



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

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

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

Colofon

Titel	Voorstel onderzoek ADR in het kader van de basisrapportage van het grote project PHS
Uitgebracht aan	Uitgebracht aan de Vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat Tweede Kamer der Staten-Generaal
Datum	15 oktober 2018
Kenmerk	2018-0000170883
Bijlage(n)	1

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Geachte Commissie,

Inleiding

Op 6 februari 2018 heeft de Tweede Kamer het project Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS) aangewezen als groot project. De Tweede Kamer heeft, conform de Regeling Grote Projecten (RGP), in de Uitgangspuntennotitie groot project PHS nadere uitgangspunten en eisen geformuleerd voor de informatievoorziening, waaronder ook eisen die worden gesteld aan de controle door de Auditdienst Rijk (ADR).

De Vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat (Vaste commissie IenW) heeft in de Uitgangspuntennotitie opgenomen dat 'de ADR wordt uitgenodigd om op basis van de eisen in de Regeling en in de Uitgangspuntennotitie voorstellen te doen voor een doeltreffende en doelmatige controle op de belangrijkste punten van dit groot project. Deze voorstellen worden in beginsel namens de commissie behandeld door de rapporteur PHS'. De ADR doet hierbij haar voorstellen aan de Vaste commissie IenW toekomen.

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 6 Intercity's en 6 Sprinters per uur rijden in de drukste delen van het land en er komt extra ruimte voor goederenvervoer op het spoor naast maatregelen om het gebruik van de Betuweroute nog extra te stimuleren. PHS bestaat uit een pakket van zowel infrastructurele als andere maatregelen en afspraken. In totaal betreft het ca 40 projecten en andere maatregelen, die zijn verdeeld over 7 corridors.

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

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

PHS is in de basis ingericht volgens het opdrachtgever-opdrachtnemer-model uit het GGP met IenW als opdrachtgever en ProRail als opdrachtnemer. ProRail wordt primair aangestuurd en gefinancierd op basis van subsidiebeschikkingen. In de subsidiebeschikkingen stelt IenW voorwaarden aan de uitvoering van maatregelen, de informatievoorziening en de verantwoording van de planuitwerkingsfase en de realisatieprojecten.

Dit voorstel is bedoeld om de voorwaarden van onze opdracht vast te leggen, een voorstel te doen voor de uit te voeren specifieke werkzaamheden, alsmede de aard en beperkingen van onze werkzaamheden aan te geven.

Opdracht

De opdracht betreft de werkzaamheden die de ADR gaat uitvoeren in het kader van de basisrapportage van het grote project PHS. Voor onze werkzaamheden in het kader van de voortgangsrapportages PHS zullen wij te zijner tijd een separaat voorstel doen.

De opdracht heeft als doel om uw commissie van informatie te voorzien over de in de RGP (artikel 10 lid 4) en in de Uitgangspuntennotitie groot project PHS (onderdeel 5) genoemde onderwerpen.

Om de commissie in staat te stellen haar controlerende taak adequaat uit te voeren is het van belang dat de informatieverstrekking over PHS juist, tijdig en volledig plaatsvindt en in ieder geval voldoet aan de informatie-eisen zoals opgenomen in de RGP en in de vastgestelde Uitgangspuntennotitie. Wij zullen bij de uitvoering van onze werkzaamheden dan ook extra aandacht besteden aan de totstandkoming en inhoud van de door u in de RGP en Uitgangspuntennotitie gevraagde in de basisrapportage op te nemen informatie, onder andere de informatie over het potentieel financieel tekort en de oplossingen die hiervoor worden gezocht en gevonden.

Verder achten wij het van belang dat de commissie een goed beeld heeft van de sturing, beheersing en verantwoording van het project PHS. Wij zullen in dat kader aandacht besteden aan de opzet van de governance van het totale project en de opzet van de programmabeheersing bij zowel ProRail als het ministerie. Bij ProRail, waar het grootste deel van de werkzaamheden plaatsvinden, zullen onze werkzaamheden zich met name richten op de beheersing van de programmascope, de beheersing van planning, de financiële beheersing, het risicomangement en het kwaliteitsmanagement. Onze werkzaamheden bij het ministerie zullen met name gericht zijn op het uit te oefenen toezicht op de programmabeheersing bij ProRail en op het beheer en de besluitvorming van wijzigingen van het project PHS.

De werking van de beheersmaatregelen zal vooral aan bod komen in onze werkzaamheden in het kader van de voortgangsrapportages.

Wij zullen in het kader van de basisrapportage van het groot project PHS de feitelijke bevindingen uit onze werkzaamheden rapporteren. Voor een assurance-opdracht is onder andere als randvoorwaarde vereist dat de criteria die worden toegepast geschikt zijn voor de omstandigheden van de opdracht en voldoen aan de kenmerken relevantie, volledigheid, betrouwbaarheid, neutraliteit en begrijpelijkheid. Deze criteria zijn niet voor alle te onderzoeken aspecten van de opdracht voorhanden. Bovendien dienen de criteria beschikbaar te zijn voor de beoogde gebruiker van het assurance rapport. Als gevolg van deze omstandigheden kan voor deze opdracht geen zekerheid in de zin van de regelgeving van de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) worden verschaft.

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

Verantwoordelijkheden van de accountant

Wij voeren deze opdracht uit in overeenstemming met Nederlands recht, waaronder de Nederlandse Standaard 4400N, 'Opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden'. Dit vereist dat wij voldoen aan de voor ons geldende ethische voorschriften. Wij nemen ook de onafhankelijkheidsregels van de Verordening inzake de onafhankelijkheid van accountants (VIO) in acht.

Verantwoordelijkheid van de Vaste commissie IenW

Wij vragen van u als gebruiker om in te stemmen met de door ons voorgestelde werkzaamheden dan wel uw aanvullingen en/of wijzigingen aan ons kenbaar te maken.

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

Specifieke werkzaamheden

Uitgaande van de eisen genoemd in artikel 10 van de RGP en de eisen in paragraaf 5 van de Uitgangspuntennotitie, hebben we de volgende clustering van de te onderzoeken onderwerpen gemaakt:

- I. De governance van het totale programma PHS.
- II. De programmabeheersing zowel binnen ProRail als binnen IenW. Bij ProRail met name gericht op de beheersing van de programmascope, de beheersing van de planning, de financiële beheersing, het risicomangement en het kwaliteitsmanagement. Bij het ministerie met name gericht op het uit te oefenen toezicht op de programmabeheersing bij ProRail en op het beheer van wijzigingen van het project PHS.
- III. Het financieel beheer, waaronder de beheersing van de verstrekte subsidies aan ProRail, de kostenramingen, de omvang en het beheer van de post onvoorzien, het budgetbeheer, de toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses en het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpassing.
- IV. De kwaliteit en de volledigheid van de in de basisrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie.

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

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

Bevestigingen

Aan zowel het ministerie van IenW als aan ProRail zullen bevestigingen worden gevraagd dat ons alle informatie is verschaft die relevant is voor het opmaken van de basisrapportage waaronder dat ons inzage is gegeven in de gehele programma-administratie, de daaraan ten grondslag liggende gegevens en alle verslagen van de relevante overlegorganen.

Rapportage

Over de uitkomsten van onze werkzaamheden rapporteren wij u in de vorm van een rapport van feitelijke bevindingen. Aspecten die door ons zijn onderzocht en waar niets in het bijzonder over te melden valt worden niet opgenomen. Voor zover mogelijk zullen de bevindingen zodanig worden geformuleerd dat het belang en het gewicht van de bevindingen duidelijk wordt.

De ADR is uiteraard bereid het uit te brengen rapport aan uw commissie toe te lichten.

Het rapport bij de basisrapportage PHS wordt in overeenstemming met de RGP als afzonderlijk document naast de basisrapportage PHS naar de Tweede Kamer gezonden.

Wij zijn gaarne bereid de gedane voorstellen nader toe te lichten.

Den Haag, 15 oktober 2018
Auditdienst Rijk

Bijlage:

Detaillering per onderwerp waarop de werkzaamheden zich zullen richten

- I. *De governance van het programma PHS*
 - a. Inrichting van de programmaorganisatie conform het binnen het ministerie van IenW geldende GGP en verklaring en autorisatie van eventuele afwijkingen (IenW en ProRail).
 - b. De overleg- en besluitvormingsstructuur binnen IenW.
 - c. De besluitvormings- en de verantwoordingsstructuur binnen ProRail.
 - d. De beschrijving van de verantwoordelijkheden en besluitvormingsmandaten binnen IenW en ProRail.
 - e. De wijze waarop overleg en afstemming plaatsvindt tussen IenW en ProRail.
 - f. De afspraken over de informatie-uitwisseling tussen ProRail en IenW, in het bijzonder de verantwoording door ProRail aan IenW.
 - g. De organisatie van de (financiële) controlkolom binnen IenW en ProRail.
 - h. De aansturing van ProRail door IenW en het toezicht van IenW op de programmabeheersing, de programmarealisatie en de financiën bij ProRail.

- II. *De programmabeheersing zowel binnen ProRail als binnen IenW. Bij ProRail met name gericht op de beheersing van de programmascope, de beheersing van de planning, de financiële beheersing, het risicomangement en het kwaliteitsmanagement. Bij het ministerie met name gericht op het uit te oefenen toezicht op de programmabeheersing bij ProRail en op het beheer van wijzigingen van het project PHS.*
 - a. Het beheerskader zowel binnen IenW als binnen ProRail dat voldoet aan het binnen het ministerie van IenW geldende BGP en verklaring en autorisatie van eventuele afwijkingen.
 - b. Scopebeheer
 - i. De (vaststelling van de) scope per peildatum basisrapportage (IenW).
 - ii. De bewaking van de scope (ProRail en IenW).
 - iii. De (wijze van) besluitvorming en vastlegging van scopewijzigingen (ProRail en IenW).
 - iv. De gevolgen van scopewijzigingen voor raming en planning (ProRail).
 - c. Het beheer van de planning
 - i. De (totstandkoming van de) deterministische en probabilistische planning per peildatum basisrapportage, inclusief het kritieke pad (ProRail).
 - ii. De gehanteerde planningsystematiek (ProRail).
 - iii. De bewaking van de planning (ProRail en IenW).
 - iv. De gevolgen van wijzigingen in de planning voor de ramingen (ProRail).
 - v. De verwerking van planningsrisico's in de probabilistische planning (ProRail).

d. Het risicomanagement

- i. De wijze waarop op de diverse niveaus (project, corridor en programma) het risicomanagement plaatsvindt (ProRail).
- ii. De wijze waarop identificatie van risico's tot stand komt en de wijze waarop risico's worden vastgelegd en bewaakt (ProRail).
- iii. De (totstandkoming van de) beheersmaatregelen met betrekking tot de risico's (ProRail).
- iv. De periodieke actualisatie van risico's en van de beheersmaatregelen (ProRail en IenW).
- v. De kwantificering van de risico's (kans maal gevolg) rekening houdend met reeds getroffen beheersmaatregelen (ProRail).
- vi. De totstandkoming van de in de basisrapportage te rapporteren top risico's (IenW).
- vii. De wijze waarop IenW is betrokken bij de identificatie en kwantificering van risico's en de bepaling en vaststelling van beheersmaatregelen (IenW).
- viii. Het onderscheid tussen exogene en endogene risico's (ProRail en IenW).

e. Kwaliteitsmanagement

- i. De beschrijving van het kwaliteitsbeheer binnen ProRail en binnen IenW.
 - ii. Beheer van issues (ProRail).
 - iii. Interne audits/toetsing (ProRail en IenW).
- f. Wat het programmateam bij IenW betreft richten wij ons onderzoek naar de programmabeheersing met name op de wijze waarop de baseline en wijzigingen worden vastgesteld, wat het PHS-team IenW zelf doet om wijzigingen te beoordelen en waaruit dat blijkt (hoe deze beoordeling is vastgelegd).

III. Het financieel beheer, waaronder de beheersing van de verstrekte subsidies aan ProRail, de kostenramingen, de omvang en het beheer van de post onvoorzien, het budgetbeheer, de toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses en het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpassing

a. Beheersing verstrekte subsidies

Op basis van de Wet Infrastructuurfonds alsmede het Besluit Infrastructuurfonds en titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht worden door IenW aan ProRail subsidies verstrekt voor de planuitwerking en realisatie van het programma PHS. Wij zullen de opzet en het bestaan nagaan van de beheersmaatregelen bij IenW met betrekking tot de subsidieaanvraag, de subsidiebeschikking, de voorschotverlening, de voortgangsinformatie en de subsidieafrekening.

Er wordt geen controleverklaring afgegeven bij de financiële informatie in de basisrapportage.

- b. Calculatiemethoden en kostenramingen
 - i. De toepassing van een voorgeschreven en vastgestelde uniforme ramingsystematiek (ProRail).
 - ii. Aansluiting raming op de projectscope (ProRail).
 - iii. De onderbouwing van de in de raming opgenomen kostenposten en de aanvaardbaarheid van eventuele hypothesen en schattingen (ProRail).
 - iv. Het uitvoeren van een onafhankelijke (externe) second opinion of validatie van ramingen (ProRail en IenW).
 - v. De periodieke actualisatie van de ramingen aan de hand van meest recente inzichten, risico's en prijspeil (ProRail).
- c. Omvang en beheer van de post onvoorzien
 - i. De wijze waarop de post onvoorzien wordt beheerd (ProRail en IenM).
 - ii. De onderbouwing van de post onvoorzien met gekwantificeerde risico's (zogenaamd voorzien-onvoorzien) en met percentages (zogenaamd onvoorzien-onvoorzien) (ProRail).
 - iii. De nog beschikbare post onvoorzien in relatie tot de omvang van de actuele gekwantificeerde risico's (ProRail en IenW).
- d. Budgetbeheer
 - i. De actuele omvang van het programmabudget (IenW).
 - ii. De beschrijving van de wijze waarop het programmabudget wordt beheerd (ProRail en IenW).
- e. Realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpassing
 - i. De aansluiting tussen de raming en het beschikbare budget (ProRail en IenW).
 - ii. De omvang van een potentieel financieringstekort (ProRail en IenW).
 - iii. De beschrijving van de wijze waarop het potentieel financieringstekort wordt beheerd (te nemen maatregelen) (ProRail en IenW).
 - iv. Financiële bijdragen van derden (IenW).
 - v. De verwerking van de budgettaire consequenties van het project in de begroting (IenW).
- f. Wat het programmateam bij IenW betreft richten wij ons onderzoek naar de onderdelen van het financieel beheer met name op de wijze waarop ramingen en wijzigingen worden vastgesteld, wat het PHS-team IenW zelf doet om de (wijzigingen van de) ramingen te beoordelen en waaruit dat blijkt (hoe deze beoordeling is vastgelegd).

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

- a. Het proces van totstandkoming van financiële en niet-financiële informatie
 - i. De beheersmaatregelen die borgen dat de financiële en niet-financiële informatie op een ordelijke, controleerbare en deugdelijke wijze tot stand komt. In het bijzonder de verantwoordelijkheden, de reconstrueerbaarheid van het totstandkomingsproces en de consistentie van de financiële en niet-financiële informatie in de basisrapportage met de financiële en niet-financiële informatie in de binnen de (programma)organisatie beschikbare informatiebronnen (ProRail en IenW).
 - ii. De bronvermelding indien de informatie afkomstig is van derden (IenW).
 - iii. Het niet strijdig zijn van de niet-financiële informatie met de financiële informatie (IenW).
 - iv. Het niet strijdig zijn van toekomstgerichte financiële informatie met historische financiële informatie en niet-financiële informatie (IenW).
- b. Vaststellen dat de basisrapportage de in de RGP en de in de Uitgangspuntennotitie opgenomen informatievereisten bevat (IenW).
- c. De wijze waarop wordt voldaan aan de uitgangspunten voor de kwaliteit van de informatievoorziening, zoals verwoord in hoofdstuk 6 van de Uitgangspuntennotitie (ProRail en IenW).
- d. Wat het programmateam bij IenW betreft richten wij ons onderzoek naar de (niet-) financiële informatie met name op de wijze waarop deze informatie wordt vastgesteld, wat het PHS-team IenW zelf doet om de informatie te beoordelen en waaruit dat blijkt (hoe deze beoordeling is vastgelegd).