



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Tussentijds beeld:

Validatie rapport PI Veenhuizen - Businesscase 2014

Colofon

Titel	Tussentijds beeld: Validatie rapport PI Veenhuizen – Businesscase 2014
Uitgebracht aan	De Dienst Justitiële Inrichtingen Hoofddirecteur Dhr. drs. P. Hennephof <i>en</i> Het Rijksvastgoedbedrijf Directeur Generaal Dhr. Prof. dr. J.J.M. Uijlenbroek
Datum	26 augustus 2015
Kenmerk	ADR/2015/1160

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

1	Samenvatting	4
2	Inleiding	5
2.1	Aanleiding	5
2.2	Leeswijzer rapport	5
3	Bevinding: de scenario's zijn generiek, grofmazig en geven geen inzicht in de verwachte kosten	6
3.1	De scenario's zijn generiek en niet situationeel onderscheidend: "een appel is een appel"	6
3.2	De financiële doorrekening van de scenario's is grofmazig	6
3.3	De scenario's geven geen nauwkeurig inzicht in de verwachte kosten	7
4	Bevinding: er is onvoldoende draagvlak voor de Businesscase	8
4.1	Er heeft onvoldoende sturing op het proces plaatsgevonden	8
4.2	De weging van de verschillende belangen is onduidelijk	8
4.3	De projectgroep staat niet eensgezind achter de Businesscase	9
5	Vervolg: gefaseerd invulling aan assurance opdracht	10
6	Ondertekening	11
	Bijlage 1: doel en aanpak opdracht	12
	Doelstelling	12
	Scope van het onderzoek	12
	Aanpak en werkzaamheden	12
	Rapportage en verspreidingskring	14

1 Samenvatting

Het rapport PI Veenhuizen – Businesscase 2014 geeft in hoofdstuk 5 een financiële doorrekening van drie onderzochte scenario's: 1) het bouwen van een nieuwe inrichting, 2) het transformeren van de twee bestaande locaties, en 3) het transformeren van één locatie¹ (verder: de Businesscase). U heeft ons gevraagd (ADR/2015/434) de plausibiliteit van deze doorrekeningen te valideren en u een schriftelijk assurance rapport met beperkte mate van zekerheid te verstrekken.

Op 20 juli zijn onze eerste bevindingen met u besproken. Op uw verzoek hebben wij deze bevindingen opgenomen in deze rapportage. U heeft aangegeven dat de bevindingen aanleiding geven om de businesscase te verbeteren, alvorens wij de assurance opdracht verder uit zullen voeren. In de tussentijd zullen wij gefaseerd invulling geven aan onze opdracht door bij belangrijke mijlpalen tussenliggende producten te beoordelen en op die manier vast te stellen dat de geconstateerde belemmeringen voor het geven van assurance op het eindproduct worden weggenomen.

1 Hierbij wordt voor ieder scenario een tweetal varianten is onderzocht: variant a) 240 EPC en 120 MPV, en variant b) 120 EPC en 180 MPC.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding

Het rapport PI Veenhuizen – Businesscase 2014² geeft in hoofdstuk 5 een financiële doorrekening van drie onderzochte scenario's: 1) het bouwen van een nieuwe inrichting, 2) het transformeren van de twee bestaande locaties, en 3) het transformeren van één locatie³ (verder: de Businesscase).

Op 11 maart 2015 heeft u ons gevraagd (ADR/2015/434) de plausibiliteit van deze doorrekeningen te valideren en u een schriftelijk assurance rapport met beperkte mate van zekerheid te verstrekken.

In deze rapportage geven wij een tussentijds beeld gebaseerd op onze werkzaamheden in de periode maart tot en met mei. Dit beeld is reeds op 20 juli met u besproken en op uw verzoek uitgewerkt in een schriftelijk rapport van bevindingen. Volledigheidshalve benadrukken wij dat dit tussenproduct dus niet het gevraagde assurance rapport is.

2.2 Leeswijzer rapport

In hoofdstuk 1 geven wij een beknopte samenvatting van deze rapportage waarna de bevindingen in meer detail worden uitgewerkt in hoofdstuk 3 en 4. Hierna schetsen wij in hoofdstuk 5 het vervolg van ons onderzoek conform de op 20 juli gemaakte afspraken. Tenslotte treft u ter informatie in bijlage 1 de belangrijkste onderdelen uit ons plan van aanpak (ADR/2015/434).

² Het betreft specifieke de penitentiaire inrichtingen Esserheem en Norgerhaven, beide onderdeel van Veenhuizen.

³ Hierbij wordt voor ieder scenario een tweetal varianten is onderzocht: variant a) 240 EPC en 120 MPV, en variant b) 120 EPC en 180 MPC.

3 Bevinding: de scenario's zijn generiek, grofmazig en geven geen inzicht in de verwachte kosten

Er zijn een aantal vereisten die normaliter van toepassing zijn bij het opstellen van een businesscase. Alhoewel de Businesscase aan een groot aantal van deze vereisten voldoet, stellen wij vast dat enkele uitgangspunten niet in lijn zijn met deze vereisten. We noemen de belangrijkste.

3.1 De scenario's zijn generiek en niet situationeel onderscheidend: "een appel is een appel"

In de Businesscase worden drie verschillende scenario's uitgewerkt. Gezien het (politieke) besluit om over te gaan tot nieuwbouw of transformatie⁴ is terecht geen nuloptie – voortzetten huidige situatie – uitgewerkt. De uitkomsten van de financiële doorrekening van de drie scenario's onderscheiden zich nauwelijks van elkaar. Dit komt door de binnen het project gehanteerde, maar niet formeel door de opdrachtgever bekrachtigde, uitgangspunten. Men hanteert bijvoorbeeld één programma van eisen voor alle scenario's. Dit programma van eisen is gebaseerd op nieuwbouw met (nagenoeg) 100% MPC op één locatie en sluit daarmee onvoldoende aan op de scenario's waarin sprake is van transformatie.

De projectgroep heeft aangegeven te streven naar vergelijkbaarheid om te voorkomen dat "appels met peren vergeleken worden". Wij constateren dat een businesscase juist wel duidelijke keuzeopties moet onderscheiden en dat men op dit moment "appels met appels" vergelijkt.

3.2 De financiële doorrekening van de scenario's is grofmazig

De financiële doorrekening van de scenario's is op hoofdlijnen geformuleerd en geeft daarmee een grove uitwerking van de scenario's. Hierdoor ontbreekt de differentiatie naar scenario's voor de onderscheiden kostensoorten. Door te werken met één programma van eisen (zie 3.1) rekent men bijvoorbeeld in ieder scenario met hetzelfde aantal m². In scenario 2 blijven echter beide locaties bestaan, maar men heeft slechts generieke ruimten - zoals de entree - voor één locatie voorzien. Ondanks de inherente onzekerheid in dit stadium van de besluitvorming vraagt een businesscase om een meer gedetailleerde en scenariospecifieke uitwerking. De projectgroep heeft steeds aangegeven dat dit op een later moment middels een ambitiesdocument wordt ingevuld. De huidige grove benadering staat echter op gespannen voet met de gevraagde assurance.

⁴ Masterplan DJI 2013 – 2018 d.d. 19 juni 2013

3.3 De scenario's geven geen nauwkeurig inzicht in de verwachte kosten

Door het streven naar vergelijkbaarheid en de op hoofdlijnen uitgewerkte financiële doorrekeningen geeft de Businesscase geen nauwkeurig en realistisch inzicht in de verwachte kosten per scenario. Betrokkenen geven aan dat "het in ieder geval niet meer gaat kosten", maar onduidelijk blijft hoe hoog of hoe waarschijnlijk de kosten per scenario's zullen zijn. Zo gaat men in de Businesscase voor enkele onderdelen van het complex uit van sloop terwijl de DJI in de interviews aangeeft dat deze onderdelen nog voldoen. Het RVB daarentegen stelt dat deze capaciteit niet meer benodigd is of niet langer voldoet aan de gestelde eisen. Een voorbeeld hiervan is het arbeidsgebouw waarvan de noodzaak tot sloop niet voor alle partijen vaststaat en er daardoor mogelijk minder kosten gemaakt hoeven te worden.

4 Bevinding: er is onvoldoende draagvlak voor de Businesscase

De besluitvorming over de Businesscase vindt plaats met verschillende organisaties – met elk hun eigen belang – en kent een politieke dimensie. De Businesscase is een belangrijk instrument in deze besluitvorming. Het is daarom van belang dat het proces van totstandkoming voldoende robuust is om tot een breed gedragen consensus over de uitkomst van de Businesscase te komen. Uit het onderzoek blijkt dat dit niet het geval is. We zullen dat hieronder toelichten.

4.1 Er heeft onvoldoende sturing op het proces plaatsgevonden

Alhoewel de DJI opdrachtgever is voor de Businesscase is zij - mede gezien de toegenomen complexiteit - gaandeweg de regie over het proces kwijtgeraakt. Het RVB en het atelier Rijksbouwmeester zijn juist meer op de inhoud gaan sturen terwijl aanvankelijk een faciliterende rol was voorzien. Mede hierdoor geeft de meerderheid van de betrokkenen binnen DJI aan dat het voorliggende eindproduct onvoldoende aan de verwachtingen voldoet en dat de gewenste zakelijke afweging op basis van voor- en nadelen per scenario niet gemaakt kan worden.

Daarnaast is de directeur GW als eigenlijke opdrachtgever op essentiële momenten onvoldoende betrokken; zoals bij het besluit om het RVB te betrekken en bij het formaliseren van de uitgangspunten. De discussie binnen de DJI of dergelijke opdrachten onder verantwoordelijkheid moeten vallen van de directeur GW (lijn) of onder de directeur FHI (staf), is hier mede debet aan. Het is daarom de vraag wie er in de praktijk als opdrachtgever voor de Businesscase heeft gefungeerd.

4.2 De weging van de verschillende belangen is onduidelijk

De DJI is met name geïnteresseerd in de financiële doorrekening van de Businesscase: welk scenario is het meest voordelig. Het RVB kijkt - vanuit haar positie als vastgoedbedrijf voor het Rijk – meer vanuit een rijksbreed perspectief naar de scenario's, waarbij ook aspecten als behoud van cultureel erfgoed, werkgelegenheid en het voorkomen van leegstand meegewogen worden. Daarnaast is er de invloed vanuit de PI zelf, die aspecten als kwaliteit van detentie naar voren heeft gebracht. Bij de start van de uitwerking van de Businesscase is niet afgesproken met welke aspecten rekening moest worden gehouden. Ook ontbreekt een besluit over het relatieve belang (de weging) van de verschillende aspecten ten opzichte van elkaar. Dit heeft tot veel discussie

geleid in de projectgroep en heeft het maken van een objectieve keuze bemoeilijkt.

4.3 De projectgroep staat niet eensgezind achter de Businesscase

De projectgroep heeft gezamenlijk de Businesscase opgeleverd, maar uit onze werkzaamheden is gebleken dat niet de volledige projectgroep achter de Businesscase staat. Uit interviews met betrokkenen blijkt dat bij het RVB twijfels bestaan over de door DJI ingebrachte cijfers – en vice versa. Voorbeelden zijn het programma van eisen, de bouwkosten per m² en de noodzaak tot sloop van het nieuwe cellencomplex en het arbeidsgebouw. Het feit dat deze twijfels nog bestaan nadat de Businesscase aan ons is voorgelegd, zegt wat ons betreft veel over het gebrek aan consensus, alsook het gemis aan kritisch vermogen binnen de projectgroep om elkaar positief kritisch te bevragen en zo vertrouwen te ontwikkelen in elkaars cijfers.

5 Vervolg: gefaseerd invulling aan assurance opdracht

Op 20 juli zijn onze eerste bevindingen met u besproken. Op uw verzoek hebben wij deze bevindingen opgenomen in deze rapportage. U heeft aangegeven dat de bevindingen aanleiding geven om de businesscase te verbeteren, alvorens wij de assurance opdracht verder uit zullen voeren. In de tussentijd zullen wij gefaseerd invulling geven aan onze opdracht door bij belangrijke mijlpalen tussenliggende producten te beoordelen en op die manier vast te stellen dat de geconstateerde belemmeringen voor het geven van assurance op het eindproduct worden weggenomen.

Afgesproken is dat de DJI het initiatief zal nemen om in samenspraak met het RVB een ambitiedocument op te stellen met daarbij de criteria (en weging) waarop de scenario's beoordeeld zullen worden. Deze belangrijke mijlpalen zullen door ons beoordeeld worden alvorens medio oktober aan de Hoofddirecteur DJI en de Directeur Generaal RVB ter besluitvorming te worden voorgelegd. Hiermee - tezamen met de drie onderscheiden scenario's - ligt er een stevig fundament om te komen tot de gewenste aanpassingen van de businesscase.

Beide opdrachtgevers spreken de verwachting uit om eind 2015 definitieve besluitvorming over de businesscase te laten plaatsvinden.

6 Ondertekening

Den Haag, 26 augustus 2015

Dhr. T.W.M. van den Berg MScBA RO EMIA
Auditmanager

Bijlage 1: doel en aanpak opdracht

Doelstelling

Deze opdracht wordt uitgevoerd in gezamenlijke opdracht van de DJI en het RVB. Opdrachtgevers zijn de Hoofddirecteur DJI dhr. drs. P. Hennephof en de Directeur Generaal Rijksvastgoedbedrijf dhr. prof. dr. J.J.M. Uijlenbroek.

De voorliggende businesscase geeft op basis van de netto contante waarde (NCW) systematiek en gehanteerde uitgangspunten, een financiële vergelijking tussen drie onderzochte scenario's⁵. De doelstelling van deze opdracht is:

"...het valideren van het rapport PI Veenhuizen – Businesscase 2014 (specifiek: de plausibiliteit van (de financiële onderbouwingen van) de onderzochte scenario's) teneinde het bestuurlijke besluitvormingstraject te ondersteunen".

Scope van het onderzoek

Onze werkzaamheden richten zich uitsluitend op het hoofdstuk "Financiële doorrekening" van het rapport PI Veenhuizen – Businesscase 2014 en daarin specifiek op:

- de NCW systematiek en de daarbij gehanteerde parameters;
- de gebruikte kostensoorten⁶;
- de parameters, uitgangspunten, kengetallen en aannames zoals gehanteerd in de onderbouwing van de onderzochte scenario's.

Dat betekent dat de overige onderdelen van het rapport PI Veenhuizen – Businesscase 2014, evenals de kwaliteit van de detentie, buiten de reikwijdte van dit onderzoek vallen.

Aanpak en werkzaamheden

Deze opdracht wordt uitgevoerd in overeenstemming met de beroepsregels en standaarden van het Instituut van Internal Auditors en betreft een onderzoek naar toekomstgerichte financiële informatie⁷.

⁵ Om tot het advies te komen zijn drie scenario's onderzocht: 1) het bouwen van een nieuwe inrichting, 2) het transformeren van de twee bestaande locaties, en 3) het transformeren van één locatie. Waarbij voor ieder scenario een tweetal varianten is onderzocht: c) 240 EPC en 120 MPC, en b) 120 EPC en 180 MPC.

⁶ De in de businesscase gehanteerde kostensoorten zijn naast de bouw- en investeringskosten ook gebruiksvergoeding (huur), frictiekosten, geplande onderhoudskosten, materiële kosten, personeelskosten, afboekwaarde, leegstandskosten en sloopkosten.

⁷ Toekomstgerichte financiële informatie heeft betrekking op gebeurtenissen en acties die zich nog niet hebben voorgedaan en zich wellicht ook nooit zullen voordoen. Hoewel er wel gegevens aanwezig kunnen zijn ter onderbouwing van de parameters, uitgangspunten, kengetallen en aannames, waarop de toekomstgerichte financiële informatie is gebaseerd, zijn dergelijke gegevens in het algemeen eveneens toekomstgericht en derhalve speculatief van aard in tegenstelling tot de gegevens die normaliter beschikbaar zijn voor de

Wij zullen onze werkzaamheden starten met een gevoeligheidsanalyse waarbij wij de relevante aspecten (parameters, uitgangspunten, kengetallen en aannames) uit het hoofdstuk "Financiële doorrekening" identificeren. Daarbij zullen we tevens per aspect nagaan wat de impact van variaties - in de gekozen waarde - zijn op de NCW berekening van het betreffende scenario. Deze gevoeligheidsanalyse wordt afgestemd met onze aanspreekpunten en onze contactpersonen, en geeft - afhankelijk van de impact van variaties van het aspect op de NCW berekening - richting aan de noodzakelijke inspanning⁸; en daarmee aan een effectieve en efficiënte inzet van de beschikbare capaciteit. De afstemming van deze gevoeligheidsanalyse zal tevens gebruikt worden om de weging en tolerantie per aspect overeen te komen en vormt daarmee de grondslag voor het te hanteren referentiekader in het onderzoek.

Daarnaast doen wij onderzoek naar het proces van totstandkoming van het rapport PI Veenhuizen – Businesscase 2014. Daarbij zullen wij de bekwaamheid van zowel het RVB als de DJI in het opstellen van toekomstgerichte informatie nagaan door onder andere te beoordelen in hoeverre de juiste expertise betrokken is, er een adequaat stelsel van interne beheersmaatregelen aanwezig is en de opgeleverde informatie vrij is van beïnvloeding door subjectieve factoren.

Overeenkomstig de doelstelling van dit onderzoek geven wij middels documentstudie, interviews met medewerkers van de DJI en het RVB die betrokken zijn geweest bij het opstellen van het rapport PI Veenhuizen – Businesscase 2014, en indien nodig gesprekken met experts op het gebied van vastgoed antwoord op een drietal onderzoeksvragen.

1. Is de toepassing van de NCW systematiek juist en zijn de daarin gehanteerde parameters plausibel?

Wij zullen nagaan of de NCW berekening juist is uitgevoerd en of het plausibel is de gekozen systematiek te hanteren. Daarnaast zullen wij voor de gehanteerde a) beschouwingsperiode, b) disconteringsvoet (rente) en c) indexering onderzoeken of de gekozen parameter – gegeven de beschikbare feiten en omstandigheden – aannemelijk, aanvaardbaar of steekhoudend is.

2. Zijn de gehanteerde kostensoorten plausibel?

controle van retrospectief gerichte financiële informatie. Wij zijn daarom ook niet in staat een oordeel uit te spreken of de uitkomsten zoals weergegeven in de toekomstgerichte financiële informatie daadwerkelijk behaald zullen worden.

⁸ Als variatie in een aspect grote impact heeft op de NCW berekening zal de omvang van de te verrichten werkzaamheden groter zijn dan wanneer er sprake is van een kleine impact (bij eenzelfde variatie).

Wij zullen nagaan of het – gegeven de beschikbare feiten en omstandigheden – aannemelijk, aanvaardbaar of steekhoudend is om de gehanteerde kostensoorten op te nemen in de businesscase of dat er niet gehanteerde kostensoorten wel opgenomen zouden moeten worden.

3. Zijn de parameters, uitgangspunten, kengetallen en aannames zoals gehanteerd in de onderbouwing van de uitgewerkte scenario's plausibel?

Wij zullen nagaan of de parameters, uitgangspunten, kengetallen en aannames zoals gehanteerd in de berekening van de verschillende kostensoorten ter onderbouwing van de uitgewerkte scenario's – gegeven de beschikbare feiten en omstandigheden – aannemelijk, aanvaardbaar of steekhoudend zijn. Daarbij kijken we met name of de parameters, kengetallen en aannames voldoende onderbouwd en toegelicht zijn, en daarbij zoveel mogelijk gebaseerd op (onafhankelijke en betrouwbare) bronnen, (openbare) statistieken en gegevens van vergelijkbare projecten. Indien de onderbouwing en toelichting ontbreken en/of niet plausibel geacht worden moet hiervoor een duidelijke verklaring zijn.

Tevens zullen wij de interne consistentie van de informatie beoordelen. Hieronder wordt verstaan het vaststellen dat de voorgenomen acties van het RVB en de DJI op elkaar aansluiten en dat de berekening van bedragen waarbij dezelfde gegevens worden gehanteerd op een consistente wijze is geschied. Ook zullen we nagaan dat de door ons beoordeelde gegevens in het hoofdstuk "Financiële doorrekening" op een juiste wijze zijn overgenomen en toegelicht in de overige hoofdstukken.

Rapportage en verspreidingskring

De resultaten van deze opdracht worden opgenomen in een schriftelijk assurance rapport met een beperkte mate van zekerheid. Dat betekent dat wij per onderzoeksvraag een negatief geformuleerd oordeel⁹ af zullen geven en dat dit een goedkeurend oordeel, een oordeel met beperking¹⁰, een oordeelonthouding¹¹ of een afkeurend oordeel¹² zal zijn.

De rapportage wordt uitgebracht aan beide opdrachtgevers; de Hoofddirecteur DJI dhr. drs. P. Hennephof en de Directeur Generaal Rijksvastgoedbedrijf dhr. dr. J.J.M. Uijlenbroek. Verspreiding van de rapportage buiten de DJI en het RVB is

⁹ Gegeven de aard van de gegevens die beschikbaar zijn, bij de beoordeling van de parameters, uitgangspunten, kengetallen en aannames waarop de toekomstgerichte financiële informatie is gebaseerd, is het ongebruikelijk dat er zodanige zekerheid verkregen wordt dat een positief geformuleerd oordeel kan worden verstrekt. Dientengevolge wordt er assurance verstrekt met een beperkte mate van zekerheid.

¹⁰ Indien wij van mening zijn dat de presentatie en toelichting van de toekomstgerichte financiële informatie (op onderdelen) niet toereikend zijn zal een rapport met daarin een oordeel met beperking worden afgegeven.

¹¹ Indien wij van mening zijn dat het onderzoek wordt beïnvloed door omstandigheden die het uitvoeren van één of meer door ons noodzakelijk geachte procedures onmogelijk maken zal een rapport met een oordeelonthouding worden afgegeven. Daarbij vermelden wij tevens omtrent welke aangelegenheid onzekerheid bestaat en welke oorzaken en/of omstandigheden hiertoe hebben geleid.

¹² Indien wij van mening zijn dat één of meer belangrijke veronderstellingen geen redelijke basis vormen voor de toekomstgerichte financiële informatie omdat deze niet plausibel zijn zal een rapport met een afkeurend oordeel worden afgegeven.

primair de verantwoordelijkheid van de opdrachtgevers, maar zal in overleg met de Auditdienst Rijk plaatsvinden. Een lezer die onbekend is met deze opdrachtbevestiging of de context waarin het onderzoek heeft plaatsgevonden kan immers op basis van (alleen) de rapportage tot een onjuiste conclusie komen.

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