

Grip op grote projecten

Provincie Utrecht

Amsterdam, januari 2007



VOORWOORD

Voor de provincie zijn grote projecten een middel om ambitieuze (beleids)doelen te realiseren. Vaak zijn dit projecten waarbij allerlei partijen betrokken zijn, zoals andere overheden, private partijen en maatschappelijke instellingen. De provincie heeft daarbij vaak verschillende rollen: die van initiator, financier en/of regisseur. De vraag is in hoeverre Provinciale Staten (PS) in bestuurlijke zin grip hebben op deze grote projecten: hoe oefenen PS hun rol uit bij de kaderstelling, sturing, controle en verantwoording. Op welke momenten is sprake van betrokkenheid van PS? Nemen PS alleen kennis van zaken of besluiten PS op cruciale momenten over de richting en invulling van grote projecten? Zijn de informatievoorziening en verantwoording aan PS daarvoor toereikend?

De Rekenkamer is nagegaan in hoeverre de provincie Utrecht algemene procesafspraken heeft gemaakt over de besluitvorming, informatievoorziening en controle van grote projecten. Voor twee projecten is nader onderzocht op welke wijze de besluitvorming over en controle op de uitvoering zijn verlopen in PS van Utrecht. Het zijn de projecten *Hart van de Heuvelrug* en *Nieuw Wonen - Ondiep*, die beide deel uitmaken van *Agenda 2010*.

Uit het onderzoek blijkt dat de provincie Utrecht niet beschikt over algemene procesafspraken over hoe PS en Gedeputeerde Staten (GS) met elkaar omgaan inzake de besluitvorming en informatievoorziening bij grote projecten. Voor Agenda 2010 hebben PS en GS wel een aantal afspraken gemaakt. Voor beide onderzochte projecten zijn echter geen specifieke procesafspraken gemaakt. Uit de analyse van de twee projecten komt onder meer naar voren dat PS onvoldoende betrokken zijn bij de besluitvorming over nut, noodzaak en doelstellingen en de uitwerking en keuze van alternatieven voor deze projecten. Documenten zijn wel ter kennisname gebracht, maar hebben niet geleid tot besluitvorming door PS. Wat betreft de informatievoorziening zijn er tekortkomingen die vooral betrekking hebben op de uitwerking van alternatieven en op de tijdigheid van de verstrekte informatie.

De Rekenkamer doet aan PS en aan GS een aantal aanbevelingen om de grip op grote projecten te verbeteren. De belangrijkste aanbeveling is het maken van procesafspraken voor grote projecten.

De Rekenkamer hoopt met haar rapport en aanbevelingen bij te dragen aan het verbeteren van de besluitvorming over en de controle op de uitvoering van grote projecten door PS, met als beoogd resultaat duidelijke kaders te stellen aan de besluitvorming en de informatievoorziening.

Voor haar onderzoek heeft de Rekenkamer via documenten en gesprekken informatie ontvangen van de provincie Utrecht. De Rekenkamer bedankt allen die hieraan meegewerkt hebben hartelijk voor hun bijdrage en medewerking aan dit onderzoek. Het onderzoek werd verricht door drs. Annelies Eggebeen, Susan van Hees BA, drs. Heleen Verlinde, drs. Dharma Tjiam (projectleider) en dr. Gerth Molenaar (directielid).

Prof. dr. Bart Noordam
Bestuurder Randstedelijke Rekenkamer

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Bestuurlijke Nota	7
I. Probleemstelling en werkwijze	7
II. Conclusies.....	9
III. Aanbevelingen.....	10
IV. Reactie Gedeputeerde Staten.....	11
V. Nawoord Rekenkamer.....	12
1. Inleiding	13
1.1 Aanleiding.....	13
1.2 Leeswijzer	13
2. Opzet van het onderzoek	15
2.1 Doelstelling en probleemstelling	15
2.2 Afbakening	15
2.3 Gevolgde werkwijze	16
3. Wanneer zijn de besluitvorming over en controle op grote projecten door PS toereikend? 19	
3.1 Afspraken tussen PS en GS.....	19
3.2 Besluitvorming door PS.....	19
3.3 Informatievoorziening aan PS	21
4. Hoe vinden de besluitvorming over en controle op grote projecten door PS plaats? 23	
4.1 Afspraken PS en GS.....	23
4.2 Besluitvorming door PS.....	24
4.3 Informatievoorziening aan PS	25
Bijlagen	29
A. Hart van de Heuvelrug	31
A.1 Projectomschrijving.....	31
A.2 Afspraken tussen PS en GS.....	32
A.3 Fasering.....	32
A.3.1 Initiatiefase.....	27
A.3.2 Uitwerkingsfase.....	36
A.3.3 Uitvoeringsfase	39
A.4 Bevindingen Hart van de Heuvelrug.....	40

B. Nieuw Wonen - Ondiep	43
B.1 Projectomschrijving.....	43
B.2 Afspraken tussen PS en GS.....	43
B.3 Fasering.....	44
B.3.1 Initiatiefase.....	44
B.3.2 Uitwerkingsfase.....	47
B.3.3 Uitvoeringsfase.....	50
B.4 Bevindingen Nieuw Wonen - Ondiep.....	50
C. Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen	53
D. Lijst van geraadpleegde bronnen	55



BESTUURLIJKE NOTA

De bestuurlijke nota bestaat uit vijf onderdelen. Allereerst wordt een samenvatting gegeven van de aanleiding en probleemstelling van het onderzoek, de werkwijze en het beoordelingskader dat de Rekenkamer gebruikt heeft. Daarna volgen de conclusies en de aanbevelingen van de Rekenkamer. De bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten is integraal in de nota opgenomen. De bestuurlijke nota sluit af met het nawoord van de Rekenkamer.

I. Probleemstelling en werkwijze

Aanleiding

Bij de rijksoverheid is de laatste jaren een discussie gevoerd over de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij grote projecten. Aanleiding hiervoor waren de kostenoverschrijdingen en vertragingen bij projecten zoals de Betuwelijn en HSL-Zuid. Door de commissie Duivesteyn¹ is het rapport Onderzoek naar infrastructuurprojecten opgesteld, waaruit blijkt dat de Tweede Kamer weinig grip heeft op grote infrastructuurprojecten.

Ook provincies voeren met enige regelmaat (grote) projecten/programma's uit. De Programmaraad, bestaande uit Statenleden van de vier provincies, heeft in 2005 diverse grote projecten aangedragen voor onderzoek door de Rekenkamer. Leden van PS hebben de betrokkenheid bij deze projecten als een probleem ervaren. De Rekenkamer heeft ervoor gekozen de grip op grote projecten door PS van de vier provincies te onderzoeken.

Probleemstelling

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

Het verbeteren van de besluitvorming over en de controle op de uitvoering van grote projecten door Provinciale Staten.

De probleemstelling luidt:

Zijn de besluitvorming over en de controle op de uitvoering van grote projecten door Provinciale Staten toereikend?

Onder toereikend wordt verstaan: bij de besluitvorming over en de controle op de uitvoering van grote projecten kunnen PS hun kaderstellende en controlerende functie uitoefenen.

Werkwijze

Voor dit onderzoek is een beoordelingskader opgesteld, waaraan de besluitvorming door PS en de informatievoorziening aan PS worden getoetst. Dit beoordelingskader is toegepast op twee grote projecten per provincie. De conclusies van het onderzoek zijn gebaseerd op de bevindingen bij deze twee projecten. In de provincie Utrecht betreft het de projecten Hart van de Heuvelrug en Nieuw Wonen - Ondiep. Deze projecten vallen onder de paraplu van Agenda 2010. De beoordeling heeft geen betrekking op Agenda 2010, maar op de twee afzonderlijke projecten. Het project Hart van de Heuvelrug richt zich op de ontwikkeling en herstructurering van een deel van de Utrechtse Heuvelrug. Het project Nieuw Wonen - Ondiep is een aanpak om van een herstructureringswijk een levensloopbestendige wijk te maken.

¹ Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, *Onderzoek naar infrastructuurprojecten*, december 2004.

Beoordelingskader

Het beoordelingskader van de Randstedelijke Rekenkamer richt zich op drie onderdelen, namelijk: procesafspraken tussen PS en GS, besluitvorming door PS en informatievoorziening aan PS.

1. Afspraken tussen PS en GS

De Rekenkamer acht het wenselijk dat PS en GS vooraf procesafspraken maken over grote projecten. Het gaat dan om afspraken over de ijkmomenten waarop PS betrokken worden in de besluitvorming, wanneer PS geïnformeerd worden en welke informatie zij dan ontvangen.

Volgens de Rekenkamer verdienen algemene, vaste afspraken voor grote projecten de voorkeur, indien nodig verbijzonderd naar project. In plaats van algemene afspraken is het ook mogelijk dat PS en GS per project afspraken maken.

2. Besluitvorming door PS

Wij onderscheiden bij de besluitvorming verschillende fasen. In de onderstaande tabel staat per fase aangegeven welk besluit PS zouden moeten nemen. GS en PS hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid bij de besluitvorming. GS brengen stukken in voor de vergaderingen van PS (en Statencommissies), en doen een voorstel voor de wijze van behandeling. PS kunnen dit voorstel volgen, maar ook op eigen initiatief hiervan afwijken. Zij kunnen bijvoorbeeld toch een besluit nemen over een stuk ter kennisname, of een besluit aan een voorstel onthouden omdat zij de informatie ontoereikend vinden.

3. Informatievoorziening aan PS

Een toereikende informatievoorziening aan PS is een noodzakelijke voorwaarde voor een goede besluitvorming door PS. In dit onderzoek hebben wij de informatievoorziening aan PS bij de geselecteerde projecten onderworpen aan een globale toets op aanwezigheid, begrijpelijkheid, vergelijkbaarheid en tijdigheid. Zie de onderstaande tabel voor voorbeelden van relevante informatie per fase en besluit. Een volledig overzicht is terug te vinden in Hoofdstuk 3 van het onderzoeksrapport.

Zoals hierboven is toegelicht biedt de onderstaande tabel een overzicht van de besluitvorming door PS (2) en voorbeelden van relevante informatie voor PS (3).

Tabel: 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, relevant onderzoek
➤ Subfase b: projectplan	Besluit tot uitvoering projectplan	Projectplan, partners, voortgangsrapportages
Uitvoeringsfase	Besluit over wijziging	Wijziging projectplan
	Vaststellen resultaat	Resultaat van het project

II. Conclusies

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 Hart van de Heuvelrug en Nieuw Wonen - Ondiep gemaakt. Hierdoor worden PS niet systematisch betrokken bij de besluitvorming en informatievoorziening over grote projecten.

2. Besluitvorming door PS

- PS nemen geen besluit over nut, noodzaak en doelstellingen van een project en de uitwerking en keuze van alternatieven voor dat project. Hierdoor zijn de kaders, waarbinnen het project zal plaatsvinden, niet duidelijk afgebakend. Het gevolg is dat PS onvoldoende invloed kunnen uitoefenen op de gewenste richting van het project. Als PS pas een besluit kunnen nemen op het moment dat een project is uitgewerkt en de middelen beschikbaar moeten worden gesteld, is het zeer moeilijk de inhoud van het project nog wezenlijk te veranderen.

3. Informatievoorziening aan PS

- De informatie, die PS bij de besluitvorming ontvangen over nut, noodzaak en doelstellingen van een project en de uitwerking en keuze van alternatieven voor dat project, is niet geheel toereikend. PS hebben namelijk niet alle relevante informatie (tijdig) ontvangen. Dit beïnvloedt de kwaliteit van de besluitvorming van PS.
- De informatie aan PS over de voortgang van de projecten is niet geheel toereikend. PS worden regelmatig op de hoogte gebracht. Het doel van de informatie is echter niet altijd duidelijk, doordat bijvoorbeeld niet direct blijkt waarover een besluit wordt gevraagd. Verder moeten PS op basis van de aan hen verstrekte informatie projecten tijdig kunnen bijsturen. Dit is nu niet altijd mogelijk. Voortgangsrapportages worden niet altijd tijdig door PS behandeld. Verder geven deze rapportages niet de ontwikkeling weer ten opzichte van de oorspronkelijke plannen.

Toelichting:

Besluitvorming door PS

Uit het onderzoek blijkt dat PS aanvankelijk onvoldoende betrokken zijn bij de besluitvorming. Bij zowel Hart van de Heuvelrug als Nieuw Wonen - Ondiep hebben PS geen besluit genomen over nut, noodzaak en de uitwerking en keuze van de alternatieven. De projectopdracht, waarin nut en noodzaak van de projecten stonden uitgewerkt, hebben PS tien maanden nadat de projecten zijn opgenomen in Agenda 2010 ter kennisname ontvangen. Wat betreft de uitwerking van de alternatieven zijn PS wel betrokken geweest bij de keuze van onderwerpen binnen Agenda 2010. Daaruit zijn Hart van de Heuvelrug en Nieuw Wonen - Ondiep naar voren gekomen. De Rekenkamer beschouwt dit als projecten, met afzonderlijke doelen. Bij de uitwerking van alternatieven toetst de Rekenkamer of alternatieven zijn besproken om deze doelen te bereiken; dit is niet het geval. Door de vaststelling van Agenda 2010 zijn nut en noodzaak dus wel in algemene zin vastgesteld, maar het kader voor de afzonderlijke projecten was niet helder. In de loop van de tijd zijn hier dan ook vragen over gekomen vanuit PS. Dit hangt samen met de kwaliteit van de informatievoorziening.

Informatievoorziening aan PS

PS hebben niet alle relevante informatie ontvangen, zoals informatie over de afweging van alternatieven en noodzakelijke onderzoeken. Daarnaast komt het voor dat relevante informatie ter kennisname wordt geagendeerd

en niet wordt besproken in PS, zoals de samenwerkingsovereenkomst en de prestatieovereenkomst bij Nieuw Wonen - Ondiep. Dit wordt veroorzaakt door de wijze waarop het voorstel door GS wordt ingebracht en door de agendering van PS zelf.

Naarmate de projecten vorderen, neemt de betrokkenheid van PS toe, met name bij Hart van de Heuvelrug. PS hebben bijvoorbeeld informatie over de clusterovereenkomsten tijdig ontvangen. Dit heeft te maken met een aantal aangenomen moties waarin PS aangeven op cruciale momenten, zoals bij de clusterovereenkomsten, betrokken te willen worden.

Een sterk punt is de vaste structuur voor de informatievoorziening voor Agenda 2010, en dus ook voor de projecten Hart van de Heuvelrug en Nieuw Wonen - Ondiep. Deze structuur, met kwartaalrapportages en jaarlijkse herijkingen, maakt het mogelijk voor PS om bij te sturen en te controleren. Dat blijkt echter nog niet altijd te lukken. Het is niet altijd duidelijk wat van PS verwacht wordt met betrekking tot deze informatie. Verder blijken deze rapportages de voortgang van kwartaal tot kwartaal te vermelden; de voortgang ten opzichte van de oorspronkelijke planning ontbreekt echter. Tot slot worden kwartaalrapportages en andere relevante informatie niet altijd tijdig behandeld in PS. De Rekenkamer heeft niet onderzocht of dit komt door het niet tijdig aanleveren van de informatie door GS of door het niet tijdig agenderen door PS. PS kunnen het project hierdoor, indien gewenst, niet bijsturen op basis van actuele informatie.

III. Aanbevelingen

De Rekenkamer doet aan Provinciale Staten de volgende aanbevelingen:

- 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 (zie hoofdstuk 3);
- Regeling grote projecten (Tweede Kamer);
- Procedureregeling grote projecten (provincie Zuid-Holland).

- b. Bekijk kritisch of vergaderstukken ter besluitvorming, bespreking of kennisname geagendeerd moeten worden in de Statencommissies en Provinciale Staten, ook als GS stukken slechts ter kennisneming opstuurt. Overweeg om de griffie hierbij een rol te laten spelen.

- 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 de projecten van Agenda 2010. Een mooi moment om afspraken in te laten gaan is de overgang naar een nieuwe fase in het project.

De Rekenkamer doet aan Gedeputeerde Staten de volgende aanbevelingen:

- d. Maak in de voorgestelde besluiten duidelijk waarover PS een besluit nemen. Neem in de voorstellen tot besluit elk punt van besluit op, zodat deze zelfstandig leesbaar zijn.
- e. Zorg dat de informatievoorziening, zoals kwartaalrapportages en jaarlijkse herijkingen, vergelijkbaar is met eerdere rapportages. Maak in de kwartaalrapportages ook een vergelijking met het oorspronkelijke plan.
- f. Zorg dat de informatie tijdig door PS behandeld kan worden, zodat PS eventueel kunnen (bij)sturen.

IV. Reactie Gedeputeerde Staten

We hebben van u het concept-auditrapport ontvangen met de titel "Bestuurlijke Nota (concept) Grip op grote projecten" met het verzoek te reageren op de bevindingen, de conclusies en de aanbevelingen. Graag maken we van die gelegenheid gebruik.

De conclusies over het ontbreken van algemene afspraken tussen PS en GS over besluitvorming en informatievoorziening bij grote projecten, alsmede over het ontbreken van specifieke projectafspraken voor projecten Hart van de Heuvelrug en Nieuw Wonen ervaren wij als te zwart-wit. Dit geldt ook voor de conclusies over de besluitvorming door PS. Wij zijn van mening dat de conclusie genuanceerder ligt. GS hebben in het voortraject van deze projecten in het kader van Agenda 2010 veel gedaan om PS te betrekken bij de keuze van de projecten en bij de inhoud van de projecten. Daarbij is niet heel hard het onderscheid gemaakt tussen de keuze welke projecten onderdeel van Agenda 2010 zouden worden en welke alternatieven per project mogelijk zouden zijn. Deze keuzes hebben gelijktijdig plaatsgevonden. PS hebben ons inziens in die periode ruimschoots de gelegenheid gekregen om zich goed te informeren over de verschillende onderwerpen om daarmee gedegen keuzes te kunnen maken. We worden in deze zienswijze gesterkt, omdat we van PS geen opmerkingen of klachten hebben gehad over het besluitvormingstraject.

PS hebben na de besluitvorming over de Agenda 2010 projecten wel de behoefte geuit aan meer gestructureerde informatie over de voortgang van de Agenda 2010 projecten. Uit uw conclusies van de bestuurlijke nota Grip op grote projecten blijkt dat we aan die wens gehoor hebben gegeven, doordat U aangeeft dat we PS regelmatig op de hoogte brengen over de voortgang van de projecten. De structuur van de voortgangrapportages is in ontwikkeling. Het is altijd mogelijk om de voortgangsrapportage te verbeteren zodat bijvoorbeeld vergelijking met eerdere rapportages mogelijk is. We zullen met PS bespreken wat hun behoefte is.

Tot nu toe hebben we de besluitvorming van grote projecten procedureel beheerst door projecten onder te brengen in het formele besluitvormingscircuit van beleidsstukken (via de A-stukken-procedure). We herkennen dat een project een eigen karakter heeft, dat een meer toegesneden procedure behoeft voor de besluitvorming en de voortgangsbewaking. We zullen daarom samen met PS kritisch de procedureregeling grote projecten van Zuid-Holland, de regeling grote projecten van de Tweede kamer en het beoordelingskader van de Rekenkamer bekijken om te zien of we inderdaad een aparte besluitvormingsprocedure met afspraken over de

informatievoorziening voor projecten moeten opzetten of dat we kunnen volstaan met specifieke projectaanvullingen in de bestaande besluitvormingsprocedure voor beleidsstukken.

V. Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer heeft kennis genomen van de reactie van het college van Gedeputeerde Staten en wil graag op een aantal punten reageren.

Besluitvormingstraject Agenda 2010

De Rekenkamer heeft in het onderzoek niet Agenda 2010 beoordeeld, maar twee afzonderlijke projecten Hart van de Heuvelrug en Nieuw Wonen - Ondiep, die zijn ondergebracht bij Agenda 2010. Uit het onderzoek is gebleken dat de informatievoorziening over deze afzonderlijke projecten niet geheel toereikend was en niet heeft geleid tot besluitvorming op het juiste moment door PS. Bijvoorbeeld, bij de vaststelling van Agenda 2010 door PS waren nut, noodzaak en doelstellingen van de twee afzonderlijke projecten niet concreet benoemd. Ook later hebben PS hierover geen besluit genomen, waardoor de kaderstelling voor deze twee projecten niet toereikend was.

Voortgangsrapportages

De Rekenkamer neemt met instemming kennis van het streven naar verbeteringen in de voortgangsrapportages en hoopt dat PS en GS hierover concrete afspraken zullen maken.

Procedureregeling

De Rekenkamer ziet met belangstelling de bespreking van de procedureregeling grote projecten in PS tegemoet. Hierbij willen wij benadrukken dat een procedureregeling het besluitvormingstraject van grote projecten kan structureren, zodat zowel PS als GS weten op welke moment PS aan zet zijn en welke informatie daarvoor nodig is van GS.



HOOFDSTUK 1

INLEIDING

1.1 Aanleiding

De beheersing van grote projecten door de overheid heeft de laatste jaren volop in de belangstelling gestaan. Substantiële kostenoverschrijdingen en een opeenstapeling van vertragingen hebben geleid tot twijfels over de mate waarin de overheid grip heeft op grote projecten.

Typische voorbeelden hiervan zijn de Betuwelijn en de HSL-Zuid, waarvan de overschrijdingen breed zijn uitgemeten in media en politiek. De Tweede Kamer heeft, mede naar aanleiding hiervan, een Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI, ook wel commissie Duivesteijn genoemd) ingesteld. Het rapport van de commissie Duivesteijn² laat onder meer zien dat de Tweede Kamer weinig grip heeft op grote infrastructuurprojecten. De Betuwelijn en de HSL-Zuid werden op zodanige wijze door het kabinet gepresenteerd dat de Tweede Kamer feitelijk alleen nog maar kon instemmen met deze projecten. Zo werd de Kamer bijvoorbeeld pas bij de besluitvorming betrokken toen het kabinet zich al vergaand had gecommitteerd aan het betreffende project. Verder ontving de Kamer vooral informatie ten gunste van het project. Daarnaast constateerde de commissie dat de Tweede Kamer haar controlerende taak onvoldoende heeft uitgevoerd door weinig kritische vragen te stellen over de voortgangsinformatie.

Ook provincies voeren met enige regelmaat (grote) projecten/programma's uit. Voorbeelden hiervan zijn OostvaardersWold (Flevoland), Wieringerrandmeer (Noord-Holland), Hart van de Heuvelrug (Utrecht) en de RijnGouweLijn (Zuid-Holland). In Zuid-Holland heeft een commissie van Provinciale Staten (PS) in 2004 de gang van zaken bij een aantal infrastructuurprojecten doorgelicht. Vooral de optredende vertragingen waren hiervoor de aanleiding. De bevindingen van deze commissie STIP (Stagnatie Infrastructurele Projecten) hebben in 2005 geleid tot het instellen van een Task Force Infrastructurele Projecten. Deze Task Force heeft een procedureregeling grote projecten opgesteld, die PS van Zuid-Holland in maart 2006 hebben vastgesteld.

De Programmaraad van de Randstedelijke Rekenkamer, bestaande uit PS-leden van de vier provincies, heeft in 2005 diverse grote projecten aangedragen voor onderzoek door de Rekenkamer. Bij deze projecten werden problemen met de betrokkenheid van PS ervaren. De Rekenkamer heeft gekozen de algemene werkwijze van PS van de vier provincies bij grote projecten te onderzoeken. Per provincie worden twee projecten bekeken.

1.2 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de opzet van het onderzoek, met de onderzoeksvragen en de gevolgde werkwijze. Hoofdstuk 3 laat het beoordelingskader zien. In hoofdstuk 4 staan de bevindingen van de algemene werkwijze van de provincie Utrecht bij grote projecten, alsmede de gebundelde bevindingen van de twee onderzochte projecten: Hart van de Heuvelrug en Nieuw Wonen - Ondiep. De waarnemingen en bevindingen per project zijn terug te vinden in bijlage A (Hart van de Heuvelrug) en B (Nieuw Wonen - Ondiep).

² Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, *Onderzoek naar infrastructuurprojecten*, december 2004.



HOOFDSTUK 2

OPZET VAN HET ONDERZOEK

2.1 Doelstelling en probleemstelling

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

Het verbeteren van de besluitvorming over en de controle op de uitvoering van grote projecten door Provinciale Staten.

De probleemstelling luidt:

Zijn de besluitvorming over en de controle op de uitvoering van grote projecten door Provinciale Staten toereikend?

Onder toereikend wordt verstaan: bij de besluitvorming over en de controle op de uitvoering van grote projecten kunnen Provinciale Staten hun kaderstellende en controlerende functie uitoefenen.

De probleemstelling is vertaald in twee onderzoeksvragen.

Onderzoeksvraag 1 (beoordelingskader, zie hoofdstuk 3):

Wanneer zijn de besluitvorming over en de controle op grote projecten door PS toereikend?

Onderzoeksvraag 2 (praktijk, zie hoofdstuk 4):

Hoe vinden de besluitvorming over en de controle op grote projecten door PS plaats?

2.2 Afbakening

Het onderzoek richt zich op de wijze waarop PS betrokken zijn bij de besluitvorming over en controle op grote projecten en hoe zij hun sturende rol znodig kunnen versterken. Om dit te kunnen beoordelen, hebben we gekeken naar:

- inzichten uit de vakliteratuur en eerder onderzoek over het werken met projecten;
- het bestaan van algemene afspraken over de informatievoorziening aan en besluitvorming door PS bij grote projecten;
- de betrokkenheid van PS bij een aantal grote projecten.

Dit onderzoek gaat niet over:

- het financieel beheer van projecten (inclusief rechtmatigheid);
- het juridisch beheer van projecten;
- de aanbesteding van (onderdelen) van activiteiten van projecten;
- de aansturing door GS op de ambtelijke organisatie bij de uitvoering van grote projecten.

2.3 Gevolgde werkwijze

A. Voorbereiding

Ter voorbereiding op dit onderzoek heeft de Rekenkamer de eindrapporten van de commissie Duivesteijn en de commissie STIP van de provincie Zuid-Holland bestudeerd, evenals verschillende rapporten van de Algemene Rekenkamer. Verder hebben we aan de hand van programmabegrotingen, productenramingen en websites van de provincies een eerste, globale inventarisatie gemaakt van de lopende (grote) projecten.

Tevens zijn oriënterende gesprekken gevoerd met medewerkers van de vier provincies, met een raadslid en een medewerker van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en met (oud-)medewerkers van de Algemene Rekenkamer.

B. Beoordelingskader en selectie projecten

Na het opstellen van de onderzoeksopzet heeft de Rekenkamer zich geconcentreerd op de verdere ontwikkeling van een beoordelingskader en het maken van een selectie van te analyseren projecten. Het beoordelingskader is opgesteld aan de hand van literatuuronderzoek over projecten en eerder verschenen onderzoeksrapporten en handreikingen.

Per provincie is een selectie gemaakt van grote projecten die in aanmerking konden komen voor dit onderzoek.

De Rekenkamer heeft daarbij de volgende definitie voor 'groot project' gehanteerd:

- er is sprake van een groot maatschappelijk en politiek belang;
- het gaat om een niet routinematige, unieke, grootschalige en in de tijd begrensde activiteit;
- het gaat om een activiteit met een aanmerkelijk risico qua doelbereiking en/of uitvoering;
- de provincie heeft de regierol in het project;
- de activiteit is in samenwerking met andere overheden en/of private partners;
- er sprake is van een complex besluitvormingsproces;
- het gaat om een activiteit met een substantieel financiële consequentie.

Ter ondersteuning van dit proces hebben wij twee activiteiten ondernomen. Er zijn interviews gehouden met leden van PS (twee statenleden per provincie). Deze interviews hadden twee doelen. Het eerste doel was duidelijk te krijgen of PS het gevoel hebben voldoende betrokken en geïnformeerd te zijn bij de besluitvorming en uitvoering van projecten, welke knelpunten zij ervaren en hoe dit onderzoek daarbij kan helpen. Het tweede doel was meer inzicht te krijgen in de projecten en programma's die PS met meer dan gemiddelde belangstelling volgen.

Verder is een ronde-tafelbijeenkomst georganiseerd om de ambtelijk betrokkenen binnen de vier provincies nader te informeren en het beoordelingskader en de te onderzoeken projecten met hen te bespreken. De inbreng van de gesprekspartners is meegenomen in het verdere verloop van het onderzoek.

De te analyseren grote projecten zijn geselecteerd aan de hand van drie criteria:

1. de fase waarin het project zich bevindt;
2. diversiteit in beleidsterreinen;
3. de mate van belangstelling van PS voor het project.

Dit heeft tot de volgende projectselectie geleid:

Tabel 2.1 Overzicht projectselectie

Flevoland	N23 (aanleg provinciale weg Lelystad – Dronten)
	OostvaardersWold (gebiedsontwikkeling in de driehoek Almere – Lelystad – Zeewolde)
Noord-Holland	N242 (reconstructie oostelijke ring Alkmaar)
	Wieringerrandmeer (gebiedsontwikkeling in de Kop van Noord-Holland)
Utrecht	Hart van de Heuvelrug (gebiedsontwikkeling en herstructurering van een deel van de Utrechtse Heuvelrug)
	Nieuw Wonen - Ondiep (aanpak van een herstructureringswijk om er een levensloopbestendige wijk van te maken)
Zuid-Holland	N470 (aanleg provinciale weg Delft – Zoetermeer – Rotterdam)
	RijnGouwelijn Oost (aanleg railverbinding tussen Gouda, Alphen a/d Rijn en Leiden)

Hierbij willen we benadrukken dat we bij de projecten van de provincie Utrecht niet Agenda 2010, maar de afzonderlijke projecten Hart van de Heuvelrug en Nieuw Wonen - Ondiep hebben beoordeeld.

C. De toetsing van de werkwijze van de provincie

De werkzaamheden bestonden uit bestudering van projectrelevante documenten en interviews met enkele sleutelfiguren, zoals een programmamanager, projectmanager, projectleider of projectdirecteur (zie bijlage C: Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen). Deze personen hebben tezamen met de griffie bijgedragen aan de aanlevering van relevante documenten.

Op bestuurlijk niveau zijn de eerstverantwoordelijke gedeputeerden geïnterviewd: de gedeputeerde Zorg en Welzijn mevrouw Kamp (Nieuw Wonen - Ondiep) en de gedeputeerde Ruimtelijke Ontwikkeling de heer Ekkers (Hart van de Heuvelrug).



HOOFDSTUK 3

WANNEER ZIJN DE BESLUITVORMING OVER EN CONTROLE OP GROTE PROJECTEN DOOR PS TOEREIKEND?

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op onderzoeksvraag 1: *Wanneer zijn de besluitvorming over en de controle op grote projecten door PS toereikend?* Het antwoord op deze vraag wordt gevormd door het beoordelingskader, dat hieronder is uitgewerkt. Dit beoordelingskader is voornamelijk gebaseerd op de *Regeling Grote Projecten* van het rijk³, aangevuld met suggesties die provinciale functionarissen tijdens de rondetafelbijeenkomst hebben gedaan. Deze *Regeling Grote Projecten* gaat uit van een aantal projectfasen. Elke fase kent een of meer besluitvormingsmomenten, en een set van informatie die voor deze fase relevant is.

Het beoordelingskader van de Randstedelijke Rekenkamer richt zich op drie onderdelen:

- 1) de procesafspraken tussen PS en GS over projecten;
- 2) de besluitvorming door PS;
- 3) de informatievoorziening aan PS.

Aan de hand van het beoordelingskader toetsen we in hoofdstuk 4 de huidige werkwijze in de provincie Utrecht bij grote projecten.

3.1 Afspraken tussen PS en GS

De Rekenkamer acht het wenselijk dat PS en GS vooraf procesafspraken maken over grote projecten. Het gaat dan om afspraken over de ijkmomenten waarop PS betrokken worden in de besluitvorming, wanneer PS geïnformeerd worden en welke informatie zij dan ontvangen.

Volgens de Rekenkamer verdienen algemene, vaste afspraken voor grote projecten de voorkeur, indien nodig verbijzonderd naar project. In plaats van algemene afspraken is het ook mogelijk dat PS en GS per project afspraken maken.

3.2 Besluitvorming door PS

Wij onderscheiden bij de besluitvorming over projecten verschillende fasen. In elke fase nemen PS één of twee besluiten.

³ Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Regeling Grote Projecten*, 22 juni 2006

Initiatiefase

In de **initiatiefase** staan visie en gedachtevorming centraal. Allereerst wordt het probleem herkend en geanalyseerd. Vervolgens bepalen PS wat nut, noodzaak en doelstellingen van het project zijn. Als daar overeenstemming over bestaat, vinden verkenningen plaats naar mogelijke oplossingsrichtingen. Deze worden vertaald naar alternatieven: globale scenario's van mogelijke eindsituaties waarin de doelstelling van het project is bereikt en het probleem is opgelost. De initiatiefase wordt afgesloten met een besluit van PS een aantal alternatieven verder uit te werken.

Uitwerkingsfase

De **uitwerkingsfase** hebben we verdeeld in twee subfasen. In **subfase a** worden alternatieven en varianten (van deze alternatieven) onderzocht en gewogen. De vraag die daarbij centraal staat is welk alternatief het beste voldoet om de doelstellingen, zoals geformuleerd in de initiatiefase, te realiseren. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, zullen vaak (deel)aspecten van het probleem, dan wel een alternatief, nader onderzocht worden. Een voorbeeld van een dergelijk onderzoek is een MilieuEffectRapportage (MER). De keuze van PS voor de uitwerking van één alternatief tot een projectplan markeert het einde van deze subfase.

Subfase b betreft het opstellen van een projectplan. In het projectplan wordt het eindresultaat van het project geconcretiseerd, inclusief de planning, werkwijze en begroting. Met het besluit tot uitvoering van het projectplan, leggen PS de kaders van het project vast en geven toestemming tot uitvoering van het project.

Uitvoeringsfase

Als PS hebben ingestemd met het projectplan, gaat het project de **uitvoeringsfase** in. Vanaf dit moment vindt de daadwerkelijke uitvoering van het project plaats. Indien het project buiten de in het projectplan gestelde kaders dreigt te komen, kunnen PS besluiten tot wijziging van de kaders. Door vaststelling van het resultaat sluiten PS de uitvoeringsfase van een project af.

De besluiten per fase staan weergegeven in tabel 3.1.

Tabel 3.1 Overzicht besluiten per fase van het project

Projectfase	Besluitnummer	Aard besluit PS
Initiatiefase	1	Vaststellen nut, noodzaak, doelstellingen
	2	Besluit uitwerking alternatieven
Uitwerkingsfase		
➤ Subfase a: alternatieven	3	Keuze uitwerking alternatief
➤ Subfase b: projectplan	4	Besluit tot uitvoering projectplan
Uitvoeringsfase	5	Besluit over wijziging
	6	Vaststellen resultaat

De besluiten zijn beoordeeld op aanwezigheid. We hebben daarbij gradaties aangebracht. Zie tabel 3.2.

Tabel 3.2 Beoordeling aanwezigheid van de besluiten

Besluit PS aanwezig?	Bron
Ja, besluit PS	PS-besluitenlijst
Nee, instemming commissie	Verslag commissievergadering
Nee, bespreking in commissie	Verslag commissievergadering
Nee, ter kennisname aan PS en/of commissie	Agenda en verslag vergadering PS en/of commissie
Nee, geen informatie aan PS of commissie	Geen informatie

GS en PS hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid bij de besluitvorming. GS brengen stukken in voor de vergaderingen van PS (en Statencommissies), en doen een voorstel voor de wijze van behandeling. PS kunnen dit voorstel volgen, maar ook op eigen initiatief hiervan afwijken. Zij kunnen bijvoorbeeld toch een besluit nemen over een stuk dat ter kennisname is ingebracht, of een besluit over een voorstel onthouden omdat zij de informatie ontoereikend vinden.

3.3 Informatievoorziening aan PS

Toereikende informatievoorziening aan PS is een noodzakelijke voorwaarde voor een goede kwaliteit van besluitvorming door PS. In dit onderzoek hebben wij de informatievoorziening aan PS bij de geselecteerde projecten onderworpen aan een globale toets op aanwezigheid, begrijpelijkheid, vergelijkbaarheid en tijdigheid. We hebben ook projectspecifieke afspraken tussen GS en PS onderzocht. Niet alle criteria zijn op alle informatie van toepassing.

Toelichting op de criteria:

Aanwezigheid: de aanwezigheid van relevante informatie in elke fase van een project. Deze informatie moet ter beschikking zijn gesteld aan PS. In de *initiatiefase* gaat het om een probleemanalyse, de beoogde doelstellingen, een overzicht van alternatieven en de raakvlakken met en doorwerking op andere terreinen en projecten. In *subfase a* van de *uitwerkingsfase* moeten PS kunnen beschikken over de onderzochte alternatieven, de plus- en minpunten per alternatief en de relevante onderzoeken.

In *subfase b* van de *uitwerkingsfase* zijn PS in het bezit van het projectplan, met doelstellingen, richtlijnen, planning, kosten, wijze van organisatie en mogelijke risico's van het project. Verder hebben PS een voorstel van GS over de omgang met afwijkingen van het projectplan en een voorstel over de vorm, inhoud en frequentie van de voortgangsrapportages. In de *uitvoeringsfase* hebben PS inzicht in de ontwikkeling van kosten, planning en risico's.

Begrijpelijkheid: het doel van de informatie moet duidelijk zijn voor PS door middel van bijvoorbeeld een ontwerpbesluit, oplegnotitie of inleiding van GS. Verder is de structuur van de informatie overzichtelijk, zijn de begrippen duidelijk en waar nodig toegelicht en de informatie wordt bondig gepresenteerd.

Vergelijkbaarheid: dit is afhankelijk van de aard van de informatie. Bij de afweging tussen alternatieven moeten deze op dezelfde wijze worden gepresenteerd. Voortgangsrapportages hebben dezelfde structuur en bevatten dezelfde informatie, zodat ze in de tijd vergelijkbaar zijn. Verder maken deze rapportages inzichtelijk hoe de voortgang loopt in vergelijking met het projectplan.

Tijdigheid: de informatie wordt ter beschikking gesteld aan PS op een moment dat PS deze kunnen gebruiken voor (bij-)sturing van de projecten.

Het beoordelingskader voor de informatievoorziening is opgenomen in tabel 3.3.

Tabel 3.3 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>



HOOFDSTUK 4

HOE VINDEN DE BESLUITVORMING OVER EN CONTROLE OP GROTE PROJECTEN DOOR PS PLAATS?

Dit hoofdstuk bevat een overzicht van de bevindingen omtrent de procesafspraken (hierna te noemen: afspraken) tussen PS en GS, de besluitvorming en informatievoorziening bij de projecten Hart van de Heuvelrug en Nieuw Wonen - Ondiep.

Om antwoord te kunnen geven op onderzoeksvraag 2 uit hoofdstuk 2 “*Hoe vinden de besluitvorming en controle op grote projecten door PS plaats?*” heeft de Rekenkamer getoetst hoe PS en GS in de praktijk met twee grote projecten omgaan. Daarbij is gebruik gemaakt van het beoordelingskader zoals beschreven in hoofdstuk 3. Dit hoofdstuk bevat een overzicht van de bevindingen omtrent de afspraken tussen PS en GS, besluitvorming en informatievoorziening bij de projecten Hart van de Heuvelrug en Nieuw Wonen - Ondiep. De waarnemingen en bevindingen per project zijn terug te vinden in de bijlagen A (Hart van de Heuvelrug) en B (Nieuw Wonen - Ondiep).

4.1 Afspraken PS en GS

Allereerst worden de vragen met betrekking tot afspraken over grote projecten tussen PS en GS beantwoord. De vragen zijn opgesplitst in algemene afspraken en specifieke projectafspraken.

Voor de algemene afspraken is gekeken naar de volgende vragen:

- 1) Hebben PS en GS algemene, vaste afspraken gemaakt voor grote projecten?
- 2) Zo ja, welke vorm hebben deze afspraken? Wanneer zijn ze vastgesteld? Wat houden deze afspraken in?

PS en GS hebben geen algemene afspraken gemaakt omtrent de besluitvorming en informatievoorziening bij grote projecten. Vanaf 2007 zullen GS jaarlijks bij de begroting een voortgangsrapportage van een aantal projecten leveren.

Voor de specifieke projectafspraken geldt de volgende vraag:

- 3) Bestaan per project afspraken tussen PS en GS over de betrokkenheid van PS?

Omtrent Agenda 2010 hebben PS en GS wel een aantal projectafspraken gemaakt, namelijk de jaarlijkse herijking Agenda 2010 en de kwartaalrapportages Agenda 2010. Zowel voor Hart van de Heuvelrug als Nieuw Wonen - Ondiep zijn geen specifieke afspraken gemaakt over de betrokkenheid van PS.

4.2 Besluitvorming door PS

Bij het beoordelen van de betrokkenheid van PS bij de besluitvorming, is onderzocht of PS bij grote projecten een besluit nemen wanneer zij een besluit behoren te nemen. Het beoordelingskader uit hoofdstuk 3 hebben we toegepast op de projecten Hart van de Heuvelrug en Nieuw Wonen - Ondiep. Het besluitvormingsproces van beide projecten is in 2002 gestart. Voor Hart van de Heuvelrug is de uitvoering van het project in 2005 begonnen. Beide projecten waren aan het einde van dit onderzoek nog niet afgerond.

De bevindingen over de besluitvorming door PS bij deze projecten zijn opgenomen in tabel 4.1 en worden onder deze tabel toegelicht (zie ook de bijlagen A en B).

Tabel 4.1 Besluitvorming door PS

			Hart van de Heuvelrug	Ondiep
Projectfase	Nummer	Aard besluit PS	Aanwezigheid besluit	
Initiatiefase	1	Vaststellen nut, noodzaak, doelstellingen	Nee, ter kennisname PS	Nee, ter kennisname PS
	2	Besluit uitwerking alternatieven	Nee, geen informatie aan PS of commissie	Nee, geen informatie aan PS of commissie
Uitwerkingsfase				
➤ Subfase a: alternatieven	3	Keuze uitwerking alternatief	Nee, geen informatie aan PS of commissie	Nee, geen informatie aan PS of commissie
➤ Subfase b: projectplan	4	Besluit tot uitvoering projectplan	Ja, besluit PS	Nee, ter kennisname commissie
Uitvoeringsfase	5	Besluit over wijziging	Ja, besluit PS	n.v.t.
	6	Vaststellen resultaat	n.v.t.	n.v.t.

Zowel bij het project Hart van de Heuvelrug als het project Ondiep zijn PS gedurende de **initiatiefase** en **subfase a (alternatieven)** van de **uitwerkingsfase** van het project nauwelijks betrokken geweest bij de besluitvorming. Door de projecten op te nemen in Agenda 2010 is de nut en noodzaak wel in algemene zin vastgesteld, maar het kader voor de afzonderlijke projecten was niet helder. Een PS besluit over nut en noodzaak en doelstellingen van de projecten ontbreekt. Wat betreft de uitwerking van de alternatieven zijn PS wel betrokken geweest bij de keuze van onderwerpen binnen Agenda 2010. Daaruit zijn Hart van de Heuvelrug en Nieuw Wonen - Ondiep naar voren gekomen. Hiermee beschouwt de Rekenkamer dit als projecten, met afzonderlijke doelen. In beide projecten zijn geen alternatieven besproken waarmee deze doelen bereikt kunnen worden.

Vanaf **subfase b (projectplan)** van de **uitwerkingsfase** verschilt de betrokkenheid van PS bij de projecten. Bij het project Hart van de Heuvelrug hebben PS de kaders kunnen vaststellen via de Raamovereenkomst tussen de 17 betrokken partijen en via het streekplan. Daarnaast hebben PS ook een besluit genomen over de tot nu toe afgesloten clusterovereenkomsten. Bij het project Nieuw Wonen - Ondiep hebben PS in de **subfase b (projectplan)** van de **uitwerkingsfase** (nog) geen besluit genomen. Zij hebben wel de kaders voor het ontwerp en de stimuleringsbijdragen vastgesteld, maar andere stukken, zoals het uitvoeringsprogramma, samenwerkingsovereenkomsten en prestatieovereenkomsten stonden ter kennisname geagendeerd bij de commissie Zorg, Cultuur en Welzijn (ZCW). PS zijn er niet toe overgegaan de stukken alsnog te bespreken.

In de **uitvoeringsfase** hebben PS bij Hart van de Heuvelrug beslist over aanpassing van een deelproject, te weten de dekking voor de hogere kosten van het ecoduct over de N237. Tijdens het project is bij PS wel onduidelijkheid ontstaan over de besluitvorming, met name over de vastgestelde kaders. Bij Nieuw Wonen - Ondiep neemt vanaf de **uitvoeringsfase** de gemeente Utrecht de regierol van de provincie over.

4.3 Informatievoorziening aan PS

Voor wat betreft de informatievoorziening aan PS beantwoorden we hier de volgende vragen voor de twee geselecteerde projecten:

- 1) Ontvangen PS toereikende informatie ten behoeve van de *besluitvorming* over grote projecten?
- 2) Ontvangen PS toereikende informatie over de *voortgang* van grote projecten?

Om te beoordelen wat 'toereikend' is, hebben we gebruik gemaakt van het beoordelingskader in hoofdstuk 3. In tabel 4.2, op de volgende pagina, staan de bevindingen weergegeven. De bevindingen staan hieronder toegelicht.

In de **initiatiefase** hebben PS de relevante informatie gedeeltelijk ontvangen. De informatie die ontbreekt heeft betrekking op de uitwerking van de alternatieven. Er zijn namelijk geen alternatieven voor de projecten Hart van de Heuvelrug en Nieuw Wonen - Ondiep gepresenteerd. Daarnaast wordt informatie, waaronder de probleemanalyse en doelstellingen van de projecten, niet tijdig geagendeerd. Hierdoor zijn PS niet in staat tijdens de discussie over nut, noodzaak en doelstellingen het project (bij) te sturen.

In *subfase a (alternatieven)* van de **uitwerkingsfase** ontbreekt het bij beide projecten aan informatie over de afweging van alternatieven en noodzakelijke onderzoeken.

Tijdens de daaropvolgende *subfase b (projectplan)* van de **uitwerkingsfase** is de relevante informatie weer (gedeeltelijk) aanwezig. Niet alle informatie is begrijpelijk weergegeven, waardoor het niet altijd duidelijk is waarover PS een besluit kunnen nemen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de kwartaalrapportages en de herijking van Agenda 2010 over 2004. Ook zijn niet alle kwartaalrapportages vergelijkbaar. Zij kennen sinds 2005 weliswaar een vaste structuur, maar de voortgang wordt van kwartaal tot kwartaal vermeld en niet ten opzichte van de oorspronkelijke planning. Tot slot ontvangen PS niet alle informatie tijdig, waardoor PS het project, indien gewenst, niet kunnen bijsturen op basis van actuele informatie.

De **uitvoeringsfase** heeft alleen betrekking op Hart van de Heuvelrug. Voor zover mogelijk is de relevante informatie aanwezig. Ook in deze fase is de informatie nog niet altijd goed te begrijpen, vooral omdat het doel van de informatie niet duidelijk omschreven wordt. De informatie wordt ook niet altijd tijdig aangeleverd. Bij Nieuw Wonen - Ondiep neemt vanaf de **uitvoeringsfase** de gemeente Utrecht de regierol van de provincie over.

Twee voorbeelden van niet toereikende informatievoorziening:

Voorbeeld 1: Informatie niet tijdig en niet volledig (Herijking Agenda 2010 over 2004)

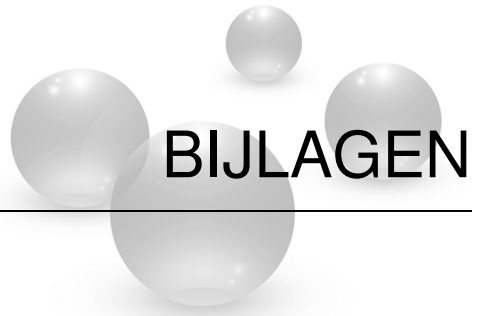
De bedoeling van de jaarlijkse herijking is dat PS aan het begin van het desbetreffende jaar een besluit nemen over de projecten van Agenda 2010. In 2004 wordt het voorstel tot herijking in mei behandeld in de commissie BEM. De commissie is niet tevreden over de ontvangen informatie. Uiteindelijk besluiten PS op 9 december 2004 over het oorspronkelijke voorstel, de herijking 2004. Dit voorstel bevat geen informatie over het totaalbudget voor Agenda 2010 en de verdeling daarvan over de projecten.

Voorbeeld 2: Informatie niet begrijpelijk (Derde kwartaalrapportage 2005 Agenda 2010)

Bij de rapportage over Hart van de Heuvelrug is in de paragraaf 'Uitputtingsoverzicht' aangegeven dat door een aantal extra activiteiten de begroting van 2005 zal worden overschreden. Het is niet toegelicht wat de omvang van de overschrijding is en welke gevolgen dat heeft voor het project.

Tabel 4.2 Informatievoorziening aan PS

Projectfase	Relevante informatie	Aanwezig		Begrijpelijk		Vergelijkbaar		Tijdig	
		Hart van de Heuvelrug	Ondiep	Hart van de Heuvelrug	Ondiep	Hart van de Heuvelrug	Ondiep	Hart van de Heuvelrug	Ondiep
Initiatiefase	<ul style="list-style-type: none"> - Probleemanalyse - Doelstellingen - Alternatieven - Raakvlakken - Doorwerking - Jaarlijkse herijking 	Deels	Deels	Ja	Ja	n.v.t.	n.v.t.	Nee	Nee
Uitwerkingsfase									
➤ Subfase a: alternatieven	<ul style="list-style-type: none"> - Afweging alternatieven - Relevante onderzoeken 	Nee	Nee	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
➤ Subfase b: projectplan	<ul style="list-style-type: none"> - Projectplan - Grenzen afwijkingen - Partners - Voortgangsrapportages - Kwartaalrapportages - Jaarlijkse herijking 	Deels	Ja	Deels	Deels	Deels	Nee (indien van toepassing)	Ja	Nee
Uitvoeringsfase	<ul style="list-style-type: none"> - Ontwikkeling planning - Ontwikkeling risico's - Eventueel wijziging projectplan 	Ja	n.v.t.	Deels	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	Deels	n.v.t.



BIJLAGEN

BIJLAGE A

HART VAN DE HEUVELRUG

A.1 Projectomschrijving

In het kader van 'Utrecht: presterende provincie' is het programma Agenda 2010 ingesteld. Agenda 2010 is een verzameling van projecten, waarmee de provincie Utrecht een concrete bijdrage wil leveren aan het wonen, werken en recreëren van de Utrechtse burger. Agenda 2010 is op interactieve wijze tot stand gekomen. PS hebben personen, maatschappelijke organisaties en gemeenten uitgenodigd kandidaat-projecten in te zenden voor Agenda 2010. Op 8 april 2002 hebben PS een selectie van acht ingezonden projecten en twee eigen projecten (wandelen en fietsen) gemaakt die onderdeel uitmaken van Agenda 2010. Hart van de Heuvelrug, mede aangedragen door Stichting Het Utrechts Landschap, behoort tot deze selectie. In dit onderzoek beoordelen we niet Agenda 2010, maar het project Hart van de Heuvelrug.



Bron: www.hartvandeheuvelrug.nl

Hart van de Heuvelrug is een gebiedsgericht project voor het gebied tussen Amersfoort, De Bilt, Soest, Zeist en Leusden. De provincie beschouwt de Heuvelrug als een versnipperd geraakt gebied, als gevolg van de uitbreiding van de steden, wegen, defensie terreinen en zorginstellingen. De doelstelling van het project is het herstellen van de natuurlijke verbinding tussen het noordelijke en zuidelijke deel van de Utrechtse Heuvelrug door twee ecologische corridors. Ook komt er, in samenhang met de bebouwde locaties, ruimte om nieuwe woningen en bedrijvenlocaties te bouwen.

Hart van de Heuvelrug bestaat uit verschillende deelprojecten die clusterwijs worden uitgevoerd. Een cluster moet voldoen aan twee voorwaarden: evenwicht tussen bebouwing en natuur (rood-groenbalans) en financiële verevening. Dit laatste betekent dat de opbrengsten van de bouwlocaties bedoeld zijn voor de financiering van de natuurprojecten. De circa 24 projecten zullen in ongeveer acht à negen clusters worden uitgevoerd. De opleverdatum kan per cluster verschillen, waardoor Hart van de Heuvelrug in delen wordt opgeleverd.

Het project heeft 17 deelnemende partijen, waaronder provincie Utrecht, gemeenten, rijksoverheid en maatschappelijke organisaties. De partijen hebben zich georganiseerd in het platform Hart van de Heuvelrug, onder voorzitterschap van de Commissaris van de Koningin van de provincie Utrecht. Het platform voert de centrale regie, waarbij de provincie Utrecht het eerste aanspreekpunt is binnen het platform.

De begrote personele kosten voor de provincie bedragen € 10,8 miljoen tot 2010. Het is de bedoeling de overige kosten uit de verevening te financieren. Afgezien van de personele kosten betekent dit dat het project in principe budgettair neutraal is.

A.2 Afspraken tussen PS en GS

Algemene afspraken

PS en GS hebben geen algemene procesafspraken gemaakt over de betrokkenheid van PS bij grote projecten. GS hebben aangegeven dat vanaf 2007 jaarlijks bij de begroting rapportage wordt gedaan van de voortgang van een aantal grote projecten.⁴ Hart van de Heuvelrug is één van de geselecteerde grote projecten.

Projectafspraken Agenda 2010

PS en GS hebben met name projectafspraken gemaakt omtrent Agenda 2010, waar Hart van de Heuvelrug onderdeel van uitmaakt. Dit zijn de volgende afspraken:

1. Jaarlijkse herijking Agenda 2010

PS en GS hebben afgesproken om elk jaar, in de aanloop naar de Voorjaarsnota, Agenda 2010 te herijken. Dat betekent, dat nagegaan wordt:

- of de projecten die op Agenda 2010 staan gehandhaafd moeten worden onder die noemer;
- of er reden is nieuwe projecten toe te voegen aan Agenda 2010;
- of er reden is aanvullende kaderstellende uitspraken te doen over Agenda 2010 of de projecten op Agenda 2010.

2. Kwartaalrapportages Agenda 2010

Elk kwartaal stellen GS een voortgangsrapportage op over de stand van zaken van Agenda 2010 en de projecten van Agenda 2010. Op verzoek van de commissie BEM worden de kwartaalrapportages geagendeerd in alle commissies.⁵ Hart van de Heuvelrug wordt met name behandeld in de commissie Ruimte en Groen (REG). Naar aanleiding van motie 02 heeft de commissie BEM op 21 februari 2005 besloten om de kwartaalrapportages uit te breiden met een financiële en risicoparagraaf. Dit wordt verwerkt vanaf de 1^e kwartaalrapportage van 2005. Tevens wordt een jaarlijkse rapportage over de financiële uitputting voor het afgesloten boekjaar in relatie tot de begroting toegevoegd aan de rapportagecyclus. Deze rapportage wordt in februari van elk jaar opgeleverd.

Projectafspraken Hart van de Heuvelrug

PS hebben niet vooraf vastgesteld op welke momenten zij betrokken willen worden bij het project Hart van de Heuvelrug en welke informatie zij willen ontvangen.

A.3 Fasering

In deze paragraaf bespreken we per fase: 1) de relevante momenten in de besluitvorming en 2) de informatievoorziening, overeenkomstig het beoordelingskader uit hoofdstuk 3. Achtereenvolgens komen de initiatieffase, uitwerkingsfase en uitvoeringsfase van het project Hart van de Heuvelrug aan bod.

⁴ Bestuurlijk interview, 13 september 2006.

⁵ Behandelingsvoorstel commissie BEM 10 mei 2004.

A.3.1 Initiatieffase

1. Relevante momenten in de besluitvorming

Instelling bestuurlijk platform Hart van de Heuvelrug

Het project Hart van de Heuvelrug is ontstaan op initiatief van Stichting Het Utrechts Landschap. Verschillende kansen en problemen in het gebied zijn niet opgepakt. Stichting Het Utrechts Landschap heeft daarbij het idee ingebracht van het schaakbordmodel.⁶ Op initiatief van de Commissaris van de Koningin is vervolgens een bestuurlijk platform opgericht, dat de aanzet heeft gegeven voor een probleemanalyse voor het gebied. De probleemanalyse is onder verantwoordelijkheid van een ambtelijk projectleider gedetailleerd uitgewerkt. Bij het instellen van het bestuurlijk platform en de probleemanalyse zijn PS niet expliciet betrokken.

Hart van de Heuvelrug vastgesteld als project van Agenda 2010

Op 8 april 2002 hebben PS Hart van de Heuvelrug geselecteerd als één van de tien projecten van Agenda 2010. In het besluit zelf staan niet de bedragen opgenomen, die beschikbaar zijn gesteld voor de projecten.

Projectopdracht Hart van de Heuvelrug

Op 10 februari 2003 hebben PS kennis genomen van de projectopdracht Hart van de Heuvelrug. Deze maakte als bijlage onderdeel uit van de herijking van de Agenda 2010 over 2003. Met de goedkeuring van de herijking hebben PS middelen (€ 2,4 miljoen euro) beschikbaar gesteld voor een projectbureau.

Bij het voorstel van de herijking van Agenda 2010 hebben GS aangegeven dat zij naar verwachting uiterlijk medio zomer 2003 de projectplannen inclusief meerjarige financiële ramingen zouden vaststellen en ter kennisname aan PS zouden brengen. In november 2003 heeft de commissie BEM de derde kwartaalrapportage Agenda 2010 en het projectenboek toegezonden gekregen. Het GS voorstel hierbij vraagt om instemming met de projectplannen Agenda 2010. Hierover is geen besluit genomen in de commissie BEM, maar is verwezen naar de desbetreffende vakcommissies⁷. In de commissie REG is dit onderwerp in deze periode niet geagendeerd.

Gebiedsvisie Hart van de Heuvelrug

Het bestuurlijk platform heeft een Gebiedsvisie Hart van de Heuvelrug laten opstellen en deze visie in mei 2003 vastgesteld door middel van ondertekening van de intentieverklaring. Deze is niet expliciet vastgesteld door PS, ondanks de zinsnede uit de intentieverklaring dat: *“Deze verklaring wordt door de afgevaardigden van de genoemde gemeenten ondertekend onder voorbehoud van goedkeuring door de Gemeenteraad en door de afgevaardigde van de provincie Utrecht onder voorbehoud van goedkeuring door Provinciale Staten”*.⁸ GS hebben aangegeven dat zij de Gebiedsvisie bewust niet ter besluitvorming hebben voorgelegd aan PS omwille van de flexibiliteit en het realiseren van de voortgang in een complex proces.⁹ Het concept van de Gebiedsvisie is ter kennisname gebracht aan de commissie REG.¹⁰ De Gebiedsvisie heeft als basis gediend voor de Raamovereenkomst.

⁶ In het schaakbordmodel worden rode functies op de minst kwetsbare locaties geconcentreerd, waardoor grotere, met elkaar verbonden eenheden groen ontstaan. Ook worden het zuidelijk en noordelijk deel van de Heuvelrug verbonden door ecoducten.

⁷ Commissie BEM, 24 november 2003, 2 december 2003.

⁸ Platform Hart van de Heuvelrug, *Intentieverklaring Hart van de Heuvelrug*, 20 mei 2003.

⁹ Bestuurlijk interview, 13 september 2006.

¹⁰ Commissie REG, 18 november 2002.

Raamovereenkomst

Op 29 juni 2004 hebben de 17 deelnemende partijen de Raamovereenkomst getekend, die de randvoorwaarden bevat voor de uitvoering van Hart van de Heuvelrug. Bijvoorbeeld dat de groene en rode projecten clusterwijs worden opgepakt. De Raamovereenkomst is op 30 augustus behandeld in commissie REG, die een positief advies heeft gegeven.¹¹ Op 6 september 2004 besluiten PS conform het voorstel van GS. De Gebiedsvisie en Intentieverklaring zijn als bijlage aan de Raamovereenkomst toegevoegd. GS doen de toezegging dat een terugkoppeling naar PS zal plaatsvinden over de verdere invulling respectievelijk het voorleggen van de clusters.¹²

Streekplan 2005-2015

Op 9 december 2004 hebben PS het Streekplan 2005-2015 vastgesteld. In het streekplan zijn de randvoorwaarden voor Hart van de Heuvelrug uit de Raamovereenkomst opgenomen. GS hebben de bevoegdheid gekregen uitwerkingsplannen op te stellen binnen de regels die in het streekplan zijn opgenomen.

Herijking Agenda 2010 over 2004

Bij de herijking van Agenda 2010 over 2004¹³ hebben GS op verzoek van PS aanvullende informatie verschaft over de financiën bij Agenda 2010. In het oorspronkelijke voorstel was geen financiële informatie opgenomen. Na verschillende vergaderingen hebben PS op 9 december 2004 ingestemd met het GS voorstel van april 2004.

In tabel A.1 wordt de besluitvorming in de initiatieffase beoordeeld.

Tabel A.1 Besluitvorming initiatieffase

Nr.	Aard besluit	Besluit PS?	Toelichting
1	Vaststellen nut, noodzaak en doelstellingen	Nee, ter kennisname PS	Nut, noodzaak en doelstellingen zijn opgenomen in de Gebiedsvisie en de projectopdracht Hart van de Heuvelrug.
2	Uitwerking alternatieven	Nee, geen informatie aan PS of commissie	Niets ontvangen waarover besluit genomen had kunnen worden.

Toelichting

De start van het project Hart van de Heuvelrug is vooral een aangelegenheid geweest van GS. GS hebben zitting genomen in het bestuurlijk platform, dat de probleemanalyse heeft uitgewerkt en de Gebiedsvisie heeft opgesteld. PS hebben hiermee geen bemoeienis gehad.

Door de vaststelling van Hart van de Heuvelrug als een project van Agenda 2010, hebben PS in algemene zin nut en noodzaak van dit project ingezien. De uitwerking van nut, noodzaak en doelstellingen is echter opgenomen in de Gebiedsvisie en de projectopdracht Hart van de Heuvelrug, een bijlage van de herijking van Agenda 2010 over 2003. Beide stukken stonden ter kennisname geagendeerd en zijn dus niet door PS vastgesteld.

De Raamovereenkomst en het Streekplan 2005-2015, die wel zijn vastgesteld door PS, zijn het startpunt geweest voor de verdere uitwerking van Hart van de Heuvelrug. PS hebben bij de besluitvorming over deze stukken geen alternatieven voorgelegd gekregen.

¹¹ Commissieadvies commissie REG, 30 augustus 2004.

¹² Besluit en verslag Provinciale Staten, 6 september 2004.

¹³ Voorstel GS april 2004 voor de commissie BEM van 10 mei 2004.

2. Informatievoorziening

Ten behoeve van het besluit over de samenstelling van Agenda 2010 hebben PS een korte toelichting ontvangen over acht projecten, die volgens GS thuishoren op Agenda 2010¹⁴.

Daarnaast hebben PS tijdens de initiatieffase de volgende informatie ten behoeve van de besluitvorming ontvangen:

- Herijking Agenda 2010 over 2003, incl. projectopdracht Hart van de Heuvelrug¹⁵
- Herijking Agenda 2010 over 2004¹⁶
- Raamovereenkomst¹⁷
- Streekplan 2005-2015¹⁸

Op enkele momenten zijn in de commissie REG presentaties geweest: tweemaal een presentatie Hart van de Heuvelrug¹⁹ en een presentatie over de concept Gebiedsvisie²⁰.

In de commissie BEM²¹ doen GS een voorstel voor de herijking van Agenda 2010 over 2004. De commissie gaat niet akkoord met het voorstel en vraagt om meer inzicht in de financiën en financiële risico's per project. GS zeggen dit toe, en versturen een brief met financiële informatie op 18 mei 2004 naar PS. De commissie BEM²² geeft vervolgens aan nog niet tevreden te zijn over de ontvangen informatie, en stuurt het voorstel ter discussie door naar PS. Uiteindelijk besluiten PS op 9 december conform het oorspronkelijke voorstel van GS. Dit voorstel bevat geen informatie over het totaalbudget voor Agenda 2010 van € 76,8 miljoen en de verdeling daarvan over de projecten. Als reactie op de gang van zaken aanvaardt PS motie 02 waarin zij GS verzoeken hen begin januari 2005 per project te informeren over alle relevante inhoudelijke, organisatorische en financiële aspecten. GS voldoen aan dit verzoek door in januari en februari 2005 hierover een presentatie te geven in de commissie BEM. De commissie stemt in met het voorstel de kwartaalrapportages uit te breiden met een financiële en een risicoparagraaf.

¹⁴ BEM, 25 maart 2002, PS, 8 april 2002.

¹⁵ Commissie BEM, 3 februari 2003, PS 10 februari 2003.

¹⁶ Commissie BEM, 10 mei 2004, 14 juni 2004. 15 november 2004, PS 24 mei 2004, 6 september 2004, 9/16 december 2004.

¹⁷ Commissie REG, 14 juni 2004, 30 augustus 2004, PS 6 september 2004.

¹⁸ Provinciale Staten, 9 december 2004.

¹⁹ Commissie REG, 17 oktober 2002, en 8 maart 2004.

²⁰ Commissie REG, 18 november 2002.

²¹ Commissie BEM, 10 mei 2004.

²² Commissie BEM, 14 juni 2004.

In tabel A.2 wordt de relevante informatie aan de hand van de vier criteria beoordeeld.

Tabel A.2 Informatievoorziening initiatieffase

Relevante informatie	Aanwezig	Begrijpelijk	Vergelijkbaar	Tijdig
Probleemanalyse	Ja	Ja	n.v.t.	Nee
Doelstellingen	Ja	Ja	n.v.t.	Nee
Alternatieven	Nee	-	-	-
Raakvlakken	Ja	Ja	n.v.t.	Nee
Doorwerking	Ja	Ja	n.v.t.	Nee
Jaarlijkse herijking Agenda 2010	Ja (2003, 2004)	Deels (2003 wel, 2004 niet)	Nee	Deels (2003 wel, 2004 niet)

Toelichting

Een korte samenvatting van probleemanalyse, doelstellingen, raakvlakken met en doorwerking in ander beleid is opgenomen in de projectopdracht van Hart van de Heuvelrug. De status van de projectopdracht (een document ter kennisname) is bekend, wat bijdraagt aan de begrijpelijkheid. Daarnaast komen doelstellingen aan de orde in de Raamovereenkomst en het Streekplan, bedoeld als uitgangspunten voor de clusterovereenkomsten. Bij tijdigheid willen we de volgende opmerking plaatsen. Probleemanalyse, doelstellingen, raakvlakken en doorwerking maken deel uit van de nut en noodzaak discussie. Bij het vaststellen van Agenda 2010 hadden PS geen beschikking over de probleemanalyse en doelstellingen van het project. Deze zijn beknopt verwerkt in de projectopdracht, die bij de herijking over 2003 aan PS verzonden is. Hierdoor hebben PS deze informatie niet tijdig ontvangen voor het voeren van de nut en noodzaak discussie over Hart van de Heuvelrug.

De bovenstaande informatie is niet beoordeeld op vergelijkbaarheid, omdat de informatie niet is opgenomen in voorgaande documenten.

GS hebben conform de afspraken jaarlijks een voorstel voor herijking van Agenda 2010 aan PS aangeboden. Voor 2003 is deze herijking tijdig (voor de Voorjaarsnota) in PS behandeld en vastgesteld. De herijking is herkenbaar als voorstel voor PS, en de projectopdrachten geven volgens een heldere, beknopte structuur inzicht in onder meer kosten en planning.

De herijking over 2004 werd pas definitief in december 2004. Dit was te wijten aan de onduidelijkheid over de financiële aspecten van Agenda 2010, zoals de gevolgen van de bezuinigingen op het provinciale structuurfonds. De herijkingen van 2003 en 2004 zijn onderling niet vergelijkbaar, omdat ze niet dezelfde informatie bevatten.

A.3.2 Uitwerkingsfase

Subfase a: alternatieven

1. Relevante momenten in de besluitvorming

GS hebben geen alternatieven van Hart van de Heuvelrug aan PS gepresenteerd, waaruit PS een keuze kunnen maken. PS hebben hier ook niet om gevraagd.

In tabel A.3 wordt de besluitvorming in de uitwerkingsfase subfase a beoordeeld.

Tabel A.3 Besluitvorming uitwerkingsfase subfase a

Nr.	Aard besluit	Besluit PS?	Toelichting
3	Keuze uitwerking alternatief	Nee, geen informatie aan PS of commissie	Niets ontvangen waarover besluit genomen had kunnen worden.

2. Informatievoorziening

GS hebben PS geen informatie verschaft over alternatieven voor Hart van de Heuvelrug.

In tabel A.4 wordt de informatievoorziening in subfase a van de uitwerkingsfase beoordeeld.

Tabel A.4 Informatievoorziening uitwerkingsfase subfase a

Relevante informatie	Aanwezig	Begrijpelijk	Vergelijkbaar	Tijdig
Afweging alternatieven	Nee	-	-	-
Relevante onderzoeken	Nee	-	-	-

Subfase b: projectplan

1. Relevante momenten in de besluitvorming

Hart van de Heuvelrug bestaat uit verschillende projecten, die in clusters worden uitgevoerd. Voor elk cluster sluit de provincie een overeenkomst af met de andere betrokken partijen. GS leggen de clusterovereenkomsten vóór ondertekening ter goedkeuring voor aan PS. Dat vloeit voort uit motie 10 van 9 december 2004, waarin PS hebben uitgesproken dat GS er zorg voor moeten dragen dat geen onomkeerbare afspraken en besluitvorming plaatsvinden zonder voorafgaande instemming van PS.

Clusterovereenkomsten Zeist Zorgpilot & Soest I

De clusterovereenkomsten komen voort uit de Raamovereenkomst waarin bepaald is dat projecten clustergewijs worden afgesloten. In de clusterovereenkomsten zijn de rechten en verplichtingen van de betrokken partijen vastgelegd. Op 23 mei 2005 heeft de commissie REG unaniem ingestemd met de ondertekening van de clusterovereenkomst.²³ Op 27 juni 2005 hebben PS besloten conform het voorstel.²⁴

In tabel A.5 wordt de besluitvorming in de uitwerkingsfase beoordeeld.

Tabel A.5 Besluitvorming uitwerkingsfase subfase b

Nr.	Aard besluit	Besluit PS?	Toelichting
4	Besluit tot uitvoering projectplan	Ja, besluit PS	Vaststelling clusterovereenkomsten.

²³ Commissieadvies commissie REG, 23 mei 2005.

²⁴ Besluit Provinciale Staten, 27 juni 2005.

Toelichting

PS hebben ingestemd met de twee clusterovereenkomsten die GS hebben opgesteld met respectievelijk de gemeente Zeist en Soest.

2. Informatievoorziening

PS hebben tijdens de uitwerkingsfase ten behoeve van de besluitvorming de clusterovereenkomst Zeist Zorgpilot & Clusterovereenkomsten Soest I²⁵ ontvangen.

In het kader van de afspraken voor Agenda 2010 ontvangen PS elk kwartaal een voortgangsrapportage. Deze rapportage wordt soms besproken in de commissie²⁶, en soms ter kennisname geagendeerd. In één geval (derde kwartaal 2004) is de rapportage niet in de commissie REG geagendeerd. Verder vindt jaarlijks de herijking van Agenda 2010 plaats.²⁷

Vanwege onduidelijkheid over de kaders voor Hart van de Heuvelrug in de commissie REG hebben GS de stand van zaken over Hart van de Heuvelrug opgesteld. De stand van zaken bevat een overzicht van de kaders van het project.²⁸

In tabel A.6 is aangegeven in hoeverre de aangeleverde informatie de vereiste relevante informatie bevat en of deze voldoet aan de vormvereisten.

Tabel A.6 Informatievoorziening uitwerkingsfase subfase b

Relevante informatie	Aanwezig	Begrijpelijk	Vergelijkbaar	Tijdig
Projectplan	Ja	Ja	Ja	Ja
Grenzen afwijkingen	Ja	Ja	Ja	Ja
Partners	Ja	Ja	Ja	Ja
Voortgangsrapportages	Nee	-	-	-
Voorwaarden PPS (o.v.)	n.v.t.			
Kwartaalrapportages: stand van zaken projecten Agenda 2010, waaronder Hart van de Heuvelrug	Ja	Nee	Nee	Deels
Herijking agenda 2010	Ja	Ja	Nee	Ja
Kaders Hart van de Heuvelrug	Ja	Ja	n.v.t.	Ja

Toelichting

De clusterovereenkomsten gaan onder meer in op de verplichtingen van de partijen, de organisatie en de financiële afspraken. In de bijlagen van de clusterovereenkomsten zijn de projectplannen van de projecten uit het betreffende cluster opgenomen. Deze projectplannen kennen een identieke structuur, met beknopte omschrijvingen. Uit de oplegnotitie wordt duidelijk dat voor de ondertekening van de clusterovereenkomsten de goedkeuring van PS wordt gevraagd. Dit draagt bij aan de begrijpelijkheid. Omdat PS de clusterovereenkomsten voor ondertekening ontvangen, beoordelen we de voorziening van de clusterovereenkomsten als tijdig.

²⁵ Commissie REG 23 mei 2005, PS 27 juni 2005.

²⁶ Commissie BEM, 17 januari en 21 februari 2005, commissie REG 4 april 2005.

²⁷ Commissie BEM, 21 maart 2005, PS 11 april 2005.

²⁸ Commissie REG 27 maart 2006.

In de clusterovereenkomsten is vastgelegd dat de stuurgroep beslissingen neemt bij dreigende overschrijdingen van termijnen en/of kosten. Niet aangegeven is hoe PS over de voortgang van de projecten geïnformeerd zullen worden.

De kwartaalrapportages Agenda 2010 zijn aanwezig tot en met het vierde kwartaal 2005. De rapportages verschijnen niet altijd tijdig, dat wil zeggen in het daaropvolgende kwartaal.²⁹

De structuur van de rapportages is overzichtelijk. Het doel van de rapportages voor PS is echter niet altijd duidelijk. Er is een overzicht van beslismomenten, maar die hebben niet altijd betrekking op PS. Verder worden PS soms gevraagd om een besluit, maar dat is niet duidelijk zichtbaar gemaakt in de rapportages.

De Rekenkamer heeft bij vergelijkbaarheid van de kwartaalrapportages de volgende opmerkingen. Vanaf 2005 hebben de rapportages dezelfde structuur en informatievoorziening. Dit in tegenstelling tot 2003 en 2004, waar rapportages onderling verschillen vertoonden. Ondanks de eenvormige opzet, zijn echter ook de rapportages over 2005 niet vergelijkbaar. De voortgangsinformatie is namelijk niet aan de oorspronkelijke planning gerelateerd. PS hebben dit ook opgemerkt.³⁰

De commissie REG heeft aangegeven de kaders voor Hart van de Heuvelrug onduidelijk te vinden en hebben om toelichting verzocht. GS hebben de commissie de gevraagde informatie geleverd. De toelichting over de kaders voor Hart van de Heuvelrug is gegeven in de vorm van een overzichtnotitie en een presentatie in de commissie BEM. Op verzoek van de commissie is de notitie nog eens beknopt samengevat.

A.3.3 Uitvoeringsfase

1. Relevante momenten in de besluitvorming

Hart van de Heuvelrug bestaat uit verschillende clusters, die op verschillende momenten in de uitvoering gaan. Op dit moment zijn twee clusters in uitvoering en een aantal andere clusters nog niet. Besluitvorming van PS is alleen aan de orde voor zover dreigende afwijkingen in resultaten, kosten of planning dwingen tot wijziging van het project. Bij Hart van de Heuvelrug is dit in één geval aan de orde geweest:

Garantstelling hogere kosten ecoduct N237

In juli 2005 blijkt dat de kosten voor het ecoduct N237 hoger uitvallen dan verwacht. De commissie REG bespreekt op 29 augustus 2005 een voorstel van GS voor garantstelling van de hogere kosten. De commissie stemt in met het voorstel voor de garantstelling, met uitzondering van het dekkingsvoorstel. De commissie is kritisch op de kostenstijging.³¹ Provinciale Staten gaan op 12 september 2005 akkoord met dit voorstel.³² Het besluit voor de voorlopige dekking van de kosten nemen PS op 12 december 2005, op basis van het commissieadvies van 28 november 2005.³³

²⁹ De Rekenkamer heeft waargenomen dat de eerste kwartaalrapportage 2005 pas in het vierde kwartaal ter kennisname is gebracht.

³⁰ Interview, 19 juni 2006.

³¹ Commissieadvies Commissie REG, 29 augustus 2005.

³² Besluit Provinciale Staten, 12 september 2005.

³³ Besluit Provinciale Staten, 12 december 2005.

In tabel A.7 wordt de besluitvorming in de uitvoeringsfase beoordeeld.

Tabel A.7 Besluitvorming uitvoeringsfase

Nr.	Aard besluit	Besluit PS?	Toelichting
5	Wijziging projectplan (indien van toepassing)	Ja, besluit PS	Besluit over garantstelling hogere kosten ecoduct N237.
6	Vaststellen resultaat	n.v.t.	Er zijn nog een aantal clusters niet afgerond.

Toelichting

PS hebben een wijziging in de kosten van het ecoduct N237 vastgesteld.

2. Informatievoorziening

De clusterovereenkomsten zijn in september 2005 ondertekend. De 4^e kwartaalrapportage 2005 van Agenda 2010 geeft een kort overzicht van de voortgang en de risico's.

PS hebben een voorstel ontvangen voor dekking voor de hogere kosten van het ecoduct over de N237.

In tabel A.8 wordt de informatievoorziening in de uitvoeringsfase beoordeeld.

Tabel A.8 Informatievoorziening uitvoeringsfase

Relevante informatie	Aanwezig	Begrijpelijk	Vergelijkbaar	Tijdig
Ontwikkeling planning	Deels	Ja	n.v.t.	Deels
Ontwikkeling risico's	Deels	Ja	n.v.t.	Deels
Eventueel wijziging projectplan	Ja	Ja	n.v.t.	Ja

Toelichting

In de kwartaalrapportage zijn de ontwikkeling van planning en risico's begrijpelijk in beeld gebracht. Omdat het de eerste rapportage over deze clusters is, is de informatie niet vergelijkbaar. De kwartaalrapportages over het eerste en tweede kwartaal van 2006 waren ten tijde van het onderzoek (juli/augustus 2006) nog niet beschikbaar. Het voorstel voor de kosten van het ecoduct was duidelijk. PS hebben het tijdig ontvangen. De informatie is niet beoordeeld op vergelijkbaarheid omdat de informatie niet vergeleken kan worden met eerder ontvangen informatie.

A.4 Bevindingen Hart van de Heuvelrug

Afspraken PS en GS

Vooraf hebben PS en GS geen algemene procesafspraken gemaakt omtrent de besluitvorming en informatievoorziening bij grote projecten. Omtrent Agenda 2010 hebben PS en GS wel een aantal projectafspraken gemaakt, namelijk de jaarlijkse herijking Agenda 2010 en de kwartaalrapportages Agenda 2010. Er zijn geen specifieke afspraken gemaakt over de betrokkenheid van PS bij het project Hart van de Heuvelrug. Tijdens het uitvoeren van het project hebben PS een aantal verzoeken gedaan bij GS. Een voorbeeld hiervan is motie 02, waarin PS vragen om inhoudelijke, organisatorische en financiële informatie over de projecten van Agenda 2010, waaronder het project Hart van de Heuvelrug. GS voldoen aan deze verzoeken van PS. Vanaf 2007 zal bij de begroting een overzicht worden gemaakt van de voortgang van een aantal grote projecten.

Besluitvorming

PS hebben vrijwel geen bemoeienis gehad gedurende de initiatiefase van het project Hart van de Heuvelrug, bij de discussie over nut, noodzaak en doelstellingen van het project. Bij de vaststelling van Agenda 2010 zijn in algemene zin nut en noodzaak vastgesteld, maar niet de specifieke kaders voor Hart van de Heuvelrug. De meest relevante stukken daarvoor, de gebiedsvisie en de projectopdracht, hebben ze ter kennisname gehad. Verder hebben PS geen alternatieven voorgelegd gekregen. Subfase a van de uitwerkingsfase is daardoor overgeslagen.

Vanaf subfase b (projectplan) van de uitwerkingsfase neemt de betrokkenheid van PS toe. Met de Raamovereenkomst en het streekplan hebben zij de kaders voor Hart van de Heuvelrug kunnen vaststellen. Ook hebben zij aan de clusterovereenkomsten en de verhoging van de bijdrage voor het ecoduct over de N237 hun goedkeuring verleend. PS zijn zich gedurende deze periode actiever gaan opstellen, onder meer via moties.

Gedurende de totstandkoming van het project Hart van de Heuvelrug is er bij PS onduidelijkheid ontstaan over de besluitvorming. Dat blijkt uit de vraag van PS om helderheid over de kaders van het project. Het ontbreken van projectplannen inclusief meerjarige ramingen, zoals GS hebben aangekondigd bij het voorstel voor de herijking van Agenda 2010 over 2003, kan daaraan hebben bijgedragen.

Informatievoorziening

In de initiatiefase hebben PS de relevante informatie niet tijdig ontvangen, dat wil zeggen tijdens de discussie over nut, noodzaak en doelstellingen van het project. Informatie over alternatieven heeft ontbroken. Daardoor is het moeilijk geweest voor PS in deze fase van het project (bij) te sturen.

Vanaf subfase b (projectplan) van de uitwerkingsfase verbetert de tijdigheid van de informatie. PS ontvangen stukken, zoals clusterovereenkomsten, voorafgaande aan de besluitvorming. Kwartaalrapportages en voorstellen voor herijking van Agenda 2010 worden meestal, zij het niet altijd, tijdig naar PS gestuurd.

Er zijn geen specifieke afspraken over voortgangsrapportages voor Hart van de Heuvelrug gemaakt. In de voortgangsrapportages van Agenda 2010 is niet altijd goed zichtbaar wat van PS wordt verwacht. Omdat de rapportages de voortgang niet wordt vergeleken met de vastgelegde kaders, hebben PS onvoldoende zicht of het project zich binnen deze kaders beweegt.



BIJLAGE B

NIEUW WONEN - ONDIEP

B.1 Projectomschrijving

Net als Hart van de Heuvelrug hebben Provinciale Staten in 2002 het project Nieuw Wonen vastgesteld als één van de projecten van Agenda 2010. Het project Nieuw Wonen heeft een relatie met het programma Wel Thuis!, omdat zij tegelijkertijd zijn ontwikkeld. Het doel van het project Nieuw Wonen is om via twee pilots wijken geschikt te maken voor mensen van alle leeftijden en leefstijlen: de levensloopbestendige wijk. Op dit moment zijn de bestaande wijken vaak onvoldoende afgestemd op het huidige en vooral toekomstig gebruik door dezelfde bewoners, waardoor ze niet aan de eisen van de bewoners voldoen. Omdat het levensloopbestendig wonen nog in beperkte mate van de grond komt, wil de provincie een concrete bijdrage leveren aan het realiseren van twee levensloopbestendige wijken: een bestaande en een nieuwe wijk. Naast deze doelstelling wil de provincie ook kennisoverdracht nastreven over levensloopbestendige wijken en over de manier waarop deze gecreëerd kunnen worden.

Voor de herstructurering van de bestaande wijk is de wijk Ondiep in de gemeente Utrecht geselecteerd. In het project werken verschillende partijen samen. Dit zijn de gemeente Utrecht, woningcorporatie Mitros, Welzijnsorganisatie Portes, Zorgaanbieder Continu en de provincie Utrecht. Tijdens de ontwerpfase neemt de provincie de rol van procesmanager op zich. Zodra de uitvoering start draagt de provincie deze rol over aan de gemeente Utrecht. De uitvoering van het project is gepland van 2005 tot en met 2010. De benodigde middelen voor het project Ondiep zijn geraamd op € 5,1 miljoen, waarvan € 4 miljoen bestemd is voor de stimuleringsbijdrage.

B.2 Afspraken tussen PS en GS

Algemene afspraken

PS en GS hebben geen algemene procesafspraken gemaakt over de betrokkenheid van PS bij grote projecten. GS hebben aangegeven dat vanaf 2007 jaarlijks bij de begroting rapportage wordt gedaan van de voortgang van een aantal grote projecten.³⁴ Nieuw Wonen - Ondiep behoort niet tot de selectie van deze grote projecten.

Projectafspraken Agenda 2010

PS en GS hebben met name projectafspraken gemaakt omtrent Agenda 2010, waar Nieuw Wonen - Ondiep onderdeel van uitmaakt. Dit zijn de volgende afspraken:

1. Jaarlijkse herijking Agenda 2010

PS en GS hebben afgesproken om elk jaar, in de aanloop naar de Voorjaarsnota, Agenda 2010 te herijken.

Dat betekent, dat nagegaan wordt:

- of de projecten die op Agenda 2010 staan gehandhaafd moeten worden onder die noemer;
- of er reden is nieuwe projecten toe te voegen aan Agenda 2010;

³⁴ Bestuurlijk interview, 13 september 2006.

- of er reden is aanvullende kaderstellende uitspraken te doen over Agenda 2010 of de projecten op Agenda 2010.

2. Kwartaalrapportages Agenda 2010

Elk kwartaal stellen GS een voortgangsrapportage op over de stand van zaken van Agenda 2010 en de projecten van Agenda 2010. Op verzoek van de commissie BEM worden de kwartaalrapportages geagendeerd in alle commissies.³⁵ Het project Nieuw Wonen - Ondiep is tot januari 2004 behandeld in de commissie Ruimte en Groen (REG), met uitnodiging van de commissie Zorg, Cultuur en Welzijn (ZCW). Daarna vindt de behandeling plaats in de commissie ZCW. Naar aanleiding van motie 02 heeft de commissie BEM op 21 februari 2005 besloten om de kwartaalrapportages uit te breiden met een financiële en risicoparagraaf. Dit wordt verwerkt in de 1^e kwartaalrapportage van 2005. Tevens wordt een jaarlijkse rapportage over de financiële uitputting voor het afgesloten boekjaar in relatie tot de begroting toegevoegd aan de rapportagecyclus. Deze rapportage wordt in februari van elk jaar opgeleverd.

Projectafspraken Nieuw Wonen - Ondiep

PS en GS hebben geen specifieke projectafspraken voor het project Nieuw Wonen - Ondiep gemaakt.

B.3 Fasering

In deze paragraaf bespreken we per fase: 1) de relevante momenten in de besluitvorming en 2) de informatievoorziening, overeenkomstig het beoordelingskader uit hoofdstuk 3. Achtereenvolgens komen de initiatiefase, uitwerkingsfase en uitvoeringsfase van het project Nieuw Wonen - Ondiep aan bod.

B.3.1 Initiatiefase

1. Relevante momenten in de besluitvorming

Vanuit het veld (woningcorporaties, zorginstellingen) bestond de wens dat de provincie, vanuit de regierol, moest acteren op het terrein van wonen en zorg. Er zijn namelijk veel partijen actief in het veld, maar de samenwerking wilde niet van de grond gekomen. De provincie wilde een concrete bijdrage leveren aan het levensloopbestendig wonen, en heeft daarom het project Nieuw Wonen ondergebracht bij Agenda 2010.

Nieuw Wonen vastgesteld als project van Agenda 2010

Op 8 april 2002 hebben PS Nieuw Wonen geselecteerd als één van de tien projecten van Agenda 2010. In het project Nieuw Wonen zal zowel een bestaande als een nieuwbouwwijk geselecteerd worden. In het besluit is opgenomen dat uitgaven voor Agenda 2010 en de aanloopkosten voor de daarop geplaatste projecten ten laste worden gebracht van het Structuurfonds Utrecht. Hierbij worden in het besluit geen bedragen genoemd.

Projectopdracht Nieuw Wonen

Op 10 februari 2003 hebben PS kennisgenomen van de projectopdracht 'Nieuw Wonen door de generaties heen'. Deze maakte als bijlage onderdeel uit van de jaarlijkse herijking van Agenda 2010. Met de goedkeuring van de herijking hebben PS € 2,4 miljoen beschikbaar gesteld vanuit het Provinciaal Structuurfonds voor Agenda 2010.

³⁵ Behandelingsvoorstel commissie BEM 10 mei 2004.

Bij het voorstel van de herijking van Agenda 2010 hebben GS aangegeven dat zij naar verwachting uiterlijk medio zomer 2003 de projectplannen inclusief meerjarige financiële ramingen zouden vaststellen en ter kennisname aan PS zouden brengen. In november 2003 heeft de commissie BEM de derde kwartaalrapportage Agenda 2010 en het projectenboek toegezonden gekregen. Het GS voorstel hierbij vraagt om instemming met de projectplannen Agenda 2010. Hierover is geen besluit genomen in de commissie BEM, maar is verwezen naar de desbetreffende vakcommissies³⁶. In de commissies REG en ZCW is dit onderwerp in deze periode niet geagendeerd.

Parallel hieraan hebben GS de volgende stappen gezet:

- *Programma van eisen voor de selectie van de wijk* (december 2002)
- *Plan van aanpak voor de selectie van de wijk* (december 2002)
- *Selectie van de wijk Ondiep* (maart 2003)

GS hebben de wijk Ondiep geselecteerd aan de hand van een aantal criteria. Deze criteria zijn niet vooraf voorgelegd aan PS. Nadien, bij de selectie van de nieuwbouwwijk in de gemeente Veenendaal, hebben PS wel informatie ontvangen over manier waarop de wijk Ondiep geselecteerd is.

Na de selectie van de wijk heeft de ambtelijke organisatie de *projectopzet Levenslustig Ondiep* opgesteld. Dit is een verkorte weergave van de projectopdracht, waarin de organisatie en werkwijze nader zijn uitgewerkt. Tenslotte is in juni 2003 het *samenwerkingsdocument* voor Levenslustig Ondiep opgesteld, waarin partijen de voorgenomen samenwerking bekrachtigen. In november 2003 hebben de deelnemende partijen een gezamenlijke visie opgesteld. Deze stukken zijn niet voorgelegd aan PS.

GS hebben aangegeven dat bij een project waarbij meerdere partijen betrokken zijn, manoeuvreerruimte voor de provincie van belang is om tot goede gezamenlijke resultaten te komen.³⁷

In tabel B.1 wordt de besluitvorming in de initiatieffase beoordeeld.

Tabel B.1 Besluitvorming initiatieffase

Nr.	Aard besluit	Besluit PS?	Toelichting
1	Vaststellen nut, noodzaak en doelstellingen	Nee, ter kennisname PS	Nut, noodzaak en doelstellingen zijn opgenomen in de projectopdracht 'Nieuw Wonen door de generaties heen'.
2	Uitwerking alternatieven	Nee, geen informatie aan PS of commissie	Niets ontvangen waarover besluit genomen had kunnen worden.

Toelichting

Door de vaststelling van Nieuw Wonen - Ondiep als een project van Agenda 2010, hebben PS in algemene zin nut en noodzaak van dit project ingezien. De uitwerking van nut, noodzaak en doelstellingen is opgenomen in de projectopdracht "Nieuw Wonen door de generaties heen", een bijlage van de herijking van Agenda 2010 over 2003. Dit stuk stond ter kennisname geagendeerd en is dus niet door PS vastgesteld.

Ook de uitwerking van de alternatieven was een aangelegenheid van GS. Zij hebben de criteria voor de selectie van de wijk uitgewerkt en de selectie van de wijk uitgevoerd. PS zijn hierbij niet betrokken geweest en hebben hierover geen besluit genomen.

³⁶ Commissie BEM, 24 november 2003, 2 december 2003.

³⁷ Bestuurlijk interview, 19 september 2006.

2. Informatievoorziening

Ten behoeve van het besluit over de samenstelling van Agenda 2010 hebben PS een korte toelichting ontvangen over acht projecten, die volgens GS thuishoren op Agenda 2010³⁸.

Volgens afspraak hebben PS in 2003 het voorstel voor de jaarlijkse herijking Agenda 2010 ontvangen.³⁹ Hierbij hebben PS ter kennisname de projectopdracht Nieuw Wonen ontvangen.⁴⁰

In tabel B.2 wordt de relevante informatie aan de hand van de vier criteria beoordeeld.

Tabel B.2 Informatievoorziening initiatieffase

Relevante informatie	Aanwezig	Begrijpelijk	Vergelijkbaar	Tijdig
Probleemanalyse	Ja	Ja	n.v.t.	Nee
Doelstellingen	Ja	Ja	n.v.t.	Nee
Alternatieven	Nee	-	-	-
Raakvlakken	Ja	Ja	n.v.t.	Nee
Doorwerking	Nee	-	-	-
Jaarlijkse herijking Agenda 2010 (over 2003)	Ja	Ja	n.v.t.	Ja

Toelichting

De relevante informatie komt met name aan bod in de projectopdracht. De projectopdracht gaat in op de probleemanalyse, doelstellingen en de raakvlakken met verschillende beleidsterreinen. De status van de projectopdracht (een document ter kennisname) is bekend, wat bijdraagt aan de begrijpelijkheid. Bij tijdigheid willen we de volgende opmerking plaatsen. De probleemanalyse, doelstellingen en raakvlakken maken deel uit van de nut en noodzaak discussie. Bij de vaststelling van Agenda 2010 hadden PS geen beschikking over de probleemanalyse en doelstellingen van het project. Deze zijn beknopt verwerkt in de projectopdracht, die bij de herijking 2003 aan PS verzonden is. Hierdoor hebben PS deze informatie niet tijdig ontvangen voor het voeren van de nut en noodzaak discussie over Nieuw Wonen. De bovenstaande informatie is niet beoordeeld op vergelijkbaarheid, omdat de informatie niet is opgenomen in voorgaande documenten.

De informatievoorziening bevat geen alternatieven voor het project. Ook wordt niet aangegeven of sprake is van doorwerking naar andere regelgeving.

GS hebben conform de afspraken jaarlijks een voorstel voor herijking van Agenda 2010 aan PS aangeboden. Voor 2003 is deze herijking tijdig (voor de Voorjaarsnota) in PS behandeld. De herijking is herkenbaar als voorstel voor PS, en de projectopdrachten geven volgens een heldere, beknopte structuur inzicht in onder meer kosten en planning.

³⁸ Commissie BEM, 25 maart 2002; PS, 8 april 2002.

³⁹ Commissie BEM, 3 februari 2003; PS 10 februari 2003.

⁴⁰ Commissie BEM, 3 februari 2003; PS 10 februari 2003.

B.3.2 Uitwerkingsfase

Subfase a: alternatieven

1. Relevante momenten in de besluitvorming

GS hebben reeds in de initiatiefase verschillende alternatieven voor Nieuw Wonen - Ondiep afgewogen en één alternatief geselecteerd. GS hebben geen alternatieven voor Nieuw Wonen - Ondiep aan PS gepresenteerd, waaruit PS een keuze kunnen maken. PS hebben hier ook niet naar gevraagd. PS hebben dus ook geen besluit genomen over keuze van de uitwerking van een alternatief.

In tabel B.3 wordt de besluitvorming in de uitwerkingsfase beoordeeld.

Tabel B.3 Besluitvorming uitwerkingsfase subfase a

Nr.	Aard besluit	Besluit PS?	Toelichting
3	Keuze uitwerking alternatief	Nee, geen informatie aan PS of commissie	Niets ontvangen waarover besluit genomen had kunnen worden.

2. Informatievoorziening

GS hebben PS geen informatie verschaft over alternatieven voor Ondiep en de daarvoor relevante onderzoeken.

In tabel B.4 wordt de informatievoorziening in subfase a van de uitwerkingsfase beoordeeld.

Tabel B.4 Informatievoorziening uitwerkingsfase subfase a

Relevante informatie	Aanwezig	Begrijpelijk	Vergelijkbaar	Tijdig
Afweging alternatieven	Nee	-	-	-
Relevante onderzoeken	Nee	-	-	-

Subfase b: projectplan

1. Relevante momenten in de besluitvorming

Herijking Agenda 2010 over 2004

Bij de herijking van Agenda 2010 over 2004⁴¹ hebben GS op verzoek van PS aanvullende informatie verschaft over de financiën bij Agenda 2010. In het oorspronkelijke voorstel was geen financiële informatie opgenomen. Na verschillende vergaderingen hebben PS op 9 december 2004 ingestemd met het GS voorstel van april 2004.

Stand van zaken en hoofdlijnen ontwerp Levenslustig Ondiep

In de vergadering van de commissie ZCW van 13 juni 2005 vragen GS aan de commissie of:

- de hoofdlijnen van het ontwerp voldoen aan de kaders die de commissie bij de start van het project heeft opgesteld;
- de geschetste vervolprocedure passend is bij de rol die de provincie speelt in het proces zoals verwoord in de projectopdracht. In deze procedure is de rol van PS niet geëxpliciteerd.

⁴¹ Voorstel GS april 2004 voor de commissie BEM van 10 mei 2004.

Commissie ZCW heeft dit commissievoorstel goedgekeurd. De stukken zijn niet in PS behandeld.

Kader voor de inzet van stimuleringsbijdragen Nieuw Wonen

Het kader geeft aan onder welke condities de provincie de stimuleringsbijdrage aan de gemeenten wil geven en welke prestaties de provincie geleverd wil zien door de partijen. Het kader is het uitgangspunt voor de op te stellen prestatieovereenkomst. In dit kader wordt gemeld dat voor Ondiep het bedrag van € 4 miljoen is opgenomen voor de stimuleringsbijdragen. De commissie ZCW heeft op 21 november 2005 een positief commissieadvies gegeven en voorgesteld dat het als sterstuk in PS behandeld kan worden. Op 12 december 2005 hebben PS zonder beraadslaging en zonder hoofdelijke stemming besloten overeenkomstig het voorstel.

Volgend hierop zijn in de commissie ZCW op 20 maart 2006 de volgende stukken ter kennisname geagendeerd. GS geven aan dat deze stukken nodig zijn om de overgang naar de uitvoeringsfase goed te kunnen doorlopen. PS hebben deze stukken niet besproken.

- *Ontwerp Levenslustig Ondiep;*
- *Uitvoeringsprogramma Levenslustig Ondiep van de gemeente Utrecht;*
- *Samenwerkingsovereenkomst Levenslustig Ondiep;*
- *Prestatieovereenkomst Stimuleringsbijdrage Nieuw Wonen Ondiep.*

We hebben vernomen dat op 30 oktober 2006 de borging van het project Nieuw Wonen - Ondiep ter afronding in PS wordt besproken.

In tabel B.5 wordt de besluitvorming in de uitwerkingsfase, subfase b, beoordeeld.

Tabel B.5 Besluitvorming uitwerkingsfase subfase b

Nr.	Aard besluit	Besluit PS?	Toelichting
4	Besluit tot uitvoering projectplan	Nee, ter kennisname PS	Het ontwerp, uitvoeringsprogramma, samenwerkingsovereenkomst en prestatieovereenkomst zijn ter kennisname behandeld in de commissie ZCW. Er is (nog) geen besluit tot uitvoering van het projectplan.

2. Informatievoorziening

GS hebben in de commissie BEM⁴² een voorstel gedaan voor de herijking van Agenda 2010 over 2004. De commissie gaat niet akkoord met dit voorstel en vraagt om meer inzicht in de financiën en financiële risico's per project. GS zeggen dit toe, en versturen een brief met financiële informatie op 18 mei 2004 naar PS. De commissie BEM⁴³ geeft vervolgens aan nog niet tevreden te zijn over de ontvangen informatie, en stuurt het voorstel ter discussie door naar PS. Uiteindelijk besluiten PS op 9 december conform het oorspronkelijke voorstel van GS. Dit voorstel bevat geen informatie over het totaalbudget voor Agenda 2010 van € 76,8 miljoen en de verdeling daarvan over de projecten. Als reactie op de gang van zaken aanvaarden PS motie 02 waarin zij GS verzoeken hen begin januari 2005 per project te informeren over alle relevante inhoudelijke, organisatorische en financiële aspecten. GS voldoen aan dit verzoek door in januari en februari 2005 hierover een presentatie te geven in de commissie BEM. De commissie stemt in met het voorstel de kwartaalrapportages uit te breiden met een financiële en een risicoparagraaf.

⁴² Commissie BEM, 10 mei 2004.

⁴³ Commissie BEM, 14 juni 2004.

GS hebben aangegeven dat voor het project Nieuw Wonen - Ondiep de financiën altijd duidelijk zijn geweest. De vraag om meer financiële informatie gold dan ook meer voor Agenda 2010 als geheel.⁴⁴

PS hebben tijdens de uitwerkingsfase ten behoeve van de besluitvorming het kader voor de inzet van de stimuleringsbijdragen Nieuw Wonen ontvangen.⁴⁵ Daarnaast heeft de commissie ZCW⁴⁶ de stand van zaken en hoofdlijnen ontwerp Levenslustig Ondiep ter bespreking ontvangen.

In het kader van de afspraken voor Agenda 2010 ontvangen PS elk kwartaal een voortgangsrapportage. Deze rapportage wordt soms besproken in de commissie, en soms ter kennisname geagendeerd. In een geval (derde kwartaal 2004) is de rapportage niet in de commissie ZCW geagendeerd. Verder vindt jaarlijks de herijking van Agenda 2010 plaats.⁴⁷

Tenslotte heeft de commissie ZCW⁴⁸ het Ontwerp Levenslustig Ondiep, Uitvoeringsprogramma Levenslustig Ondiep (gemeente Utrecht), samenwerkingsovereenkomst en prestatieovereenkomst ontvangen. Deze stukken zijn ter kennisname geagendeerd.

In tabel B.6 is aangegeven in hoeverre de aangeleverde informatie de vereiste relevante informatie bevat en of deze voldoet aan de vormvereisten.

Tabel B.6 Informatievoorziening uitwerkingsfase subfase b

Relevante informatie	Aanwezig	Begrijpelijk	Vergelijkbaar	Tijdig
Projectplan	Ja	Ja	n.v.t.	n.v.t.
Grenzen afwijkingen	Ja	Ja	n.v.t.	Nee
Partners	Ja	Ja	n.v.t.	Nee
Voortgangsrapportages	Ja	Nee	n.v.t.	Nee
Voorwaarden PPS (o.v.)	n.v.t.	-	-	-
Kwartaalrapportages Agenda 2010	Ja	Deels	Nee	Deels
Jaarlijkse herijking agenda 2010	Ja (2004, 2005)	Deels (2004 niet, 2005 wel)	Nee	Deels (2004 niet, 2005 wel)

Toelichting

Het projectplan voor de uitvoering van het project is in de vorm van het uitvoeringsprogramma van de gemeente Utrecht aanwezig. De oplegnotitie van GS draagt bij aan de begrijpelijkheid.

De prestatieovereenkomst geeft aan dat de provincie van de gemeente Utrecht een tussentijds verantwoordingsverslag ontvangt in januari 2007 en vervolgens jaarlijks tot 1 januari 2010. In dit verslag moeten de verwachte afwijkingen van de inzet van provinciale budgetten en van de prestaties zijn aangegeven. Hierbij wordt echter niet duidelijk vermeld of deze voortgangsverslagen ook naar PS gaan. Daarom is dit als niet begrijpelijk beoordeeld.

⁴⁴ Bestuurlijk interview, 19 september 2006.

⁴⁵ Commissie ZCW, 21 november 2005, PS, 12 december 2005.

⁴⁶ Commissie ZCW, 13 juni 2005.

⁴⁷ Commissie BEM, 21 maart 2005, PS 11 april 2005.

⁴⁸ Commissie ZCW, 20 maart 2006.

Het overzicht van de verbonden partijen en hun verplichtingen is opgenomen in de samenwerkingsovereenkomst. Zowel de prestatieovereenkomst als de samenwerkingsovereenkomst zijn na de ondertekening naar PS verzonden. De tijdigheid van de behandeling komt hiermee in het geding, omdat PS geen mogelijkheid hebben hierop bij te sturen.

De bovenstaande informatie is niet beoordeeld op vergelijkbaarheid, omdat de informatie niet is opgenomen in voorgaande documenten.

De kwartaalrapportages Agenda 2010 zijn aanwezig tot en met het vierde kwartaal 2005. De rapportages verschijnen niet altijd tijdig, dat wil zeggen in het daaropvolgende kwartaal.⁴⁹

De structuur van de rapportages is overzichtelijk. Het doel van de rapportages voor PS is echter niet altijd duidelijk. Er is een overzicht van beslismomenten, maar die hebben niet altijd betrekking op PS. Verder worden PS soms gevraagd om een besluit, maar dat is niet duidelijk zichtbaar gemaakt in de rapportages.

Vanaf 2005 hebben de rapportages dezelfde structuur en informatievoorziening. Dit in tegenstelling tot 2003 en 2004, waar rapportages onderling verschillen vertoonden. Desondanks zijn ze niet vergelijkbaar, omdat ze niet aan de oorspronkelijke planning zijn gerelateerd. PS hebben dit ook opgemerkt.

GS hebben conform de afspraken jaarlijks een voorstel voor herijking van Agenda 2010 over 2004 aan PS aangeboden. Deze herijking leidde tot veel onduidelijkheid over de financiële aspecten van Agenda 2010, zoals de gevolgen van de bezuinigingen op het provinciale structuurfonds. PS hebben pas in december 2004 een besluit genomen over de herijking Agenda 2010 over 2004.

B.3.3 Uitvoeringsfase

De gemeente Utrecht neemt vanaf de uitvoeringsfase de regierol van de provincie Utrecht over. De provincie hoeft hierdoor geen relevante besluiten meer te nemen in deze fase.

B.4 Bevindingen Nieuw Wonen - Ondiep

Afspraken PS en GS

Vooraf hebben PS en GS geen algemene procesafspraken gemaakt omtrent de besluitvorming en informatievoorziening bij grote projecten. Omtrent agenda 2010 hebben PS en GS wel een aantal projectafspraken gemaakt, namelijk de jaarlijkse herijking Agenda 2010 en de kwartaalrapportages Agenda 2010. Er zijn geen specifieke afspraken gemaakt over de betrokkenheid van PS bij het project Nieuw Wonen - Ondiep. Tijdens het uitvoeren van het project hebben PS in de verschillende vergaderingen wel verzoeken gedaan aan GS. Een voorbeeld hiervan is motie 02, waarin PS vragen om inhoudelijke, organisatorische en financiële informatie over de projecten van Agenda 2010, waaronder het project Ondiep. GS voldoen aan deze verzoeken van PS. Vanaf 2007 zal bij de begroting een overzicht worden gemaakt van de voortgang van een aantal grote projecten.

Besluitvorming

Beleidsinhoudelijk zijn PS onvoldoende betrokken bij de besluitvorming, en de voorbereiding daarvan, over het project Nieuw Wonen - Ondiep. In de initiatieffase hebben PS namelijk geen besluit genomen over de nut,

⁴⁹ De Rekenkamer heeft waargenomen dat de eerste kwartaalrapportage 2005 pas in het vierde kwartaal ter kennisname is gebracht.

noodzaak en doelstellingen. Bij de vaststelling van Agenda 2010 zijn in algemene zin nut en noodzaak vastgesteld, maar niet de specifieke kaders voor Nieuw Wonen - Ondiep. De informatie hierover wordt wel verschaft in de vorm van de projectopdracht, maar een besluit blijft achterwege. Tevens ontbreekt een besluit van PS over de uitwerking van de alternatieven. Ook in het begin van de uitwerkingsfase zijn met name GS aan zet. De keuze van het alternatief, de wijk Ondiep, en de kaders hiervoor worden namelijk niet ter besluitvorming voorgelegd aan PS.

Tenslotte hebben PS (nog) geen besluit genomen over de uitvoering van het projectplan. PS hebben wel de kaders voor het ontwerp en de stimuleringsbijdragen vastgesteld, maar het uitvoeringsprogramma, de samenwerkingsovereenkomsten en de prestatieovereenkomst zijn alle ter kennisname geagendeerd in de commissie ZCW. PS zijn er niet toe overgegaan de stukken te bespreken.

Informatievoorziening

We zien dat de relevante informatie, met uitzondering van de alternatieven, vaak wel aanwezig is bij PS, maar dat de informatie niet altijd gebruikt wordt of kan worden om (bij) te sturen. Relevante informatie wordt bijvoorbeeld ter kennisname geagendeerd, of wordt niet tijdig door PS behandeld. Dit is zowel het geval in de initiatieffase als in de uitwerkingsfase. Ook is de informatie niet altijd goed vergelijkbaar. Dit doet zich met name voor bij de kwartaalrapportages, die de voortgang bespreken van kwartaal tot kwartaal en niet ten opzichte van het oorspronkelijke plan.



BIJLAGE C

LIJST VAN GEÏNTERVIEWDE EN GERAADPLEEGDE PERSONEN

Geïnterviewde en geraadpleegde personen provincie Utrecht

- Mevr. M. Attema-Van der Vondervoort, concernadviseur
- Mevr. W. Dalhuisen, secretaris statenwerk
- Mevr. C. Dolman, projectleider Nieuw Wonen - Ondiep
- Dhr. J.H. Ekkers, Gedeputeerde Ruimtelijke Ontwikkeling
- Dhr. R. Jonge Poerink, projectcoördinator Hart van de Heuvelrug
- Mevr. J.G.J. Kamp, Gedeputeerde Zorg en Welzijn
- Dhr. B. Nugteren, Provinciale Statenlid (GroenLinks)
- Dhr. R. Poort, adjunct-statengriffier
- Mevr. A. Raven, Provinciale Statenlid (CDA)
- Dhr. H. van Rooijen, voormalig projectleider Hart van de Heuvelrug
- Dhr. R. Roseval, adviseur planning & control Water en Milieu
- Mevr. C. Schippers, projectleider Hart van de Heuvelrug
- Dhr. H.H. Sietsma, provinciesecretaris

Aanwezigen Ronde tafelbijeenkomst

- Dhr. R. Faasen, projectmanager (Noord-Holland)
- Mevr. I. Homan, projectmanagementbureau (Utrecht)
- Dhr. F. Kas, adjunct-statengriffier (Zuid-Holland)
- Mevr. C. Mullié, concernadviseur (Utrecht)
- Dhr. R. Poort, adjunct-statengriffier (Utrecht)
- Dhr. E. Puts, projectmanager (Noord-Holland)
- Dhr. D. Quarles van Ufford, adviseur Statenzaken (Noord-Holland)
- Dhr. J.C. Spapens, secretaris Stuurgroep Grote Projecten (Zuid-Holland)
- Dhr. R. van der Werff, programmamanager (Flevoland)

- Dhr. L.D. Noordam, bestuurder-directeur (RR)
- Dhr. G. Molenaar, directielid (RR)
- Dhr. D. Tjiam, projectleider (RR)
- Mevr. S. van Hees, onderzoeker (RR)
- Mevr. H. Verlinde, onderzoeker (RR)
- Mevr. J.E. Eggebeen, onderzoeker (RR)



BIJLAGE D

LIJST VAN GERAADPLEEGDE BRONNEN

Algemeen

- Algemene Rekenkamer, *Informatievoorziening grote projecten, 2002.*
- Algemene Rekenkamer, *Handreiking Informatievoorziening grote projecten, 2002.*
- Algemene Rekenkamer, *Risicoreservering HSL-Zuid en Betuweroute, 2003.*
- Provincie Zuid-Holland, Commissie STagnatie Infrastructuur Projecten, *Rapport Willen en Wegen 2005.*
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Regeling Grote Projecten, 22 juni 2006*
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, Tijdelijke Commissie Infrastructuur, *Onderzoek naar infrastructuurprojecten 2004.*
- Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, *Grote Projecten in Nederland; een analyse van het tijdsbeslag van twintig besluitvormingsprocessen.* Werkdocumenten 1994.
- Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, *Besluiten over grote projecten 1994.* Rapporten aan de regering

Hart van de Heuvelrug

Vergaderstukken:

- Commissie BEM d.d. 25 maart 2002, 3 februari 2003, 24 november 2003, 2 december 2003, 10 mei 2004, 14 juni 2004, 15 november 2004, 17 januari 2005, 21 februari 2005, 21 maart 2005.
- Commissie REG d.d. 17 oktober 2002, 18 november 2002, 8 maart 2004, 14 juni 2004, 30 augustus 2004, 4 april 2005, 23 mei 2005, 29 augustus 2005, 28 november 2005, 27 maart 2006.
- Provinciale Staten d.d. 8 april 2002, 10 februari 2003, 24 mei 2004, 6 september 2004, 9 december 2004, 9/16 december 2004, 27 juni 2005, 12 september 2005, 12 december 2005.
- Voorstel Gedeputeerde Staten d.d. april 2004.

Documenten:

- Projectopdracht Hart van de Heuvelrug, d.d. 11 december 2002.
- Gebiedsvisie Hart van de Heuvelrug, d.d. 20 mei 2003.
- Intentieverklaring Hart van de Heuvelrug d.d. 20 mei 2003.
- Raamovereenkomst, d.d. 29 juni 2004.
- Streekplan 2005-2015, d.d. 13 december 2004.
- Clusterovereenkomst Zeist Zorgpilot, d.d. 30 mei 2005.
- Clusterovereenkomst Soest I, d.d. juni 2005.
- Kwartaalrapportages Agenda 2010.

Nieuw Wonen - Ondiep

Vergaderstukken:

- Commissie BEM d.d. 25 maart 2002, 3 februari 2003, 24 november 2003, 2 december 2003, 10 mei 2004, 14 juni 2004, 17 januari 2005, 21 februari 2005, 21 maart 2005.
- Commissie ZCW d.d. 21 november 2005, 13 juni 2005, 20 maart 2006.
- Provinciale Staten d.d. 8 april 2002, 10 februari 2003, 11 april 2005, 12 december 2005.
- Voorstel Gedeputeerde Staten d.d. april 2004.

Documenten:

- Projectopdracht Nieuw Wonen door de generaties heen, d.d. 11 december 2002.
- Samenwerkingsdocument voor levenslustig Ondiep, d.d. 30 juni 2003.
- Projectopzet Nieuw Wonen in Ondiep ofwel Levenslustig Ondiep, d.d. april 2003.
- Inhoudelijk visiedocument project levenslustig Ondiep, d.d. september 2003.
- Stand van zaken en hoofdlijnen ontwerp Levenslustig Ondiep, d.d. 13 juni 2005.
- Kader voor de inzet van stimuleringsbijdragen Nieuw Wonen, d.d. 1 november 2005.
- Ontwerp Levenslustig Ondiep, d.d. december 2005.
- Uitvoeringsprogramma Levenslustig Ondiep van de gemeente Utrecht, d.d. december 2005.
- Samenwerkingsovereenkomst Levenslustig Ondiep, d.d. maart 2006.
- Prestatieovereenkomst Stimuleringsbijdrage Nieuw Wonen Ondiep, d.d. maart 2006.
- Kwartaalrapportages Agenda 2010.