



Auditdienst Rijk  
*Ministerie van Financiën*

---

# Accountantsrapport bij Voortgangsrapportage tweede helft 2019 Programma Hoogfrequent Spoorvervoer

Definitief

## Colofon

Titel	Accountantsrapport bij Voortgangsrapportage tweede helft 2019 Programma Hoogfrequent Spoorvervoer
Uitgebracht aan	Tweede Kamer der Staten-Generaal
Datum	9 april 2020
Kenmerk	2020-0000065932
Bijlage(n)	1

*Inlichtingen*  
**Auditdienst Rijk**  
070-342 7700

# Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding—4</b>
1.1	Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS)—4
1.2	Korte omschrijving van groot project PHS—4
1.3	Accountantsonderzoek—4
1.3.1	Overeengekomen en uitgevoerde werkzaamheden—5
1.3.2	Rapportage—6
<b>2</b>	<b>Controleverklaring—7</b>
2.1	Inleiding—7
2.2	Controleverklaring van de onafhankelijke accountant bij de financiële overzichten over de periode 1 januari 2019 tot en met 31 december 2019—7
<b>3</b>	<b>Rapport van feitelijke bevindingen—10</b>
3.1	Inleiding—10
3.2	De governance van het programma—11
3.2.1	Governance—11
3.2.2	Toezicht—11
3.2.3	De totstandkoming van de interne voortgangsrapportages en van de VGR2—11
3.3	De beheersing en het beheer van het programma door IenW en binnen ProRail—13
3.3.1	Het scopebeheer—13
3.3.2	De ramingen—13
3.3.3	Het beheer van de planning—14
3.3.4	Het risicomanagement—15
3.3.5	Het kwaliteitsmanagement—15
3.4	Het financieel beheer—17
3.4.1	De beheersing van de verstrekte subsidies door IenW—17
3.4.2	De omvang en het beheer van de post onvoorzien—17
3.4.3	Het budgetbeheer—17
3.5	De kwaliteit en volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie—19
3.5.1	Volledigheid van de financiële en niet-financiële informatie—19
3.5.2	Kwaliteit van de niet-financiële Informatie—19
3.5.3	Kwaliteit van de historische financiële informatie—19
3.5.4	Kwaliteit van de toekomstgerichte financiële informatie—19
<b>4</b>	<b>Adviezen uit ons rapport bij de basisrapportage—20</b>
<b>5</b>	<b>Verantwoording onderzoek—23</b>
5.1	Verantwoording—23
5.2	Verantwoordelijkheden van de accountant—23
5.3	Verspreiding rapport—23
<b>6</b>	<b>Ondertekening—24</b>
<b>Bijlage 1: Financiële overzichten VGR2—25</b>	

# 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 en 47 projecten en maatregelen.

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 is in de basis ingericht volgens het opdrachtgever-opdrachtnemer-model uit het GGP met het ministerie van IenW als opdrachtgever en ProRail als opdrachtnemer. ProRail wordt primair aangestuurd en gefinancierd op basis van subsidiebeschikkingen.

## 1.3 Accountantsonderzoek

De Tweede Kamer heeft, conform de RGP, in de Uitgangspuntennotitie nadere uitgangspunten en eisen geformuleerd voor de informatievoorziening, waaronder ook eisen die worden gesteld aan de controle door de Auditdienst Rijk (ADR). De Vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat (Commissie) heeft in de Uitgangspuntennotitie opgenomen dat 'de ADR wordt uitgenodigd om op basis van de eisen in de RGP en in de Uitgangspuntennotitie voorstellen te doen voor een

doeltreffende en doelmatige controle op de belangrijkste punten van dit groot project.'

Wij hebben conform ons voorstel voor de werkzaamheden voor de basisrapportage PHS een separaat voorstel gedaan voor de werkzaamheden voor de voortgangsrapportage (TK 32404 nr. 94, d.d. 25 november 2019). Op 4 december heeft de Commissie dit voorstel vastgesteld (brief aan minister van IenW, kenmerk: 32404-94/2019D49841).

### 1.3.1 *Overeengekomen en uitgevoerde werkzaamheden*

De opdracht betreft de werkzaamheden die wij uitvoeren in het kader van de voortgangsrapportages van het grote project PHS.

De opdracht heeft als doel om de Commissie van informatie te voorzien over de in de RGP (artikel 12) en de in de Uitgangspuntennotitie (onderdelen 3 en 4) genoemde onderwerpen.

Om de Tweede Kamer in staat te stellen haar controlerende taak adequaat uit te voeren is het van belang dat de informatieverstrekking over PHS juist, tijdig en volledig plaatsvindt en in ieder geval voldoet aan de informatie-eisen zoals opgenomen in de RGP en in de vastgestelde Uitgangspuntennotitie. Wij hebben bij de uitvoering van onze werkzaamheden dan ook bijzondere aandacht besteed aan de totstandkoming en inhoud van de in de voortgangsrapportage op te nemen informatie, die in de RGP en Uitgangspuntennotitie wordt gevraagd.

Wij hebben (de wijzigingen van) de opzet en de werking onderzocht van de programmabeheersing in 2019 bij zowel ProRail als het ministerie van IenW. Bij ProRail, waar het grootste deel van de werkzaamheden plaatsvindt, richten onze werkzaamheden zich vooral op de beheersing van de programmascope, de beheersing van planning, de financiële beheersing, het risicomangement en het kwaliteitsmanagement. Onze werkzaamheden bij het ministerie zijn met name gericht op het uit te oefenen toezicht op de programmabeheersing bij ProRail, op het beheer en de besluitvorming van wijzigingen van het programma PHS en op de totstandkoming van de voortgangsrapportage 2019-2 (verder VGR2).

Daarnaast heeft de ADR de getrouwheid en rechtmatigheid gecontroleerd van de in de VGR2 verantwoorde subsidieverplichtingen en subsidie-uitgaven. De aangegane verplichtingen en de verrichte uitgaven bestaan nagenoeg geheel uit aan ProRail verstrekte subsidies. Bij de uitvoering van de controle hebben wij de (wijzigingen in de) opzet en de werking onderzocht van de beheersmaatregelen bij IenW bij de subsidiebeschikkingen, de voorschotverlening en de afrekening van de voorschotten.

De werkzaamheden in het kader van de voortgangsrapportage ultimo 2019 zien, conform de Uitgangspuntennotitie, op het beheer en de beheersing van geheel 2019.

Bij PHS is, zoals gemeld in de basisrapportage, een eigenstandig controlfunctie (ECF) ingesteld, die onafhankelijk van programmaorganisatie zijn functie uitvoert. De Bevindingen ECF, zoals opgenomen in paragraaf 3.1 en in de bijlage van VGR2, maken geen deel uit van ons onderzoek.

#### *Specifieke werkzaamheden*

Conform het voorstel voor de werkzaamheden in het kader van de voortgangsrapportages PHS hebben wij de volgende onderwerpen onderzocht:

- I. De governance van het programma, waaronder de kwaliteit van de informatie-uitwisseling tussen IenW en ProRail.
- II. De beheersing en het beheer van het programma, zowel binnen IenW als binnen ProRail.

III. Het financieel beheer, waarbij de volgende onderwerpen in het onderzoek zijn betrokken: de uitvoering van de subsidieregeling; de omvang en het beheer van de post onvoorzien en het budgetbeheer.

IV. De kwaliteit en volledigheid van de in de VGR2 opgenomen financiële en niet-financiële informatie.

V. De getrouwheid en rechtmatigheid van de in de VGR2 opgenomen financiële verantwoording 2019 van de aangegane verplichtingen, de verrichte uitgaven, de ontvangsten en de in het boekjaar 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 2019 en een rapportage van feitelijke bevindingen over de overige verrichte werkzaamheden. Bij de rapportage over de feitelijke bevindingen geven wij geen assurance.

Aspecten die door ons zijn onderzocht en waar niets in het bijzonder over te melden valt, zijn niet in het rapport opgenomen. Voor zover mogelijk zijn de bevindingen zodanig geformuleerd, dat het belang en het gewicht van de bevindingen duidelijk wordt.

Dit houdt in dat wij bevindingen rapporteren als wij wijzigingen hebben aangetroffen in de kaders ten opzichte van de basisrapportage, wij opmerkingen hebben over de werking, wij belangrijke verbeteringen hebben geconstateerd of als zich bijzondere ontwikkelingen hebben voorgedaan.

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 VGR2 opgenomen overzichten met financiële informatie over de aangegane verplichtingen, de gerealiseerde uitgaven, en de ontvangsten. De betreffende financiële overzichten zijn opgenomen in bijlage 1 van dit accountantsrapport.

### 2.2 Controleverklaring van de onafhankelijke accountant bij de financiële overzichten over de periode 1 januari 2019 tot en met 31 december 2019

Afgegeven ten behoeve van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

#### A. Verklaring over de in de voortgangsrapportage tweede half jaar 2019 van het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer opgenomen financiële overzichten

##### Ons oordeel

Wij hebben de financiële overzichten die deel uitmaken van de voortgangsrapportage 2019 tweede half jaar van het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS) van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat gecontroleerd.

De financiële overzichten zijn opgenomen in bijlage 1 van dit accountantsrapport en bestaan uit:

- Tabel 2.4: Aangegane verplichtingen;
- Tabel 2.5: Gerealiseerde uitgaven;
- Tabel 2.6: Gerealiseerde ontvangsten.

Naar ons oordeel geven deze financiële overzichten een getrouw beeld van de aangegane verplichtingen, gerealiseerde uitgaven en ontvangsten over 2019 in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016, de daaruit voortvloeiende regelgeving, de Regeling Grote Projecten en het op 4 december 2019 door de Tweede Kamer geaccordeerde voorstel voor het onderzoek van de Auditdienst Rijk in het kader van de voortgangsrapportages van het groot project PHS.

Voorts zijn wij van oordeel dat de in de financiële overzichten opgenomen aangegane verplichtingen, gerealiseerde uitgaven en ontvangsten over 2019 voldoen aan de eis van comptabele rechtmatigheid als bedoeld in bepaling 5.11 van de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2019.

##### De basis voor ons oordeel

Wij hebben onze controle uitgevoerd volgens het Nederlands recht, waaronder ook de Nederlandse controlestandaarden vallen. Onze verantwoordelijkheden op grond hiervan zijn beschreven in de sectie 'Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de financiële overzichten'.

Wij zijn onafhankelijk van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat zoals vereist in de Verordening inzake de onafhankelijkheid van accountants bij assurance-opdrachten (ViO) en andere voor de opdracht relevante onafhankelijkheidsregels in Nederland. Verder hebben wij voldaan aan de Verordening gedrags- en beroepsregels accountants (VGBA).

Wij vinden dat de door ons verkregen controle-informatie voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel.

## **B. Beschrijving van verantwoordelijkheden met betrekking tot de financiële overzichten**

### **Verantwoordelijkheden van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat voor de financiële overzichten**

De Minister is verantwoordelijk voor het opmaken van de financiële overzichten die de aangegane verplichtingen, gerealiseerde uitgaven en ontvangsten 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 2019, de Regeling Grote Projecten en het (bovengenoemde) voorstel voor het onderzoek van de Auditdienst Rijk in het kader van de voortgangsrapportages van het groot project PHS.

De Minister is tevens verantwoordelijk voor de comptabele rechtmatigheid van de in de financiële overzichten opgenomen aangegane verplichtingen, gerealiseerde uitgaven en ontvangsten. In dit kader is de Minister verantwoordelijk voor een zodanige interne beheersing die de Minister noodzakelijk acht om het opmaken van de financiële overzichten mogelijk te maken zonder afwijkingen van materieel belang als gevolg van fouten of fraude.

### **Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de financiële overzichten**

Onze verantwoordelijkheid is het zodanig plannen en uitvoeren van een controleopdracht dat wij daarmee voldoende en geschikte controle-informatie verkrijgen voor het door ons af te geven oordeel. Onze controle is uitgevoerd met een hoge mate maar geen absolute mate van zekerheid waardoor het mogelijk is dat wij tijdens onze controle niet alle materiële fouten en fraude ontdekken. Afwijkingen kunnen ontstaan als gevolg van fraude of fouten en zijn materieel indien redelijkerwijs kan worden verwacht dat deze, afzonderlijk of gezamenlijk, van invloed kunnen zijn op de beslissingen die gebruikers op basis van deze financiële overzichten nemen. De materialiteit beïnvloedt de aard, timing en omvang van onze controlewerkzaamheden en de evaluatie van het effect van onderkende afwijkingen op ons oordeel.

Wij hebben deze accountantscontrole professioneel kritisch uitgevoerd en hebben waar relevant professionele oordeelsvorming toegepast in overeenstemming met de Nederlandse controlestandaarden, ethische voorschriften en de onafhankelijkheidseisen. Onze controle bestond onder andere uit:

- het identificeren en inschatten van de risico's dat de financiële overzichten afwijkingen van materieel belang bevatten als gevolg van fouten of fraude, het in reactie op deze risico's bepalen en uitvoeren van controlewerkzaamheden en het verkrijgen van controle-informatie die voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel. Bij fraude is het risico dat een afwijking van materieel belang niet ontdekt wordt groter dan bij fouten. Bij fraude kan sprake zijn van samenspanning, valsheid in geschrifte, het opzettelijk nalaten transacties vast te leggen, het opzettelijk verkeerd voorstellen van zaken of het doorbreken van de interne beheersing;
- het verkrijgen van inzicht in de interne beheersing die relevant is voor de controle met als doel controlewerkzaamheden te selecteren die passend zijn in de omstandigheden. Deze werkzaamheden hebben niet als doel om een oordeel uit te spreken over de effectiviteit van de interne beheersing van het ministerie;



- het evalueren van de presentatie, structuur en inhoud van de financiële overzichten en de daarbij opgenomen toelichtingen;
- het evalueren of de financiële overzichten een getrouw beeld geven van de onderliggende transacties en gebeurtenissen;
- het evalueren of de in financiële overzichten opgenomen aangegane verplichtingen, gerealiseerde uitgaven en ontvangsten 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, 9 april 2020

Auditdienst Rijk

## 3 Rapport van feitelijke bevindingen

### 3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk betreft het rapport van feitelijke bevindingen over de overige verrichte werkzaamheden. Deze werkzaamheden hebben betrekking op:

- I. De governance van het programma, waaronder de kwaliteit van de informatie-uitwisseling tussen IenW en ProRail.
- II. De beheersing en het beheer van het programma, zowel binnen IenW als binnen ProRail.
- III. Het financieel beheer, waarbij de volgende onderwerpen in het onderzoek zijn betrokken: de uitvoering van de subsidieregeling; de omvang en het beheer van de post onvoorzien en het budgetbeheer.
- IV. De kwaliteit en volledigheid van de in de VGR2 opgenomen financiële en niet-financiële informatie.

## 3.2 De governance van het programma

### 3.2.1 Governance

Bij IenW is naar aanleiding van ons advies uit ons rapport bij de basisrapportage de rol van de projectbegeleiders begin 2020 in concept beschreven. Zo beoordelen de projectbegeleiders, die op het niveau van de corridors invulling geven aan het opdrachtgeverschap van IenW, elk voorstel van de projecten, voordat deze het besluitvormingstraject in gaan (zie verder ook 3.4.1 voor de beschrijving van hun rol bij het subsidiebeheer).

Bij ProRail is de governance in 2019 gewijzigd. De belangrijkste wijziging is dat de grootste projecten nu rechtstreeks worden aangestuurd door de Programmamanager PHS van ProRail, maar wel blijven rapporteren via de corridormanager. Het aangepaste 'Programmaplan onderdeel governance' van ProRail is begin 2020 in de stuurgroep PHS vastgesteld.

In april 2019 is met het vaststellen van de nota 'Invulling governance' van ProRail het financiële mandaat van projectleiders binnen ProRail verruimd, teneinde de flexibiliteit te vergroten. De belangrijkste wijziging is de ruimte om voorbereidende werkzaamheden tot € 1 mln. vooruitlopend op een realisatiebeschikking toe te staan. Wij hebben vastgesteld dat beide verbeteringen passen binnen het GGP en BGP.

### 3.2.2 Toezicht

Het toezicht door IenW is verbeterd en transparanter geworden:

- IenW heeft eind 2019 een Toetskader opgesteld, dat in 2020 is vastgesteld (zie 3.3.5).
- De rol van de projectbegeleiders is begin 2020 in concept beschreven (zie 3.2.1).
- Het toezicht door IenW is verbeterd, doordat IenW binnen PHS aansluitingen maakt (zie 3.3.1 en 3.3.2) en de projectbegeleiders een extra check uitvoeren op de VGR2.

Wij merken daarbij op dat deze maatregelen pas eind 2019 of begin 2020 zijn genomen of in gang zijn gezet en de werking daarvan nog niet kan worden vastgesteld.

Verbeteringen van het interne toezicht binnen ProRail:

- De start van de implementatie van het 'Kader kwaliteitsmanagement' en de introductie van een verbeterregister (zie 3.3.5).
- Het proces van beoordelen ('challengen') bij ProRail van voorstellen en rapportages van de projecten biedt waarborgen bij het besluitvormingstraject van voorstellen (zie 3.3.1).

Deze maatregelen hebben gedurende 2019 na invoering daarvan gefunctioneerd.

Met de maatregelen uit deze paragraaf is invulling gegeven aan de adviezen uit ons rapport bij de basisrapportage over de verbetering van het toezicht van IenW en het interne toezicht binnen ProRail (met de hierboven gemaakte kanttekeningen). De beschrijving van het proces van aggregatie van voorstellen en verantwoordingsinformatie behoeft nog verbetering.

### 3.2.3 De totstandkoming van de interne voortgangsrapportages en van de VGR2

Wij hebben vastgesteld dat binnen IenW en binnen ProRail het proces van de totstandkoming van de voortgangsrapportages is beschreven. Daarmee is invulling gegeven aan ons advies bij de basisrapportage.

De interne rapportages worden conform de governance van PHS en de genoemde beschrijving voorgelegd aan de diverse besluitvormingsorganen van PHS. IenW baseert zich bij het opstellen van de VGR in belangrijke mate op de derde tertaalrapportage (T3-rapportage) van ProRail. De T3-rapportage ligt voor een belangrijk deel ten grondslag aan de VGR2.

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

#### 3.3.1 *Het scopebeheer*

Voor scopewijzigingen wordt binnen PHS de 'Exception Report' (ER) procedure gebruikt. Deze procedure wordt gebruikt voor alle wijzigingen die tijd, geld en/of scope raken. De ER-procedure is in 2019 niet gewijzigd. Wij hebben vastgesteld dat de scope van een project is gebaseerd op de functionele eisen uit de customer requirements specification (CRS). Met de maakbaarheidstoetsen is PHS nagegaan of de gewenste productverbeteringen, op basis van de eisen en uitgangspunten, met de eerder bedachte maatregelen gerealiseerd kunnen worden.

Uit ons onderzoek van een selectie van scopewijzigingen in 2019 komt het volgende naar voren:

- Een behandelvoorstel voor de stuurgroep PHS bevat de belangrijkste zaken uit het ER. De ER's bevatten een duidelijke toelichting op de betreffende scopewijziging. De beoordeling van en de besluitvorming binnen ProRail over een ER wordt daarin duidelijk vermeld.
- De voorstellen voor wijzigingen worden behandeld in de besluitvormende overleggen binnen PHS. Alle voorstellen worden eerst beoordeeld door het programmabureau van ProRail, met name op (i) de invloed op de programmamijlpalen en (ii) of een wijziging een relatie heeft met een CRS. Wij hebben, evenals in ons rapport van vorig jaar, vastgesteld dat deze beoordeling alleen indirect zichtbaar is. De resultaten van deze beoordelingen worden verwerkt in de versie die in de besluitvormende overleggen aan de orde komt.
- De projectbegeleiders van IenW nemen binnen ProRail deel aan het corridoroverleg over de wijzigingsvoorstellen en maken daar zo nodig hun opmerkingen. Vaak zijn hun opmerkingen al eerder verwerkt.

*Wij adviseren om de beoordelingen binnen ProRail en van de projectbegeleiders van IenW zichtbaar te maken op het ER-formulier door aan te geven door wie, wanneer en op welke aspecten een beoordeling is uitgevoerd en wat daarvan het resultaat was.*

#### 3.3.2 *De ramingen*

De procedures en ramingsmethodiek voor de totstandkoming van de ramingen zijn in 2019 niet gewijzigd. Voor het opstellen van ramingen en het doorvoeren van wijzigingen daarin wordt gebruik gemaakt van de Standaardsystematiek voor Kostenramingen (SSK). De ramingen worden onder andere getoetst door de onafhankelijke afdeling Procurement binnen ProRail.

Wij hebben geconstateerd dat aan de ramingen niet altijd berekeningen van ingenieurbureaus ten grondslag liggen. Bepalend voor het inschakelen van ingenieurbureaus zijn de omvang van de ramingen, de complexiteit en de beschikbare capaciteit bij de afdeling Procurement. Soms is dit bijvoorbeeld niet nodig omdat de afdeling Procurement zelf over de benodigde expertise en gegevens beschikt. Er wordt onderscheid gemaakt tussen kostenmemo's, kostennotities en kostennota's. Hoe verder in het proces hoe hoger de eisen voor nauwkeurigheid en uitgebreidheid van ramingen en nota's. De afdeling Procurement beoordeelt de (wijzigingen van) ramingen en parafeert hiervoor de opgestelde ramingen.

Wij hebben vastgesteld dat zowel door IenW als door het programmabureau bij ProRail een aansluiting wordt gemaakt tussen de in de VGR2 opgenomen ramingen en de in de tertaalrapportages van ProRail opgenomen ramingen. Ook wordt een aansluiting gemaakt tussen de laatste tertaalrapportage van ProRail van 2019 en het - naar aanleiding van de laatste de stuurgroep PHS in 2019 - bijgewerkte stand van zaken overzicht.

Het programmabureau van ProRail ziet er bij het 'challengen' van voorstellen op toe dat wijzigingen van de planning en scope worden doorgerekend naar de ramingen.

Uit ons onderzoek van een selectie van wijzigingen van de ramingen uit 2019 komt het volgende naar voren:

- De financiële gevolgen van scopewijzigingen worden in de behandelvoorstellen voor de stuurgroep PHS en in de ER's vermeld en kunnen worden aangesloten met onderliggende kostennotities, kostenopstellingen en projectplannen.
- Er vindt op programmaniveau een check plaats op de besluiten van de stuurgroep PHS van december 2019 en van januari 2020 om te bezien dat besluiten in het juiste jaar worden verwerkt. Elke door de stuurgroep PHS vastgestelde wijziging wordt door de financiële controller van het programmabureau verwerkt in het zogenaamde (financiële) stand van zaken overzicht.

Volgens het Toetskader van IenW en het Kader Kwaliteitsmanagement van ProRail (zie ook 3.3.5) wordt bij de overgang van een project groter dan € 35 mln. naar de realisatiefase op initiatief van IenW een second opinion op de ramingen uitgevoerd. In ons rapport bij de basisrapportage hebben wij geadviseerd om een second opinion uit te laten voeren op de totale raming van PHS. Dit heeft niet plaats gevonden.

*Wij adviseren om alsnog een second opinion uit te voeren op de totale PHS-raming, met uitzondering van projecten waarvoor dit al is gebeurd.*

### 3.3.3 *Het beheer van de planning*

Uitgangspunt voor het beheer van de planning binnen ProRail is het Kader Planningsmanagement. Dit kader uit 2018 is eind 2019 naar aanleiding van opgedane ervaringen geactualiseerd. De projectanalist op corridorniveau wordt in het geactualiseerde kader niet meer genoemd. De nadruk ligt nu op het beheer van de planning bij de projecten. Wij hebben vastgesteld dat deze wijzigingen niet strijdig zijn met het BGP.

Wij hebben vastgesteld dat de programmaorganisatie van ProRail zelf verbeterpunten heeft benoemd:

- De kwaliteitsborging van het planningsmanagement is niet zonder meer gegarandeerd wanneer er binnen een projectteam geen Manager Projectbeheersing is. Dit speelt bij kleine projecten.
- Collegiale toetsing door andere projectanalisten binnen het PHS-programma is al gebruikelijk bij de grote projecten en wordt nu ook voor de kleinere projecten opgezet. Op basis van de kennis en ervaring wordt ingeschat waar de planningsfunctie versteviging behoeft.

Uit ons onderzoek van een selectie van planningswijzigingen uit 2019 komt naar voren dat:

- alle documenten ter onderbouwing hiervan, zoals vermeld in de behandelvoorstellen voor de stuurgroep PHS, aanwezig zijn;
- voor deze planningswijzigingen de eerdergenoemde ER-procedure binnen ProRail is doorlopen;
- de beoordeling (het 'challengen') van de ER's blijkt uit vastlegging daarvan en uit de opeenvolgende versies van de ER's;
- de financiële gevolgen van de planningswijzigingen in de behandelvoorstellen voor de stuurgroep PHS worden vermeld.

In ons rapport bij de basisrapportage hebben wij geadviseerd om een second opinion uit te voeren op de gehele planning. Dit heeft niet plaatsgevonden.

*Wij adviseren om alsnog een second opinion uit te voeren op de totale PHS-planning.*

### 3.3.4 *Het risicomanagement*

Uitgangspunt voor het risicomanagement binnen ProRail is het Kader Risicomanagement uit 2018. Dit kader is eind 2019 naar aanleiding van opgedane ervaringen geactualiseerd. Risicoanalyse op het niveau van de corridors wordt in het kader niet meer apart beschreven. De nadruk ligt thans meer op het risicobeheer bij de projecten. Wij hebben vastgesteld dat deze wijzigingen niet strijdig zijn met het BGP.

Wij hebben vastgesteld dat programmaorganisatie bij ProRail zelf verbeterpunten heeft die uit collegiale toetsen naar voren zijn gekomen, namelijk het helder koppelen van beheersmaatregelen aan oorzaken en/of gevolgen en het koppelen van alle projectrisico's aan Ongewenste Top Gebeurtenissen (OTG's).

Uit ons onderzoek van een selectie van nieuwe risico's en wijzigingen van bestaande risico's komt het volgende naar voren:

- In 2019 is het risico van de stikstofproblematiek ontstaan. Dit is opgenomen in tabel 2.8 van de VGR2 onder het 4<sup>e</sup> top risico "Regels en kaders". Dit risico, dat ook al was verwerkt in VGR1, is in VGR2 niet toegenomen.
- De wijzigingen in de coridorrisico's betreffen aanpassingen van gekwantificeerde bedragen. Wij hebben vastgesteld dat voor de nieuwe risico's de gehanteerde procedures en hulpmiddelen juist zijn toegepast.

### 3.3.5 *Het kwaliteitsmanagement*

In 2019 is binnen ProRail gestart met de implementatie van het Kader kwaliteitsmanagement PHS dat eind mei 2019 binnen PHS is vastgesteld. Daartoe is onder andere binnen het programmateam van ProRail een kwaliteitsmanager aangesteld. Tevens is een afzonderlijke kwaliteitsmanager voor de projecten groter dan € 35 mln. aangesteld. Het invullen van de functie van kwaliteitsmanager bij de projecten kleiner dan € 35 mln. is volgens PHS ondoelmatig. Deze taak is belegd bij de projectleider van deze kleinere projecten. Wij hebben vastgesteld dat dit past binnen het BGP.

Tevens is medio 2019 binnen ProRail een eerste auditplan vastgesteld op programmaniveau. Dit eerste auditplan, dat elk half jaar zal worden geactualiseerd, is nog niet op basis van een systematische risicoanalyse tot stand gekomen. ProRail streeft ook naar een auditplan per project. In 2019 is bij ProRail een eerste interne audit, uit dit auditplan op programmaniveau, uitgevoerd.

IenW heeft eind 2019 een Toetskader opgesteld, dat in 2020 is vastgesteld. Kern hiervan is dat bij de overgang van een project groter dan € 35 mln. naar de realisatiefase bij ProRail een gatereview wordt uitgevoerd en door IenW een second opinion op de raming wordt geïnitieerd. Voor projecten kleiner dan € 35 mln. zal vanaf 2020 een planning van audits worden opgesteld op basis van een kritische selectie. Daarmee is invulling gegeven aan het advies uit ons rapport bij de basisrapportage. Wij hebben vastgesteld dat in 2019 geen second opinions zijn uitgevoerd, ondanks het feit dat het project Amsterdam Westhaven in 2019 naar de realisatiefase is overgegaan.

*Wij adviseren om het auditplan van het programma niveau van ProRail bij de halfjaarlijkse actualisatie op basis van een systematische risicoanalyse op te stellen. Wij adviseren om second opinions voor projecten die overgaan naar de realisatiefase tijdig uit te voeren.*

Binnen PHS is in 2019 een verbeterregister geïntroduceerd waarmee de opvolging van adviezen en verbetermaatregelen uit interne audits, second opinions, gate reviews en ADR-rapporten kunnen worden gemonitord. De werking van verbetermaatregelen wordt binnen PHS nog niet expliciet vastgesteld. Wij merken op dat eind 2019 nog niet alle verbeterpunten zijn gerealiseerd.



## 3.4 Het financieel beheer

### 3.4.1 *De beheersing van de verstrekte subsidies door IenW*

In de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie wordt de programma-uitvoering door ProRail gefinancierd met subsidies van IenW. Wij hebben vastgesteld dat de aanvragen van ProRail tot verlening van subsidies door IenW worden beoordeeld, nadat deze in de stuurgroep PHS zijn behandeld. Binnen het programma PHS wordt een voorschot na elk tertaal afgerekend dan wel verrekend. Daarnaast wordt het kasritme tussentijds aangepast op basis van de voortgang van het project en de liquiditeitsbehoefte van de subsidieontvanger.

Ingevolge ons advies bij ons rapport bij de basisrapportage is de rol van de projectbegeleiders in dit proces beschreven. Deze beschrijving heeft nog nadere verbetering. In het bijzonder geldt dit voor vastleggingen van de uitkomsten van beoordelingen van voorschot- en subsidieaanvraag en de daarbij behorende criteria. Hierdoor draagt de (concept)-beschrijving maar beperkt bij aan het borgen dat projectbegeleiders de beoordeling van voorschot- en subsidieaanvragen aantoonbaar op dezelfde wijze uitvoeren en dat erop toegezien wordt dat de bevoorschotting in lijn is met de voortgang van het project.

Dat daarnaast de verantwoordelijkheid voor de financiële beheersing slechts bij enkele personen is belegd, is een risico voor de continuïteit van de kwaliteit van de administratie.

*Wij adviseren deze beschrijving aan te vullen op het gebied van vastlegging van de uitkomsten van de beoordelingen van voorschot- en subsidieaanvraag en de daarbij behorende criteria.*

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

De kaders voor de post onvoorzien zijn opgenomen in verschillende documenten, onder andere het document Samenwerking ProRail-IenW, het Kader financieel management en het Memo invulling governance. Deze zijn in 2019 niet gewijzigd.

Onttrekkingen aan de post onvoorzien kunnen zowel plaatsvinden in de planuitwerkingsfase als in de realisatiefase. Noch bij het ministerie van IenW noch bij het programmabureau van ProRail is op dit moment sprake van een post onvoorzien op programmaniveau. Er is wel sprake van een risicodossier op programmaniveau met endogene en exogene programmarisico's. De vijf belangrijkste risicothema's zijn opgenomen in de VGR2 (tabel 2.8).

Binnen de projecten is wel sprake van een post onvoorzien. Om inzicht te geven in de omvang en mutaties van het totale bedrag onvoorzien zal het programmabureau de post onvoorzien van alle projecten moeten accumuleren. In de VGR2 wordt niet gerapporteerd over mutaties in de geaccumuleerde (totale) post onvoorzien. Derhalve kan ook niet worden vastgesteld of de post onvoorzien toereikend is.

*Wij adviseren om in de komende VGR conform de Uitgangspuntennotitie duidelijk inzicht te bieden in de toevoegingen en de onttrekkingen aan de post onvoorzien en in de toereikendheid van de post onvoorzien.*

### 3.4.3 *Het budgetbeheer*

PHS kent een potentieel tekort. Dit is het verschil tussen de ramingen van het programma en het budget voor PHS conform de stand van de Najaarsnota 2019 van IenW. Het potentieel tekort is afgenomen ten opzichte van de basisrapportage en de VGR1. In de basisrapportage was nog sprake van een potentieel tekort van € 354,6 mln. In de VGR2 is het potentieel tekort afgenomen tot € 261,8 mln. Dit is het gevolg van het neerwaarts bijstellen van ramingen als gevolg van besparingen, scopewijzingen en het toevoegen van budget aan PHS (zie paragraaf 2.3 van de VGR2).

In de basisrapportage was daarenboven een bedrag van € 113,4 mln. opgenomen voor mogelijke ontwikkelingen en nog niet geharde risico's. Dit zijn binnen ProRail onderkende risico's die nog niet zijn vastgesteld door de stuurgroep PHS. Inmiddels zijn de niet geharde risico's ondergebracht in niet geharde prognoses van de desbetreffende projecten. Het saldo van de niet geharde prognoses en te verwachten budgetmutaties per eind 2019 zou kunnen leiden tot een (verdere) afname van het potentieel tekort met ca. € 7 mln. De forse afname van de niet geharde risico's is onder meer veroorzaakt door het nemen van beheersmaatregelen, gunstige ontwikkelingen die een positief effect hadden op dreigende risico's en het naar actuele inzichten opnemen van risico's bij de projecten.

De in VGR2 vermelde exogene risico's zijn geen onderdeel van het potentieel tekort. De exogene risico's zijn geen onderdeel van het risicodossier van de projecten en hebben dan ook geen relatie met de niet geharde risico's.

De exogene risico's zijn ten opzichte van de basisrapportage afgenomen. In de eerste helft van 2019 is het risico voor marktspanning gedaald. Deze daling was groter dan de omvang van het nieuwe risico dat betrekking heeft op de stikstofproblematiek.

Wij merken daarbij op dat binnen IenW voor PHS een risicoreservering is gevormd van € 250 mln. Dit betreft een reservering binnen de IenW begroting die niet is toegekend aan PHS en derhalve (nog) niet tot het budget of raming gerekend mag worden.

### **3.5 De kwaliteit en volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie**

#### *3.5.1 Volledigheid van de financiële en niet-financiële informatie*

De financiële informatie in de VGR2 kan worden onderscheiden in historische- en toekomstgerichte financiële informatie.

Wij hebben vastgesteld dat de in Uitgangspuntennotitie gevraagde financiële en niet-financiële informatie in de VGR2 is opgenomen. Wij wijzen daarbij in dit verband op een aantal passages in de VGR2:

- In paragraaf 3.3 staat in het kader van de betrokkenheid van de Kamer bij verdere besluitvorming vermeld dat “andere betrokkenheid van de Kamer thans niet wordt voorzien”.
- In de voetnoot bij de tabel 2.4 is opgenomen dat de (gevraagde) uitsplitsing van de financiële informatie per corridor voor de planstudiefase niet mogelijk is;
- Bij tabel 2.2 staat vermeld dat de prognoses bestaan uit een optelling van de onderliggende projecten. Daarmee wordt aangegeven dat de gevraagde ramingen per project niet zijn opgenomen;
- In het begin van hoofdstuk 4 staat dat het opnemen van alle uitgevoerde onderzoeken in de planuitwerkingsfase ondoenlijk is;
- In paragraaf 3.2 is vermeld dat openbaarmaking van specifieke aanbestedingsresultaten niet in het (financiële) belang is van de Staat en van ProRail, omdat het gevoelige marktinformatie betreft.

#### *3.5.2 Kwaliteit van de niet-financiële Informatie*

Wij hebben vastgesteld dat de in de VGR2 opgenomen niet-financiële informatie niet strijdig is met de daarin opgenomen toekomstgerichte financiële informatie.

#### *3.5.3 Kwaliteit van de historische financiële informatie*

Wij hebben een goedkeurende controleverklaring afgegeven bij de in de VGR2 opgenomen financiële overzichten met de aangegane verplichtingen, de verrichte uitgaven, de ontvangsten en de afgerekende voorschotten (zie hoofdstuk 2).

#### *3.5.4 Kwaliteit van de toekomstgerichte financiële informatie*

De feitelijke bevindingen over de kwaliteit van de toekomstgerichte financiële informatie hebben wij opgenomen in paragraaf 3.3.2 ‘De ramingen’, paragraaf 3.3.4 ‘Het risicomanagement’ en paragraaf 3.4.3 ‘Het budgetbeheer’.

## 4 Adviezen uit ons rapport bij de basisrapportage

In dit hoofdstuk is de opvolging van onze adviezen uit ons rapport bij de basisrapportage opgenomen.

**1. Wij adviseren IenW om de rol van projectbegeleider nader uit te werken en vast te leggen.**

De rol van projectbegeleiders is begin 2020 door IenW in concept beschreven (zie paragraaf 3.2.2 en 3.4.1 van dit rapport).

**2. Toezicht door IenW. Wij adviseren IenW om een risicogestuurd toezichtplan op te stellen met een uniforme werkwijze. Het houden van audits, second opinions en gate reviews moeten daar in structurele zin onderdeel van zijn. Wij adviseren om zorg te dragen voor een goede vastlegging van de daadwerkelijke toezichtactiviteiten.**

IenW heeft eind 2019 een Toetskader opgesteld dat in 2020 is vastgesteld (zie paragraaf 3.2.2 van dit rapport).

**3. Beheer van de planning. Wij adviseren het programmabureau van ProRail om bij de aggregatie naar het programmaniveau de planningen van de projecten en de corridors met meer diepgang te beoordelen en proactief toezicht te houden op de planningen (toetsen). Voorts adviseren wij een beschrijving op te stellen van het proces van aggregatie en de uitvoering daarvan beter vast te leggen.**

Van het challengen en de aggregatie van de voorstellen voor wijziging van een planning bestaan vastleggingen in de vorm van verslagen en nieuwe versies van de planningsvoorstellen. Het programmabureau van ProRail voert zelf geen audits uit op de planning, maar wel toetsen en challenge gesprekken. Een dergelijke audit kan (wel) onderdeel zijn van het auditplan van een project. Het proces van aggregatie is beschreven en heeft nog aanvulling (zie paragraaf 3.3.3 en 3.2.2 van dit rapport).

**4. Beheer van de planning. Wij adviseren dat IenW in het kader van haar toezicht een second opinion laat uitvoeren op de huidige planning.**

Er is bij PHS geen second opinion uitgevoerd op de totale planning (zie paragraaf 3.3.3 van dit rapport).

**5. Toezicht binnen ProRail. Wij ondersteunen het voornemen binnen ProRail om dit proactiever in te vullen door het risicogestuurd uitvoeren van intern toezicht of binnen de vastgestelde kaders wordt gewerkt. Voorts adviseren wij om het proces van aggregatie te beschrijven en de interne toezicht activiteiten beter vast te leggen.**

IenW heeft eind 2019 een Toetskader opgesteld dat in 2020 is vastgesteld. De uitkomsten van de aggregatie en 'challenge' activiteiten worden vastgelegd in de vorm van nieuwe versies van de voorstellen. Het proces van aggregatie is deels beschreven en heeft nog aanvulling (zie paragraaf

3.2.2 van dit rapport). ProRail heeft in april 2019 een eerste auditplan op programmaniveau opgesteld. Dit plan is nog niet op basis van een systematische risicoanalyse opgesteld. Het proces van aggregatie is deels beschreven en heeft nog aanvulling.

- 6. Wij ondersteunen het voornemen van het programmteam van ProRail om voor PHS in 2019 een kwaliteitsplan op te stellen en een kwaliteitsmanager aan te stellen. Wij adviseren om als onderdeel van dit kwaliteitsplan periodieke risicogestuurde kwaliteitsaudits vanuit het programmteam te initiëren.**

Binnen PHS is het Kader Kwaliteitsmanagement vastgesteld. Ook is in 2019 binnen het programmteam van ProRail een kwaliteitsmanager aangesteld. ProRail heeft in april 2019 een eerste auditplan op programmaniveau opgesteld. Dit plan is nog niet op basis van een systematische risicoanalyse tot stand gekomen (zie paragraaf 3.3.5 van dit rapport).

- 7. Financieel beheer. Wij adviseren IenW om de rol van de projectbegeleiders in het beoordelingsproces van subsidie- en voorschotverstrekking te beschrijven.**

De rol van projectbegeleiders in het beoordelingsproces van subsidie- en voorschotverstrekking is door IenW in concept beschreven (zie verder paragraaf 3.4.1 van dit rapport).

- 8. Ramingen. Wij ondersteunen het voornemen binnen ProRail om dit proactiever in te vullen door het risicogestuurd uitvoeren van intern toezicht of binnen de vastgestelde kaders wordt gewerkt. Voorts adviseren wij om het proces van aggregatie te beschrijven en de toezicht activiteiten beter vast te leggen**

Het programmteam voert zelf geen toetsen uit op de scope en/of op de ramingen. Wel kan dit onderdeel zijn van het auditplan van een project. In het Toetskader van IenW is opgenomen dat bij faseovergang van projecten groter dan € 35 mln. binnen ProRail een gatereview plaatsvindt en door IenW een second opinion op de ramingen wordt geïnitieerd. In 2019 zijn geen second opinions geïnitieerd. Voor de uitkomsten van de aggregatie en 'challenge'-activiteiten: zie hierboven bij scope en ramingen (zie paragraaf 3.3.1 en 3.3.2 van dit rapport).

- 9. Wij adviseren om vanuit IenW meer regie te voeren op de externe toetsingen als onderdeel van het door ons aanbevolen toezichtplan van IenW en van het nog te ontwikkelen kwaliteitsmanagementsysteem van ProRail. In dit verband ondersteunen wij het besluit van de Stuurgroep PHS om de raming van elk project (groter dan € 35 mln.) dat overgaat naar de realisatiefase aan een second opinion te onderwerpen. Tot slot adviseren wij IenW om een second opinion uit te laten voeren op de totale PHS-raming (behalve voor die projecten waarvoor reeds second opinions voorhanden zijn).**

IenW heeft eind 2019 een Toetskader opgesteld, dat in 2020 is vastgesteld. Kern hiervan is dat bij de overgang van een project groter dan € 35 mln. naar de realisatiefase bij ProRail een gatereview wordt uitgevoerd en door IenW een second opinion op de raming wordt geïnitieerd. Wij hebben vastgesteld dat in 2019 geen second opinions zijn uitgevoerd, ondanks het feit dat het project Amsterdam Westhaven in 2019 naar de realisatiefase is overgegaan (zie paragraaf 3.3.5 van dit rapport).

Een second opinion op de totale raming heeft in 2019 niet plaatsgevonden (zie paragraaf 3.3.2 van dit rapport).

**10. Wij adviseren IenW om in komende voortgangsrapportages ook te rapporteren over de nieuwe, niet geharde risico's en ook de exogene risico's in het potentieel tekort te betrekken.**

Hieraan is invulling gegeven door de niet geharde risico's onder te brengen in niet geharde prognoses van de desbetreffende projecten. Het saldo van de niet geharde prognoses per eind 2019 zou kunnen leiden tot een verder afname van het potentieel tekort met ca € 7 mln.

De in VGR2 vermelde exogene risico's zijn geen onderdeel van het potentieel tekort. Het betreft risico's waar PHS geen invloed op kan uitoefenen (zie paragraaf 3.4.3 van dit rapport).

**11. Wij adviseren om de totstandkoming van de VGR zo spoedig mogelijk te beschrijven en daarbij aandacht te besteden aan het beleggen van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, de reconstrueerbaarheid en de dossiervorming van het totstandkomingproces alsmede de betrouwbaarheid van de informatie.**

Wij hebben vastgesteld dat zowel binnen IenW als binnen ProRail het proces van de totstandkoming van de voortgangsrapportages is beschreven (zie paragraaf 3.2.3 van dit rapport).

## 5 Verantwoording onderzoek

### 5.1 Verantwoording

De voortgangsrapportage is opgesteld onder verantwoordelijkheid van de minister van IenW. Het is onze verantwoordelijkheid om een accountantsrapport bij de voortgangsrapportage te verstrekken. De eigenaar van dit rapport is de Tweede Kamer, waaraan dit rapport is uitgebracht

### 5.2 Verantwoordelijkheden van de accountant

Wij hebben deze opdracht uitgevoerd in overeenstemming met Nederlands recht, waaronder de Standaarden 100-999 (controleverklaring) en Standaard 4400N, 'Opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden'. Dit vereist dat wij voldoen aan de voor ons geldende ethische voorschriften. Wij hebben ook de onafhankelijkheidsregels van de Verordening inzake de onafhankelijkheid van accountants in acht genomen.

### 5.3 Verspreiding rapport

Het rapport wordt uitgebracht aan de beoogde gebruikers. Bij de rapportage over de feitelijke bevindingen is het de verantwoordelijkheid van de beoogde gebruikers om te bepalen of de overeengekomen specifieke werkzaamheden toereikend en geschikt zijn voor het doel van de beoogde gebruikers. Bij dit deel van het rapport wordt geen uitspraak gedaan voor wat de bevindingen betekenen voor de VGR2 in zijn totaliteit. Voorts wordt van de beoogde gebruikers verwacht dat zij zelf, op basis van de gerapporteerde bevindingen en eventuele andere beschikbare informatie, een eigen afweging maken over wat deze bevindingen voor het onderhavige object in zijn totaliteit betekenen.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de Tweede Kamer, met wie wij (de invulling van) deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende (in dit geval het verantwoordelijke) ministerie, waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk half jaar 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 waarbij rekening is gehouden met de verwachtingen van de beoogde gebruikers. 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.

## 6 Ondertekening

Den Haag, 9 april 2020

Auditdienst Rijk



## Bijlage 1: Financiële overzichten VGR2

**Tabel 2.4 uit VGR2: Aangegane verplichtingen t/m 31 december 2019**

x € 1000, incl. btw	t/m 2018	2019	Totaal
<b>Planuitwerking en verkenning<sup>1</sup></b>	<b>219.647</b>	<b>24.041</b>	<b>243.688</b>
Projectkosten IenW	4.660	0	4.660
Planuitwerking en verkenning	214.987	24.041	239.028
<b>Realisatie</b>	<b>1.007.833</b>	<b>113.311</b>	<b>1.121.145</b>
Alkmaar – Amsterdam	0	0	0
Amsterdam – Eindhoven	161.418	114.594	276.011
Breda – Eindhoven <sup>2</sup>	34.908	705	35.614
Den Haag – Breda	318.106	33.379	351.486
Goederen Zuid-Nederland	51.826	1.801	53.627
OV SAAL MLT	60.814	3.365	64.180
Schiphol - Utrecht – Nijmegen	374.496	-40.571	333.924
Overige maatregelen	6.265	38	6.303
<b>Totaal aangegane verplichtingen</b>	<b>1.227.481</b>	<b>137.352</b>	<b>1.364.833</b>

Aangegane verplichtingen ten behoeve van PHS uitgedrukt in het prijspeil van het jaar waarin de verplichtingen zijn aangegaan. Som der delen kan afwijken van het totaal door afrondingen.

**Tabel 2.5 uit VGR2: Gerealiseerde uitgaven t/m 31 december 2019**

x € 1000, incl. btw	t/m 2018	2019	Totaal
<b>Planuitwerking en verkenning<sup>4</sup></b>	<b>190.603</b>	<b>30.942</b>	<b>221.545</b>
Projectkosten IenW	4.660	0	4.660
Planuitwerking en verkenning	185.943	30.942	216.885
<b>Realisatie</b>	<b>291.127</b>	<b>117.021</b>	<b>408.150</b>
Alkmaar - Amsterdam	-	-	0
Amsterdam - Eindhoven	11.356	36.954	48.311
Breda - Eindhoven <sup>3</sup>	-	1.160	1.160
Den Haag - Breda	11.489	30.532	42.021
Goederen Zuid-Nederland	10.585	11.936	22.521
OV SAAL MLT	9.227	18.458	27.686
Schiphol - Utrecht - Nijmegen	244.090	16.058	260.148
Overige maatregelen	4.380	1.923	6.303
<b>Totaal uitgaven</b>	<b>481.730</b>	<b>147.963</b>	<b>629.695</b>
Terugontvangen voorschotten <sup>4</sup>	9.640	12.977	22.617
<b>Totaal bruto uitgaven<sup>5</sup></b>	<b>491.370</b>	<b>160.940</b>	<b>652.312</b>

Uitgaven ten behoeve van PHS uitgedrukt in het prijspeil van het jaar dat de uitgaven zijn gedaan. Som der delen kan afwijken van het totaal door afrondingen.

<sup>1</sup> Voor de planuitwerking en verkenning is geen uitsplitsing van de verplichtingen en uitgaven per corridor mogelijk, omdat dit als één geheel is beschikbaar voor alle corridors. Op basis van de rapportages van ProRail is een uitsplitsing van de totale kosten per corridor mogelijk, maar een splitsing in verplichtingen en uitgaven niet.

<sup>2</sup> De verplichtingen voor station Eindhoven waren tot de vorige VGR abusievelijk onderdeel van de corridor Amsterdam-Eindhoven maar zijn nu administratief omgehangen naar corridor Breda-Eindhoven.

<sup>3</sup> De uitgaven voor station Eindhoven waren tot de vorige VGR abusievelijk onderdeel van de corridor Amsterdam-Eindhoven maar zijn nu administratief omgehangen naar corridor Breda-Eindhoven.

<sup>4</sup> Het (terug)ontvangen bedrag betreft te veel 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. In deze basisrapportage wordt deze administratieve verwerking inzichtelijk gemaakt wegens aansluiting met de begroting en het jaarverslag.

<sup>5</sup> In najaarsnota 2019 is op pagina 50 (Kamerstukken II 2019/20, 35 350 A, nr. 2) zijn de uitgaven op artikel 17.10 totaal €161,9 mln opgenomen, wat overeenkomt met de som van de bruto uitgaven PHS € 160,9 mln plus € 1,0 mln voor OV SAAL KT en bijdragen derden.

**Tabel 2.6 uit VGR2: Gerealiseerde ontvangsten t/m 31 december 2019**

<b>x € 1000, incl. btw</b>	<b>t/m 2018</b>	<b>2019</b>	<b>Totaal</b>
Amsterdam - Eindhoven	0	3.717	3.717
<b>Totaal ontvangsten</b>	<b>0</b>	<b>3.717</b>	<b>3.717</b>
Terugontvangen voorschotten <sup>6</sup>	9.640	12.977	22.617
<b>Totaal bruto ontvangsten</b>	<b>9.640</b>	<b>16.694</b>	<b>26.334</b>

*Ontvangsten ten behoeve van PHS uitgedrukt in het prijspeil van het jaar van ontvangsten.*

---

<sup>6</sup> Het (terug)ontvangen bedrag betreft te veel 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. In deze basisrapportage wordt deze administratieve verwerking inzichtelijk gemaakt wegens aansluiting met de begroting en het jaarverslag.

---

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