



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Audit Financiële beheersing PHS

Colofon

Titel	Audit Financiële beheersing PHS
Uitgebracht aan	De Directeur-Generaal Bereikbaarheid
Datum	2 september 2016
Kenmerk	ADR 2016-0000135213
Definitief	

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

1	Samenvatting	4
1.1	Inleiding opdracht	4
1.2	Deelonderzoeksvraag 1	4
1.3	Deelonderzoeksvraag 2	6
1.4	Aanbevelingen	6
2	Inleiding	8
2.1	Context	8
2.2	Doel, onderzoeksvraag en reikwijdte	8
2.3	Referentiekader	9
2.4	Object, reikwijdte en aard van de opdracht	9
3	Bevindingen en aanbevelingen	10
3.1	Inleiding	10
3.2	De kaders voor de financiële beheersing	10
3.2.1	Toepassing van kaders binnen IenM	10
3.2.2	Gehanteerde kaders voor de financiële beheersing binnen ProRail	11
3.3	De Governance van PHS	12
3.3.1	De governance bij IenM	12
3.3.2	De governance van PHS binnen ProRail	14
3.4	Risicobeheer	16
3.4.1	Risicobeheer bij IenM	16
3.4.2	Risicobeheer bij ProRail	16
3.5	Scopebeheer en scopewijzigingen	18
3.5.1	Scopebeheer bij IenM	18
3.5.2	Scopebeheer bij ProRail	18
3.6	Actuele Planning	20
3.6.1	Planning bij IenM	20
3.6.2	Planning bij ProRail	20
3.7	Budget en prognoses	22
3.7.1	Budgetbeheer bij IenM	22
3.7.2	Ramingen bij ProRail	22
4	Ondertekening	24
	BIJLAGE 1: AANBEVELINGEN EERDERE RAPPORTEN	25
	BIJLAGE 2: INTERVIEWS	28

1 Samenvatting

1.1 Inleiding opdracht

Het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS) is van groot belang voor het toekomstbestendig maken van het Nederlandse spoorwegnetwerk. Doelstelling van het programma is het verbeteren van de capaciteit en kwaliteit van het spoor door hogere frequenties op de drukste spoortrajecten mogelijk te maken en hiermee het groeiende reizigers- en goederenvervoer te faciliteren. PHS wordt in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) uitgevoerd door ProRail. Op dit moment bevindt het programma zich grotendeels in de planuitwerkingsfase, enkele projecten bevinden zich in de realisatiefase.

De Tweede Kamer ontvangt van de Staatssecretaris van IenM ieder half jaar een voortgangsrapportage over het PHS. In de aanbiedingsbrief bij de elfde voortgangsrapportage van het PHS d.d. 11 februari 2016 gaf de Staatssecretaris aan dat zij de Auditdienst Rijk (ADR) zal vragen om "te onderzoeken of extra maatregelen nodig zijn om de financiële beheersing van PHS te verbeteren". Dat onderzoek heeft plaatsgevonden, de rapportage ligt voor u.

De onderzoeksvraag luidt: *In hoeverre zijn maatregelen nodig om de financiële beheersing van het PHS zowel bij het ministerie van IenM als bij ProRail te verbeteren?* Deze onderzoeksvraag is opgesplitst in twee deelonderzoeksvragen. Deze worden in de paragrafen 1.2 en 1.3 weergegeven en beantwoord¹.

De hoofdbevinding van het onderzoek is dat er zowel bij het ministerie van IenM als bij ProRail (extra) maatregelen nodig zijn om de financiële beheersing van het PHS te verbeteren. Suggesties voor de te treffen maatregelen zijn opgenomen in paragraaf 1.4 Aanbevelingen.

1.2 Deelonderzoeksvraag 1

Deelonderzoeksvraag 1: Worden binnen het PHS de voorschriften uit het Governancemodel Grote Projecten (GGP) en Basismodel Beheersing Grote Projecten (BBGP) toegepast? Zo nee, welke maatregelen zijn daarvoor in de plaats genomen?

Governance bij IenM. Binnen IenM is een klein programmateam ingericht met een sturende en bewakende rol. Deze rol vult zij onder meer in op basis van rapportages van ProRail² en met het overleg dat de zes projectbegeleiders voeren bij de corridormanagers. IenM stuurt primair op (de voorwaarden uit) de aan ProRail verstrekte beschikkingen en steunt daarbij op de interne beheersing bij ProRail.

Het programmateam bij IenM houdt beperkt toezicht op het functioneren van de projectbeheersing. Zij houdt geen toezicht op de inrichting van de projectbeheersing bij ProRail. Uit interviews blijkt dat FMC³ vooralsnog beperkt zichtbaar is en niet of beperkt betrokken is bij de besluitvorming over PHS. Het Directeurenoverleg PHS (DO PHS) stelt afwijkingen vast en keurt prognoses goed. De Staatssecretaris neemt de besluiten over de te treffen maatregelen.

¹ Dit onderzoek is niet gericht op het verschaffen van zekerheid in het kader van de wettelijke controletaak van de ADR.

² kwartaalrapportages, exception reports over afwijkingen en stand van zaken overzichten

³ de concerncontroller van IenM - de hoofddirectie Financiën, Management en Control (FMC)

Governance bij ProRail. De programmamanager bij ProRail stuurt met een klein team op de plannen van aanpak en op rapportages⁴ van corridors en projecten. Vanuit dit programmateam is er beperkt actief toezicht op de inrichting en uitvoering van de financiële beheersing van de projecten. Uit de interviews blijkt dat de bemensing van de projecten en corridors een knelpunt is. Binnen ProRail is ervoor gekozen om de projectbeheersing in te richten bij de corridors en projecten. Naar onze mening loopt de financiële beheersing van het programma risico's door de versnippering van de projectbeheersing bij de grote hoeveelheid projecten in combinatie met de mogelijkheid voor een eigen toepassing voor de specifieke situatie bij een project of corridor.

De programmamanager van **ProRail** is alleen verantwoordelijk voor de financiële beheersing van de planuitwerkingsfase en niet voor de projecten in de realisatiefase. Zijn betrokkenheid bij deze fase beperkt zich tot het verzamelen van informatie voor rapportages aan het DO PHS. De sturing en verantwoording vindt voor deze projecten getrapt plaats via de lijnorganisatie van ProRail. Naarmate meer projecten in de realisatiefase komen, wordt het risico voor het behouden van overzicht van (mogelijke) afwijkingen groter. Wij achten het voorts een risico voor een doelmatige en effectieve financiële beheersing dat de programmamanager relatief laag in de lijn van ProRail is gepositioneerd.

IenM heeft voor de uitvoering van de planuitwerkingsfase een beschikking aan ProRail afgegeven die een aantal **kaders** bevat, met name op het gebied van rapportages over de stand van zaken van PHS en afwijkingen. IenM heeft verder geen specifieke eisen over de inrichting van de projectbeheersing bij ProRail gesteld. De kaders van IenM voor financiële beheersing gelden alleen voor IenM. IenM vertrouwt op de kaders die binnen ProRail gelden. In de beschikkingen wordt echter niet naar deze kaders verwezen. IenM heeft zich er niet expliciet van vergewist of deze kaders toereikend zijn en houdt geen toezicht op het toepassen van de interne kaders bij ProRail. **ProRail** vult de voorwaarden van de beschikkingen van IenM in binnen de eigen kaders voor projectbeheersing, waaronder het Kernproces. ProRail heeft een plan van aanpak opgesteld voor de planuitwerkingsfase, waarin op hoofdlijnen een aantal kaders is opgenomen voor de programmabeheersing.

Het programmateam van IenM steunt op **het risicobeheer** bij ProRail. Samen met IenM worden bij ProRail tweemaal per jaar per corridor sessies gehouden, waarin de risico's worden besproken. Aan het DO PHS wordt gerapporteerd over de nieuwe risico's en over de top 10 van grootste risico's. Bij ProRail worden op het niveau van corridors en projecten de risicodossiers bijgehouden. Deze zijn niet gekwantificeerd.

Het programmateam IenM stuurt zowel in de planuitwerking als bij de realisatie op de deterministische **planning** waarin door ProRail wel buffers zijn opgenomen. ProRail beschikt echter niet over een probabilistische planning. Daartoe is een doorrekening van gekwantificeerde risico's naar de planning nodig. Risico is dat geen inzicht bestaat in de financiële gevolgen van dreigende overschrijdingen van de planning.

In de (technische) **scope** van de projecten uit de Voorkeursbeslissing komen veel wijzigingen voor. Deze worden veroorzaakt door nieuwe informatie, risico's of extra wensen. Binnen het Kernproces komen pas in de planuitwerkingsfase de planologische inpassing, effectstudies en variantenkeuze (omgevingsmanagement) aan de orde. Hierdoor bestaat een intrinsiek risico voor scopewijzigingen. Ook komt het voor dat wijzigingen geen betrekking hebben op de functionaliteit van PHS. De functionele scope (het beoogde doel) is met uitzondering van het schrappen van de corridor Oost-Nederland niet gewijzigd.

⁴ kwartaalrapportages en exception reports van de corridormanagers

Veel afwijkingen en risico's waren, mede door de rol van de projectbegeleiders bij IenM, reeds informeel bij IenM bekend. Daarnaast zijn er afwijkingen voorgekomen die voor IenM als een verrassing kwamen. Scopewijzigingen worden thans gerapporteerd als ze zich voordoen ('exception reports'). Risico is dat veel wijzigingen ad hoc in het DO PHS aan de orde komen en dat het overzicht en de samenhang ontbreken voor een integrale afweging.

Bij de start van de planuitwerkingsfase was voor de projecten een **initiële raming** opgesteld passend binnen het totale **budget** van PHS. Gerapporteerd wordt op basis van het gemiddelde uit de bandbreedte van deze ramingen. In de budgetten is geen rekening gehouden met algemene tegenvallers⁵. Uit interviews blijkt dat de initiële ramingen van de projectbudgetten nog niet volledig waren onderbouwd. Daarnaast zijn er (potentiële) tegenvallers ingevolge scopewijzigingen en door nieuwe risico's. Indien overschrijdingen niet kunnen worden opgevangen, moet IenM bezien of projecten, of zelfs hele corridors, moeten worden geschrapt. Dit moet dan worden afgewogen tegen het risico dat het doel van PHS onder druk komt.

1.3 Deelonderzoeksvraag 2

Welke maatregelen zijn op basis van welke overwegingen genomen naar aanleiding van de eerdere onderzoeken van AT Osborne, Twijnstra Gudde en de ADR naar verschillende aspecten van projectbeheersing en governance? Hebben deze maatregelen de oorzaken van de geconstateerde aandachtspunten weggenomen?

Het grootste deel van de aanbevelingen is bij IenM of ProRail opgepakt (zie bijlage 1). De effecten van deze maatregelen zijn thans nog niet geheel zichtbaar. Wij hebben daarbij de volgende opmerkingen:

- In het op advies van de ADR ingestelde projectbeheersingsoverleg (PBO) komen niet alle stukken voor het DO PHS aan de orde. Deze komen wel aan de orde in het sectoroverleg, waar FMC niet aan deelneemt.
- Wij achten het, mede in het licht van de potentiële risico's voor de financiële beheersing, nog steeds kwetsbaar dat de financial control en het toezicht daarop in de gehele kolom niet is belegd bij een controller of bij de ECF⁶.
- Wij vinden dat kwetsbaar mede gezien de relaties in tijd, geld en inhoud met andere programma's en projecten van IenM en de ontstane budgetspanning

1.4 Aanbevelingen

De aanbevelingen zijn gebaseerd op de bevindingen uit dit rapport:

1. Verbeterpunten voor de aansturing en toezicht door IenM

- Bij de *kaderstelling door IenM* adviseren wij dat IenM nagaat of de interne regels bij ProRail dezelfde waarborgen bieden als beoogd met het BGP⁷. Wij adviseren om in de nieuwe set spelregels de essentiële onderdelen van het BGP op te nemen en in de beschikkingen daarnaar te verwijzen.
- Wij adviseren dat het programmteam IenM *toezicht* houdt, hetzij zelf hetzij via toezicht binnen ProRail, op de inrichting van de programmabeheersing binnen ProRail. Daarnaast adviseren wij om periodiek een toets uit te (laten) voeren naar het functioneren van de financiële beheersing bij ProRail.

2. Verbeterpunten voor de aansturing en toezicht binnen ProRail

- Wij adviseren om te bezien voor welke aspecten van de *kaders voor financiële beheersing bij ProRail* geen vrije ruimte mag bestaan bij de corridors en projecten. Wij adviseren dat de Programmanager PHS van

⁵ BTW-verhoging, nieuwe wetgeving, het niet volledig doorvoeren van prijscompensatie en taakstellingen

⁶ Eigenstandige controlfunctie: los van het programmteam als extra waarborg voor projectbeheersing

⁷ Beheerskader Grote Projecten dat als opvolger van het BBGP in juni 2016 door het audit committee IenM is vastgesteld

ProRail, mede gezien de versnippering van de financiële beheersing over het grote aantal projecten, toezicht houdt op de inrichting van de projectbeheersing. Voorts adviseren wij het toezicht uit te breiden op de toepassing van de interne kaders en het functioneren van de projectbeheersing.

- Wij adviseren om binnen *ProRail* de sturing, bewaking en rapportages voor alle fasen in één hand te leggen. Daarenboven geven wij in overweging om de programmamanager bij ProRail hoger in de lijn, bijvoorbeeld op directeursniveau, te positioneren met een mandaat (maximum) voor het goedkeuren van exception reports. Een alternatieve opzet met een afzonderlijke programmadirectie PHS is naar onze mening te overwegen.

3. Verbeterpunten voor de controlkolom binnen IenM

- Wij adviseren IenM een ECF in te richten en het benoemen van een projectcontroller alsnog te overwegen. Wij dringen erop aan om met FMC nader af te stemmen op welke wijze FMC effectief kan worden betrokken bij PHS. Voorts adviseren wij dat FMC proactiever opereert in haar toezichthoudende rol bij de besluitvorming over PHS binnen IenM. Tot slot adviseren wij om een intern overleg binnen IenM in te richten met FMC en de andere spoorprogramma's voor de afstemming en integrale afweging voor de te nemen beslissingen op DG-niveau.

4. Verbeterpunten voor risicobeheer en planning

- Wij adviseren voor het *risicobeheer* dat IenM ervoor zorgt dat er binnen ProRail een actueel en integraal overzicht komt van gekwantificeerde risico's voor heel PHS, doorgerekend naar de gevolgen voor de planning en de financiële prognoses.
- Wij bevelen aan dat door IenM wordt voorgeschreven dat ProRail rapporteert over de probabilistische *planning* van de projecten in de planuitwerkings- en realisatiefase en van het programma als geheel.

5. Verbeterpunten voor scope- en budgetbeheer

- Wij bevelen aan dat het programmateam van ProRail de wijzigingen van de *scope* in stappen presenteert: afzonderlijk melden aan het DO PHS als ze zich voordoen en vervolgens rapporteren als pakket, overzichtelijk in samenhang met analyses voor het effect op scope, tijd en geld voor de corridor en voor het programma als geheel. Wij ondersteunen de intentie van IenM en ProRail om door te gaan met het proces van afstemmen en harmoniseren van houding en gedrag. Wij adviseren om de fasering en spelregels binnen het Kernproces nader af te stemmen met het MIRT.
- Wij adviseren IenM voor het *budgetbeheer* om - gezien de risico's voor nieuwe overschrijdingen - de baseline voor scope, budgetten en planning op basis van een integraal risicodossier opnieuw op te stellen teneinde een volledig inzicht te verkrijgen in de totale omvang van potentiële tegenvallers. Wij adviseren om hierop een second opinion te laten uitvoeren.

2 Inleiding

2.1 Context

De doelstelling van het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS) is het verbeteren van de capaciteit en kwaliteit van het spoor door stapsgewijs hogere frequenties op de drukste spoortrajecten mogelijk te maken en hiermee het groeiende reizigers- en goederenvervoer te faciliteren. PHS is van groot belang voor het toekomstbestendig maken van het spoorwegnetwerk.

Het programma PHS is een intern groot project. PHS is geen groot project in het kader van de Regeling Grote Projecten. Wel stuurt het project de halfjaarlijkse voortgangsrapportages naar de Tweede Kamer.

Een zorgpunt van de Staatssecretaris is de financiële stand van zaken van het programma. De Staatssecretaris heeft aan de Tweede Kamer toegezegd dat deze vroegtijdig zal worden geïnformeerd over potentiële tegenvallers op basis van gevalideerde informatie. In de aanbiedingsbrief bij VGR11 vermeldt de staatssecretaris: "Om meer zekerheid te krijgen over de exacte omvang van het potentiële tekort en de besparingsmogelijkheden zal ik de cijfers extern laten valideren. Ook zal ik de Auditdienst Rijk vragen te onderzoeken of extra maatregelen nodig zijn om de financiële beheersing van PHS te verbeteren."

Naast deze opdracht aan de ADR heeft IenM een opdracht aan bureau Horvat verstrekt voor een externe validatie van de cijfers om meer zekerheid te krijgen over de exacte omvang van het potentiële tekort en de besparingsmogelijkheden.

In het recente verleden zijn reeds een aantal onderzoeken naar PHS verricht. In 2014 is in opdracht van het Audit Committee van IenM door de ADR een quick scan uitgevoerd om te bezien in welke mate (onder andere) PHS het binnen IenM geldende Governance model Grote Projecten (GGP) toepast. In 2015 is in opdracht van IenM door Twijnstra Gudde de "Evaluatie besluitvoering, informatie-uitwisseling en projectbeheersing "OV SAAL KT cluster c en Doorstroomstation Utrecht" uitgebracht naar aanleiding van (potentiële) tekorten bij deze twee deelprojecten van OV SAAL respectievelijk PHS (20 oktober 2015). Daarnaast is in 2014 in opdracht van ProRail een onderzoek uitgevoerd door AT Osborne ("Review Baseline 40% planuitwerking") naar de budgettaire uitputting en de financiële beheersing op dat moment.

2.2 Doel, onderzoeksvraag en reikwijdte

De doelstelling van het onderzoek is: het verschaffen van inzicht in de financiële beheersing van PHS bij IenM en ProRail en het doen van aanbevelingen voor verbetering hiervan.

De **onderzoeksvraag** is: *In hoeverre zijn maatregelen nodig om de financiële beheersing van PHS zowel bij IenM als bij ProRail te verbeteren?*

De deelonderzoeksvragen zijn:

1. Worden binnen het programma PHS de voorschriften uit GGP en Basismodel Beheersing Grote Projecten (BBGP) toegepast? Zo nee welke maatregelen zijn daarvoor in de plaats genomen?
2. Welke maatregelen zijn op basis van welke overwegingen genomen naar aanleiding van de eerdere onderzoeken van AT Osborne, Twijnstra Gudde en de ADR naar verschillende aspecten van projectbeheersing en governance? Hebben deze maatregelen de oorzaken van de geconstateerde aandachtspunten weggenomen?
3. Welke verbeteringen zijn nodig in de projectbeheersing bij ProRail?
4. Welke verbeteringen zijn nodig in de projectbeheersing bij IenM?

2.3 Referentiekader

Het normenkader bestaat uit de vigerende regelgeving voor grote projecten binnen IenM. Dit betreft het GGP en het BBGP. Daarbij betreft het in het bijzonder de daarin opgenomen bepalingen voor de projectorganisatie, de financiële sturing en verantwoording, het scopebeheer, de planning, het risicobeheer en de kwaliteitsbewaking voor zover deze betrekking hebben op de financiële beheersing.

De toetscriteria zijn voor IenM anders dan voor ProRail. Bij IenM vloeien ze voort uit het voorgeschreven GGP en BBGP. Bij ProRail gaat het erom om aan de hand van deze toetscriteria, die weliswaar zijn ontleend aan het BBGP en GGP, inzicht te krijgen in de genomen beheersmaatregelen. In eerste instantie gaat het om 'comply or explain' en of de gekozen beheersmaatregelen het achterliggende risico wegnemen. De focus van dit onderzoek ligt op het scopebeheer en planning, de risico's daarbij met financiële gevolgen alsmede op sturing en verantwoording.

2.4 Object, reikwijdte en aard van de opdracht

Het object van dit onderzoek is de financiële beheersing van het programma PHS: zowel bij IenM als bij ProRail alsmede bij de onderlinge samenwerking en interactie en besluitvorming (DO). Bij ProRail is daarbij ingezoomd op 5 projecten van 2 corridors. De reikwijdte is de projectorganisatie, de financiële sturing, bewaking en verantwoording, het scopebeheer, de planning, het risicobeheer en de kwaliteitsbewaking voor zover deze toezien op de financiële beheersing.

Deze opdracht is niet gericht op het verschaffen van zekerheid in het kader van de wettelijke controletaak van de ADR. Dit betreft een vraaggestuurd onderzoek dat in opdracht van de Directeur-Generaal Bereikbaarheid van IenM is uitgevoerd. Op de uitvoering van de opdracht zijn de standaarden van het Instituut van Internal Auditors (IIA) van toepassing.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Het rapport over dit onderzoek is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport vanaf 1 juli 2016 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.

3 Bevindingen en aanbevelingen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn voor elk van de onderzochte onderdelen van de financiële beheersing de bevindingen van het onderzoek en de verbeterpunten zowel voor IenM als voor ProRail opgenomen.

PHS bestaat uit 71 deelprojecten en maatregelen die zijn verdeeld over 7 corridors. Op dit moment verkeert het programma overwegend in de planuitwerkingsfase en enkele projecten bevinden zich in de realisatiefase.

3.2 De kaders voor de financiële beheersing

3.2.1 Toepassing van kaders binnen IenM

Binnen IenM geldt voor grote projecten het MIRT-spelregelkader, het GGP en het BBGP. Het GGP, dat van kracht werd na de start van het PHS, geeft volgens het principe 'comply or explain' voorschriften voor de bestuurlijke inrichting van het programma. Het BBGP en het MIRT-spelregelkader bevatten voorschriften voor de financiële beheersing.

Door IenM is een beschikking aan ProRail afgegeven voor de uitvoering van de planstudiefase. Op basis van de bepalingen uit de zogenoemde AK-systematiek, die geldt voor de financiering van programma's van ProRail, wordt door IenM de omvang van de beschikking bepaald. De beschikking is afgegeven op basis van een offerte van ProRail, die in het DO PHS is vastgesteld.

Deze beschikking bevat de kaders voor de planuitwerking en programmabeheersing door ProRail. Daarbij gaat het om een aantal specifieke voorwaarden voor onder andere voortgangsrapportages, rapportages over afwijkingen, indexering, bevoorschotting en declaraties, verantwoordingen en het opstellen van een begroting en een plan van aanpak voor de planstudiefase.

Het programma bestaat uit diverse projecten die vallen onder corridors. Per project wordt bij de start van de realisatiefase op basis van een offerte van ProRail eveneens een beschikking door IenM opgesteld waarin vergelijkbare voorwaarden worden gesteld voor de projectbeheersing.

IenM heeft verder geen specifieke eisen aan de projectbeheersing bij ProRail gesteld. Veel inrichtingseisen voor de projectbeheersing uit het BBGP - bijvoorbeeld de inrichting van risicobeheer, scopebeheer en planning en onvoorzien - komen in de beschikkingsvoorwaarden niet voor. IenM gaat ervan uit dat de voorschriften uit het BBGP overeenkomen met de interne beheerskaders van ProRail (zie paragraaf 3.2.2). In de beschikking wordt overigens niet verwezen naar deze interne kaders van ProRail. Het programmateam IenM heeft deze kaders niet afgestemd met het BBGP of getoetst of deze toereikend zijn voor IenM⁸. IenM houdt geen toezicht op de inrichting van projectbeheersing bij ProRail.

Naar aanleiding van het rapport van Twijnstra Gudde over DSSU en OV SAAL KORTE TERMIJN heeft IenM besloten om, in overleg met het DO PHS, een set (nadere) spelregels voor de financiële beheersing op te stellen.

⁸ In het Audit Committee van IenM van 17 juni 2016 is het Beheersmodel Grote Projecten (BGP) vastgesteld dat het BBGP vervangt. Het BGP bevat een actualisatie van het BBGP uit 2005 en de toevoeging van nieuwe elementen.

Aanbevelingen

Wij ondersteunen dit voornemen en adviseren om in de spelregels de essentiële onderdelen van het BGP op te nemen en in de beschikkingen daarnaar te verwijzen en te (laten) toetsen of de spelregels worden toegepast.

Wij vinden het van belang dat IenM, mede gezien het feit dat zij steunt op de financiële beheersing bij ProRail, nagaat of de interne regels bij ProRail dezelfde waarborgen bieden als beoogd met het BGP.

3.2.2 *Gehanteerde kaders voor de financiële beheersing binnen ProRail*

ProRail vult de voorwaarden van de beschikkingen van IenM in binnen het kwaliteitssysteem van ProRail. Binnen ProRail geldt voor de projectbeheersing het Kernproces. Het Kernproces kent meer fasen dan het MIRT. Binnen de planuitwerkingsfase worden vier "seinen" (mijlpalen) onderscheiden, die elk worden afgesloten met een "seindocument".

Daarnaast kent ProRail specifieke kaders voor diverse aspecten van projectbeheersing, bijvoorbeeld methodes voor het opstellen van ramingen (SSK), voor risicobeheersing (Risman) en voor risicosessies (Monte Carlo-simulatie) en procedures voor het toetsen van ramingen. Er zijn binnen ProRail geen nadere, specifieke kaders of voorwaarden geformuleerd voor de inrichting van de financiële beheersing (van de projecten) van het PHS-programma.

ProRail heeft ter voorbereiding van de offerte voor de beschikking een begroting en een plan van aanpak opgesteld voor de planuitwerkingfase dat door het DO PHS is vastgesteld (maart 2011). Het plan van aanpak bevat naast een hoofdstuk over de organisatie van het programma binnen ProRail, een hoofdstuk waarin op hoofdlijnen wordt ingegaan op de programmabeheersing.

In het najaar van 2015 is naar aanleiding van de rapporten van Twijnstra Gudde en AT Osborne door het DO PHS een nota met verbeterde voorschriften voor programmabeheersing en -organisatie vastgesteld. Daarin wordt bijzondere aandacht geschonken aan rapportages over (afwijkingen van) scope, planning en prognoses. De kaders gelden niet alleen voor de planstudie als zodanig maar ook voor de financiële beheersing van de corridors en projecten.

De corridors en projecten maken elk een plan van aanpak voor de planstudie, waar op zodanige wijze aan de diverse aspecten van de beheersing aandacht wordt besteed dat dit past binnen het plan van aanpak van het programma en de bovengenoemde kaders. Hetzelfde geldt bij de overgang naar de realisatiefase ter voorbereiding van de aanvraag van de realisatiebeschikking van IenM.

Binnen het programma is ervoor gekozen om de projectbeheersing op een zo laag mogelijk niveau in te richten. Dus niet op het niveau van het programma maar op het niveau van corridors en projecten. Daarbij bestaat ruimte voor eigen invulling die recht doet aan de specifieke situatie van een project: vanuit de verschillende inhoud of verschillende bestuurlijke structuren voor de individuele projecten (bijvoorbeeld participatie door gemeenten). Naar onze mening loopt het programma risico's in de uniforme kwaliteit van de financiële beheersing (zie ook 3.3.2.).

Aanbevelingen

Wij adviseren dat, mede gezien de versnippering van de financiële beheersing over het grote aantal projecten, het programmateam van ProRail toezicht houdt op de inrichting van de projectbeheersing en verder het toezicht op de toepassing van de interne kaders en het functioneren van de projectbeheersing uit te breiden.

Voorts adviseren wij om te bezien voor welke aspecten van de kaders voor financiële beheersing geen vrije ruimte mag bestaan en daarbij te waarborgen dat de output bij elke corridor en project gelijk is.

3.3 De Governance van PHS

3.3.1 De governance bij IenM

Het programma PHS is een intern groot project en geen groot project in het kader van de Regeling Grote Projecten. Partners van IenM binnen het programma zijn ProRail, de NS en het Koninklijk Nederlands Vervoer (KNV). In de relatie met ProRail fungeert IenM formeel als opdrachtgever en ProRail als opdrachtnemer. IenM heeft een samenwerkingsrelatie met de stakeholders NS en het KNV. Op dit moment verkeert het programma grotendeels in de planuitwerkingsfase, enkele projecten bevinden zich in de realisatiefase.

Binnen IenM is een klein programmteam ingericht dat de aansturing verzorgt van ProRail. Het programmteam PHS is niet belast met de uitvoering van PHS. IenM heeft die opdracht aan ProRail gegeven. ProRail is belast met de planuitwerking en de realisatie van de projecten en maatregelen van het programma. Het programmteam heeft een sturende en bewakende rol en bereidt de besluitvorming van de Staatssecretaris voor. Daarnaast zijn er zes projectbegeleiders, die overleg voeren met de corridormanagers en projectleiders.

Het Directeurenoverleg (DO) PHS, waarin ook NS en het KNV deelnemen, vormt de externe stuurgroep. Het DO PHS wordt voorbereid door het PBO (zie hieronder) en het sectoroverleg PHS waarin IenM en ProRail deelnemen.

In het eerdere onderzoek van de ADR is geconstateerd dat het GGP op onderdelen niet werd toegepast. Belangrijke reden was niet alleen dat het GGP pas na de start van PHS is vastgesteld, maar vooral omdat ervoor is gekozen om de uitvoering van het programma integraal te beleggen bij ProRail in een opdrachtgevers-opdrachtnemersrelatie.

IenM heeft ervoor gekozen om te sturen op de aan ProRail verstrekte beschikking voor de planstudiefase en de daarin opgenomen voorwaarden. Hetzelfde geldt voor de projecten die met een beschikking in uitvoering zijn. Haar bewakende rol vult zij onder meer in op basis van kwartaalrapportages, gerapporteerde afwijkingen van tijd, geld en scope (exception reports) alsmede op informatie ter zake van de projectbegeleiders. Zij stuurt ProRail (naast beschikkingen) vooral aan door besprekingen in het DO PHS en in de voorbereidende overleggen. Belangrijk is dat het DO PHS afwijkingen kan vaststellen maar geen besluiten kan nemen over afwijkingen van scope, planning en budget. Dat is voorbehouden aan de Staatssecretaris.

Wij constateren dat beredeneerd is afgeweken van het GGP gezien de opdracht aan ProRail en de gekozen aansturingrelatie. IenM steunt daarbij op de interne beheersing bij ProRail. IenM houdt geen toezicht op de inrichting van de programmabeheersing en de naleving van de interne kaders. Het programmteam houdt via de projectbegeleiders beperkt toezicht op het functioneren van de projectbeheersing en op de rapportages.

Er is niet gekozen om een afzonderlijke projectcontroller te benoemen noch om een eigenstandige controlfunctie (ECF) in te richten. De ADR had dit in haar eerdere onderzoek geadviseerd. IenM geeft hiervoor als reden aan dat ervoor is gekozen om de control via de lijnorganisatie te laten lopen. Door de externe rapporten en dreigende budgetspanning zijn deze taken steeds meer bij de projectmanager en plaatsvervangend projectmanager komen te liggen. Daarnaast voeren de projectbegeleiders vanuit het programmteam overleg met de corridormanagers van ProRail over de (financiële) stand van zaken en halen zij informatie op over (potentiële) risico's voor scope en planning.

⁹ In GGP wordt voorgeschreven om een eigenstandige controlfunctie (ECF) in te richten die onafhankelijk van het projectteam de hele programmakolom monitort en toegang heeft tot het gehele programma.

Wij achten het, mede in het licht van de risico's voor de financiële beheersing, nog steeds kwetsbaar dat de financal control en/of het toezicht daarop op programmaniveau niet is belegd bij een controller of ECF. Een ECF zou een rol kunnen spelen in het toezicht van IenM op het functioneren van projectbeheersing, op (de toepassing van) de interne kaders en de kwaliteit van ramingen en prognoses.

In ons eerdere rapport is geconstateerd dat de controlkolom kwetsbaar is en dat de betrokkenheid van de hoofddirectie Financiën, Management en Control (FMC) van IenM onvoldoende is. Op advies van de ADR is een projectbeheersingsoverleg (PBO) ingericht waaraan, naast de programmamanagers van IenM en ProRail, ook FMC deelneemt. Hiermee is de controlkolom in opzet versterkt en is voorzien in een betere betrokkenheid van FMC.

In de praktijk blijkt dat niet alle stukken die zijn geagendeerd voor het DO PHS in het PBO aan de orde komen. Deze stukken komen dan wel aan de orde in het sectoroverleg (onder meer de exception reports). Aan het sectoroverleg nemen wel NS en KNV deel maar niet FMC. Het PBO komt daarmee naar onze mening niet (volledig) toe aan haar primaire taak om het DO PHS voor te breiden door middel van adviezen en annotaties. Uit interviews blijkt dat FMC vooralsnog beperkt betrokken en zichtbaar is in de bewaking van kaders en niet of te weinig betrokken bij de besluitvorming.

In ons vorige onderzoek hebben wij aanbevolen om binnen IenM conform het GGP een interne stuurgroep in te stellen. Naar onze mening ontbreekt een overleg waar binnen IenM integraal standpunten op DG-niveau worden afgewogen. OVS heeft ervoor gekozen om de integrale afweging evenals bij alle andere spoorprojecten in de lijn van de directie OVS en DGB te beleggen. Wij vinden dat kwetsbaar mede gezien de relaties in tijd, geld en inhoud met andere programma's en projecten van IenM en de ontstane budgetspanning.

Aanbevelingen

- *Wij adviseren dat het programmateam IenM zich ervan vergewist, hetzij zelf hetzij door toezicht binnen ProRail, of de inrichting van de programmabeheersing binnen ProRail leidt tot de door IenM gewenste uitkomsten. Daarnaast adviseren wij om periodiek een toets uit te (laten) voeren naar het functioneren van de financiële beheersing binnen ProRail en op de kwaliteit van de rapportages.*
- *Wij adviseren om mede in het licht van de vorige aanbeveling in ieder geval een ECF in te richten en het benoemen van een projectcontroller alsnog te overwegen.*
- *Wij dringen er op aan om met FMC nader af te stemmen op welke wijze FMC effectief kan worden betrokken bij (de voorbereiding van) het PBO. Voorts adviseren wij dat FMC proactiever opereert in haar toezichhoudende en adviserende rol bij de besluitvorming over PHS binnen IenM.*
- *Wij adviseren om een intern overleg binnen IenM in te richten met FMC en betrokkenen van andere spoorprogramma's ten behoeve van de integrale afweging van de te nemen financiële en niet financiële beslissingen op DG-niveau.*

3.3.2 De governance van PHS binnen ProRail

Binnen ProRail is een programmamanager aangesteld voor de uitvoering van de planstudiefase van PHS. De programmamanager heeft een plan van aanpak voor de planstudiefase opgesteld dat in maart 2011 door het DO PHS is vastgesteld. Per corridor en per project zijn eveneens plannen van aanpak opgesteld die telkens zijn vastgesteld door het DO PHS. De programmamanager heeft een klein team met een controller, een planner en twee coördinatoren. Hiermee stuurt hij in deze fase de projectteams aan die voor elke corridor en project zijn ingericht.

De programmamanager van ProRail stuurt op de plannen van aanpak en op rapportages van de corridors. De programmanager stelt elk kwartaal een rapportage op voor het DO PHS waarin per corridor op projectniveau wordt gerapporteerd over de voortgang van het project. Daarnaast maakt hij een zogenoemd 'stand van zaken overzicht'. Dit overzicht bevat de actuele stand van de prognoses voor het planuitwerkingsbudget, de ramingen van de projecten en voor het programma. Afwijkingen van scope, tijd en budget worden door de corridors met een exception report via de programmamanager aan het DO PHS gerapporteerd als ze zich voordoen. De programmamanager verwerkt de informatie uit de rapportages in een driemaandelijks 'stand van zaken'-overzicht.

Uit de interviews blijkt dat de bemensing van de projecten een knelpunt is. Er is een tekort aan gekwalificeerde medewerkers. Het komt regelmatig voor dat eenmaal aangewezen medewerkers na enige tijd worden overgeplaatst naar andere projecten binnen ProRail. Hierdoor gaat opgebouwde kennis verloren en moet veel tijd worden besteed aan de bemensing van de projectteams. Een goede ontwikkeling is dat de projectbeheersing, mede naar aanleiding van de rapporten van AT Osborne en Twijnstra Gudde, is versterkt. Zo zijn bij de door ons onderzochte projecten sinds eind 2015 managers projectbeheersing of controllers benoemd bij de corridorsteams en bij de afzonderlijke projectteams.

Vanuit het programmateam is er beperkt actief toezicht op de inrichting en uitvoering van de financiële beheersing van de projecten. Wel is er toezicht in de vorm van 'challenges' op de inhoud bij de bespreking van de rapportages en gerapporteerde afwijkingen. Zo nodig wordt de onderbouwing getoetst op basis van de onderliggende documenten. Er is geen centrale toets op de volledigheid van de informatie in rapportages.

Naar onze mening loopt het programma risico's door de beperkte invulling van projectbeheersing op programmaniveau en de eerder genoemde versnippering van projectbeheersing over een grote hoeveelheid projecten in combinatie met ruimte voor eigen toepassing binnen een project of corridor.

De programmamanager heeft voor de planstudie van de onder de corridors vallende projecten een integrale budgetverantwoordelijkheid. De programmamanager stuurt de projectleiders van de planstudieprojecten inhoudelijk aan binnen de functionele eisen van het plan van aanpak. Hij kan projectleiders op de inhoud wel 'terugduwen' (functionele aansturing), maar heeft geen (hiërarchische) corrigerende bevoegdheid richting de corridormanagers. Deze ligt in de lijnorganisatie. Hij heeft maar een klein mandaat om exception reports goed te keuren.

De programmamanager is relatief laag in de lijn van ProRail gepositioneerd. De programmamanager moet ook verbinding zoeken met de directeuren voor aanleg van stations, assetmanagement, vervoer en dienstregelingen en verkeersleiding.

De maatregelen van PHS bevatten ook aanpassingen van stations. Daarnaast stemt hij ook af met de andere directies van ProRail in verband met de gevolgen van de maatregelen voor het spoorbeheer en voor de dienstregeling. Hiervoor moet de informatie nu langs meerdere managementlagen.

Wij achten het een risico voor een doelmatige en effectieve financiële beheersing van het programma dat de programmamanager laag in de lijn van ProRail is gepositioneerd. In het bijzonder betreft dit het risico voor het behouden van overzicht, voor het tijdig kunnen rapporteren en het kunnen optreden bij afwijkingen en nieuwe risico's.

De programmamanager ProRail is alleen verantwoordelijk voor de financiële beheersing van de planuitwerkingsfase. Zodra een project overgaat naar de realisatiefase blijven de desbetreffende projectteams bestaan en vallen ze niet langer onder de programmamanager van ProRail. De projecten worden dan aangestuurd in de lijnorganisatie van ProRail. De projectleiders rapporteren met een Departementale Verantwoordings Rapportage (DVR) via de lijnorganisatie van ProRail. De programmamanager PHS verzamelt uit deze rapportages de informatie voor het 'stand van zaken'-overzicht ten behoeve van de totale prognose van PHS.

De programmamanager heeft voor projecten in de realisatiefase derhalve geen sturende, coördinerende of toezichhoudende rol. De sturing en verantwoording vinden voor deze projecten binnen ProRail getrappt plaats via diverse organisatorische lagen. Zijn betrokkenheid bij de rapportages van deze projecten is beperkt. Dit brengt een risico met zich mee voor het overzicht, de kwaliteit van deze rapportages en de kwaliteit van de besluitvorming.

Naarmate meer projecten in realisatie komen, wordt het risico groter dat het overzicht in de knel komt en nieuwe afwijkingen en risico's tussen wal en schip vallen. Dit knelt te meer omdat in de realisatiefase de verplichtingen (contracten) en uitgaven aanzienlijk groter zijn. Over het hele programma bezien gaat het over een groot aantal contracten (71 projecten en maatregelen) en een omvangrijk bedrag van 2,8 miljard euro (ex BTW).

Aanbevelingen

Wij adviseren om de sturing, bewaking en rapportages voor alle fasen in één hand te leggen met als taak het inwinnen, challengen, analyseren van informatie, voorstellen doen voor het DO PHS en het houden toezicht op het functioneren van projectbeheersing. Daarenboven geven wij in overweging de programmamanager hoger in de lijn te positioneren met een mandaat voor het goedkeuren van exception reports (tot een zeker maximum). Een alternatieve opzet met een afzonderlijke programmadirectie PHS is naar onze mening te overwegen.

3.4 Risicobeheer

3.4.1 *Risicobeheer bij IenM*

Het programmteam IenM steunt op het risicobeheer bij ProRail en voert zelf geen volledig risicobeheer. In de afgegeven beschikkingen worden eisen gesteld aan de aspecten die IenM risicovol acht. Deze betreffen met name over de rapportages over de voortgang, van afwijkingen en over de (financiële) verantwoording. In de beschikkingen aan ProRail worden geen eisen gesteld over de inrichting van het risicobeheer, risicoinventarisatie en de kwantificering van risico's.

Het programmteam IenM houdt tweemaal per jaar sessies per corridor met het programmteam van ProRail en de desbetreffende projectleiders, waarin de risico's worden besproken. In de kwartaalrapportages wordt gerapporteerd over nieuwe risico's. De nieuwe risico's en de meest risicovolle projecten worden besproken in het DO PHS. Het programmteam van IenM heeft een overzicht van de top 10 van grootste risico's. Deze zijn niet gekwantificeerd.

Het programmteam IenM beschikt niet over en heeft ook geen toegang tot een integraal risicodossier met een volledig en actueel overzicht van de risico's met een kwantificering (kans maal gevolg) en bijbehorende mitigerende maatregelen.

Naar aanleiding van het rapport van Twijnstra Gudde wordt in een gezamenlijk programma gewerkt aan een cultuurverandering teneinde houding en gedrag te verbeteren om elkaar beter en eerder te informeren over onder andere de nieuwe risico's (zie verder ook paragraaf 3.5.1.). Voorts is besloten om de meest risicovolle projecten standaard in het DO PHS te agenderen.

Naar onze mening is het van belang dat het programmteam van IenM een actueel en integraal inzicht heeft in de risico's en daarop kan sturen. Dit mede ten behoeve van tijdig inzicht in dreigende afwijkingen en potentiële financiële tegenvallers.

Aanbevelingen

Wij adviseren dat IenM ervoor zorgt dat zij beschikt over, of in ieder geval toegang heeft tot, het integrale risicodossier bij ProRail en dat de top 10 grootste risico's worden gekwantificeerd en doorgerekend naar planning en financiële prognoses.

3.4.2 *Risicobeheer bij ProRail*

Het risicobeheer bij ProRail wordt gevoerd op het niveau van corridors en projecten. Daar wordt het risicodossier bijgehouden en bestaat het inzicht in de geïdentificeerde risico's en mitigerende maatregelen. Op corridorniveau worden risicosessies gehouden met IenM om risico's te identificeren. Corridormanagers en projectleiders stellen zo mogelijk beheersmaatregelen voor aan het DO PHS.

Uit de interviews blijkt dat niet altijd sprake is van financiële kwantificering van risico's: het bepalen van de kans van optreden en het financiële gevolg na beheersmaatregelen. Soms zijn de risico's alleen gekwalificeerd (semikwantitatief) in categorieën (bijvoorbeeld hoog, laag en midden). Vaak zijn de risico's gekwantificeerd, voor zover kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn en voor het overige deel gekwalificeerd. Voor de risico's van de realisatiefase zijn weinig kwantitatieve gegevens beschikbaar. De doorvertaling van risico's naar geld op programmaniveau vindt nog niet plaats.

Een volledig kwantitatief risicodossier is naar onze mening van belang voor een probabilistische doorrekening naar planning en financiële prognoses.

Het programmteam bij ProRail heeft inzicht in de gerapporteerde (nieuwe) risico's zowel voor de projecten in de planuitwerkingsfase als in de realisatiefase. Sinds het rapport van Twijnstra Gudde worden deze in de kwartaalrapportages opgenomen. Op programmaniveau wordt binnen ProRail toezicht gehouden op het risicobeheer door het bespreken van de nieuwe risico's uit de kwartaalrapportages met de corridormanagers (en via de genoemde risicosessies). Het toezicht strekt zich niet uit tot de inrichting van de risicodossiers. ProRail heeft echter geen integraal gekwantificeerd risicodossier voor heel PHS.

Aanbevelingen

Wij adviseren om ervoor te zorgen dat binnen ProRail een actueel en integraal overzicht is van gekwantificeerde risico's voor heel PHS inclusief beheersmaatregelen en een financiële doorvertaling naar de planning en de financiële prognoses.

3.5 Scopebeheer en scopewijzigingen

3.5.1 Scopebeheer bij IenM

De scope van het programma is vastgesteld in de Voorkeursbeslissing (VKB). Dat wil zeggen dat voor alle projecten en maatregelen per corridor is vastgesteld wat moet worden gerealiseerd¹⁰. Dit is uitgewerkt in het plan van aanpak waarop de beschikking voor planuitwerkingsfase is gebaseerd.

In de planstudie wordt de scope uitgewerkt. In de beschikking is bepaald dat door ProRail elk kwartaal wordt gerapporteerd over de voortgang en afzonderlijk over de afwijkingen.

In de praktijk is gebleken dat er veel afwijkingen van de (technische) scope zijn. Veel afwijkingen en risico's uit de kwartaalrapportages waren, mede door de rol van de projectbegeleiders bij IenM, reeds informeel bekend. Daarnaast zijn er afwijkingen, soms van aanzienlijke omvang, voorgekomen die voor IenM als een verrassing kwamen.

Ook komen wijzigingen voor op initiatief van IenM, zoals in het geval van het schrappen van de goederencorridor Oost-Nederland. De functionele scope (het beoogde doel) is verder niet gewijzigd.

Scopewijzigingen worden gerapporteerd met een 'exception report' aan het DO PHS: niet in één keer maar in delen als ze zich voordoen. Het dilemma is: rapporteer je vroeg met de nodige onderzekerheden en kan het later meevallen (scopewijziging blijkt uiteindelijk niet nodig of extra kosten vallen mee). Of rapporteer je laat als je alles zeker weet, met als risico dat beslisinformatie laat beschikbaar komt en het DO PHS voor een voldongen feit wordt gesteld.

Naar aanleiding van het rapport van Twijnstra Gudde is een traject in gang gezet om kaders en spelregels te herijken, maar ook om houding en gedrag te verbeteren. Doel is het voorkomen dat wijzigingen te laat en als een voldongen feit aan de orde komen. IenM en ProRail doorlopen een traject van workshops en intervisie met onder andere leden van het DO PHS, MT-leden, programmamanagers en projectleiders teneinde elkaar (steeds) beter te begrijpen. Doel is te voorkomen dat partijen langs elkaar heen werken en worden verrast. Inmiddels is besloten met deze workshops en intervisie door te gaan.

Tevens is door het DO PHS besloten dat elke scopewijziging als die zich voordoet aan het DO PHS wordt gerapporteerd alsmede expliciete agendering in het DO PHS van de als risicovol benoemde projecten. Daarnaast is een set aanvullende spelregels in voorbereiding (zie paragraaf 3.2.2).

3.5.2 Scopebeheer bij ProRail

Scopewijzigingen kunnen wijzigingen in de realisatiefase zijn, echter de meest voorkomende wijzigingen zijn in dit stadium van PHS de wijzigingen van de scope die in de planuitwerkingsfase worden uitgewerkt. Scopewijzigingen voor de realisatie komen in de planstudie veelal bij "seinmomenten". Na goedkeuring door het DO PHS worden de prognoses in het 'stand-van zaken'- overzicht verwerkt. De meeste wijzigingen hebben betrekking op de planstudie als zodanig.

¹⁰ In dit rapport wordt onder scope alleen begrepen wat moet worden gerealiseerd en niet het budget en de planning.

De scopewijzigingen ontstaan bij het uitwerken van de scope uit de VKB in de corridors en projecten. Scopewijzigingen worden veroorzaakt door nadere invulling, aanvullingen en extra wensen en/of tegenvallers bij projecten.

In het algemeen geldt dat de VKB tot stand is gekomen op basis van de informatie die op dat moment beschikbaar was. Bij wijzigingen kan het gaan om nieuwe inzichten, ontwikkelingen en nieuwe informatie. Voorts blijkt dat binnen het Kernproces in de planuitwerkingsfase pas de planologische inpassing, effectstudies en variantenkeuze aan de orde komen en zijn er risico's voor onjuiste areaalgegevens (bijvoorbeeld ondergrondgegevens). Dit duidt erop dat er in het Kernproces een intrinsiek risico is voor scopewijzigingen. Daarenboven blijkt uit de interviews dat de scope bij de start van de planuitwerking nog niet stabiel was en soms globaal was. Uit interviews blijkt daarenboven dat in voorkomende gevallen tot ver in de planfase wordt doorgedaan met studies van varianten buiten de scope die door stakeholders worden voorgesteld. Ook komt het voor dat er aanvullingen zijn van de scope die geen betrekking hebben op de functionaliteit van PHS¹¹.

Een specifiek kenmerk bij spoor is dat vervoerders hoge en specifieke eisen stellen aan de functionaliteit van het spoor teneinde aan de aan hen opgelegde eisen uit de spoorconcessie te kunnen voldoen, naast de eisen vanuit de doelstelling van PHS (de dienstregeling).

De programmamanager bespreekt de 'exception reports' met projectleiders, zo nodig met onderliggende documenten, en bereidt in het PBO en in het sectoroverleg de besluitvorming in het DO PHS voor.

Risico is dat bij de gekozen werkwijze van het afzonderlijk rapporteren van alle scopewijzigingen veel wijzigingen ad hoc in het DO PHS aan de orde komen en het overzicht en de samenhang ontbreekt voor de integrale afweging teneinde wijzigingen te kunnen goedkeuren.

Aanbevelingen

- *Wij ondersteunen de intentie van IenM en ProRail om door te gaan met het proces van afstemmen en harmoniseren van houding en gedrag met onder meer het elkaar tijdig meenemen in het signaleren, rapporteren en bespreken van risico's en wijzigingen.*
- *Wij adviseren een minder rigide rapportagevorm van 'exception reports' door de wijzigingen in stappen te presenteren: melden aan het DO PHS als ze zich voordoen en vervolgens als pakket overzichtelijk in samenhang met analyses voor de betekenis van scope, tijd en geld voor de corridor en het programma als geheel en met adviezen voor de besluitvorming.*
- *Wij adviseren om de fasering en de spelregels binnen het Kernproces nader af te stemmen met het MIRT.*

¹¹ bijvoorbeeld het vervangen van overwegen door onderdoorgangen.

3.6 Actuele Planning

3.6.1 Planning bij IenM

Bij de start van de planuitwerkingsfase is een deterministische planning vastgesteld, niet alleen voor de planuitwerkingsfase als zodanig maar ook voor het totale programma en voor de individuele projecten en maatregelen. Het programmteam IenM stuurt op de deterministische planning van de projecten zowel in de planuitwerking als bij de realisatie. In de planuitwerkingsfase wordt de deterministische planning voor de realisatiefase van de projecten verder ingevuld.

Niet expliciet is bepaald dat ProRail moet rapporteren over de probabilistische planning. Daartoe is een doorrekening van gekwantificeerde risico's naar de planning nodig. ProRail heeft dan ook geen inzicht in de probabilistische planning. Wel heeft zij inzicht in de gerapporteerde afwijkingen van de planning. Deze worden in het DO PHS besproken. De afwijkingen worden geaccordeerd of er worden maatregelen genomen om de planning alsnog te realiseren.

Wij zijn van mening dat rapporteren over de probabilistische planning nodig is om tijdig inzicht te hebben in potentiële overschrijdingen in de planning en in de daarmee samenhangende financiële risico's. Immers, uitloop in de planning leidt tot hogere kosten voor de planstudie en tot financiële risico's voor de realisatie. Dit temeer daar de geplande opleverdata zowel van het programma als van veel afzonderlijke projecten al vroeg extern zijn gecommuniceerd.

Aanbevelingen

Wij adviseren om voor te schrijven dat zowel in de planuitwerkings- als in de realisatiefase wordt gerapporteerd over de probabilistische planning teneinde inzicht te hebben in en te kunnen sturen op alle dreigende overschrijdingen van de opleverdata en budgetten.

3.6.2 Planning bij ProRail

De programmamanager ProRail heeft in het plan van aanpak bij de start van PHS een planning opgesteld voor de planuitwerkingsfase. Deze bevat de opleverdata van de 'seinmomenten' binnen de planstudiefase. Tevens bevat deze de einddata voor de realisatie van de projecten en maatregelen en geeft op hoofdlijnen een doorkijk naar de realisatiefase. Deze planning wordt in de planstudiefase nader ingevuld. Daarbij zijn voor planuitwerking en voor de realisatiefase buffers opgenomen om tegenvallers of risico's te kunnen opvangen. Indien een project overgaat naar de realisatiefase, wordt de door het DO PHS in de planstudiefase vastgestelde planning uitgangspunt voor de realisatiebeschikking, waarover in die lijn wordt gerapporteerd.

Afwijkingen op de einddata of seinmomenten worden in 'exception reports' gerapporteerd aan het DO PHS. Oorzaken zijn dezelfde als bij de scopewijzigingen. Daarbij kunnen wijzigingen voortkomen uit nieuwe scoperisico's die aanleiding geven tot extra studies en vertragingen.

In de kwartaalrapportage wordt gerapporteerd over de voortgang en bedreigingen voor de planning (risico's). Deze risico's zijn niet probabilistisch doorgerekend en is er niet altijd inzicht in de mogelijke financiële gevolgen. Daartoe ontbreekt veelal de kwantitatieve onderbouwing van de risico's (zie paragraaf 3.4). Dit geldt ook in het bijzonder voor de planning van de realisatiefase.

Uit de interviews komt naar voren dat een zichtbare samenhang van de planning van de afzonderlijke PHS-projecten ontbreekt.

Voor de realisatiefase is thans niet voorzien dat wordt gerapporteerd over een integrale planning van het programma, deterministisch noch probabilistisch. Wel over de deterministische planning per project.

Aanbevelingen

Wij bevelen aan dat corridormanagers en projectleiders naast een deterministische planning ook een probabilistische planning bijhouden. Voorts bevelen wij aan dat de programmanager ProRail aan het DO PHS rapporteert over de probabilistische planning voor alle projecten in samenhang met elkaar.

3.7 Budget en prognoses

3.7.1 Budgetbeheer bij IenM

Bij de start van de planuitwerkingsfase is op basis van besluitvorming binnen IenM over de uitkomsten van de verkenningsfase het programmabudget bepaald en het budget voor de planstudiefase.

Per project is een initiële raming vastgesteld passend binnen het totale budget. De ramingen kennen een bandbreedte die afhankelijk van is van de fase van het project. Op de initiële ramingen is een beperkte second opinion uitgevoerd.

Gerapporteerd wordt op basis van het gemiddelde uit deze bandbreedte. IenM stuurt op deze gemiddelde ramingen op basis van het 'stand van zaken'-overzicht van ProRail met de laatste prognoses en op de 'exception reports'. Het DO PHS keurt de prognoses en afwijkingen daarvan goed. IenM beslist vervolgens over eventueel te nemen maatregelen.

Geen rekening is gehouden met algemene tegenvallers. Deze hebben zich voorgedaan door de invoering van nieuwe wetgeving¹², de verhoging van de BTW, het niet volledig doorvoeren van prijscompensatie en taakstellingen bij IenM.

Daarnaast doen zich grote en kleine financiële tegenvallers voor of zijn er potentiële tegenvallers ingevolge wijzigingen in scope en planning en door nieuwe risico's.

Indien overschrijdingen niet kunnen worden opgevangen binnen de ramingen van de projecten wordt dit gerapporteerd in een exception report. Het DO PHS beoordeelt alle wijzigingen en keurt nieuwe prognoses goed. Vervolgens moet worden bezien of financiële tegenvallers kunnen worden gefinancierd uit versobering van het desbetreffende project of uit meevallers bij andere projecten. Indien dat niet mogelijk is, moet IenM de afweging maken om projecten of zelfs corridors te schrappen. Dit moet worden afgewogen tegen het risico dat de functionaliteit en daarmee het doel van PHS onder druk komt.

In het algemeen geldt dat naarmate de planuitwerking vordert, partijen aan meer bedragen (extern) zijn gecommiteerd en/of projecten in realisatie komen, de mogelijkheid om projecten te schrappen afneemt. Deze beslissing wordt na bespreking in het DO PHS uiteindelijk door de Staatssecretaris van IenM genomen.

Voor de kwaliteit van de ramingen en prognoses verwijzen wij verder naar het onderzoek van Horvat.

3.7.2 Ramingen bij ProRail

De programmamanager bij ProRail is verantwoordelijk voor het beheer van het budget voor de planuitwerkingsfase als zodanig. Hij bewaakt de ramingen en prognoses van de corridors en projecten en draagt zorg voor betrouwbare informatie daarover aan het DO PHS in het 'stand van zaken'-overzicht.

De initiële ramingen zijn vastgesteld aan de hand van de informatie die op dat moment beschikbaar was over de scope en op basis van de op dat moment aanwezige informatie om de ramingen te kunnen onderbouwen. Geïnterviewden

¹² Bijvoorbeeld wetgeving voor trillingen en voor geluid

geven aan dat onderbouwingen die aan deze initiële ramingen ten grondslag lagen vaak niet hard waren. Soms ontbraken goede ramingen en is gewerkt met stelposten.

De belangrijkste risico's voor financiële tegenvallers liggen behalve bij de kwaliteit van de initiële ramingen in wijzigingen van scope en planning (zie voorgaande paragrafen). Uit de interviews blijkt dat er nog risico's bestaan voor tegenvallers in de prognoses bij de projecten waarvan de scopestudie nog niet is afgerond.

Overschrijdingen bij het budget in de planstudiefase zijn in relatie tot het totale programmabudget in omvang relatief gering en zijn het gevolg van scopewijzigingen in de planning en nieuwe onderzoeken, die vanuit nieuwe risico's noodzakelijk worden bevonden.

Het rapport van Horvat bevat nadere informatie over de kwaliteit van de ramingen en prognoses.

Aanbevelingen

Wij bevelen aan om - gezien de risico's voor nieuwe overschrijdingen - de baseline voor scope, budgetten en planning op basis van een integraal risicodossier opnieuw op te stellen teneinde een actueel en volledig inzicht te verkrijgen in de totale omvang van potentiële tegenvallers voor het gehele programma PHS. Wij adviseren om hierop een second opinion te laten uitvoeren.

4 Ondertekening

Den Haag, 2 september 2016



Drs. R.H.M. Heijnders RA

Projectleider ADR

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

BIJLAGE 1: AANBEVELINGEN EERDERE RAPPORTEN

Overzicht aanbevelingen en adviezen onderzoeksrapporten PHS

Dit overzicht dient ter vaststelling van de follow-up van de aanbevelingen en adviezen van de volgende drie onderzoeksrapporten inzake PHS:

1. Rapport Evaluatie besluitvorming, informatie-uitwisseling en projectbeheersing OV SAAL KT cluster c en Doorstroomstation Utrecht (Twijnstra Gudde 2015)

Adviezen puntsgewijs:

1. Expliciteer het opdrachtgeverschap van het ministerie van Infrastructuur en Milieu en het opdrachtnemerschap van ProRail.
2. Verhelder de afspraken over scopewijzigingen.
3. Bespreek periodiek uitgebreid de voortgang van en gevraagde besluiten over spoorweginfrastructuurprojecten.
4. Handel zorgvuldig naar de eigen, aangescherpte afspraken en spelregels.
5. Investeer in de relaties tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail.

2. Rapport Programma Hoogfrequent Spoor Review Baseline '40% planuitwerking' (AT Osborne 2013)

Aanbevelingen met toelichting:

Op basis van onze conclusies uit de terugblik en de vooruitblik (in paragraaf 3.5 en 4.4) en onze aandachtspunten met betrekking tot de huidige programmabeheersing (in hoofdstuk 5) komen we tot de volgende aanbevelingen voor ProRail en IenM.

Aanbeveling 1: herijk het programma integraal, rekening houdend met LTSA, en afgestemd met en vastgesteld door alle DO-partners. Kom hierbij tot een integrale baseline, oftewel een totaal overzicht van opdracht-scope-planning-raming-risico's. Zorg hierbij voor aansluiting tussen de totale prognose eindstand en het vigerende budget, waarbij de randvoorwaardelijke projecten ter invulling van de opdracht expliciet zijn benoemd. Tackel hierbij issues aangaande de demarcatie van PHS (o.a. de lopende discussie over de onderhoudsstaat van het spoor).

Aanbeveling 2: stel voor alle projecten die (na aanbeveling 1) PHS vormen een plan van aanpak op, met erin opgenomen de integrale capaciteitsplanningen en -ramingen, waaruit valt af te leiden binnen hoeveel tijd en geld de planuitwerking kan worden afgerond, inclusief een vergezicht waaruit een vergelijkbare prognose eindstand (tot oplevering) volgt. Houdt vanaf dan ook per project bij welke vorderingen en kosten zijn gemaakt.

Aanbeveling 3: kom (tegelijktijd met aanbeveling 2) tot nadere samenwerkingsafspraken ter verbetering van de programmabeheersing. Denk hierbij aan het (verder) uitwerken van de VTW-procedure met een onderliggende mandaatregeling en afspraken over de omgang met geschrapte en getemporeerde projecten (i.r.t. toekenning deelbudgetten), wijzigende prognoses (tot wanneer accepteren?) en tijdsafhankelijkheden tussen projecten (wat heeft prioriteit in geval van conflict?). Bekijk in dit licht ook de besluitvormingsprocedure inclusief ondersteunende overlegvormen (hoe valt e.e.a. efficiënter in te richten?).

Aanbeveling 4: verbeter (tegelijktijd met aanbevelingen 2 en 3) de voortgangsrapportages, de totstandkoming ervan (wie stelt op, wie challenged) en de leesbaarheid en bruikbaarheid van de hieruit volgende stuurinformatie. Denk bij verbetering van het laatste punt tenminste aan:

- Een totaaloverzicht, bottom-up opgesteld, waaruit volgt hoe het vigerende budget zich verhoudt tot de totale prognose eindstand (met eenzelfde btw-regime, op vergelijkbaar prijspeil);
- Doorsnedes, waaruit een vergelijkbaar beeld volgt, voor bv. alle projecten binnen dezelfde corridor en in dezelfde fase (aangezien afhankelijk van de fase verschillende verwachtingen mogen bestaan over de betrouwbaarheid van de afgegeven prognose).
- Delta's: wat zijn de belangrijkste verschuivingen in de prognose ten opzichte van voorgaande kwartaal (per bundeling projecten, tot MIRT3 en oplevering)?
- Bespreekpunten: wat willen ProRail en IenM op welk niveau met elkaar bespreken op basis van de gerapporteerde informatie?

3. Quick Scan Grote Projecten IenM Deel II (2013)

Aanbevelingen:

1. Naar onze mening is het beter ervoor te kiezen om als extra waarborg voor de projectcontrol de controltaken te beleggen bij 1 persoon en in ieder geval de in het GGP geïntroduceerde ECF in te stellen.
2. Wij geven in overweging dat IenM, vanuit haar regierol, permanent voorzitter wordt van het Directeurenoverleg. Dit voorkomt namelijk risico's bij conflicten.
3. Wij adviseren om te bezien op welke wijze aan een overleg op DG-niveau met de betrokken IenM-directies ten behoeve van de integrale afweging bij de standpuntbepaling binnen IenM invulling kan worden gegeven.
4. Wij adviseren om het OGON met FMC en HBJZ uit te breiden tot een volwaardig PBO, dat adviezen uitbrengt over de projectbeheersing, risicobeheer monitort en tijdig signalen kan oppakken van mogelijke afwijkingen van de baseline (tijd, geld, scope en kwaliteit).
5. De directiecontroller/OVS is verantwoordelijk voor de begrotingscyclus van het gehele spoordomein, maar is geen projectcontroller. Naar onze mening is het beter ervoor te kiezen om als extra waarborg voor de projectcontrol de controltaken te beleggen bij 1 persoon en in ieder geval een ECF in te stellen, die toegang heeft tot de gehele programmaorganisatie (waaronder ProRail).
6. Wij adviseren om (naast het inrichten van een adequate controlkolom) binnen ProRail de aansturing van alle projecten onder één projectbeheersingsorganisatie te brengen.

De aanbevelingen uit het rapport van Twijnstra Guddé over DSSU en OV SAAL hebben geleid tot de volgende maatregelen:

- IenM stelt een (nadere) set spelregels voor de financiële beheersing op.
- Door ProRail zijn voor de planuitwerkingsfase verbeterde voorschriften voor de programmabeheersing en -organisatie vastgesteld.
- Bij de door ons onderzochte projecten zijn bij de corridor- en afzonderlijke projectteams managers projectbeheersing of controllers benoemd.
- Het volgen van een gezamenlijk programma voor cultuurverandering door leden van het DO PHS en alle programmamanagers en -projectleiders teneinde

houding en gedrag te verbeteren om elkaar beter en eerder te informeren over scopewijzigingen en risico's.

- In het DO PHS worden standaard de meest risicovolle projecten geagendeerd.
- Sinds de ontwikkeling in 2015 en het rapport van Twijnstra Gudde worden de nieuwe risico's in de kwartaalrapportages opgenomen.
- Elke scopewijziging wordt als die zich voordoet voorgelegd aan het DO PHS.

Op advies van de ADR is een projectbeheersingsoverleg (PBO) ingericht. In de praktijk blijkt dat niet alle financiële stukken voor het DO PHS in het PBO aan de orde komen, maar in het sectoroverleg waar FMC niet aan deelneemt.

In het onderzoek van de ADR is geconstateerd dat het GGP op onderdelen niet werd toegepast. Een aantal aanbevelingen zijn door IenM niet opgevolgd:

- een afzonderlijke projectcontroller te benoemen noch een eigenstandige controlefunctie (ECF) in te richten¹³. De controletaak wordt door de leden van het programmateam IenM uitgevoerd. Wij achten het, mede in het licht van de potentiële risico's voor de financiële beheersing, nog steeds kwetsbaar dat de financial control en het toezicht daarop in de gehele kolom niet is belegd bij een controller of ECF.
- Er is niet gekozen om binnen IenM (conform het GGP) een interne stuurgroep in te stellen, waarin de standpunten en besluitvorming door de Staatssecretaris integraal kunnen worden afgewogen. Gekozen is om de integrale afweging in de lijn bij het Directoraat-Generaal Bereikbaarheid (DGB) te beleggen. Wij vinden dat kwetsbaar mede gezien de relaties in tijd, geld en inhoud met andere programma's en projecten van IenM en de ontstane budgetspanning.

De aanbevelingen uit het rapport van AT Osborne zijn als volgt ingevuld:

- Het programma is integraal herijkt voor de planstudieprojecten.
- De baseline van de projecten wordt aangepast bij een 'sein'-overgang.
- In oktober 2015 is in het DO PHS een nota met nadere voorschriften voor programmabeheersing voor de planuitwerking vastgesteld.
- Elk kwartaal wordt een 'stand van zaken'-overzicht opgesteld voor het DO PHS.

Bij het grootste deel van de aanbevelingen zijn bij IenM of ProRail opgepakt. De effecten van deze maatregelen zijn thans nog niet geheel zichtbaar.

¹³ In GGP wordt voorgeschreven om een eigenstandige controlefunctie (ECF) in te richten die onafhankelijk van het projectteam de hele programmakolom monitort en toegang heeft tot het gehele programma.

BIJLAGE 2: INTERVIEWS

Dienstonderdeel	Functie in PHS
<i>IenM</i>	
Projectteam Groepsinterview	Projectmanager, Plv Projectmanager IenM en vier projectbegeleiders
FMC Groepsinterview	Groepsinterview FMC
Interview over opvolging eerdere rapporten	Plv Projectmanager IenM en een projectbegeleider
<i>ProRail</i>	
Projectteam PHS	Programmamanager ProRail, en programmacontroller
Directie ProRail	Directeur Vervoer en Dienstregeling, Directeur Spoorinfrastructuur en CFO
Het integrale project Amsterdam CS	Groepsgesprek met projectleider en manager projectbeheersing
De verdiepte ligging Vught	Groepsgesprek met projectleider en manager projectbeheersing
De twee overwegen in Boxtel	Groepsgesprek met projectleider en manager projectbeheersing
Opstellen Lelystad	Groepsgesprek met projectleider en manager projectbeheersing
Overweg Veenendaal	Groepsgesprek met projectleider en manager projectbeheersing
Klompersteeg	Groepsgesprek met projectleider en manager projectbeheersing

Karakteristiek van geselecteerde projecten.

- Het integrale project Amsterdam CS (groot, complex en risicovol)
- De verdiepte ligging Vught (groot, complex en mix van opdrachtgevers)
- De twee overwegen in Boxtel (complex, mix van opdrachtgevers en mix van Spoor en Weg)
- Opstellen Lelystad (beperkte omvang, nauwe relatie met vervoerders)
- Overweg Veenendaal Klompersteeg (realisatieproject)