jaren vaak voorkomende overbevoorschotting te beperken.

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.

Wij merken hierbij op dat slechts melding wordt gemaakt dat er onttrekkingen hebben plaatsgevonden boven het bedrag van € 5 mln. zonder het bedrag concreet te noemen. Verder is de toelichting die bij onttrekkingen boven het bedrag van € 5 mln. wordt gegeven beperkt.

De voorgaande opmerkingen gelden eveneens voor het vermelden van aanbestedingsresultaten.

Het is van belang om met de Kamer af te stemmen wat de omvang en diepgang van de informatieverstrekking met betrekking tot de post onvoorzien en aanbestedingsresultaten dient te zijn, waarbij (commerciële) vertrouwelijkheid in aanmerking wordt genomen.

In de voortgangsrapportage is vermeld dat het totaal van de post onvoorzien op dit moment van voldoende omvang is om voor de beschikte projecten de endogene risico's op te kunnen vangen.

Wij merken hierbij op dat op programmaniveau niet alle informatie beschikbaar is om de stand van onvoorzien binnen het programma eenduidig en betrouwbaar te kunnen vaststellen. Om te kunnen beoordelen of het onvoorzien toereikend is

gezien de op dat moment bestaande risico's is het van belang dat de informatie met betrekking tot de werkelijke stand van het onvoorzien voorhanden is en betrouwbaar tot stand komt.

3.4.3 *Het budgetbeheer*

Het in VGR 10 opgenomen budget komt overeen met het projectenoverzicht in de Najaarsnota 2023. In Bijlage B, tabel B2 van VGR 10 is de financiële aansluiting tussen de VGR en de 2^e suppletoire begroting 2023 weergegeven. In bijlage A van VGR 10 zijn de budgetmutaties vanaf de basisrapportage vermeld.

3.5 De kwaliteit en volledigheid van de in de VGR 10 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 voortgangsrapportage 10.

- Wij hebben vastgesteld dat de in de RGP en in de Uitgangspuntennotitie gevraagde financiële en niet-financiële informatie in VGR 10 is opgenomen.
- Wij hebben vastgesteld dat de in de VGR 10 opgenomen niet-financiële informatie niet strijdig is met de daarin opgenomen financiële informatie.
- 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 herhalen ons advies uit ons vorige accountantsrapport om voortaan meer in te gaan op uitkomsten en aanbevelingen van audits en toetsingen die hebben plaatsgevonden.

Verder verwijzen wij naar onze opmerkingen en adviezen in paragraaf 3.4.2 met betrekking tot de post onvoorzien en aanbestedingsresultaten.

4 Verantwoording onderzoek

4.1 Werkzaamheden en afbakening

Het doel van de verrichte werkzaamheden is om uitvoering te geven aan ons voorstel onderzoek voortgangsrapportages PHS (TK 32404 nr. 94, d.d. 25 november 2019), vastgesteld door de Commissie IenW (brief aan minister van IenW, kenmerk: 32404-94/2019D49841).

De door ons verrichte werkzaamheden hebben bestaan uit het houden van interviews, het uitvoeren van documentanalyses en het maken van aansluitingen met administraties en registraties.

De voortgangsrapportage is opgesteld onder verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van IenW.

4.2 Verantwoordelijkheden van de accountant

Wij hebben deze opdracht uitgevoerd op grond van de Regeling Grote Projecten, de uitgangspuntennotitie en het Besluit Auditdienst Rijk en met inachtneming van het audit charter van de Auditdienst Rijk. Bij de uitvoering van deze opdracht hebben wij de vereisten van de Verordening gedrags- en beroepsregels accountants en de Verordening inzake onafhankelijkheid van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants nageleefd. De Nadere voorschriften controle- en overige standaarden van de NBA zijn, met uitzondering van de controle van de Financiële Verantwoording over 2023, niet van toepassing op deze opdracht, omdat er geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht dan wel een aan assurance verwante opdracht in de zin van deze Standaarden is uitgevoerd.

4.3 Verspreiding rapport

De opdrachtgever, de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, is eigenaar van dit rapport.

Dit rapport is primair bestemd voor de Tweede Kamer met wie wij (de invulling van) 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.

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

5 Ondertekening

Den Haag, 8 april 2024

Auditdienst Rijk

Bijlage: Financiële overzichten VGR 10 PHS

Tabel 2.2: Aangegane verplichtingen t/m 31 december 2023

x € 1000, incl. btw	t/m 2022	2023	Totaal
Planuitwerking en verkenning	280.284	6.876	287.160
Projectkosten IenW	5.215	0	5.215
Planuitwerking en verkenning	275.069	6.876	281.945
Realisatie	2.900.198	135.300	3.035.499
Alkmaar - Amsterdam	26.551	1.116	27.667
Amsterdam - Eindhoven	1.022.706	44.906	1.067.612
Breda - Eindhoven	90.462	8.980	99.442
Den Haag - Breda	375.209	9.419	384.629
Goederen Zuid-Nederland	681.418	35.280	716.697
SAAL	64.369	981	65.350
Schiphol - Utrecht - Nijmegen	501.358	28.048	529.406
TEV	102.570	4.649	107.220
Overige maatregelen	23.666	1.488	25.154
Programmakosten ProRail	11.889	433	12.322
Totaal aangegane verplichtingen programma	3.180.483	142.176	3.322.659

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 2.3: Gerealiseerde uitgaven t/m 31 december 2023

x € 1000, incl. btw	t/m 2022	2023	Totaal
Planuitwerking en verkenning	264.191	10.216	274.407
Projectkosten IenW	5.215	0	5.215
Planuitwerking en verkenning	258.976	10.216	269.192
Realisatie	1.020.461	210.763	1.231.224
Alkmaar - Amsterdam	6.882	5.609	12.490
Amsterdam - Eindhoven	302.752	65.485	368.236
Breda - Eindhoven	40.116	12.865	52.981
Den Haag - Breda	219.475	57.282	276.757
Goederen Zuid-Nederland	59.724	22.379	82.103
SAAL	47.066	3.578	50.645
Schiphol - Utrecht - Nijmegen	311.410	27.356	338.766
TEV	20.638	8.132	28.770
Overige maatregelen	8.141	5.843	13.985
Programmakosten ProRail	4.257	2.233	6.490
Totaal uitgaven programma	1.284.652	220.977	1.505.630
Terugontvangen voorschotten	62.020	19.340	81.360
Negatieve uitgaven	1.045	632	1.677
Uitgaven begroting	1.347.717	240.949	1.588.667

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 2.4: Gerealiseerde ontvangsten t/m 31 december 2023

x € 1000, incl. btw	t/m 2022	2023	Totaal
Amsterdam – Eindhoven	3.717	0	3.717
Totaal ontvangsten programma	3.717	0	3.717
Terugontvangen voorschotten	62.020	19.340	81.360
Negatieve uitgaven	1.045	632	1.677
Ontvangsten begroting	66.782	19.972	86.754

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 E.3: Voorschotten

x € 1 mln., incl. btw	Stand van de voorschotten per 1-1-2023	Verleende voorschotten in 2023	Afgerekende voorschotten in 2023	Stand van de voorschotten per 31-12-2023
17.10.02 Realisatiefase	246,6	211,4	232,3	225,7
17.10.02 Verkenning en planuitwerking	7,7	10,2	8,1	9,8
Totaal MF	254,3	221,6	240,4	235,5

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