

Doorwerking Grip op grote projecten

Provincie Utrecht

Amsterdam, mei 2010



Voorwoord

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

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

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

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

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

Inhoudsopgave

BESTUURLIJKE NOTA

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

NOTA VAN BEVINDINGEN

4. Onderzoeksverantwoording	19
4.1 Doorwerking van rekenkameronderzoek	19
4.2 Afbakening	20
4.3 Onderzoeksmethode	20
5. Beschrijving van het rapport Grip op grote projecten.....	23
5.1 Aanleiding rapport Grip op grote projecten.....	23
5.2 Samenvatting rapport Grip op grote projecten	23
5.3 Conclusies en aanbevelingen rapport Grip op grote projecten	25
5.4 Reactie GS rapport Grip op grote projecten en nawoord Rekenkamer	26
6. Behandeling van het rapport Grip op grote projecten.....	27
6.1 Behandeling in de commissie	27
6.2 Behandeling in PS	27
7. Doorwerking aanbevelingen.....	29
7.1 Monitoring rekenkamerrapporten	29
7.1.1 Algemeen	29
7.1.2 Grip op grote projecten	29
7.2 Ontwikkelingen	30
7.2.1 Algemeen beeld en oorzaken	30
7.2.2 Procesafspraken.....	31
7.2.3 Besluitvorming	32
7.2.4 Informatievoorziening	32
7.3 Samenvatting aanbevelingen rapport Grip op grote projecten en bevindingen doorwerking	33

8. Provincievergelijking.....	35
8.1 Procedurele doorwerking en monitoring.....	35
8.2 Beleidsmatige doorwerking.....	35
BIJLAGE A Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen	39
BIJLAGE B Lijst van geraadpleegde bronnen.....	40

Bestuurlijke nota





HOOFDSTUK 1

Inleiding

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

1.1 Aanleiding

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

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

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

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

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

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

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

¹ Zie ook, Algemene Rekenkamer, *Handleiding effectmeting*, 2004, p.4.

De centrale onderzoeksvraag luidt:

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

De centrale onderzoeksvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

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

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

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

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

1.3 Leeswijzer

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

HOOFDSTUK 2

Conclusies en aanbevelingen

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

2.1 Conclusies

Beleidsmatige doorwerking van het rapport Grip op grote projecten

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

- procesafspraken
- besluitvorming
- informatievoorziening

In de provincie Utrecht is het projectmatig werken en de rol van PS daarbij, een terugkerend onderwerp. Dit heeft, naast het Rekenkamerrapport, te maken met o.a. de aandacht voor projectmatig werken binnen de organisatie en de leereffecten van andere projecten. In december 2008 is door PS het protocol Strategische Projecten en Programma's vastgesteld. Dit protocol bevat richtlijnen voor het maken van specifieke procedureafspraken per project. Tot nu toe zijn er nog geen procesafspraken volgens het protocol gemaakt, omdat is afgesproken het protocol niet bij lopende projecten toe te passen.

Wat betreft de besluitvorming is uit de interviews gebleken dat de status van aan PS voorgelegde stukken duidelijk is en dat ook duidelijk is waarover PS een besluit moeten nemen. Op basis van het protocol zullen bij nieuwe programma's en projecten vooraf afspraken worden gemaakt over de momenten waarop PS een beslissing moeten nemen. Bij het project Hart van de Heuvelrug worden en zijn PS al meer betrokken bij het voorstadium.

Wat betreft de informatievoorziening is gebleken dat PS regelmatig informatie over projecten ontvangen via de p&c-cyclus en tussentijdse rapportages. Uit de interviews is gebleken dat de informatievoorziening nog verbetering behoeft, bijvoorbeeld wat betreft de informatie over risico's en een vergelijking met het oorspronkelijke plan. Op basis van het protocol zullen bij nieuwe programma's en projecten vooraf afspraken worden gemaakt over de momenten waarop PS geïnformeerd moeten worden.

Antwoord op de centrale onderzoeksvraag en conclusie 1:

De betrokkenheid van PS bij grote projecten is verbeterd gelet op de positieve veranderingen op het gebied van besluitvorming en de totstandkoming van het protocol. Omdat het protocol nog niet is toegepast, zal deze verbetering zich in de praktijk nog moeten bewijzen.

Er is sprake van beleidsmatige doorwerking van het rapport Grip op grote projecten. Doordat nog geen procedureafspraken volgens het protocol Strategische Projecten en Programma's zijn gemaakt, staan PS aan het begin van een proces om beter grip te krijgen op grote projecten.

Behandeling rapport Grip op grote projecten

De Rekenkamer heeft onderzocht hoe het rapport Grip op Grote projecten destijds is behandeld door de commissie en PS. In de provincie Utrecht is het rapport Grip op Grote projecten behandeld in de commissie Bestuur en Middelen (BEM). Het rapport is niet geagendeerd in de PS-vergadering, waardoor PS geen besluit hebben genomen over de aanbevelingen uit het rapport Grip op grote projecten. Tijdens de commissie BEM zijn de aanbevelingen niet systematisch behandeld, maar is ingestemd met het griffievoorstel waarin GS zijn opgedragen om de procedureregelingen van de provincie Zuid-Holland en de Tweede Kamer te analyseren en te komen met een voorstel.

De behandeling van Rekenkamerrapporten zal vanaf oktober 2009 anders plaatsvinden dan voorheen. De commissie BEM is in oktober 2009 akkoord gegaan met de door de griffie opgestelde memo Procedures Randstedelijke Rekenkamer. In die memo is onder andere opgenomen dat Rekenkamerrapporten voortaan altijd voor de PS-vergadering zullen worden geagendeerd en dat PS een besluit over het rapport zullen nemen. Ook is besloten dat de griffie bij elk rapport een statenvoorstel maakt en daaraan een advies van de Utrechtse programmaraadsleden toevoegt.

Conclusie 2:

Er zijn geen duidelijke afspraken gemaakt over alle aanbevelingen uit het rapport Grip op grote projecten, doordat de aanbevelingen in de commissie niet systematisch en in PS helemaal niet zijn behandeld.
Vanaf oktober 2009 worden Rekenkamerrapporten in PS behandeld.

Monitoring Rekenkamerrapporten

De Rekenkamer heeft onderzocht hoe de rapporten van de Rekenkamer in het algemeen, en het rapport Grip op grote projecten in het bijzonder, worden gemonitord. De gemaakte afspraken over de aanbevelingen van de Rekenkamer worden in de provincie Utrecht door de afdeling Staf Directie en control centraal gemonitord. PS krijgen geen gegevens over de opvolging van de aanbevelingen.

Wel is de opdracht van de commissie aan GS op de toezeggingenlijst van de commissie BEM terecht gekomen. In het kader van het rapport Grip op grote projecten worden twee aanbevelingen gemonitord.

Conclusie 3:

PS hebben geen inzicht in de opvolging van de aanbevelingen van de Rekenkamer, doordat de monitoringsinformatie van de ambtelijke organisatie niet aan PS wordt verstrekt.

2.2 Aanbevelingen

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

Aanbeveling 1:

Stel goede en werkbare procedureafspraken vast bij nieuwe projecten op basis van het protocol Strategische Projecten en Programma's. Betrek hierbij de aanbevelingen uit het rapport Grip op grote projecten.

Toelichting:

Op basis van het protocol Strategische Projecten en Programma's zullen voor elk project aparte afspraken worden gemaakt. Het is dan ook van belang om elke keer goede en werkbare afspraken te maken, zodat PS goed grip kunnen houden op de programma's en projecten.

Aanbeveling 2:

Neem na de commissiebehandeling in PS een besluit over alle aanbevelingen uit Rekenkamerrapporten.

Toelichting:

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

Aanbeveling 3:

Zorg ervoor dat u periodiek monitoringsgegevens over de opvolging van de aanbevelingen van de Rekenkamer ontvangt. Stel vast met welke frequentie u deze informatie wilt ontvangen.

Toelichting:

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

HOOFDSTUK 3

Reactie Gedeputeerde Staten en nawoord Rekenkamer

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

3.1 Reactie Gedeputeerde Staten

Met belangstelling hebben wij uw bestuurlijke nota "doorwerking grip op grote projecten" gelezen. Wij danken de Randstedelijke Rekenkamer voor de zorgvuldige manier waarop het rapport tot stand is gekomen aan de hand van interviews en wederhoor.

Graag willen wij gebruik maken van de mogelijkheid van bestuurlijk wederhoor om een reactie te geven op de conclusies en aanbevelingen uit uw nota. Een aantal conclusies en aanbevelingen richten zich op de werkwijze van Provinciale Staten en de wijze waarop Provinciale Staten omgaan met de follow-up op uw conclusies en aanbevelingen. Wij zullen kennis nemen van de behandeling van het definitieve rapport in PS en vanzelfsprekend zorgdragen voor de aanlevering van extra informatie indien de besluitvorming van PS daartoe aanleiding geeft.

Aan de hand van uw conclusies en aanbevelingen volgt onze reactie:

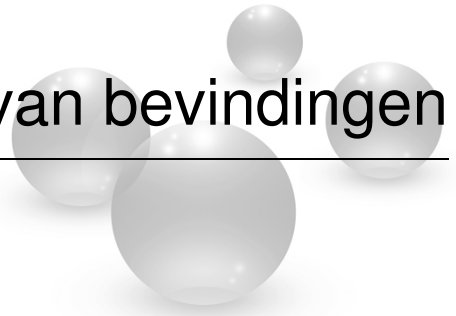
#	Conclusie	Reactie GS
1	De betrokkenheid van PS bij grote projecten is verbeterd gelet op de positieve veranderingen op het gebied van besluitvorming en totstandkoming van het protocol. Omdat het protocol nog niet is toegepast, zal deze verbetering zich in de praktijk nog moeten bewijzen. Er is sprake van beleidsmatige doorwerking van het rapport Grip op grote projecten. Doordat nog geen procedurele afspraken volgens het protocol zijn gemaakt, staan PS aan het begin van een proces om beter grip te krijgen op grote projecten.	Deze conclusie is feitelijk juist. Recent is de door GS het projectplan van de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2025 vastgesteld. Dit is het eerste project dat onder het regime van het protocol Strategische Projecten en Programma's valt.
2	Er zijn geen duidelijke afspraken gemaakt over alle aanbevelingen uit het rapport Grip op grote projecten, doordat de aanbevelingen in de commissie niet systematisch en in PS zijn behandeld. Vanaf oktober 2009 worden Rekenkamerrapporten in PS behandeld.	Deze conclusie richt zich op de verhouding tussen PS en de (rapporten van de-) Randstedelijke Rekenkamer. Wij nemen hier kennis van.
3	PS hebben geen inzicht in de opvolging van de aanbevelingen van de Rekenkamer, doordat de monitoringsinformatie van de ambtelijke organisatie niet aan PS wordt verstrekt.	Deze conclusie is feitelijk juist.

#	Aanbeveling	Reactie GS
1	Stel goede en werkbare procedureafspraken vast bij nieuwe projecten op basis van het protocol Strategische programma's en projecten. Betrek hierbij de aanbevelingen uit het rapport grip op grote projecten.	Het protocol Strategische Projecten en Programma's is onder andere gebaseerd op het rapport (en de daarin opgenomen aanbevelingen) grip op grote projecten.
2	Neem na de commissiebehandeling in PS een besluit over alle aanbevelingen uit Rekenkamerrapporten	Deze aanbeveling heeft betrekking op de agendering van rapporten in PS door de griffie en de afwikkeling van de besluitvorming. Wij nemen kennis van de besluitvorming in PS omtrent deze aanbeveling.
3	Zorg ervoor dat u periodiek monitoringsgegevens over de opvolging van de aanbevelingen van de Rekenkamer ontvangt. Stel vast met welke frequentie u deze informatie wilt ontvangen.	Wij wachten op het besluit van PS. In overweging zou kunnen worden genomen om monitoring van de aanbevelingen van de RR via de P&C cyclus te laten lopen en daarin per aanbeveling de stand van zaken aan te geven.

3.2 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer heeft met belangstelling kennisgenomen van de reactie van Gedeputeerde Staten (GS). Het verheugt de Rekenkamer dat GS de conclusies hoofdzakelijk onderschrijven en de reactie geeft geen aanleiding tot verdere opmerkingen.

Nota van bevindingen





HOOFDSTUK 4

Onderzoeksverantwoording

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

4.1 Doorwerking van rekenkameronderzoek

Doorwerking van rekenkameronderzoek kan worden onderscheiden naar drie categorieën, namelijk²:

- procedurele doorwerking
- beleidsmatige doorwerking
- maatschappelijke doorwerking

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2 Afbakening

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

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

4.3 Onderzoeksmethode

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

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

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

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

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

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

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

ten gestuurd naar de ambtenaren die betrokken zijn of waren bij de destijds onderzochte projecten.¹⁰ Op basis van de interviews en de ingevulde vragenlijsten zijn aanvullende documenten onderzocht. Bijlage B bevat een overzicht van de geraadpleegde documenten.

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

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

¹⁰ Omdat het project Nieuw Wonen-Ondiep, dat destijds is onderzocht door de Rekenkamer, reeds is afgerond, is alleen naar de betrokken ambtenaar van het project Hart van de Heuvelrug een vragenlijst gestuurd.

HOOFDSTUK 5

Beschrijving van het rapport Grip op grote projecten

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

5.1 Aanleiding rapport Grip op grote projecten

De aanleiding voor het onderzoek was de aanhoudende aandacht voor de beheersing van grote projecten door de overheid, bijvoorbeeld de Betuwelijn en de HSL-Zuid. Mede naar aanleiding van het verloop van deze twee projecten, heeft de Tweede Kamer in 2003 een Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI, ook wel commissie Duivesteijn genoemd) ingesteld. Het rapport van de commissie Duivesteijn¹¹ liet zien dat de Tweede Kamer weinig grip had op grote projecten. Zo werd de Tweede Kamer pas laat bij de besluitvorming betrokken en was de informatievoorziening aan de Tweede Kamer niet volledig.

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

5.2 Samenvatting rapport Grip op grote projecten

De Rekenkamer heeft in het rapport onderzocht in hoeverre de vier Randstedelijke provincies algemene procesafspraken maakten over de besluitvorming en informatievoorziening bij grote projecten. Voor twee projecten is nader onderzocht op welke wijze de besluitvorming en de informatievoorziening over de uitvoering waren verlopen in PS. Voor de provincie Utrecht waren dat de projecten Hart van de Heuvelrug en Nieuw Wonen – Ondiep, die beiden deel uitmaken van Agenda 2010.

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

1. Afspraken tussen PS en GS.

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

2. Besluitvorming door PS.

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

¹¹ "Grote projecten uitvergroot", *Kamerstukken II* 2004/05, 29283, nr. 6

Tabel 1 Overzicht besluiten per fase van het project

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

3. Informatievoorziening aan PS

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

Tabel 2 Beoordelingskader informatievoorziening aan PS

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

5.3 Conclusies en aanbevelingen rapport Grip op grote projecten

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

1. *Afspraken tussen PS en GS*

- PS en GS hebben geen algemene procesafspraken gemaakt omtrent besluitvorming en informatievoorziening bij grote projecten. Tevens hebben PS en GS geen specifieke projectafspraken voor de projecten 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.

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

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

Ga bij deze afspraken in op de volgende punten:

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

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

- het beoordelingskader van de Rekenkamer;
- 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.

Aan GS deed de Rekenkamer 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.

5.4 Reactie GS rapport Grip op grote projecten en nawoord Rekenkamer

In de reactie van GS¹² op de conclusies en aanbevelingen, laten GS weten de conclusies over het ontbreken van algemene afspraken en specifieke afspraken, en de conclusies over de besluitvorming als te zwart-wit te ervaren. Volgens GS hebben PS in het voortraject van Agenda 2010 ruimschoots de gelegenheid gekregen om zich goed te informeren over de verschillende onderwerpen om daarmee gedegen keuzes te maken. 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. De keuzes hebben gelijktijdig plaatsgevonden.

GS erkennen dat projecten een eigen karakter hebben en daarom een meer toegesneden procedure behoeven voor de besluitvorming en voortgangsbewaking. Daarom zullen GS samen met PS de procedureregeling grote projecten van Zuid-Holland, de regeling grote projecten van de Tweede Kamer en het beoordelingskader van de Rekenkamer bekijken. Dit om te zien of inderdaad een aparte besluitvormingsprocedure met afspraken over de informatievoorziening moet worden opgezet of dat kan worden volstaan met specifieke projectaanvullingen in de bestaande besluitvormingsprocedure voor beleidsstukken. Daarnaast zullen GS samen met PS bekijken of de voortgangsrapportages verbeterd kunnen worden.

De Rekenkamer benadrukt in haar reactie dat in het onderzoek niet Agenda 2010 is beoordeeld, maar Hart van de Heuvelrug en Nieuw wonen – Ondiep. Daarnaast neemt de Rekenkamer met instemming kennis van het streven naar verbeteringen in de voortgangsrapportages en ziet met belangstelling de bespreking van de procedure-regeling tegemoet.

¹² Deze reactie is integraal opgenomen in het rapport *Grip op grote projecten, provincie Utrecht*, op p. 11.

HOOFDSTUK 6

Behandeling van het rapport Grip op grote projecten

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

6.1 Behandeling in de commissie

Het rapport is op 2 april 2007 besproken in de commissie Bestuur en Middelen (BEM). Ten behoeve van deze bespreking is door de griffie een voorstel op papier gezet.¹³ In dit voorstel concludeert de griffie dat GS voor een deel de visie van de Rekenkamer bestrijden, maar dat GS het wel zinvol achten om te bekijken of een aparte procedureafpraak voor de provincie Utrecht wenselijk is. Daartoe zullen de procedureafspraken zoals die in Zuid-Holland en de Tweede Kamer bestaan, alsmede het beoordelingskader van de Rekenkamer geanalyseerd worden. De griffie stelt de commissie BEM voor om GS op te dragen de genoemde analyse uit te voeren en het resultaat vergezeld van een aanbeveling tot het al dan niet opstellen van een procedureafpraak, dan wel met reeds een uitgewerkte procedureafpraak rondom grote projecten, op 14 mei 2007 en 29 mei 2007 aan respectievelijk de commissie BEM en PS voor te leggen.

De verschillende fracties steunen het voorstel van de griffie. Enkele fracties stellen voor om een keer van gedachten te wisselen over wat grote projecten zijn, zodat ook voor de lopende projecten procedureafspraken kunnen worden gemaakt. De voorzitter stelt vast dat de commissie instemt met het voorstel van de griffie.

6.2 Behandeling in PS

Het rapport is niet geagendeerd en behandeld in PS.

Door de commissie BEM is in oktober 2009 besloten dat rekenkamerrapporten voortaan altijd voor de PS-vergadering zullen worden geagendeerd en dat PS ook een besluit over het rapport zullen nemen.¹⁴ De andere besluiten die door de commissie zijn genomen om de behandeling van rekenkamerrapporten te verbeteren zijn:

- Elk rapport behandelen in de meest geëigende vakcommissie;
- De Rekenkamer de gelegenheid geven om een korte presentatie te geven;
- De griffie maakt bij elk rapport een statenvoorstel en voegt daaraan een advies van de Utrechtse programmaroadsleden toe.

¹³ Provincie Utrecht, Voorstel griffie 2007BEM08, *Rapport Randstedelijke Rekenkamer "Grip op grote projecten-Provincie Utrecht"*.

¹⁴ Op 5 oktober 2009 is in de commissie BEM de door de griffie opgestelde "Memo procedures Randstedelijke Rekenkamer" besproken. Verslag Commissie BEM, 5 oktober 2009.

Bevinding behandeling:

PS hebben geen besluit genomen over de aanbevelingen uit het rapport Grip op grote projecten. De commissie BEM heeft de aanbevelingen niet systematisch behandeld, maar heeft ingestemd met het griffievoorstel, waarin GS is opgedragen om de procedureregelingen van de provincie Zuid-Holland en de Tweede Kamer te analyseren en te komen met een voorstel.

In oktober 2009 heeft de commissie BEM bepaald dat, na bespreking in de vakcommissie, PS voortaan zullen besluiten over de rapporten van de Rekenkamer.

HOOFDSTUK 7

Doorwerking aanbevelingen

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

7.1 Monitoring rekenkamerrapporten

7.1.1 Algemeen

In de provincie Utrecht houdt de afdeling Staf Directie en Control een centraal register bij met alle (overgenomen) aanbevelingen uit audits en rekenkamerrapporten.¹⁵ De afdeling Staf Directie en Control houdt zelf bij welke aanbevelingen door PS en GS zijn overgenomen. De realisatie van de aanbeveling is de verantwoordelijkheid van de afdeling (actiehouder) die op dat vlak verantwoordelijkheid draagt. De afdeling Staf Directie en Control checkt periodiek, door te kijken naar de informatie in de jaarplanning van de afdelingen, of de aanbevelingen zijn geïmplementeerd en tekent dat aan in het register. Het register is input voor die jaarplanningen.

Vanaf het eerste rapport zijn de aanbevelingen van de Rekenkamer op deze manier gemonitord.

7.1.2 Grip op grote projecten

Voor het rapport Grip op grote projecten zijn in het register twee aanbevelingen opgenomen. Namelijk:

1. Verbeter besluitvormingstraject; en
2. Verbeter voortgangsrapportages.

Bij de eerste aanbeveling heeft de betreffende afdeling een uitgebreide actie geformuleerd en aangegeven dat deze nog "in bewerking" is. Op de tweede aanbeveling is niet gereageerd door de desbetreffende afdeling.

In de provincie Utrecht is niet geregeld dat PS de (gemaakte afspraken over de) aanbevelingen van de Rekenkamer monitoren of daarover van GS gegevens ontvangen. Wel is het zo dat bepaalde afspraken die gemaakt zijn tussen PS en GS, op de toezeggingenlijst terecht komen. Bij het rapport Grip op grote projecten is dit ook het geval geweest; de opdracht van de commissie aan GS om de aanbevelingen verder uit te werken en te komen met een voorstel, is op de toezeggingenlijst terecht gekomen.¹⁶

Bevinding monitoring:

De gemaakte afspraken over de aanbevelingen van de Rekenkamer worden in de provincie Utrecht door de afdeling Staf Directie en Control centraal gemonitord. In het kader van het rapport Grip op grote projecten zijn twee aanbevelingen gemonitord. PS krijgen geen overzicht over de opvolging van de aanbevelingen van de Rekenkamer. Wel is de opdracht van de commissie aan GS op de toezeggingenlijst van de commissie BEM terecht gekomen.

¹⁵ Register van de aanbevelingen die uit audits voortvloeien vanaf 1 januari 2008.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld, Planning commissie BEM, versie 11 januari 2008. Behorende bij de vergadering van de commissie BEM op 28 januari 2008.

7.2 Ontwikkelingen

7.2.1 Algemeen beeld en oorzaken

In de provincie Utrecht is het projectmatig werken en de rol van PS daarbij een terugkerend onderwerp. Tijdens de statenvergadering van 23 juni 2008 hebben de PvdA, CDA en VVD een motie ingediend met de titel "Versterking positie Provinciale Staten". De fracties constateren dat de provincie in toenemende mate deelneemt aan bovenprovinciale programma's en projecten. Ook constateren zij dat PS feitelijk een beperkte rol, dan wel geen rol hebben bij de uitvoering en ontwikkeling van deze programma's en projecten. Zij vinden dan ook dat PS vooraf meer moeten gaan sturen bij bovenprovinciale projecten en dat PS bij elk nieuw bovenprovinciaal programma of project GS "op pad zouden moeten sturen" met een mandaat c.q. bandbreedte.¹⁷

De motie is tijdens de PS vergadering aangenomen. Per brief van 6 januari 2009 hebben GS gereageerd op de motie. In die reactie laten GS weten dat door het inmiddels vastgestelde protocol (zie onderstaande alinea) de motie grotendeels is beantwoord. De reactie van GS is ter kennisname geagendeerd geweest in de commissie BEM.¹⁸

In december 2008 is door PS het Protocol Strategische Projecten en Programma's vastgesteld (zie verder paragraaf 7.2.2).¹⁹ In het protocol is aangegeven op welke wijze PS over grote projecten en programma's worden geïnformeerd. Het protocol bevat geen algemene procedureafspraken, maar schrijft voor dat bepaalde afspraken per project moeten worden gemaakt. Ook bevat het protocol bepaalde minimumeisen voor bijvoorbeeld een eventuele eindevaluatie van een project.

In juni 2009 is een lijst met strategische projecten en programma's door PS vastgesteld. Met de commissie BEM is afgesproken dat voor die projecten en programma's het protocol nog niet wordt gehanteerd.²⁰ In de lijst is wel aangegeven in welke fase de verschillende projecten en programma's zich bevinden, welke gemaakte afspraken met de betreffende commissie er liggen en wanneer het volgende rapportagemoment is.

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

- binnen de organisatie is meer aandacht voor projectmatig werken;
- bewustwording van het belang van een open planproces en de meerwaarde die het oplevert als PS op tijd betrokken worden;
- de misstanden van het project Internetportaal en het rapport van Cap Gemini daarover (zie paragraaf 7.2.2.);
- het leereffect van andere projecten waar de informatievoorziening minder goed is verlopen.

Bevinding algemeen beeld en oorzaken:

Het projectmatig werken en de rol van PS daarbij is in de provincie Utrecht een terugkerend onderwerp. In december 2008 hebben PS het protocol Strategische projecten en programma's vastgesteld. Naast het Rekenkamerrapport zijn diverse oorzaken voor de lopende ontwikkelingen genoemd.

¹⁷ Motie versterking positie Provinciale Staten, 23 juni 2008.

¹⁸ Verslag commissie BEM 2 februari 2009. De enige opmerking bij het agendapunt was dat dit soort stukken ter bespreking i.p.v. ter kennisname zouden moeten worden geagendeerd.

¹⁹ Verslag PS-vergadering, 8 december 2008.

²⁰ Verslag PS-vergadering, 8 juni 2009.

7.2.2 Procesafspraken

Op 12 juni 2008 vond een presentatie in de commissie BEM plaats, over de wijze waarop projectmatig werken binnen de organisatie wordt vormgegeven. De aanleiding van deze presentatie was het rapport van Cap Gemini²¹ waarin geconcludeerd werd dat het project Internetportaal binnen de organisatie niet "in control" was. In de bespreking is ook aan het rapport en de aanbevelingen van de Rekenkamer gerefereerd. Vanuit de commissie is geïnformeerd of PS een overzicht kunnen krijgen waarin bij een aantal projecten wordt aangegeven op welke wijze en wanneer wordt gerapporteerd. De gedeputeerde heeft aangegeven dat hij het van belang vindt dat PS optimaal worden geïnformeerd. In een projectstructuur zal met elkaar een protocol moeten worden ontwikkeld, zodat PS op de juiste tijden die informatie krijgen die nodig is voor het statenwerk, aldus de gedeputeerde.²²

Op 24 november 2008 stond het Protocol Strategische Projecten en Programma's, op de agenda van de commissie BEM. GS geven aan dat zij met het protocol invulling geven aan de aanbevelingen uit het rapport Grip op grote projecten. Het doel van het protocol is dat PS haar kaderstellende en controlerende taak voor strategische projecten of programma's naar behoren kunnen uitvoeren.²³ Hiervoor zullen GS periodiek met voorstellen komen waarover PS kunnen beslissen.

Het protocol bevat richtlijnen over de rol van PS bij grote projecten en programma's. Zo is voorgeschreven dat er voor elk strategisch project of programma een project- of programmaplan wordt voorgelegd waarin o.a. het project wordt omschreven en voorstellen worden gedaan over de fasering en de rapportagemomenten. Op basis van het protocol worden per project/ programma procesafspraken gemaakt. Bij de aanleiding van het protocol is een samenvatting van de aanbevelingen uit het rapport Grip op grote projecten opgenomen. De Rekenkamer merkt op, dat deze samenvatting niet volledig overeenkomt met de boodschap en de aanbevelingen uit het rapport Grip op grote projecten.²⁴

Tijdens de commissievergadering van 24 november 2008, geeft de gedeputeerde aan dat waar het om gaat, is dat GS bij alle concernprojecten in de vorm van een startnotitie met een voorstel tot projectaanpak komen en PS op basis daarvan bepalen binnen welke bandbreedte GS kunnen opereren. Voorgesteld wordt dit per project te doen en hiervoor geen algemeen kader met uitgangspunten te scheppen.

Een statenlid wijst erop dat het maatwerk dat door GS wordt voorgesteld, het risico van versnippering met zich meebrengt. Dit ook wat betreft de behoefte aan uniforme rapportage. De gedeputeerde stelt daarop dat per project sprake zal zijn van maatwerk maar dat er tegelijkertijd voor moet worden gewaakt dat versnippering ontstaat. Door PS is op 8 december 2008 het voorstel over het protocol zonder beraadslaging aangenomen.²⁵

In mei 2009 is in de commissie BEM de actualisatie concernprojecten en programma's besproken, waar tijdens de vergadering van juni 2008 om was gevraagd. De bestaande lijst met projecten is geactualiseerd en door GS is aangegeven in welke fase het project zich bevindt, onder welke commissie het project valt, welke afspraken zijn gemaakt, wanneer het eerstvolgende rapportage moment is en hoe het project of programma georganiseerd is. De gedeputeerde geeft tijdens de vergadering aan dat bij nieuwe strategische projecten geheel conform het door PS vastgestelde protocol zal worden gehandeld. De gedeputeerde wijst erop dat de informatievoorziening richting PS over lopende projecten al is vastgelegd. De gedeputeerde is wel bereid om nader te bekijken of de informatievoorziening richting PS van lopende projecten "naar de geest van het protocol kan worden gestroomlijnd".²⁶

²¹ Zie memorandum Internetportaal, besproken in de commissie BEM van 28 januari 2008.

²² Verslag commissie BEM 12 juni 2008.

²³ Statenbrief commissie BEM 2008BEM101, *Protocol Strategische Projecten en Programma's*, 7 oktober 2008, p.2

²⁴ Dit standpunt van de Rekenkamer is via de griffie onder de aandacht van de commissie gebracht, zie e-mail Randstedelijke Rekenkamer d.d. 17 november 2008.

²⁵ Notulen PS 8 december 2008, p. 63.

²⁶ Verslag commissie BEM, 18 mei 2009.

Sinds de vaststelling van het protocol is geen nieuw project gestart waarop het protocol van toepassing is verklaard. Er zijn dan ook nog geen procedureafspraken volgens de richtlijnen van het protocol gemaakt.

Bevinding procesafspraken:

In de provincie Utrecht is een protocol opgesteld dat richtlijnen bevat voor het maken van specifieke procedureafspraken per project. Tot nu toe zijn er nog geen procesafspraken volgens het protocol gemaakt, omdat is afgesproken het protocol niet bij lopende projecten toe te passen.

7.2.3 Besluitvorming

Uit verschillende interviews is gebleken dat de status van de aan PS voorgelegde stukken duidelijk is en dat statenleden meer op de status van stukken zijn gaan letten. Ook is volgens de geïnterviewden duidelijk waarover PS een besluit moeten nemen. In het protocol is opgenomen dat op basis van het voorstel in de projectopdracht en het programma- of projectplan, PS een besluit nemen over de vraag welke richtinggevende besluiten over het betreffende project aan PS moeten worden voorgelegd. De afspraken daarover zullen ook worden verwerkt in de termijnagenda van PS.

Van ambtelijke zijde komt naar voren dat PS steeds meer betrokken worden bij het voorstadium. Zo zijn de laatste clustercontracten in het kader van het project Hart van de Heuvelrug, ter besluitvorming voorgelegd aan PS voordat ondertekend werd.²⁷ Ook zijn PS in een vroeg stadium betrokken bij het ruimtelijk plan voor het project Soesterberg en is eerst een concept-ruimtelijk plan aan PS voorgelegd alvorens het definitieve plan ter besluitvorming voor te leggen.²⁸ Gelet op de motie die in juni 2008 is aangenomen (zie paragraaf 7.2.1), komt deze handelwijze overeen met de wens van PS. PS willen niet dat hun besluit over een onderhandelingsresultaat gaat, omdat er dan feitelijk niets meer te kiezen is.²⁹

Bevinding besluitvorming:

Uit de interviews blijkt dat de status van aan PS voorgelegde stukken duidelijk is en dat ook duidelijk is waarover PS een besluit moeten nemen. Een ontwikkeling bij het project Hart van de Heuvelrug is dat PS meer betrokken zijn en worden bij het voorstadium. Op basis van het protocol zullen bij nieuwe programma's en projecten vooraf afspraken worden gemaakt over de momenten waarop PS een beslissing moeten nemen.

7.2.4 Informatievoorziening

Enkele geïnterviewden hebben aangegeven dat het besef dat PS eerder geïnformeerd moeten worden, zowel bij PS als bij GS gegroeid is. In de p&c-cyclus is een hoofdstuk projecten opgenomen waarin over de lopende projecten wordt gerapporteerd. Vanaf de voorjaarsnota 2009 wordt in de p&c-cyclus gerapporteerd over de lijst strategische projecten en programma's zoals vastgesteld in PS op 8 juni 2009. In de voor- en najaarsnota wordt per project ingegaan op de activiteiten en middelen voor dat betreffende jaar. In de begroting 2010 is een breder beeld per project geschetst en zijn ook de plannen voor de komende jaren opgenomen. Een vergelijking met het oorspronkelijke plan is niet bij alle projecten aanwezig. Daarnaast wordt over verschillende projecten tussentijds gerapporteerd. De rapportagefrequentie verschilt per project. Er zijn geen afspraken gemaakt over hoe de rapportages eruit moeten zien. Enkele geïnterviewden hebben aangegeven dat de informatievoorziening, bijvoorbeeld wat betreft informatie over risico's en de vergelijking met het oorspronkelijke plan, nog voor verbetering vatbaar is.

²⁷ Statenvoorstel, *Hart van de Heuvelrug: vaststellen clusterovereenkomst Zeist III*, 14 april 2009.

²⁸ Statenvoorstel, *Concept Ruimtelijk Plan herinrichting vliegbasis Soesterberg*, 13 mei 2008.

²⁹ *Motie Versterking positie Provinciale Staten* en verslag PS-vergadering 23 juni 2008.

In het protocol is opgenomen dat binnen de reguliere p&c-cyclus over alle strategische projecten en programma's zal worden gerapporteerd. Naast de reguliere rapportage zal in de projectopdracht en het programma- of projectplan een voorstel worden gedaan met betrekking tot de fasering van het project. Hieraan gekoppeld zal een voorstel worden gedaan over de momenten waarop aan PS zal worden gerapporteerd over de voortgang van het project. Eén van de momenten is wanneer er richtinggevend besluiten over het project of programma worden genomen, bijvoorbeeld bij de fase-overgang van een project.

Bevinding informatievoorziening:

PS ontvangen regelmatig informatie over projecten via de p&c-cyclus en tussentijdse rapportages. Uit de interviews is gebleken dat de informatievoorziening nog verbetering behoeft. Op basis van het protocol zullen bij nieuwe programma's en projecten vooraf afspraken worden gemaakt over de momenten waarop PS geïnformeerd moeten worden.

7.3 Samenvatting aanbevelingen rapport Grip op grote projecten en bevindingen doorwerking

In de vorige paragrafen zijn de ontwikkelingen op het gebied van grip op grote projecten weergegeven. De bevindingen zijn in die paragrafen per onderwerp (algemeen, procesafspraken, besluitvorming en informatievoorziening) in een kader opgenomen. In tabel 3 zijn de bevindingen uit dit doorwerkingsonderzoek per aanbeveling uit het rapport Grip op grote projecten opgenomen.³⁰

Tabel 3 Aanbevelingen en bevindingen

Aanbevelingen voor PS Grip op grote projecten	Bevindingen doorwerking
Maak vooraf procesafspraken met GS omtrent besluitvorming en informatievoorziening bij grote projecten. Het heeft hierbij de voorkeur algemene afspraken voor grote projecten te maken. Indien het project hierom vraagt, kunnen aanvullend specifieke projectafspraken gemaakt worden.	PS hebben in december 2008 het Protocol Strategische Projecten en Programma's vastgesteld. Volgens de richtlijnen uit dit protocol zullen per project / programma specifieke afspraken worden gemaakt.
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.	De status van aan PS voorgelegde stukken is duidelijk.
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.	Het protocol wordt niet op lopende projecten toegepast.
Aanbevelingen voor GS Grip op grote projecten	Bevindingen doorwerking
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.	Voor PS is het doorgaans duidelijk waarover een beslissing moet worden genomen.
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.	De informatievoorziening over de projecten loopt via de P&C-cyclus en tussentijdse rapportages. Een vergelijking met het oorspronkelijke plan is niet altijd aanwezig.
Zorg dat de informatie tijdig door PS behandeld kan worden, zodat PS eventueel kunnen (bij)sturen.	Het besef dat PS eerder geïnformeerd moeten worden, is bij PS en GS gegroeid.

³⁰ NB. De bevindingen in de tabel komen niet volledig overeen met de bevindingen in de kaders uit paragraaf 7.2. Wel zijn de bevindingen uit de tabel terug te vinden in de tekst in paragraaf 7.2.

HOOFDSTUK 8

Provincievergelijking

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

8.1 Procedurele doorwerking en monitoring

In de tabel 4 is voor de verschillende provincies opgenomen hoe de behandeling en monitoring van rapporten van de Rekenkamer in het algemeen plaatsvindt, en van het rapport Grip op grote projecten in het bijzonder.

Tabel 4 Provincievergelijking procedurele doorwerking en monitoring

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

8.2 Beleidsmatige doorwerking

In tabel 5 zijn de bevindingen over de ontwikkelingen op het gebied van grip op grote projecten in de verschillende provincies weergegeven.

Tabel 5 Provincievergelijking beleidsmatige doorwerking

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

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



BIJLAGE A

Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen

- De heer J.M. Buiting, statenlid CDA
- De heer H. Langen, senior adviseur middelen, afdeling Staf Directie en Control
- Mevrouw A.M.A. Pennarts-Pouw, statenlid Groen Links
- De heer R. Poort, adjunct statengriffier
- Mevrouw C. Schippers, programmamanager Hart van de Heuvelrug
- Mevrouw Y. Smit, statenlid VVD



BIJLAGE B

Lijst van geraadpleegde bronnen

Documentenlijst algemeen

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

Documentenlijst provincie Utrecht

- *Register van de aanbevelingen die uit audits voortvloeien vanaf 1 januari 2005*.
- Voorstel griffie 2007BEM08, *Rapport Randstedelijke Rekenkamer "Grip op grote projecten-Provincie Utrecht"*, 3 januari 2007.
- Verslag commissie BEM, 2 april 2007.
- *Managementsamenvatting Cap Gemini rapport*, besproken in commissie BEM 28 januari 2008.
- *Memorandum Internetportaal 2008BEM22*, 28 januari 2008. Besproken in de commissie BEM van 28 januari 2008.
- *Planning commissie BEM, versie 11 januari*. Behorende bij de vergadering van de commissie BEM op 28 januari 2008.
- *Motie versterking positie Provinciale Staten*, 23 juni 2008.
- Verslag PS vergadering, 23 juni 2008.
- Verslag commissie BEM, 12 juni 2008.
- Statenbrief commissie BEM 2008BEM101, *Protocol Strategische Projecten en Programma's*, 7 oktober 2008.
- Verslag commissie BEM, 24 november 2008.

- Statenvoorstel PS2008BEM36, *Protocol Strategische Projecten en Programma's*, 1 december 2008.
- Verslag PS-vergadering, 8 december 2008.
- *Najaarsrapportage 2009*.
- Reactie van GS op de motie d.d. 23 juni 2008, *Versterking positie Provinciale Staten*, 6 januari 2009.
- Verslag commissie BEM, 2 februari 2009.
- Statenvoorstel BEM 200949 *Actualisatie concernprojecten en –programma's*, 17 maart 2009.
- Statenvoorstel, *Hart van de Heuvelrug: vaststellen clusterovereenkomst Zeist III*, 14 april 2009.
- Statenvoorstel, *Concept Ruimtelijk Plan herinrichting vliegbasis Soesterberg*, 13 mei 2008.
- Verslag commissie BEM, 18 mei 2009.
- *Actualisering concernprojecten- en programma's*. Commissieadvies commissie BEM, 18 mei 2009.
- Statenvoorstel *Vaststelling Ruimtelijk plan herinrichting vliegbasis Soesterberg*, 21 april 2009.
- Verslag commissie BEM, 18 mei 2009.
- Verslag PS-vergadering, 8 juni 2009.
- *Memo procedures Randstedelijke Rekenkamer, analyse kwaliteitsverbetering rapport Randstedelijke Rekenkamer*, 2009BEM98, 14 september 2009 t.b.v. vergadering 5 oktober 2009.
- Verslag commissie BEM, 5 oktober 2009.
- *Programmabegroting 2010*.

