



1

Ministerie van Defensie

Accountantsrapport bij Voortgangsrapportage 8 PMR

Project Mainportontwikkeling Rotterdam

Accountantsrapport bij Voortgangsrapportage 8 PMR

Project Mainportontwikkeling Rotterdam

Uitgebracht ten behoeve van de Tweede Kamer der Staten-
Generaal

Peildatum 1 juli 2010

Datum 8 oktober 2010
Rapportnr. 8330

Inhoud

Voorwoord	4
1 HOOFDLIJNEN ONDERZOEKSRESULTATEN	5
2 INLEIDING	7
3 ACCOUNTANTSVERKLARING	8
4 DE VOLLEDIGHEID EN DE TOTSTANDKOMING VAN DE IN DE VOORTGANGSRAPPORTAGE 8 OPGENOMEN INFORMATIE EN DE BEHEERSING EN HET BEHEER VAN HET PROJECT	10
4.1 Inleiding	10
4.2 Criteria	10
4.3 Samenvatting van de verrichte werkzaamheden	11
4.3.1 De volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie	11
4.3.2 Het proces van totstandkoming van de in de voortgangsrapportage opgenomen niet-financiële informatie	11
4.3.3 De beheersing en het beheer van het project	11
4.4 Conclusies	12
4.4.1 De volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie	12
4.4.2 Het proces van totstandkoming van de in de voortgangsrapportage opgenomen niet-financiële informatie	12
4.4.3 De beheersing en het beheer van het project	12
4.5 Bevindingen	12
4.5.1 De in de voortgangsrapportage opgenomen informatie	12
4.5.2 Het proces van totstandkoming van de in de voortgangsrapportage opgenomen niet-financiële informatie	13
4.5.3 De beheersing en het beheer van het project	13
Bijlagen	21

Voorwoord

In de Regeling grote projecten wordt in het kader van de voortgangsrapportage een oordeel gevraagd over een aantal nader benoemde aspecten. In relatie tot de geldende beroepsregels voor accountants leidt dit in beginsel tot een assurance opdracht.

Op grond van de beroepsregels hebben wij de opdracht tweeledig verdeeld en rapporteren wij als volgt:

- een accountantsverklaring bij de verantwoording van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten over de periode 1 juli 2009 tot en met 30 juni 2010;
- een assurance-rapportage met conclusies (met onderliggende bevindingen) over de volledigheid en het totstandkomingsproces van de informatie in de voortgangsrapportage 8 en de beheersing en het beheer van het project in de periode 1 juli 2009 tot en met 30 juni 2010.

Hoofdstuk 1 bevat de hoofdlijnen van de onderzoeksresultaten.

Hoofdstuk 2 betreft de inleiding met de vermelding van de onderzoeksopdracht en de beschrijving van het object van onderzoek.

In hoofdstuk 3 is de accountantsverklaring bij de verantwoording van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten opgenomen.

In hoofdstuk 4 zijn conclusies geformuleerd met betrekking tot:

- de volledigheid van de financiële en niet-financiële informatie in de voortgangsrapportage 8 in relatie tot de gestelde eisen in de Regeling grote projecten;
- het proces van totstandkoming van de niet-financiële informatie;
- de beheersing en het beheer van het project.

Voor de volledigheid vermelden wij nog dat concepten van voortgangsrapportages 7 en 8 aan ons zijn voorgelegd en met ons zijn besproken. Onze opmerkingen en vragen zijn in voldoende mate afgehandeld c.q. in voortgangsrapportages 7 en 8 verwerkt.

1 Hoofdpijnen onderzoeksresultaten

De hoofdpijnen van de in het onderhavige accountantsrapport opgenomen onderzoeksresultaten zijn:

- Er is een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven bij de in de periode 1 juli 2009 tot en met 30 juni 2010 verantwoorde verplichtingen, uitgaven en ontvangsten.
- De in artikel 12 van de Regeling grote projecten voorgeschreven financiële en niet-financiële informatie is opgenomen in de voortgangsrapportage.
- De in de voortgangsrapportage opgenomen niet-financiële informatie is ordelijk, controleerbaar en deugdelijk tot stand gekomen. Het proces van totstandkoming is duidelijk verbeterd ten opzichte van vorig jaar en is nu op orde.
- De opzet van de beheersing en het beheer van PMR was in de periode 1 juli 2009 tot en met 30 juni 2010 in overeenstemming met het binnen het ministerie vastgestelde beheersmodel en voldeed wat betreft het bestaan en de werking aan de eraan te stellen eisen, met uitzondering van het expliciet vaststellen dat de uitvoeringsorganisaties de Rijksrisico's melden en de toepassing van het instrument auditing in relatie tot de uitvoerende partijen.

Voor het expliciet vaststellen van de Rijksrisico's achten wij het van belang dat de vakministeries de risicolijsten van de uitvoeringsorganisaties ontvangen, nagaan of en zo ja welke Rijksrisico's de uitvoeringsorganisaties benoemen en vaststellen dat eventuele Rijksrisico's uit de actuele risicolijsten in de deelrapportages worden genoemd. Hierbij achten wij het van belang dat de vakministeries de genoemde Rijksrisico's toetsen aan het beeld dat zij zelf van de Rijksrisico's hebben.

Ten aanzien van de toepassing van het instrument auditing (een van de pijlers van het intern opgestelde beheersinstrumentarium) in relatie tot de uitvoerende partijen is het van belang dat VenW inmiddels een Auditplan 2010-2011 heeft vastgesteld. Verder is VenW, als coördinerend ministerie, in de afgelopen periode beter geïnformeerd over de inzet van het instrument auditing door de vakministeries en de uitvoeringsorganisaties. Zodoende is VenW beter in staat om de afweging te maken om eventueel zelf audits uit te (laten) voeren. Voor de komende onderzoeksperiode is de hiervoor genoemde tekortkoming op dit punt, met een continuering van deze werkwijze, in beginsel opgeheven.

De inzet van het instrument auditing blijft nog wel een verbeterpunt voor LNV en VROM in het kader van de beheersing en het beheer van het deelproject 750ha respectievelijk BRG.

Verder maken wij hier nog melding van de volgende bevindingen uit het onderzoek (zie voor de details paragraaf 4.5):

- Jaarlijks wordt het Rijksbudget verhoogd met de overeengekomen prijspeilaanpassingen. Met uitzondering van de deelbudgetten Groene Verbinding en 750ha zijn de prijspeilaanpassingen 2010 nog niet verwerkt in de desbetreffende administraties. Wij adviseren de overige prijspeilaanpassingen zo spoedig mogelijk te verwerken.

- Wat betreft de inhoud van de voortgangsrapportage hebben wij vastgesteld dat het planningsoverzicht in paragraaf 4.1 van de voortgangsrapportage inzicht geeft in de integrale planning van PMR. Voor de deelprojecten 750ha en BRG constateren wij dat de standlijn (de lijn in het planningsoverzicht die de stand van zaken ten opzichte van de planning weergeeft) geen informatie geeft over de feitelijke voortgang van deze deelprojecten. Verder constateren wij dat het planningsoverzicht geen inzicht geeft in het eventuele kritieke pad van de deelprojecten. Overigens is het planningsoverzicht wel in overeenstemming met hetgeen daarover in de basisrapportage PMR is opgenomen. Aangezien de realisatie kritischer wordt met het voortschrijden van de tijd is het aan te bevelen om een onderzoek te laten uitvoeren naar het risicoprofiel van de planning van (de deelprojecten van) PMR en de gehanteerde planningsmethodieken.

2 Inleiding

Opdracht

Het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR) is door de Tweede Kamer der Staten-Generaal op 14 december 1999 als groot project aangewezen. In het kader van de Regeling grote projecten dient bij de voortgangsrapportages periodiek een accountantsrapport gevoegd te worden met een oordeel over:

- de kwaliteit en de volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie;
- de beheersing en het beheer van het project, waaronder begrepen 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.

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat in de vorm van een joint audit door de departementale Auditdiensten van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en van het ministerie van Defensie.

Bij ons onderzoek hebben wij gebruik gemaakt van werkzaamheden die door de Auditdienst van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zijn uitgevoerd.

Beschrijving van het object van onderzoek

Wij hebben voortgangsrapportage 8 met als peildatum 1 juli 2010, die als bijlage bij dit rapport is gevoegd, onderzocht. Deze voortgangsrapportage is opgesteld onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat. De beheersing en het beheer van het project, zoals dat in de periode 1 juli 2009 tot en met 30 juni 2010 plaatsvond, is eveneens door ons onderzocht.

Het is onze verantwoordelijkheid om:

- een accountantsverklaring af te geven met betrekking tot de in de voortgangsrapportage verantwoorde verplichtingen, uitgaven en ontvangsten over de periode 1 juli 2009 tot en met 30 juni 2010;
- conclusies te formuleren over:
 - de volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie in relatie tot de eisen gesteld in artikel 12 van de Regeling grote projecten;
 - het proces van totstandkoming (ordelijk, controleerbaar en deugdelijk) van de in de voortgangsrapportage opgenomen niet-financiële informatie;
 - de beheersing en het beheer van het project in de periode 1 juli 2009 tot en met 30 juni 2010.

3 Accountantsverklaring

Accountantsverklaring afgegeven ten behoeve van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Opdracht

Wij hebben de juistheid, volledigheid en comptabele rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten zoals opgenomen in de kolom 'deze periode' van respectievelijk de tabellen 3, 4 en 5 van de voortgangsrapportages 7 en 8 (zie bijlage 1) inzake PMR, gecontroleerd.

De Minister van Verkeer en Waterstaat is uit hoofde van de Regeling grote projecten verantwoordelijk voor het opstellen en aan de Tweede Kamer toezenden van de voortgangsrapportages alsmede voor de juistheid, volledigheid en comptabele rechtmatigheid van de daarin opgenomen verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. Het is onze verantwoordelijkheid een oordeel te geven over de juistheid, volledigheid en comptabele rechtmatigheid van deze verplichtingen, uitgaven en ontvangsten.

Werkzaamheden

Wij hebben onze controle verricht in overeenstemming met Nederlands recht. Dienovereenkomstig dienen wij onze controle zodanig te plannen en uit te voeren dat een redelijke mate van zekerheid wordt verkregen over de juistheid, volledigheid en comptabele rechtmatigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. Een controle omvat onder meer een onderzoek door middel van deelwaarnemingen van relevante gegevens.

Wij zijn van mening dat de door ons verkregen controle-informatie voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel.

Oordeel

Naar ons oordeel geven de voortgangsrapportages 7 en 8 in de kolom 'deze periode' van respectievelijk de tabellen 3, 4 en 5 (zie bijlage 1) de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten in alle van materieel belang zijnde aspecten juist en volledig weer op basis van het kas-verplichtingenstelsel als bedoeld in artikel 3 van de Comptabiliteitswet 2001.

Voorts zijn wij van oordeel dat de in de kolom 'deze periode' van deze tabellen verantwoorde verplichtingen, uitgaven en ontvangsten in alle van materieel belang zijnde aspecten voldoen aan de eis van comptabele rechtmatigheid als bedoeld in de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2010.

's-Gravenhage, 8 oktober 2010

Directeur Auditdienst van het ministerie van Verkeer en Waterstaat

P. Scholte RA

Auditmanager Auditdienst van het ministerie van Defensie

A. van den Berg RA

4 De volledigheid en de totstandkoming van de in de voortgangsrapportage 8 opgenomen informatie en de beheersing en het beheer van het project

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn conclusies geformuleerd met betrekking tot de volledigheid van de financiële en niet-financiële informatie in de bijgevoegde voortgangsrapportage in relatie tot de gestelde eisen in de Regeling grote projecten, met betrekking tot het proces van totstandkoming van de niet-financiële informatie en met betrekking tot de beheersing en het beheer van het project.

De Minister van Verkeer en Waterstaat is verantwoordelijk voor het opstellen van de voortgangsrapportage en voor de beheersing en het beheer van het project.

Wij hebben ons onderzoek verricht in overeenstemming met Nederlands recht, waaronder Standaard 3000 "Assurance-opdrachten anders dan opdrachten tot controle en beoordeling van historische financiële informatie". Dienovereenkomstig hebben wij ons onderzoek zodanig gepland en uitgevoerd dat een redelijke zekerheid is verkregen voor onze conclusies met betrekking tot de door ons onderzochte punten. Een assurance-opdracht omvat onder meer een onderzoek door middel van deelwaarnemingen van relevante gegevens.

Wij zijn van mening dat de door ons verkregen assurance-informatie voldoende en geschikt is als basis voor onze conclusies.

4.2 Criteria

De volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie is beoordeeld aan de hand van de eisen die hieraan worden gesteld in de Regeling grote projecten.

Met betrekking tot de totstandkoming van niet-financiële informatie geldt dat de desbetreffende informatie op een ordelijke, controleerbare en deugdelijke wijze tot stand dient te komen. De belangrijkste in dat kader vast te stellen aspecten zijn dat:

- de verantwoordelijkheden en bevoegdheden goed in het totstandkomingsproces zijn belegd;
- het totstandkomingsproces achteraf reconstrueerbaar is;
- de informatie die als uitkomst van het totstandkomingsproces is opgeleverd op volledige en juiste wijze in de voortgangsrapportage is opgenomen.

Verder geldt dat de niet-financiële informatie niet strijdig mag zijn met de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële informatie.

Waar nodig dient de niet-financiële informatie te zijn voorzien van een duidelijke bronvermelding.

De beheersing en het beheer van het project is door ons beoordeeld aan de hand van het specifiek voor PMR ontwikkelde beheersmodel. Dit beheersmodel beschrijft onder andere de inrichting van de projectorganisatie en de beheersmaatregelen met betrekking tot het risicomanagement, de planning en de voortgangsbewaking, de interne informatievoorziening, het budgetbeheer en het beheer van de post onvoorzien en de toepassing van het instrument auditing.

4.3 Samenvatting van de verrichte werkzaamheden

4.3.1 De volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie

Ter zake van de volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie, zijn wij nagegaan of de volgens artikel 12 van de Regeling grote projecten op te nemen informatie is opgenomen in de voortgangsrapportage.

4.3.2 Het proces van totstandkoming van de in de voortgangsrapportage opgenomen niet-financiële informatie

Ter zake van de in de voortgangsrapportage opgenomen niet-financiële informatie zijn wij nagegaan dat deze informatie ordelijk, controleerbaar en deugdelijk tot stand is gekomen.

Voorts zijn wij nagegaan dat de opgenomen niet-financiële informatie niet strijdig is met de financiële informatie in de voortgangsrapportage.

4.3.3 De beheersing en het beheer van het project

Wij hebben de opzet, het bestaan en de werking van specifieke onderdelen van de projectorganisatie - waaronder de administratieve processen en interne controlemaatregelen - beoordeeld aan de hand van het binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat vastgestelde beheersmodel, door middel van interviews en de beoordeling van de relevante documentatie ter zake.

Wij hebben hierbij met name aandacht besteed aan de inrichting van de projectorganisatie en de beheersmaatregelen met betrekking tot het risicomanagement, de planning en de voortgangsbewaking, de interne informatievoorziening, het budgetbeheer en het beheer van de post onvoorzien en de toepassing van het instrument auditing.

4.4 Conclusies

Op grond van ons onderzoek komen wij tot de volgende conclusies:

4.4.1 De volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie

De in artikel 12 van de Regeling grote projecten voorgeschreven financiële en niet-financiële informatie is opgenomen in de voortgangsrapportage.

4.4.2 Het proces van totstandkoming van de in de voortgangsrapportage opgenomen niet-financiële informatie

De in de voortgangsrapportage opgenomen niet-financiële informatie is ordelijk, controleerbaar en deugdelijk tot stand gekomen.

Wij hebben vastgesteld dat de in de voortgangsrapportage opgenomen niet-financiële informatie, voor zover wij dat kunnen beoordelen, niet strijdig is met de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële informatie.

4.4.3 De beheersing en het beheer van het project

De opzet van de beheersing en het beheer van PMR was in de periode 1 juli 2009 tot en met 30 juni 2010 in overeenstemming met het binnen het ministerie vastgestelde beheersmodel en voldeed wat betreft het bestaan en de werking aan de eraan te stellen eisen, met uitzondering van het expliciet vaststellen dat de uitvoeringsorganisaties de Rijksrisico's melden en de toepassing van het instrument auditing in relatie tot de uitvoerende partijen.

4.5 Bevindingen

4.5.1 De in de voortgangsrapportage opgenomen informatie

Wat betreft de inhoud van de voortgangsrapportage hebben wij vastgesteld dat het planningsoverzicht in paragraaf 4.1 van de voortgangsrapportage inzicht geeft in de integrale planning van PMR.

Voor de deelprojecten 750ha en BRG constateren wij dat de standlijn (de lijn in het planningsoverzicht die de stand van zaken ten opzichte van de planning weergeeft) geen informatie geeft over de feitelijke voortgang van deze deelprojecten. Verder constateren wij dat het planningsoverzicht geen inzicht geeft in het eventuele kritieke pad van de deelprojecten. Overigens is het planningsoverzicht wel in overeenstemming met hetgeen daarover in de basisrapportage PMR is opgenomen.

Jaarlijks wordt het Rijksbudget verhoogd met de overeengekomen prijspeelaanpassingen. Met uitzondering van de deelbudgetten Groene Verbinding en 750ha zijn de prijspeelaanpassingen 2010 nog niet verwerkt in de desbetreffende administraties. Wij adviseren de prijspeelaanpassingen zo spoedig mogelijk te verwerken.

4.5.2 *Het proces van totstandkoming van de in de voortgangsrapportage opgenomen niet-financiële informatie*

Het proces van totstandkoming van de in de voortgangsrapportage opgenomen niet-financiële informatie is duidelijk verbeterd ten opzichte van vorig jaar. Het proces is transparant geworden en de toegankelijkheid van de documentatie van het proces is verbeterd. Hiermee is dit proces nu op orde.

4.5.3 *De beheersing en het beheer van het project*

Rijksrol coördinerend en vakministerie VenW

VenW is het coördinerend ministerie voor PMR als geheel. VenW is het vakministerie voor de Landaanwinning inclusief de Natuurcompensatie. Het Havenbedrijf Rotterdam (HbR) realiseert de Landaanwinning voor eigen rekening en risico. De Natuurcompensatie wordt uitgevoerd door Rijkswaterstaat (RWS).

Voor de afgesproken verantwoordelijkheidsverdeling inzake PMR verwijzen wij naar de Basisrapportage PMR (Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 24 691, nr. 75), in het bijzonder naar de hoofdstukken 5 'Afspraken PMR-partners' en 6 'Rijksrollen'.

Inrichting projectorganisatie

De projectorganisatie van PMR is binnen VenW eind 2008 in sterk afgeslankte vorm overgedragen naar de lijnorganisatie van VenW. Van een 'projectorganisatie' is sindsdien derhalve feitelijk geen sprake meer. De beperkte omvang van de organisatie maakt het niet eenvoudig om expliciet te voldoen aan alle eisen die aan een groot project worden gesteld, zowel vanuit de rol van coördinerend ministerie als van vakministerie.

De inrichting van de organisatie en de wijze van projectbeheersing is beschreven in het Beheersmodel PMR.

Risicomanagement

Het vakministerie VenW heeft voldoende zicht op de kwaliteit van het risicomanagement van het HbR (Landaanwinning) en van RWS (Natuurcompensatie). Dit zicht is gebaseerd op bilaterale overleggen, het Coördinatieoverleg en op de deelrapportages.

VenW houdt een lijst bij van de gesignaleerde Rijksrisico's met te treffen beheersmaatregelen. Actualisatie van de risicolijst vindt tenminste ieder halfjaar plaats, mede aan de hand van de risico's in de deelrapportages.

De in paragraaf 4.4.2 van de voortgangsrapportage 8 gemelde belangrijkste Rijksrisico's komen voort uit de intern gehanteerde risicolijst. De weging van de risico's, om tot de selectie van de belangrijkste in de voortgangsrapportage te rapporteren Rijksrisico's te komen, is transparant en daarmee verbeterd ten opzichte van vorig jaar.

VenW identificeert zelf eventuele Rijksrisico's. VenW verwacht daarnaast van de uitvoeringsorganisaties HbR en RWS dat zij de Rijksrisico's inzake de deelprojecten

Landaanwinning respectievelijk Natuurcompensatie melden, maar stelt zelf nog te weinig expliciet vast dat dit gebeurt.

Voor het expliciet vaststellen van de Rijksrisico's achten wij het van belang dat VenW de risicolijsten van de uitvoeringsorganisaties ontvangt, nagaat of en zo ja welke Rijksrisico's de uitvoeringsorganisaties benoemen en vaststelt dat eventuele Rijksrisico's uit de actuele risicolijsten in de deelrapportages worden genoemd. Voor de komende onderzoeksperiode zou met deze werkwijze de in paragraaf 4.4.3 genoemde tekortkoming op dit punt in beginsel zijn opgeheven.

Een eenduidige invulling en toepassing van het risicomanagement door de Rijkspartijen is momenteel niet voorgeschreven. De vakministeries LNV en VROM gaan in de praktijk op verschillende wijze met risicomanagement om. Zo wordt niet dezelfde definitie van een Rijksrisico gehanteerd en rapporteren zij ook verschillend over Rijksrisico's aan het coördinerend ministerie in de deelrapportages. Wij adviseren het risicomanagement meer eenduidig in te vullen.

Informatievoorziening

De overlegstructuur voor PMR is beschreven in het Beheersmodel PMR. In het Coördinatieoverleg bespreekt VenW maandelijks de voortgang van de deelprojecten van PMR met de vakministeries en de uitvoeringsorganisaties.

In het kader van de beheersing en het beheer van PMR wordt het Coördinatieoverleg als een belangrijk instrument beschouwd. Uit de notulen van het Coördinatieoverleg blijkt niet dat expliciet wordt doorgevraagd op onderwerpen als planning, risicomanagement en auditing.

VenW ontvangt van elk van de deelprojecten (Landaanwinning, Natuurcompensatie, 750ha en BRG) twee keer per jaar een voortgangsrapportage en beoordeelt deze aan de hand van de afgesproken formats en de vorige voortgangsrapportage. Het resultaat van de beoordeling van de voortgangsrapportage's 8 is in alle gevallen schriftelijk teruggekoppeld. VenW heeft vastgesteld of de gemaakte opmerkingen al dan niet zijn overgenomen.

Planning en voortgangsbewaking

De planning en de voortgang van elk van de deelprojecten van PMR wordt periodiek besproken in het Coördinatieoverleg.

De planning van elk van de deelprojecten van PMR is opgenomen in de desbetreffende voortgangsrapportages.

De voortgangsrapportage 8 van het deelproject 750ha geeft voldoende inzicht in de realisatie ten opzichte van de planning doordat vertragingen bij het planningsoverzicht zijn toegelicht. Dit is een verbetering ten opzichte van vorig jaar. Voor het deelproject BRG geldt dat de voortgangsrapportage geen inzicht geeft in de realisatie van de diverse projecten van het BRG-programma ten opzichte van de Programmaplanning. Dit bemoeilijkt de voortgangsbewaking van dit deelproject vanuit het vakministerie VROM en vanuit het coördinerend ministerie VenW. Het vakministerie VROM heeft aangegeven hierin verbetering te willen aanbrengen.

Aangezien de realisatie kritischer wordt met het voortschrijden van de tijd is het aan te bevelen om een onderzoek te laten uitvoeren naar het risicoprofiel van de planning van (de deelprojecten van) PMR en de gehanteerde planningsmethodieken.

Auditing

De beoogde wijze waarop VenW het instrument auditing (een van de pijlers van het intern opgestelde beheersinstrumentarium) inzet is beschreven in het Beheersmodel PMR en nader uitgewerkt in het 'Kader voor audits PMR'.

De organisatie bij VenW beschikt over een Auditjaarplan 2008-2009. In de eerste helft van 2010 was er geen auditplan van kracht. In deze periode heeft VenW zich, net als in de tweede helft van 2009, wel door de vakministeries en uitvoeringsorganisaties laten informeren over de inzet van het instrument auditing. Overigens heeft geen van de partijen in de periode 1 juli 2009 tot en met 30 juni 2010 aanleiding gezien om audits uit te (laten) voeren.

VenW heeft het instrument auditing in de periode 1 januari 2010 tot en met 30 juni 2010 derhalve niet als een actief beheersinstrument ingezet.

Inmiddels heeft VenW een Auditplan 2010-2011 vastgesteld en is VenW, als coördinerend ministerie, in de afgelopen periode beter geïnformeerd over de inzet van het instrument auditing door de vakministeries en de uitvoeringsorganisaties. Zodoende is VenW beter in staat om de afweging te maken om eventueel zelf audits uit te (laten) voeren.

Voor de komende onderzoeksperiode is de in paragraaf 4.4.3 genoemde tekortkoming op dit punt, met een continuering van deze werkwijze, in beginsel opgeheven.

Budgetbeheer

Het budgetbeheer vindt plaats volgens de reguliere procedures van VenW. In het tussen de betrokken ministeries gesloten Samenwerkingsakkoord PMR zijn de criteria vastgelegd waaraan een beroep op de post Onvoorzien moet voldoen en is een procedure afgesproken voor de afwikkeling van een dergelijk verzoek.

In paragraaf 4.3.1 van de voortgangsrapportage is een technische mutatie ad € 4,8 miljoen op het budget voor Natuurcompensatie vermeld. Door het ontbreken van nadere documentatie hebben wij een bedrag van € 0,6 miljoen van deze mutatie niet kunnen beoordelen.

De technische correctie ad - € 1,3 miljoen die is doorgevoerd op het budget voor de Uitvoeringsorganisatie is door het ontbreken van nadere documentatie eveneens niet te beoordelen door ons.

Rijksrol vakministerie LNV

LNV is het vakministerie voor het deelproject 750ha, inclusief de Groene Verbinding. De provincie Zuid-Holland (PZH) coördineert de uitvoering van het programma 750ha natuur- en recreatiegebied en is eerste aanspreekpunt voor het Rijk. De PZH, de gemeente Rotterdam en de Stadsregio Rotterdam zijn de uitvoerders van, en verantwoordelijk voor, respectievelijk de deelprojecten Buitenland van Rhooon (voorheen Landschapspark Buytenland), Vlinderstrik en Schiezone en de Groene Verbinding. Uitgangspunt is dat de uitvoeringsrisico's bij de uitvoerders van de deelprojecten liggen.

Inrichting projectorganisatie

De uitwerkingsovereenkomst (UWO) 750ha is de basis voor de invulling van de Rijksrol door het vakministerie LNV.

Voor het deelproject 750ha beschikt LNV over een organisatie van beperkte omvang die is ondergebracht in de lijnorganisatie. Bij personele wisselingen vormt dit een risico voor het behoud van relevante kennis. In de afgelopen periode heeft zich een personele wisseling voorgedaan. Het voorgenoemde risico is hierbij adequaat gemanaged met een overgangperiode gedurende welke het dossier is overgedragen.

LNV heeft een document opgesteld waarin is beschreven op welke wijze LNV de beheersing van het deelproject 750ha heeft vormgegeven vanuit haar toezichthoudende rol als vakministerie. In dit beheersdocument is onder andere de opzet van de organisatie en de informatievoorziening inzake 750ha beschreven. Het document biedt een basis voor de beheersing en kan nog aan kracht winnen door het aan te vullen met in het bijzonder de onderdelen (toezicht op) risicomanagement en auditing. Verder is het aan te bevelen om het document door het verantwoordelijke LNV-management te laten vaststellen.

Risicomanagement

LNV voert zelf geen risicomanagement uit en baseert zich op het risicomanagement van de PZH. LNV heeft toereikende maatregelen getroffen om te kunnen steunen op het risicomanagement van de PZH. LNV heeft inzicht in de risico-inventarisaties en risico's worden besproken in een maandelijks voortgangsoverleg met de PZH.

De PZH beschikt over een risicoregister dat twee keer per jaar wordt geactualiseerd. Het risicoregister van de PZH bevat een uitgebreid overzicht van de risico's voor het deelproject Buitenland van Rhooon (600 ha), waarvoor geldt dat de PZH zelf voor de uitvoering verantwoordelijk is. De PZH beschikt daarnaast over een overzicht op hoofdlijnen van de risico's voor Vlinderstrik en Schiezone (150 ha, uitvoeringsverantwoordelijke: gemeente Rotterdam) en de Groene Verbinding (uitvoeringsverantwoordelijke: Stadsregio Rotterdam).

Conform de UWO 750ha meldt de PZH risico's, waaronder Rijksrisico's, aan LNV. LNV heeft zelf een beeld van eventuele Rijksrisico's en verzekert zich ervan dat de PZH alle Rijksrisico's meldt door de risicodatabase van de PZH te raadplegen. De eventuele Rijksrisico's inzake 750ha worden besproken met de PZH in het maandelijks voortgangsoverleg en met het coördinerend ministerie VenW. Daarnaast vindt terugkoppeling plaats in het Coördinatieoverleg.

Informatievoorziening

Informatievoorziening vindt plaats in het Coördinatieoverleg waar LNV en de PZH aan deelnemen. Verder heeft LNV tegenwoordig maandelijks een voortgangsgesprek met de PZH (dit was per kwartaal) en zijn er bilaterale gesprekken indien daar aanleiding toe is.

De PZH heeft de voortgangsrapportage van het deelproject 750ha opgeleverd aan LNV. De voortgangsrapportage is door LNV beoordeeld aan de hand van de vorige voortgangsrapportage, de UWO en het Uitvoeringsprogramma PMR/750ha. LNV heeft de aandachtspunten met betrekking tot de voortgangsrapportage mondeling en schriftelijk teruggekoppeld aan de PZH. Aan de hand van de schriftelijke terugkoppeling heeft LNV kunnen vaststellen of de gemaakte opmerkingen zijn overgenomen.

Planning en voortgangsbewaking

De planning van het deelproject 750ha is opgenomen in een planningsoverzicht in de deelvoortgangsrapportage. De realisatie van het deelproject is af te leiden uit de toelichtingen per subproject, echter niet uit het planningsoverzicht doordat een standlijn ontbreekt. Vertragingen zijn wel in de toelichting bij het planningsoverzicht gemeld.

De opbouw van het planningsoverzicht voor het deelproject 750ha is ongewijzigd ten opzichte van vorig jaar. Het melden van eventuele vertragingen bij het planningsoverzicht is een verbetering.

Auditing

LNV beschikt niet over een auditplan voor 2009 en 2010. LNV heeft met de PZH de afspraak dat zij alle auditrapporten ontvangt. In de onderzoeksperiode zijn er geen audits bij de PZH uitgevoerd. De inzet van het instrument auditing inzake het deelproject 750ha blijft derhalve een verbeterpunt.

LNV heeft door haar auditdienst een review laten uitvoeren op de werkzaamheden die de externe accountant van de PZH heeft verricht op grond van het door LNV voorgeschreven controleprotocol 'LNV Programmafinanciering PMR-project '750 hectare natuur- en recreatiegebied' (PMR750) 2009, deelproject Landschapspark Buytenland'. De auditdienst van LNV is van oordeel dat de inhoud van de controlewerkzaamheden in overeenstemming is met het controleprotocol en dat de controlewerkzaamheden toereikend zijn uitgevoerd.

Budgetbeheer

De PZH beschikt over een projectcontroller en is conform de UWO 750ha financieel verantwoordelijk voor het kasbeheer. LNV beschikt over een directiecontroller voor onder andere de Rijksmiddelen waarvan ieder jaar 1/15e deel in het Groenfonds wordt gestort.

Rijksrol vakministerie VROM

VROM is het vakministerie voor het deelproject BRG. De uitvoeringsorganisatie is de gemeente Rotterdam. Voor de projecten van BRG draagt de gemeente Rotterdam de verantwoordelijkheid en het risico.

Inrichting projectorganisatie

De uitwerkingsovereenkomst (UWO) BRG is de basis voor de invulling van de Rijksrol door het vakministerie VROM.

Voor het deelproject BRG beschikt VROM over een organisatie van beperkte omvang die is ondergebracht in de lijnorganisatie van VROM. Bij personele wisselingen vormt dit een risico voor het behoud van relevante kennis. In de afgelopen periode heeft zich een personele wisseling voorgedaan. Het voorgenoemde risico is hierbij adequaat gemanaged met een duidelijke overdracht van het dossier.

VROM beschikt over een beheersplan waarin is beschreven op welke wijze VROM de beheersing van het deelproject BRG heeft vormgegeven vanuit haar toezichhoudende rol als vakministerie. Dit beheersplan bevat een beschrijving van de organisatie, de operationele beheersing en de administratie.

Het document biedt een basis voor de beheersing en kan nog aan kracht winnen door het aan te vullen met in het bijzonder de onderdelen (toezicht op) risicomanagement en auditing. Verder is het aan te bevelen om het document door het verantwoordelijke VROM-management te laten vaststellen.

Risicomanagement

VROM beschikt over een risicotabel met Rijksrisico's inzake BRG. Daarnaast heeft de gemeente Rotterdam een risico-overzicht. De risicotabel van VROM is begin 2010 voor het laatst geactualiseerd.

VROM heeft beperkt zicht op de kwaliteit van het risicomanagement bij de gemeente Rotterdam. VROM heeft zelf een beeld van eventuele Rijksrisico's maar verzekert zich er nog niet in voldoende mate van dat de gemeente Rotterdam alle Rijksrisico's meldt.

Voor het expliciet vaststellen van de Rijksrisico's achten wij het van belang dat VROM de risicolijsten van de uitvoeringsorganisaties opvraagt en ontvangt, nagaat of en zo ja welke Rijksrisico's de uitvoeringsorganisaties benoemen en vaststelt dat eventuele Rijksrisico's uit de actuele risicolijsten in de deelrapportages worden genoemd. Hierbij achten wij het van belang dat VROM de genoemde Rijksrisico's toetst aan het beeld dat zij zelf van de Rijksrisico's heeft.

Voor de komende onderzoeksperiode zou de in paragraaf 4.4.3 genoemde tekortkoming op dit punt in beginsel zijn opgeheven, indien bijvoorbeeld deze werkwijze zou worden toegepast.

Informatievoorziening

Informatievoorziening vindt plaats in het Coördinatieoverleg waar VROM en de gemeente Rotterdam aan deelnemen. Verder heeft VROM regelmatig overleg met de gemeente Rotterdam.

De gemeente Rotterdam heeft de voortgangsrapportage van het deelproject BRG opgeleverd aan VROM. De voortgangsrapportage is door VROM beoordeeld aan de hand van het rapportageformat en de vorige voortgangsrapportage.

VROM heeft de aandachtspunten met betrekking tot de voortgangsrapportage mondeling en schriftelijk teruggekoppeld aan de gemeente Rotterdam. Aan de hand van de schriftelijke terugkoppeling heeft VROM kunnen vaststellen of de gemaakte opmerkingen zijn overgenomen.

Planning en voortgangsbewaking

Het deelproject BRG betreft een programma dat uiterlijk 1 januari 2021 dient te zijn uitgevoerd. Het BRG-programma omvat vijf leefbaarheidsprojecten en vijf deelprogramma's, die ook diverse projecten omvatten.

Voor het BRG-programma is een Programmaplanning opgesteld die ten minste één maal per drie jaar moet worden geactualiseerd. De eerstvolgende actualisatie is voorzien in het vierde kwartaal van 2011.

In de voortgangsrapportage BRG is een overzicht opgenomen waarbij per project is aangegeven van welke van de volgende drie statussen sprake is: 'voortgang' (voortgangsmelding in de rapportage), 'geen melding' (geen voortgangsmelding in de rapportage (geen nieuws)) of 'gereed' (project afgerond).

Uit de (halfjaarlijkse) voortgangsrapportage blijkt echter niet wat de realisatie is van de projecten ten opzichte van de bovengenoemde Programmaplanning. Dit is een aandachtspunt dat inmiddels door VROM is onderkend.

Auditing

VROM heeft er bewust voor gekozen om geen auditplan voor 2009 en 2010 op te stellen. In de periode 1 juli 2009 tot en met 30 juni 2010 zijn er door VROM ook geen audits bij de gemeente Rotterdam uitgevoerd.

Vanuit haar toezichthoudende rol dient VROM vast te stellen of de gemeente Rotterdam het instrument auditing wel actief inzet. VROM heeft hier momenteel geen zicht op. De gemeente Rotterdam informeert VROM niet over (eventueel) uitgevoerde audits.

De inzet van het instrument auditing inzake het deelproject BRG blijft derhalve een verbeterpunt.

Budgetbeheer

Het budget voor BRG wordt beheerd door VROM. De beleidsdirectie wordt hierbij ondersteund door een controller. Rotterdam vraagt jaarlijks vóór 1 mei een voorschot aan bij VROM, vergezeld van een lijst met de BRG-projecten die in het betreffende jaar financiering behoeven.

VROM heeft de accountantsverklaring, op grond van het door haar voorgeschreven controleprotocol Programmafinanciering BRG projecten 2006-2020, over 2009 nog niet ontvangen.

Wij zijn gaarne bereid een en ander nader toe te lichten.

's-Gravenhage, 8 oktober 2010

Directeur Auditdienst van het ministerie van Verkeer en Waterstaat

P. Scholte RA

Auditmanager Auditdienst van het ministerie van Defensie

A. van den Berg RA

Bijlagen

Bijlage 1

Voortgangsrapportage 7 PMR

Tabel 3 Aangegane verplichtingen Rijksbudget (bedragen in miljoen euro)				
Artikel begroting	Deelproject	Totaal vorige perioden	Deze periode	Totaal verplicht
			Nieuw aangegane verplichtingen	
FES-gerelateerd				
IF 16.01	Landaanwinning	693,4	12,9	706,3
IF 16.01	BTW Landaanwinning	128,7	2,4	131,1
IF 16.01	BTW Natuurcompensatie	0,0		0,0
IF 16.01	Natuurcompensatie	73,8	4,3	78,1
IF 16.01	Aanpassing Landzijdige infra	0,0		0,0
Totaal FES-gerelateerd		895,9	19,6	915,5
Gerelateerd aan departementale begrotingen				
IF 16.01	VenW: Uitvoeringsorganisatie	15,3	0	15,3
IF 16.01	VenW 750 ha	30,3		30,3
IF 16.01	VenW: Groene Verbinding	30,9		30,9
Hfd XI, art. 5	VROM: BRG leefbaarheid	35,4	1,2	36,6
HFD XIV, art. 23.12	LNV 750 ha *	96,2		96,2
Totaal gerelateerd aan departementale begrotingen		208,1	1,2	209,3
Totaal Verplicht excl. Onvoorzien		1104,0	20,8	1.124,8
IF 16.01	Onvoorzien	0		0,0
Totaal verplichtingen		1104,0	20,8	1.124,8

Tabel 4 Overzicht kasuitgaven Rijksbudget (bedragen in miljoen euro)				
Begrotingsartikel	Deelproject	Totaal vorige perioden	Deze periode	Totaal gerealiseerd
FES-gerelateerd				
IF 16.01	Landaanwinning	16,0		16,0
IF 16.01	BTW Landaanwinning			0,0
IF 16.01	BTW Natuurcompensatie			0,0
IF 16.01	Natuurcompensatie	56,8	4,3	61,1
IF 16.01	Aanpassing Landzijdige infra	0,0		0,0
Totaal FES-gerelateerd		72,8	4,3	77,1
Gerelateerd aan departementale begrotingen				
IF 16.01	VenW: Uitvoeringsorganisatie	13,2	2,1	15,3
IF 16.01	VenW 750 ha	30,3		30,3
IF 16.01	VenW: Groene Verbinding	15,4		15,4
Hfd XI, art. 5	VROM: BRG leefbaarheid	7,1	2,5	9,6
HFD XIV, art. 23.12	LNV: 750ha	24,9		24,9
Totaal gerelateerd aan departementale begrotingen		90,9	4,6	95,5
Totaal gerealiseerd excl. Onvoorzien		163,7	8,9	172,6
IF 16.01	Onvoorzien			
Totaal gerealiseerd		163,7	8,9	172,6

Tabel 5 Overzicht ontvangsten Rijksbudget (bedragen in miljoen euro)				
Begrotingsartikel	Deelproject	Totaal vorige perioden	Deze periode	Totaal gerealiseerd
FES-gerelateerd				
IF 16.01	Landaanwinning	16,0		16,0
IF 16.01	BTW Landaanwinning			
IF 16.01	BTW Natuurcompensatie			
IF 16.01	Natuurcompensatie			
IF 16.01	Aanpassing Landzijdige infra			
Totaal FES-gerelateerd		16,0	0,0	16,0
Gerelateerd aan departementale begrotingen				
IF 16.01	VenW: Uitvoeringsorganisatie			
IF 16.01	VenW 750 ha			
IF 16.01	VenW: Groene Verbinding			
HFD XI, art. 5	VROM: BRG leefbaarheid			
HFD XIV, art. 23.12	LNV: 750ha			
Totaal gerelateerd aan departementale begrotingen		0,0	0,0	0,0
Totaal gerealiseerd excl. Onvoorzien		16,0	0,0	16,0
IF 16.01	Onvoorzien			
Totaal gerealiseerd		16,0	0,0	16,0

Voortgangsrapportage 8 PMR

Tabel 3 Aangegane verplichtingen Rijksbudget (bedragen in miljoen euro)					
Artikel begroting	Deelproject	Totaal vorige perioden	Deze periode		Totaal verplicht
			Nieuw aangegane verplichtingen	Negatieve verplichtingen *)	
FES-gerelateerd					
IF 16.01	Landaanwinning	706,3			706,3
IF 16.01	BTW Landaanwinning	131,1			131,1
IF 16.01	Natuurcompensatie (incl. BTW)	78,1	0,1	0,0	78,2
IF 16.01	Aanpassing Landzijdige Infrastructuur x)	0,0			0,0
Totaal FES-gerelateerd		915,5	0,1	0,0	915,6
Gerelateerd aan departementale begrotingen					
IF 16.01	VenW: Uitvoeringsorganisatie	15,3	0,0	-0,1	15,2
IF 16.01	VenW 750 ha	30,3			30,3
IF 16.01	VenW: Groene Verbinding	30,9	0,2		31,1
Hfd XI, art. 5	VROM: BRG leefbaarheid	36,6			36,6
HFD XIV, art. 23.12	LNV 750 ha **)	96,2			97,9
			1,7		
Totaal gerelateerd aan departementale begrotingen		209,3	1,9	-0,1	211,1
Totaal Verplicht excl. Onvoorzien		1124,8	2,0	-0,1	1.126,7
IF 16.01	Onvoorzien	0			0,0
Totaal verplichtingen		1124,8	2,0	-0,1	1.126,7

Tabel 4 Overzicht kasuitgaven Rijksbudget (bedragen in miljoen euro)				
Begrotingsartikel	Deelproject	Totaal vorige perioden	Deze periode	Totaal gerealiseerd
FES-gerelateerd				
IF 16.01	Landaanwinning	16,0		16,0
IF 16.01	BTW Landaanwinning			0,0
IF 16.01	Natuurcompensatie (incl. BTW)	61,1	3,8	64,9
IF 16.01	Aanpassing Landzijdige infra	0,0		0,0
Totaal FES-gerelateerd		77,1	3,8	80,9
Gerelateerd aan departementale begrotingen				
IF 16.01	VenW: Uitvoeringsorganisatie	15,3	0,0	15,3
IF 16.01	VenW 750 ha	30,3		30,3
IF 16.01	VenW: Groene Verbinding	15,4	7,9	23,3
Hfd XI, art. 5	VROM: BRG leefbaarheid	9,6		9,6
HFD XIV, art. 23.12	LNV: 750ha	24,9	6,6	31,5
Totaal gerelateerd aan departementale begrotingen		95,5	14,5	110,0
Totaal gerealiseerd excl. Onvoorzien		172,6	18,3	190,9
IF 16.01	Onvoorzien			
Totaal gerealiseerd		172,6	18,3	190,9

Tabel 5 Overzicht ontvangsten Rijksbudget (bedragen in miljoen euro)				
Begrotingsartikel	Deelproject	Totaal vorige perioden	Deze periode	Totaal gerealiseerd
FES-gerelateerd				
IF 16.01	Landaanwinning	16,0		16,0
IF 16.01	BTW Landaanwinning			
IF 16.01	Natuurcompensatie (incl. BTW)			
IF 16.01	Aanpassing Landzijdige infra			
Totaal FES-gerelateerd		16,0	0,0	16,0
Gerelateerd aan departementale begrotingen				
IF 16.01	VenW: Uitvoeringsorganisatie			
IF 16.01	VenW 750 ha			
IF 16.01	VenW: Groene Verbinding			
Hfd XI, art. 5	VROM: BRG leefbaarheid			
HFD XIV, art. 23.12	LNV: 750ha			
Totaal gerelateerd aan departementale begrotingen		0,0	0,0	0,0
Totaal gerealiseerd excl. Onvoorzien		16,0	0,0	16,0
IF 16.01	Onvoorzien			
Totaal gerealiseerd		16,0	0,0	16,0