

Doorwerking Grip op grote projecten

Provincie Noord-Holland

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

1. Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	9
1.3 Leeswijzer	10
2. Conclusies en aanbevelingen	11
2.1 Conclusies	11
2.2 Aanbevelingen	12
3. Reactie Gedeputeerde Staten en nawoord Rekenkamer	13
3.1 Reactie Gedeputeerde Staten	13
3.2 Nawoord Rekenkamer	14

NOTA VAN BEVINDINGEN

4. Onderzoeksverantwoording	17
4.1 Doorwerking van rekenkameronderzoek	17
4.2 Afbakening	18
4.3 Onderzoeksmethode	18
5. Beschrijving van het rapport Grip op grote projecten.....	21
5.1 Aanleiding rapport Grip op grote projecten.....	21
5.2 Samenvatting rapport Grip op grote projecten	21
5.3 Conclusies en aanbevelingen rapport Grip op grote projecten	23
5.4 Reactie GS rapport Grip op grote projecten en nawoord Rekenkamer	24
6. Behandeling van het rapport Grip op grote projecten.....	25
6.1 Behandeling in de commissie	25
6.2 Behandeling in PS	25
7. Doorwerking aanbevelingen.....	27
7.1 Monitoring rekenkamerrapporten	27
7.1.1 Algemeen	27
7.1.2 Grip op grote projecten	27
7.2 Ontwikkelingen	27
7.2.1 Algemeen beeld.....	27
7.2.2 Procesafspraken.....	28
7.2.3 Besluitvorming	29
7.2.4 Informatievoorziening	29
7.3 Samenvatting aanbevelingen rapport Grip op grote projecten en bevindingen doorwerking	30

8. Provincievergelijking	33
8.1 Procedurele doorwerking en monitoring.....	33
8.2 Beleidsmatige doorwerking.....	33
BIJLAGE A Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen	37
BIJLAGE B Lijst van geraadpleegde bronnen	39

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.¹

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.

¹ 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

Naar aanleiding van het besluit van PS zijn afspraken gemaakt over de implementatie van de aanbevelingen uit het rapport Grip op grote projecten. De afspraken zijn vervolgens niet uitgevoerd. De griffie heeft, naar aanleiding van dit doorwerkingsonderzoek, in september 2009 aangekondigd het PS-besluit van februari 2008 alsnog op te pakken.

Het rapport Grip op grote projecten ging in op de volgende drie onderwerpen, namelijk:

- procesafspraken
- besluitvorming
- informatievoorziening

De Rekenkamer heeft voor deze drie onderwerpen bekeken hoe het er in de provincie Noord-Holland voor staat. Tot begin 2010 zijn in de provincie Noord-Holland geen algemene procesafspraken gemaakt voor lopende en nieuwe grote projecten. Naar aanleiding van het PS-besluit over het rapport Grip op grote projecten, heeft de griffie in 2008 actiepunten geformuleerd en er is een lijst van potentiële projecten opgesteld. In september 2009 heeft de griffie deze actiepunten dus weer opgepakt.

Wat betreft de besluitvorming gaan PS, volgens de geïnterviewden, bewuster om met beslismomenten over grote projecten. PS ontvangen veel en regelmatig informatie over projecten en zijn over het algemeen hierover tevreden. Ook het PS-besluit over de aanbeveling betreffende het MIRT is nageleefd. Daarbij hebben PS een besluit genomen over het regioakkoord waardoor zij een belangrijke beleidskeuze hebben gemaakt.

Het voorstel van de griffie om eenduidigheid bij voortgangsrapportages in te voeren, is niet als zodanig uitgevoerd. Wel wordt reeds gewerkt aan het invoeren van meer eenduidigheid bij voortgangsrapportages.

Antwoord op de centrale onderzoeksvraag en conclusie 1:

De betrokkenheid van PS bij grote projecten is verbeterd, al moeten de actiepunten over het maken van vaste procesafspraken bij grote projecten nog worden opgepakt.

Er is sprake van beleidsmatige doorwerking van het rapport Grip op grote projecten. Op het gebied van besluitvorming en eenduidigheid van voortgangsrapportages hebben positieve veranderingen plaatsgevonden. Sinds september 2009 wordt gewerkt aan het uitvoeren van het PS-besluit over alle aanbevelingen.

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 Noord-Holland is het rapport Grip op Grote projecten uitgebreid behandeld in de commissie Wegen Verkeer en Vervoer (WVV) en in PS. De griffie en de commissie WVV hebben PS geadviseerd over de te nemen besluiten over het rapport. PS hebben vervolgens een formeel besluit genomen over de aanbevelingen.

Conclusie 2:

Het rapport Grip op grote projecten is behandeld in de commissie en PS, waarna PS duidelijke besluiten hebben genomen over de aanbevelingen. De behandeling en besluitvorming over Rekenkamerrapporten loopt doorgaans goed, doordat de griffie heldere en concrete behandelvoorstellen maakt, waarbij door PS over alle aanbevelingen een besluit kan worden genomen.

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 Noord-Holland sinds januari 2009 door de afdeling concern controlling gemonitord. Over de stand van zaken zal periodiek (in ieder geval twee maal per jaar) aan de Rekeningcommissie worden gerapporteerd. Het PS-besluit over het rapport Grip op grote projecten van februari 2008 wordt niet gemonitord en is tot september 2009 niet opgepakt.

Conclusie 3:

Het besluit van PS over de aanbevelingen is blijven liggen. Vanaf 2009 worden de aanbevelingen van de Rekenkamer centraal gemonitord en ontvangt de Rekeningcommissie daarover gegevens.

2.2 Aanbevelingen

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

Aanbeveling:

Koppel een streefdatum aan het besluit over de opvolging van de aanbevelingen van de Rekenkamer.

Toelichting:

De Rekenkamer is verheugd over het feit dat de provincie Noord-Holland de (afspraken over de) aanbevelingen van de Rekenkamer gaat monitoren en dat deze informatie ook zal worden verstrekt aan de Rekeningcommissie. Door een streefdatum toe te voegen aan de implementatie kunnen PS beter grip houden op de opvolging van 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

U heeft ons de conceptnota "Doorwerking Grip op grote projecten" toegestuurd. U stelt ons in de gelegenheid te reageren op conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer. Graag maken wij van deze gelegenheid gebruik. Allereerst gaan wij in op de conclusies en vervolgens op uw aanbevelingen.

Conclusie 1 (p7):

Wij zijn verheugd over uw conclusie dat de geïnterviewden menen dat provinciale staten beter betrokken zijn bij grote projecten. Wij zien hier resultaat van het tijdig en nauwgezet informeren van Provinciale Staten over de grote projecten. Hierbij zijn wij daadwerkelijk gestart met het uniformeren van voortgangsrapportages. Uw Kamer heeft dat bij wijze van voorbeeld kunnen constateren aan de hand van de voortgangsrapportages van de projecten "N201+" en "Een nieuw huis".

De Statengriffie heeft in september jl. aangegeven de actiepunten die door provinciale staten bij haar zijn neergelegd te zullen oppakken. Wij wachten het initiatief van de Statengriffie voor overleg over het als aanvulling op de huidige werkwijze in gebruik nemen van beoordelingskader van de Rekenkamer, het alsnog toepassen van procesafspraken op lopende projecten en voorstellen van de Griffie voor het invoeren van eenduidigheid bij voortgangsrapportages aan provinciale staten af.

Provinciale staten hebben ons gevraagd de staten te informeren over MIRT beslisdocumenten. U heeft kunnen constateren dat in de onderzoeksperiode alleen rond het project Westfrisiaweg besluiten zijn genomen.

Provinciale staten zijn daar in onze ogen zeker voldoende over geïnformeerd. Daarnaast hebben wij de staten geïnformeerd over de A8-9 welke tot een MIRT besluit zou kunnen leiden.

Conclusie 2 (p8):

Deze conclusie geeft ons geen aanleiding tot opmerkingen.

Conclusie 3 (p8):

Deze conclusie geeft ons geen aanleiding tot opmerkingen. Wellicht ten overvloede merken wij op dat onze bestuurlijke reactie niet kan ingaan op de conclusies en aanbevelingen die betrekking hebben op de Statengriffie. Wij verwachten dat de Statengriffie hierop een reactie zal opstellen. In onze beleving zijn en worden Provinciale Staten goed betrokken bij de besluitvorming over de grote(re) projecten en geïnformeerd over de voortgang. Dit laatste gebeurt meer en meer op een geüniformeerde wijze. Bovendien gaat het om een beperkt aantal projecten. Wij kunnen ons dan ook goed voorstellen dat Provinciale Staten de Statengriffie vragen af te zien van verdere acties, behoudens het beoordelen van de huidige door ons ingezette werkwijze rond de voortgangsrapportages. Naast de genoemde voorbeelden is ook een rapportage over Investeringsbudget Landelijk Gebied beschikbaar.

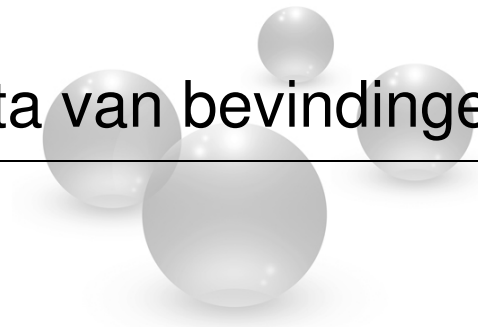
Ten slotte: conclusie 3 stelt terecht dat vanaf 2009 de aanbevelingen van de Rekenkamer centraal worden gemonitord. Aan de opvolging van deze aanbevelingen koppelen wij streefdata.

3.2 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer heeft met belangstelling kennisgenomen van de reactie van Gedeputeerde Staten (GS). De reactie van GS geeft aanleiding tot het maken van één opmerking.

GS geven aan dat zij zich goed kunnen voorstellen dat PS de statengriffie vragen af te zien van verdere acties. De Rekenkamer hoopt echter dat, conform de PS-besluiten die in februari 2008 over de aanbevelingen zijn genomen en het Presidium-besluit van september 2009 om de aanbevelingen alsnog op te pakken, PS wel verdere acties zullen ondernemen.

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, namelijk²:

- 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.³ Beleidsmatige doorwerking kan bijvoorbeeld plaatsvinden door initiatieven van PS of Gedeputeerde Staten (GS) die gaan over aanpassingen van beleid of het aanbrenge 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.⁴ 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.⁵ Inmiddels hebben ook diverse lokale rekenkamers zelf onderzoek gedaan naar de doorwerking van eerdere

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

³ 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.

⁴ 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.

⁵ 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.⁶ Een enkele rekenkamer onderzoekt ook de maatschappelijke doorwerking.⁷ Uit de onderzoeken van de Algemene Rekenkamer en de lokale rekenkamers blijkt dat de (overgenomen) aanbevelingen niet altijd worden geïmplementeerd. Redenen hiervoor kunnen zijn⁸:

- 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.⁹ 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 statenleden, medewerkers van de griffie en medewerkers van concerncontrol. Tevens zijn vragenlijsten gestuurd naar

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

⁷ Bijvoorbeeld Rekenkamer Amsterdam, *Vervolgonderzoek Horecaverunningen*, 2009.

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

⁹ 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 Duivesteijn¹⁰ 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 Noord-Holland waren dat de projecten Wieringerrandmeer, een gebiedsontwikkelingsproject in de kop van Noord-Holland en de N242, de reconstructie van de oostelijke ring Alkmaar.

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 procesafspraken 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.

¹⁰ "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"> - Probleemanalyse - Doelstellingen - Alternatieven - Raakvlakken - Doorwerking 	<i>Aanwezig</i> <i>Begrijpelijk</i> <i>Vergelijkbaar</i> <i>Tijdig</i>
Uitwerkingsfase ➤ Subfase a: alternatieven	<ul style="list-style-type: none"> - Afweging alternatieven - Relevante onderzoeken 	<i>Aanwezig</i> <i>Begrijpelijk</i> <i>Vergelijkbaar</i> <i>Tijdig</i>
Uitwerkingsfase ➤ Subfase b: projectplan	<ul style="list-style-type: none"> - Projectplan - Grenzen afwijkingen - Partners - Voortgangsrapportages - Voorwaarden PPS (o.v.) 	<i>Aanwezig</i> <i>Begrijpelijk</i> <i>Vergelijkbaar</i> <i>Tijdig</i>
Uitvoeringsfase	<ul style="list-style-type: none"> - Ontwikkeling planning - Ontwikkeling risico's - Eventueel wijziging projectplan 	<i>Aanwezig</i> <i>Begrijpelijk</i> <i>Vergelijkbaar</i> <i>Tijdig</i>

5.3 Conclusies en aanbevelingen rapport Grip op grote projecten

Op basis van de gedane bevindingen zijn destijds de volgende conclusies voor de provincie Noord-Holland getrokken:

1. Afspraken tussen PS en GS

- PS en GS hebben geen algemene procesafspraken gemaakt omtrent besluitvorming en informatievoorziening bij grote projecten. Tevens hebben PS en GS geen specifieke projectafspraken voor de projecten Wieringerrandmeer en N242 gemaakt; PS ontvangen wel regelmatig voortgangsinformatie.

2. Besluitvorming door PS

- PS hebben niet altijd een besluit genomen in het begin van de projecten, waardoor de kaderstelling vanuit PS niet volledig is. Tevens maken PS geen expliciete keuze tussen verschillende mogelijke oplossingsrichtingen voor de probleemstelling. Daardoor is het voor PS moeilijker grip te houden op de projecten.
- PS zijn beter betrokken bij de besluitvorming wanneer de concrete uitwerking van de projecten aan de orde is.

3. Informatievoorziening aan PS

- De informatie, die PS ontvangen, is redelijk volledig. Alleen in het begin van de projecten wanneer kaderstelling door PS plaats moet vinden, ontvangen PS niet alle informatie. Bij de uitwerking van de projecten verbetert dit.
- De informatie die PS ontvangen, is goed te begrijpen. De stukken geven duidelijk aan waarover PS wordt gevraagd een besluit te nemen. De voortgangsinformatie is echter niet altijd volledig vergelijkbaar.

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

- a. Maak vooraf procesafspraken tussen PS en GS, zodat de besluitvorming en informatievoorziening systematisch verloopt. 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.

Neem in deze afspraken de volgende punten op:

- de momenten waarop PS betrokken moeten zijn bij de besluitvorming;
- welke informatie PS voor de besluitvorming over het project moeten ontvangen.

Neem daarnaast de volgende punten, die doorgaans goed gaan, ook mee in de afspraken:

- hoe de informatie begrijpelijk en vergelijkbaar kan worden gepresenteerd;
- op welke momenten PS voortgangsinformatie ontvangen.

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

- het beoordelingskader van de Rekenkamer (zie hoofdstuk 3);
- de Regeling grote projecten (Tweede Kamer);
- de Procedureregeling grote projecten (provincie Zuid-Holland).

- b. 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 Wieringerrandmeer.

- c. Overweeg de beslisdocumenten van het Meerjarenprogramma Infrastructuur (MIT)¹¹ ter besluitvorming voor te leggen aan PS voordat ze naar het ministerie van Verkeer en Waterstaat worden gestuurd.
- d. Zorg bij het Wieringerrandmeer dat iedere voortgangsrapportage dezelfde structuur en punten bevat.

5.4 Reactie GS rapport Grip op grote projecten en nawoord Rekenkamer

In de reactie van GS¹² op de conclusies en aanbevelingen, laten GS weten dat het college zich niet herkent in de conclusies die de Rekenkamer trekt. Dit geldt in het bijzonder voor de conclusie dat PS, met name in de beginfase van grote projecten, beter geïnformeerd kunnen worden.

GS delen de opvatting van de Rekenkamer dat het belangrijk is om aan het begin van grote projecten met PS procesafspraken te maken en GS menen ook dat zij aan dat aspect zoveel mogelijk aandacht schenken. GS geven aan dat zij aan PS zullen voorleggen of het beoordelingskader van de Rekenkamer de betrokkenheid van PS kan verbeteren. GS zullen, indien PS dat ook willen, aan PS voorstellen om per project procesafspraken te maken. Daarbij staat GS wel voor ogen om zoveel mogelijk een eenduidig format te hanteren. De tabel met het beoordelingskader (zie tabel 2 in paragraaf 5.2) vormt hiervoor een goede basis. GS zijn niet voornemens om alsnog procesafspraken te maken bij reeds lopende projecten. GS zijn met de Rekenkamer van mening dat eenduidigheid van belang is bij voortgangsrapportages. Voor zover nodig zullen zij toezien op standaardisering. Ten slotte geven GS aan dat de MIRT-beslisdocumenten uitsluitend bedoeld zijn om in aanmerking te komen voor subsidies van het Rijk en dat dergelijke documenten niet dienen om beleidskeuzes door GS voor te bereiden. Een bespreking van deze documenten in PS achten GS dan ook niet nuttig.

De Rekenkamer geeft in haar reactie¹³ aan verheugd te zijn over de gedeelde opvatting dat het belangrijk is aan het begin van grote projecten procesafspraken te maken. Daarnaast raadt de Rekenkamer aan om de procesafspraken ook toe te passen bij lopende projecten die zich nog niet in de uitvoeringsfase bevinden. Wat betreft de MIRT documenten is de Rekenkamer van mening dat PS in iedere fase een besluit moeten nemen over beleidskeuzes. De besluiten hoeven dan niet over de MIRT-documenten zelf genomen te worden, maar GS zouden de informatie die voor het MIRT naar het Rijk gaat, kunnen gebruiken voor de besluitvorming door PS.

¹¹ Het MIT staat voor Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport. Het MIT is vervangen door het MIRT. In het MIRT is het onderdeel Ruimte toegevoegd. Ten tijde van het verschijnen van het rapport Grip op grote projecten, was sprake van het MIT. Voor de duidelijkheid zal in dit rapport verder de term MIRT worden gebruikt.

¹² De reactie van GS is integraal opgenomen in het rapport *Grip op grote projecten, provincie Noord-Holland*, p. 11.

¹³ Randstedelijke Rekenkamer, *Grip op grote projecten, provincie Noord-Holland*, p.12.

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 8 oktober 2007 besproken in de commissie Wegen Verkeer en Vervoer (WVV). Voor deze bespreking waren ook de commissie Ruimtelijke Ordening en Grondbeleid (ROG) en de commissie Financiën, Europa, Personeel en Organisatie (FEPO) uitgenodigd. De Rekenkamer heeft tijdens de commissievergadering een presentatie gegeven. Naar aanleiding van de presentatie hebben de statenleden vragen kunnen stellen. Over het algemeen kon de commissie zich vinden in de aanbevelingen van de Rekenkamer. Wel werden er kanttekeningen geplaatst bij en vragen gesteld over de toepasbaarheid van het "besluitvormingsschema".¹⁴

Vervolgens hebben de fracties hun commentaar geleverd op de aanbevelingen van de Rekenkamer aan de hand van een notitie van de griffie.¹⁵ In die notitie heeft de griffie de aanbevelingen van de Rekenkamer, de reactie van GS en het advies van de griffie, in een tabel geplaatst. De verschillende fracties zijn redelijk eensgezind en kunnen zich allemaal goed vinden in het voorstel van de griffie. De gedeputeerde reageert tijdens die vergadering dat het verstandig is om "een vast schema met projectprocedures" te hanteren, zoals de Rekenkamer in de eerste aanbeveling voorstelt. De gedeputeerde ziet er geen winst in om de MIRT-voorstellen in de commissie te behandelen.

6.2 Behandeling in PS

Aan de hand van de bespreking in de commissie hebben de commissiegriffier en de commissievoorzitter vervolgens een voordracht opgesteld ter bespreking in de vergadering van Provinciale Staten van 11 februari 2008.¹⁶

Aan PS is voorgelegd om:

- kennis te nemen van het rapport van de Randstedelijke Rekenkamer "Grip op grote projecten";
- het advies van de commissie Wegen, Verkeer en Vervoer in haar vergadering van 8 oktober 2007 over te nemen (dit advies is uitgewerkt in de onderstaande actiepunten);
- de Statengriffie opdracht te geven de genoemde actiepunten verder uit te werken en een voorstel voor uiterlijk drie maanden na vaststelling van deze voordracht voor te leggen aan de commissie Wegen, Verkeer en Vervoer:
 - a. de Statengriffie gaat in overleg met GS na in hoeverre het beoordelingskader van de Rekenkamer als aanvulling kan worden opgenomen in de huidige werkwijze;
 - b. de Statengriffie gaat na voor welke grote lopende projecten alsnog procesafspraken gemaakt moeten worden en beziet in hoeverre hierbij het beoordelingskader kan worden toegepast;

¹⁴ Oftwel het beoordelingskader uit het rapport *Grip op grote projecten*.

¹⁵ Nota PS-commissie Wegen Verkeer en Vervoer, *rapport "Grip op grote projecten"*, 24 september 2007.

¹⁶ Statenvoorstel 95, 8 oktober 2007, *Rapport Randstedelijke Rekenkamer. Grip op grote projecten*.

c. schriftelijk in kennis te stellen door GS van de commissie Wegen, Verkeer en Vervoer van het moment van indienen van het beslisdocument van het MIRT;¹⁷

d. het invoeren van eenduidigheid bij voortgangsrapportages aan PS.

PS reageerden overwegend positief op het rapport van de Rekenkamer en het voorstel van de griffie en de commissie WVV. Vanuit PS kwam het voorstel om de verdere uitwerking van de actiepunten niet aan de commissie voor te leggen maar aan PS. De voorzitter reageerde hierop door te constateren dat de fractievoorzitters tevreden zijn en dat de weg richting commissies en staten wellicht nog nader wordt bekeken. De voorzitter zag hier ook een rol voor het presidium.

Bevinding behandeling:

Het rapport Grip op grote projecten is zowel in de commissie als in PS uitgebreid behandeld. De griffie en de commissie WVV hebben PS geadviseerd, waarna PS een formeel besluit hebben genomen over de aanbevelingen.

¹⁷ Zie voor nadere toelichting op dit punt paragraaf 7.2.3.

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 bevroegde ambtenaren opgenomen.

7.1 Monitoring rekenkamerrapporten

7.1.1 Algemeen

Vanaf 1 januari 2009 worden de aanbevelingen van de Rekenkamer, de externe accountant en concerncontrol door de afdeling concern controlling bijgehouden. De overgenomen aanbevelingen zijn geïnventariseerd en bij de diverse directies is nagegaan hoe het met de opvolging van de aanbevelingen staat. Bij nieuwe overgenomen aanbevelingen, zal de lijst worden verlengd. Het systeem is nog in ontwikkeling. Concern controlling zal periodiek (minimaal twee keer per jaar) bij de directies navragen hoe het met de implementatie staat. Er zal dan ook twee keer per jaar worden gerapporteerd aan de Rekeningencommissie. Op 30 november 2009 is voor het eerst aan de Rekeningencommissie gerapporteerd.¹⁸ Vanuit de Rekeningencommissie is het verzoek gekomen om een meer gedetailleerde rapportage. De gedeputeerde heeft daarop toegezegd zich in te zetten voor een rapportage waarin “de actiepunten uit de rapporten” staan.¹⁹

7.1.2 Grip op grote projecten

De aanbevelingen uit het rapport Grip op grote projecten zijn niet gemonitord. Het systeem zoals in de bovenstaande paragraaf is beschreven, was nog niet operationeel.

Bevinding monitoring:

De gemaakte afspraken over de aanbevelingen van de Rekenkamer worden in de provincie Noord-Holland vanaf januari 2009 door de afdeling concern controlling gemonitord. Over de stand van zaken zal periodiek (in ieder geval twee keer per jaar) aan de Rekeningencommissie worden gerapporteerd. Het PS-besluit over het rapport Grip op grote projecten van februari 2008 wordt niet gemonitord.

7.2 Ontwikkelingen

7.2.1 Algemeen beeld

Op 17 maart 2008 is in het presidium een memo van de griffie besproken.²⁰ In die memo zijn door de griffie de punten uit het PS-besluit over het rapport Grip op grote projecten nader uitgewerkt. Per punt is een aantal acties benoemd waarbij de ambtelijke organisatie, de griffie, het presidium, de commissievoorzitters en GS in wisselende samenstelling zijn betrokken. De acties zijn allemaal gepland voor april/mei 2008. De griffie geeft aan dat het

¹⁸ Memo Audit opvolging, 26 oktober 2009.

¹⁹ Verslag Rekeningencommissie, 30 november 2009, p.8.

²⁰ Nota Presidium, *Memo routing rapport Grip op grote projecten*, 10 maart 2008.

zwaartepunt van haar opdracht ligt in het verkrijgen van overeenstemming over de aanvulling van het beoordelingskader op de huidige werkwijze van GS. Als daar overeenstemming over is en het kader wordt van toepassing verklaard, dan kunnen er vervolgstappen worden genomen richting lopende projecten en eenduidigheid in voortgangsrapportages.²¹

Na de bespreking in het presidium is een brief vanuit de griffie naar de provinciesecretaris gestuurd met de vraag om contactpersonen te benoemen. De benoemde contactpersonen en de griffie hebben vervolgens overleg gehad.²² Naar aanleiding van het overleg zijn afspraken op papier gezet en is een lijst met potentiële grote projecten opgesteld. Vervolgens zijn er vanaf mei 2008 geen vervolgacties meer ondernomen.

Naar aanleiding van de aankondiging van dit doorwerkingsonderzoek in juli 2009 heeft de griffie besloten de uitvoering van het PS besluit van 11 februari 2008 alsnog op te pakken. Door middel van een memo aan het presidium is dit door de griffie op 8 september 2009 gecommuniceerd.²³

Bevinding algemeen beeld:

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.

7.2.2 Procesafspraken

In het memo van de griffie voor de presidiumvergadering van 17 maart 2008, over de opvolging van de aanbevelingen, lag het zwaartepunt bij de procesafspraken. De volgende activiteiten zouden worden ondernomen:²⁴

- nagaan wat de huidige werkwijze is van GS rond grote projecten en de betrokkenheid van PS daarin;
- overleg over het beoordelingskader van de Randstedelijke Rekenkamer met de ambtelijke organisatie en de wenselijkheid daarvan voor PS;
- tussentijds overleg met het presidium, c.q. enkele betrokken commissievoorzitters over de te trekken conclusies;
- de koppeling van de huidige werkwijze van GS aan het beoordelingskader;
- het maken van concrete procesafspraken tussen PS en GS zodat besluitvorming en informatievoorziening rond grote projecten systematisch verloopt en integraal onderdeel uitmaakt van de initiatiefase van een groot project;
- het borgen van de bewakende rol van de statengriffie bij de uitvoering van de procesafspraken.

Wat betreft de lopende projecten zou eerst worden bekeken wat de uitkomst zou zijn van bovenstaande actiepunten. Vervolgens zouden de projecten worden geïnventariseerd en zou het presidium een besluit nemen op welke grote projecten het beoordelingskader van toepassing zou worden verklaard.

Vanuit ambtelijke zijde is aangegeven dat voor de destijds onderzochte projecten inderdaad geen tussentijdse procesafspraken zijn gemaakt.

²¹ Nota Presidium, *Memo routing rapport Grip op grote projecten*, p.3.

²² Verslag intern overleg 28 april 2008.

²³ Memo griffie aan presidium, *Doorwerking rapport Grip op grote projecten van de Randstedelijke Rekenkamer*, 8 september 2009.

²⁴ Nota Presidium, *Memo routing rapport Grip op grote projecten*, p.1 en p.2.

Bevinding procesafspraken:

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.

7.2.3 Besluitvorming

Enkele geïnterviewden hebben aangegeven dat PS zich de laatste jaren meer bewust zijn van belangrijke beslismomenten en hun kaderstellende rol; bij een aantal grote projecten is beter doorgevraagd en meer de tijd genomen om een goede beslissing te kunnen nemen. Als voorbeeld hierbij is de Westfriisiaweg genoemd.

De aanbeveling van de Rekenkamer over het MIRT zorgde destijds voor discussie (zie paragraaf 5.4 en 6.1). GS waren van mening dat de beslissingen van GS over stappen in grote (infrastructuur) projecten werden besproken in de commissie en desgewenst in PS. De gedachte achter de aanbeveling van de Rekenkamer was, dat PS in iedere fase een besluit moeten nemen over beleidskeuzes en dat gebruik zou kunnen worden gemaakt van de informatie die voor de MIRT-aanvraag naar het Rijk gaat. PS hebben uiteindelijk besloten dat de commissie WVV door GS schriftelijk in kennis wordt gesteld van het moment van indienen van het beslisdocument van het MIRT.

In april 2008 is de MIRT-aanvraag ingediend voor de Westfriisiaweg (N23). Uit de statenvoordracht²⁵ over het regioakkoord 2008 blijkt wanneer GS de MIRT-aanvraag willen indienen. Deze statenvoordracht is op 21 januari 2008 in de commissie WVV besproken en vervolgens op 11 februari 2008 in PS. Nadien zijn geen MIRT-aanvragen of MIRT-beslisdocumenten aan de orde geweest. Gelet op de gedachte achter de aanbeveling van de Rekenkamer, is met name van belang dat PS een besluit hebben genomen over het regioakkoord en dat PS daardoor een belangrijke beleidskeuze hebben gemaakt.

Bevinding besluitvorming:

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 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.

7.2.4 Informatievoorziening

De geïnterviewden hebben aangegeven dat PS nog steeds veel en regelmatig informatie over projecten ontvangen en dat zij tevreden zijn over de hoeveelheid en het tijdstip waarop de informatie wordt ontvangen. Zij zien daarbij ook een rol voor PS: als PS bepaalde informatie willen, dan moeten zij daarom vragen. De Rekenkamer merkt hierbij op dat GS ook verplicht zijn om PS actief te informeren.²⁶

Ook vanuit ambtelijke zijde is aangegeven dat PS intensief worden geïnformeerd, zowel door middel van de P&C-cyclus als via kwartaalrapportages, memo's of presentaties.

²⁵ Statenvoordracht 6, *Regioakkoord opwaardering Westfriisiaweg*, 8 januari 2008.

²⁶ Artikel 167 Provinciewet.

Het invoeren van eenduidigheid bij voortgangsrapportages aan PS is in het voorstel van de griffie ook afhankelijk gesteld van de toepassing van het beoordelingskader. De volgende acties zullen worden uitgevoerd:²⁷

- In overleg met de ambtelijke organisatie wordt gewerkt aan het concretiseren van de criteria in een format voor voortgangsrapportages;
- Het format wordt voor akkoord voorgelegd aan het presidium;
- Het besluit van het presidium wordt teruggekoppeld aan de algemeen directeur, zodat dit kan worden geïntegreerd in de bestaande werkwijze;
- De commissiegriffiers bewaken de gemaakte afspraken.

Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat de rapportages over de N201 als voorbeeld dienen van rapportages over nieuwe projecten. Een voorbeeld hiervan zijn de rapportages over het programma "Een nieuw huis". In zowel de rapportages over de N201 als over "Een nieuw huis", komt een aantal onderdelen, zoals Behaalde resultaten, scopewijzigingen, planning, geld en risico's, structureel terug.

Bevinding informatievoorziening:

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.

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 3 zijn de aanbevelingen uit het rapport Grip op grote projecten, de besluiten van PS over de aanbevelingen en de bevindingen uit dit doorwerkingsonderzoek opgenomen.²⁸

Tabel 3 Aanbevelingen en bevindingen

Aanbevelingen Grip op grote projecten	Besluit PS	Bevindingen doorwerking
Maak vooraf procesafspraken tussen PS en GS, zodat de besluitvorming en informatievoorziening systematisch verloopt. Het heeft hierbij de voorkeur algemene afspraken voor grote projecten te maken.	De Statengriffie gaat in overleg met GS na in hoeverre het beoordelingskader van de Rekenkamer als aanvulling kan worden opgenomen in de huidige werkwijze.	Tot nu toe zijn er in de provincie Noord-Holland geen algemene procesafspraken gemaakt voor lopende en nieuwe grote projecten. De griffie heeft in 2008 actiepunten geformuleerd, waarvan de griffie in september 2009 heeft aangegeven deze actiepunten op te zullen pakken.
Wacht met de toepassing van de afspraken (zoals bedoeld onder a.) niet tot nieuwe projecten.	De Statengriffie gaat na voor welke grote lopende projecten alsnog procesafspraken gemaakt moeten worden en beziet in hoeverre hierbij het beoordelingskader kan worden toegepast.	

²⁷ Nota Presidium, *Memo routing rapport Grip op grote projecten*, p.3.

²⁸ 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.

Aanbevelingen Grip op grote projecten	Besluit PS	Bevindingen doorwerking
<p>Overweeg de beslisdocumenten van het Meerjarenprogramma Infrastructuur (MIRT) ter besluitvorming voor te leggen aan PS voordat ze naar het ministerie van Verkeer en Waterstaat worden gestuurd.</p>	<p>Het schriftelijk in kennis stellen door GS van de commissie Wegen, Verkeer en Vervoer van het moment van het indienen van het beslisdocument van het MIT.</p>	<p>Het PS-besluit is nageleefd; PS en de commissie WVV waren op de hoogte van het moment van indienen van de MIRT-aanvraag voor de Westfrisiaweg. Daarbij hebben PS een besluit genomen over het regioakkoord waardoor zij een belangrijke beleidskeuze hebben gemaakt.</p>
<p>Zorg bij het Wieringerrandmeer dat iedere voortgangsrapportage dezelfde structuur en punten bevat.</p>	<p>Het invoeren van eenduidigheid bij voortgangsrapportages aan PS.</p>	<p>PS hebben besloten de statengriffie opdracht te geven om te zorgen voor invoering van eenduidigheid bij voortgangsrapportages aan PS. Dit actiepoint is als zodanig nog niet uitgevoerd. Wel wordt reeds gewerkt aan het invoeren van meer eenduidigheid van voortgangsrapportages.</p>

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 4 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 4 Provincievergelijking procedurele doorwerking en monitoring

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Algemeen				
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.
Rapport Grip op grote projecten				
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 5 zijn de bevindingen over de ontwikkelingen op het gebied van grip op grote projecten in de verschillende provincies weergegeven.

Tabel 5 Provincievergelijking beleidsmatige doorwerking

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Algemeen beeld	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.
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.	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.
Besluitvorming	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.
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.	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 H.A. Binnema, statenlid Groen Links
- Mevrouw N.D.K. Eelman – van 't Veer, statenlid CDA
- De heer J. Vrijburg, adjunct statengriffier
- De heer R. Nieboer, concerncontroller
- De heer F. Leurink, programmamanager Wieringerrandmeer
- De heer J. Kilian, teamleider infrastructuur



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 Noord-Holland*.
- Rekenkamer Amsterdam-Centrum (2009). *Vervolgonderzoek HorecaverGUNningen. 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 Noord-Holland

- Nota PS-commissie WVV, *Rapport "Grip op grote projecten"*, 24 september 2007.
- Verslag commissie WVV, 8 oktober 2007.
- Statenvoorstel 95, 8 oktober 2007, *Rapport Randstedelijke Rekenkamer. Grip op grote projecten*.
- Statenvoorstel 6, 8 januari 2008, *Regioakkoord opwaardering Westfrisiaweg*.
- Verslag PS vergadering, 11 februari 2008.
- Verslag vergadering presidium, 17 maart 2008.
- *Memo rapport Randstedelijke Rekenkamer 'Grip op grote projecten'*. T.b.v. vergadering Presidium, 17 maart 2008.
- *Uitwerking PS voordracht 95: Rapport Randstedelijke Rekenkamer Grip op grote projecten*. Brief statengriffier aan provinciesecretaris, d.d. 27 maart 2008.
- *Memo Doorwerking rapport Grip op grote projecten van de Randstedelijke Rekenkamer, 8 september 2009*. T.b.v. vergadering Presidium 8 september 2009.
- *Memo Audit opvolging, 26 oktober 2008*. T.b.v. vergadering Rekeningencommissie d.d. 30 november 2009
- Verslag Rekeningencommissie, 30 november 2009.

