



Ministerie van Verkeer en waterstaat

Anders Betalen voor Mobiliteit

Accountantsrapport bij Voortgangsrapportage 4

**Uitgebracht ten behoeve van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal**

Peildatum 31 december 2009

Datum 27 april 2010
Rapportnr. 8317

Inhoudsopgave

VOORWOORD	3
1 INLEIDING	5
2 DE OVER DE PERIODE 1 JANUARI 2009 TOT EN MET 31 DECEMBER 2009 IN VOORTGANGSRAPPORTAGE 3 EN 4 VERANTWOORDE VERPLICHTINGEN, UITGAVEN EN ONTVANGSTEN	6
2.1 Accountantsverklaring	6
3 DE KWALITEIT EN VOLLEDIGHEID EN DE TOTSTANDKOMING VAN DE IN DE VOORTGANGSRAPPORTAGE 4 OPGENOMEN INFORMATIE EN DE TOEREIKENDHEID VAN DE BEHEERSING EN HET BEHEER VAN HET PROJECT	8
3.1 Inleiding	8
3.2 Criteria	8
3.3 Samenvatting van de verrichte werkzaamheden	9
3.4 Conclusies	10
4 BEVINDINGEN	12
4.1 Het proces van totstandkoming van de in de voortgangsrapportage opgenomen niet-financiële informatie	12
4.2 De beheersing en het beheer van het project	12
BIJLAGE: VOORTGANGSRAPPORTAGE 4 ABVM	19

Voorwoord

Aanpak van de onderzoekswerkzaamheden

Om de aanpak en werkwijze van de departementale auditdiensten met betrekking tot de controle- en rapportagetaak voortvloeiend uit de Regeling grote projecten te stroomlijnen en zoveel mogelijk te uniformeren heeft binnen de departementale auditdiensten een herijking van deze aanpak en werkwijze plaatsgevonden. Dit heeft naast een gewijzigde aanpak eveneens geleid tot een gewijzigde rapportage. Deze rapportage wijkt daarom af van de vorige door ons uitgebrachte rapportages.

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 zogenaamde assurance opdracht.

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

- Controle van de verantwoording van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten: leidend tot een accountantsverklaring;
- volledigheid en totstandkomingsproces van de informatie in de voortgangsrapportage 4 en de toereikendheid van de beheersing en het beheer van het project: leidend tot een assurance-rapportage met conclusies (met onderliggende bevindingen).

In hoofdstuk 2 is de accountantsverklaring bij de verantwoording van Anders Betalen voor Mobiliteit inzake de verplichtingen en uitgaven over geheel 2009 opgenomen.

In hoofdstuk 3 zijn conclusies geformuleerd met betrekking tot:

- de kwaliteit en de volledigheid van de financiële en niet-financiële informatie in de voortgangsrapportage 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.

Karakteristiek van het project

Het project ABvM kan worden gekenmerkt als een zeer complex ICT project met veel afhankelijkheden en raakvlakken tussen de verschillende onderdelen die het parallel schakelen van de verschillende activiteiten noodzakelijk maken.

Daarnaast heeft het project te maken met een zeer krappe tijdsplanning die een zeer grote druk op de organisatie legt.

Om de risico's van het project te beperken heeft de organisatie met name gekozen voor toetsing op de realisatie van de producten (die uiteindelijk gezamenlijk het totale systeem vormen) door deskundigen. Ons onderzoek beperkt zich tot een procedurele toetsing op de inzet van deze deskundigen.

1 Inleiding

Opdracht

Het project Anders Betalen voor Mobiliteit (hierna: ABvM) is door de Tweede Kamer der Staten-Generaal op 23 mei 2006 als groot project aangewezen. In het kader van de Regeling grote projecten dient bij voortgangsrapportages periodiek een accountantsrapport gevoegd te worden met een oordeel over:

- de kwaliteit en de volledigheid van in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie.
- het projectbeheer, waaronder begrepen de toereikendheid van de organisatie, de kwaliteit van de opzet van de bestuurlijke informatievoorziening, de kwaliteit van de opzet en werking van de administratieve organisatie en de kwaliteit van de opzet en werking van het systeem van interne controle;

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat in overeenstemming met de Regeling grote projecten.

Beschrijving van het object van onderzoek

Wij hebben de voortgangsrapportage 4 over de verslagperiode 1 juli 2009 tot en met 31 december 2009, die als bijlage bij dit rapport is gevoegd, onderzocht. Deze voortgangsrapportage is opgesteld onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat. Het is onze verantwoordelijkheid onze bevindingen weer te geven en conclusies te formuleren over:

- de kwaliteit en 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 over de periode 1 juli 2009 tot en met 31 december 2009.

2 De over de periode 1 januari 2009 tot en met 31 december 2009 in voortgangsrapportage 3 en 4 verantwoorde verplichtingen, uitgaven en ontvangsten

2.1 Accountantsverklaring

Afgegeven ten behoeve van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Opdracht

Wij hebben de juistheid, volledigheid en comptabele rechtmatigheid van de verplichtingen en uitgaven zoals opgenomen in de voortgangsrapportage 3 en 4 inzake het project ABvM 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 en uitgaven.

Het is onze verantwoordelijkheid een oordeel te geven over de juistheid, volledigheid en comptabele rechtmatigheid van deze verplichtingen en uitgaven.

De beoordeling van de comptabele rechtmatigheid is meegenomen in de reguliere accountantscontrole van het Infrafonds. Een oordeel over de comptabele rechtmatigheid hebben wij derhalve niet meegenomen in de hier afgegeven accountantsverklaring.

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 en volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen verplichtingen en uitgaven. 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 3 en 4 de verplichtingen en uitgaven 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.

Den Haag, 27 april 2010

Directeur Auditdienst van het ministerie van Verkeer en Waterstaat

P. Scholte RA

**Rijksauditdienst
Lid van het managementteam**

Drs. J.M. Meerkerk RE, RA

3 De kwaliteit en volledigheid en de totstandkoming van de in de voortgangsrapportage 4 opgenomen informatie en de toereikendheid van de beheersing en het beheer van het project

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn conclusies geformuleerd met betrekking tot:

- de kwaliteit en de volledigheid van de financiële en niet-financiële informatie in de bijgevoegde voortgangsrapportage in relatie tot de gestelde eisen in de Regeling grote projecten;
- het proces van totstandkoming van de niet-financiële informatie;
- de toereikendheid van 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 toereikendheid van 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.

3.2 Criteria

De kwaliteit en de volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie zijn 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 andere in de voortgangsrapportage opgenomen informatie. Waar nodig dient de niet-financiële informatie te zijn voorzien van een duidelijke bronvermelding.

De toereikendheid van de beheersing en het beheer van het project is beoordeeld aan de hand van het Basismodel Beheersmodel voor Grote Projecten (BBGP) en in het bijzonder aan de hand van het specifiek voor dit project uitgewerkte Beheersmodel ABvM (VenW/DGP-2008/3253). Dit beheersmodel beschrijft onder andere de inrichting van de projectorganisatie en de beheersmaatregelen met betrekking tot de scope, het risicomangement, de planning en de voortgangsbewaking, het budgetbeheer en de toepassing van het instrument auditing

Het beheersmodel voorziet nog niet in beheersmaatregelen met betrekking tot de post onvoorzien onvoorzien in de planning. Dit heeft te maken met het feit dat er nog geen besluit is genomen over de nieuwe planningssystematiek.

3.3 Samenvatting van de verrichte werkzaamheden

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

Ter zake van de kwaliteit en 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.

3.3.2 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.

3.3.3 De toereikendheid van de beheersing en het beheer van het project

Wij hebben de opzet en 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 risicomangement, de planning en de voortgangsbewaking (de planning en controlcyclus), het scopebeheer, het interne besluitvormingsproces, het budgetbeheer, de kwaliteitsborging.

3.4 Conclusies

Op grond van ons onderzoek komen wij tot de volgende conclusies c.q. bevindingen:

3.4.1 De kwaliteit en 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.

Ten aanzien van de kwaliteit van de financiële en niet financiële informatie kwamen uit ons onderzoek de volgende bevindingen naar voren:

1. In paragraaf 2.6 van de VGR wordt ingegaan op de stand van zaken van een aantal fiscale aspecten van het project en de stelselherziening. Hierbij merken wij ten aanzien het in het wetsvoorstel vastgestelde gemiddelde basistarief op dat daarbij rekening is gehouden met 15% gedragseffecten, dit in tegenstelling tot de fiscale nota (Kamerstukken II 2007-08, 31 305, nr. 1) van de Staatssecretaris van Financiën waarin aan de Tweede Kamer is gemeld dat de derving die voor de schatkist optreedt als gevolg van de invoering van de kilometerprijs – minder opbrengsten van de kilometerprijs zelf en accijnzen door een afname van het aantal voertuigkilometers – niet te verdisconteren in de kilometerprijs. Het materiële belang hiervan is echter beperkt (ca 70 miljoen euro op de totale opbrengsten van 8.7 miljard euro) Ten aanzien van de vastgestelde tarieven merken wij op dat daarbij geen rekening is gehouden met een geschatte oninbaarheid van 2,5% van de op te leggen heffingen. Op het model waarmee de tarieven zijn berekend heeft een audit plaatsgevonden, voordat de memorie van toelichting en daarmee het model definitief waren. We hebben niet kunnen vaststellen of de werkhypothesen en gehanteerde formules in het model volledig en juist zijn. Verder is bij de berekening geen rekening gehouden met de onzekerheden ten aanzien van het geraamde aantal voertuigkilometers en de onzekerheden ten aanzien van de samenstelling van het wagenpark.
2. In paragraaf 2.3 wordt ingegaan op de dialoog aanbesteding. Daar is aangegeven dat alle deelnemers middels de verklaring Sanity Check hebben verklaard dat de planning en het programma van eisen geen belemmeringen in zich dragen die hen zou weerhouden van het doen van een rechtmatige bieding (zonder voorbehouden). In onze controle hebben wij aanwijzingen gezien dat deelnemende partijen bezwaren

hebben tegen een aantal financiële en/of juridische bepalingen zoals deze in versie B van het aanbestedingsdossier zijn opgenomen.

3.4.2 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 financiële informatie.

3.4.3 De toereikendheid van de beheersing en het beheer van het project

De opzet van de beheersing en het beheer van ABvM was in de periode 1 juli 2009 tot en met 31 december 2009 in overeenstemming met het door het ministerie vastgestelde beheersmodel, maar voldeed ten aanzien van de werking nog niet geheel aan de daaraan te stellen eisen voor de volgende aspecten: "transparantie van de besluitvorming"; "de monitoring van de risico's"; "de kwaliteit van de plannen als basis voor de sturing van de uitvoering van het project"; "de verantwoording over de uitvoering" en de "naleving van de aanbestedingsleidraad". In de verslagperiode zijn naar aanleiding van eerder uitgevoerde externe audits en DAD-rapportages verdere verbeteringen in het beheer van het project in gang gezet. De positieve effecten daarvan zijn deels al in de verslagperiode waarneembaar, met name met betrekking tot het issue- en wijzigingenbeheer en de voortgangsbewaking ten opzicht van de planning. Een deel van de verbeteringen waaronder met name de kwaliteit van de deelplannen en de monitoring van de beheersmaatregelen in het kader van het risicomanagement zal in het eerste halfjaar van 2010 zijn effect moeten krijgen.

Een nadere toelichting op de hiervoor genoemde aspecten is opgenomen in paragraaf 4.2.

4 Bevindingen

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

We hebben vastgesteld dat de totstandkoming van de voortgangsrapportage op een ordelijke en controleerbare wijze heeft plaatsgevonden (duidelijkheid ten aanzien van de verantwoordelijkheden in het proces, reconstrueerbaarheid van het proces).

Voor de belangrijke onderwerpen in de VGR hebben wij vastgesteld dat deze overeenkomt met de ons in het kader van ons onderzoek beschikbaar gestelde informatie.

4.2 De beheersing en het beheer van het project

Inrichting van de projectorganisatie

In de verslagperiode heeft de organisatie onderzocht hoe de governance van het project kan worden versterkt mede in het licht van de start in de verslagperiode van de aanbesteding en de certificering eind september 2009. De hierna genoemde wijzigingen in de interne organisatie zijn daar een uitvloeisel van. In dit verband zijn aan het eind van de verslagperiode ook een aantal acties gestart, die doorlopen in 2010. Als gevolg van het controversieel verklaren van het dossier ABvM en de afbouw van de projectorganisatie, zijn deze acties voor het belangrijkste deel stopgezet.

Teneinde risico's van de zware ICT component in het project te beheersen zijn ten opzichte van de vorige verslagperiode de volgende maatregelen genomen:

- per 7 september 2009 is een Chief Information Officer (CIO) bij het project in dienst getreden. De CIO geeft leiding aan de stafafdeling Uitvoeringsbeleid. Vanuit deze positie kan hij toezien op de integraliteit van het systeem en zorgen voor een goede afstemming tussen beleid en uitvoering. Daarnaast vervult hij de functie van voorzitter van de Issue Voorbereidingsgroep, die is ingesteld om een snelle en zorgvuldige behandeling van issues en VTW's met name vanuit de dialoog en consultatie te waarborgen
- in september 2009 zijn twee ICT-architecten aangesteld om de ICT-kennis en ervaring in het project te versterken.

Daarnaast is ter versterking van de governance van het project een projectleider ontwikkeling aangesteld. Deze geeft sturing aan de deelprojecten systeemarchitectuur, aanbesteding, ontwikkeling en testen. Zijn taak is ook om de planning en control van de betreffende deelprojecten te versterken.

Voor de uitrol van het systeem is een deelprojectleider Uitrol aangesteld.

In onze rapportage bij VGR-3 hebben wij met betrekking tot de verdeling van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen het publieke en het private domein opgemerkt dat op enkele onderdelen nog nadere uitwerking en verfijning plaatsvond. Volgens de huidige planning moet dit proces in ieder geval zijn afgerond voor het definitieve uitvoeringsbesluit voor het project (DUB).

Besluitvorming

De organisatie is in de verslagperiode gestart met een verbetertraject voor achterstallig onderhoud, herstructurering van het proces van besluitvorming en met name de explicitering daarvan, mede in het kader van de in de verslagperiode gestarte dialoog- en consultatiefase.

De opzet van de besluitvormingsprocedures is in de verslagperiode tot november 2009 onveranderd gebleven. Zoals wij ook in de vorige verslagperiode voor VGR-3 hebben geconcludeerd is deze opzet toereikend. Vanaf november 2009 is de procedure voor Issuemanagement formeel gewijzigd. Ook deze opzet is in principe toereikend. Niettemin is verbetering mogelijk in de opzet die wij vanaf november 2009 hebben aangetroffen, namelijk op de volgende punten:

- wij hebben meerdere deelprocedures voor besluitvorming aangetroffen;
- wij hebben in de organisatie meerdere definities aangetroffen voor issues en VTW's;
- wij hebben geen centraal besluitenregister aangetroffen.

Wij zijn van oordeel dat om risico's in de aansluiting tussen procedures respectievelijk risico's in interpretatie van gehanteerde definities te mitigeren de opzet verbeterd zou kunnen worden door één projectbrede procedure met eenduidige definities te hanteren. Daarnaast bevelen wij een centraal besluitenregister aan.

Ten aanzien van de werking van de procedures in de verslagperiode tót november 2009 sluiten wij aan bij onze bevindingen uit VGR-3, aangezien wij ten opzichte van die periode geen wezenlijke veranderingen hebben aangetroffen.

In de verslagperiode vanaf november 2009 is de nieuwe procedure in werking getreden en als onderdeel daarvan ook de Issue Voorbereidings Groep (IVG), met als doel om besluitvorming voor het MT voor te bereiden, ook met het oog op de dialoog en consultatie. Wij hebben geconstateerd dat dit op onderdelen tot verbetering heeft geleid. Met name is er vanaf de instelling van de IVG een meer gestructureerde aandacht geweest voor de afhandeling van issues richting MT en richting projectorganisatie middels wekelijkse vergaderingen en overzichten.

Niettemin concluderen wij dat de werking van de besluitvormingsprocedures nog ontoereikend is voor de fase waarin het project zich bevindt. De belangrijkste aandachtspunten zijn in dat kader:

Vastlegging en traceerbaarheid van besluitvorming

In de verslagperiode zijn naar schatting enkele honderden (potentiële) issues naar voren gekomen, onder andere uit de dialoog en consultatie en uit de nadere uitwerking van de systeemarchitectuur en het programma van eisen.

Voor de vastlegging van deze issues hebben wij geen centrale registratie aangetroffen. Binnen de (verschillende delen van de) projectorganisatie wordt gebruik gemaakt van verschillende overzichten en systemen, welke wij niet volledig op elkaar aan hebben kunnen sluiten.

Daarnaast is de vastlegging van besluitvorming voor verbetering vatbaar. Wij hebben op onderdelen niet kunnen traceren of besluitvorming heeft plaats gevonden en zo ja, wanneer, door wie en op basis van welke argumenten.

In overeenstemming met onze bevindingen voor VGR-3 zijn wij derhalve van oordeel dat in de huidige werking van de besluitvormingsprocedure een risico besloten ligt dat issues niet of niet tijdig bij het management beschikbaar zijn, terwijl hier gelet op de aard van de issues wel degelijk aanleiding kan zijn.

Tot slot zijn, zoals ook door de projectorganisatie geconstateerd, het ontbreken van een eenduidig overzicht van de stand van zaken van issues en VTW's en een duidelijke terugkoppeling over besluiten uit het MT richting projectorganisatie nog aandachtspunten.

Risicomanagement

Ook in de verslagperiode is door de organisatie veel aandacht besteed aan het identificeren van risico's, het bepalen van de mogelijke gevolgen daarvan en het benoemen van beheersmaatregelen. Zoals we ook in ons rapport bij VGR-3 al hebben opgemerkt is het om tot geschikte beheersingsmaatregelen te komen van belang dat risico's eenduidig en concreet worden geformuleerd en uitgewerkt. Voor de juiste toepassing van beheersingsmaatregelen binnen het project is het ook van groot belang dat deze beheersingsmaatregelen concreet worden geformuleerd en uitgewerkt. De tijdens de vorige verslagperiode in gang gezette verbeterslag is in de verslagperiode voortgezet. Dit is een continu proces.

De informatievoorziening over de uitvoering van de beheersingsmaatregelen verdient, zoals we ook in ons rapport bij VGR-3 al hebben gemeld, nog aandacht. Het vastgestelde format van de verschillende binnen het project gehanteerde voortgangsrapportages voorziet hier wel in opzet in. De feitelijke invulling daarvan voldoet nog niet geheel aan de daaraan te stellen eisen. Aan het eind van de verslagperiode is ook de informatievoorziening met betrekking tot de risico's aan het managementteam verscherpt door het aanbrengen van meer focus daarin door middel van week- en maandelijsten.

Volgens mededeling van de projectorganisatie vindt er een periodieke afstemming plaats tussen de twee risicodatabases¹, die binnen de projectorganisatie worden gebruikt. De aantoonbaarheid daarvan blijft een punt van verbetering.

Planning en de voortgangsbewaking.

In ons rapport bij VGR-3 hebben wij aangegeven dat de planning- en voortgangsbewaking nog niet geheel aan de daaraan te stellen eisen voldeed en op onderdelen verbetering behoefde. In de verslagperiode zijn er verbeteringen doorgevoerd met name in de rapportagesfeer, maar nog in onvoldoende mate in de plansfeer.

In de verslagperiode heeft in dit kader het volgende plaatsgevonden.

Het bijgestelde projectplan en faseplan "voorbereiding uitvoering" is vastgesteld door het MT ABvM en is daarmee richtinggevend geworden voor de sturing en beheersing van het project.

Er is in de verslagperiode een eerste en een aangepaste concept versie projectplan uitrol beschikbaar gekomen. In tegenstelling tot het nieuwe deelprojectplan testen, voldoet het projectplan uitrol nog niet geheel aan de te stellen eisen.

Na de verslagperiode, medio januari 2010 is er een aangepast concept deelprojectplan testen beschikbaar gekomen. Dit concept deelprojectplan voldoet in belangrijke mate aan de gestelde eisen.

De voorgenomen aanpassing van de overige deelprojectplannen waarmee de door ons tijdens onze controle van VGR-3 geconstateerde tekortkomingen zouden worden hersteld, heeft niet plaatsgevonden omdat de nog resterende looptijd van de deelplannen daarvoor te kort was. Daarmee waren de beschikbare deelprojectplannen in de verslagperiode nog een onvoldoende basis voor de sturing en beheersing op het niveau van de deelprojecten. Deze tekortkoming is deels ondervangen door de netwerkplanningen op deelprojectniveau en de vanaf kwartaal vier in de kwartaalrapportages opgenomen prognoses van de voorgenomen werkzaamheden cq. op te leveren producten.

In de verslagperiode is ook het rapportageformat voor de kwartaalrapportages aangepast zodat er een concreter inzicht kan worden geboden in de voortgang van de geplande activiteiten en in de prognose van de en de in de komende periode uit te voeren activiteiten, de op te leveren producten, de stand van de beheersmaatregelen en van de issues. Bij de kwartaalrapportages over het vierde kwartaal is dit format toegepast. De uitwerking van de kwartaalrapportages door de deelprojecten en de clusters biedt nog niet in alle gevallen het met het format beoogde en benodigde inzicht in de stand van de geplande werkzaamheden en in de prognose voor het komende kwartaal.

¹ Een centrale database waarin alle belangrijke risico's moeten worden vastgelegd en een database (FMECA) bij het deelproject Systeemarchitectuur waarin de technische risico's worden vastgelegd.

Daarnaast is aan het eind van de verslagperiode is ook de informatievoorziening met betrekking tot de issues en risico's, de voortgang ten opzichte van de planning aan het managementteam verscherpt door het aanbrengen van meer focus daarin (door de introductie van week- en maandlijsten en een wekelijks overzicht van de netwerkplanning op hoofdlijnen).

Ten aanzien van onze opmerking in ons rapport bij VGR-3 met betrekking tot het configuratiemanagement, dat van groot belang is voor een adequate beheersing van dialoog/consultatiefase, merken wij op dat er in de verslagperiode een eerste aanzet is gemaakt voor een organisatiebreed configuratiemanagement. Het issue- en wijzigingenmanagement dat onderdeel uitmaakt van het configuratiemanagement is in verband met de start van de dialoog in het kader van de aanbesteding en de consultatie in het kader van het certificeringsproces aangepast en voldoet in opzet aan de daaraan te stellen eisen. Voor de werking wordt verwezen naar onze opmerkingen opgenomen onder de paragraaf besluitvormingsproces.

De projectorganisatie heeft in het laatste kwartaal van 2009 verbeteringen in gang gezet bij de tweewekelijkse voortgangsmeldingen vanuit de deelprojecten. De toepassing hiervan door alle deelprojecten moet nog plaatsvinden. Zowel deze als de hiervoor genoemde verbeteracties moeten uiteindelijk leiden tot een beter inzicht in zowel de planning en de voortgang en daarmee bijdragen aan een betere beheersing.

Op grond van het voorgaande zijn wij van mening dat het plannings- en voortgangsbewakingsproces wel verbeterd is tijdens de verslagperiode, maar op onderdelen nog niet geheel aan de daaraan te stellen eisen voldoet.

Budgetbeheer

Een belangrijk onderdeel van het budgetbeheer is het opstellen en bijstellen van kostenramingen. In de verslagperiode is evenals in de vorige verslagperiode de kostenraming op onderdelen weer meer gespecificeerd in het kostencalculatiesysteem. Dit heeft er toe geleid dat de transparantie van de raming is vergroot.

Ten aanzien van het proces van totstandkoming van de kostenramingen merken wij op dat nog steeds wordt gewerkt aan de nadere uitwerking en verfijning van de raming. Dit is inherent aan de fase waarin het project verkeert. In de tijd kan dit nog leiden tot aanzienlijke mutaties in de raming met name naar aanleiding van nieuwe besluitvorming ten aanzien van "end to end"; "portabiliteit" en "EETS". Verder kunnen er nog wijzigingen optreden als gevolg van:

- nadere onderbouwingen van kosteninschattingen;
- de verdere modeltechnische validatie van kostencalculatiesysteem naar aanleiding van nieuwe inzichten.

In de verslagperiode zijn geen grote wijzigingen in de kostenramingen opgetreden. In 4.4.1 van de voortgangsrapportage is de verschillenanalyse opgenomen ten opzichte van VGR-3. Voor de belangrijkste wijzigingen hebben wij de herleidbaarheid vanuit het kostencalculatiesysteem vastgesteld.

Verder is in het kostencalculatiesysteem nu ook de relatie gelegd tussen de perceelsramingen en de bijbehorende kostenposten.

Kwaliteitsborging

Een belangrijk onderdeel van de informatievoorziening over het functioneren van de processen binnen de projectorganisatie betreft de informatie uit het kwaliteitsborgingsysteem. Een belangrijk onderdeel van het kwaliteitsborgingsysteem zijn de audits die worden uitgevoerd in de vorm van de externe reviews in opdracht van het management. De audits bestaan veelal uit het toetsen van eindproducten van processen. In ons rapport bij VGR-3 hebben wij opgemerkt dat de kwaliteitsborging aan kracht zou kunnen winnen indien meer accent zou worden gelegd op de processen zelf. Dit heeft het management ook onderkend. Uit de planning blijkt echter nog niet of daarvoor ook specifiek tijd is gereserveerd.

Een ander onderdeel van het kwaliteitsborgingsysteem is de collegiale review op opgeleverde producten en de management review daarop. Dit betreffen eveneens toetsen aan de achterkant van het proces. Zoals we in ons rapport bij VGR-3 al hebben opgemerkt behoefde de interne kwaliteitsverbetering in de verslagperiode nog verbetering.

De bewaking van de afwikkeling/aanbevelingen vanuit de externe audits worden gemonitord met behulp van een overzicht waarin de aanbevelingen/acties naar aanleiding van die externe reviews zijn opgenomen. Zoals we al in ons rapport bij VGR-3 hebben opgemerkt heeft een extern bureau in opdracht van de organisatie een toets uitgevoerd op de opvolging van de aanbevelingen conform de managementreactie van het project ABvM. Het betreffende bureau heeft geconcludeerd dat de opvolging van de eerdere aanbevelingen afdoende is om de aanbestedingsdialoog te kunnen starten en dat de aanbevelingen in het algemeen traceerbaar zijn opgevolgd. Tevens heeft het bureau geconcludeerd dat enkele aanbevelingen nog niet volledig zijn opgevolgd maar waar wel aan wordt gewerkt en dat die geen belemmering vormen voor de in de verslagperiode gestarte aanbestedingsdialoog.

Ten aanzien van de tussentijdse monitoring van de opvolging van de uit de externe reviews voortkomende acties en aanbevelingen merken wij op dat het projectbureau nu wel in voldoende mate vaststelt of de gereed gemelde acties/aanbevelingen ook daadwerkelijk zijn uitgevoerd cq zijn opgevolgd.

Voor de borging van de kwaliteit van het aanbestedingsproces is door de gedelegeerd opdrachtgever van het project een onafhankelijke Tenderboard ingesteld bestaande uit drie externe deskundigen. Deze board adviseert gevraagd en ongevraagd. De Tenderboard maakt daarvoor ook gebruik van de Landsadvocaat. Hiermee is de kwaliteitsborging rondom het aanbestedingsproces belegd. Ten aanzien van het aanbestedingsproces hebben wij vastgesteld dat de aanbestedingsleidraad die ten behoeve van de aanbesteding is opgesteld en vastgesteld niet geheel is gevolgd. Daardoor loopt de organisatie risico's.

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

Den Haag, 27 april 2010

Directeur Auditdienst van het ministerie van Verkeer en Waterstaat

P. Scholte RA

Rijksauditedienst
Lid van het managementteam

J.M. drs. Meerkerk RE, RA

Bijlage: Voortgangsrapportage 4 ABvM