



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Accountantsrapport bij Voortgangsrapportage tweede helft 2024 Programma Hoogfrequent Spoorvervoer

Colofon

Titel	Accountantsrapport bij Voortgangsrapportage tweede helft 2024 Programma Hoogfrequent Spoorvervoer
Uitgebracht aan	Tweede Kamer der Staten-Generaal
Datum	8 april 2025
Kenmerk	2025-0000079462

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>Uitgevoerde werkzaamheden.....</i>	<i>5</i>
1.3.2	<i>Rapportage.....</i>	<i>6</i>
2	CONTROLEVERKLARING	7
2.1	INLEIDING.....	7
2.2	CONTROLEVERKLARING VAN DE ONAFHANKELIJKE ACCOUNTANT BIJ DE HISTORISCHE FINANCIËLE OVERZICHTEN OVER DE PERIODE 1 JANUARI 2024 TOT EN MET 31 DECEMBER 2024	7
3	RAPPORT MET DE UITKOMSTEN VAN ONS ONDERZOEK NAAR GOVERNANCE, PROGRAMMABEHEERSING, FINANCIËEL BEHEER, EN KWALITEIT EN VOLLEDIGHEID VAN DE INFORMATIE IN VOORTGANGSRAPPORTAGE 12.....	10
3.1	INLEIDING.....	10
3.2	DE GOVERNANCE VAN HET PROGRAMMA.....	10
3.3	DE BEHEERSING EN HET BEHEER VAN HET PROGRAMMA.....	11
3.4	HET FINANCIËEL BEHEER	14
3.4.1	<i>Uitvoering subsidieregeling</i>	<i>14</i>
3.4.2	<i>De omvang en het beheer van de post onvoorzien.....</i>	<i>14</i>
3.4.3	<i>Het budgetbeheer.....</i>	<i>15</i>
3.4.4	<i>Procesafspraken oplevering voortgangsrapportages.....</i>	<i>15</i>
3.5	DE KWALITEIT EN VOLLEDIGHEID VAN DE IN DE VGR 12 OPGENOMEN FINANCIËLE EN NIET-FINANCIËLE INFORMATIE	16
4	VERANTWOORDING ONDERZOEK	17
4.1	WERKZAAMHEDEN EN AFBAKENING.....	17
4.2	VERANTWOORDELIJKHEDEN VAN DE ACCOUNTANT	17
4.3	VERSPREIDING RAPPORT.....	17
5	ONDERTEKENING	18
•	BIJLAGE: FINANCIËLE OVERZICHTEN VGR 12 PHS	19

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 éénmaal 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 toekomstvastе 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.

Meerdere projecten binnen PHS bevinden zich 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). Tevens heeft de Minister van Financiën onlangs een aangepast voorstel verstuurd met betrekking tot de ADR-opdrachten bij Grote Projecten (Kamerbrief met kenmerk: 2025-0000046434, d.d. 24 februari 2025). In de volgende sub-paragraaf lichten wij 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 groot 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 2024 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 2024.

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 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 12 gericht op de tweede helft 2024 (verder VGR 12).

Daarnaast heeft de ADR de getrouwheid en rechtmatigheid gecontroleerd van de in de VGR 12 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. In de bijlage, tabel B.2, van VGR 12 zijn over 2024 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 over geheel 2024.

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 12 opgenomen financiële en niet-financiële informatie;
- V. De getrouwheid en rechtmatigheid van de in de VGR 12 opgenomen financiële verantwoording 2024 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 2024 en een rapport met de uitkomsten van ons onderzoek naar governance, programmabeheersing, financieel beheer, en kwaliteit en volledigheid van de informatie in voortgangsrapportage 12.

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 vorig onderzoek, wij opmerkingen hebben over de werking, wij belangrijke verbeteringen hebben geconstateerd en als wij bijzondere ontwikkelingen hebben geconstateerd.

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 de Vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat toe te lichten.

2 Controleverklaring

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de controleverklaring bij de in de VGR 12 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 2024 tot en met 31 december 2024**

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

A. Verklaring over de in de voortgangsrapportage tweede halfjaar 2024 van het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer opgenomen historische financiële overzichten

Ons oordeel

Wij hebben de historische financiële overzichten die deel uitmaken van de voortgangsrapportage 2024 tweede halfjaar van het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS) van het ministerie van IenW gecontroleerd.

De historische financiële overzichten zijn opgenomen in de bijlage van dit accountantsrapport en bestaan uit:

- de in 2024 aangegane verplichtingen (tabel 2.3);
- de in 2024 gerealiseerde uitgaven (tabel 2.4);
- de in 2024 gerealiseerde ontvangsten (tabel 2.5);
- de in 2024 afgerekende voorschotten (tabel B.2).

Naar ons oordeel geven deze historische financiële overzichten een getrouw beeld van de aangegane verplichtingen, de gerealiseerde uitgaven en de gerealiseerde ontvangsten over 2024 in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016, de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2025, 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 2024 voldoen aan de eis van comptabele rechtmatigheid als bedoeld in de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2025.

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 IenW 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 2024 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 2025 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 2024.

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 2024 rechtmatig zijn.

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, 8 april 2025

Auditdienst Rijk

3 Rapport met de uitkomsten van ons onderzoek naar governance, programmabeheersing, financieel beheer, en kwaliteit en volledigheid van de informatie in voortgangsrapportage 12.

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 voortgangsrapportage 12. 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 12 opgenomen financiële en niet-financiële informatie.

De eerste drie onderwerpen richten zijn onderdeel van de overige opdracht. Het laatstgenoemd onderwerp, punt 4, valt onder de controleopdracht.

3.2 De governance van het programma

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: 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 geactualiseerde 'Werkbeschrijving Projectbegeleider IenW'. In ons vorig accountantsrapport beschreven wij dat deze werkbeschrijving niet bij alle betrokken projectbegeleiders van IenW bekend was en niet altijd werd nageleefd. In 2024 is de werkbeschrijving onder de aandacht gebracht tijdens het teamoverleg van de projectbegeleiders. Ook is de werkbeschrijving onderdeel van de informatie die startende projectbegeleiders ontvangen. Wij hebben dit jaar opnieuw vastgesteld dat de projectleiders bij het beoordelen van documenten (zoals verzoeken tot wijziging) niet alle verplichte punten uit de werkbeschrijving toetsen. In de praktijk wordt de werkbeschrijving eerder als achtergrondinformatie aangewend in plaats van een procedure in de uitvoering.

Wij adviseren IenW om de toepassing en functie van de 'Werkbeschrijving projectbegeleider IenW' te concretiseren en hierop de beschrijving te actualiseren, zodat deze meer aansluit op de werkzaamheden in de praktijk. Daarnaast adviseren wij IenW om het 'Beheerskader PHS IenW' daterend uit 2022 periodiek te actualiseren.

De rol van de Eigenstandige Control Functie (ECF) binnen PHS is nader beschreven in het 'Beheerskader PHS IenW', waarbij wordt ingegaan op de onafhankelijke toezichthoudende functie van de ECF. Afgelopen jaar verliep het contact tussen IenW en de ECF ad-hoc, onder andere door verandering in de bezetting bij IenW. Wij adviseren IenW op basis van de realisatiefase waarin PHS zich bevindt en de recente personele wijziging in de organisatie om op periodieke basis overleg te voeren met de ECF.

3.3 De beheersing en het beheer van het programma

Realisatiefase

Het programma bevindt zich steeds meer in de realisatiefase waarin schaarste aan vakkundig personeel en de begrensde uitvoeringsperiode door de buitendienststellingen een risico voor de uitvoering van de geplande werkzaamheden vormt. Dit risico leidt mogelijk tot vertragingen en reizigershinder. Wij adviseren, voor wat betreft de productstappen, om deze risico's in kaart te brengen in de voortgangsrapportages en uit te drukken in tijd en geld waarbij voor zover mogelijk het slechtst denkbare scenario als het best mogelijke scenario voor de reiziger worden beschreven.

Programmakaders ProRail

De PHS-programmakaders zijn in 2024 geactualiseerd. Bij een volgende actualisatie kan dieper worden ingegaan op de stappen binnen een MIRT-4 besluit. Het programma heeft als ambitie om een jaar na indienststelling de opleveringsrapportage aan te bieden aan de opdrachtgever. Het is hierbij van belang om, na een actualisatie van de PHS-programmakaders, op een eenduidige en actieve wijze naar de projecten te blijven 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 sturing van het programma PHS waardoor vanuit de PHS-programmaorganisatie geen directe grip op deze projecten bestaat.

De programmaorganisatie bij ProRail heeft zicht op de beïnvloedingsmogelijkheden van de randvoorwaardelijke projecten en gaat in de praktijk per project na wat passend is voor de gegeven context. Wel blijft bij de randvoorwaardelijke projecten continu de vraag wie het risico draagt. Het blijft voor het programmabureau van belang om duidelijk aan de betrokkenen mee te geven waar de PHS-programmaorganisatie verantwoordelijkheid voor draagt en waarvoor niet.

In de VGR wordt aandacht besteed aan de diverse randvoorwaardelijke projecten. Wij adviseren om bij de productstappen ook inzicht te geven in de mogelijke invloeden van deze randvoorwaardelijke projecten op de reiziger.

Handmatige verwerking van gegevens

Afgelopen jaar heeft de programmaorganisatie bij ProRail een stap gemaakt in het geautomatiseerd verwerken van gegevens. Onder andere bij het configuratiemanagement wordt niet langer deels handmatig en deels in een systeem gewerkt. Nu verloopt het configuratiemanagement binnen één systeem. De informatie met betrekking tot de financiën, planning en de risico's wordt voor een deel handmatig verwerkt. Er wordt momenteel wel gewerkt aan een automatische koppeling tussen de data van de projectplanningen en de programmaplanning. Daarnaast wordt binnen het programmabureau wel gebruikgemaakt van een dashboard, maar dit vormt niet de primaire informatiebron.

Zoals in ons vorig accountantsrapport beschreven, kan bij het verwerken van een deel van de informatie een efficiëntieslag worden gemaakt door de werkwijze te automatiseren en via een systeem te laten verlopen. Het is niet in alle gevallen mogelijk om de werkwijze te automatiseren omdat de oorzaak hiervan ligt in de organisatie brede inrichting van de infrastructuur. Het template voor de H-

rapportages kan bijvoorbeeld niet automatisch worden ingevuld, omdat niet alle informatie direct uit de systemen kan worden gehaald. Dit geldt ook voor de totstandkoming van de corridorrapportages.

Wij adviseren om binnen de PHS-programmaorganisatie afspraken te maken om op gezette tijden de data in de diverse bronbestanden, onderliggend aan het dashboard, te hebben geactualiseerd en deze nieuwe werkwijze in het programma verder te borgen. Dit vindt nu wel al plaats binnen financiën. Op deze manier wordt actuele informatie geborgd t.b.v. (management)informatie.

Projectbeheersing

Net als vorig jaar hebben wij ook onderzoek gedaan naar de beheersing op projectniveau waarbij wij dit jaar twee PHS-projecten hebben onderzocht. Wij hebben opgemerkt dat betrokkenen zich bewust zijn van het belang van een goede vastlegging van de onttrekkingen en toevoegingen aan de post onvoorzien en hier ook naar handelen. Binnen het programma worden 'best practices' en ervaringen met elkaar gedeeld. Het blijft van belang om kennis en ervaring over de vastlegging van de post onvoorzien met elkaar te delen, onder andere door hier aparte sessies voor te organiseren.

In de loop van 2024 is een format voor de projecten opgesteld, hoe dient te worden omgegaan met onttrekkingen en toevoegingen aan de post onvoorzien. Wij hebben in eerdere accountantsrapporten de aanbeveling gedaan dit meer te stroomlijnen waarbij een instructie met minimale eisen vanuit het programmabureau hierbij aan kan bijdragen. Uit ons onderzoek blijkt dat deze werkwijze nog verder moet landen binnen de organisatie.

Kwaliteitsmanagement

Binnen de projecten is in opzet voldoende aandacht voor kwaliteitsmanagement en het belang ervan wordt erkend. Echter blijkt in de praktijk dat niet altijd voldoende capaciteit beschikbaar is om hier een vervolg in de uitwerking aan te geven. Gericht op de realisatiefase waarin PHS zich nu bevindt, is het van belang dat voldoende middelen beschikbaar zijn om het kwaliteitsmanagement uit te voeren en te waarborgen.

De toetsplanning is in de onderzochte periode op verschillende momenten geactualiseerd. Vanwege verschillende gebeurtenissen zijn niet alle geplande interne audits uitgevoerd, hiervoor is in de planning een onderbouwing opgenomen. Twee audits zijn vanwege de zeer geringe financiële omvang vervallen, de andere audits zijn doorgeschoven naar 2025 of staan on hold bijvoorbeeld omdat de aanbesteding later start in verband met het nog herroepelijk zijn van een tracébesluit. In de toetsplanning is vastgelegd hoe wordt omgegaan met de vrijgekomen auditcapaciteit.

Wij adviseren bij het vervallen of uitstellen van audits op programmaniveau de vrijgekomen gereserveerde auditcapaciteit in te zetten bij het kwaliteitsmanagement van de projecten.

De programmaorganisatie is bezig om een toetsmoment in de realisatiefase vorm te geven. Ongeveer anderhalf jaar geleden is besloten om een meting uit te voeren in de realisatiefase. Deze meting is onvoldoende van de grond gekomen, omdat het gaat om een samenvoeging van verschillende audits. Er wordt momenteel gekeken naar een geschikte vorm die in 2025 en verder kan worden toegepast.

Risicomanagement

Het programma zal bij het risicomanagement in de uitvoeringsfase situaties aantreffen waarbij de oorzaak niet langer kan worden weggenomen. Het doel van risicomanagement is in deze fase om de impact van risico's te mitigeren. Bij projecten wordt in de uitvoeringsfase op diverse manieren aandacht geschonken aan risicomanagement, bijvoorbeeld door het creëren van risicoscenario's.

Wij adviseren om aandacht te schenken aan het onderling delen van verschillende methoden om risicomanagement uit te voeren. Deze manier van denken is ook breder toepasbaar op andere thema's, bijvoorbeeld voor de planning en financiën. Wanneer op deze thema's het scenario denken wordt toegepast, kunnen financiële en planning technische effecten (beter) inzichtelijk worden gemaakt. Dit jaar heeft voor het eerst een gezamenlijke risicosessie met ProRail en IenW plaatsgevonden om tot de toprisico's te komen. Een dergelijke sessie kan ook breder worden georganiseerd voor andere thema's, zoals bijvoorbeeld voor het opstellen van de interne toetsplanning.

De personele wisseling bij het risicomanagement is voor PHS een aandachtspunt. Door de personele wisseling is het risicodossier pas in de tweede helft van 2024 geactualiseerd. Daarnaast is de 13-wekelijkse cyclus voor risicomanagement niet volledig doorlopen in de eerste twee kwartalen van 2024. De gemeenschappelijke risicosessie tussen ProRail en IenW en het actualiseren van de toprisico's heeft wel plaatsgevonden bij het opstellen van de voortgangsrapportage over het eerste half jaar 2024.

Vorig jaar is in ons accountantsrapport het aandachtspunt van de dubbeltelling bij vertragingskosten meegegeven. Afgelopen jaar is dit risico in de programmaorganisatie onder de aandacht gebracht door dit op te nemen als toetspunt in de collegiale toets voor de risicoanalisten bij de projecten.

Planningsmanagement

Bij de actualisatie van het 'Kader Planningsmanagement PHS 2024' is afgelopen jaar ingegaan op de afronding van projecten. Het doel is om binnen een jaar na de indienststelling de opleveringsrapportage MIRT-4 te kunnen bieden aan de opdrachtgever. Wij adviseren hierbij om in het Kader uit te werken hoe dit doel middels planningsmanagement kan worden behaald. Daarnaast kan in dit Kader dieper worden ingegaan op de invulling van de periode tussen indienststelling en het MIRT-4 besluit. De best practice planning van PHS Rijswijk-Rotterdam is in dit kader opgenomen, echter ontbreekt verdere duiding en praktische invulling. Het planningsmanagement kan hier meer een sturende rol innemen en, voor in de periode tussen de indienststelling en het MIRT-4 besluit, procedures opstellen en meegeven.

Afgelopen jaar hebben zich enige wisselingen binnen de groep van project planningsanalisten voorgedaan. Wij onderschrijven het gedeelde beeld dat programma planningsanalist de onderlinge samenhang binnen deze groep kan versterken en kennisuitwisseling kan stimuleren zodat bijvoorbeeld de bovengenoemde best practice nog verder in de organisatie landt.

Wij adviseren om hiertoe op een periodieke basis overleg te voeren met de project planningsanalisten. Bij de project risicoanalisten draagt dit bij aan een goede onderlinge afstemming en samenwerking. Daarnaast adviseren wij dat tussen configuratiemanager en de planningsmanager vaker en op regelmatige basis afstemming plaatsvindt. Afgelopen jaar was het contact tussen de configuratiemanager en planningsmanager ad-hoc.

Configuratiemanagement

Het 'Kader Configuratiemanagement PHS 2024' is het afgelopen jaar geactualiseerd. Hierbij is het configuratiemanagement binnen ProRail scherper afgebakend door vast te leggen welke items worden bijgehouden in de configuratiematrix en hoe het proces van wijzigen en actualiseren verloopt. Dit Kader sluit aan op de herijkte invulling van het configuratiemanagement in de praktijk.

Wij adviseren om dit Kader in 2025 verder te actualiseren. Te beginnen bij het opnemen van de toetsmomenten van de configuratiemanager en het verduidelijken welke werkzaamheden de configuratiemanager wel en niet meer uitvoert.

In dit Kader kan daarnaast meer duiding worden gegeven aan hoe de configuratiemanager elke productstap controleert en hierbij vastlegt wat de

referentie is voor het overig treinverkeer op de corridor, op grond van de CRS-en bij de genomen MIRT-3 uitvoeringsbesluiten. Het is niet duidelijk op welke manier de configuratiemanager deze controle gaat bijhouden.

In het Kader is beschreven dat het programma in de toekomst onderbouwt of de doelstellingen zijn behaald door aan te tonen dat aan alle CRS-eisen uit de afzonderlijke MIRT-3 besluiten is voldaan.

Als aan alle daarvoor relevante CRS-eisen is voldaan dan zijn de PHS-productstappen mogelijk. De projecten die een opleveringsrapportage aanbieden dienen hier aandacht aan te besteden.

Wij adviseren om vast te leggen op welke wijze per MIRT-4 besluit wordt getoetst of alle CRS-eisen zijn behaald. Bijvoorbeeld door een specifieke audit hierop uit te voeren. Ook adviseren wij om aandacht te besteden aan de uitkomsten van de toetsing aan de CRS-eisen. Er ligt een aanzienlijke tijdsperiode tussen de oplevering van het eerste en het laatst afgerond project binnen het programma.

3.4 Het financieel beheer

3.4.1 *Uitvoering subsidieregeling*

In de eerdergenoemde '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 te hoge bevoorschotting te beperken. Wij hebben vastgesteld dat de vastleggingen van het hiervoor aangeduid proces, specifiek van beide halfjaargesprekken in 2024, beschikbaar zijn.

Wij adviseren om deze gesprekken uitgebreider vast te leggen in lijn met de 'actiejst bevoorschottingsoverleg' d.d. 18 november 2024. Waarbij nog steeds de aandacht wordt gevraagd om maatregelen te treffen om, de steeds minder voorkomende, te hoge bevoorschotting te beperken. Gezien de lagere omvang van de terugontvangsten in 2024, die de te hoge voorschotten uit 2023 duiden, lijkt hier de juiste weg in te zijn geslagen.

Verder blijven wij aandacht vragen voor mogelijk substantiële verschillen tussen het voorschot en de afrekening van de afgelopen periode (t-1) waarbij de oorzaken worden besproken, geanalyseerd en vastgelegd in een e-mail conform de Werkbeschrijving. Bij omvangrijke afwijkingen worden zo mogelijk verbetermaatregelen afgesproken.

3.4.2 *De omvang en het beheer van de post onvoorzien*

Binnen de PHS-projecten is sprake van een post onvoorzien. Ook bestaat een risicodossier op programmaniveau met endogene en exogene programmarisico's. De dekking van de endogene risico's op programmaniveau valt onder 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 € 133 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 werkwijze binnen de aansturing van projecten tussen IenW en ProRail.

Wij merken hierbij op dat slechts melding wordt gemaakt van onttrekkingen boven het bedrag van € 5 mln. Wij merken op dat de toelichting die hierbij wordt gegeven, beperkt is.

De voortgangsrapportage 12 vermeldt verder dat zich geen aanbestedingsresultaten boven de € 5 mln. voor hebben gedaan.

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 kan worden 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. Om te kunnen beoordelen of het onvoorzien toereikend is, met het oog op 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. Hierbij is op programmaniveau steeds meer informatie beschikbaar om de stand van onvoorzien binnen het programma eenduidig en betrouwbaar te kunnen vaststellen.

3.4.3 Het budgetbeheer

Het opgenomen budget in de voortgangsrapportage 12 komt nagenoeg overeen met het projectenoverzicht in de Najaarsnota 2024. In Bijlage B, tabel B.1 van de voortgangsrapportage 12 is de financiële aansluiting tussen de voortgangsrapportage 12 en de 2^e suppletoire begroting 2024 weergegeven. In bijlage A van voortgangsrapportage 12 zijn de budgetmutaties vanaf de basisrapportage vermeld tot en met de Najaarsnota 2024.

3.4.4 Procesafspraken oplevering voortgangsrapportages

Wij hebben geconstateerd dat voortgangsrapportage 11 zonder volledige opvolging van onze bevindingen met de Tweede Kamer is gedeeld; wij waren destijds nog in afwachting van een reactie vanuit het ministerie van IenW op onze aanbevelingen. Verder constateerden wij enkele, minimale afwijkingen tussen de cijfers in de voortgangsrapportage 11 en de stand van de administratie over de periode waarop deze beslaat.

Ons onderzoek ziet conform de RGP en de Uitgangspuntennotitie niet alleen toe op de periode waarop de voortgangsrapportage betrekking heeft, maar op het gehele jaar (2024), waarbij wel het accent ligt op de voortgangsrapportage over de tweede helft van het jaar en de totstandkoming daarvan. Daarbij geven wij ons accountantsrapport af.

Wanneer de opvolging van onze bevindingen tussentijds ook met de Tweede Kamer wordt gedeeld, verbetert dit het actueel inzicht voor de Kamer. Wij hebben dan ook met het ministerie van IenW afgestemd dat wij ook bij de voortgangsrapportage over de eerste helft van het jaar van de verslaggevingsperiode een reactie krijgen op onze vragen en/of opmerkingen. Daarnaast zijn verdere procesafspraken gemaakt gericht op de voortgangsrapportage 12, die het proces bij de totstandkoming van voortgangsrapportage 12 hebben verbeterd.

3.5

De kwaliteit en volledigheid van de in de VGR 12 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 12.

- Wij hebben vastgesteld dat de in de RGP en in de Uitgangspuntennotitie gevraagde financiële en niet-financiële informatie in VGR 12 is opgenomen.
- Wij hebben vastgesteld dat de in de VGR 12 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 vorig rapport 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 onder sub-paragraaf 3.4.2 met betrekking tot de post onvoorzien.

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). Tevens heeft de Minister van Financiën onlangs een aangepast voorstel verstuurd met betrekking tot de ADR-opdrachten bij Grote Projecten (Kamerbrief met kenmerk: 2025-0000046434, d.d. 24 februari 2025).

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 beroepregels 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 2024, niet van toepassing op deze opdracht, omdat 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.

Het rapport wordt uitgebracht aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

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 ministerie waarvoor de ADR een rapport schrijft, 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 worden gegarandeerd 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 2025

Auditdienst Rijk

Bijlage: Financiële overzichten VGR 12 PHS

Tabel 2.3: Aangegane verplichtingen t/m 31 december 2024

x € 1000, incl. btw	t/m 2023	2024	Totaal
Planuitwerking en verkenning	287.160	7.487	294.646
Projectkosten IenW	5.215	0	5.215
Planuitwerking en verkenning	281.945	7.487	289.431
Realisatie	3.035.499	603.014	3.638.513
Alkmaar-Amsterdam	27.667	270.250	297.917
Amsterdam-Eindhoven	1.067.612	133.128	1.200.740
Breda-Eindhoven	99.442	42.229	141.671
Den Haag-Breda	384.629	3.257	387.885
Goederen Zuid-Nederland	716.697	86.902	803.600
SAAL	65.350	6.925	72.274
Schiphol-Utrecht-Nijmegen	529.406	15.923	545.329
TEV	107.220	38.074	145.294
Overige maatregelen	25.154	6.149	31.303
Programmakosten ProRail	12.322	176	12.498
Totaal aangegane verplichtingen programma	3.322.659	610.501	3.933.159

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 2.4: Gerealiseerde uitgaven t/m 31 december 2024

x € 1000, incl. btw	t/m 2023	2024	Totaal
Planuitwerking en verkenning*	274.397	9.202	283.599
Projectkosten IenW	5.215	0	5.215
Planuitwerking en verkenning*	269.182	9.202	278.384
Realisatie	1.231.223	244.127	1.475.348
Alkmaar-Amsterdam	12.490	5.377	17.867
Amsterdam-Eindhoven	368.236	80.937	449.172
Breda-Eindhoven	52.981	18.227	71.208
Den Haag-Breda	276.757	50.666	327.424
Goederen Zuid-Nederland	82.103	50.881	132.984
SAAL	50.645	1.141	51.785
Schiphol-Utrecht-Nijmegen	338.766	20.575	359.340
TEV	28.770	9.647	38.417
Overige maatregelen	13.985	4.617	18.602
Programmakosten ProRail	6.490	2.059	8.549
Totaal uitgaven programma	1.505.620	253.328	1.758.949
Terugontvangen voorschotten	81.360	14.602	95.962
Negatieve uitgaven	1.677	1.460	3.137
Uitgaven begroting	1.588.657	269.390	1.858.048

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.

*Technische correctie ad 10k i.v.m. afrondingsverschillen uit het verleden.

Tabel 2.5: Gerealiseerde ontvangsten t/m 31 december 2024

x € 1000, incl. btw	t/m 2023**	2024	Totaal
Amsterdam-Eindhoven	3.717	0	3.717
Totaal ontvangsten programma	3.717	0	3.717
Terugontvangen voorschotten*	81.360	14.602	95.962
Negatieve uitgaven	1.677	1.460	3.137
Ontvangsten begroting	86.754	16.062	102.816

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.

*Het (terug)ontvangen bedrag betreft teveel betaalde voorschotten. Op grond van artikel 28 van de Comptabiliteitswet 2001 worden deze als ontvangst opgenomen in het Overzicht van budgettaire gevolgen van uitvoering in het jaarverslag.

**De vergelijkende kolom 't/m 2023' sluit aan bij de cijfers van VGR 10 2023-02. Dit om een correctie te maken op VGR 11 2024-01.

Tabel B.2 – Voorschotten

x €1 mln., incl. btw	Stand van de voorschotten per 1-1-2024	Verleende voorschotten in 2024	Afgerekende voorschotten in 2024	Stand van de voorschotten per 31-12-2024
17.10.02 Realisatiefase	225,7	245,6	217,2	254,1
17.10.02 Verkenning en planuitwerking	9,8	9,2	10,5	8,5
Totaal MF	235,5	254,8	227,7	262,6

Auditdienst Rijk

Postbus 20201

2500 EE Den Haag

(070) 342 77 00