



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Rapport van feitelijke bevindingen

Basisrapportage PHS

Definitief

Colofon

Titel	Basisrapportage PHS
Uitgebracht aan	De Tweede Kamer der Staten-Generaal
Datum	23 april 2019
Kenmerk	2019-0000068247

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

1 Inleiding—4

- 1.1 Groot Project Hoogfrequent Spoor—4
- 1.2 Korte omschrijving van PHS—4
- 1.3 Accountantsonderzoek—5
 - 1.3.1 Overeengekomen en uitgevoerde werkzaamheden—5
 - 1.3.2 Rapportage—6

2 Bevindingen—7

- 2.1 De governance van PHS—7
 - 2.1.1 Governance bij IenW—7
 - 2.1.2 Governance bij ProRail—8
- 2.2 De programmabeheersing binnen IenW en ProRail.—9
 - 2.2.1 Toezicht bij IenW—9
 - 2.2.2 Programmabeheersing bij ProRail—10
 - 2.2.3 Scopebeheer bij ProRail—10
 - 2.2.4 Het beheer van de planning bij ProRail—10
 - 2.2.5 Het risicomanagement bij ProRail—11
 - 2.2.6 Toezicht binnen ProRail en kwaliteitsmanagement—12
 - 2.2.7 Configuratiemanagement—12
- 2.3 Het financieel beheer en ramingen—14
 - 2.3.1 Beheersing verstrekte subsidies door IenW—14
 - 2.3.2 Calculatiemethoden en kostenramingen door ProRail—14
 - 2.3.3 Beheer van de post onvoorzien door ProRail—16
 - 2.3.4 Budgetbeheer door IenW en Realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpassing bij IenW—16
- 2.4 De kwaliteit en de volledigheid van de in basisrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie—17

3 Verantwoording onderzoek—18

4 Ondertekening—19

1 Inleiding

1.1 Groot Project Hoogfrequent Spoor

Op 6 februari 2018 heeft de Tweede Kamer het project 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 Basisrapportage. In artikel 10 lid 4 van de RGP is aangegeven dat de Basisrapportage vergezeld dient te gaan van een accountantsrapport¹.

De Basisrapportage bevat de referenties voor de voortgangsrapportages die vervolgens ieder halfjaar aan de Kamer worden gezonden. In artikel 10 lid 1a tot en met 1h van de Regeling is aangegeven welke informatie in ieder geval in de Basisrapportage 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.

1.2 Korte omschrijving van 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 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 op dit moment 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 in de realisatiefase. Een beperkt aantal projecten heeft de realisatiefase reeds doorlopen.

PHS is in de basis ingericht volgens het opdrachtgever-opdrachtnemermodel uit het Governancemodel Grote Projecten (GGP) van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), waarbij IenW de opdrachtgever is en ProRail de 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 projecten in de planuitwerkings- en de realisatiefase.

PHS moet als groot project 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 GGP en het Beheersmodel Grote Projecten (BGP), beide van IenW.

1.3 Accountantsonderzoek

In de Uitgangspuntennotitie zijn (aanvullende) eisen gesteld aan de accountantscontrole door de Auditdienst Rijk (ADR). Daarbij is onder meer opgenomen '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'.

In oktober 2018 heeft de Staatssecretaris van IenW een voorstel van de ADR aan de Tweede Kamer gezonden. Op 6 november 2018 heeft de Vaste Commissie IenW ingestemd met dit voorstel. Onderstaand gaan we in op de conform ons voorstel uitgevoerde werkzaamheden.

1.3.1 *Overeengekomen en uitgevoerde werkzaamheden*

Om de 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 Uitgangspuntennotitie. Wij hebben bij de uitvoering van onze werkzaamheden dan ook bijzondere aandacht besteed aan de totstandkoming en de inhoud van de in de RGP en Uitgangspuntennotitie gevraagde in de basisrapportage op te nemen informatie. Dit betreft onder andere de informatie over het potentieel financieel tekort en de oplossingen hiervoor.

IenW is voor de uitvoering van PHS grotendeels afhankelijk van ProRail en haar opdrachtnemers. Conform de wens van de Commissie heeft ons onderzoek zich niet beperkt tot het domein van het ministerie zelf, maar heeft zich ook gericht op de activiteiten van ProRail.

Het is van belang dat de Commissie een goed beeld heeft van de sturing, beheersing en verantwoording van het project PHS. Wij hebben in dat kader aandacht besteed aan de opzet van de governance van het totale project en de opzet van de programmabeheersing bij zowel ProRail als IenW. Bij ProRail, waar het grootste deel van de werkzaamheden heeft plaatsgevonden, hebben onze werkzaamheden zich met name gericht op de beheersing van de programmascope, de beheersing van de planning, de financiële beheersing, het risicomangement en het kwaliteitsmanagement.

Onze werkzaamheden bij het ministerie waren met name gericht op het uit te oefenen toezicht op de programmabeheersing bij ProRail en op het beheer en de besluitvorming van wijzigingen van het project PHS.

Conform ons voorstel hebben wij de volgende onderwerpen onderzocht:

- De governance van het totale programma PHS.
- 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.
- 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.

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

Wij geven conform de Uitgangspuntennotitie geen oordeel over de financiële verantwoording over het jaar voorafgaande aan de basisrapportage.

De controle van de basisrapportage is gericht op de opzet en het bestaan van de hierboven genoemde onderwerpen. De werking daarvan zal aan bod komen bij onze werkzaamheden in het kader van de voortgangsrapportages.

1.3.2 *Rapportage*

Over de uitkomsten van dit onderzoek rapporteren wij in de vorm van dit rapport van feitelijke bevindingen. Wij hebben onze bevindingen per onderzocht onderwerp uit paragraaf 1.3.1 weergegeven. Aspecten die door ons zijn onderzocht en waar niets in het bijzonder over te melden valt, zijn niet in dit rapport opgenomen. Wij zijn uiteraard bereid de bevindingen aan uw commissie toe te lichten.

2 Bevindingen

2.1 De governance van PHS

We hebben onderzoek gedaan naar de governance van de programmaorganisatie van PHS zowel bij IenW als bij ProRail. Referentiekader is het Governancemodel Grote Projecten van IenW (GGP).

PHS wordt uitgevoerd volgens het opdrachtgevers-opdrachtnemermodel. Dit houdt in dat ProRail is belast met de uitvoering van het programma en daarover verantwoording aflegt aan IenW. IenW stuurt het programma aan en houdt toezicht op de uitvoering.

2.1.1 Governance bij IenW

De governance van IenW is beschreven in het Beheerskader IenW. Wij hebben vastgesteld dat bij de inrichting van de governance van PHS het genoemde GGP is gevolgd. Daar waar gekozen is om van dit model af te wijken, is dat conform het GGP met redenen omkleed toegelicht.

De belangrijkste afwijking van het voorgeschreven governancemodel is dat de programmaorganisatie, gezien de aard van het programma, niet volledig werkt volgens het Integraal Projectmanagementmodel (IPM). In plaats van de IPM-rollen² is bij het programmateam van IenW de rol van projectbegeleiders ingevoerd. Deze geven op corridorniveau invulling aan het opdrachtgeverschap door overleg te voeren, besluitvorming voor te bereiden en toezicht te houden op de uitvoering van het programma door ProRail. Doordat de projectbegeleiders dichtbij de corridors en projecten zijn gepositioneerd, is IenW tijdig van veel ontwikkelingen op de hoogte en in een vroeg stadium bij voorstellen van ProRail betrokken.

De rol van projectbegeleider is beschreven in het Beheerskader PHS van IenW. Er is echter geen uitwerking van deze rolbeschrijving in taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Hierdoor bestaat het risico dat de rol van projectbegeleider niet eenduidig en met wisselende diepgang wordt ingevuld (zie verder onder 2.2.2).

De financiële aansturing van ProRail door IenW vindt plaats op basis van het afgeven van beschikkingen van de Staatssecretaris aan ProRail, namelijk een beschikking voor de planstudie en beschikkingen voor projecten als deze in realisatie gaan. ProRail legt elk tertaal verantwoording af over de besteding van de beschikte middelen, die door IenW worden verwerkt in de budgettaire nota's van het infrastructuurfonds (zie verder onder 2.3.1.).

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

² technisch manager, omgevingsmanager, contractmanager en manager projectbeheersing

2.1.2 Governance bij ProRail

Wij hebben vastgesteld dat de programmaorganisatie voor PHS bij ProRail is beschreven in het 'Programmaplan PHS Organisatie en governance 2017' en in het 'Programmaplan PHS Programmabeheersing'.

De governance bij ProRail is mede naar aanleiding van de Audit Financiële beheersing PHS van de ADR uit 2016 (TK 32404 nr. 79) aangepast. Het programma is nu ondergebracht onder één programmamanager met één programmateam. De programmamanager PHS van ProRail stuurt de corridors aan. De corridormanagers leggen elk tertaal en bij wijzigingen van scope of planning verantwoording af aan de programmamanager van ProRail. Voorts is op elk niveau het IPM-model ingevoerd.

Wij hebben vastgesteld dat de feitelijke ingerichte governance structuur nog niet formeel is vastgesteld binnen ProRail. In de reorganisatie die dit moet formaliseren, ligt thans ook een voorstel om het model te vereenvoudigen en doelmatiger te maken. In dat voorstel gaat de programmamanager PHS van ProRail de 10 grootste projecten rechtstreeks aansturen.

Wij hebben vastgesteld dat bij de inrichting van de governance bij ProRail het GGP is gevolgd.

2.2 De programmabeheersing binnen IenW en ProRail.

Wij hebben conform ons onderzoeksvoorstel aan de Commissie (zie paragraaf 1.3.1.) onderzoek gedaan naar het uitoefenen van toezicht op de programmabeheersing en op het wijzigingenbeheer van ProRail door IenW. Bij ProRail hebben wij onderzoek gedaan naar de beheersing van de programmascope, de beheersing van de planning, het risicomanagement en het kwaliteitsmanagement.

2.2.1 Toezicht bij IenW

Het toezicht door IenW geeft antwoord op de vraag of de opdracht door ProRail wordt uitgevoerd binnen de afgesproken kaders en baseline.

De programmabeheersing van IenW is beschreven in het eerdergenoemde Beheerskader PHS van IenW. De programmabeheersing wordt door IenW ingevuld vanuit haar rol als opdrachtgever. IenW steunt hierbij op de uitvoering bij ProRail. De operationele programmabeheersing wordt ingevuld door ProRail vanuit haar rol als opdrachtnemer. Daarbij is het van belang dat de opdrachtgever toezicht houdt op de uitvoering door de opdrachtnemer.

Een belangrijke rol in de programmabeheersing van PHS door IenW is die van de projectbegeleiders. Deze projectbegeleiders hebben daarin de toezichthoudende rol op corridorniveau. Zij geven hieraan invulling door het beoordelen van voorstellen voor de baseline en mogelijke wijzigingen daarvan. Projectbegeleiders bespreken de voorstellen in het corridoroverleg en bereiden standpunten van de projectmanager IenW voor ten behoeve van de inbreng van IenW in het Directeurenoverleg PHS. Omdat (wijzigings)voorstellen van de projecten al vanaf € 10.000 aan IenW moeten worden voorgelegd (zie bij paragraaf 2.2.3), is IenW van veel ontwikkelingen in een vroeg stadium op de hoogte. Er is vooralsnog geen sprake van een uniforme werkwijze ondersteund door een toezichtplan.

Het programmamanagement van IenW houdt toezicht op programmaniveau. De programmanager bereidt samen met de projectbegeleiders in de diverse overleggen met ProRail op programmaniveau de besluitvorming voor over (wijzigings)voorstellen voor de baseline. Zij kan daartoe second opinions laten uitvoeren. Dit gebeurt ad hoc en tot nu toe in beperkte mate.

Wij hebben vastgesteld dat geen sprake is van systematische vastleggingen van het toezicht door de programmamanager van IenW en de projectbegeleiders, naast de verslagen van de formele overlegorganen³. Daardoor is achteraf niet altijd duidelijk wat de activiteiten en de interventies van IenW zijn geweest voor de borging van de kwaliteit van de uitvoering en waar IenW zijn verantwoordelijkheid heeft genomen. Resultaten van het toezicht door de projectbegeleiders worden vaak mondeling teruggekoppeld naar de programmamanager van IenW.

Sinds begin 2019 is conform het GGP een Eigenstandige Controlfunctionaris (ECF) benoemd. Deze zal onafhankelijk van de programmaorganisatie van IenW en ProRail onder andere toezicht gaan houden.

Wij adviseren IenW om een risico gestuurd toezichtplan op te stellen met een uniforme werkwijze. Het houden van audits, second opinions en gate

³ zoals genoemd in hoofdstuk 3.2 van de basisrapportage

reviews moeten daar in structurele zin onderdeel van zijn. Wij adviseren om zorg te dragen voor een goede vastlegging van de daadwerkelijke toezichtactiviteiten.

2.2.2 Programmabeheersing bij ProRail

Het programma wordt uitgevoerd bij ProRail. De wijze van programmabeheersing bij ProRail is beschreven in het 'Programmaplan PHS Organisatie en governance 2017 e.v.' en in het 'Programmaplan PHS Programmabeheersing'. De programmabeheersing van ProRail is verder uitgewerkt in een aantal onderliggende kaders⁴. Deze kaders zijn gebaseerd op het Beheersmodel Grote Projecten van IenW (BGP) en op hoofdlijnen beschreven in hoofdstuk 5 van de basisrapportage. Relevante afwijkingen van het BGP en bijzonderheden worden hieronder benoemd.

2.2.3 Scopebeheer bij ProRail

De scope van PHS is beschreven in hoofdstuk 6 van de basisrapportage en bestaat uit zeven corridors met op dit moment 40 projecten. Wij hebben vastgesteld dat de scope nog niet stabiel is, dit wil zeggen nog niet definitief is. Een aantal projecten is reeds in realisatie of aan het einde van de fase planuitwerking, maar een deel is nog volop in de planuitwerking. Vooral bij deze laatste groep projecten kunnen zich scopewijzigingen voordoen door de uitkomsten van de 'maakbaarheidstoetsen'⁵ en nog niet afgeronde studies. Ook kan sprake zijn van extra wensen vanuit de omgeving, voortschrijdend inzicht en wijzigingen als gevolg van het potentieel financieel tekort (zie paragraaf 2.3.1.).

Wij hebben vastgesteld dat bij de beheersing van de scope een aantal waarborgen bestaat: Voor het behandelen van voorstellen voor een scopewijziging is naar aanleiding van het evaluatierapport DSSU Utrecht⁶ door IenW de procedure 'Exception Report' vastgesteld. Daardoor dient elke wijziging groter dan € 10.000 door ProRail aan IenW (via het Directeurenoverleg PHS) te worden voorgelegd. Er is pas formeel sprake van een scopewijziging als deze door de Staatssecretaris is goedgekeurd. Het realiseren van de doelstellingen wordt mede geborgd door de maakbaarheidstoetsen die voorafgaande aan het vaststellen van de scope of wijzigingen daarvan worden uitgevoerd door ingenieursbureaus.

2.2.4 Het beheer van de planning bij ProRail

Wij hebben vastgesteld dat de wijze waarop binnen ProRail het beheer van de planning plaatsvindt is vastgelegd in het Kader Planningsmanagement PHS. Daarin is bepaald dat de PPI-methode wordt gebruikt. Bij deze methode wordt conform het BGP van IenW behalve over de deterministische (nominale) planning ook gerapporteerd over de probabilistische planning. Dit is de meest waarschijnlijke planning, waarin de doorrekeningen uit de risicodossiers zijn verwerkt.

De planning voor het gehele programma is nog niet volledig. Uit figuur 2.1 van de basisrapportage blijkt dat voor sommige projecten nog geen

⁴ Kader Planningsmanagement PHS, Kader Risicomanagement PHS, Kader PHS Configuratiemanagement, Kader Informatiebeheer en Kader Financiële Beheersing

⁵ Bij een maakbaarheidstoets wordt (door een daartoe gespecialiseerd ingenieursbureau nagegaan in welke mate een project of maatregel bijdraagt aan het beoogde doel van de desbetreffende corridor.

⁶ Evaluatie besluitvorming, informatie-uitwisseling en projectbeheersing van DSSU Utrecht en OV SAAL KT van Twijnstra Gudde van 20 oktober 2015

planning is opgesteld en andere nog niet zijn afgerond. Bij projecten in het begin van planuitwerking zijn de risicodossiers nog niet genoeg gevuld om voldoende marge in planning te kunnen opnemen. Voorts is niet altijd duidelijk of de raakvlakken met andere projecten afdoende in de planning zijn verwerkt.

Bij projecten kleiner dan 15 miljoen euro wordt uit oogpunt van doelmatigheid geen probabilistische planning opgesteld, maar wordt gewerkt met buffers gebaseerd op ProRail-brede ervaringscijfers. Hoewel daarmee het risico op afwijkingen in de totale planning per corridor wordt gemitigeerd, is de omvang van mogelijke afwijkingen en gevolgen voor de ramingen niet bekend. Volgens ProRail zitten de kleine projecten niet op het kritieke pad en hebben deze in tegenstelling tot de grotere projecten een korte doorlooptijd.

De corridors rapporteren elk tertiaal een geactualiseerde, probabilistische planning aan het programmteam van ProRail van de corridors. Het programmteam aggregereert na beoordeling en overleg ('challenges' genoemd) de corridorplanningen tot de actuele programmaplanning. Dit proces van aggregatie is niet beschreven. Voorts hebben wij vastgesteld dat van dit aggregatie proces maar beperkt vastleggingen worden gemaakt. Met het beoordelen en bespreken van de in de rapportages opgenomen probabilistische plannings is nog beperkt ervaring opgedaan. Dit heeft meer diepgang en proactieve invulling. Er zijn tot nu toe geen interne audits op de planning gehouden. Zie verder onze aanbevelingen en opmerkingen over second opinions en gatereviews in paragraaf 2.2.7.

De hierboven in paragraaf 2.2.4. genoemde mogelijkheid van wijzigingen in de scope kunnen ook gevolgen hebben voor de planning.

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

In dit verband adviseren wij dat IenW in het kader van haar toezicht een second opinion laat uitvoeren op de huidige planning.

2.2.5 *Het risicomanagement bij ProRail*

Wij hebben vastgesteld dat bij het risicomanagement bij ProRail conform het Kader Risicomanagement PHS de RISMAN-methode wordt toegepast. Dit houdt in dat conform het BGP van IenW binnen de projecten de geïdentificeerde risico's worden gekwantificeerd. Hierbij wordt bij ProRail rekening gehouden met de getroffen mitigerende maatregelen.

Wij hebben vastgesteld dat vanaf de start van de planuitwerkingsfase bij elk project het risicodossier wordt gevuld. Dit zijn de "benoemde risico's". De nog niet geïdentificeerde risico's zijn de in de basisrapportage genoemde "onbenoemde risico's". Deze worden in totalen geraamd op basis van ervaringscijfers. Hieronder vallen ook de in hoofdstuk 4 van de basisrapportage opgenomen risico's waarbij het risicobedrag staat "nog te bepalen". Bij de start van de realisatiefase is doorgaans ongeveer de helft van de risico's bekend. De risico's worden verdeeld in endogene en exogene risico's. De laatstgenoemde zijn risico's die niet door een project of het programma kunnen worden beïnvloed.

Wij hebben vastgesteld dat in paragraaf 2.6.2. van de basisrapportage de vijf grootste risico's met kwantificering zijn opgenomen. Dit zijn de risico's die volgens IenW en ProRail de grootste financiële impact hebben. De corridors rapporteren elk tertaal over de top 5 risico's, die weer zijn gebaseerd op de top 5 risico's uit de rapportages van de projecten. Na een kritische beoordeling en bespreking van de coridorrapportages wordt door het programmteam PHS van ProRail de meer generiek op meerdere corridors voorkomende risico's gekwantificeerd en gerapporteerd in de T-rapportage aan het ministerie van IenW.

2.2.6 *Toezicht binnen ProRail en kwaliteitsmanagement*

Het *toezicht* door het programmteam voor ProRail is gericht op het stellen van kaders en op het beoordelen van informatie, rapportages en voorstellen vanuit projecten en corridors.

Elk tertaal wordt door de projecten via de corridors verantwoording afgelegd aan de programmamanager van ProRail. Langs dezelfde lijn worden voorstellen gedaan voor afwijkingen en voorstellen voor aanpassing van de projectbaseline. Het programmteam van ProRail stelt vervolgens een totaalrapportage op voor IenW. Het toezicht wordt ingevuld door het kritisch beoordelen en bespreken van de rapportages en voorstellen van de corridors en de projecten. Daarvan bestaan nog maar beperkt vastleggingen. Dit is van belang voor de navolgbaarheid van het toezicht van IenW. Er is nog weinig sprake van proactief toezicht binnen ProRail door eigen interventies, onderzoeken en audits.

Wij ondersteunen het voornemen binnen ProRail om dit proactiever in te vullen door het risico gestuurd 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.

Het toezicht binnen ProRail steunt in beginsel op een adequaat *kwaliteitsmanagement*. Er is binnen ProRail nog geen vastgesteld kader voor kwaliteitsmanagement voor PHS op programmaniveau. Wel bestaan binnen ProRail diverse generieke borgingsmaatregelen, bijvoorbeeld bij het opstellen van de ramingen, voor de volledigheid van scope en bij het risicomangement.

Eén corridor heeft reeds een kwaliteitsplan opgesteld en een kwaliteitsmanager aangesteld. Bij deze corridor, die in dit verband geldt als best practice, vinden periodiek interne audits plaats.

Er bestaan nog geen periodieke interne audits op kwaliteitsmanagement vanuit het programmteam van ProRail. Wel is sinds 2017 binnen ProRail voorgeschreven dat bij een project (groter dan € 35 mln.) bij een overgang naar de realisatiefase een gate review wordt uitgevoerd.

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 risico gestuurde kwaliteitsaudits vanuit het programmteam te initiëren.

2.2.7 *Configuratiemanagement*

Configuratiemanagement heeft als doel dat op alle niveaus permanent een actueel inzicht bestaat in scope, tijd, geld en risico's in relatie tot de doelstellingen van PHS. IenW steunt hierbij op ProRail. Wij hebben

geconstateerd dat binnen het programma eind 2018 het Kader PHS Configuratiemanagement is vastgesteld. Bij het programmateam van ProRail is een configuratiemanager aangesteld, die in 2019 bij ProRail het configuratiemanagement zal implementeren.

Wel kan tot nu toe bij het nog ontbreken van het configuratiemanagement aan elke tertaalrapportage van ProRail aan IenW op programmaniveau de stand van zaken van tijd, scope en geld worden ontleend.

2.3 Het financieel beheer en ramingen

Wij hebben conform ons onderzoeksvoorstel aan de Commissie (zie paragraaf 1.3.1) bij IenW onderzocht: de beheersing van de verstrekte subsidies aan ProRail, het budgetbeheer, het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpassing en de beheersing van het financiële tekort. Bij ProRail hebben wij de kostenramingen, de toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses alsmede de omvang en het beheer van de post onvoorzien onderzocht.

2.3.1 *Beheersing verstrekte subsidies door IenW*

In de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie wordt de uitvoering door ProRail gefinancierd door subsidies van IenW op basis van beschikkingen van de Staatssecretaris.

Wij hebben vastgesteld dat de aanvragen van ProRail tot verlening van subsidies door IenW worden beoordeeld, nadat deze in de diverse overlegorganen van PHS aan de orde zijn geweest. De verantwoordelijkheid van de projectbegeleiders rondom de uiteindelijke vastlegging van de beoordeling van aanvragen binnen IenW tot verlening of vaststelling van een subsidie is niet beschreven. Hierdoor is niet geborgd dat de projectbegeleiders de beoordeling van aanvragen aantoonbaar op dezelfde wijze uitvoeren. Beoordeling van de voortgangsrapportages over de beschikte projecten is alleen zichtbaar als er om beslispunten wordt gevraagd.

Niet beschreven is dat een projectbegeleider actief akkoord dient te geven op een te betalen voorschot. Hierdoor is niet geborgd dat de projectbegeleider heeft beoordeeld dat de hoogte van het voorschot in lijn is met de voortgang van de activiteiten en de daarmee samenhangende liquiditeitsbehoefte van de subsidieontvanger. Hierdoor ontbreekt een aantoonbare beheersmaatregel om het risico van onrechtmatige te hoge bevoorschotting af te dekken. Bij PHS wordt een voorschot na elk tertaal afgerekend dan wel verrekend.

Wij hebben de historische financiële informatie uit de tabellen 2.4 en 2.5 van de basisrapportage aangesloten met de financiële administratie van IenW, voor zover het Infrastructuurfonds realisaties betreft, op EUR 2000 en EUR 1000 na voor respectievelijk de aangegane verplichtingen en de uitgaven. Voorts verwijzen wij naar de in paragraaf 2.5 van de basisrapportage opgenomen inleidende tekst.

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

2.3.2 *Calculatiemethoden en kostenramingen door ProRail*

De raming van het programma PHS is per corridor opgenomen in paragraaf 2.4.2. van de basisrapportage voor zowel de planuitwerkingsfase als de realisatiefase. De ramingen worden opgesteld door ProRail. Per corridor zijn de ramingen opgebouwd vanuit de ramingen van de individuele projecten.

Wij hebben vastgesteld dat binnen ProRail diverse waarborgen bestaan bij het opstellen van de ramingen van PHS: ProRail hanteert de Standaardsystematiek voor Kostenramingen (SSK) als uniforme ramingssystematiek. De ramingen voor de PHS-projecten worden voor een belangrijk deel opgesteld door ingenieursbureaus. Deze ramingen, die vooral zien op de technisch inhoudelijke aspecten, worden aangevuld met gegevens vanuit ProRail tot een totaalraming van een project. De ramingen

worden vastgelegd in kostennota's. In de kostennota's worden ook de gehanteerde uitgangspunten en aannames opgenomen. De cost engineers van de afdeling Procurement van ProRail toetsen de opgestelde ramingen en maken daarbij gebruik van de kostendatabase van ProRail. De ramingen worden vervolgens door ProRail vastgesteld, voordat ze worden voorgelegd aan IenW.

Alle projecten en maatregelen uit de basisrapportage zijn in de raming opgenomen. De ramingen voor projecten aan het einde van de planstudiefase zijn nauwkeuriger dan aan het begin van de planstudiefase. Wijzigingen in opgestelde ramingen worden doorgevoerd na behandeling en vaststelling in het Directeurenoverleg PHS. Wij hebben vastgesteld dat de in de basisrapportage opgenomen ramingen (baseline) zijn gebaseerd op de laatste tertaalrapportage van 2018. In paragraaf 2.2.4 hebben wij vermeld dat de scope nog om diverse redenen kan wijzigen. Als gevolg daarvan kunnen de ramingen ook nog wijzigen.

Opgestelde ramingen worden door ProRail jaarlijks geïndexeerd aan de hand van de inputprijsindex Grond, Weg en Waterbouw (GWW). De door het ministerie beschikbaar gestelde indexering op basis van de Index Bruto Overheidsinvestering (IBOI) is substantieel lager. Dit leidt op dit moment tot een verschil van ongeveer € 155 miljoen. Dit verschil in indexering, dat in de basisrapportage is opgenomen als één van de top risico's, is toegelicht in hoofdstuk 2.6.2. van de basisrapportage.

In de PHS-raming is geen rekening gehouden met de financiële gevolgen van marktspanning boven de normale prijsontwikkelingen. Marktspanning is ook één van de top risico's en is toegelicht in hoofdstuk 2.6.2 van de basisrapportage.

Elk kwartaal wordt door de projecten via de corridors verantwoording afgelegd aan de programmanager van ProRail. Langs dezelfde lijn worden voorstellen gedaan voor (aanpassing van) de projectbaseline. Het programmteam van ProRail stelt vervolgens een totaalrapportage op voor IenW. Dit proces van aggregatie is niet beschreven. Het toezicht wordt ingevuld door het beoordelen en bespreken van de rapportages en voorstellen van de corridors en de projecten. Daarvan bestaan maar beperkt vastleggingen. Er is nog weinig sprake van proactief toezicht door eigen interventies, onderzoeken en audits.

Wij ondersteunen het voornemen binnen ProRail om dit proactiever in te vullen door het risico gestuurd 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.

De projectbegeleiders van het programmteam PHS van IenW beoordelen ramingen op plausibiliteit en stellen zo nodig vragen over bepaalde posten of bedragen die zijn opgenomen. In verband met de beperkt aanwezige expertise bij IenW, moet het programmteam IenW steunen op gate reviews en second opinions.

Er is geen second opinion voorhanden van de totale PHS-raming. Wel is van een aantal grote projecten in het recente verleden de raming extern getoetst. Externe toetsingen van ramingen worden geïnitieerd door het programmteam van ProRail, door het Directeurenoverleg PHS of door IenW. De externe toetsingen variëren qua aard (bijvoorbeeld second opinion of review), omvang en aandachtspunten.

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 het DO 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).

2.3.3 Beheer van de post onvoorzien door ProRail

Wij hebben vastgesteld dat de wijze waarop de post onvoorzien wordt beheerd, is uitgewerkt in het 'Kader Financieel Management' en in de 'Spelregels Post onvoorzien/Prognose Eindstand' die een onderdeel vormen van de 'Handreiking samenwerking IenW-ProRail bij projecten'.

Bij elk project wordt door ProRail een post onvoorzien meegenomen in de projectraming. Deze wordt bij de start van de realisatiefasen ook door IenW beschikt. Wij hebben vastgesteld dat er verder binnen PHS geen andere posten onvoorzien zijn.

Het totale beschikbare bedrag voor onvoorzien bij de projecten bedraagt op 31 december 2018 € 500 mln. Dit bedrag wordt onderbouwd met enerzijds gekwantificeerde risico's (het benoemd onvoorzien) en anderzijds een percentage voor onbenoemd onvoorzien.

In het risicoregister dat bij de programmaorganisatie van ProRail wordt aangehouden is per 31 december 2018 voor ongeveer € 167 mln. aan voor ProRail exogene risico's opgenomen. Binnen het programmabudget is hiervoor geen reservering opgenomen. Wel is voor het programma PHS op artikel 20.05 (Investeringsruimte Spoorwegen) van de begroting van het Infrastructuurfonds een risicoreservering van € 250 miljoen opgenomen buiten het programmabudget voor PHS.

2.3.4 Budgetbeheer door IenW en Realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpassing bij IenW

In paragraaf 2.4.2. van de basisrapportage is de financiering van het programma PHS opgenomen. We hebben vastgesteld dat het in paragraaf 2.4.2. van de basisrapportage opgenomen programmabudget overeenkomt met de bedragen die voor het programma PHS in de begroting 2019 van het Infrastructuurfonds zijn opgenomen onder artikel 17.10.

Er is momenteel sprake van een potentieel financieel tekort. Dit is het verschil tussen raming en budget van € 354,6 miljoen. In paragraaf 2.4.2. van de basisrapportage is beschreven op welke wijze met dit verschil zal worden omgegaan. Wij merken daarbij het volgende op:

- In paragraaf 2.4.2 van de basisrapportage is daarbij aangegeven dat door mogelijke ontwikkelingen en niet geharde risico's het potentieel tekort met € 113,4 mln. kan oplopen tot € 468 mln.
- Daarenboven is in paragraaf 2.6.1. opgenomen dat de exogene risico's (€ 167 mln. op programmaniveau) niet zijn gedekt door de post onvoorzien en dus het potentieel tekort kunnen verhogen.
- Hierboven is reeds gemeld dat binnen het Infrastructuurfonds een risicoreservering van € 250 mln. is gevormd.

Wij adviseren IenW om in komende voortgangsrapportages ook te rapporteren over deze nieuwe risico's en ook de exogene risico's in het potentieel tekort te betrekken.

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

Wij hebben conform ons onderzoeksvoorstel aan de Commissie (zie paragraaf 1.3.1.) bij IenW de totstandkoming van de in de basisrapportage opgenomen niet financiële informatie onderzocht en of de in de uitgangspuntennotitie gevraagde informatie door IenW in de basisrapportage is opgenomen. Over het onderzoek naar de kwaliteit van de financiële informatie hebben wij gerapporteerd in paragraaf 2.3. van dit rapport.

Wij hebben vastgesteld dat het proces voor de totstandkoming van de in de voortgangsrapportages op te nemen informatie niet is beschreven binnen het programma PHS.

Wij adviseren om dit proces 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 de in de uitgangspuntennotitie gevraagde informatie in de basisrapportage is opgenomen. Uitzondering is het ontbreken van de informatie over de budgettaire ontwikkeling van PHS vanaf het begin van het project. In bijlage van de basisrapportage is daarover opgenomen dat is gekozen om alleen de inhoudelijke relevante wijzigingen te beschrijven.

Voorts wijzen wij op de passage in paragraaf 3.4. van de basisrapportage over verdere betrokkenheid van de Tweede Kamer bij verdere besluitvorming over PHS, op voetnoot 4 van de basisrapportage over het ontbreken van financiële informatie per corridor in de planstudiefase alsmede op de zinsnede in de 3^e alinea van hoofdstuk 3 van de basisrapportage over de uitgevoerde onderzoeken.

3 Verantwoording onderzoek

Verantwoording

De Basisrapportage is opgesteld onder verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van IenW. Het is onze verantwoordelijkheid om een rapport van feitelijke bevindingen bij de Basisrapportage te verstrekken.

Verantwoordelijkheden van de accountant

Wij hebben deze opdracht uitgevoerd 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 hebben ook de onafhankelijkheidsregels van de Verordening inzake de onafhankelijkheid van accountants in acht genomen.

Wij hebben bij de uitvoering van de opdracht gebruik gemaakt van de aanwijzingen opgenomen in Standaard 4400 uit de Nadere Voorschriften Controle en overige standaarden, 'Opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden met betrekking tot financiële informatie'. In dit rapport wordt geen zekerheid verschaft, omdat er geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht is uitgevoerd. Indien aanvullende werkzaamheden zouden zijn verricht of indien er een controle- of een beoordelingsopdracht zou zijn uitgevoerd, zouden wellicht andere onderwerpen zijn geconstateerd die voor rapportering in aanmerking zouden zijn gekomen.

Verspreiding rapport

Het rapport wordt uitgebracht aan de beoogde gebruikers. Het is 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. Voorts wordt van de beoogde gebruikers verwacht wordt 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.

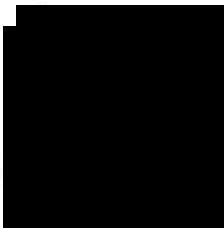
De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website. Dit rapport is met zorgvuldigheid en deskundigheid opgesteld 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.

4 Ondertekening

Den Haag, 23 april 2019

drs. R.H.M. Heijnders RA

Auditdienst Rijk



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

