

Torens van Babel

Accountants lijken bij uitstek geschikt om financiële debacles bij grote projecten te helpen voorkomen. Kunnen ze meer doen dan nu? Verkenning van een voorzichtige groeiemarkt.

TEKST BERT BAKKER | BEELD MARJA BROUWER

Iedere Amsterdammer herkent het. De verbijstering, frustratie en plaatsvervangende schaamte bij elk volgend bericht dat verschijnt over de grote projecten die de afgelopen jaren in de hoofdstad in gang zijn gezet. Omgeven door een geur van onontkomelijkheid lijken ze stuk voor stuk te verworden tot bestuurlijke en financiële nachtmerries. Onbetwiste koplopers in de sombermakende reeks zijn de projecten Rijksmuseum en Noord/Zuidlijn. De ontwikkeling aan de Zuidas lijkt in het rijtje te passen, maar feitelijk heeft dat plan het concrete stadion van 'Groot Project' nooit bereikt. Maar de ernstig vertraagde oplevering van het vernieuwde Stedelijk Museum, van het Scheepvaartmuseum en van de Hoogrendement Centrale van het Amsterdamse Afval Energie Bedrijf vallen daarentegen wel degelijk onder ditzelfde chapter.

HERMITAGE

Móet elk 'groot project' in de hoofdstad wegzakken in een moeras van verkeerde

risico-inschattingen, kostenoverschrijdingen, onjuiste en ontijdige informatievoorziening en bestuurlijke impasses? Niet per se. In juni 2009 mocht de borst van de Amsterdammer even zwellen toen de dependance aan de Amstel van het Sint Petersburgse Hermitagemuseum binnen de geplande termijn van twee jaar én binnen het gestelde budget van zo'n veertig miljoen euro kon worden opgeleverd. (Begin september werd alsnog een bescheiden budgetoverschrijding gemeld van twee miljoen euro, red.) De Hermitage was weliswaar geen gemeentelijk project maar een privaat initiatief, maar het moest net zo goed opereren binnen de gemeentelijke vergunningen, regelgeving en inspraakprocedures. Juist de weten-

schap dat grote projecten soms wél goed lopen maakt de vraag wat gedaan kan worden om debacles te voorkomen zo prangend.

CONTROLLEREND EN ADVISEREND

Kunnen accountants daaraan meer bijdragen dan ze nu doen? Vaste kenmerken van uit de hand gelopen projecten zijn extreme kostenoverschrijdingen, verkeerd ingeschatte en niet goed gecommuniceerde technische en beheersingsrisico's, incomplete of niet-tijdige rapportage over de financiële impact daarvan, en soms ook overschatting van baten. Accountants hebben met dergelijke zaken een sterke professionele affiniteit - zowel in een controlerende als advise-





Victor Eiff (Rekenkamer Amsterdam):
'Bij de reactie van raadsleden heb ik
weleens gedacht: 'paarlen voor de
zwijnen'. Dat kan ik niet ontkennen.'

Arie Elsenaar (Deloitte): 'De actualiteit en realiteitswaarde van de berekeningen zijn steeds vaker een issue.'

rende rol. Toch gaat het in evaluaties relatief weinig over hun rol.

Eens te meer daarom de vraag: als accountants de aangewezen partij zijn om ten behoeve van stakeholders van grote ondernemingen verslag te doen over de waarheidsgetrouwheid van financiële en risicorapportage, waarom dan niet bij grote projecten?

'GROEIMARKT'

Volgens Sjaak Bruinsma, partner bij KPMG Audit in Den Haag, en segment-

leider 'Overheid', dóen accountants en adviseurs dit al. En steeds vaker: "KPMG begeleidt en *audit* grote projecten binnen en buiten de overheid", zegt hij. Oorspronkelijk ging het vooral om ICT-projecten maar de laatste jaren gebeurt er ook buiten die sfeer steeds meer. Hij spreekt van een groeimarkt en KPMG ziet het begeleiden en auditen van grote projecten als een belangrijke speerpunt: "Er zit een reeks grote infrastructurele projecten in de pijplijn die onder overheidsregie moeten worden uitgevoerd."

De ambities nemen dus toe. Maar overheden staan tegelijkertijd onder druk om efficiënter en effectiever te opereren. Bruinsma: "Ik zie hierdoor een tendens bij de rijksoverheid om specifieke taken te bundelen en te realiseren in grote projecten." Als voorbeelden noemt hij de projecten 'Anders Betalen voor Mobiliteit' en 'P-Direct', een uniforme personeels- en salarisadministratie voor alle rijksambtenaren.

REGELING GROTE PROJECTEN

Maar de KPMG-er noemt ook een andere, meer structurele reden waarom accountants en adviseurs bij grote projecten worden betrokken, namelijk de 'Regeling grote projecten'. Als de Tweede Kamer ■

een project officieel bestempelt als 'groot project', krijgen departementale accountants de taak om bij de rapportage die een minister naar de Kamer stuurt, een assurance-rapport te verzorgen. Desgevraagd ondersteunt KPMG de departementale auditors bij deze rapportage over de kwaliteit van financiële en niet-financiële informatie.

Deloitte-partner Arie Elsenaar is een soort Arnhemse tegenvoeter van Bruinsma. Met dit verschil dat het multidisciplinaire team dat hij aanstuurt zich richt op de controle van de jaarrekening van de lagere overheden, zoals waterschappen, provinciebesturen en grotere (honderdduizend-plus) gemeenten. Ook hij zegt frequenter over grote projecten te

Dennis van Eeden (ACAM): 'We kijken nu *real time* mee bij projecten met een budget van tien miljoen euro of meer. Vroeger pas vanaf vijftig miljoen.'

rapporteren dan voorheen. Sinds de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur (Wdg) zijn gemeenteraden en gemeentelijke auditcommissies zich meer bewust van hun verantwoordelijkheid en hun controlerende taak.

'STEEDS VAKER'

Elsenaar: "Als accountant worden wij steeds vaker gevraagd om in de controle extra aandacht te besteden aan aspecten die spelen binnen politiek gevoelige of grote projecten." Ook de economische crisis is een factor: "De actualiteit en realiteitswaarde van de berekeningen zijn steeds vaker een issue."

Desondanks ontsporen sommige grote projecten nog steeds. Volgens Elsenaar komt dat doordat ze domweg té omvangrijk zijn: "Op basis van soms grote onzekerheden besluit een raad een project te starten en dan in fasen uit te voeren." Bovendien zijn er vaak nog talloze onduidelijkheden; over de financiering, de te ontvangen subsidies en de realisatie van de aannames. Ook kunnen democratische procedures leiden tot schadeclaims en vertraging in de uitvoering. Bijvoorbeeld als vergeten werd een milieu-effect rapportage op te stellen.

Sjaak Bruinsma (KPMG): 'Oorspronkelijk ging het vooral om ICT-projecten maar de laatste jaren gebeurt er ook buiten die sfeer steeds meer.'

"Dan kunnen de problemen culmineren, ook financieel."

INGENIEURS

Toch vraag je je af of die extra meekijkende ogen kunnen zorgen dat dáár ingegrepen wordt waar de kiem voor grote ontsporingen zo vaak schijnt te liggen. Namelijk waar technische problemen en risico's vertaald moeten worden in financiële en bestuurlijke consequenties. Ook de Noord/Zuidlijn illustreerde dat.

Peter Spaans, partner bij van Ernst & Young Advisory is ervan overtuigd dat accountantskantoren pas echt toege-

voegde waarde gaan leveren als ze mensen kunnen leveren die zowel de taal

van accountants spreken als die van ingenieurs. Spaans leidt de groep bij Ernst & Young die de olie- en gasector, en energie- en nutbedrijven adviseert bij grootschalige en kapitaalintensieve investeringen. Zijn opdrachten lopen van projectontwikkeling tot en met realisatie en onderhoud. Spaans: "Als je veel grote en complexe projecten hebt gedaan, weet je dat het allemaal *one-ofs* zijn. Per definitie zijn er heel veel onzekerheden, op commercieel en op technisch gebied." Spaans zelf is geen RA maar een ingenieur uit Delft die al vroeg in zijn loopbaan te maken kreeg met financiële rapportages en risicomanagement. Het echt grote probleem is volgens hem dat accountants de achtergrond missen om de juiste vragen te kunnen stellen. Spaans wijst ook op een verschil in perspectief: "Ingenieurs willen vooruit kijken; accountants zijn juist gefocust op het verleden."

TOREN VAN BABEL


"Ik durf de stelling aan dat de drama's in Amsterdam rond het Rijksmuseum en de Noord/Zuidlijn nooit zo uit de hand waren gelopen als financiële en bestuurlijke toezichthouders en uitvoerende technici elkaars taal beter hadden verstaan", zegt hij. Spaans denkt dat er op dit punt een verschil is tussen overheden en een bedrijf als Shell, waar hij zelf ooit werkte. "Daar hoort het bij de bedrijfscultuur dat verantwoordelijken beide 'talen' spreken." Ook Ernst & Young ziet grote overheidsprojecten als een belangrijke groeiemarkt. Eerste prioriteit is dan ook het team uit te breiden met mensen die de discipline van accountants en technici in zich verenigen. De hardnekkige relatie tussen grote projecten en spraakverwarring roept onwillekeurig het oudtestamentische Bijbelverhaal in herinnering over de bouw van de Toren van Babel. Dit 'grote project' uit de bronstijd strandde door een alomvattende spraakverwarring onder de bouwers. Volgens de Bijbelse mythologie ligt hier de oorsprong van het bestaan

'Great planning disasters'

Grote projecten die stranden zijn bepaald geen exclusief Amsterdams probleem. Niet elk van de in dit artikel genoemde horrorprojecten viel onder de regie van bestuurders van die gemeente. Het Rijksmuseum is bijvoorbeeld een zaak van de rijksoverheid en de Zuidas is dat ten dele. Overal in Nederland, ja overal ter wereld, lopen grote projecten uit de hand. Een blik in het klassieke, bijna dertig jaar geleden verschenen boek *Great Planning Disasters* van Peter Hall biedt wat dat betreft (schrake) troost.

Voorbeelden van *planning disasters* buiten Amsterdam maar binnen de landsgrenzen zijn onder meer de Betuwelijn, de Hogesnelheidslijn. En buiten de infrastructurele sfeer valt te denken aan de automatisering van de Belastingdienst en de Joint Strike Fighter-affaire.

En wie meent dat het planningdebacles nu meer voorkomen dan vroeger hoeft het dossier Deltawerken, met de omstreden bouw van de halfopen Oosterscheldedam, maar in te zien om uit die droom wakker geschud te worden.



Peter Spaans (Ernst & Young):
'Rijksmuseum en Noord/Zuid-
lijn waren nooit zo uit de
hand gelopen als toezicht-
houders en technici elkaars
taal beter hadden verstaan.'

Rekenkamer Amsterdam: "We moeten wel wat kunnen toevoegen"

Sinds de invoering in 2002 van de Wet Dualisme heeft Amsterdam (samen met Zaanstad) een onafhankelijke Rekenkamer die de raad bijstaat door dossiers te door te lichten als haar dat nuttig lijkt. De rekenkamer vergelijkt wat de raad en burgemeester en wethouders wilden doen en bereiken en wat zou dat kosten met: wat is bereikt, hoe is het gedaan en hoeveel heeft het gekost. Criteria zijn doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid. Hoewel de raad opdrachtgever is, behoudt de kamer zich het recht voor te oordelen hoe diezelfde raad functioneerde als kaderstellend en controlerend orgaan.

Wie niet beter weet zou denken dat de rekenkamer, met achttien mensen in dienst, zijn handen vol heeft aan de foutlopende grote projecten. "Een vergissing", legt directeur Victor Eiff uit. "Wat we onderzoeken hangt niet primair af van hoeveel geld ermee gemoeid is, maar van welke beleidsterreinen onbesproken blijven als wij er niet in duiken."

Grote projecten krijgen sowieso al veel aandacht, van de pers en van raadsleden. En soms worden commissies van deskundigen ingesteld. Eiff: "Wij moeten wel iets wezenlijks kunnen toevoegen." Het Noord/Zuidlijn-project is vooraf onderzocht door de Commissie Sorgdrager en onlangs opnieuw door de Commissie Veerman. Eiff: "Desondanks blijkt telkens dat die grote projecten bijna niet te beheersen zijn: te complex, te veel onzekerheden. Eiff is echter allerminst 'gelaten' over de impact van zijn rapportages. "Ik ben realistisch. We worden goed gelezen door de betrokken bestuurders en ambtenaren. Bij de reactie van raadsleden heb ik weleens gedacht: 'paarlen voor de zwijnen'. Dat kan ik niet ontkennen."

Grote projecten kregen trouwens wel aandacht. In 2005 verschenen: 'Financieel Beheer en Infrastructurele projecten' en een rapport over het grootschalige Zaanse ontwikkelingsproject 'Inverdan'. In april 2009 verscheen 'Ontwikkeling van de Zuidas' met de veelzeggende ondertitel '(On)mogelijkheden voor sturing van de publiek-private onderneming'.

van de verschillende talen op aarde: Gods straf voor de hovaardij - lees megalomanie - van de mens.

ACAM

Dennis van Eeden is plaatsvervangend directeur en een van zeven groepsmanagers accountancy bij ACAM, de accountantsdienst van Amsterdam. De dienst dus die aan de Amsterdamse raad rapporteert over de hoofdpijndossiers Stedelijk Museum, Noord/Zuidlijn en Hoogren-dement Centrale.

Van Eeden kent ze als zijn broekzak maar mag er slechts in algemene termen over spreken. "De problemen bij de Hoogren-dement Centrale pasten in een patroon dat je vaker ziet: toepassing van ongeproefde techniek in combinatie met een niet-adequate invulling van het opdrachtgeverschap waren de voornaamste oorzaken van kostenoverschrijdingen. Bij de Noord/Zuidlijn spitsten problemen zich toe op onderbelicht gebleven technische risico's."

Toch weigert Van Eeden het stranden van grote projecten als onvermijdelijk te accepteren. Eén verbetering is al doorgevoerd: sinds twee jaar kent Amsterdam de zogeheten Regeling Risicovolle Projecten: "Als accountants kijken we nu *real time* mee bij projecten met een budget van tien miljoen euro of meer. Vroeger deden we dat pas vanaf vijftig miljoen."

NET ANDERS

Maar of alleen een grotere nadruk op risk management en 'in control zijn' het probleem kan oplossen, betwijfelt hij: "Wanneer burgemeester en wethouders en de raad in de besluitvormingsfase een groot project bespreken, gebeurt dat in heel andere termen en met andere veronderstellingen dan in de uitvoeringsfase. Ik denk dat veel zogenaamde tegenvallers problemen zijn waarover je had kunnen weten als in de conceptiefase verwachtingen scherper waren vertaald naar de opdrachtnemer." Ook de hoofdstedelijke accountant heeft het over spraakverwarring; niet die tussen bouwers en cijfer-aars maar op tussen plannenmakers-opdrachtgevers en uitvoerders. Alweer Babel dus, maar net anders. □