



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Rapport van feitelijke bevindingen bij geactualiseerde Basisrapportage RRAAM

Uitgebracht ten behoeve van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Datum 4 december 2014

Rapportnr. ADR/2014/1565

Colofon

Titel	Rapport van feitelijke bevindingen bij geactualiseerde Basisrapportage RRAAM
Uitgegeven door	Auditdienst Rijk Ministerie van Financiën
Inlichtingen	Auditdienst Rijk T 070-342 77 00

Inhoud

1	Inleiding—7
1.1	Aanleiding—7
1.2	Context—10
1.3	Accountantsonderzoek—12
2	Feitelijke bevindingen—13
2.1	Inleiding—13
2.2	De volledigheid van de in de geactualiseerde Basisrapportage opgenomen informatie—13
2.3	Het projectbeheer—15

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het project Rijk-regioprogramma Amsterdam-Almere-Markermeer (RRAAM) valt onder de Regeling grote projecten (Regeling) zoals die op 22 juni 2006 door de Tweede Kamer is vastgesteld. Bij dit project zijn meerdere departementen, Rijksdiensten en decentrale overheden betrokken. Wij noemen in deze IenM, EZ, BZK, RVOB, de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland en de gemeente Almere.

Op 13 november 2013 is een Bestuursovereenkomst RRAAM ondertekend. Hierin is vermeld dat de Minister van IenM optreedt als regievoerend minister namens het Rijk en dat de wethouder van Almere optreedt als regievoerend bestuurder namens de betrokken regionale partijen.

Op 18 februari 2010 heeft de Tweede Kamer, op voorstel van de Vaste Commissie voor V&W, besloten het project RRAAM aan te wijzen als groot project in de zin van de Regeling. Op 17 mei 2010 is de Uitgangspuntennotitie aangeboden aan de Minister van V&W. Op 21 september 2010 is de kabinetsreactie op de Uitgangspuntennotitie verschenen en op 1 april 2011 is de Basisrapportage RRAAM opgeleverd. Vervolgens zijn er zes voortgangsrapportages over RRAAM verschenen.

Op 2 oktober 2013 heeft de Commissie IenM in de procedurevergadering besloten de status van RRAAM als groot project te willen handhaven. Op 20 november 2013 heeft de aanbieder van de Rijksstructuurvisie RRAAM, inclusief de bovengenoemde Bestuursovereenkomst RRAAM en Uitvoeringsovereenkomst Almere 2.0, aan de Tweede Kamer plaatsgevonden (TK 31 089, nr. 108).

Aan de rapporteur is gevraagd een voorstel te doen aan de Commissie IenM over een herziening van de afspraken met de Minister over de informatievoorziening met betrekking tot RRAAM. Dit heeft geresulteerd in een Herziene Uitgangspuntennotitie voor het groot project RRAAM die op 5 maart 2014 is verschenen.

Tijdens de bespreking van de Herziene Uitgangspuntennotitie in het AO MIRT van 18 juni 2014 is afgesproken dat er wordt gekozen voor een 'light' maatwerkinvulling van de eisen uit de Regeling, waarmee wordt voldaan aan de behoefte van integraliteit en 'seriusheid', zonder de organisatie onnodig te belasten.

Wij merken hierbij op dat deze 'light' maatwerkinvulling van de eisen uit de Regeling niet is geoperationaliseerd. Er bestaat met andere woorden geen 'Regeling grote projecten light'. Ons onderzoek, dat uitmondt in het onderhavige accountantsrapport, is derhalve gebaseerd op de eisen uit de vigerende Regeling grote projecten die door de Tweede Kamer is vastgesteld op 22 juni 2006.

IenM heeft op 21 november 2014 het volgende document aan de Tweede Kamer gestuurd: 'Voorstel informatievoorziening Vervolg RRAAM aan de Tweede Kamer'. Dit document is gedateerd op 12 november 2014.

Het bovengenoemde Voorstel bestaat uit de volgende drie onderdelen: een beschrijving van 'Doelen en ontwikkelingen RRAAM op Noordvleugelniveau' (Deel A), de 'Geactualiseerde basisrapportage Verstedelijking Almere' (Deel B) en een toelichting ten behoeve van de delen A en B.

Ter verduidelijking van deze indeling vermelden wij hieronder cursief de opbouw van het voorstel zoals deze in het 'Voorstel informatievoorziening Vervolg RRAAM aan de Tweede Kamer' op pagina 3 is vermeld:

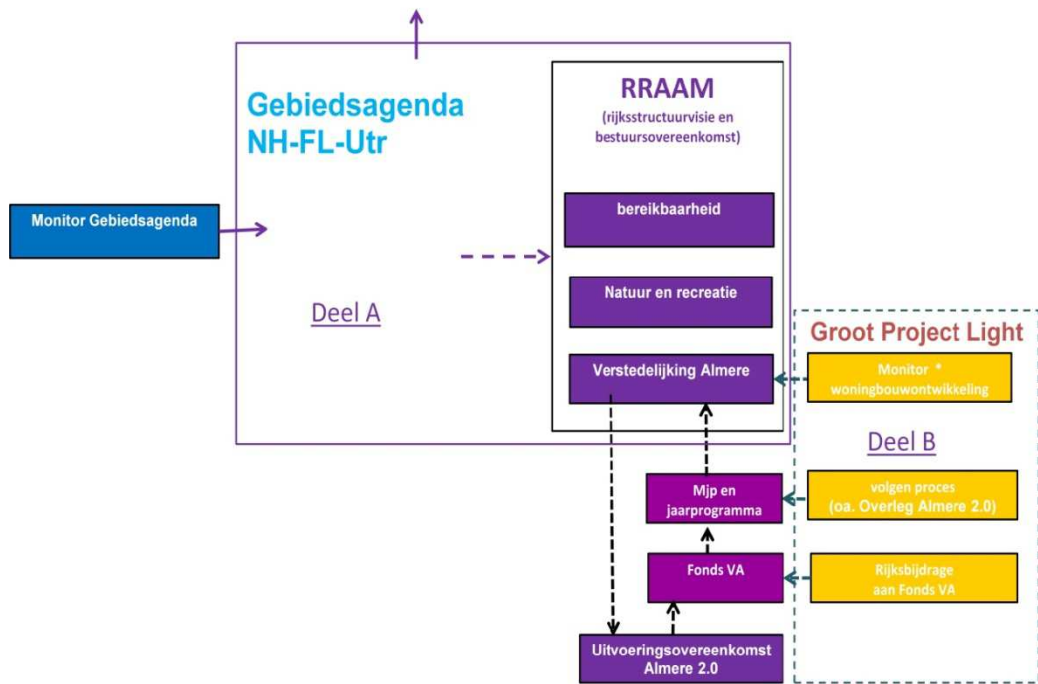
De informatievoorziening Vervolg RRAAM aan de Tweede Kamer bevat drie delen: een toelichting, een deel A en een deel B.

De toelichting gaat in op de nieuwe fase van het project RRAAM na afronding van de Rijksstructuurvisie Amsterdam – Almere – Markermeer. Daarbij worden de stand van zaken en de veranderingen in het project toegelicht en de consequenties voor de scope, rolverdeling, governance en informatievoorziening. Tevens wordt in dit deel een integrale reactie gegeven op de herziene uitgangspuntennotitie van de Tweede Kamer (TK 2014Z03653 / 2014D07991).

Deel A gaat in op de doelen van RRAAM conform de Rijksstructuurvisie en ontwikkelingen op Noordvleugelniveau (incl. voor RRAAM relevante projecten). Voor de Noordvleugel als geheel worden de ontwikkelingen en ambities beschreven in de Gebiedsagenda Noord-Holland, Utrecht en Flevoland (2013) en worden de ontwikkelingen gemonitord d.m.v. de Monitor Gebiedsagenda Noord-Holland, Utrecht en Flevoland.

Vanuit het grotere kader van deel A wordt in deel B ingezoomd op het groot project RRAAM. Daarbij wordt invulling gegeven aan de Regeling Grote Projecten. Deel B heeft betrekking op de stedelijke ontwikkeling van Almere en specifiek op het monitoren van de voortgang van de doelstelling stedelijke ontwikkeling, de ontwikkeling van de Rijksbijdrage aan het Fonds Verstedelijking Almere en het volgen van het proces rond verstedelijking. Deel B wordt zo op maat ingevuld in lijn met de groot project status 'light'. Het is daarmee de geactualiseerde basisrapportage op grond van de Regeling Grote Projecten zoals aan de Kamer is toegezegd met de brief van 1 september 2014 (TK 31 089, nr. 112).

De onderverdeling tussen deel A en B past bij de fase waar het project RRAAM in is gegaan, namelijk de fase van de uitvoering van afspraken uit de Rijksstructuurvisie en bij het integrale karakter van de informatievoorziening.



* Woningbouwproductie Noordvleugel - Woningvraag, Plancapaciteit en Productie"

Positionering project RRAAM

Wij merken op dat ons onderzoek voor wat betreft het 'Voorstel informatievoorziening Vervolg RRAAM aan de Tweede Kamer' *uitsluitend* betrekking heeft op 'Deel B: Geactualiseerde basisrapportage groot project RRAAM'. Deel B is hiertoe separaat onderzocht.

Uit bovenstaande figuur blijkt dat Deel B is aangeduid als 'Groot Project Light' en dat dit bestaat uit de volgende drie onderdelen (zie de geel gearceerde vakken):

- Monitor woningbouwontwikkeling (Woningbouwproductie Noordvleugel – Woningvraag, Plancapaciteit en Productie);
- volgen proces (o.a. Overleg Almere 2.0);
- Rijksbijdrage aan Fonds VA.

1.2 Context

Deze paragraaf beschrijft de context van het project RRAAM in zijn geheel en beperkt zich hiermee niet tot Deel B. Wij hebben ons hierbij met name gebaseerd op de 'Herziene Uitgangspuntennotitie Groot Project RRAAM' d.d. 5 maart 2014.

Voorgeschiedenis

De ministers van V&W, VROM, LNV en de staatssecretaris van V&W hebben de Kamer op 6 november 2009 een brief gestuurd over de Randstad-besluiten Amsterdam-Almere-Markermeer. In deze RAAM-brief maakt het kabinet duidelijk dat, om de doelstelling om van de Noordelijke Randstad een topregio te maken te kunnen realiseren, verschillende deelprojecten moeten worden uitgevoerd. Deze projecten zijn van elkaar afhankelijk en er zijn meerdere (publieke en private) partijen betrokken bij de realisatie. Daarom kiest het kabinet voor een integrale gebiedsgerichte aanpak.

In de Herziene Uitgangspuntennotitie is vermeld dat, hoewel er sprake is van een integrale aanpak, de Kamer niet vanzelfsprekend integraal wordt geïnformeerd. Daarom heeft de commissie V&W de Kamer het voorstel gedaan om het project RRAAM de groot project status te verlenen (TK 31 089, nr. 70). De Kamer heeft conform dit voorstel besloten op 18 februari 2010.

Nieuwe fase groot project RRAAM

'Op 20 november 2013 heeft de minister de Rijksstructuurvisie RRAAM (TK 31 089, nr. 108), de bijbehorende Bestuursovereenkomst RRAAM en Uitvoeringsovereenkomst Almere 2.0 naar de Kamer gezonden, waarmee het Groot project RRAAM in een nieuwe fase is gekomen. De stip op de horizon is een westelijke ontwikkeling van Almere met een IJmeerlijn en een Toekomst Bestendig Ecologisch Systeem voor het Markermeer.' (Bron: Herziene Uitgangspuntennotitie Groot Project RRAAM, paragraaf 1.1).

Wij merken op dat de genoemde 'nieuwe fase' overigens geen nieuwe MIRT-fase betreft aangezien er nog geen Voorkeursbeslissing (einde MIRT-Verkenning) is genomen. De MIRT-Verkenning is daarmee opgeschort en niet afgerond. De MIRT-Verkenning wordt hervat als er 25.000 nieuwe woningen (ten opzichte van 2010) in Almere zijn gebouwd en er uitzicht is op de realisatie van Amsterdam IJburg tweede fase.

In de verdere uitwerking en uitvoering van het in de Rijksstructuurvisie beschreven toekomstperspectief is er gekozen voor een organische, gefaseerde en adaptieve aanpak. Zo is de (eventuele) keuze voor een IJmeerverbinding afhankelijk gemaakt van de werkelijke groei van het aantal woningen en is de stadsontwikkeling afhankelijk van de reële vraag naar woningen. De maatregelen voor de verbetering van de ecologische toestand van het Markermeer-IJmeer zullen ook stapsgewijs genomen worden, op basis van monitoringsresultaten.

Met het oog op de latere fasen van de uitvoering van de Rijksstructuurvisie is, zo vermeldt de Herziene Uitgangspuntennotitie, nog financiële dekking nodig. Een belangrijk instrument voor de financiële dekking van de gebiedsontwikkeling zal het Fonds Verstedelijking Almere zijn. Over de aansturing en de werking van het fonds zijn in de 'Uitvoeringsovereenkomst Almere 2.0' en in de 'Nadere uitwerking van de uitvoeringsovereenkomst Almere 2.0' afspraken gemaakt.

Verder vraagt de versterking van de agglomeratiekracht van de noordvleugel van de Randstad - en daarmee de verbetering van de internationale concurrentiepositie van de Randstad als geheel - er om dat de stap wordt gezet van een verzameling steden naar een samenhangende metropool, met meer massa, dichtheid en samenhang en een meer omvattend 'daily urban system'.

De adaptieve aanpak vergt dat er veel en stelselmatige informatie over de actuele vraag naar woningen en vervoerscapaciteit en over de ecologische toestand van het Markermeer-IJmeer wordt uitgewisseld en dat de betrokken partijen elkaar goed informeren en blijvend in gesprek zijn. Daartoe is een overlegstructuur en een monitoringsarrangement ontworpen.

Herziening informatieafspraken

In de procedurevergadering van 2 oktober 2013 heeft de Commissie IenM, op basis van de ontwerp-Rijksstructuurvisie, besloten de grootprojectstatus voor het groot project RRAAM te willen handhaven. Daarbij heeft de Commissie IenM tevens besloten de afspraken over de informatievoorziening te herzien. De grondslag voor herziening van de informatieafspraken wordt geboden in artikel 11, lid 5 van de Regeling.

Het bovenstaande heeft geresulteerd in een geactualiseerde Basisrapportage die is opgesteld onder verantwoordelijkheid van de Minister van IenM. Deze geactualiseerde Basisrapportage betreft Deel B van het 'Voorstel informatievoorziening Vervolg RRAAM aan de Tweede Kamer'.

Wij merken op dat ons onderzoek voor wat betreft het 'Voorstel informatievoorziening Vervolg RRAAM aan de Tweede Kamer' *uitsluitend* betrekking heeft op 'Deel B: Geactualiseerde basisrapportage groot project RRAAM'. Deel B is hiertoe separaat onderzocht.

1.3 Accountantsonderzoek

Ons onderzoek is gericht op de volgende van de in artikel 10, lid 4 van de Regeling Grote Projecten genoemde aspecten:

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

De volledigheid van de in de geactualiseerde Basisrapportage (Deel B van het 'Voorstel informatievoorziening Vervolg RRAAM aan de Tweede Kamer') opgenomen informatie is onderzocht door na te gaan of deze voldoet aan de aanwijzingen die zijn opgenomen in artikel 10, lid 1 tot en met 3, van de Regeling. Het projectbeheer is onderzocht op basis van informatie die is verkregen in gesprekken met de projectorganisatie en op basis van ontvangen documenten.

Wij merken op dat ons onderzoek voor wat betreft het 'Voorstel informatievoorziening Vervolg RRAAM aan de Tweede Kamer' *uitsluitend* betrekking heeft op 'Deel B: Geactualiseerde basisrapportage groot project RRAAM'. Deel B is hiertoe separaat onderzocht.

Omdat in de Regeling om oordelen wordt gevraagd, wordt de opdracht op grond van de Regeling in beginsel gezien als een 'assurance'-opdracht tot het verkrijgen van een redelijke mate van zekerheid. Dit rapport betreft een *rapport van feitelijke bevindingen* en bevat derhalve geen oordelen. De reden hiervoor is dat voor de actuele projectfase en voor een belangrijk deel van de geactualiseerde Basisrapportage onvoldoende algemeen aanvaarde normen beschikbaar zijn.

Wij hebben bij de uitvoering van de opdracht gebruik gemaakt van de aanwijzingen opgenomen in Standaard 4400 uit de Nadere Voorschriften Controle en overige standaarden, 'Opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden met betrekking tot financiële informatie'.

In dit rapport wordt geen zekerheid verschaft, omdat er geen controle-, beoordelings- of andere 'assurance'-opdracht is uitgevoerd. Indien aanvullende werkzaamheden zouden zijn verricht of indien er een controle- of een beoordelingsopdracht zou zijn uitgevoerd, zouden wellicht andere onderwerpen zijn geconstateerd die voor rapportering in aanmerking zouden zijn gekomen.

2 Feitelijke bevindingen

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de feitelijke bevindingen van ons onderzoek.

Deze feitelijke bevindingen hebben betrekking op:

- de volledigheid van de in de geactualiseerde Basisrapportage opgenomen informatie;
- het projectbeheer.

2.2 De volledigheid van de in de geactualiseerde Basisrapportage opgenomen informatie

De aanwijzingen voor de Basisrapportage zijn opgenomen in artikel 10 van de Regeling. In artikel 10, lid 1 is vermeld welke *informatiecategorieën* de (geactualiseerde) Basisrapportage in ieder geval dient te omvatten. Artikel 10, lid 2 geeft aan waarop bij de *uitwerking* van deze categorieën, indien en voor zover van toepassing, in ieder geval moet worden ingegaan. In artikel 10, lid 3 is aangegeven welke *uitgangspunten* daarenboven gelden.

De geactualiseerde Basisrapportage van het groot project RRAAM betreft Deel B van het 'Voorstel informatievoorziening Vervolg RRAAM aan de Tweede Kamer'. Wij merken op dat de aanwijzingen uit artikel 10 van de Regeling, waaronder de aanwijzingen voor de accountantscontrole, hiermee ook *uitsluitend* op dit Deel B betrekking hebben.

Uit ons onderzoek is gebleken dat de geactualiseerde Basisrapportage RRAAM de in artikel 10, lid 1 van de Regeling vermelde informatiecategorieën omvat.

Ten aanzien van de *uitwerking* van de informatiecategorieën en de *uitgangspunten* die daarenboven gelden merken wij de volgende punten op:

Ten eerste merken wij op dat de doelstelling van het groot project RRAAM – het realiseren van de stedelijke ontwikkeling van Almere – niet specifiek en meetbaar is geformuleerd. De Regeling noemt het uitgangspunt dat doelstellingen specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden worden geformuleerd.

Ten tweede merken wij op dat de uitwerking van de informatiecategorie 'De reikwijdte van het project' geen heldere beschrijving van de reikwijdte (scope) bevat.

De in de geactualiseerde Basisrapportage opgenomen reikwijdte luidt:

'De maatwerkinvulling van de aanwijzingen uit de Regeling Grote Projecten voor de stedelijke ontwikkeling: het monitoren van de voortgang van de realisatie van de doelstelling stedelijke ontwikkeling en de ontwikkeling van de Rijksbijdrage aan het Fonds VA en het nauwgezet volgen van het proces rond verstedelijking'.

De doelstelling van het groot project RRAAM betreft het realiseren van de stedelijke ontwikkeling van Almere. Hiertoe wordt een meerjarenprogramma met onderliggende jaarprogramma's opgesteld. De realisatie hiervan wordt gefinancierd uit een gezamenlijk Fonds Verstedelijking Almere.

In dit kader wijzen wij tevens op de Uitvoeringsovereenkomst Almere 2.0 en de opgestelde Nadere uitwerking van deze Uitvoeringsovereenkomst, waarin de systematiek van het werken met een meerjarenprogramma met onderliggende jaarprogramma's en de financiering daarvan uit het Fonds Verstedelijking Almere is uitgewerkt.

Ten derde merken wij op dat bij de informatiecategorie 'De planning van het project' in Deel B is vermeld dat het gegeven de gekozen 'organische en adaptieve aanpak' niet mogelijk is om voor de (middel)lange termijn concrete data of jaren in te vullen. Deel B bevat derhalve geen planning van het groot project, zoals de Regeling voorschrijft.

De geactualiseerde Basisrapportage vermeldt hierover vervolgens:

'De inschatting is dat op zijn vroegst in 2025 25.000 nieuwe woningen in Almere t.o.v. 2010 zijn gerealiseerd; het eindpunt van het onderhavige groot project.

Jaarlijks wordt er in het Overleg Almere een jaarprogramma en een meerjarenprogramma voor vijf jaar met een doorkijk naar 10 jaar vastgesteld. Deze programma's vormen samen met de jaarrekening instrumenten om het proces te volgen. Het eerste meerjarenprogramma wordt in 2015 vastgesteld, daarna jaarlijks, zal ter informatie met de eerste voortgangsrapportage naar de TK worden gestuurd.'

Ten vierde merken wij op dat de informatiecategorie 'De financiën van het project' zich beperkt tot de *Rijksfinanciën*. De Regeling noemt als aanwijzing dat de informatie in de (geactualiseerde) Basisrapportage *de* financiën van het project moet omvatten, oftewel de integrale financiën.

Verder merken wij hierbij op dat niet wordt ingegaan op de wijze waarop het geraamde bedrag van € 130 miljoen, voor de opbrengst uit de verkoop van Rijksgronden in Almere Oosterwold, tot stand is gekomen. De Regeling geeft aan dat bij de uitwerking van de financiën van het project moet worden ingegaan op de kostenraming van het project en de wijze waarop de geraamde bedragen tot stand zijn gekomen. De geactualiseerde Basisrapportage vermeldt wel dat de geraamde opbrengst uit de verkoop van de gronden is gebaseerd op taxaties uit 2013 voor een periode van 20 jaar en dat dit theoretisch ongeveer 6,5 miljoen per jaar gemiddeld betekent.

Ten vijfde merken wij op dat bij de informatiecategorie 'De wijze waarop het project zal worden beheerst en beheerd' de 'governance' van het groot project RRAAM beperkt is beschreven. In de geactualiseerde Basisrapportage is niet aangegeven wat de rol van het regievoerend ministerie van IenM precies inhoudt en hoe het ministerie deze rol wil gaan invullen. Ook is er nog geen vastgesteld projectspecifiek beheersplan waarin dit is beschreven.

De Regeling geeft aan dat bij de uitwerking van de wijze waarop het project zal worden beheerst en beheerd moet worden ingegaan op de opzet van de bestuurlijke informatievoorziening, de opzet van de administratieve organisatie en de opzet van het systeem van interne controle.

2.3 Het projectbeheer

In de geactualiseerde Basisrapportage is op hoofdlijnen uiteengezet hoe het groot project RRAAM is georganiseerd en hoe het beheerst en beheerd zal worden. Het projectspecifiek beheersplan, waarin het projectbeheer nader wordt uitgewerkt met onder andere taken en functies, is nog niet afgerond.

Toereikendheid van de projectorganisatie

De projectorganisatie van het groot project RRAAM is binnen IenM ondergebracht in de lijnorganisatie en valt onder een lijndirecteur. Momenteel bestaat de projectorganisatie uit een programmamanager en uit functionarissen met een beleidsinhoudelijke oriëntatie. Wij merken op dat het ministerie van IenM, voor de in deze fase uit te voeren beleidsinhoudelijke taken en de invulling van haar verantwoordelijkheden, 1,8 FTE voor het groot project RRAAM ter beschikking heeft gesteld.

Wij merken verder op dat de projectorganisatie, voor wat betreft de invulling van de controlfunctie, momenteel steunt op de concerncontroller van IenM (Hoofddirectie Financiën, Management en Control). De projectorganisatie beschikt niet over een interne controlfunctie.

Kwaliteit van de opzet van de bestuurlijke informatievoorziening, de administratieve organisatie en het systeem van interne controle

Parallel aan de totstandkoming van de geactualiseerde Basisrapportage is een eerste concept projectspecifiek beheersplan opgesteld. Wij merken op dat de projectorganisatie nog niet beschikt over een definitief vastgesteld projectspecifiek beheersplan waarin de 'governance' van het groot project RRAAM (programmamanagement) concreet is uitgewerkt en waarin in het bijzonder aandacht wordt besteed aan de rol van het regievoerend ministerie van IenM.

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

's-Gravenhage, 4 december 2014

Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

drs. T.L. Enting-Beijering RA