

# Doorwerking Grip op grote projecten

Provincie Flevoland

Amsterdam, mei 2010





## Voorwoord

---

In de missie van de Randstedelijke Rekenkamer staan twee doelen centraal: het verbeteren van het provinciaal bestuur en het versterken van de publieke verantwoording. Met dat doel voor ogen doen wij onderzoek en formuleren we conclusies en aanbevelingen. Maar daar blijft het niet bij. Van belang is immers ook welk vervolg er wordt gegeven aan de aanbevelingen en in hoeverre op het onderzochte gebied verbeteringen plaatsvinden. Daarom is de Rekenkamer gestart met doorwerkingsonderzoek om, rekening houdend met de benodigde periode voor implementatie van de gewenste verbeteringen, weer eens de thermometer in een onderwerp te steken.

Het rapport "Grip op grote projecten" was in 2007 een van de eerste rapporten van de Randstedelijke Rekenkamer. De Rekenkamer heeft destijds onderzocht in hoeverre de Randstedelijke provincies algemene procesafspraken maakten over de besluitvorming en de informatievoorziening bij grote projecten. Door de blijvende actualiteit van het onderwerp Grip op grote projecten, is dit onderwerp gekozen voor het eerste doorwerkingsonderzoek. In dit doorwerkingsonderzoek is gekeken naar de behandeling van het Rekenkamerrapport, de monitoring van Rekenkamerrapporten en naar de acties die de provincie heeft ondernomen op het gebied van Grip op grote projecten.

Voor het onderzoek heeft de Rekenkamer documentenonderzoek gedaan en interviews gehouden met medewerkers van de provincie en Statenleden. Wij willen de geïnterviewden hartelijk danken voor de bijdrage aan dit onderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd door mr. Iris Brugman (projectleider) en Loes van den Broek MSc. (onderzoeker) onder verantwoordelijkheid van ondergetekende.

dr.ir. Ans Hoenderdos-Metselaar MBA  
bestuurder/directeur Randstedelijke Rekenkamer



# Inhoudsopgave

## BESTUURLIJKE NOTA

<b>1.</b>	<b>Inleiding .....</b>	<b>9</b>
1.1	Aanleiding .....	9
1.2	Probleemstelling en onderzoeksvragen .....	9
1.3	Leeswijzer .....	10
<b>2.</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>11</b>
2.1	Conclusies .....	11
2.2	Aanbevelingen .....	12
<b>3.</b>	<b>Reactie Gedeputeerde Staten en nawoord Rekenkamer .....</b>	<b>15</b>
3.1	Reactie Gedeputeerde Staten .....	15
3.2	Nawoord Rekenkamer .....	16

## NOTA VAN BEVINDINGEN

<b>4.</b>	<b>Onderzoeksverantwoording .....</b>	<b>19</b>
4.1	Doorwerking van rekenkameronderzoek .....	19
4.2	Afbakening .....	20
4.3	Onderzoeksmethode .....	20
<b>5.</b>	<b>Beschrijving van het rapport Grip op grote projecten.....</b>	<b>23</b>
5.1	Aanleiding rapport Grip op grote projecten.....	23
5.2	Samenvatting rapport Grip op grote projecten .....	23
5.3	Conclusies en aanbevelingen rapport Grip op grote projecten .....	25
5.4	Reactie GS op rapport Grip op grote projecten en nawoord Rekenkamer .....	26
<b>6.</b>	<b>Behandeling van het rapport Grip op grote projecten.....</b>	<b>27</b>
6.1	Behandeling in de commissie .....	27
6.2	Behandeling in PS .....	27
<b>7.</b>	<b>Doorwerking aanbevelingen.....</b>	<b>29</b>
7.1	Monitoring rekenkamerrapporten .....	29
7.1.1	Algemeen .....	29
7.1.2	Grip op grote projecten .....	29
7.2	Ontwikkelingen op het gebied van grip op grote projecten .....	30
7.2.1	Algemeen beeld en oorzaken .....	30
7.2.2	Procesafspraken.....	30
7.2.3	Besluitvorming .....	32
7.2.4	Informatievoorziening .....	32
7.3	Samenvatting aanbevelingen rapport Grip op grote projecten en bevindingen doorwerking .....	33

<b>8. Provincievergelijking</b> .....	<b>35</b>
8.1 Procedurele doorwerking en monitoring.....	35
8.2 Beleidsmatige doorwerking.....	35
<b>BIJLAGE A Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen</b> .....	<b>39</b>
<b>BIJLAGE B Lijst van geraadpleegde bronnen</b> .....	<b>41</b>

# Bestuurlijke nota

---









# HOOFDSTUK 1

## Inleiding

---

*In dit eerste inleidende hoofdstuk wordt de aanleiding voor het onderzoek besproken. Daarnaast zal worden ingegaan op de probleemstelling en de onderzoeksvragen. Ten slotte bevat dit hoofdstuk een leeswijzer.*

### 1.1 Aanleiding

Om Provinciale Staten (PS) inzicht te bieden in hoe de aanbevelingen van een rekenkamer zijn geïmplementeerd en welke verbeteringen zijn bereikt kan een rekenkamer zogenaamd doorwerkingsonderzoek doen. Bij doorwerkingsonderzoek wordt nagegaan wat er sinds de publicatie van het onderzoek is gebeurd en of het bestuur op het onderzochte thema is verbeterd. Naast het bieden van inzicht in verbeteringen en in de effectiviteit van de rekenkamer zelf, is doorwerkingsonderzoek ook bedoeld om het bestuur te stimuleren om zaken die zijn blijven liggen, alsnog op te pakken.<sup>1</sup>

Voor dit eerste doorwerkingsonderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer, is gekozen om het rapport Grip op grote projecten uit 2007 onder de loep te nemen. De Rekenkamer heeft destijds onderzocht in hoeverre de vier Randstedelijke provincies algemene procesafspraken maakten over de besluitvorming en de informatievoorziening bij grote projecten. Voor twee projecten per provincie is nader onderzocht op welke wijze de besluitvorming en de informatievoorziening over de uitvoering waren verlopen in PS.

De reden om bij het onderhavige doorwerkingsonderzoek voor het thema Grip op grote projecten te kiezen, is de blijvende actualiteit van het onderwerp. Daarnaast is het een statenbreed onderwerp; het betreft niet alleen een specifieke vakcommissie. De Rekenkamer heeft een rapport uit 2007 geselecteerd, zodat er voldoende tijd is geweest om een start te maken met het implementeren van de aanbevelingen.

Doorwerkingsonderzoek kan plaatsvinden in de vorm van een quick scan tot en met een volledig herhalingsonderzoek. Er is nu gekozen voor een beperkte analyse, waarbij speciaal aandacht is voor de vraag hoe de implementatie van aanbevelingen wordt gemonitord en geborgd. De Rekenkamer is voornemens om vaker doorwerkingsonderzoek te doen.

### 1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Met dit onderzoek streeft de Randstedelijke Rekenkamer de volgende doelstelling na:

PS inzicht geven of naar aanleiding van het onderzoek Grip op grote projecten uit 2007 de betrokkenheid van PS bij grote projecten is verbeterd.

---

<sup>1</sup> Zie ook, Algemene Rekenkamer, *Handleiding effectmeting*, 2004, p.4.

---

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Heeft het Rekenkamerrapport Grip op grote projecten geleid tot een betere betrokkenheid van PS bij grote projecten?

De centrale onderzoeksvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Hoe is het rapport behandeld door PS en wat was de uitkomst van de PS behandeling?
2. Wat hebben PS en GS gedaan met de aanbevelingen en zijn de overgenomen aanbevelingen geïmplementeerd?
3. Wordt de implementatie van de aanbevelingen gemonitord en geborgd? En zo ja door wie en op welke manier?
4. Welke verbeteringen zijn merkbaar t.a.v. de betrokkenheid van PS bij grote projecten?

De aanbevelingen van Grip op grote projecten richtten zich op drie aspecten:

- afspraken tussen GS en PS;
- besluitvorming door PS;
- informatievoorziening aan PS.

De Rekenkamer is nagegaan of, en zo ja, wat er op deze aspecten is veranderd na het verschijnen van het rapport Grip op grote projecten. Aan de hand van de eventuele vooruitgang wat betreft afspraken, besluitvorming en informatievoorziening, zal de Rekenkamer een antwoord geven op de vraag of de betrokkenheid van PS bij grote projecten is verbeterd.

### **1.3 Leeswijzer**

Dit rapport bestaat uit een Bestuurlijke Nota en een Nota van Bevindingen. Na dit inleidende hoofdstuk volgen de conclusies en aanbevelingen. Vervolgens is een hoofdstuk opgenomen met de reactie van GS en het nawoord van de Rekenkamer. Daarna volgt de Nota van Bevindingen. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de onderzoeksverantwoording. Vervolgens is in hoofdstuk 5 het rapport Grip op grote projecten beschreven. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de behandeling van het rapport in de commissie en indien van toepassing door PS (procedurale doorwerking en in hoofdstuk 7 wordt de beleidsmatige doorwerking van de aanbevelingen beschreven. Tevens wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan hoe de monitoring van rekenkamerrapporten in zijn algemeenheid is ingericht binnen de provincie. Ten slotte bevat hoofdstuk 8 een provinciale vergelijking.

# HOOFDSTUK 2

## Conclusies en aanbevelingen

---

*Dit hoofdstuk bevat de conclusies en aanbevelingen uit het doorwerkingsonderzoek. Uit de eerste conclusie volgt tevens het antwoord op de centrale onderzoeksvraag: Heeft het Rekenkamerrapport Grip op grote projecten geleid tot een betere betrokkenheid van PS bij grote projecten?*

### 2.1 Conclusies

#### ***Beleidsmatige doorwerking van het rapport Grip op grote projecten***

Om een beeld te krijgen van de doorwerking van het rapport Grip op grote projecten, heeft de Rekenkamer bekeken welke ontwikkelingen in de provincie Flevoland zijn waar te nemen op het gebied van grip op grote projecten. We hebben daarbij de onderwerpen van het rapport Grip op grote projecten gevolgd, namelijk:

- procesafspraken;
- besluitvorming
- informatievoorziening

De provincie Flevoland heeft een begin gemaakt met het oppakken van de aanbevelingen. Dit heeft, naast het Rekenkamerrapport, te maken met o.a. de aandacht voor projectmatig werken binnen de organisatie en de ontwikkeling van het dualisme.

In de provincie Flevoland zijn nog geen algemene procesafspraken gemaakt voor grote projecten. Wel is een procedureregeling in ontwikkeling en wordt vaker gewerkt met een plan van aanpak. Een voorbeeld hiervan is het recent besproken plan van aanpak voor de realisatiefase van het project OostvaardersWold. Ook is gebleken dat PS vaker een besluit nemen over belangrijke documenten en dat op die momenten voor PS ook duidelijk is waarover een beslissing moet worden genomen. Ten slotte is door de geïnterviewden aangegeven dat PS veel en regelmatig informatie over projecten ontvangen. De status van de stukken is voor PS, naar eigen zeggen, niet altijd duidelijk. Het presidium heeft daarom onlangs aangegeven meer duidelijkheid te willen over de status van aangeleverde stukken.

#### **Antwoord op de centrale onderzoeksvraag en conclusie 1:**

De betrokkenheid van PS bij grote projecten is iets verbeterd en de provincie heeft stappen ondernomen om die betrokkenheid nog verder te verbeteren.

Er is sprake van beleidsmatige doorwerking van het rapport Grip op grote projecten. De provincie Flevoland staat echter nog wel aan het begin van een proces om beter grip te krijgen op grote projecten.

#### ***Behandeling rapport Grip op grote projecten***

De Rekenkamer heeft onderzocht hoe het rapport Grip op Grote projecten destijds is behandeld door de commissie en PS. In de provincie Flevoland is het rapport Grip op Grote projecten behandeld in de commissie Bestuur. Het rapport is niet geagendeerd in de PS-vergadering. Ook tijdens de behandeling in de commissie Bestuur zijn geen duidelijke afspraken gemaakt over de opvolging van de aanbevelingen. Eén van de oorzaken hiervoor is het ontbreken van een behandelvoorstel bij de bespreking van het rapport. Ten tijde van het schrijven van deze Be-

stuurlijke nota hebben PS besloten om voortaan Rekenkamerrapporten aan de hand van een griffievoorstel te bespreken en om in PS een besluit te nemen over de conclusies en aanbevelingen.

**Conclusie 2:**

Er zijn geen duidelijke afspraken gemaakt over het opvolgen van de aanbevelingen uit het rapport Grip op grote projecten, doordat het rapport niet is behandeld aan de hand van een behandelvoorstel en PS geen besluit hebben genomen over de aanbevelingen.

**Monitoring Rekenkamerrapporten**

De Rekenkamer heeft ook onderzocht hoe de rapporten van de Rekenkamer in het algemeen, en het rapport Grip op grote projecten in het bijzonder, worden gemonitord. De gemaakte afspraken over de aanbevelingen van de Rekenkamer worden in de provincie Flevoland door de afdeling concerncontrol gemonitord.

In het kader van het rapport Grip op grote projecten wordt één toezegging van GS (uit het nawoord in het rapport Grip op grote projecten) gemonitord. De toezegging die de Commisaris van de Koningin in de commissie heeft gedaan, is niet gemonitord.

Ten tijde van het schrijven van deze Bestuurlijke nota hebben PS besloten om de monitoring van de conclusies en aanbevelingen via de P&C-cyclus te laten verlopen, zodat PS op de hoogte zijn van de opvolging van de (afspraken over de) aanbevelingen.

**Conclusie 3:**

PS hebben geen inzicht in de opvolging van de aanbevelingen van de Rekenkamer, doordat de monitoringsinformatie tot nu toe niet aan PS wordt verstrekt.

## 2.2 Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande conclusies, komen we tot de volgende aanbevelingen voor PS:

**Aanbeveling 1:**

Stel een goede en werkbaar procedureregeling grote projecten vast en implementeer de regeling. Betrek hierbij de aanbevelingen uit het rapport Grip op grote projecten.

Toelichting:

De eerste helft van 2010 zal de concept procedureregeling grote projecten worden besproken in de commissie Bestuur. Omdat deze regeling zal gelden voor alle grote projecten binnen de provincie, is het zeer belangrijk dat er sprake is van een goede en werkbaar regeling.

**Aanbeveling 2:**

Zie erop toe, zoals u op 25 maart 2010 heeft besloten, dat de griffie een behandelvoorstel maakt voor de behandeling van Rekenkamerrapporten. Neem na de commissiebehandeling in PS een besluit over alle aanbevelingen van de Rekenkamer.

Toelichting:

PS zijn het hoogste orgaan binnen de provincie en hebben, in tegenstelling tot de commissies, besluitvormende bevoegdheid. Indien PS een besluit nemen over de opvolging van de aanbevelingen, is het voor zowel PS als GS duidelijk wat er met de aanbevelingen moet gebeuren. Het verdient hierbij de voorkeur om over alle aanbevelingen een besluit te nemen, zodat per aanbeveling duidelijk wordt of deze wel of niet is overgenomen.

Het behandelen van een rapport aan de hand van een behandelvoorstel waarin alle aanbevelingen zijn opgenomen, geeft structuur aan een behandeling waardoor de commissie tot een gedegen advies over de aanbevelingen aan PS kan komen. Het betrekken van de programmaraadsleden bij het opstellen van het behandelvoorstel is te overwegen.

De Rekenkamer is verheugd met het feit dat ten tijde van het schrijven van deze Bestuurlijke Nota, PS hebben ingestemd met het besluit Behandeling Rekenkamerrapporten. Dit voorstel bevat onder andere het besluit om de statengriffie een behandelvoorstel te laten maken en PS te laten besluiten over de conclusies en aanbevelingen.

**Aanbeveling 3:**

Zie erop toe, zoals u op 25 maart 2010 heeft besloten, dat u periodiek monitoringsgegevens over de opvolging van de aanbevelingen van de Rekenkamer ontvangt.

Toelichting:

Binnen de ambtelijke organisatie worden de (afspraken over) de aanbevelingen gemonitord. Indien deze gegevens ook voor PS beschikbaar zijn, houden PS zicht op hoe de implementatie van de aanbevelingen verloopt. Bij het verstrekken van de informatie kunt u desgewenst de griffie een (bewakende) rol geven.

Het besluit Behandeling Rekenkamerrapporten bevat onder andere het besluit de monitoring van de conclusies en aanbevelingen via de P&C-cyclus te laten verlopen, zodat PS op de hoogte zijn van de opvolging van de (afspraken over de) aanbevelingen.



# HOOFDSTUK 3

## Reactie Gedeputeerde Staten en nawoord Rekenkamer

---

*In dit hoofdstuk is de integrale reactie van het college van Gedeputeerde Staten opgenomen, gevolgd door het nawoord van de Rekenkamer.*

### 3.1 Reactie Gedeputeerde Staten

Op maandag 29 maart 2010 ontvingen wij uw concept bestuurlijke nota 'Doorwerking Grip op grote projecten'. Wij hebben met interesse van uw nota kennis genomen. Conform uw verzoek ontvangt u hierbij onze reactie, waarbij wij ingaan op uw conclusies en aanbevelingen aan Provinciale Staten.

In hoofdstuk 2 van uw nota formuleert u uw conclusies en aanbevelingen. U hanteert hierbij een driedeling. Deze driedeling komt in onze reactie terug. De cursief weergegeven teksten zijn teksten overgenomen uit uw concept bestuurlijke nota.

#### 1. Beleidsmatige doorwerking van het rapport Grip op grote projecten

*Conclusie De betrokkenheid van PS bij grote projecten is iets verbeterd en de provincie heeft stappen ondernomen om die betrokkenheid nog verder te verbeteren.*

*Er is sprake van beleidsmatige doorwerking van het rapport Grip op grote projecten. De provincie Flevoland staat echter nog wel aan het begin van een proces om beter grip te krijgen op grote projecten.*

*Aanbeveling Stel een goede en werkbare procedureregeling grote projecten vast en implementeer de regeling. Betrek hierbij de aanbevelingen uit het rapport Grip op grote projecten.*

Wij hebben in 2009 met de Statenwerkgroep Planning & Control veel aandacht geschonken aan het onderwerp 'Grip op grote projecten'. Hierover beschrijft u in paragraaf 7.2 van uw nota de ontwikkelingen binnen dit proces en de tot nu toe bereikte resultaten. Thans bevinden wij ons met de Statenwerkgroep in de afsluitende fase van dit proces waarin we samen met de Griffie én enkele Statenleden het aspect van rolgedrag en rolvastheid als belangrijke bouwsteen van het afsprakenkader bespreken. Het aspect van rolgedrag is de laatste bouwsteen voor het Flevolands generiek afsprakenkader grote projecten.

U geeft in uw concept bestuurlijke nota aan dat deze regeling zal gelden voor alle grote projecten binnen de provincie. Wij zullen in het afsprakenkader opnemen welke criteria van toepassing zijn, wil een project de status van 'Groot project' krijgen. Na vaststelling van het afsprakenkader Grote projecten zullen wij aan Provinciale Staten een voorstel doen, om vast te stellen welke projecten ons inziens hieraan voldoen.

## 2. Behandeling rapport Grip op grote projecten

*Conclusie* Er zijn geen duidelijke afspraken gemaakt over het opvolgen van de aanbevelingen uit het rapport Grip op grote projecten, doordat het rapport niet is behandeld aan de hand van een behandelvoorstel en PS geen besluit hebben genomen over de aanbevelingen.

*Aanbeveling* Zie erop toe, zoals u op 25 maart 2010 heeft besloten, dat de griffie een behandelvoorstel maakt voor de behandeling van Rekenkamerrapporten. Neem na de commissiebehandeling in PS een besluit over alle aanbevelingen van de Rekenkamer.

Bij deze aanbeveling hebben wij geen opmerkingen. Provinciale Staten hebben inmiddels ingestemd met de toekomstige behandeling van Rekenkamerrapporten.

In aanvulling hierop vinden wij het jammer dat u ondanks onze bezwaren in het feitelijk wederhoor, de toelichting van de toenmalige Commissaris van de Koningin als te monitoren toezegging blijft beschouwen. De toelichting betreft een intentie of manier van werken die wij zullen uitvoeren nadat het afsprakenkader voor grote projecten is vastgesteld. Wij verzoeken u om de door u gekwalificeerde toezegging te verwijderen.

## 3. Monitoring Rekenkamerrapporten

*Conclusie* PS hebben geen inzicht in de opvolging van de aanbevelingen van de Rekenkamer, doordat de monitoringsinformatie tot nu toe niet aan PS wordt verstrekt.

*Aanbeveling* Zie erop toe, zoals u op 25 maart 2010 heeft besloten, dat u periodiek monitoringsgegevens over de opvolging van de aanbevelingen van de Rekenkamer ontvangt.

Zoals u in uw concept nota onder paragraaf 7.1 aangeeft, hanteren wij een intern monitoring-systeem voor verbeteringen komende uit rekenkameronderzoeken. Omdat dit verbeteringen betreffen binnen de bedrijfsvoering, rapporteren wij tot nu toe hierover niet richting Provinciale Staten via bijvoorbeeld de P&C-cyclus. Wij zullen met het Presidium bespreken op welke wijze wij de monitoring periodiek zullen opnemen.

Wij wensen u veel succes bij de voortgang van dit onderzoek.

### 3.2 Nawoord Rekenkamer

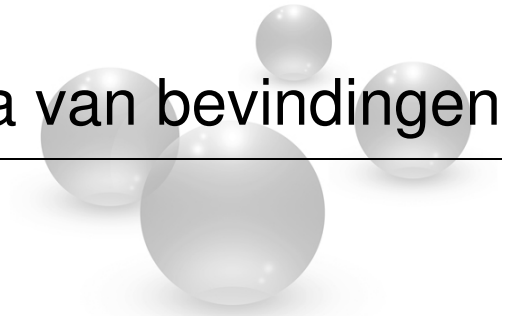
De Rekenkamer heeft met belangstelling kennisgenomen van de reactie van Gedeputeerde Staten (GS). Het verheugt de Rekenkamer dat GS de conclusies hoofdzakelijk onderschrijven.

Wat betreft de behandeling van het rapport Grip op grote projecten wil de Rekenkamer het volgende verduidelijken. De Rekenkamer heeft de opmerking van de toenmalige Commissaris van de Koningin tijdens de commissiebehandeling van het rapport Grip op Grote projecten in 2007 geïnterpreteerd als een toezegging, omdat de CdK toelicht hoe PS vanaf dan betrokken zouden worden bij de grote projecten Luchthaven en IJmeer/Markermeer. De Rekenkamer vertrouwt erop dat, nu PS op 25 maart 2010 hebben besloten om voortaan een besluit te nemen over de conclusies en aanbevelingen uit Rekenkamerrapporten, voortaan duidelijk zal zijn wat er met de conclusies en aanbevelingen zal gebeuren.



# Nota van bevindingen

---







# HOOFDSTUK 4

## Onderzoeksverantwoording

---

*Om de achtergrond van dit onderzoek te schetsen, wordt in dit hoofdstuk aandacht geschonken aan ander onderzoek naar doorwerking van rekenkameronderzoek. Daarnaast bevat dit hoofdstuk informatie over de afbakening en de onderzoeksmethode.*

### 4.1 Doorwerking van rekenkameronderzoek

Doorwerking van rekenkameronderzoek kan worden onderscheiden naar drie categorieën, namelijk<sup>2</sup>:

- procedurele doorwerking
- beleidsmatige doorwerking
- maatschappelijke doorwerking

Procedurele doorwerking betreft bijvoorbeeld de bestuurlijke reactie op het rapport, de aandacht in de media en de behandeling in commissies en PS.<sup>3</sup> Beleidsmatige doorwerking kan bijvoorbeeld plaatsvinden door initiatieven van PS of Gedeputeerde Staten (GS) die gaan over aanpassingen van beleid of het aanbrengen van organisatorische wijzigingen. Soms worden wijzigingen al bewerkstelligd na het aankondigen van een rekenkameronderzoek of voordat het onderzoek is afgerond. Er is sprake van maatschappelijke doorwerking indien de aanpassingen die op basis van aanbevelingen van de Rekenkamer zijn gerealiseerd, effecten realiseren in de provincie.

De laatste jaren is onderzoek uitgevoerd naar de doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek.<sup>4</sup> Uit deze onderzoeken blijkt dat de formele processtappen redelijk goed worden gevolgd, maar dat de aanbevelingen lang niet altijd tot daadwerkelijke aanpassingen leiden. Het beeld over de beleidsmatige (en maatschappelijke doorwerking) is derhalve minder positief. Over de effecten van rekenkameronderzoek (maatschappelijke doorwerking) is überhaupt nog weinig te zeggen. In de verschillende onderzoeken wordt een aantal indicatoren genoemd die zorgen voor een goede doorwerking van rekenkameronderzoek. De belangrijkste zijn:

- het nemen van een besluit over de aanbevelingen door PS;
- de terugkoppeling over de implementatie van de aanbevelingen aan PS;
- de kwaliteit van de aanbevelingen;
- de bruikbaarheid, relevantie en timing van het rekenkamerrapport;
- goed en regelmatig contact tussen de Rekenkamer en PS, GS en de ambtelijke organisatie.

De Algemene Rekenkamer heeft in 2004 een systeem opgezet om de effecten van haar aanbevelingen te toetsen.<sup>5</sup> Inmiddels hebben ook diverse lokale rekenkamers zelf onderzoek gedaan naar de doorwerking van eerdere

---

<sup>2</sup> Indeling is ontleend aan: J. Hakvoort en H. Klaassen, *Doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek*, oktober 2008, p.24.

<sup>3</sup> In de onderzoeken gaat het veelal (ook) om de gemeenteraad en het college van B&W. In dit rapport zullen alleen PS en GS worden genoemd.

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Leren afrekenen. Een voorlopige evaluatie van lokale en provinciale rekenkamer(commissie)s*, oktober 2007.

M. Morlog, *De dempende golfbeweging van lokaal rekenkameronderzoek; in welke mate leren gemeenten van rekenkameraanbevelingen?* Afstudeerscriptie, Bestuurskunde EUR, augustus 2008.

<sup>5</sup> Een deel van de resultaten publiceert de Algemene Rekenkamer in de zogenaamde "Terugblikonderzoeken". Bij die onderzoeken wordt de focus gelegd op een beperkt aantal aanbevelingen uit het betreffende rapport.

onderzoeken. De meeste van die onderzoeken betreffen de procedurele en beleidsmatige doorwerking.<sup>6</sup> Een enkele rekenkamer onderzoekt ook de maatschappelijke doorwerking.<sup>7</sup> Uit de onderzoeken van de Algemene Rekenkamer en de lokale rekenkamers blijkt dat de (overgenomen) aanbevelingen niet altijd worden geïmplementeerd. Redenen hiervoor kunnen zijn<sup>8</sup>:

- Het probleem waarop de aanbeveling zich richtte is al opgelost (al dan niet dankzij het bestuur);
- Het bestuur was het niet eens met de aanbeveling of de normen die daaraan ten grondslag liggen;
- Het bestuur staat positief tegenover de aanbeveling maar heeft nog onvoldoende activiteiten ondernomen vanwege capaciteit, prioriteitstelling e.d.

## 4.2 Afbakening

Dit onderzoek richt zich op de procedurele en beleidsmatige doorwerking van de aanbevelingen van het rapport Grip op grote projecten. Het gaat dan om de doorwerking van de aanbevelingen binnen de provincie en dus niet om maatschappelijke doorwerking (zie paragraaf 4.1). We hebben getoetst of de inzichten uit het rapport in de procedures rondom grote projecten vorm heeft gekregen. We hebben niet onderzocht in welke mate de procedures specifiek worden toegepast bij de totstandkoming en uitvoering van grote projecten. In die zin is dit doorwerkingsonderzoek dus geen herhalingsonderzoek. Het is een beknopt onderzoek naar de betrokkenheid van PS bij de besluitvorming en de controle op de uitvoering van grote projecten.

In 2008 is de Randstedelijke Rekenkamer geëvalueerd.<sup>9</sup> Op basis van de evaluatie zijn aanbevelingen gedaan die voor een deel betrekking hebben op de indicatoren voor goede doorwerking zoals genoemd in paragraaf 4.1. Deze aanbevelingen heeft de Rekenkamer in 2009 opgepakt, waardoor het nu nog te vroeg is om deze punten bij dit onderzoek te betrekken.

## 4.3 Onderzoeksmethode

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode augustus 2009 – februari 2009 en is uitgevoerd voor de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland. In het onderzoek zijn de volgende stappen doorlopen: (1) beschrijving behandeling rapport Grip op grote projecten; (2) informatieverzameling door het houden van interviews en uitsturen van vragenlijsten; (3) informatieanalyse en (4) rapportage.

**1) Beschrijving behandeling rapport Grip op grote projecten.** Als eerste stap in het onderzoek is op basis van vergaderstukken en notulen van commissies en PS nagegaan hoe het rapport destijds is behandeld en wat er met PS en GS is afgesproken over de vervolgstappen.

**2) Informatieverzameling door het houden van interviews, uitsturen van vragenlijsten en verzamelen van documenten.** Om antwoord te krijgen op de onderzoeksvragen zijn voornamelijk interviews gehouden. Bijlage A bevat een overzicht van de geïnterviewde en geraadpleegde personen. De interviews zijn gehouden met staten-leden, medewerkers van de griffie en medewerkers van concerncontrol. Tevens zijn vragenlijsten gestuurd naar

---

<sup>6</sup> Bijvoorbeeld, Rekenkamer Barendrecht, *Eerst aanspreken, dan afspreken*, 2008 of Rekenkamer Oost-Nederland, *Verdrogingsbestrijding Follow-up rapport*, 2009.

<sup>7</sup> Bijvoorbeeld Rekenkamer Amsterdam, *Vervolgonderzoek Horecaverunningen*, 2009.

<sup>8</sup> Algemene Rekenkamer, *Handleiding effectmeting*, p.10. In de handleiding wordt gesproken over het ministerie i.p.v. het bestuur.

<sup>9</sup> De evaluatie heeft plaatsgevonden op grond van artikel 21 lid 3 van de Gemeenschappelijke regeling Randstedelijke Rekenkamer waarin staat dat de regeling na 3 jaar geëvalueerd zou worden. De B&A groep heeft deze evaluatie uitgevoerd in opdracht van Provinciale Staten van de vier provincies.

de ambtenaren die betrokken zijn of waren bij de destijds onderzochte projecten. Op basis van de interviews en de ingevulde vragenlijsten zijn aanvullende documenten onderzocht. Bijlage B bevat een overzicht van de geraadpleegde documenten.

**3) Informatieanalyse.** De verzamelde informatie is geanalyseerd om inzicht te verkrijgen in de doorwerking van de aanbevelingen en om een oordeel te kunnen geven over de betrokkenheid van PS.

**4) Rapportage.** Het onderzoek heeft geresulteerd in een Nota van Bevindingen. Na een controle op de bevindingen via het feitelijk wederhoor, is de Bestuurlijke Nota opgesteld, waarin naast een samenvatting van de onderzoeksbevindingen ook de conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen. De conclusies en aanbevelingen komen voort uit: (a) de bevindingen over de behandeling, monitoring van rekenkamerbevelingen en de ontwikkelingen op het gebied van grip op grote projecten en (b) vergelijking van de bevindingen voor de vier provincies. Zowel de Nota van Bevindingen als de Bestuurlijke Nota zijn opgenomen in deze rapportage.



# HOOFDSTUK 5

## Beschrijving van het rapport Grip op grote projecten

---

*Het rapport Grip op grote projecten is in maart 2007 gepubliceerd. Dit hoofdstuk bevat de aanleiding voor het rapport, een samenvatting van het rapport, de conclusies en aanbevelingen en een samenvatting van de reactie van GS en het nawoord van de Rekenkamer.*

### 5.1 Aanleiding rapport Grip op grote projecten

De aanleiding voor het onderzoek was de aanhoudende aandacht voor de beheersing van grote projecten door de overheid, bijvoorbeeld de Betuwelijn en de HSL-Zuid. Mede naar aanleiding van het verloop van deze twee projecten, heeft de Tweede Kamer in 2003 een Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI, ook wel commissie Duivesteijn genoemd) ingesteld. Het rapport van de commissie Duivesteijn<sup>10</sup> liet zien dat de Tweede Kamer weinig grip had op grote projecten. Zo werd de Tweede Kamer pas laat bij de besluitvorming betrokken en was de informatievoorziening aan de Tweede Kamer niet volledig.

Door leden van de Programmaraad van de Randstedelijke Rekenkamer werden ook problemen met de betrokkenheid van PS bij grote provinciale projecten ervaren. De Rekenkamer heeft toen gekozen om de algemene werkwijze van PS van de vier provincies bij grote projecten te onderzoeken. De doelstelling van het onderzoek was het verbeteren van de besluitvorming over en de controle op de uitvoering van grote projecten door Provinciale Staten.

### 5.2 Samenvatting rapport Grip op grote projecten

De Rekenkamer heeft in het rapport onderzocht in hoeverre de vier Randstedelijke provincies algemene procesafspraken maakten over de besluitvorming en informatievoorziening bij grote projecten. Voor twee projecten is nader onderzocht op welke wijze de besluitvorming en de informatievoorziening over de uitvoering waren verlopen in PS. Voor de provincie Flevoland waren dat de projecten N23, een provinciale weg tussen Lelystad en Dronten en het OostvaardersWold, een gebiedsontwikkelingsproject in het gebied tussen Almere, Lelystad en Zeewolde.

Het beoordelingskader uit het rapport Grip op grote projecten, richt zich op drie onderdelen, namelijk:

1. *Afspraken tussen PS en GS.*

Volgens de Rekenkamer verdienen algemene, vaste afspraken voor grote projecten de voorkeur. In plaats daarvan zouden PS en GS ook per project afspraken kunnen maken;

2. *Besluitvorming door PS.*

PS zouden per fase een besluit moeten nemen. In de onderstaande tabel staat per fase aangegeven welk besluit PS zouden moeten nemen. GS moeten hiervoor stukken aanleveren.

---

<sup>10</sup> "Grote projecten uitvergroot", *Kamerstukken II* 2004/05, 29283, nr. 6

**Tabel 1 Overzicht besluiten per fase van het project**

Projectfase	Aard besluit PS	Voorbeelden van relevante informatie voor PS
Initiatiefase	Vaststellen nut, noodzaak, doelstellingen	Probleemanalyse, doelstellingen
	Besluit uitwerking alternatieven	Alternatieven, oplossingsrichtingen
Uitwerkingsfase		
➤ Subfase a: alternatieven	Keuze uitwerking alternatief	Afweging tussen alternatieven, relevante onderzoeken
➤ Subfase b: projectplan	Besluit tot uitvoering projectplan	Projectplan, partners, voortgangsrapportages
Uitvoeringsfase	Besluit over wijziging	Wijziging projectplan
	Vaststellen resultaat	Resultaat van het project

### 3. Informatievoorziening aan PS

PS moeten van GS tijdig, voldoende informatie krijgen die ook begrijpelijk en vergelijkbaar is. In onderstaande tabel is het beoordelingskader over de informatievoorziening opgenomen.

**Tabel 2 Beoordelingskader informatievoorziening aan PS**

Projectfase	Relevante informatie	Beoordelingscriteria
Initiatiefase	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Probleemanalyse</li> <li>- Doelstellingen</li> <li>- Alternatieven</li> <li>- Raakvlakken</li> <li>- Doorwerking</li> </ul>	<p><i>Aanwezig</i>  <i>Begrijpelijk</i>  <i>Vergelijkbaar</i>  <i>Tijdig</i></p>
Uitwerkingsfase ➤ Subfase a: alternatieven	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Afweging alternatieven</li> <li>- Relevante onderzoeken</li> </ul>	<p><i>Aanwezig</i>  <i>Begrijpelijk</i>  <i>Vergelijkbaar</i>  <i>Tijdig</i></p>
Uitwerkingsfase ➤ Subfase b: projectplan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Projectplan</li> <li>- Grenzen afwijkingen</li> <li>- Partners</li> <li>- Voortgangsrapportages</li> <li>- Voorwaarden PPS (o.v.)</li> </ul>	<p><i>Aanwezig</i>  <i>Begrijpelijk</i>  <i>Vergelijkbaar</i>  <i>Tijdig</i></p>
Uitvoeringsfase	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ontwikkeling planning</li> <li>- Ontwikkeling risico's</li> <li>- Eventueel wijziging projectplan</li> </ul>	<p><i>Aanwezig</i>  <i>Begrijpelijk</i>  <i>Vergelijkbaar</i>  <i>Tijdig</i></p>



### 5.3 Conclusies en aanbevelingen rapport Grip op grote projecten

Op basis van de gedane bevindingen zijn destijds de volgende conclusies voor de provincie Flevoland getrokken:

1. *Afspraken tussen PS en GS*
  - PS en GS hebben geen algemene procesafspraken gemaakt omtrent besluitvorming en informatievoorziening bij grote projecten. Ook hebben PS en GS geen projectspecifieke afspraken voor de projecten N23 en OostvaardersWold gemaakt. Hierdoor worden PS niet systematisch betrokken bij de besluitvorming over en de controle op grote projecten.
2. *Besluitvorming door PS*
  - PS nemen geen besluit over nut, noodzaak en doelstellingen, die voortvloeien uit een probleemanalyse. Bespreking van de projecten vindt voornamelijk plaats in de commissies. Ook maken PS geen keuze tussen verschillende mogelijke oplossingsrichtingen voor het probleem. Dit betekent dat PS geen kaders stellen aan het begin van een project. PS nemen pas een besluit als al diverse keuzemomenten gepasseerd zijn. Hierdoor oefenen PS geen invloed uit op de gewenste richting van het project en kunnen aanpassingen (indien gewenst) nog maar moeilijk plaatsvinden.
3. *Informatievoorziening aan PS*
  - De informatie die PS voor besluitvorming ontvangen, is gedeeltelijk toereikend. PS ontvangen veel en regelmatig informatie over projecten. Op het moment van besluitvorming hebben PS echter niet de beschikking over alle benodigde informatie. Zo ontbreekt bijvoorbeeld informatie over de uitgangspunten of de kosten van het project.

De Rekenkamer formuleerde bij de conclusies de volgende aanbevelingen voor PS:

- a. Maak vooraf procesafspraken met GS omtrent besluitvorming en informatievoorziening bij grote projecten. Het heeft hierbij de voorkeur algemene afspraken voor grote projecten te maken. Indien het project hierom vraagt, kunnen aanvullend specifieke projectafspraken gemaakt worden. Overweeg om de griffie de uitvoering van deze afspraken te laten bewaken.

Ga bij deze afspraken in op de volgende punten:

- op welke momenten PS betrokken moeten zijn bij de besluitvorming;
- op welke momenten PS informatie voor de besluitvorming moeten ontvangen;
- op welke momenten PS voortgangsinformatie moeten ontvangen;
- welke informatie PS moeten ontvangen;
- hoe deze informatie begrijpelijk en vergelijkbaar kan worden gepresenteerd.

NB: Voor het opstellen van de afspraken adviseert de Rekenkamer kennis te nemen van:

- het beoordelingskader van de Rekenkamer;
  - de Regeling grote projecten (Tweede Kamer);
  - de Procedureregeling grote projecten (provincie Zuid-Holland).
- b. Bekijk kritisch of vergaderstukken ter besluitvorming, bespreking of kennisname geagendeerd moeten worden in de Statencommissies en/of Provinciale Staten. Overweeg om de griffie hierbij een rol te laten spelen. Zorg er daarnaast voor dat bij de behandeling van grote projecten niet alleen bespreking of instemming van de commissie plaatsvindt, maar dat PS ook een besluit nemen.
  - c. Wacht met de toepassing van de afspraken (zoals bedoeld onder a.) niet tot nieuwe projecten. De gemaakte afspraken kunnen ook op lopende projecten worden toegepast, bijvoorbeeld bij het OostvaardersWold.

Aan GS deed de Rekenkamer de volgende aanbevelingen:

- d. Wees alert op beslistmomenten voor PS en formuleer een voorstel waarin duidelijk is wanneer en waarover PS om een besluit of een richtinggevende uitspraak gevraagd wordt. Neem in de voorstellen tot besluit elk punt van besluit op, zodat deze zelfstandig leesbaar zijn.
- e. Zorg dat de relevante informatie schriftelijk aanwezig en vergelijkbaar is, zodat PS een goede afweging tot besluitvorming kunnen maken op basis van volledige informatie. Gebruik mondelinge presentaties alleen ter ondersteuning van de algemene informatieoverdracht en niet ten behoeve van besluitvorming.
- f. Zorg dat de informatie tijdig aan PS verstrekt wordt, zodat PS – naar aanleiding van de behandeling – eventueel kunnen (bij)sturen.

## 5.4 Reactie GS op rapport Grip op grote projecten en nawoord Rekenkamer

In de reactie van GS<sup>11</sup> op de conclusies en aanbevelingen, lieten GS weten dat, mede door het beoordelingskader van de Rekenkamer en de bevindingen, het GS duidelijk is geworden dat het onderscheid tussen programmatisch en projectmatig werken nader geëxpliciteerd moet worden en de bestuurlijke procesinformatie beter moet worden gestructureerd. GS geven aan dat “de verbetering van de structurering van de stuur-en besluitvormingsinformatie” zal worden meegenomen in verdere ontwikkelingen. Daarnaast wijzen GS erop dat PS en GS zeer hechten aan de bewust gekozen bestuurscultuur, waarbij statencommissies namens PS spreken en ook kunnen concluderen dat kan worden afgezien van behandeling in PS.

Een aantal van de conclusies van de Rekenkamer sloot niet aan op de beleving van het college. Zo heeft volgens het college de “nut-en noodzaak” discussie wel plaatsgevonden bij de onderzochte projecten. Wel onderschreef het college dat de afspraken tussen PS en GS over de aansturing van projecten kunnen worden verbeterd.

In haar reactie<sup>12</sup> geeft de Rekenkamer aan verheugd te zijn dat GS de conclusie van de Rekenkamer onderschrijven dat de afspraken tussen PS en GS over de aansturing van projecten kunnen worden verbeterd. Daarnaast benadrukt de Rekenkamer dat PS het besluitvormende orgaan zijn. Vervolgens is ingegaan op de verschillende conclusies die niet aansloten bij de beleving van het college.

---

<sup>11</sup> Deze reactie is integraal opgenomen in het rapport *Grip op grote projecten, provincie Flevoland* op p. 11.

<sup>12</sup> Randstedelijke Rekenkamer, *Grip op grote projecten, provincie Flevoland*, p.13.

# HOOFDSTUK 6

## Behandeling van het rapport Grip op grote projecten

*In dit hoofdstuk is de behandeling van het rapport en de uitkomst daarvan beschreven.*

### 6.1 Behandeling in de commissie

Het rapport is op 19 april 2007 besproken in de commissie Bestuur.<sup>13</sup> Verschillende fracties zijn van mening dat bij nieuwe projecten duidelijke afspraken gemaakt moeten gaan worden. Een enkele fractie is kritisch over het rapport. Ook de gedeputeerde is van mening dat over het toetsingskader dat de Rekenkamer heeft gebruikt, discussie mogelijk is. De meeste fracties vinden de aanbeveling dat ook bij de lopende projecten wordt gekeken of de procedureafspraken helder zijn, niet nodig. Zo stelt een fractie er geen behoefte aan te hebben om “mensen aan het werk te zetten om van de lopende projecten te bepalen welke groot en klein zijn en zich voor toetsing lenen”. De CdK merkt op dat er een collegeprogramma is waarin een aantal grote projecten staan: Luchthaven, IJmeer/Markermeer en Oostvaarderswold. Bij de laatste is al door de staten een uitspraak gedaan dat zij het plan van aanpak willen bespreken, aldus de CdK. De CdK geeft aan dat daarbij dankbaar gebruik zal worden gemaakt van de adviezen van de Rekenkamer en dat dit ook met de andere twee projecten moet gebeuren. De CdK geeft wel aan dat hij zou willen vermijden dat elke weg die wordt aangelegd, een “groot project” wordt in deze vorm, omdat dat de “daadkracht en snelheid van werken” niet zal bevorderen.

Tijdens de behandeling van het rapport door de commissie Bestuur zijn geen afspraken gemaakt over het al dan niet opvolgen van de aanbevelingen. Oorzaken hiervoor kunnen worden gezocht in:

- Het ontbreken van een behandelvoorstel bij de bespreking van het rapport;
- Het niet afsluiten van het agendapunt met een concluderende samenvatting of boodschap aan GS;<sup>14</sup>
- De relatie tussen de Rekenkamer en PS op dat moment. Verschillende geïnterviewden hebben hierop gewezen. Ook is aangegeven dat de verhoudingen sindsdien zijn verbeterd en dat de rapporten van de Rekenkamer tegenwoordig beter behandeld worden. Daarbij is opgemerkt dat de aandacht bij de bespreking van rapporten is verschoven van de bevindingen naar de aanbevelingen en dat de commissies door de Rekenkamer meer betrokken worden bij de onderzoeken.

### 6.2 Behandeling in PS

Het rapport is niet behandeld in PS.

#### **Bevinding behandeling:**

PS hebben geen besluit genomen over de aanbevelingen. Ook tijdens de behandeling in de commissie Bestuur zijn geen afspraken gemaakt over het al dan niet opvolgen van de aanbevelingen.

<sup>13</sup> Verslag commissie Bestuur, 19 april 2007.

<sup>14</sup> Zie hiervoor ook: Randstedelijke Rekenkamer, *Evaluatie procesgangen van de sport- en cultuurnota, provincie Flevoland*, 2008, p.53.



# HOOFDSTUK 7

## Doorwerking aanbevelingen

*In dit hoofdstuk zal de stand van zaken per onderwerp behandeld worden. Behalve de feitelijke veranderingen zijn hier ook de meningen van de geïnterviewde statenleden, de griffie en de bevroagde ambtenaren opgenomen.*

### 7.1 Monitoring rekenkamerrapporten

#### 7.1.1 Algemeen

In de bestuurlijke reactie reageren GS op de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer. GS kunnen hierbij toezeggingen doen. Afhankelijk van de besprekingen met de commissie kunnen deze nog worden gewijzigd. Door de afdeling Concerncontrol worden de door GS toegezegde verbeteringen –eventueel aangevuld vanuit de commissiebespreking- gemonitord. De monitoring van de rekenkamerrapporten van 2007 en jonger is vanaf 2008 onderdeel van de Directierapportage. In de directierapportage zijn de uit te voeren acties op hoofdlijnen opgenomen. De verbeteracties zelf zijn in een bijlage bij de Directierapportage weergegeven.

Naast de aanbevelingen van de Rekenkamer zijn ook de aanbevelingen van de accountant en adviezen vanuit interne audits in de directierapportage opgenomen. De stand van zaken met betrekking tot een aanbeveling, die door concerncontrol wordt getoetst, wordt gerapporteerd aan de betreffende directie. Indien de opvolging van de betreffende aanbeveling bijvoorbeeld te langzaam gaat, kan de directie de proceseigenaar daar vervolgens op aanspreken.

In de provincie Flevoland is nog niet geregeld dat PS de (gemaakte afspraken over de) aanbevelingen van de Rekenkamer monitoren of daarover van GS gegevens ontvangen. Een procedure daarvoor is in voorbereiding.

#### 7.1.2 Grip op grote projecten

Wat betreft het rapport Grip op grote projecten is als toezegging in een bijlage van Directierapportage 2009 het volgende opgenomen:

**Tabel 3 Weergave uit de Directierapportage 2009**

Toezegging	Actie ingevuld	Resultaat
Wij zullen de verbetering van de structurering van onze stuur- en besluitvormingsinformatie meenemen in onze verdere ontwikkelingen.	Loopt	De actie loopt met een procedurevoorstel "Sturing op grote projecten".

Onder andere naar aanleiding van deze toezegging van GS<sup>15</sup> is het proces gestart om te komen tot een procedureregeling (zie paragraaf 7.2.2). De CdK heeft in de commissie van 19 april 2007 de toezegging gedaan dat dank-

<sup>15</sup> Zie paragraaf 2.4 voor een samenvatting van de schriftelijke reactie van GS op het rapport Grip op grote projecten, waarin deze toezegging is gedaan.

baar gebruik zal worden gemaakt van de adviezen van de Rekenkamer bij de Luchthaven, IJmeer/Markermeer en Oostvaarderswold (zie paragraaf 6.1). Die toezegging is niet opgenomen in de Directierapportage.

**Bevinding monitoring:**

De gemaakte afspraken over de aanbevelingen van de Rekenkamer worden in de provincie Flevoland door de afdeling concerncontrol gemonitord. PS krijgen nog geen gegevens over de opvolging van de aanbevelingen. In het kader van het rapport Grip op grote projecten wordt één toezegging van GS gemonitord. De door de CdK in de commissie gedane toezegging is niet gemonitord.

## 7.2 Ontwikkelingen op het gebied van grip op grote projecten

### 7.2.1 Algemeen beeld en oorzaken

Ondanks dat er geen duidelijke afspraken zijn gemaakt over de implementatie van de aanbevelingen, zijn er wel ontwikkelingen waar te nemen op de onderwerpen waar destijds de conclusies en aanbevelingen zich op richtten, namelijk procesafspraken, besluitvorming en informatievoorziening. Zowel vanuit de ambtelijke organisatie als vanuit de statenleden is aangegeven dat (een deel van) de aanbevelingen van de Rekenkamer zijn opgepakt. Ook is aangegeven dat nog sprake is van een lopend proces.

Aan de verschillende geïnterviewden is gevraagd wat de oorzaken van de ontwikkelingen op het gebied van sturing op grote projecten zijn. Het rapport Grip op grote projecten is daarbij vaak genoemd, maar altijd in samenhang met andere oorzaken, namelijk:

- Binnen de organisatie is meer aandacht voor projectmatig werken;
- Bij PS is meer aandacht voor de financiële kant van projecten door bijvoorbeeld de afroaming van het provinciefonds en financiële crisis;
- Uit de statenconferentie in 2009 bleek dat PS meer bij de voorkant van processen willen worden betrokken;
- De ontwikkeling van een monistisch stelsel naar een dualistisch stelsel.

In de onderstaande paragrafen zijn deze ontwikkelingen geschetst.

**Bevinding algemeen beeld en oorzaken:**

In de provincie Flevoland is een begin gemaakt met het oppakken van de aanbevelingen. Naast het Rekenkamer-rapport zijn ook andere oorzaken voor de lopende ontwikkelingen genoemd.

### 7.2.2 Procesafspraken

Zoals uit paragraaf 7.1.2 blijkt, is in de provincie Flevoland op dit moment het proces gaande om te komen tot een procedureregeling Grote projecten. In oktober 2008 hebben GS in de commissie Bestuur het voorstel "Ontschotting speerpuntbudgetten voor proceskosten" voorgelegd. Omdat de commissie met dit voorstel niet tevreden was, is het voorstel door de gedeputeerde teruggenomen en is in november 2008 een aangepast voorstel aan de commissie voorgelegd.<sup>16</sup> In december 2008 is vervolgens het statenvoorstel "Sturing- en verantwoordingsystematiek grote projecten en speerpuntbudgetten proceskosten 2009" door PS goedgekeurd.<sup>17</sup> In de betreffende nota is een voorstel opgenomen voor de werkwijze en planning om te komen tot een verbeterde systematiek van

<sup>16</sup> Verslag Commissie Bestuur, 9 oktober 2008, p.11.

<sup>17</sup> Verslag PS, 11 december 2008, p.2.

sturing en verantwoording bij grote projecten. In het statenvoorstel is opgenomen dat de volgende aspecten aan bod zullen komen:

- de rollen van PS, commissies, griffie, GS, directieteam en ambtelijk opdrachtnemer;
- de wijze van voorstellen tot besluitvorming over grote projecten en de (uniforme) verslaglegging hiervan;
- de wijze van (tussentijds) verantwoorden en de (uniforme) verslaglegging hiervan;
- de inbedding in de huidige P&C-cyclus en bestaande P&C-documenten;
- hoe wordt omgegaan met meerjarige projecten in de huidige begrotingssystematiek en welke aanpassingen eventueel noodzakelijk zijn.

In het voorjaar van 2009 is in de statenwerkgroep P&C een verkennende presentatie gehouden die een conceptuele benadering omtrent sturing op Grote projecten ondersteunde. Vanuit deze conceptuele benadering is een theoretisch kader ontstaan dat vervolgens getoetst is aan een voorbeeld uit de praktijk van de provincie Gelderland tijdens de bijeenkomst van statenwerkgroep in het najaar van 2009. Tijdens die bespreking was een vertegenwoordiger van Gelderland alsmede de accountant van de provincie Flevoland (PWC) aanwezig.

Tijdens deze bijeenkomsten stond de informatievoorziening op de agenda. Bij de informatievoorziening wordt onderscheid gemaakt in:

- de start van een nieuw programma (proces + informatievoorziening);
- de start van de verantwoordingscyclus (proces + informatievoorziening).

Een aantal aspecten moet nog worden ingevuld, zoals:

- toetsingskader Grote projecten opstellen (wanneer is een project een Groot project);
- bepalen minimumvereisten basis informatievoorziening.

Het aspect omtrent de rollen van PS, commissies, GS en de ambtelijke organisatie is vanaf november 2009 opgepakt. Dit houdt in dat nagegaan wordt hoe binnen de procedureregeling de vraag over een zo effectief mogelijk samenspel tussen de provinciale actoren kan worden uitgevoerd. Daarbij wordt uitgegaan van de basisrolverdeling tussen PS (kaderstellend, controlerend en volksvertegenwoordigend), GS (uitvoering binnen gestelde kaders en bestuurlijk opdrachtgever) en de ambtelijke organisatie (daadwerkelijke uitvoering van het project). Deze basisrolverdeling is nog niet aan de orde geweest in de statenwerkgroep. Volgens de huidige planning zal in de eerste helft van 2010 de procedureregeling door GS aan de commissie Bestuur worden voorgelegd.

Een andere ontwikkeling in de provincie Flevoland is het werken met een plan van aanpak. Zowel vanuit de griffie als vanuit de statenleden is aangegeven dat er bij verschillende projecten<sup>18</sup> vaker met een plan van aanpak wordt gewerkt. Ook is voor de volgende fase bij het project OostvaardersWold een plan van aanpak door PS vastgesteld. In dit plan van aanpak is voor de realisatiefase per product aangegeven of PS een richtinggevende uitspraak moeten doen. Ook is in dit plan van aanpak expliciet beschreven wat de rollen van PS en GS zijn, waarbij is aangegeven hoe de monitoring en verantwoording zijn geregeld.<sup>19</sup>

Door de geïnterviewden is opgemerkt dat in de provincie Flevoland duidelijk sprake is van een veranderproces dat nog niet is afgerond. Dit ligt enerzijds aan de verandering van een monistisch naar een dualistisch stelsel en anderzijds aan het feit dat er doorgaans meer aandacht is voor de inhoudelijke dan voor de bedrijfsmatige kant van een project.

---

<sup>18</sup> Het gaat hierbij veelal om andere projecten dan de "grote projecten" als bedoeld in het rapport Grip op grote projecten. Als voorbeeld is genoemd de Sociale Agenda.

<sup>19</sup> *Plan van aanpak realisatiefase deel 1, Voorbereiding van de uitvoering van het project Oostvaarderswold, 15 december 2009.* Het plan van aanpak is op 4 februari 2010 door PS vastgesteld (statenvoorstel 922921).

**Bevinding procesafspraken:**

Tot nu toe zijn in de provincie Flevoland nog geen algemene procesafspraken gemaakt voor grote projecten. Wel is een procedureregeling in ontwikkeling en wordt vaker gewerkt met een plan van aanpak. De procedureregeling wordt in de eerste helft van 2010 besproken met de commissie Bestuur.

**7.2.3 Besluitvorming**

Uit verschillende interviews is gebleken dat PS vaker een beslissing nemen, dan eerder het geval was. Waar voorheen GS het gevoel bij de commissie peilden, heeft het presidium aangegeven dat bij strategische documenten en visie-ontwikkeling een formeel besluit door PS moet worden genomen.<sup>20</sup> Als een stuk ter besluitvorming voorligt, is duidelijk over welke punten een beslissing moet worden genomen.

Enkele geïnterviewden hebben aangegeven dat soms het idee bestaat dat bij de presentatie van een bepaald plan, de beslissing door GS al is genomen.<sup>21</sup>

Van ambtelijke zijde komt naar voren dat naast het plan van aanpak voor OostvaardersWold, binnenkort ook voor een groot infrastructuurproject (Baanverdubbeling Gooiseweg) een plan van aanpak zal verschijnen waarin de rollen van PS en GS en dus de betrokkenheid van PS bij de besluitvorming zijn opgenomen. Voor het startende infrastructuurproject zal eerst een voorstel aan PS worden gedaan over nut, noodzaak en doelstellingen.

Tevens is aangegeven dat ook voor kleinere infrastructurele projecten de fase-indeling uit het rapport Grip op grote projecten wordt gehanteerd.

**Bevinding besluitvorming:**

PS nemen steeds vaker een besluit over belangrijke documenten. Op die momenten is voor PS duidelijk waarover een beslissing moet worden genomen.

**7.2.4 Informatievoorziening**

Verschiedende geïnterviewden hebben aangegeven dat PS nog steeds veel en regelmatig informatie over projecten ontvangen en tevreden zijn over de hoeveelheid en het tijdstip waarop de informatie wordt ontvangen.

Wel is opgemerkt dat statenleden niet altijd de behoefte hebben om diep in een bepaald projectplan of rapportage te duiken. Omdat het voor PS niet altijd duidelijk is wat de status van bepaalde stukken is, heeft het presidium daartoe in september 2009 aangegeven meer duidelijkheid te willen over de status van aangeleverde stukken.<sup>22</sup>

In de voorgenoemde procedureregeling zal ook de informatievoorziening naar PS worden vastgelegd (zie paragraaf 7.2.1 en 7.2.2).

**Bevinding informatievoorziening:**

PS ontvangen veel en regelmatig informatie over projecten. De status van de stukken is voor PS, naar eigen zeggen, nog niet altijd duidelijk. Het presidium heeft daarom onlangs aangegeven meer duidelijkheid te willen over de status van aangeleverde stukken.

<sup>20</sup> Dat het presidium dit heeft aangegeven is gebaseerd op een interview. Wij hebben het niet terug kunnen vinden in de besluitenlijst van het presidium.

<sup>21</sup> De voorbeelden die zijn genoemd, betreffen geen grote projecten volgens de definitie van het rapport Grip op grote projecten.

<sup>22</sup> Dat het presidium dit heeft aangegeven is gebaseerd op een interview. Wij hebben het niet terug kunnen vinden in de besluitenlijst van het presidium.



### 7.3 Samenvatting aanbevelingen rapport Grip op grote projecten en bevindingen doorwerking

In de vorige paragrafen zijn de ontwikkelingen op het gebied van grip op grote projecten weergegeven. De bevindingen zijn in die paragrafen per onderwerp (algemeen, procesafspraken, besluitvorming en informatievoorziening) in een kader opgenomen. In tabel 4 zijn de bevindingen uit dit doorwerkingsonderzoek per aanbeveling uit het rapport Grip op grote projecten opgenomen.<sup>23</sup>

**Tabel 4 Aanbevelingen en bevindingen**

Aanbevelingen voor PS Grip op grote projecten	Bevindingen doorwerking
Maak vooraf procesafspraken met GS omtrent besluitvorming en informatievoorziening bij grote projecten. Het heeft hierbij de voorkeur algemene afspraken voor grote projecten te maken.	PS ontwikkelen momenteel een procedureregeling. Het idee is om in de procedureregeling afspraken te maken over besluitvormingsmomenten en informatievoorziening. Een andere verandering die al merkbaar is, is het werken met een plan van aanpak.
Bekijk kritisch of vergaderstukken ter besluitvorming, bespreking of kennisname geagendeerd moeten worden in de Statencommissies en/of Provinciale Staten.	De status van bepaalde stukken is niet altijd duidelijk. Het presidium heeft daarom onlangs aangegeven meer duidelijkheid te willen over de status van aangeleverde stukken.
Wacht met de toepassing van de afspraken (zoals bedoeld onder a.) niet tot nieuwe projecten.	Algemene procesafspraken zijn nog niet gemaakt. Wel is voor de realisatiefase van het project OostvaardersWold een plan van aanpak opgesteld, dat procesafspraken bevat over de rollen van GS en PS en de momenten waarop PS een besluit moeten nemen. Ook voor een groot infrastructuurproject zal binnenkort een plan van aanpak worden opgesteld.
Aanbevelingen voor GS Grip op grote projecten	Bevindingen doorwerking
Wees alert op beslismomenten voor PS en formuleer een voorstel waarin duidelijk is wanneer en waarover PS om een besluit of een richtinggevende uitspraak gevraagd wordt. Neem in de voorstellen tot besluit elk punt van besluit op, zodat deze zelfstandig leesbaar zijn.	PS nemen steeds vaker een besluit over belangrijke documenten en voor PS is het duidelijk waarover ze moeten beslissen.
Zorg dat de relevante informatie schriftelijk aanwezig en vergelijkbaar is, zodat PS een goede afweging tot besluitvorming kunnen maken op basis van volledige informatie. Gebruik mondelinge presentaties alleen ter ondersteuning van de algemene informatieoverdracht en niet ten behoeve van besluitvorming.	PS ontvangen veel en regelmatig informatie over projecten. In de procedureregeling zullen bepalingen worden opgenomen over de wijze van (tussentijds) verantwoord en besluitvorming en de (uniforme) verslaglegging hiervan.
Zorg dat de informatie tijdig aan PS verstrekt wordt, zodat PS – naar aanleiding van de behandeling – eventueel kunnen (bij)sturen.	PS ontvangen de informatie tijdig.

<sup>23</sup> NB. De bevindingen in de tabel komen niet volledig overeen met de bevindingen in de kaders uit paragraaf 7.2. Wel zijn de bevindingen uit de tabel terug te vinden in de tekst in paragraaf 7.2.



# HOOFDSTUK 8

## Provincievergelijking

*In dit hoofdstuk zijn de bevindingen uit hoofdstuk 6 en 7 voor de vier provincies weergegeven.*

### 8.1 Procedurele doorwerking en monitoring

In de tabel 5 is voor de verschillende provincies opgenomen hoe de behandeling en monitoring van rapporten van de Rekenkamer in het algemeen plaatsvindt, en van het rapport Grip op grote projecten in het bijzonder.

**Tabel 5 Provincievergelijking procedurele doorwerking en monitoring**

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
<b>Algemeen</b>				
Behandeling met griffievoorstel	Ja (vanaf 25 maart 2010)	Ja	Ja	Ja
PS-besluit over aanbevelingen	Ja (vanaf 25 maart 2010)	Ja	Ja (vanaf okt 2009)	Nee
Centrale monitoring	Ja	Ja (vanaf 2009)	Ja	Nee
Informatie over monitoring PS/griffie	Ja (vanaf 25 maart 2010)	Ja	Nee	N.v.t.
<b>Rapport Grip op grote projecten</b>				
Behandeling met griffievoorstel	Nee	Ja	Ja	Ja
Duidelijke afspraken over aanbevelingen	Nee	Ja	Nee, wel toezegging dat gekeken zou worden naar een regeling.	Nee, wel uitkomst MPI-regeling
PS-besluit over aanbevelingen	Nee	Ja	Nee	Nee
Centrale monitoring	Ja	Nee	Ja	Nee

### 8.2 Beleidsmatige doorwerking

In tabel 6 zijn de bevindingen over de ontwikkelingen op het gebied van grip op grote projecten in de verschillende provincies weergegeven.

**Tabel 6 Provincievergelijking beleidsmatige doorwerking**

	<b>Flevoland</b>	<b>Noord-Holland</b>	<b>Utrecht</b>	<b>Zuid-Holland</b>
<b>Algemeen beeld</b>	In de provincie Flevoland is een begin gemaakt met het oppakken van de aanbevelingen. Naast het Rekenkamerrapport zijn ook andere oorzaken voor de lopende ontwikkelingen genoemd.	Over de implementatie van de aanbevelingen uit het rapport Grip op grote projecten zijn afspraken gemaakt, maar die zijn vervolgens niet dienovereenkomstig uitgevoerd. De griffie heeft, naar aanleiding van dit doorwerkingsonderzoek, in september 2009 aangekondigd het PS-besluit van 11 februari 2008 alsnog op te pakken.	Het projectmatig werken en de rol van PS daarbij is in de provincie Utrecht een terugkerend onderwerp. In december 2008 hebben PS het protocol Strategische projecten en programma's vastgesteld. Naast het Rekenkamerrapport zijn diverse oorzaken voor de lopende ontwikkelingen genoemd.	Het rapport Grip op grote projecten sloot in de provincie Zuid-Holland aan op een ontwikkeling die al gaande was. In maart 2008 hebben PS een aanvullende procedureregeling voor MPI-projecten vastgesteld, waardoor alle MPI-projecten onder een procedureregeling vallen. Naast het Rekenkamerrapport zijn diverse oorzaken voor de lopende ontwikkelingen genoemd.
<b>Procesafspraken</b>	Tot nu toe zijn in de provincie Flevoland nog geen algemene procesafspraken gemaakt voor grote projecten. Wel is een procedureregeling in ontwikkeling en wordt vaker gewerkt met een plan van aanpak. De procedureregeling wordt in de eerste helft van 2010 besproken met de commissie Bestuur.	Tot begin 2010 zijn er in de provincie Noord-Holland geen algemene procesafspraken gemaakt voor lopende en nieuwe grote projecten. De griffie heeft in 2008 actiepunten geformuleerd en er is een lijst van potentiële projecten opgesteld. In september 2009 heeft de griffie deze actiepunten weer opgepakt.	In de provincie Utrecht is een protocol opgesteld dat richtlijnen bevat voor het maken van specifieke procedureafspraken per project. Tot nu toe zijn er nog geen procesafspraken volgens het protocol gemaakt, omdat is afgesproken het protocol niet bij lopende projecten toe te passen.	De nieuwe MPI-regeling is van toepassing op alle MPI-projecten, waardoor veel projecten van de provincie Zuid-Holland onder de Regeling Projecten Zuid-Holland vallen. Sinds het verschijnen van het rapport is geen ander project dan de Rijnlandroute als groot project in het kader van de oorspronkelijke regeling aangemerkt.
<b>Besluitvorming</b>	PS nemen steeds vaker een besluit over belangrijke documenten. Op die momenten is voor PS duidelijk waarover een beslissing moet worden genomen.	Volgens de geïnterviewden gaan PS bewuster om met beslismomenten over grote projecten. Het PS-besluit over het door GS in kennis stellen van de commissie WVV van het indienen van een beslisdocument van het MIRT, is nageleefd. Daarbij hebben PS een besluit genomen over het	Uit de interviews blijkt dat de status van aan PS voorgelegde stukken duidelijk is en dat ook duidelijk is waarover PS een besluit moeten nemen. Een ontwikkeling bij het project Hart van de Heuvelrug is dat PS meer betrokken zijn en worden bij het voorstadium. Op basis van het	De voorschriften met betrekking tot besluitvorming uit de MPI-regeling zijn bijvoorbeeld toegepast bij het project Julianasluis en RGL west. Het grote project Rijnlandroute is nog niet overgegaan naar een volgende fase, waardoor nog geen besluiten door PS in het kader van de

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
		regioakkoord waardoor zij een belangrijke beleidskeuze hebben gemaakt. Dit is in overeenstemming met de strekking van de aanbeveling van de Rekenkamer uit het rapport Grip op grote projecten.	protocol zullen bij nieuwe programma's en projecten vooraf afspraken worden gemaakt over de momenten waarop PS een beslissing moeten nemen.	oorspronkelijke regeling zijn genomen.
<b>Informatievoorziening</b>	PS ontvangen veel en regelmatig informatie over projecten. De status van de stukken is voor PS, naar eigen zeggen, nog niet altijd duidelijk. Het presidium heeft daarom onlangs aangegeven meer duidelijkheid te willen over de status van aangeleverde stukken.	PS ontvangen veel en regelmatig informatie over projecten en zijn over het algemeen hierover tevreden. Het voorstel van de griffie om eenduidigheid bij voortgangsrapportages in te voeren, is nog niet als zodanig uitgevoerd. Wel wordt reeds gewerkt aan het invoeren van meer eenduidigheid bij voortgangsrapportages.	PS ontvangen regelmatig informatie over projecten via de p&c-cyclus en tussentijdse rapportages. Uit de interviews is gebleken dat de informatievoorziening nog verbetering behoeft. Op basis van het protocol zullen bij nieuwe programma's en projecten vooraf afspraken worden gemaakt over de momenten waarop PS geïnformeerd moeten worden.	De MPI-regeling bevat voorschriften over informatievoorziening. In 2009 is bij de voorjaarsnota een voortgangsrapportage aangeboden. De geïnterviewden hebben het idee dat de informatievoorziening over het algemeen goed verloopt.





# BIJLAGE A

## Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen

---

- De heer R.P.G. Bosma, statenlid VVD
- De heer M. Bogerd, statenlid SGP
- Mevrouw F.J.E. Boode – Groot Nibbelink, statenlid PvdA
- De heer S. Jokhan, adjunct statengriffier
- De heer H. Boeijen, senior adviseur concerncontrol
- De heer J. Pruim, senior beleidsmedewerker afdeling WVV
- De heer M. Tilstra, projectleider organisatie OVW







# BIJLAGE B

## Lijst van geraadpleegde bronnen

---

### **Documentenlijst algemeen**

- Algemene Rekenkamer (2004). *Handleiding Effectmeting*.
- Castenmiller, P. en Albeda, H. (2009). *Naar een activistische rekenkamer*. In Bestuurswetenschappen 2009, nr. 1.
- Hakvoort, J. en Klaassen, H. (2008). *Doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek*. In Tijdschrift voor public governance audit & control (TPC), jaargang 6, nummer 5 – oktober 2008 (pp.23-27).
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007). *Leren afrekenen. Een voorlopige evaluatie van lokale en provinciale rekenkamer(commissies)*.
- Morlog, M. (2008). *De dempende golfbeweging van lokaal rekenkameronderzoek. In welke mate leren gemeente van rekenkameraanbevelingen? Onderzoek naar de doorwerking van lokale rekenkamerrapporten*. Afstudeerscriptie opleiding Bestuurskunde, Master Publiek Management, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Randstedelijke Rekenkamer (2007), *Grip op grote projecten, provincie Flevoland*.
- Randstedelijke Rekenkamer (2008), *Evaluatie procesgangen van de sport- en cultuurnota, provincie Flevoland*.
- Rekenkamer Amsterdam-Centrum (2009). *Vervolgonderzoek Horecaverunningen. Verlening en handhaving*.
- Rekenkamer Barendrecht (2008). *Eerst aanspreken dan afspreken. Bestuurlijke behandeling rekenkamer-rapporten*.
- Rekenkamer Oost-Nederland (2009). *Verdrogingsbestrijding, provincies Gelderland en Overijssel. Follow-up rapport*.
- Tweede Kamer, Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, *Grote projecten uitvergroot*, Kamerstukken II 2004/05, 29283, nr. 6.
- Partners + Pröpper (2009). *Van rapport naar resultaat. Evaluatie van de doorwerking van aanbevelingen uit zeven onderzoeken van de rekenkamercommissie Veenendaal*.

### **Documentenlijst provincie Flevoland**

- Verslag vergadering Commissie Bestuur, 19 april 2007.
- Statenvoorstel 739091, *Sturing- en verantwoordingssystematiek grote projecten en speerpuntbudgetten proceskosten 2009*. PS-vergadering, 11 december 2008.
- Verslag vergadering Commissie Bestuur, 9 oktober 2008.
- Verslag vergadering Commissie Bestuur, 20 november 2008.
- Verslag PS-vergadering, 11 december 2008.
- *Grote projecten, Voorstel Uitgangspunten Ontwerp Procedureregeling Grote Projecten*, presentatie t.b.v. Statenwerkgroep P&C 8 april 2009.
- Statenvoorstel 922921, *Plan van aanpak realisatiefase deel 1, Voorbereiding van de uitvoering van het project Oostvaarderswold*, 15 december 2009. PS-vergadering 4 februari 2010.





