**Uitgangspuntennotitie groot project PHS**

**Inhoud**

[1. Inleiding 2](#_Toc511822591)

[2. Procedurele uitgangspunten 6](#_Toc511822592)

[3. Uitgangspunten voor de niet-financiële informatievoorziening aan de Kamer 7](#_Toc511822593)

[4. Uitgangspunten voor de financiële informatievoorziening aan de Kamer 9](#_Toc511822594)

[5. Uitgangspunten voor de accountantscontrole 10](#_Toc511822595)

[6. Uitgangspunten voor de kwaliteit van de informatievoorziening 10](#_Toc511822596)

[Bijlage I - Meest relevante passages uit de Regeling Grote Projecten 13](#_Toc511822597)

## Inleiding

Op voorstel van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat (hierna: de commissie I&W) heeft de Tweede Kamer (hierna: de Kamer) op 6 februari 2018 besloten het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (hierna: PHS) aan te wijzen als groot project, in de zin van de Regeling Grote Projecten (hierna: de Regeling).[[1]](#footnote-1) Aanwijzing van een groot project is een signaal van de Kamer aan het kabinet en aan zichzelf dat, in afwijking van de normale controle- en informatieprocedures, een verhoogd attentieniveau gewenst is, vanwege te verwachten risico’s en complicaties. Het schept de mogelijkheid om tot een intensievere en/of meer toegesneden informatievoorziening te komen over de voortgang van PHS.

Met de aanwijzing van een groot project geeft de Kamer geen politiek oordeel over het beleid, zij stelt ook de uitvoering van PHS hiermee niet ter discussie. De Kamer formuleert slechts haar wensen over de informatievoorziening over PHS, zodat ze haar controlerende taak goed kan vervullen.

Het centrale uitgangspunt bij de vormgeving van de informatievoorziening over het groot project PHS is uiteraard dat de Kamer die informatie ontvangt die zij wil ontvangen en op de wijze waarop zij dat wil. In deze uitgangspuntennotitie wordt, conform artikel 9, lid 1 van de Regeling, geschetst om welke informatie het gaat en hoe de Kamer deze informatie wenst te ontvangen.

De Regeling schrijft voor dat de commissie de uitgangspunten met de verantwoordelijk bewindspersoon bespreekt. Dit overleg kan plaatsvinden na ontvangst van de schriftelijke reactie van de verantwoordelijk bewindspersoon op de uitgangspuntennotitie. Vervolgens dient de verantwoordelijk bewindspersoon de aldus besproken uitgangspunten zo spoedig mogelijk neer te leggen in een basisrapportage, die voldoet aan de eisen van artikel 10 van de Regeling.

*1.1 Achtergrond*

Het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS) heeft tot doel op de drukste

trajecten in het land te komen tot hoogfrequent spoorvervoer en een toekomstvaste

routering 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. Daarnaast komt er 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 en andere maatregelen en afspraken.

De voorbereidingsfase van PHS loopt vanaf 2008. De voorkeursbeslissing is in 2010 genomen. De uitvoering van PHS is gestart in 2011 met het korte termijnpakket Openbaar Vervoer Schiphol, Amsterdam, Almere Lelystad (OV SAAL). De PHS-maatregelen bevinden zich deels in de planuitwerkingsfase en deels in de realisatiefase.

De Kamer ontvangt op eigen verzoek vanaf 2008 voortgangsrapportages. [[2]](#footnote-2) Aan de wens van de Kamer om deze voortgangsrapportages tweemaal per jaar te ontvangen is de afgelopen jaren niet consequent voldaan (zie tabel).

**Voortgangsrapportages PHS 2008-2017**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| VGR | Datum | Kamerstuk |
| VGR 1 | 4 sep 2008 | 29984, nr. 148 |
| VGR 2 | 14 apr 2009 | 29984, nr. 175 |
| VGR 3 | 3 nov 2009 | 29984, nr. 204 |
| VGR 4 | 4 jun 2010 | 32404, nr. 1[[3]](#footnote-3) |
| VGR 5 | 11 mrt 2011 | 32404, nr. 35 |
| VGR 6 | 10 okt 2011 | 32404, nr. 55 |
| VGR 7 | 23 apr 2012 | 32404, nr. 56 |
| VGR 8 | 11 dec 2012 | 32404, nr. 61 |
| VGR 9 | 21 jun 2013 | 32404, nr. 65 |
| VGR 10 | 16 okt 2014 | 32404, nr. 76 |
| VGR 11 | 11 feb 2016 | 32404, nr. 78 |
| VGR 12 | 16 sep 2016 | 32404, nr. 79 |
| VGR 13 | 9 juni 2017 | 32404, nr. 81 |

De bewindspersonen van Infrastructuur en Milieu hebben de Kamer per brief d.d. 21 november 2016 in overweging gegeven PHS aan te wijzen als groot project: “*Mede gelet op het feit dat er mogelijk een aantal programma’s voor beëindiging in aanmerking zouden komen, willen wij uw Kamer in overweging geven de programma’s Digitaal Stelsel Omgevingswet (Eenvoudig Beter) en Programma Hoogfrequent Spoor (bij dit programma rapporteert het ministerie reeds als ware het een groot project op basis van de ProcedureRegeling Grote Projecten) de groot project status toe te kennen. Voor beide programma’s geldt dat de Kamer deze al met extra aandacht volgt vanwege de complexiteit, grote financiële risico’s, de vele stakeholders en het grote belang voor de samenleving als geheel.”* [[4]](#footnote-4)

Voorafgaand aan deze brief informeerde de staatssecretaris van I&M de Kamer over het bestaan van een substantieel potentieel tekort bij PHS en de noodzaak om maatregelen te treffen.[[5]](#footnote-5) De omvang van het potentiële tekort werd in februari 2016 geraamd op €450 miljoen, medio 2016 was sprake van €500 miljoen. In september 2016 rapporteerde de staatssecretaris dat zij voor €210 miljoen aan besparingen had gevonden. Daarbij was de inschatting dat verdere besparingen binnen het programma niet zijn te verwachten. Daarnaast laat de staatssecretaris €84 miljoen ten laste komen van de jaren 2029 en 2030 in het verlengde Infrastructuurfonds (budgetverhoging). Hiermee is het potentiële budgettaire tekort teruggebracht naar €200 miljoen.

Tijdens de procedurevergadering van de commissie I&M van 8 februari 2017 heeft de fractie van de VVD aangegeven zich te beraden op een voorstel over het aanwijzen van het PHS als groot project. Tijdens de procedurevergadering van 12 april 2017 heeft de commissie I&W een voorstel besproken met de volgende motivatie:

* De afgelopen jaren heeft de commissie voortgangsrapportages over het PHS ontvangen, die in verschillende Kamerdebatten aan de orde zijn geweest. Zo is het voorgekomen dat er geschoven is met de financiën binnen PHS vanwege gewijzigde prioriteiten of omstandigheden en zijn er mee- en tegenvallers geweest.
* PHS staat voor een enorme verscheidenheid aan projecten en maatregelen die voor hoge bedragen ingevoerd gaan worden. Het is derhalve geen routinematig project, en er zijn substantiële financiële belangen en daarmee ook aanmerkelijke uitvoeringsrisico’s verbonden aan PHS. Het gaat bovendien om de veiligheid van een belangrijk deel van de totale rijksinfrastructuur waar meer dan een miljoen mensen per dag gebruik van maken.
* Om hier meer grip op te houden heeft het meerwaarde om PHS de status van groot project toe te kennen. Dit doet recht aan de complexiteit en omvang van het totale project. Het Rijk is in feite als enig aandeelhouder van ProRail verantwoordelijk voor PHS. De status van groot project geeft de Kamer de mogelijkheid om meer inzicht te verkrijgen in de voortgang van het project en beter en tijdig te kunnen bijsturen of herprioriteren binnen het programma.
* Het biedt een handvat en structuur om als Kamer met de bewindspersoon het debat goed, efficiënt en ook politiek te kunnen voeren. Het is van toegevoegde waarde om per corridor de verschillende deelprojecten uitgebreider te laten toelichten, inclusief de bijbehorende financiën per deelproject/maatregel. Ook zou het goed zijn afwijkingen die binnen de corridors en de verschillende deelprojecten plaatsvinden, zowel in tijd als in geld, inzichtelijk te maken. Tevens zou het goed zijn als in de voortgangsrapportage steeds aandacht wordt besteed aan de vraag of de verschillende projecten nog steeds bijdragen aan de oorspronkelijke doelstelling van PHS. Ook de onderlinge samenhang en versterking van de verschillende projecten moet een punt van aandacht worden in de rapportage. Daarbij moet de Kamer op basis van de verschafte informatie de afweging kunnen maken om bij de sturen als dit niet het geval blijkt te zijn.

De commissie heeft besloten dit voorstel aan te houden tot na de vorming van een nieuw Regeerakkoord.

Op 8 november 2017 heeft de commissie I&W conform de Regeling besloten de commissie voor Financiën om advies te vragen over het aanwijzen van PHS als groot project. Na ontvangst van het – positieve – advies van de commissie voor Financiën heeft de commissie I&W de Kamer op 25 januari 2018 het voorstel gedaan PHS de grootprojectstatus te verlenen.[[6]](#footnote-6) De commissie beargumenteerde de meerwaarde die zij verwacht van aanwijzing van PHS als groot project aan de hand van de volgende overwegingen:

* Het programmabudget van PHS is substantieel en bedraagt momenteel 3,97 miljard euro.[[7]](#footnote-7) Daarbij is sprake van een aanzienlijk potentieel financieringstekort, dat momenteel wordt geraamd op 200 miljoen euro.
* De huidige jaarlijkse voortgangsrapportages voorzien niet in de gewenste gedetailleerdere informatie over (afwijkingen en bijstellingen van) financiën en planning van de afzonderlijke corridors en deelprojecten van PHS.
* De commissie verwacht dat accountantsrapporten een bijdrage kunnen leveren aan de beheersing van het programma en de kwaliteit van de informatie aan de Kamer.“

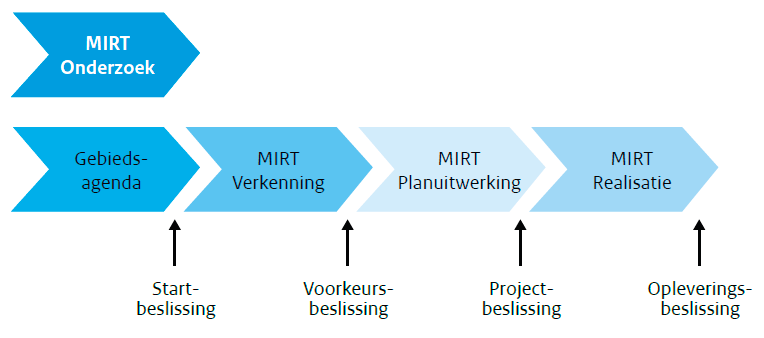
De Kamer heeft op 6 februari 2018 ingestemd met dit voorstel. Vervolgens heeft de commissie I&W het mandaat van de rapporteur vastgesteld en deze uitgangspuntennotitie opgesteld.

*1.2 Opzet van de uitgangspuntennotitie*

* In paragraaf 2 worden de *procedurele uitgangspunten* geschetst voor de invulling van de grootprojectstatus van de invoering van PHS.
* In paragraaf 3 worden de uitgangspunten geschetst voor de *niet-financiële* informatievoorziening aan de Kamer in het kader van het groot project PHS.
* In paragraaf 4 worden de uitgangspunten geschetst voor de *financiële* informatievoorziening aan de Kamer in het kader van het groot project PHS.
* In paragraaf 5 worden de uitgangspunten geschetst voor de *accountantscontrole* op het groot project PHS.
* In paragraaf 6 worden de uitgangspunten geschetst voor de *kwaliteit* van de informatievoorziening aan de Kamer over het groot project PHS.

Voor de uitgangspunten in deze notitie geldt dat deze aanvullend zijn op de vereisten en aanwijzingen voor de informatievoorziening die in de Regeling zijn vastgelegd. In deze notitie wordt ingegaan op de gewenste aanvullingen of afwijkingen van de Regeling. Artikel 9 van de Regeling bevat algemene uitgangspunten voor de parlementaire controle. Artikel 10 geeft aanwijzingen voor de opzet van de basisrapportage, artikel 12 betreft aanwijzingen voor de voortgangsrapportages en artikel 13 bevat aanwijzingen voor de accountantsrapporten. De tekst van deze artikelen is voor de volledigheid opgenomen in bijlage I bij deze uitgangspuntennotitie.

De commissie I&W ziet de afspraken over de informatievoorziening over dit project in het kader van de groot-projectstatus bovendien als aanvullend op de informatievoorziening aan de Kamer zoals vastgelegd in de Spelregels van het MIRT[[8]](#footnote-8), die voorschrijven welke vier besluiten in een MIRT-proces aan de Kamer worden gemeld en aan welke informatievereisten deze beslissingen dienen te voldoen.



**Schema** | De fases en beslissingen in het MIRT-proces

Naast de specifieke informatieafspraken in het kader van de Regeling wenst de commissie uiteraard actief te worden geïnformeerd over belangrijke actuele ontwikkelingen.

## Procedurele uitgangspunten

*2.1 De duur en de fasering van de grootprojectstatus*

De commissie I&W wenst in beginsel PHS als groot project te blijven monitoren tot en met de oplevering van het programma en de behandeling hiervan in de Kamer. Op dit moment bevindt PHS zich deels in de planuitwerkingsfase en deels in de realisatiefase. Oplevering van de maatregelen vindt volgens de huidige planning gefaseerd plaats in de periode 2015 tot 2028, met mogelijke uitloop naar na 2030 (Goederenroute Oost-Nederland). Conform artikel 11a van de Regeling zal de commissie periodiek bepalen of voortzetting van de grootprojectstatus gewenst is.

*2.2 Periodiciteit en verschijningsmoment voortgangsrapportages*

De commissie I&W wenst tweemaal per jaar een voortgangsrapportage over het groot project PHS te ontvangen. De voortgangsrapportages van het groot project PHS moeten jaarlijks vóór 1 april en vóór 1 oktober naar de Kamer worden gezonden. De voortgangsrapportage die verschijnt vóór 1 april heeft betrekking op de rapportageperiode 1 juli tot en met 31 december van het voorgaande jaar. De voortgangsrapportage die verschijnt vóór 1 oktober heeft betrekking op de rapportageperiode 1 januari tot en met 30 juni van hetzelfde jaar.

De voortgangsrapportages worden eens per jaar vergezeld van een accountantsrapport, conform de aanwijzingen die hieromtrent zijn vastgelegd in artikel 13 van de Regeling en in deze uitgangspuntennotitie. De commissie I&W verlangt dat het jaarlijkse accountantsrapport uiterlijk twee weken na de verzending van de voortgangsrapportage van vóór 1 april naar de Kamer komt en verslag zal uitbrengen over het gehele daaraan voorafgaande kalenderjaar en de beide voortgangsrapportages die daarover zijn opgesteld.

*2.3 Basisreferentie*

De voorkeursbeslissing voor PHS is reeds in 2010 genomen. Sindsdien zijn enkele doelstellingen en planningen verschoven. Voor dit groot project lijkt het zinvol om 2018 (het heden) als uitgangspunt en basisjaar te gaan gebruiken. Hiertoe dienen in de basisrapportage de actuele doelen, ontwikkelingen vanaf en afwijkingen van de Voorkeursbeslissing helder te worden beschreven. Daarnaast dient de koppeling tussen de doelstellingen en de bijbehorende maatregelen (zowel infrastructurele maatregelen als andere maatregelen en afspraken) helder te worden omschreven.

In de voortgangsrapportages dient vervolgens bij eventuele wijzigingen in de scope van de maatregelen het effect hiervan op de doelstellingen te worden toegelicht – en vice versa.

Om de opbrengst van de PHS-maatregelen goed te kunnen afzetten tegen de startsituatie voorafgaand aan deze maatregelen dient voor een aantal corridors, met name die zich momenteel in de realisatiefase bevinden, te worden teruggegrepen naar de oorspronkelijke uitgangspunten (zie ook paragraaf 3.1).

*2.4 Scope*

Momenteel bevatten de voortgangsrapportages over PHS de delen van OV-SAAL (Openbaar Vervoer Schiphol - Amsterdam - Almere – Lelystad) die momenteel in uitvoering of in ontwikkeling zijn (korte en middellange termijn). De commissie wenst in het kader van dit groot project PHS tevens te worden geïnformeerd over de ontwikkeling van OV-SAAL Lange Termijn. Dit maakte voorheen deel uit van het groot project RRAAM, dat in 2017 is beëindigd.

## Uitgangspunten voor de niet-financiële informatievoorziening aan de Kamer

Algemeen uitgangspunt is dat de verantwoordelijk bewindspersoon de voortgangsinformatie voorziet van een oordeel in brede zin: hoe staat het met het groot project PHS en in hoeverre draagt de realisatie van het groot project bij aan de doelen die met het project worden beoogd? Deze appreciatie van de bewindspersoon zou in een aparte paragraaf in de voortgangsrapportages moeten worden opgenomen.

Daarbij hoort ook dat ze de individuele gegevens die ze presenteert, indien van toepassing, voorziet van een analyse en een oordeel, bijvoorbeeld als de resultaten achterblijven bij de planning of daarop vooruit lopen: wat is de oorzaak van de ontstane situatie en wat kan daaraan gedaan worden? Het gaat dan om het benoemen van de knelpunten en mogelijke oplossingen.

Om een zo compleet en actueel mogelijk beeld te hebben van de voortgang van PHS wenst de commissie dat de verantwoordelijk bewindspersoon zowel in de begeleidende brieven als in de voortgangsrapportages zelf de belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de voorgaande voortgangsrapportage en relevante ontwikkelingen ná de verslagperiode toelicht. .

*3.1 Afbakening informatiebehoefte*

Centrale wens van de commissie is om in de basisrapportage en voortgangsrapportages op corridor-niveau geïnformeerd te worden, niet alleen over de planning en voortgang (en financiën, zie § 4) van de PHS-maatregelen zelf, maar ook over de situatie vóór realisatie van PHS-maatregelen (de uitgangssituatie / 0-meting), over de verwachte resultaten van PHS en over de gerealiseerde resultaten. Naast de hogere frequentie van treinen zou dit ook moeten worden uitgedrukt in reizigerscapaciteit, reizigersaantallen, klanttevredenheid, reistijd en punctualiteit. De commissie wil dat deze informatie concreet wordt opgenomen in de verschillende rapportages, zodat zij deze gebundeld tot zich kan nemen. Dat betekent dat niet uitsluitend kan worden volstaan met verwijzingen naar externe bronnen. Naast de informatie over corridors zouden ook de corridor-overstijgende en overige maatregelen afzonderlijk en op soortgelijke wijze inzichtelijk moeten worden gemaakt.

De commissie I&W verlangt een zo ver als mogelijk uitgewerkte planning in de basisrapportage, van het gehele project tot en met de uiteindelijke oplevering, waarin ook duidelijk staat welke mijlpalen er zijn . Naast mijlpalen voor infrastructurele en overige maatregelen dienen ook mijlpalen te worden opgenomen voor de realisatie van de (vervoers)doelstellingen. Verder dient uit de basisrapportage te blijken welke informatie de Kamer wanneer ontvangt. In de voortgangsrapportages zal de planning steeds geactualiseerd moeten worden en zal over de realisatie van de planning moeten worden gerapporteerd. In de basisrapportage en de voortgangsrapportages zou hiertoe een basistabel moeten worden opgenomen met de mijlpalen per corridor en per overige maatregel, naar voorbeeld van onder meer HWBP2 (zie voorbeeldtabel).



In de planuitwerkingsfase acht de commissie I&W in het bijzonder de planning en voortgang van de besluitvormingsmomenten (deelbeslissingen en go/no-go-momenten) van belang, de wijze waarop de Kamer daarbij betrokken zal worden en welke beïnvloedingsmogelijkheden de Kamer op die momenten heeft.

Verder wenst de commissie I&W in ieder geval geïnformeerd te worden over de volgende onderwerpen:

1. De uitkomsten van de onderzoeken die in de planuitwerkingsfase worden uitgevoerd.
2. De onderlinge samenhang en versterking van de verschillende maatregelen.
3. De mogelijkheden voor samenhang en synergie in de uitvoering met andere grootschalige spoorprojecten, met name met ERTMS en de vervangingsopgaven.
4. Het verloop van het overleg met ProRail, NS en goederenvervoerders en andere stakeholders en de gedachtevorming over welke afspraken op welke manier juridisch worden vastgelegd. De commissie is met name geïnteresseerd in het daadwerkelijk gebruik van de mogelijkheden die de infrastructuur door PHS zal bieden en wat hierover in de nieuwe vervoer- en beheerconcessies voor het hoofdrailnet kan worden opgenomen. Daarbij wil de commissie worden geïnformeerd over randvoorwaarden zoals de beschikbaarheid van voldoende materieel.

De inrichting en structuur van de basisrapportage en voortgangsrapportages dient zoveel mogelijk aan te sluiten bij andere grote projecten zoals Ruimte voor de Rivier en HWBP2.

*3.2 Verdere eisen aan de basisrapportage en de voortgangsrapportages*

Indien zich vertragingen in het project voordoen of indien er op de planning vooruit wordt gelopen, moet dat duidelijk worden toegelicht. De commissie I&W verwacht dat de verantwoordelijk bewindspersoon de redenen voor de vertragingen of het vooruitlopen geeft en bij vertraging uiteenzet welke maatregelen er worden genomen om de vertraging te verkleinen.

Verder verwacht de commissie I&W dat de verantwoordelijk bewindspersoon in de basisrapportage duidelijk maakt wat de belangrijkste risico’s zijn voor PHS en welke beheersmaatregelen worden voorzien om deze risico’s te beheersen of te mitigeren. In de voortgangsrapportages verwacht de commissie I&W steeds een geactualiseerd beeld hiervan, evenals een verslag van welke beheersmaatregelen er in de desbetreffende periode om welke reden zijn ingezet en met welk resultaat. De commissie I&W verwacht dat de verantwoordelijk bewindspersoon hierbij, naast aan de standaardrisico’s (tijd, geld, scope, kwaliteit, informatie en organisatie) en de politiek-bestuurlijke risico’s, in ieder geval ook aandacht besteedt aan:

* interne en externe afhankelijkheden (binnen en buiten PHS), en;
* het risico op overlast voor reizigers, verladers en omwonenden tijdens de realisatiefase.

Bij scopewijzigingen van maatregelen of van het groot project zelf dient de bewindspersoon duidelijk te maken wat de effecten hiervan zijn op de PHS-doelstellingen en op de financiën. Daarnaast wenst de commissie inzicht te krijgen in de oorzaak en herkomst van de scopewijzigingen en de eventueel hieraan verbonden doelstellingen buiten PHS.

## Uitgangspunten voor de financiële informatievoorziening aan de Kamer

Vanzelfsprekend dient de financiële informatie in de voortgangsrapportages niet strijdig te zijn met de niet-financiële informatie, en moet de relatie tussen beleidsmatige ontwikkelingen en financiële ontwikkelingen helder worden beschreven.

Dit betekent onder andere dat in de voortgangsrapportages steeds expliciet wordt aangegeven hoe de beschikbare financiële middelen zich verhouden tot de doelstelling van het groot project PHS. Met andere woorden: zijn de gereserveerde financiële middelen toereikend om de geformuleerde doelstellingen te realiseren? Het gaat daarbij steeds om een beoordeling van deze verhouding voor het aankomende jaar, maar ook om het meerjarige perspectief. De commissie I&W wenst niet alleen geïnformeerd te worden over de uitgaven die worden voorzien voor de realisatiefase, maar ook over de uitgaven die worden gedaan in het kader van de planuitwerkingsfase.

De commissie wenst in de basisrapportage en voortgangsrapportages specifiek te worden geïnformeerd over het reeds bestaande tekort en de oplossingen die hiervoor worden gezocht en gevonden. Over eventueel nog te ontstane tekorten wil de commissie op soortgelijke wijze worden geïnformeerd.

Ook over de financiën wenst de commissie per corridor geïnformeerd te worden, naast de overzichten op programmaniveau. Zij ziet hierin een duidelijke toegevoegde waarde. Binnen de corridors wil zij inzicht in afzonderlijke deelprojecten en maatregelen.

De commissie I&W verwacht ten slotte dat het budget voor de invoering van ERTMS herkenbaar in de begroting van het Infrastructuurfonds gepresenteerd wordt door middel van een heldere meerjarige budgettaire overzichtstabel, conform de wijze waarop de meeste andere grote projecten in de I&W-begrotingen gepresenteerd worden. Dit impliceert dat een nieuw artikelonderdeel binnen het begrotingsartikel ‘Megaprojecten Verkeer en Vervoer’ op het Infrastructuurfonds wordt gecreëerd. Budgetoverschrijding of onderbesteding dient daarbij steeds te worden toegelicht.

## Uitgangspunten voor de accountantscontrole

De uitgangspunten voor de accountantsrapporten zijn opgenomen in artikel 13 van de Regeling. De commissie heeft de volgende specifieke wensen voor de accountantscontrole door de Auditdienst Rijk in het kader van het groot project PHS :

* Het ministerie is voor de uitvoering van het programma PHS grotendeels afhankelijk van ProRail en haar opdrachtnemers. Zoals ook geldt bij het groot project ERTMS acht de commissie I&W het van belang dat de accountantscontrole zich niet beperkt tot het domein van het ministerie zelf, maar ook ziet op de activiteiten van ProRail en dan met name op de wijze waarop ProRail het programmamanagement en de programmabeheersing invult.
* Indien de controle op de door het ministerie af te geven subsidiebeschikkingen, te verlenen voorschotten en subsidievaststellingen in het kader van PHS reeds deel uitmaakt van de reguliere jaarrekeningcontrole van het ministerie door de Auditdienst Rijk, hoeft er in het kader van de basisrapportage en voortgangsrapportages geen afzonderlijke controleverklaring te worden afgegeven.
* De commissie hecht waarde aan een goede controle van het financieel beheer van het programma en verwacht dat eventuele opmerkingen hierover worden opgenomen in de jaarlijkse accountantsrapporten bij de voortgangsrapportages.
* De commissie hecht daarnaast waarde aan de beoordeling door de ADR van de governance van het programma, de beoordeling van de programmabeheersing (waaronder het risicomanagement) zowel binnen het ministerie als binnen ProRail, de kwaliteit van de informatieuitwisseling tussen het ministerie en ProRail en aan de beoordeling van de kwaliteit van de financiële en niet-financiële informatie in de voortgangsrapportages aan de hand van de eisen gesteld in de Regeling en in deze uitgangspuntennotitie.
* De commissie nodigt de ADR uit om op basis van de eisen in de Regeling en de uitgangspuntennotitie voorstellen te doen voor een doeltreffende en doelmatige controle op de belangrijkste punten van dit groot project. Deze voorstellen worden in beginsel namens de commissie behandeld door de rapporteur PHS.

## Uitgangspunten voor de kwaliteit van de informatievoorziening

*6.1 Algemene kwaliteitseisen voor de informatievoorziening*

Hieronder volgt een aantal algemene uitgangspunten voor de kwaliteit van de informatievoorziening over het groot project PHS:

1. *Actueel*: de geleverde voortgangsinformatie moet actueel zijn. Dit betekent concreet dat de informatie in de voortgangsrapportages inzicht geeft in de resultaten die in het voorafgaande half jaar zijn bereikt en dat er voldoende tijd moet zijn om informatie voor de voortgangsrapportages te verzamelen en te ontsluiten. Hiermee is rekening gehouden bij het vaststellen van de gewenste verschijningsmomenten voor de voortgangsrapportages. Enkel in het geval van bijzondere omstandigheden kan, tijdelijk en met expliciete instemming vooraf van de Kamer, van deze actualiteitseis worden afgeweken.
2. *Tijdig*: de voortgangsinformatie moet op tijd beschikbaar zijn, dat wil zeggen op een moment dat eventuele bijsturing in het licht van de doelstellingen mogelijk is. Dit betekent dat de informatie uit de voortgangsrapportages logisch gekoppeld moet worden aan de beschikbare beïnvloedingsmomenten. Daarbij wordt in ieder geval gedacht aan de behandeling van de Rijksbegroting en de Voorjaarsnota. Voor belangrijke wijzigingen en ontwikkelingen die niet goed aansluiten bij de reguliere publicatiemomenten van de voortgangsrapportages kan dit betekenen dat de Kamer hierover afzonderlijk wordt geïnformeerd (zie §1.2).
3. *Consistent*: de voortgangsinformatie moet in de tijd vergelijkbaar zijn en aansluiten bij de wijze waarop het beleid/de doelstellingen zijn gedefinieerd. Dit betekent dat de informatie in de voortgangsrapportages logisch aan moet sluiten bij de geformuleerde doelstellingen en dat de doelstellingen en gebruikte indicatoren gedurende de looptijd gelijk blijven. Als toch sprake is van aanpassingen van doelstellingen of indicatoren, dan wordt daarover vooraf met de Kamer overlegd.
4. *Volledig*: de voortgangsinformatie dient het beleidsterrein van het groot project in voldoende mate af te dekken.
5. *Juist*: de voortgangsinformatie is betrouwbaar en valide. De informatie in de voortgangsrapportages moet uiteraard kloppen. Hiervoor zullen waarborgen moeten worden getroffen door de verantwoordelijk bewindspersoon, bijvoorbeeld door de informatie die andere betrokken actoren aanleveren van waarborgen voor de juistheid te voorzien. Verder worden voor de waarborging van de juistheid van de informatie de aanwijzingen voor het accountantsrapport gevolgd, zoals die in de Regeling (artikel 13) is voorgeschreven.

Voor elk van deze kwalitatieve uitgangspunten dient de verantwoordelijk bewindspersoon in de basisrapportage aan te geven hoe zij er invulling aan geeft.

*6.2 Algemene vormgeving rapportages*

Een ander centraal uitgangspunt bij de vormgeving van de informatievoorziening richting de Kamer over de voortgang bij het groot project PHS, is dat deze informatie op een heldere, eenduidige én compacte wijze wordt vorm gegeven. Dit betekent concreet dat er gezocht moet worden naar een goede balans tussen de gewenste informatiedichtheid enerzijds en omvang anderzijds. Om dit te bewerkstelligen kan bijvoorbeeld goed gebruik worden gemaakt van figuren en tabellen, die slechts een korte toelichting behoeven. Op deze manier worden ook de ‘administratieve lasten’ voor de Kamer en het ministerie beperkt. Zoals in paragraaf 3.1 is aangegeven, kan dit worden bereikt door aan te sluiten bij goede voorbeelden van lopende grote projecten als HWBP2. De commissie waardeert bijvoorbeeld het gebruik van infographics met toelichtingen in deze voortgangsrapportages, zoals planningstijdlijnen, mijlpaaltabellen en overzichtskaarten.

## Bijlage I - Meest relevante passages uit de Regeling Grote Projecten

**Hoofdstuk IV. De aanvang van een groot project**

**Artikel 9. Uitgangspunten voor parlementaire controle**

1. De commissie stelt na de aanwijzing van een groot project een notitie op over de uitgangspunten voor de parlementaire controle op het groot project. Tot deze uitgangspunten behoren in ieder geval:

1. de duur van de grootprojectstatus, dan wel de duur van de fase, bedoeld in artikel 11, eerste lid, waarin het groot project zich bevindt.;
2. de verwerking van het project in de Rijksbegroting;
3. aanwijzingen over de inrichting van de voortgangsrapportages, voor zover afwijkend van of aanvullend op hetgeen in artikel 12 is bepaald;
4. aanwijzingen over de op te stellen accountantsrapporten, voor zover afwijkend van of aanvullend op hetgeen in artikel 13 is bepaald;
5. de frequentie en het verschijningstijdstip van de voortgangsrapportages en accountantsrapporten.

2. De in het eerste lid genoemde uitgangspunten worden besproken in een overleg van de commissie met de minister en, indien de commissie dat wenst, de Auditdienst Rijk of een afvaardiging van een openbaar accountantskantoor.

3. Indien de commissie ter voorbereiding van de notitie een voorafgaand technisch overleg wenst met een of meer bewindspersonen, de Auditdienst Rijk of onder een bewindspersoon werkzame ambtenaren, verzoekt zij dit aan de Minister.

4. De minister legt de aldus besproken uitgangspunten neer in de op te stellen basisrapportage. Deze uitgangspunten gelden voor de duur van het groot project, tenzij deze, overeenkomstig artikel 11, worden herzien op basis van veranderde omstandigheden. De basisrapportage wordt zo spoedig mogelijk aan de commissie uitgebracht.

5. De basisrapportage vormt het startdocument van de parlementaire controle op het groot project.

6. Voortgangsrapportages worden ten minste eenmaal per half jaar uitgebracht.

7. Accountantsrapporten worden ten minste eenmaal per jaar uitgebracht.

8. Onverminderd hetgeen in het eerste lid, onder e, is bepaald, ontvangt de Tweede Kamer een voortgangsrapportage of een accountantsrapport uiterlijk drie maanden na de peildatum van de desbetreffende rapportages.

**Hoofdstuk V. Informatievoorziening**

**Artikel 10. Aanwijzingen voor de basisrapportage**

1. De informatie in de basisrapportage omvat in ieder geval:
2. de doelstellingen van het project;
3. een overzicht van de besluitvormingsmomenten en de betrokkenheid van de Tweede Kamer daarbij;
4. de reikwijdte van het project;
5. de planning van het project;
6. de financiën van het project;
7. de aan het project verbonden risico’s;
8. de wijze waarop het project zal worden beheerst en beheerd;
9. alle overige informatie die het project raakt, middellijk of onmiddellijk, en waarvan redelijkerwijs kan worden verondersteld dat deze informatie noodzakelijk is voor de uitoefening van de controlerende taak van de Tweede Kamer.
10. Bij de uitwerking van bovengenoemde categorieën dient, voor zover van toepassing, in ieder geval ingegaan te worden op:
11. de probleemanalyse die aan het project ten grondslag ligt;
12. de (besluitvormings)procedure die wordt gevolgd ter verwezenlijking van het project, de voorziene planning van te nemen beslissingen die van wezenlijk belang zijn voor voortzetting van het project en de formele positie die de Tweede Kamer daarbij heeft;
13. de toetsbaarheid van de doelstellingen van het project, de gekozen middelen om de doelstellingen te verwezenlijken, de motivering voor de gekozen oplossing, de uitgangspunten en vooronderstellingen voor verwezenlijking, waaronder eventueel te voeren flankerend beleid, en eventuele raakpunten met andere activiteiten;
14. de procedure en het tijdstip voor het verrichten van tussentijdse evaluaties over de voortgang van het project;
15. de kostenraming van het project en de wijze waarop de geraamde bedragen tot stand gekomen zijn;
16. de wijze van financiering van de investerings- en uitvoeringskosten; indien van toepassing wordt daarbij ook aandacht besteed aan publiek-private samenwerking en de wijze van contractering;
17. de budgettaire inpassing van het groot project in de rijksbegroting, de voorziene budgettaire dekking en afspraken over compensatie van eventuele overschrijdingen;
18. een beschrijving van de bij de projectvoorbereiding onderzochte alternatieven, met inbegrip van een financiële onderbouwing en risicoanalyses van deze alternatieven, alsmede de motivering waarom deze alternatieven zijn afgevallen;
19. de adviezen van externe deskundigen over de onderscheiden aspecten van het voorstel;
20. een uiteenzetting op hoofdlijnen van hoe het project georganiseerd is en hoe het beheerst en beheerd zal worden, waarbij aandacht besteed wordt aan de opzet van de bestuurlijke informatievoorziening, de opzet van de administratieve organisatie en de opzet van het systeem van interne controle.
21. Daarenboven gelden de volgende uitgangspunten:
22. de basisrapportage dient de situatie te beschrijven bij ongewijzigd beleid (nulmeting), op een zodanige wijze dat effectmeting na verwezenlijking van het project mogelijk is;
23. doelstellingen worden specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden geformuleerd;
24. bij een groot project wordt altijd een kosten-batenanalyse opgesteld;
25. bij een groot project wordt altijd een risicoanalyse opgesteld, waarin duidelijk wordt gemaakt welke mogelijke risico’s aan het project verbonden zijn, wat de (financiële) gevolgen van de geïdentificeerde risico’s kunnen zijn en hoe deze beheerst zullen worden.
26. Naast de basisrapportage ontvangt de Tweede Kamer tevens een rapport van de Auditdienst Rijk of van een openbaar accountantskantoor met een oordeel over in ieder geval:
27. de kwaliteit en de volledigheid van de in de basisrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie;
28. de toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses;
29. het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpassing;
30. het projectbeheer, waaronder begrepen de toereikendheid van de projectorganisatie, de kwaliteit van de opzet van de bestuurlijke informatievoorziening, de kwaliteit van de opzet van de administratieve organisatie en de kwaliteit van de opzet van het systeem van interne controle.

**Artikel 12. Aanwijzingen voor de voortgangsrapportage**

1. De informatie in de voortgangsrapportage is, voor zover van toepassing, gericht op:
2. de ontwikkelingen van de doelstellingen van het project ten opzichte van de basisrapportage;
3. eventuele veranderingen in de voorziene (besluitvormings)procedure van het groot project en de betrokkenheid van de Tweede Kamer daarbij;
4. eventuele veranderingen in de reikwijdte van het project;
5. de ontwikkeling van de planning van het project;
6. de ontwikkeling van de financiën van het project;
7. de ontwikkelingen met betrekking tot de aan het project verbonden risico’s;
8. de wijze waarop het project wordt beheerst en beheerd;
9. alle overige informatie die het project raakt, middellijk of onmiddellijk, en waarvan redelijkerwijs kan worden verondersteld dat deze informatie noodzakelijk is voor de uitoefening van de controlerende taak van de Tweede Kamer.
10. Wat betreft de informatie over de financiën van een groot project geldt dat:
11. in de voortgangsrapportage nadrukkelijk melding gemaakt wordt van dreigende kostenoverschrijdingen, met inbegrip van voorstellen voor vermijding dan wel beperking van overschrijdingen en de eventuele budgettaire inpassing ervan;
12. indien bij een groot project sprake is van aanbestedingen, in de voortgangsrapportages vermeld wordt wat de som van de aanbestedingsresultaten is;
13. indien in de projectbegroting een post is opgenomen, in iedere voortgangsrapportage inzicht gegeven wordt of, en zo ja waarvoor, deze is aangesproken en in hoeverre de post onvoorzien nog toereikend wordt geacht gegeven de op dat moment geldende inzichten;
14. de financiële informatie in de voortgangsrapportages gerelateerd moet kunnen worden aan informatie in de departementale begrotingsstukken;
15. de uitgaven, verplichtingen en ontvangsten die met het groot project gemoeid zijn, in beginsel op één afzonderlijk begrotingsartikel of artikelonderdeel worden geboekt en herkenbaar in de rijksbegroting zijn opgenomen.
16. Wat betreft de informatie over de beheersing en het beheer van een groot project wordt in de voortgangsrapportage melding gemaakt van belangrijke wijzigingen in de wijze van beheersing en het beheer van het project, de vormgeving van de projectorganisatie en de uitkomsten van relevante audits die op dit punt zijn uitgevoerd.

**Artikel 13. Aanwijzingen voor het accountantsrapport**

1. Bij voortgangsrapportages wordt periodiek, op basis van een nader te bepalen frequentie, doch ten minste eenmaal per jaar, een accountantsrapport gevoegd met een oordeel over de kwaliteit en volledigheid van de financiële en niet-financiële informatie in de voortgangsrapportage en over de beheersing en het beheer van het project.

2. Bij de beoordeling van de beheersing en het beheer van het project wordt in het bijzonder gekeken naar de toereikendheid van de projectorganisatie, de kwaliteit van de bestuurlijke informatievoorziening, de werking van de administratieve organisatie en de werking van het systeem van interne controle.

3. Het accountantsrapport wordt opgesteld door de Auditdienst Rijk of door een openbaar accountantskantoor.

4. Het accountantsrapport wordt als afzonderlijk document aan de Tweede Kamer gezonden, uiterlijk twee weken na verschijning van de voortgangsrapportage waarop het accountantsrapport betrekking heeft.

1. <http://wetten.overheid.nl/BWBR0021424/2017-02-23>. [↑](#footnote-ref-1)
2. Kamerstuk [22 026/29 893, nr. 278](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-22026-278.html). [↑](#footnote-ref-2)
3. [Voorkeursbeslissing PHS](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32404-1.html). [↑](#footnote-ref-3)
4. Kamerstuk [34550 A, nr. 19.](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34550-A-19.html) [↑](#footnote-ref-4)
5. Kamerstuk 32 404, nr. 78 en 79. [↑](#footnote-ref-5)
6. Kamerstuk [32404, nr. 82](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32404-82.html) [↑](#footnote-ref-6)
7. Incl. OV-SAAL (Openbaar Vervoer Schiphol - Amsterdam - Almere – Lelystad). [↑](#footnote-ref-7)
8. Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (Kamerstuk [34550-A, nr. 19](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34550-A-19), bijlage) [↑](#footnote-ref-8)