

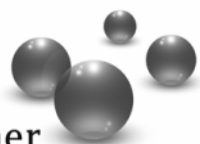
Evaluatie van de procesgang omtrent de risico's van het Wieringerrandmeer

Onderzoeksopzet

Amsterdam, juni 2011

randstedelijke rekenkamer

Flevoland • Noord-Holland • Utrecht • Zuid-Holland



Inhoudsopgave

1.	Aanleiding.....	3
2.	Probleemstelling en onderzoeksvragen.....	3
3.	Afbakening	4
4.	Werkwijze.....	5
5.	Beoordelingskader	5
6.	Organisatie, rapportage, planning en procedure	7
7.	Slotopmerkingen	7

1. Aanleiding

Op 15 november 2010 besloten Provinciale Staten (PS) het project Wieringerrandmeer stop te zetten. Gedeputeerde Staten (GS) meldden in de voordracht aan PS dat voortzetting van het project een onverantwoord financieel risico voor de provincie zou betekenen. GS gaven aan dat vanwege de economische crisis banken geen kredieten verstrekken zonder extra garantstellingen van de deelnemende partijen. Zowel de private als publieke partijen waren hiertoe niet bereid.¹

Op 31 januari 2011 heeft het Presidium de Randstedelijke Rekenkamer verzocht het besluitvormingsproces van het project Wieringerrandmeer te evalueren. PS willen graag lessen trekken uit het besluitvormingsproject, die kunnen worden meegenomen bij nieuwe planontwikkelingen. PS vragen zich met name af hoe het zover heeft kunnen komen, en of de informatievoorziening over de financiële risico's transparant was.

De Randstedelijke Rekenkamer heeft na bestudering van de documenten van GS en PS en het openbaar worden van geheime documenten op respectievelijk 23 maart 2011 en 18 april 2011 besloten onderzoek te verrichten naar het project Wieringerrandmeer. Hiermee hoopt de Rekenkamer voor PS en GS leerpunten te achterhalen die gebruikt kunnen worden bij de informatievoorziening en besluitvorming over toekomstige projecten, in het bijzonder projecten waarbij Publieke Private Samenwerking (PPS)² aan de orde is.

In het onderzoek Grip op grote projecten (2007) heeft de Rekenkamer ook aandacht gegeven aan het project Wieringerrandmeer. Hieruit kwam naar voren dat PS en GS geen algemene procesafspraken hadden gemaakt over besluitvorming en informatievoorziening bij grote projecten. Het nieuwe onderzoek van de Rekenkamer richt zich meer op de kwaliteit van de beleidsinformatie. De Noordelijke Rekenkamer heeft een soortgelijk onderzoek uitgevoerd bij de Blauwestad.³

2. Probleemstelling en onderzoeksvragen

De Randstedelijke Rekenkamer heeft voor dit onderzoek de volgende probleemstelling geformuleerd, bestaande uit een doel- en vraagstelling:

Doelstelling: Lessen trekken uit het stopzetten van het project Wieringerrandmeer, die PS en GS kunnen gebruiken in toekomstige (PPS) projecten.

Vraagstelling: In hoeverre heeft vanaf 2004 de ontwikkeling van de risico's en de financiering een rol gespeeld bij het stopzetten van het project Wieringerrandmeer?
--

De vraagstelling wordt beantwoord aan de hand van onderstaande onderzoeksvragen, die zijn ingedeeld naar 3 onderwerpen: de omvang van de risico's en lasten, de risicoverdeling en de financiering van het project Wieringerrandmeer. Deze vragen geven invulling aan de onderzoeksvragen, die zijn opgenomen in het verzoek van het Presidium.

¹ Nota GS, Stand van zaken Wieringerrandmeer augustus 2010, 7 september 2010; Voordracht 76, Beëindiging project Wieringerrandmeer, 3 november 2010.

² PPS een samenwerkingsverband waarin de publieke en de private sector, met behoud van hun eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling.

³ Noordelijke Rekenkamer, Eindrapport Blauwestad en Rapport van Bevindingen Blauwestad, november 2010.

Omvang van de risico's en lasten

1. Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening aan PS en GS vanaf 2004 over de omvang van de risico's en de lasten voor de provincie?
2. In welke mate is de informatie over de risico's en de lasten van de provincie expliciet betrokken in de besluitvorming van PS en GS?
3. Heeft de ontwikkeling van de risico's en lasten die vanaf 2004 bekend zijn geworden een rol gespeeld bij het besluit om het project Wieringerrandmeer stop te zetten?

Risicoverdeling

4. Wat is de kwaliteit van de afspraken over de risicoverdeling, die de provincie vanaf 2004 heeft gemaakt?
5. Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening aan PS en GS vanaf 2004 over de risicoverdeling tussen de private en publieke partijen?
6. In welke mate is de informatie over de risicoverdeling expliciet betrokken in de besluitvorming van PS en GS?
7. Waren PS, GS en de ambtelijke organisatie zich in voldoende mate bewust van de gevolgen van deze afspraken tussen de private en publieke partijen?
8. Hebben deze afspraken een rol gespeeld bij het besluit om het project Wieringerrandmeer stop te zetten?

Financiering

9. Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening aan PS en GS vanaf 2004 over de financieringsmogelijkheden?
10. In welke mate is de informatie over de financieringsmogelijkheden expliciet betrokken in de besluitvorming van PS en GS?
11. Wat is de kwaliteit van de onderbouwing van de financieringsvoorstellen aan PS en GS?
12. Heeft de besluitvorming over de financieringsmogelijkheden vanaf 2004 een rol gespeeld bij het besluit om het project Wieringerrandmeer stop te zetten?

De wijze waarop de vragen beantwoord gaan worden komt aan bod in paragraaf 4.

3. Afbakening

Het onderzoek richt zich op:

- de periode vanaf de ondertekening van de Intentieovereenkomst 2004 tot en met het stopzetten van het project Wieringerrandmeer in november 2010. Indien nodig zullen ook documenten in de periode voor 2004 worden bekeken;
- zowel de stukken van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten, als de documenten die zijn gebruikt ter onderbouwing van deze stukken, zoals onderzoeksrapporten en ambtelijke notities;
- de financiële risico's van het project Wieringerrandmeer zoals die uit de documenten naar voren komen.

Om de doorlooptijd en de kosten van het onderzoek beperkt te houden, geeft de Rekenkamer geen oordeel over:

- de informatievoorziening en besluitvorming over publiekrechtelijke procedures zoals de streekplanherzelingen en het inpassingsplan;
- de informatievoorziening en besluitvorming over inhoudelijke onderwerpen van het Wieringerrandmeer, zoals het aantal te bouwen woningen;
- de totale voorbereidingskosten vanaf 1989 tot en met het stopzetten van het project Wieringerrandmeer;
- de kwaliteit van de onderzoeken en adviezen die de provincie tussen 2004 en 2010 heeft laten opstellen;

- de schade voor de gemeenten Wieringen en Wieringermeer als gevolg van het op een laag pitje zetten van andere ontwikkelingen en het uitkopen van agrarische bedrijven;
- de kwaliteit van de aanbestedingsprocedures, die zijn gevolgd bij het project Wieringerrandmeer.

4. Werkwijze

Deze paragraaf beschrijft de wijze waarop het onderzoek wordt uitgevoerd. Alle onderzoeksvragen uit paragraaf 2 worden uitgevoerd via documentenonderzoek. Dit betekent dat we ons richten op de volgende onderwerpen:

- de omvang van de risico's en de informatievoorziening en besluitvorming hierover;
- de verdeling van de risico's tussen de private en publieke partijen en de informatievoorziening en besluitvorming hierover;
- de financiering van het project Wieringerrandmeer;
- redenen van stopzetten van het project Wieringerrandmeer.

We richten ons in eerste instantie op de informatie, die is verstrekt aan GS en PS. Daarnaast bestuderen we ook de informatie die hieraan ten grondslag ligt, zoals onderzoeksrapporten en ambtelijke notities. Ten behoeve van een efficiënte uitvoering van het onderzoek willen we voor het documentenonderzoek gebruik maken van een werkplek op het provinciehuis.

Aanvullend op het documentenonderzoek, houden we interviews met beleidsmedewerkers van de provincie Noord-Holland en Statenleden uit de periode 2004-2010. Op verzoek van mevrouw Driessen interviewen haar in haar rol als gedeputeerde ten tijde van het stopzetten van het Wieringerrandmeer. Verder zal gesproken worden met de bedrijven uit het consortium Lago Wirense. Voor vragen over de risicoverdeling bij PPS constructies gaan we in gesprek met PPS deskundigen. Over de redenen van het stopzetten van het project Wieringerrandmeer willen we ook spreken met twee banken, waar de provincie Noord-Holland mee in gesprek is geweest over het aantrekken van vreemd vermogen (BNG en Rabobank). Aan het eind van het onderzoek zal een bestuurlijk interview plaatsvinden met de huidige gedeputeerde dhr. Talsma.

5. Beoordelingskader

In tabel 1 staat per onderzoeksvraag vermeld aan de hand van welke normen de beoordeling plaats zal vinden. De normen voor de kwaliteit van de informatie zijn gebaseerd op de handleiding Onderzoek naar Doelmatigheid en doeltreffendheid (2005) van de Algemene Rekenkamer. Tevens bestaan er diverse handleidingen over Publiek Private Samenwerking (PPS). Voor de verdeling van de financiële risico's is het van belang dat elk risico wordt gedragen door de partij die het risico het beste kan beheersen en dat partijen geprikkeld worden tot goede prestaties. Om te zorgen dat private partijen maximaal geprikkeld worden om effectief en efficiënt te opereren zijn adequate uitgangspunten van belang die passen bij de risico's van het project en die ervoor zorgen dat de private partijen ook daadwerkelijk risico lopen.⁴

⁴ Zie o.a. Noordelijke Rekenkamer (2010), Blauwe stad, rapport van bevindingen, pp. 174-175; Kenniscentrum PPS, Samenwerking tussen overheden ter voorbereiding op Publiek Private Samenwerking, januari 2005, p. 23; Kenniscentrum PPS, Handleiding voor publiek private samenwerking & Integrale gebiedsontwikkeling voor provincies, juli 2005.

Tabel 1 Normen per onderzoeksvraag

Omvang van de risico's en lasten	Beoordeling
1. Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening aan PS en GS vanaf 2004 over de omvang van de risico's en de lasten voor de provincie?	Normen kwaliteit van de informatie: volledig, begrijpelijk en vergelijkbaar.
2. In welke mate is de informatie over de risico's en de lasten van de provincie expliciet betrokken in de besluitvorming van PS en GS?	Norm: risico's en lasten voor de provincie zijn expliciet bij de besluitvorming onder de aandacht gebracht.
3. Heeft de ontwikkeling van de risico's en lasten die vanaf 2004 bekend zijn geworden een rol gespeeld bij het besluit om het project Wieringerrandmeer stop te zetten?	Geen normen
Risicoverdeling	Beoordeling
4. Wat is de kwaliteit van de afspraken over de risicoverdeling, die de provincie vanaf 2004 heeft gemaakt?	Norm risicoverdeling: elk risico wordt gedragen door de partij die het risico het beste kan beheersen en partijen worden geprikkeld tot goede prestaties.
5. Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening aan PS en GS vanaf 2004 over de risicoverdeling tussen de private en publieke partijen?	Normen kwaliteit van de informatie: volledig, begrijpelijk en vergelijkbaar.
6. In welke mate is de informatie over de risicoverdeling expliciet betrokken in de besluitvorming van PS en GS?	Norm: risicoverdeling is expliciet bij de besluitvorming onder de aandacht gebracht.
7. Waren PS, GS en de ambtelijke organisatie zich in voldoende mate bewust van de gevolgen van deze afspraken tussen de private en publieke partijen?	Norm: ambtelijke organisatie, GS en PS waren zich bewust van de gevolgen van de afspraken tussen de private en publieke partijen.
8. Hebben deze afspraken een rol gespeeld bij het besluit om het project Wieringerrandmeer stop te zetten?	Geen normen
Financiering	Beoordeling
9. Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening aan PS en GS vanaf 2004 over de financieringsmogelijkheden?	Normen kwaliteit van de informatie: volledig, begrijpelijk en vergelijkbaar.
10. In welke mate is de informatie over de financieringsmogelijkheden expliciet betrokken in de besluitvorming van PS en GS?	Norm: de financieringsmogelijkheden zijn expliciet bij de besluitvorming onder de aandacht gebracht.
11. Wat is de kwaliteit van de onderbouwing van de financieringsvoorstellen van het Wieringerrandmeer?	Normen kwaliteit van de onderbouwing: financiering van het project sluit aan op de fasering van het project en op dat moment te verwachten patroon van uitgaven en inkomsten.
12. Heeft de besluitvorming over de financieringsmogelijkheden vanaf 2004 een rol gespeeld bij het besluit om het project Wieringerrandmeer stop te zetten?	Geen normen

6. Organisatie, rapportage, planning en procedure

Organisatie

Het onderzoek wordt uitgevoerd door:

- mr. Iris Brugman (onderzoeker)
- drs. Annelies Eggebeen (onderzoeker)
- drs. Heleen Verlinde (projectleider)
- drs. Arjan Wiggers (directielid)

Rapportage

In de onderstaande tabel is een planning op hoofdlijnen opgenomen voor het opstellen van het rapport.

Fase	Planning	Product
Vorbereiding	Maart – april	Onderzoeksopzet
Onderzoek	Mei - juli	Concept Nota van bevindingen
Wederhoor, feitelijk	Augustus	Nota van bevindingen
Wederhoor, bestuurlijk	Augustus - september	Bestuurlijke nota
Publicatie	September	Eindrapport + persbericht
Behandeling	Oktober	Presentatie + behandeling

Het feitelijk wederhoor willen we laten plaatsvinden bij zowel de statengriffie als de ambtelijke organisatie, omdat het onderzoek zich zowel richt op informatievoorziening aan PS als aan GS. Het bestuurlijk wederhoor zal, zoals gebruikelijk, plaatsvinden bij GS. Het eindrapport zal worden behandeld in de vakcommissie van de Provinciale Staten (PS), waarbij de Rekenkamer de onderzoeksresultaten graag komt toelichten.

7. Slotopmerkingen

- Deze onderzoeksopzet is opgesteld op basis van een globale verkenning van het onderwerp. Op basis van het verzamelde onderzoeksmateriaal kan de aanpak gedurende het onderzoek worden bijgesteld. Indien dit naar het oordeel van de Randstedelijke Rekenkamer tot majeure aanpassingen van de opzet leidt wordt dit schriftelijk kenbaar gemaakt.
- De Rekenkamer deelt aan PS en GS alle opmerkingen en bedenkingen mee die zij naar aanleiding van haar bevindingen van belang acht. Ook als dit niet expliciet onderdeel is van de onderzoeksopzet.
- Voor de uitvoering van het onderzoek is het van belang dat de Rekenkamer inzage heeft in alle stukken van het project Wieringerrandmeer. Dit betekent dat ook de eventueel nog geheime documenten ter beschikking moeten worden gesteld aan de Rekenkamer.
- Het is van belang dat dit onderzoek geen belemmering vormt voor mogelijk lopende juridische procedures. Indien dit het geval is, bestaat de mogelijkheid dat van delen van het onderzoek wordt afgezien.

Colofon

RANDSTEDELIJKE REKENKAMER

Randstedelijke Rekenkamer
Teleportboulevard 110
1043 EJ Amsterdam

020 – 58 18 585	TELEFOON
020 – 58 18 586	FAX
info@randstedelijke-rekenkamer.nl	EMAIL
www.randstedelijke-rekenkamer.nl	INTERNET

Amsterdam
Juni 2011