

Ministerie van Infrastructuur en Milieu
T.a.v. de directeur generaal Bereikbaarheid
De heer M. Frequin
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Datum	11 augustus 2016	Behandeld door	
Uw kenmerk	lenM/DGB-2016/148736	Telefoonnummer	
Ons kenmerk	EDMS#3917408		
Bijlage(n)	-		
Onderwerp	Reactie rapporten PHS programma		

Geachte heer Frequin,

Raad van Bestuur

Bezoekadres
Moreelsepark 3
3511 EP Utrecht

Postadres
Postbus 2038
3500 GA Utrecht

Op 14 juli jl. ontving ProRail het verzoek om in het kader van hoor- en wederhoor een reactie te geven op een tweetal rapporten die in uw opdracht zijn opgesteld inzake het PHS-programma. Het gaat om:

- een quick scan externe validatie budgettekort PHS d.d. 12 juli 2016, uitgevoerd door Horvat & Partners (hierna Horvat), en
- een audit financiële beheersing PHS d.d. 13 juli 2016, uitgevoerd door de Auditdienst Rijk (hierna ADR).

Beide rapporten zijn opgesteld naar aanleiding van de toezegging van de staatssecretaris in de elfde voortgangsrapportage PHS d.d. 11 februari 2016 om op basis van een door ProRail opgestelde actualisatie van de ramingen voor alle PHS projecten en maatregelen de cijfers extern te laten valideren. In die actualisatie heeft ProRail nader geduid dat er sprake is van een substantieel potentieel tekort dat onder meer veroorzaakt is door de door het kabinet Rutte I opgelegde taakstelling, omzetting van de leenfaciliteit voor PHS in een verhoging van het budget in de begroting en bijstellingen van kostenramingen binnen PHS als gevolg van geactualiseerde eisen en inzichten.

In het overleg met uw ministerie in het kader van PHS op 6 juli 2016 is vastgesteld welke besparingsmogelijkheden bestaan, maar is ook geconstateerd dat op enkele projecten risico's blijven bestaan, met name ten aanzien van budget. Tegelijkertijd is de ambitie van het programma onverminderd hoog. In recente benchmarks is aangetoond dat het Nederlandse spoorwegnet ten opzichte van andere landen zeer intensief wordt benut waarbij de punctualiteit hoog is. In de eindsituatie van PHS wordt deze benutting nog verder opgevoerd. Als gevolg van dit programma zullen circa 700 treinen extra per dag over het spoorwegnet rijden: over het hele land beschouwd een groei van ca. 15%. Als gekeken wordt naar specifieke trajecten is deze groei vaak nog veel groter en loopt het voor trajecten in de Randstad op tot ca. 50%. Het zal ook in de komende periode voor het ministerie, NS en ProRail een uitdaging blijven deze hoge ambitie, in relatie tot de eerder genoemde risico's en de druk op het budget, na te streven.

In onderstaande brief zal ProRail achtereenvolgens:

- een algemene reactie geven op de beide rapporten,
- ingaan op de aanbevelingen m.b.t.
 - de inrichting en sturing van het PHS- programma
 - het risicomanagement
 - het planning-instrumentarium,
- ingaan op een aantal aanbevelingen die gericht zijn aan lenM,
- en tot slot conclusies trekken.

Algemeen

Van het PHS-programma zit het merendeel van de projecten nu nog in de planstudiefase. De komende jaren zal de balans verschuiven naar de realisatiefase. ProRail wil daarom de komende periode benutten om, in overleg met uw ministerie, de inrichting van en sturing op het PHS-programma en het risicomanagement van het programma te actualiseren, om zo goed voorbereid te zijn op die verschuiving. ProRail heeft daarom met belangstelling de beide rapporten bestudeerd en stelt vast dat in de rapporten naast een aantal aanbevelingen voor verbetering, geconstateerd wordt dat ProRail op een aantal onderwerpen de zaken goed op orde heeft.

- Zo concludeert Horvat dat over het algemeen het kernproces dat ProRail als methodiek voor projectmanagement hanteert beheerst wordt doorlopen.
- Hetzelfde concludeert Horvat als het gaat om het proces van kostenramingen voor de projecten.
- Daarnaast concludeert de ADR dat het grootste deel van de aanbevelingen uit eerdere onderzoeken zijn opgepakt door IenM en ProRail gezamenlijk.

ProRail beschouwt dat als belangrijke feedback. Daarnaast geven de rapporteurs een aantal aanbevelingen die ProRail als waardevolle input beschouwt voor de actualisatie van het programma. Hieronder zal inhoudelijk op hoofdlijnen daarop worden ingegaan. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar aanbevelingen die betrekking hebben op de inrichting en sturing van het programma en aanbevelingen die betrekking hebben op het risicomanagement.

Overigens stelt ProRail vast dat in het rapport dat door Horvat is opgesteld, door Horvat geen uitspraak wordt gedaan over de vraag of het potentieel tekort zoals door het programma PHS is vastgesteld, ook gevalideerd kan worden c.q. betrouwbaar is. Dat is naar de mening van ProRail een omissie omdat het een centrale vraag is in de door uw ministerie verstrekte opdracht. Bovendien legt het ook de verbinding met de toetsing die door Horvat wel is gedaan op de gevolgde werkwijze binnen het PHS programma en de daaraan door Horvat verbonden conclusies en aanbevelingen. ProRail geeft u in overweging om Horvat te verzoeken alsnog in die omissie te voorzien.

Aanbevelingen m.b.t. de inrichting en sturing van het PHS-programma

Waar het gaat om de inrichting van en sturing op het PHS-programma wil ProRail in de komende periode:

- versterking realiseren van het programmateam in omvang en deskundigheid. Daarmee moet een team ontstaan dat goed geëquipeerd is voor het vervolg van het programma om de besluitvorming en eventuele wijzigingen binnen het gehele programma te kanaliseren en te sturen en monitoren op voortgang binnen de geldende afspraken.
- de rol van het programmateam verbreden naar de projecten in realisatiefase, zodat integrale toetsing en rapportage kan plaatsvinden over het gehele PHS-programma.
- beschouwen welke positionering van het programmateam binnen ProRail nodig is om haar rol te kunnen vervullen. Bezien zal moeten worden wat eventueel nog aanvullend nodig is, gegeven de veranderende aard en omvang van het PHS-programma.
- gezamenlijk met uw ministerie toetsen of de kaders die voor het programma en de onderliggende projecten worden gebruikt in lijn zijn met de kaders die IenM hanteert. Het kernproces dat ProRail hanteert als methodiek voor projectmanagement wordt, zo is de conclusie van Horvat, over het algemeen beheerst doorlopen. Horvat geeft tegelijkertijd als aanbeveling om dat kernproces aan de onderlinge verwachtingen, de faseovergangen, de gehanteerde terminologie, etc. verder af te stemmen op het MIRT proces dat binnen IenM wordt gehanteerd.

Dit is een aanbeveling die aansluit op de eerdere aanbevelingen van Twynstra Gudde en veel hiervan is al opgepakt als onderdeel van het traject gericht op de onderlinge samenwerking IenM-ProRail. Dit intensieve traject is in het najaar van 2015 gestart als uitvloeisel van het

externe onderzoek door Twynstra Gudde over de projecten OV Saal KT cluster C en DSSU. Daarin zijn alle kaders en spelregels die van belang zijn voor beide organisaties (zoals het Kernproces en het MIRT) op een rij gezet en besproken. Doorvertaling van die resultaten, mede in het licht van de aanbevelingen uit de rapporten die nu zijn opgesteld, neemt ProRail mee bij de voorgenomen aanpassingen.

Aanbevelingen m.b.t. het risicomanagement

Ten aanzien van het risicomanagement (w.o. projectbeheersing en financiën) van de projecten en maatregelen binnen het PHS- programma wordt een groot aantal aanbevelingen gedaan die eveneens onderdeel zijn van het hierboven genoemde samenwerkingstraject. Dit samenwerkingstraject heeft concrete resultaten opgeleverd en de daar gemaakte afspraken zullen binnenkort formeel worden vastgesteld en in de werkprocessen van ProRail worden geïncorporeerd. Het gaat daarbij om afspraken die betrekking hebben op alle projecten die door ProRail in opdracht van lenM worden uitgevoerd en gelden dus breder dan alleen voor PHS.

Het gaat daarbij met name om de navolgende aanbevelingen:

- het actuele en integrale overzicht van de risico's (dat in tegenstelling tot wat daarover wordt gesteld, wel beschikbaar is en ook ieder kwartaal wordt besproken), te moneteriseren (zowel op projectniveau als op het niveau van het programma als geheel). Het is van belang daarbij te realiseren dat nooit 100% zekerheid is te verschaffen en sommige (exogene) risico's niet altijd bekend zijn bij aanvang van een project. Ook kunnen al wel bekende risico's bij aanvang van een project in omvang pas duidelijk worden in de loop van de planuitwerking.
- opnieuw vaststellen van de baseline voor scope, budgetten en planning. Dit is feitelijk recentelijk gebeurd met de update van het zogenaamde stand van zaken document in het overleg met uw ministerie in het kader van PHS van 6 juli 2016. Voor ProRail is dit van belang omdat daarmee feitelijk de kaders opnieuw zijn gesteld voor wat uw ministerie als opdrachtgever aan ProRail als opdrachtnemer opdraagt om binnen het PHS-programma uit te voeren.

Overigens blijft voor ProRail een drietal zorgpunten bestaan ten aanzien van prognoses en budgetten.

Het eerste zorgpunt betreft, zoals Horvat ook constateert, de prognoses die niet gecorrigeerd worden voor toekomstige indexeringen. Het is ook onderdeel geweest van de gesprekken in het kader van het samenwerkingstraject. Graag wil ProRail in de toekomst tot vaste afspraken over indexering komen waarbij verschillen tussen de IBOI en marktindexen niet ten laste worden gebracht van het onvoorzien. Op deze wijze wil ProRail borgen dat het budget onvoorzien ook ingezet kan worden voor onvoorziene omstandigheden.

Het tweede zorgpunt ligt in het verlengde van de indexering en betreft de spanning tussen budget en prognoses. Het hierboven aangehaalde stand van zaken document is een belangrijk instrument om structureel inzicht te bieden in die spanning. Scopewijzigingen op programmaniveau of binnen projecten, maar ook eventuele gevolgen van overgang van een project naar een andere fase in het proces zullen steeds inzichtelijk gemaakt en expliciet over besloten moeten worden. Dat vraagt van beide kanten structurele aandacht en dat belang wordt ook wederzijds erkend. Daarbij blijft een gegeven dat bij de projecten die thans nog in de studiefase verkeren hoort dat er onzekerheidsmarges zijn. Die marges zijn in lijn met de vigerende MIRT-systematiek. Zodoende is het beter niet te spreken van een potentieel tekort, maar van een niet passend budget bij de gewenste scope; anders gezegd horen taakstellende budgetten niet bij de onzekerheidsmarges die in deze fase van toepassing zijn.

Het derde zorgpunt dat eerder bestond, betreft de hantering van de bandbreedtes. In het eerder genoemde samenwerkingstraject zijn inmiddels concrete afspraken gemaakt over welke bandbreedtes in welke fase van het proces worden gehanteerd. Hierbij wordt ervoor gezorgd dat

de methodiek van het kernproces beter aan gaat sluiten op de methodiek van het spelregelkader MIRT.

Aanbevelingen m.b.t. het planning-instrumentarium

Probabilistisch plannen op programmaniveau is betrekkelijk nieuw. Het is belangrijk om daarbij de keuze te maken of dit op programmaniveau wordt gedaan of op de individuele projecten om dubbelingen te voorkomen. Daarmee sluit ProRail het instrument niet voor de toekomst uit, maar er zal eerst meer ervaring mee moeten worden opgedaan. Graag ga ik met u in gesprek over de wijze waarop hier invulling aan gegeven kan worden

Aanbevelingen gericht aan IenM

De rapporten doen een aantal aanbevelingen aan uw ministerie, waarvan het beeld is dat die ondersteunend zijn aan het voornemen van ProRail om met name op het onderdeel inrichting en sturing het PHS-programma aan te passen. Het gaat dan specifiek om de volgende twee aanbevelingen:

- door uw ministerie nagaan of de interne regels bij ProRail dezelfde waarborgen bieden als beoogd met het beheerskader grote projecten. Door vast te stellen dat er geen licht zit tussen de kaders die uw ministerie en ProRail hanteren en ervoor te zorgen dat die kaders ook op dezelfde wijze worden geïnterpreteerd en begrepen, wordt gewaarborgd dat over en weer dezelfde verwachtingen bestaan. Dit is ook onderdeel van het hierboven al genoemde samenwerkingstraject.
- het versterken van het programmteam PHS binnen uw ministerie vanuit FMC en/of met een "Eigenstandige Control-Functie" (ECF). Dat versterkt enerzijds de kritische rol en zorgt anderzijds voor spiegelbeeldige programmteams bij ProRail en IenM.

Conclusies

Zoals hiervoor aangegeven komen de rapporten en de aanbevelingen die daarin worden gedaan op een moment dat goed aansluit bij de wens binnen ProRail om de inrichting en aansturing van het PHS-programma en het risicomanagement op de diverse onderdelen te actualiseren, gegeven de veranderende aard van het programma (van planstudie naar realisatie).

Daarbij wordt aangesloten op het traject dat al eerder is gestart, gericht op versterking van de samenwerkingsrelatie IenM-ProRail, als uitvloeisel van de hierboven al genoemde audit van Twijnstra Gudde van oktober 2015. Daarin zijn inmiddels belangrijke stappen gezet en concrete afspraken gemaakt, waarop een deel van de aanbevelingen naadloos aansluit. Het zorgt voor een verdere professionalisering in de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie tussen uw ministerie en ProRail. Daarin zijn, zo is wel gebleken uit het samenwerkingstraject, niet alleen concrete afspraken over werkwijze en procedures van belang, maar ook aspecten van houding en gedrag. ProRail bouwt daar graag verder op voort in een open en transparante samenwerking met uw ministerie.

Met vriendelijke groet,


Pier Eringa
Voorzitter Raad van Bestuur


Hans van Leeuwen
CEO Raad van Bestuur