

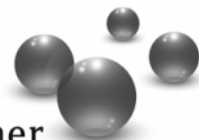
Grip op grote projecten

Provincie Zuid-Holland

Amsterdam, juli 2007

randstedelijke rekenkamer

Flevoland • Noord-Holland • Utrecht • Zuid-Holland





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) 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 procedureregeling grote projecten van de provincie Zuid-Holland, die PS in maart 2006 hebben vastgesteld, de grip van PS op grote projecten kan versterken. De Rekenkamer heeft daarvoor twee projecten nader onderzocht, namelijk de RijnGouwelijn Oost (light rail verbinding tussen Gouda, Alphen aan den Rijn en Leiden) en de N470 (aanleg provinciale weg tussen Delft, Zoetermeer en Rotterdam).

Uit het onderzoek blijkt dat PS van de provincie Zuid-Holland betrokken zijn bij de afronding van een fase van grote projecten. PS nemen echter niet altijd een besluit. De instemming van de verantwoordelijke Statencommissie volstaat soms. In dat geval vullen PS hun kaderstellende en controlerende rol niet optimaal in. De informatievoorziening van GS aan PS is doorgaans tijdig en volledig. De informatie wordt echter niet altijd begrijpelijk gepresenteerd, zodat het voor PS moeilijk is overzicht te houden op de projecten.

De Rekenkamer doet de aanbeveling de procedureregeling grote projecten snel breder te implementeren, onder andere bij de RijnGouweLijn. Verder raadt de Rekenkamer aan alert te blijven op de inhoudelijke consistentie en de volledigheid van de informatievoorziening aan PS bij grote projecten.

De Rekenkamer hoopt met haar rapport en aanbevelingen bij te dragen aan het verder 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 Zuid-Holland. Wij bedanken 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	13
1. Inleiding	15
1.1 Aanleiding	15
1.2 Leeswijzer	16
2. Opzet van het onderzoek	17
2.1 Doelstelling en probleemstelling.....	17
2.2 Afbakening.....	17
2.3 Onderzoek commissie STIP	18
2.4 Gevolgde werkwijze	19
3. Wanneer zijn de besluitvorming over en controle op grote projecten door PS toereikend?	21
3.1 Afspraken tussen PS en GS	21
3.2 Besluitvorming door PS	21
3.3 Informatievoorziening aan PS.....	23
4. Hoe vinden de besluitvorming over en controle op grote projecten door PS plaats?	25
4.1 Afspraken PS en GS	25
4.2 Besluitvorming.....	26
4.3 Informatievoorziening aan PS.....	28
Bijlagen	31
A. RijnGouweLijn Oost	33
A.1 Projectomschrijving	33
A.2 Afspraken tussen PS en GS	34
A.3 Fasering	34
A.3.1 Initiatiefase	34
A.3.2 Uitwerkingsfase	37
A.3.3 Uitvoeringsfase.....	43
A.4 Bevindingen.....	43

B.	Provinciale weg N470	45
B.1	Projectomschrijving	45
B.2	Afspraken tussen PS en GS	46
B.3	Fasering	46
	B.3.1 Initiatiefase	47
	B.3.2 Uitwerkingsfase	48
	B.3.3 Uitvoeringsfase.....	52
B.4	Bevindingen.....	54
C.	Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen	57
D.	Lijst van geraadpleegde bronnen	59



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 Duivesteijn¹ 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.

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

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. 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, relevante onderzoeken
➤ Subfase b: projectplan	Besluit tot uitvoering projectplan	Projectplan, partners, voortgangsrapportages
Uitvoeringsfase	Besluit over wijziging	Wijziging projectplan
	Vaststellen resultaat	Resultaat van het project

Werkwijze

Het beoordelingskader is gebruikt om bij twee grote projecten de besluitvorming door PS en de informatievoorziening aan PS te toetsen. De conclusies van het onderzoek zijn gebaseerd op de bevindingen bij deze twee projecten. In de provincie Zuid-Holland gaat het om de RijnGouwelijn Oost, een light railverbinding van Gouda via Alphen aan den Rijn naar Leiden, en de aanleg van de N470, de provinciale weg tussen Delft, Zoetermeer en Rotterdam.

De provincie Zuid-Holland neemt in dit onderzoek een speciale positie in. Als enige van de vier provincies kent zij een procedureregeling voor grote projecten. Deze regeling, die is afgeleid van eenzelfde regeling van de Tweede Kamer, is in maart 2006 door PS goedgekeurd. Bij het opstellen van het beoordelingskader heeft de Rekenkamer zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de regelingen grote projecten van de Tweede Kamer en de provincie Zuid-Holland, en bij handreikingen en rapporten van de Algemene Rekenkamer.

Doordat beide geselecteerde projecten een veel langere bestaansperiode kennen, wordt een beoordelingskader op basis van een recente maatstaf toegepast op situaties uit het verleden. De Rekenkamer is zich hiervan bewust, maar vindt dit niet bezwaarlijk. Het beoordelingskader bevat namelijk geen echt nieuwe eisen. Het is gebaseerd op al langer bestaande, gangbare modellen voor projecten. Het doel van onze onderzoeken is niet een veroordeling (afrekening) van de provincie, maar een beoordeling van het functioneren en de geleverde prestaties. Dit specifieke onderzoek biedt inzicht aan PS hoe zij hun betrokkenheid bij de hoofdlijn van grote projecten kunnen verstevigen, door uit de vergelijking van het verloop van de twee geselecteerde projecten met het beoordelingskader leermomenten te identificeren. Evaluatie van de twee projecten zelf was niet het primaire doel van het onderzoek.

II. Conclusies

1. Afspraken tussen PS en GS

- In maart 2006 hebben PS de procedureregeling grote projecten vastgesteld. Deze regeling helpt PS om bij grote projecten gestructureerd kaders te stellen en te controleren. Op dit moment is de procedureregeling van toepassing op één groot project (Rijnlandroute). Vóór 2006 bestonden er geen algemeen geldende afspraken tussen GS en PS over de besluitvorming en informatievoorziening rond grote projecten.
- Voor de projecten RijnGouwelijn Oost en N470 zijn geen projectspecifieke afspraken gemaakt. Wel ontvangen PS, zoals afgesproken met GS, sinds 2004 Voortgangsrapportages Infrastructuurprojecten.

2. Besluitvorming door PS

- Bij de afronding van elke (sub)fase van het project is de verantwoordelijke commissie of PS betrokken. Maar PS bekrachtigen dat niet altijd met een besluit. In het laatste geval vullen PS hun kaderstellende en controlerende taak niet optimaal in.

3. Informatievoorziening aan PS

- PS worden meestal tijdig en volledig door GS geïnformeerd bij de besluitvorming of voortgang van grote projecten. De informatie is echter niet altijd begrijpelijk en vergelijkbaar.

Toelichting

RijnGouwelijn Oost

De commissie RVE (later MKE) heeft ingestemd met nut, noodzaak en doelstellingen van een RGL Oost. Ook heeft de commissie ingestemd met de uit te werken alternatieven en de uiteindelijke keuze voor het light rail alternatief. PS zijn niet betrokken geweest bij deze beslismomenten en hebben dus geen besluit genomen. Daardoor zijn geen formele kaders gesteld aan GS.

PS hebben wel een besluit genomen over de benodigde middelen en hebben ingestemd met de eerste Bestuursovereenkomst. Dit zijn echter geen besluiten over de inhoud, de vorm en de ligging van de RGL Oost. Deze inhoudelijke aspecten zullen in het Definitief Ontwerp uitgewerkt worden.

PS worden regelmatig en uitgebreid geïnformeerd. De informatie is over het algemeen goed gestructureerd en bevat een beknopte samenvatting en toelichting. De informatie die PS ontvangen is echter niet altijd inhoudelijk consistent, wat kan leiden tot onduidelijkheid bij PS. Dit heeft de Rekenkamer geconstateerd bij de eerste Bestuursovereenkomst RijnGouwlijn Oost: in de samenvatting en de toelichting worden verschillende bedragen en onzekerheidsmarges genoemd, zonder dat de status van deze bedragen en marges duidelijk is. Het vraagt van PS extra inspanning om overzicht te houden, nu de informatie niet begrijpelijk of volledig beschikbaar is. De hoogte van kosten en risico's was geen onderwerp van onderzoek. De Rekenkamer heeft hierover apart gerapporteerd in het rapport *RijnGouwlijn Oost: Provinciale besluitvorming en bijdragen in de kosten* (18 januari 2007), dat te vinden is op onze website: www.randstedelijke-rekenkamer.nl.

N470

PS hebben besluiten genomen over nut, noodzaak, doelstellingen en uit te werken alternatieven van het project N470. PS hebben vervolgens een keuze gemaakt uit een aantal aan hen gepresenteerde alternatieven. Daarmee hebben PS de kaders voor het project grotendeels vastgelegd. Vervolgens ontbreekt echter een besluit bij het Definitief Ontwerp, waardoor de nieuwe kostenraming, de planning en de inhoud van het project niet worden vastgesteld. Dit bemoeilijkt de controlerende rol van PS, omdat PS de voortgang van het project niet kunnen vergelijken met het Definitief Ontwerp.

De informatievoorziening omtrent de N470 hebben wij gedeeltelijk beoordeeld. Omdat wij overlap met het onderzoek van de PS-commissie STIP hebben willen voorkomen, is informatie uit de eerste fasen van het project niet beoordeeld. De recentere informatie omtrent projectplan en uitvoering is positief beoordeeld door de Rekenkamer. PS ontvangen regelmatig Voortgangsrapportages Infrastructuurprojecten, waarin op begrijpelijke wijze wordt gerapporteerd over de voortgang van planning, financiën en risico's.

III. Aanbevelingen

De Rekenkamer doet aan Provinciale Staten de volgende aanbevelingen:

1. Pas de procedureregeling grote projecten toe op nieuwe projecten, zodat besluitvorming en informatievoorziening van grote projecten volgens eenzelfde structuur verlopen.
2. Overweeg de procedureregeling ook toe te passen op lopende projecten. Een mooi moment om afspraken in te laten gaan is de overgang naar een nieuwe fase in het project.
3. Pas de procedureregeling toe op het project RijnGouwlijn.

De Rekenkamer doet aan Gedeputeerde Staten de volgende aanbevelingen:

4. Wees bij documenten ter besluitvorming alert op inhoudelijke consistentie van vergaderstukken en op volledigheid van informatie, zodat PS goed overzicht kunnen houden.
5. Gebruik de procedureregeling als basis voor de informatievoorziening aan PS. Geef hier per project een specifieke invulling aan, in overleg met PS.

IV. Reactie Gedeputeerde Staten

Bij brief van 15 mei 2007 heeft u ons ter (herhaalde) becommentariëring het concept van de bestuurlijke nota 'Grip op grote projecten' toegestuurd. Onze reactie zal met het rapport aan PS worden aangeboden; wij stellen dit bijzonder op prijs. Achtereenvolgens zullen wij op conclusies en aanbevelingen van uw rapport ingaan.

Conclusie 1: Afspraken tussen PS en GS

U constateert terecht dat PS in maart 2006 een procedureregeling grote projecten hebben vastgesteld en dat daarvóór geen algemeen geldende afspraken tussen GS en PS bestonden over de besluitvorming en informatievoorziening rond grote projecten.

Vervolgens definieert u - leunend op de procedureregeling - zelf anno 2007 de maatstaf: 'in elke fase nemen PS één of twee besluiten' (blz. 21). En aan deze maatstaf toetst u dan in uw onderzoek de procesgang in de afgelopen tien jaar van de projecten RijnGouweLijn Oost en de N470 met terugwerkende kracht.

Deze handelwijze kan in onze ogen niet leiden tot een antwoord op uw vraagstelling of 'de besluitvorming over en de controle op de uitvoering van grote projecten door Provinciale Staten toereikend zijn geweest.' In de aangelegde maatstaf wordt die vraag immers al op voorhand beantwoord.

De discussie over de toereikendheid en dus over de wenselijkheid van een grotere betrokkenheid van PS bij projecten in de toekomst, voeren wij met PS sinds het eindrapport van de Statencommissie Stagnatie Infrastructurele Projecten en tegen de achtergrond van de invoering van het dualisme op provinciaal niveau. De evaluatie van de procedureregeling grote projecten aan de hand van de toepassing ervan op het project Rijnlandroute kan en zal voor deze discussie in onze ogen adequatere informatie verschaffen.

Conclusie 2: Besluitvorming door PS

Uw conclusie dat 'PS niet altijd een besluit nemen bij de afronding van een (sub)fase van een project' is juist maar tevens normatief omdat u in het verlengde daarvan stelt dat 'hierdoor PS hun kaderstellende en controlerende taak niet optimaal invullen.' Het is natuurlijk primair aan de Staten zelf om te bepalen of zij deze conclusie delen. Gelet op de samenhang met het voorgaande willen wij u onze visie echter niet onthouden.

PS kunnen hun kaderstellende rol op de volgende drie manieren invullen:

a. via het budgetrecht

Het gaat hier om besluiten met gevolgen voor de provinciale begroting, welke om die reden door PS genomen moeten worden. Alle besluiten inzake de RGL Oost en de N470 met gevolgen voor de provinciale begroting zijn door PS genomen, en boden de mogelijkheid ons als GS kaderstellend te sturen in de uitvoering van beide projecten. Deze besluiten vallen niet altijd samen met de afronding van een (sub)fase van een project.

b. via wettelijke bevoegdheden

In de kaderstelling door PS voor infrastructuurprojecten spelen het provinciaal verkeers- en vervoersplan als ook het streekplan een cruciale rol omdat het gaat om de sectorale resp. ruimtelijke inpassing van projecten. PS hebben het Mobiliteitsplan Zuid-Holland deel 2 (1996), Streekplan West (1997 en 2003), Streekplan Oost (2003) en het Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan (2004) vastgesteld en daarmee kaderstellende besluiten genomen ten aanzien van de RGL Oost en de N470. Een referentie aan deze belangrijke kaderstellende besluitvorming door PS, met name waar het de RGL betreft, ontbreekt ten onrechte in uw onderzoek.

In het verlengde hiervan is de constatering in uw rapport (op blz. 26 resp. blz. 36) dat over de RGL Oost in de initiatiefase (nut/noodzaak) geen besluit door PS is genomen feitelijk onjuist, omdat het project RGL door opname het Mobiliteitsplan Zuid-Holland deel 2 (1996) van start is gegaan.

c. op eigen initiatief

In het kader van onze actieve informatieplicht hebben de Staten vanaf het begin alle relevante informatie over beide projecten gekregen. Hiermee hebben PS hun controlerende taak adequaat kunnen uitvoeren. Omdat controle bedoeld is als instrument om te kunnen bijsturen, hebben PS op basis van die informatie in principe op elk moment de kans om dat te doen. Hetzij door gebruik te maken van één van de hiervoor genoemde instrumenten, hetzij door het aannemen van een motie.

Samenvattend stellen wij - in afwijking van uw conclusie - dat PS bij beide projecten hun kaderstellende en controlerende taak optimaal hebben kunnen invullen ondanks het gegeven dat niet elke (sub)fase *) met een PS-besluit is afgesloten. De discussie over de evaluatie van de proef met de procedureregeling grote projecten zal in onze ogen antwoord moeten geven op de vraag of in de toekomst aanvullend twee PS-besluiten per projectfase nodig zijn voor een passende invulling van de kaderstellende rol.

**) De Rekenkamer maakt naar onze mening de discussie extra gecompliceerd door een andere fase-indeling van projecten te hanteren dan wij, in navolging van de MIT-systematiek van het rijk, doen.*

Conclusie 3: Informatievoorziening aan PS

Wij delen uw conclusie dat PS 'meestal tijdig en volledig door GS geïnformeerd worden bij de besluitvorming of voortgang van grote projecten' niet. Wij hebben PS altijd tijdig en volledig geïnformeerd. De bevindingen in uw rapport laten geen concrete gevallen zien die uw conclusie ondersteunen.

Voorts concludeert u in het rapport dat de informatie aan de staten niet altijd begrijpelijk en vergelijkbaar is. Al eerder heeft u ambtelijk van de provincie commentaar ontvangen op de bevindingen, die de basis vormen voor deze conclusie. Wij als bestuur kunnen alleen maar benadrukken dat wij alles in het werk stellen om de informatie helder en toegankelijk mogelijk te presenteren. Wij hebben de indruk dat wij daar vrij goed in slagen gelet ook op de lof die wij van PS hebben ontvangen over bijvoorbeeld de Voortgangsrapportages Infrastructuurprojecten. Bij complexere dossiers kunnen Statenleden altijd schriftelijk en mondeling vragen stellen over de inhoud ervan. Wij zorgen in die gevallen altijd voor een tijdige beantwoording.

Aanbevelingen

Met dit laatste hebben wij impliciet onze positieve reactie gegeven op de aanbeveling uit het rapport die vraagt om alertheid op inhoudelijke consistentie van vergaderstukken voor PS. In dit verband willen wij als voorbeeld daarvan wijzen op het initiatief van griffie en ons voor een nieuw format voor de aanbiedingsbrief van GS aan PS. Deze zgn. '5-minuten versie' moet Statenleden in kort bestek de essentiële elementen van een dossier duidelijk maken.

Ten aanzien van de aanbeveling om de procedureregeling als basis voor de informatievoorziening aan PS te gebruiken merken wij het volgende op. Momenteel worden PS over de grote infrastructurele projecten geïnformeerd langs drie met PS afgesproken lijnen: die van het project zelf, die van de planning en control cyclus behorende bij de begroting, en die van de halfjaarlijkse Voortgangsrapportage. Daarmee is de informatiedichtheid richting de Staten vrij hoog. Het overgaan op (nog) een systeem van rapporteren raakt deze lijnen en daarmee onze afspraken met Staten. Het is derhalve niet aan ons om daarover te beslissen. Bovendien lijkt het ons beter ook hier de evaluatie van de procedureregeling grote projecten af te wachten.

V. Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer heeft kennisgenomen van de reactie van het College van Gedeputeerde Staten en wil graag op enkele punten reageren. Wij volgen daarbij de structuur van de reactie van GS.

Afspraken tussen PS en GS

GS merken op dat de Rekenkamer de procesgang bij de onderzochte projecten met terugwerkende kracht toetst aan de hand van haar beoordelingskader c.q. de procedureregeling. Deze observatie is correct, waarbij de Rekenkamer opmerkt dat de onderscheiden fasen en besluitvormingsmomenten naar hun inhoud al veel langer als gangbaar en zinvol beschouwd worden. Anders gezegd, met dit beoordelingskader zetten wij geen nieuwe maatstaf neer. De procedureregeling biedt een duidelijke structurering van momenten van besluitvorming door en informatievoorziening aan PS, en mogelijk een bevestiging van de bestaande praktijk.

Besluitvorming door PS

GS stellen in hun reactie dat in het rapport een referentie aan belangrijke kaderstellende besluitvorming door PS, met name waar het de RGL betreft, ten onrechte ontbreekt. De Rekenkamer is het hiermee niet eens. Wij zijn ons, gelet op de kaderstellende besluitvorming door PS in algemene zin, bewust van de door GS genoemde documenten. Een expliciete referentie aan deze plannen ontbreekt in dit rapport, omdat het project RGL in deze documenten slechts in algemene en beknopte termen wordt genoemd. Wij hebben ons gericht op de plannen en besluiten die zich expliciet en in het bijzonder richten op de RGL.

GS zijn verder van mening dat sprake is van een feitelijke onjuistheid waar de Rekenkamer constateert dat in de initiatieffase (nut/noodzaak) door PS geen besluit is genomen. De Rekenkamer deelt die mening niet. Het Mobiliteitsplan Zuid-Holland deel 2 uit 1996 bevat een opsomming (tabel 3.2 'eerste prioriteit; vergt nog nadere studie en/of besluitvorming') van concrete maatregelen en projecten, waaronder de aanduiding 'HOV- (rail)verbinding Alphen-Leiden; doortrekking naar Katwijk en Noordwijk; "vertramming" richting Gouda'. Dit plan is door PS behandeld en vastgesteld, maar bevat alleen een impliciete verwijzing naar de RGL en geen nut/noodzaak discussie. Wij baseren onze conclusie terzake op de behandeling van het Beleidsplan RijnGouwewijn uit 1996 en de Verkenningenstudie RGL Oost uit 1999 in de statencommissie.

Informatievoorziening aan PS

GS stellen PS 'altijd tijdig en volledig' te hebben geïnformeerd en vinden dat de bevindingen van de Rekenkamer geen concrete gevallen laten zien die onze conclusie, dat PS 'meestal tijdig en volledig' zijn geïnformeerd, ondersteunen. In reactie verwijzen wij naar tabel 4.2 (blz. 30), die de bevindingen over de informatievoorziening samenvat. Wat betreft de RGL stellen wij vast dat in de initiatieffase informatie over raakvlakken met en doorwerking op andere beleidsterreinen niet of beperkt aanwezig is in het Beleidsplan en de Verkenningenstudie. Hiermee is bijvoorbeeld onduidelijk gebleven wat de economische effecten van de RGL Oost zijn. Deze informatie zou relevant zijn geweest voor de afweging over nut en noodzaak van de RGL Oost.

Voor de N470 heeft de Rekenkamer de informatievoorziening in de initiatieffase en in subfase a van de uitwerkingsfase niet beoordeeld, dit vanwege het rapport van de PS-commissie STIP. Deze commissie heeft geconstateerd dat PS ten tijde van de besluitvorming rond het Bestuursakkoord niet op de hoogte waren van het grote verschil tussen de ramingen en het taakstellend budget van het Rijk. Wij stellen in aanvulling hierop vast dat in subfase b van de uitwerkingsfase het projectplan (het DO), inclusief de bijgestelde kostenraming, ter kennisname is ontvangen door twee commissies. PS hebben op dat moment geen afspraken gemaakt met GS over de wijze waarop PS geïnformeerd zullen worden over de voortgang van de aanleg van de N470, bijvoorbeeld wanneer planning of kosten van de N470 teveel afwijken van hetgeen is vastgelegd in het projectplan.

Aanbevelingen

De Rekenkamer heeft de indruk dat uit de reactie van GS terughoudendheid spreekt jegens het gebruik van de procedureregeling die PS naar aanleiding van de werkzaamheden van de commissie STIP hebben vastgesteld. De kern van onze boodschap is juist om de procedureregeling vaker toe te passen, zowel op nieuwe als op lopende projecten. Deze regeling van PS voorziet in een systematische ordening van momenten van besluitvorming en informatievoorziening bij onderscheiden projectfasen, en is primair bedoeld om de relatie tussen PS en GS in te richten (en niet de relatie tussen GS en het Rijk, zoals het MIT doet). De toepassing van de regeling hoeft zich niet te beperken tot infrastructurele projecten; ook op andere beleidsterreinen kan deze regeling van nut zijn. Volgens ons is het daarbij niet zo dat deze regeling naast andere lijnen van besluitvorming en informatievoorziening komt te staan. Eerder is het zo dat de bestaande lijnen, in het bijzonder die van het grote project zelf, kunnen worden ingericht rekening houdend met c.q. refererend aan de onderscheiden stappen in de procedureregeling. De Rekenkamer acht het, met op het oog op de kwaliteit van de besluitvorming door PS, van belang dat de besluitvorming gefaseerd plaatsvindt, waarbij expliciet de momenten worden gemarkeerd waarbij PS een besluit nemen.

Het is aan PS om de inzet van haar eigen procedureregeling te bespreken en hierover met GS te overleggen. Met de gepresenteerde bevindingen in dit rapport beoogt de Rekenkamer PS te ondersteunen bij het maken van hun afwegingen.

Verloop wederhoorprocedure

De Rekenkamer wil tenslotte een opmerking van procedurele aard maken. De afronding van dit rapport is aanzienlijk vertraagd door het noodgedwongen herhalen van het ambtelijk en bestuurlijk wederhoor. Wij betreuren dat - in dit geval zelfs bij herhaling – in de bestuurlijke reactie nieuwe opmerkingen van feitelijke aard worden gemaakt. De Rekenkamer onderscheidt een ambtelijk en een bestuurlijk wederhoor. Het ambtelijk wederhoor is gericht op het identificeren en wegnemen van eventuele feitelijke onjuistheden en onvolledigheden. De bestuurlijke reactie kan vervolgens vooral gericht zijn op conclusies en aanbevelingen. De bevindingen zelf zouden bij het bestuurlijk wederhoor niet opnieuw ter discussie mogen staan, door nieuwe ‘feiten’ aan te dragen.



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 laat onder meer zien dat de Tweede Kamer weinig grip heeft op grote infrastructuurprojecten.² De bovenstaande projecten werden op zodanige wijze door het kabinet gepresenteerd dat de Tweede Kamer feitelijk alleen nog maar kon instemmen. De Kamer werd 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 regelmatig (grote) projecten/programma's uit. Voorbeelden hiervan zijn OostvaardersWold (Flevoland), Wieringerrandmeer (Noord-Holland), Hart van de Heuvelrug (Utrecht) en de RijnGouwelijn (Zuid-Holland).

De Programmaraad van de Randstedelijke Rekenkamer, bestaande uit leden van Provinciale Staten 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 ervoor gekozen de algemene werkwijze van PS bij grote projecten te onderzoeken en heeft daarvoor twee projecten per provincie bekeken. Van de Zuid-Hollandse projecten zijn de RijnGouwelijn (RGL) Oost en de N470 geselecteerd. Gedurende het onderzoek is besloten aanvullend onderzoek te doen naar de besluitvorming en de kosten van de RGL Oost. De resultaten hiervan zijn in een apart rapport voorgelegd aan PS (*RijnGouweLijn Oost: Provinciale besluitvorming en bijdragen in de kosten, 18 januari 2007*). Te vinden op www.randstedelijke-rekenkamer.nl).

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 STagnatie Infrastructurele Projecten (STIP) hebben in 2005 geleid tot het instellen van een Task Force Infrastructurele Projecten. De Task Force heeft een procedureregeling grote projecten opgesteld, die PS in maart 2006 hebben vastgesteld.

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

1.2 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de opzet, de onderzoeksvragen, de gevolgde werkwijze van het Rekenkameronderzoek en het onderzoek van de commissie STIP in relatie tot het onderzoek van de Rekenkamer. Hoofdstuk 3 laat het beoordelingskader zien. In hoofdstuk 4 staan de bevindingen van de algemene werkwijze van de provincie Zuid-Holland bij grote projecten, alsmede de gebundelde bevindingen van de twee onderzochte projecten. De waarnemingen en bevindingen per project zijn terug te vinden in bijlage A (RijnGouwelijn Oost) en B (N470).



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 zonedig 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 Onderzoek commissie STIP

PS Zuid-Holland hebben al eerder onderzoek laten doen naar infrastructurele projecten. Eind 2003 gaven PS een speciale commissie opdracht onderzoek te doen naar stagnatie bij infrastructurele projecten in de provincie Zuid-Holland. In het onderstaande kader 1 is het doel, de uitkomst en het gevolg van het onderzoek van de commissie STagnatie Infrastructuur Projecten (STIP) weergegeven. Vervolgens wordt kort toegelicht wat het verschil is tussen het onderzoek van de commissie STIP en het onderzoek van de Rekenkamer naar grote (infrastructurele) projecten.

Kader 1 *Onderzoek STagnatie Infrastructuur Projecten (STIP)*

Het doel van het onderzoek van de commissie STIP was: 'Provinciale Staten middelen te verschaffen om effectief sturing te geven aan de algehele aanpak van en prioriteitenstelling binnen het cluster mobiliteit. Daartoe behoort in meer concrete termen het vergaren van inzicht in de bevorderende en belemmerende factoren voor voorbereiding en uitvoering van infrastructurele projecten.' Om dit te onderzoeken heeft de commissie vier infrastructurele projecten, waaronder de aanleg van de provinciale weg N470, nader bekeken. Het onderzoek richtte zich met name op de oorzaken van vertraging en de succesfactoren in infrastructurele projecten.

De onderzoekscommissie concludeerde in haar rapport 'Willen en Wegen' uit 2005 dat er aanzienlijke vertraging kan optreden bij infrastructurele projecten en dat deze vertraging vooral in de voorfase van de projecten optreedt. Naast een aantal andere factoren dat hierop van invloed is, staan twee factoren centraal. Dit zijn bestuurlijk commitment: de partijen verbinden zich aan het project, respecteren elkaars rollen en spreken elkaar daar op aan. En procesmanagement: hierbij gaat het om projectorganisatie en projectmanagement. Vooral de combinatie van het gebrek aan bestuurlijk commitment en procesmanagement was de oorzaak voor het optreden van stagnatie in infrastructurele projecten.

In het rapport *Willen en Wegen* heeft de commissie aanbevelingen gedaan. In 2005 is een Task Force in het leven geroepen om de aanbevelingen van de commissie STIP verder te concretiseren. Dit heeft in 2006 geresulteerd in een procedureregeling grote projecten.

Bron: Rapport *Willen en Wegen* (2005) van de onderzoekscommissie STIP.

Voor de Rekenkamer heeft het onderzoek van de commissie STIP mede bijgedragen aan de beeldvorming van problemen bij grote (infrastructurele) projecten. Rekenkamer onderschrijft de conclusies en aanbevelingen van de commissie STIP en het belang van een procedureregeling voor grote projecten.

Het verschil met het onderzoek van de commissie STIP en het Rekenkameronderzoek is terug te vinden in de doelstelling van beide onderzoeken. Het onderzoek van de Rekenkamer richt zich niet zozeer op de vertraging van grote projecten, maar op de betrokkenheid van PS bij grote projecten.

2.4 Gevolgde werkwijze

A. Voorbereiding

Ter voorbereiding op dit onderzoek heeft de Rekenkamer de eindrapporten van de commissie Duivesteyn 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 light railverbinding tussen Gouda, Alphen a/d Rijn en Leiden)

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 samen met de griffie bijgedragen aan de aanlevering van relevante documenten.

Op bestuurlijk niveau is voor beide projecten de gedeputeerde Mobiliteit, de heer Huls, geïnterviewd.

Zoals al aangegeven in paragraaf 2.1 is de N470, in opdracht van PS, eerder onderzocht door onderzoekscommissie Stagnatie Infrastructurele Projecten (STIP). De Rekenkamer heeft voor dit onderzoek gebruik gemaakt van de beschrijving van de procesgang rond de N470 in het rapport van STIP (*Willen en Wegen*, 2005).



HOOFDSTUK 3

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

Dit hoofdstuk richt zich 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 ronde-tafelbijeenkomst 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 Zuid-Holland 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. 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 om 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 worden 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?

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 procesafspraken (hierna te noemen: afspraken) tussen PS en GS, besluitvorming en informatievoorziening bij de projecten RijnGouwelijn Oost en N470. De waarnemingen en bevindingen per project zijn terug te vinden in de bijlagen A (RijnGouwelijn Oost) en B (N470).

4.1 Afspraken PS en GS

De provincie Zuid-Holland is de enige Randstadprovincie die reeds heeft besloten de besluitvorming en informatievoorziening rond grote projecten volgens een vaste structuur te laten verlopen. Daartoe is de procedureregeling grote projecten opgesteld, zie kader 2.

Kader 2 *Procedureregeling grote projecten*

Naar aanleiding van het onderzoek STIP (zie paragraaf 2.1) hebben PS in 2005 besloten een Task Force in het leven te roepen die de aanbevelingen uit het rapport ‘*Willen en Wegen*’ nader moest concretiseren. De Task Force heeft de aanbevelingen vertaald naar een procedureregeling grote projecten, naar voorbeeld van de ‘*Regeling Grote Projecten*’⁴ van de Tweede Kamer. De elementen uit deze procedureregeling van Zuid-Holland verschillen niet wezenlijk van de criteria zoals door de Rekenkamer opgenomen in het beoordelingskader (zie hoofdstuk 3).

De procedureregeling is op 29 maart 2006 door PS vastgesteld. In november 2006 hebben PS het project Rijnlandroute als groot project aangewezen. Dit is vooralsnog het enige project waarop de procedureregeling van toepassing is.

Bron: Voordracht ‘*Gewijzigde procedureregeling grote projecten Zuid-Holland*’ maart 2006 en Besluitenlijst PS 29 maart 2006.

⁴ Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Regeling Grote Projecten*, 22 juni 2006.

Onderstaand worden de vragen met betrekking tot afspraken over grote projecten tussen PS en GS van vóór 2006 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?

Vóór de vaststelling van de procedureregeling begin 2006 bestonden er geen algemene afspraken tussen GS en PS over de besluitvorming rond grote projecten. Met betrekking tot de informatievoorziening is sinds 2004 afgesproken dat PS jaarlijks, en sinds augustus 2005 halfjaarlijks, middels Voortgangsrapportages Infrastructuurprojecten geïnformeerd worden over de voortgang van deze projecten.

Voor de specifieke projectafspraken geldt de volgende vraag:

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

Voor de projecten RijnGouwelijn Oost en de N470 hebben PS en GS geen projectspecifieke afspraken gemaakt voor de betrokkenheid van PS.

4.2 Besluitvorming

Bij het beoordelen van de betrokkenheid van PS bij de besluitvorming heeft de Rekenkamer onderzocht of PS bij grote projecten een besluit nemen wanneer zij een besluit behoren te nemen. Bij de projecten RijnGouwelijn Oost (RGL Oost) en N470 hebben wij onderzocht of PS bij de besluitvormingsmomenten die zijn gedefinieerd in het beoordelingskader in hoofdstuk 3, ook daadwerkelijk een besluit hebben genomen. De besluitvormingsprocessen van de RGL Oost en van de N470 zijn respectievelijk in 1995 en in 1984 gestart. Voor de N470 is de uitvoering van het project in 2003 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

			RijnGouwelijn Oost	N470
Projectfase	Nummer	Aard besluit PS	Aanwezigheid besluit	
Initiatiefase	1	Vaststellen nut, noodzaak, doelstellingen	Nee, instemming commissie	Ja, besluit PS
	2	Besluit uitwerking alternatieven	Nee, instemming commissie	Ja, besluit PS
Uitwerkingsfase				
Subfase a: alternatieven	3	Keuze uitwerking alternatief	Nee, instemming commissie	Ja, besluit PS
Subfase b: projectplan	4	Besluit tot uitvoering projectplan	Besluit voorzien in 2007	Nee, ter kennisname commissie
Uitvoeringsfase	5	Besluit over wijziging	n.v.t.	Ja, besluit PS
	6	Vaststellen resultaat	n.v.t.	n.v.t.

De betrokkenheid van PS bij de besluitvorming over de RGL Oost en de N470 in de **initiatiefase** verschilt per project. Bij de besluitvorming rond de RGL Oost wordt de MIT⁵-systematiek gevolgd: GS dienen voor elk beslismoment een verzoek in bij de minister van Verkeer en Waterstaat om het project een volgende (sub)fase in te laten gaan. In de **initiatiefase** heeft de commissie Ruimtelijke Ordening, Verkeer en Vervoer en Economie (RVE, later MKE genoemd) eerst de nut, noodzaak en doelstellingen van de RGL Oost vastgesteld en later ingestemd met de uitwerking van alternatieven. Dit is niet bekrachtigd met een besluit door PS. PS hebben in deze fase voor de N470 wel een besluit genomen over nut, noodzaak en doelstellingen van de aanleg van de weg.

In *subfase a (alternatieven)* van de **uitwerkingsfase** van het project RGL Oost stemt de commissie RVE in met de keuze voor het licht railalternatief. PS hebben dit niet bekrachtigd met een besluit.

Bij de N470 zijn de alternatieven gelijktijdig met nut en noodzaak geanalyseerd. PS hebben vervolgens besloten de oosttak, westtak en zuidtak van de N470 gelijktijdig aan te leggen en hebben zich ook uitgesproken voor de gewenste alternatieven. Onderzoekscommissie STIP heeft al geconstateerd dat PS bij het besluit over het Bestuursakkoord, waarmee het voorkeursalternatief werd vastgelegd, niet op de hoogte waren van het verschil tussen de ramingen bij het Bestuursakkoord en het taakstellend budget van het Rijk.⁶

Het project RGL Oost bevindt zich in *subfase b (projectplan)* van de **uitwerkingsfase**. Het vaststellen van het definitieve projectplan (het Definitief Ontwerp) is nog niet aan de orde. Eerst wordt het referendum over de RGL in Leiden afgewacht, dat in maart 2007 zal plaatsvinden.

Kader 3 Relatie tussen bestuursovereenkomst en Definitief Ontwerp

De provincie is volgens de Rekenkamer door de ondertekening van de bestuursovereenkomst op 7 juli 2005, bindende verplichtingen aangegaan met betrekking tot (de voorbereiding van) de aanleg van de RGL Oost. Deze voorbereidingen zullen verder gestalte krijgen in het Definitief Ontwerp, waarin de exacte ligging, de wijze van aanleg en de planning van de RGL Oost zullen worden opgenomen.

Bron: *RijnGouweLijn Oost: Provinciale besluitvorming en bijdragen in de kosten*. Randstedelijke Rekenkamer, 18 januari 2007

De Rekenkamer merkt op dat het oorspronkelijke uitgangspunt van de provincie, dat gemeenten het grootste deel van de regionale kosten betalen en de provincie de financiële risico's draagt⁷, niet meer is terug te vinden in de huidige kostenverdeling. Het aandeel van de provincie is inmiddels groter dan het aandeel van de gemeenten. Bovendien kan de provincie nog te maken krijgen met onzekerheden en extra kostenposten, zoals blijkt uit het rapport '*RijnGouweLijn Oost: Provinciale besluitvorming en bijdragen in de kosten*'.

In deze fase van het project N470 nemen PS geen besluit over de uitvoering van het projectplan. Het projectplan is ter kennisname verzonden aan de commissies RVE en Personeel, Financiën en Bestuurlijke Zaken (PFBZ, later Bestuur & Middelen genoemd). Dit betekent dat PS geen beslissing over de nieuwe kostenraming en de te volgen werkwijze hebben genomen.

⁵ Het MIT is het programma van het ministerie van V&W van grote binnenlandse infrastructuurprojecten die in planning of in uitvoering zijn. Deze projecten ontvangen een Rijksbijdrage. Elke ontwikkelingsfase kent een beslismoment, waarbij de minister van V&W bepaalt of een project deel kan blijven uitmaken van het MIT en een financiële bijdrage van het Rijk kan verwachten.

⁶ Rapport commissie STIP *Willen en Wegen* (2005).

⁷ Toelichting bij voordracht 'Bestuursovereenkomst RijnGouweLijn Oost', juni 2005 (nr. 5583, pag. 4).

Er is één relevante wijziging aan de orde geweest in de **uitvoeringsfase** van de N470. PS hebben toen besloten tot een scopewijziging: er zal een extra verbindingsweg worden aangelegd.

Uit tabel 4.1 blijkt dat PS bij de N470 op meer momenten besluiten hebben genomen dan bij de RGL Oost. De verklaring daarvan is dat de tracévaststelling van de N470 was gekoppeld aan een partiële herziening van het streekplan, wat een wettelijke bevoegdheid van PS is.⁸

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 staan de bevindingen weergegeven. De bevindingen worden hieronder toegelicht.

In de **initiatiefase** hebben PS het grootste deel van de relevante informatie over de inhoud van het project RGL Oost ontvangen. Alleen de informatie over raakvlakken met en doorwerking op andere beleidsterreinen is beperkt of niet aanwezig. De informatie wordt tijdig en op vergelijkbare wijze aangeboden.

In *subfase a (alternatieven)* van de **uitwerkingsfase** hebben PS alle relevante informatie over de RGL Oost op tijd ontvangen. Deze informatie is echter niet vergelijkbaar. De Nota Voorkeursalternatief bevat wel een beschrijving van de alternatieven, maar geen vergelijking ervan. Dit belemmert een zorgvuldige afweging.

De informatievoorziening over de N470 heeft de Rekenkamer voor de **initiatiefase** en *subfase a* van de **uitwerkingsfase** niet beoordeeld, omdat wij overlap met het onderzoek van de commissie STIP hebben willen voorkomen. De commissie STIP heeft wel opgemerkt dat met betrekking tot de N470 PS in de **uitwerkingsfase** niet op de hoogte waren van het grote verschil tussen de ramingen en het taakstellend budget van het Rijk.

In *subfase b (projectplan)* van de **uitwerkingsfase** is de informatievoorziening gedeeltelijk toereikend. De informatie is zowel bij de RGL Oost als bij de N470 deels aanwezig.

Bij de RGL Oost ontbreekt vooralsnog een projectplan (het Definitief Ontwerp). Deze wordt na het referendum in Leiden (maart 2007) opgesteld. De notitie van GS bij de eerste Bestuursovereenkomst (juni 2005) is tot dusver het belangrijkste document. Deze is echter niet begrijpelijk en niet vergelijkbaar, zie het onderstaande voorbeeld.

⁸ Ambtelijke wederhoor.

Voorbeeld van ontoereikende informatievoorziening RGL Oost

In onderstaande tabel zijn de verschillende bedragen uit de notitie bij de eerste Bestuursovereenkomst weergegeven. De notitie bestaat uit een samenvatting en een toelichting. De bedragen die worden genoemd in de samenvatting en de toelichting verschillen van elkaar, zonder dat duidelijk wordt hoe deze getallen zich tot elkaar verhouden. De bedragen in de samenvatting zijn niet terug te vinden in de toelichting. Daardoor kan verwarring ontstaan, wat ook blijkt uit het verslag van de Statenvergadering van 22 juni 2005.

In de samenvatting wordt uitgegaan van € 271 miljoen aan totale kosten, in de toelichting van € 291 miljoen. Ook wordt in de toelichting het totaalbedrag uit de Nota Voorkeursalternatief van € 251 miljoen vermeld. In de toelichting wordt verder gerekend met marges van -15% tot +30%. Als deze percentages worden toegepast op de totale kosten, blijken deze marges niet te corresponderen met de marges uit de samenvatting.

Kosten RGL Oost op verschillende plaatsen in de notitie bij de eerste Bestuursovereenkomst

Plaats in notitie BO 1:	Totaal	Rijk		Gemeenten		Bijdrage provincie			
	€	€	%	€	%	€	%	min. €	max.€
Pag. 1 : Samenvatting BO 1	271	140	52%	50	18%	81	30%	47	146
Pag. 9 : Toelichting minimumvariant met marges van -15% tot +30%	291	140	48%	50	17%	91	31%	47	178
Pag. 1 : Samenvatting BO1 met marges van -15% tot +30%	271	140	52%	50	18%	81	30%	40	162
Pag. 11: Nota Voorkeursalternatief, 2004, met marges van -15% tot +30%	251	140	56%	50	20%	61	24%	23	136

De bedragen zijn in miljoenen euro's. De bedragen in de gearceerde vakken zijn berekend door de Rekenkamer

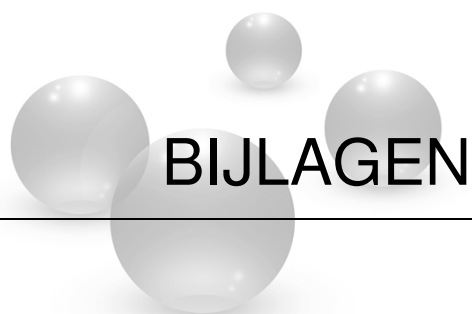
In *subfase b* van de **uitwerkingsfase** heeft de commissie bij de N470 alleen de beschikking over een toelichting op het projectplan (het Definitief Ontwerp).

Het project RGL Oost bevindt zich nog niet in de **uitvoeringsfase**.

Bij de N470 zijn PS tijdens de **uitvoeringsfase** toereikend geïnformeerd toen een wijziging van het projectplan zich voordeed. In de Voortgangsrapportages Infrastructuurprojecten wordt gerapporteerd over de planning, financiën en risico's.

Tabel 4.2 Informatievoorziening aan PS

	Relevante informatie	Aanwezig		Begrijpelijk		Vergelijkbaar		Tijdig	
		RGL Oost	N470	RGL Oost	N470	RGL Oost	N470	RGL Oost	N470
Initiatiefase	<ul style="list-style-type: none"> - Probleemanalyse - Doelstellingen - Alternatieven - Raakvlakken - Doorwerking 	Deels	Niet beoordeeld	Deels	Niet beoordeeld	Ja	Niet beoordeeld	Ja	Niet beoordeeld
Uitwerkingsfase									
Subfase a: alternatieven	<ul style="list-style-type: none"> - Afweging alternatieven - Relevante onderzoeken 	Ja	Niet beoordeeld	Ja	Niet beoordeeld	Nee	Niet beoordeeld	Ja	Niet beoordeeld
Subfase b: projectplan	<ul style="list-style-type: none"> - Projectplan - Grenzen afwijkingen - Partners - Voortgangsrapportage 	Ja, indien van toepassing	Deels	Deels	Ja	Deels	n.v.t.	Ja	Ja
Uitvoeringsfase	<ul style="list-style-type: none"> - Ontwikkeling planning - Ontwikkeling risico's - Eventueel wijziging projectplan 	n.v.t.	Ja	n.v.t.	Deels	n.v.t.	Ja	n.v.t.	Ja



BIJLAGE A

RIJNGOUWELIJN OOST

A.1 Projectomschrijving

De RijnGouwelijn (RGL) is een light railverbinding die van Gouda, via Alphen aan den Rijn, Leiden en Katwijk, naar Noordwijk aan Zee moet gaan lopen. Doel van de RGL is tegemoet te komen aan de sterk gestegen vraag naar personenvervoer in de regio.

In de regio wordt bovengemiddeld gebruik gemaakt van de auto, omdat het openbaar vervoer geen concurrerend alternatief vormt. Dit veroorzaakt problemen op het gebied van bereikbaarheid en leefbaarheid, met name in en rond Leiden. Verbetering van het wegennetwerk is slechts beperkt mogelijk, omdat het Groene Hart zoveel mogelijk in stand moet worden gehouden. Daarom heeft de provincie de oplossing voor de vervoersproblemen gezocht in verbetering van het openbaar vervoer, in de vorm van de RGL.⁹

De besluitvorming over de RGL is gesplitst in een westelijk en een oostelijk deel. De RGL West betreft het stuk tussen het Transferium A44 in Leiden, Katwijk aan Zee en Noordwijk aan Zee. De definitieve invulling van het westelijk tracédeel zal in een later stadium plaatsvinden. De Rekenkamer beperkt zich in dit onderzoek tot het oostelijke gedeelte, omdat hiervan de besluitvorming al verder gevorderd is.

Figuur A.1 Ligging van RijnGouwelijn Oost



Bron: www.rijngouwelijn.nl

De RGL Oost loopt van Gouda tot het Transferium in Leiden. Volgens de planning moet de RGL Oost gereed zijn in 2010. De (betalende) partners in dit project zijn het Rijk, de provincie Zuid-Holland en de aanliggende gemeenten (Leiden, Alphen aan den Rijn, Rijnwoude, Zoeterwoude, Boskoop, Waddinxveen en Gouda).

De kosten van het project RGL Oost bedragen € 291,5 miljoen (prijspeil september 2006). Het Rijk heeft vanuit het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) € 140 miljoen (prijspeil 2004) toegezegd. De betrokken gemeenten betalen samen € 50 miljoen voor de RGL Oost. Door indexatie¹⁰ zijn deze bijdragen gezamenlijk € 200 miljoen. En dus is het bedrag dat de provincie zal betalen geraamd op € 91,5 miljoen.¹¹

⁹ Nota voorkeursalternatief (pag. 14-15), augustus 2003.

¹⁰ Voorstel nr. 5583, juni 2005 (pag. 9).

¹¹ Voorlopig ontwerp RGL Oost, nr. 5733, september 2006.

A.2 Afspraken tussen PS en GS

Algemene afspraken

- In januari 2004 is een motie aangenomen waarin GS worden verzocht een jaarlijkse voortgangsrapportage mobiliteitsprojecten (waaronder de RGL Oost) op te stellen. In juni 2005 is een motie aangenomen, die er toe leidt dat er twee voortgangsrapportages per jaar worden opgesteld.
- In maart 2006 hebben PS de procedureregeling grote projecten vastgesteld. Deze is vooralsnog niet van toepassing op de RGL.

Projectafspraken RGL Oost

PS en GS hebben geen specifieke projectafspraken gemaakt over de informatievoorziening en de besluitvorming omtrent de RGL Oost.

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 initiatiefase, de uitwerkingsfase en de uitvoeringsfase van het project RGL Oost aan bod.

A.3.1 *Initiatiefase*

1. Relevante momenten in de besluitvorming

Beleidsplan RijnGouwelijn

Het project RijnGouwelijn (RGL) is gestart in 1995, als een gezamenlijk initiatief van de provincie Zuid-Holland, de vervoerregio Rijn- en Bollenstreek, de gemeenten in die regio en het vervoerbedrijf ZWN. In 1996 is het beleidsplan RijnGouwelijn gemaakt, dat een probleembeschrijving en een globale uitwerking van een aantal alternatieven bevat. Het gaat om de volgende alternatieven (die bij verschillende scenario's zijn door gerekend):

- Trein + hoogwaardig busnet;
- Trein + sneltram;
- Light rail (regionale sneltram);
- Light rail Plus (met een extra vertakking in Alphen aan den Rijn).

Het Beleidsplan is geagendeerd voor de vergadering van 25 september 1996 van de commissie Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting en voor Verkeer en Vervoer en Economische Aangelegenheden (RVE). De commissie heeft het beleidsplan en het bijbehorende voorstel van GS op 30 oktober 1996 besproken. De commissie heeft het beleidsplan voor kennisgeving aangenomen en besloten tot verdere uitwerking van het project.

RGL in MIT en splitsing in twee tracés

Na aanmelding door de provincie is de RGL opgenomen in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) 1997-2001 (beslismoment 1, zie Kader 4). Het project is op suggestie van de minister van Verkeer en Waterstaat (V&W) gesplitst in een oostelijk deel (Gouda – Leiden) en een westelijk deel (Leiden – Katwijk/Noordwijk), vanwege het verschil in vervoersproblemen. De RGL West blijft in dit onderzoek verder buiten beschouwing.

Kader 4 *Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT)*

Het MIT is een programma van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W). Het MIT, dat jaarlijks onderdeel is van de begroting van het ministerie, geeft een actueel overzicht van de binnenlandse infrastructuurprojecten die in planning of in uitvoering zijn. Ook regionale en lokale infrastructuurprojecten kunnen deel uitmaken van het MIT en aldus in aanmerking komen voor een financiële bijdrage van het ministerie. Voorwaarde is dat de kosten van het project minimaal € 112,5 miljoen (prijsspeil 2006) bedragen.

Het MIT onderscheidt drie ontwikkelingsfasen voor projecten. Elke fase kent één of twee beslismomenten, waarbij de minister van V&W bepaalt of een project onderdeel kan blijven uitmaken van het MIT (zie onderstaande tabel) en een financiële bijdrage van het ministerie kan verwachten.

Fase	Beslismoment
Verkenningfase	1. Intakebesluit
	2. Wel/geen (opdracht) planstudie
Planstudiefase	3. Tracé-/projectbesluit
	4. Uitvoeringsbesluit
Realisatiefase	5. Oplevering

Voor de RGL, een regionaal project, geldt dat de provincie inhoudelijk en financieel verantwoordelijk is.

Bron: *Spelregels MIT 2004*.

Verkenningenstudie RGL Oost

De Verkenningenstudie¹² (januari 1999) beschrijft de vervoersproblemen in de regio. Bij de meest waarschijnlijke mobiliteitsontwikkeling zal de kans op files aanzienlijk toenemen. Het OV vormt onvoldoende een alternatief voor de auto. Bovendien draagt het OV-netwerk niet voldoende bij aan de ruimtelijke en economische ontwikkeling van de regio.

In de studie zijn twee alternatieven uitgewerkt, een light rail verbinding (in drie varianten) en een light train verbinding.¹³ De conclusie is dat een light rail verbinding uit het oogpunt van verbetering van het OV en de leefbaarheid in het gebied het beste scoort, maar ook het duurste is (circa € 186-198 miljoen).¹⁴

Naar aanleiding van deze studie spreken GS op 15 juni 1999 hun voorkeur uit voor een light rail verbinding voor het gehele traject van de RGL, dus inclusief het westelijk deel. Verder dienen zij een verzoek in bij de minister van V&W om de planstudiefase voor de RGL op te mogen starten. Tijdens de planstudie willen ze zowel de light train als de light rail verder laten uitwerken.

De Verkenningenstudie is besproken in de commissie RVE van 25 juni 1999. De commissie stemde in met het voorstel van GS het streven naar de realisering van de RGL Oost te ondersteunen. Verder stemde de commissie in met het voorstel voor de uitwerking van de light train en de light rail in de planstudie.¹⁵

¹² De Verkenningenstudie is opgesteld door de toenmalige projectgroep, bestaande uit: provincie Zuid-Holland, Rijkswaterstaat en de gemeenten vertegenwoordigd in Leidse regio, Rijnstreek en Midden-Holland.

¹³ Light train: een metroachtige trein die geheel over bestaand spoor rijdt. Light rail: een sneltram die deels over bestaand spoor, deels over eigen trambanen rijdt.

¹⁴ Prijsspeil 1999, bedragen zijn omgerekend van guldens.

¹⁵ Agenda en verslag vergadering commissie RVE d.d. 25 juni 1999; voorstel RGL Oost: verkenningennotitie (SCRVE/VV/99.305); conceptbrief GS aan de minister van V&W.

De commissie RVE heeft op 22 december 1999 ook ingestemd met de voorkeur van GS voor een light railverbinding. PS hebben daarover geen besluit meer genomen.

Op 17 januari 2000 ontvingen GS van het ministerie van V&W de opdracht een planstudie voor de RGL te starten.

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, instemming commissie	In de Verkenningenstudie zijn nut, noodzaak en doelstellingen van de RGL Oost beschreven.
2	Uitwerking alternatieven	Nee, instemming commissie	Commissie RVE stemde in met het besluit van GS.

Toelichting

De Verkenningenstudie in het kader van het MIT geeft aan wat nut, noodzaak en doelstellingen van een RGL kunnen zijn. De commissie RVE heeft ingestemd met het voornemen van GS de realisering van de RGL Oost te ondersteunen.

De keuze van GS om twee alternatieven voor de RGL uit te werken, een light train en een light rail, heeft de steun van de commissie RVE. Er heeft geen besluit van PS plaatsgevonden.

De planstudiefase is vergelijkbaar met de uitwerkingsfase die de Rekenkamer hanteert. De overgang naar de planstudiefase door het besluit van de minister van V&W markeert daarom in onze optiek de afsluiting van de initiatieffase.

2. Informatievoorziening

Tijdens de initiatieffase verschijnt in 1996 het Beleidsplan RijnGouwelijn en in 1999 de Verkenningenstudie. Beide documenten zijn naar de commissie Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting, Verkeer en Vervoer en Economische Aangelegenheden gestuurd.

De commissie RVE ontvangt voor de vergadering van december 1999 een informatieve notitie RGL met een eerste aanzet voor het opstellen van een Plan van Aanpak planstudie.

Tabel A.2 Informatievoorziening initiatieffase

Relevante informatie	Aanwezig	Begrijpelijk	Vergelijkbaar	Tijdig
Probleemanalyse	Ja	Ja	n.v.t.	Ja
Doelstellingen	Ja	Ja	n.v.t.	Ja
Alternatieven	Ja	Ja	Ja	Ja
Raakvlakken	Nee	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Doorwerking	Ja	Nee	n.v.t.	Ja

Het Beleidsplan en de Verkenningenstudie bevatten beide een probleemanalyse en de doelstellingen voor de RGL. Verder is bij beide documenten een samenvatting gemaakt en een voorstel voor de commissie RVE bijgevoegd. De Rekenkamer heeft alleen het voorstel voor de commissie bij het Beleidsplan ontvangen.

Uit het voorstel blijkt duidelijk dat het Beleidsplan ter kennisname aan de commissie is aangeboden en dat zij om instemming voor verdere uitwerking wordt gevraagd. De commissie heeft ruim voor de vergadering, en daarmee tijdig, de beide documenten ontvangen.

In de Verkenningenstudie wordt verder een aantal alternatieven gepresenteerd en beknopt aangegeven dat de RGL Oost doorwerking kan hebben op ruimtelijke projecten langs het beoogde tracé. Wat de effecten kunnen zijn, is niet aangegeven.

De alternatieven worden met elkaar vergeleken. In het voorstel aan de commissie staat duidelijk dat GS de commissie vraagt te adviseren over de uitwerking van twee alternatieven in een planstudie.

A.3.2 Uitwerkingsfase

Subfase a: alternatieven

De RGL volgt de projectfasering van het MIT. Het MIT en het beoordelingskader van de Rekenkamer kennen verschillende benamingen voor de projectfasen, maar zijn inhoudelijk goed vergelijkbaar¹⁶. De planstudiefase is net als de uitwerkingsfase gesplitst in twee subfasen, met voor elke subfase een beslismoment. Wij hebben ervoor gekozen bij de beschrijvingen gebruik te maken van de benamingen van het MIT, zodat we aansluiten bij de informatie die bekend is bij de provincie.

1. Relevante momenten in de besluitvorming

Start planstudie

Op 5 juli 2000 hebben GS een notitie over het plan van aanpak voor het eerste deel van de planstudie RGL voorgelegd aan de commissie RVE. In de notitie is de planning van de planstudiefase op hoofdlijnen beschreven. Omdat het project deel uitmaakt van het MIT-programma, worden de spelregels van het MIT gevolgd. Allereerst zal de Stuurgroep RGL¹⁷ de scope (eindbeeld) van het project vaststellen. Vervolgens zal de Stuurgroep een regionaal gedragen voorkeursalternatief opstellen, waarover de minister van V&W een besluit kan nemen. In het tweede deel van de planstudie wordt het voorkeursalternatief uitgewerkt en voorzien van een kostenraming¹⁸. Voorafgaand aan de besluiten van de minister vindt besluitvorming bij de provincie en de deelnemende gemeenten plaats¹⁹.

Notitie Scope RGL

Op 20 december 2000 stemt de commissie RVE in met het voorstel van GS bij de Notitie Scope RGL een RGL als light rail verbinding tussen Gouda, Alphen aan den Rijn, Leiden, Katwijk en Noordwijk aan te leggen en te exploiteren. Het is niet mogelijk een light train verbinding door het centrum van Leiden aan te leggen, daarom valt dit alternatief af. Toch zullen in de planstudie beide alternatieven worden onderzocht.

Verder brengt de commissie definitief een splitsing aan tussen de RGL Oost en de RGL West en stemt zij in met het voorstel een programma van eisen op te stellen voor de RGL.

PS hebben geen besluit genomen over de Notitie Scope RGL.

¹⁶ Vergelijk kader 4 (paragraaf A.3.1) met beoordelingskader (tabel 3.3 in hoofdstuk 3).

¹⁷ De stuurgroep wordt voorgezeten door GS van Zuid-Holland en bestaat verder uit vertegenwoordigers van gemeenten, Rijkswaterstaat Zuid-Holland, de Kamer van Koophandel, Railinfrabeheer en regionale samenwerkingsverbanden.

¹⁸ Dit zijn de MIT-beslismomenten 3 en 4.

¹⁹ Agenda commissie RVE, 5 juli 2000 en Plan van Aanpak 1^o deel planstudie RGL (pag. 12).

Intentieovereenkomst

Op 5 maart 2003 hebben GS en de betrokken gemeenten een Intentieovereenkomst getekend, waarin alle partijen hun bereidheid tonen een financiële bijdrage te leveren aan de totstandkoming van de RGL. Concrete bedragen en verdeelsleutels zijn daarin niet genoemd²⁰. Deze overeenkomst is later, als bijlage bij de Nota Voorkeursalternatief RGL Oost, ter kennisname naar PS gestuurd²¹. PS hebben hierover geen beslissing genomen.

Nota Voorkeursalternatief RGL Oost (planstudie)

Ten behoeve van MIT-beslismoment 3 verschijnt in augustus 2003 de Nota Voorkeursalternatief RGL Oost. De belangrijkste elementen uit de nota zijn:

- De voorkeur ligt bij een light rail verbinding door de binnenstad van Leiden. Deze draagt het meest bij aan de economische ontwikkeling van stations, binnensteden en knooppunten.
- In de uitgevoerde maatschappelijke kosten-batenanalyse blijkt het project een rendement van € 200 miljoen (netto contante waarde) voor de regio te hebben. De invoering van de RGL zorgt ten opzichte van de huidige situatie voor een verbetering op het terrein van milieu, leefbaarheid en veiligheid, mits bij het ontwerp voldoende rekening wordt gehouden met andere verkeersdeelnemers.
- De kostenraming van de RGL Oost bedraagt € 233 miljoen, met een onzekerheidsmarge van 10 tot 30%.²²

De nota is ter kennisname geagendeerd voor de commissie Mobiliteit, Kennis en Economie (MKE, eerder RVE genoemd) van 10 september 2003. De commissie wil na Prinsjesdag 2003 besluiten of zij de nota wil bespreken.²³ De Rekenkamer constateert dat de commissie dit besluit niet meer heeft genomen en dat een bespreking van de nota niet meer heeft plaatsgevonden.

Om het tracé zoals voorgenomen in de Nota Voorkeursalternatief te realiseren, zijn herziening van het streekplan en aanpassing van bestemmingsplannen nodig. Ter voorbereiding hierop heeft de provincie een Ontwerp-ontwikkelingsvisie voor de RGL Oost opgesteld, waarin ontwikkelingsmogelijkheden ten gevolge van de RGL Oost zijn verkend. Deze visie is in december 2003 ter kennisname aangeboden aan de commissie MKE.

Op 30 augustus 2004 stemt de minister van V&W in met het voorstel het voorkeursalternatief uit te werken. Uit het MIT wordt een bijdrage van maximaal € 140 miljoen voor de RGL Oost beschikbaar gesteld. In de voordracht bij de eerste Bestuursovereenkomst (zie subfase b uitwerkingsfase) worden PS hiervan op de hoogte gebracht.²⁴

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, instemming commissie	De commissie RVE heeft ingestemd met de Notitie Scope RGL.

²⁰ Antwoord GS op Statenvragen 3 maart 2003, nr. 1797 (voortgang RGL).

²¹ Bestuursovereenkomst RGL Oost, voordracht 5583 aan PS, juni 2005.

²² Nota Voorkeursalternatief (pag. 5-9), augustus 2003.

²³ Verslag commissie MKE, 10 september 2003.

²⁴ Voordracht Bestuursovereenkomst RijnGouweLijn-Oost, juni 2005.

Toelichting

In de Notitie Scope RGL is de afweging gemaakt voor een light rail verbinding en tegen een light train verbinding. De Notitie is voor advies geagendeerd in de commissie MKE. De commissie heeft ingestemd met het voorstel van GS. PS hebben geen besluit genomen.

2. Informatievoorziening

Motie jaarlijkse voortgangsrapportage mobiliteitsprojecten

Op 21 januari 2004 wordt een motie aangenomen waarin GS worden verzocht een jaarlijkse voortgangsrapportage mobiliteitsprojecten (waaronder de RGL Oost) op te stellen.²⁵ Medio 2005 volgt opnieuw een motie: GS wordt gevraagd met een voorstel te komen waarna de inhoud van de jaarlijkse voortgangsrapportages vastgesteld kan worden door PS. Na een discussie over deze motie in de vergadering van commissie MKE, luidt de conclusie dat er twee voortgangsrapportages per jaar zullen worden opgesteld.²⁶ De commissie MKE heeft sindsdien vier maal een voortgangsrapportage ontvangen.

In deze fase hebben de commissie RVE en/of PS de volgende informatie ontvangen:

- Plan van aanpak 1^e deel planstudie RGL (2000)
- Notitie Scope RGL, voorzien van voorstellen om de RGL op te splitsen in een westelijk en een oostelijk deel en een programma van eisen op te stellen (2000)
- Voorstel voor een light rail proef (2002)
- Nota Voorkeursalternatief (2003)
- Ontwerp-ontwikkelingsvisie voor de RGL Oost (2003)
- Voortgangsrapportages (januari 2004 – oktober 2006)

De Notitie Scope bevat het eindbeeld op hoofdlijnen. Dit is vervolgens uitgewerkt in de Nota Voorkeursalternatief, Deze bestaat uit verschillende onderdelen. In de nota zelf wordt de situatie geanalyseerd en het gewenste toekomstbeeld geschetst. Daarna wordt het voorkeursalternatief, de light rail verbinding, uitgewerkt en onderbouwd. De bijlagen bevatten verschillende deelrapporten, zoals onderzoeken naar de vervoerwaarden en de milieu-effecten. De light train verbinding is niet als alternatief onderzocht.

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	Ja	Ja	Nee	Ja
Relevante onderzoeken	Ja	Ja	Nee	Ja

Toelichting

De Nota Voorkeursalternatief bevat de afweging van de alternatieven. In de bijlagen staan relevante onderzoeken waarop deze afweging is gebaseerd. De belangrijkste resultaten zijn in een korte, overzichtelijke samenvatting gepresenteerd. Het is de commissie duidelijk dat de nota ter kennisname is aangeboden. Daarmee is de nota begrijpelijk. De Rekenkamer constateert dat stukken ook in het algemeen op duidelijke wijze aan PS worden aangeboden.

²⁵ Besluitenlijst PS 21 januari 2004.

²⁶ Aanbiedingsbrief Voortgangsrapportage Infrastructuurprojecten halfjaar 2006.

Een vergelijking tussen beide alternatieven is niet in de Nota of in de bijlagen opgenomen. De commissie heeft de mogelijkheid gehad de Nota te bespreken voordat vervolgacties zijn ondernomen. De Nota wordt daarom als tijdig beoordeeld.

Subfase b: projectplan

1. Relevante momenten in de besluitvorming

Eerste bestuursovereenkomst

Op 22 juni 2005 stemmen PS in met de bestuursovereenkomst voor de RGL Oost die GS gesloten hebben met de betrokken gemeenten. Er zijn aanvullende bestuursovereenkomsten opgesteld met individuele gemeenten. PS hebben via een amendement GS opgedragen de risico's van € 65 miljoen in belangrijke mate terug te brengen. De eerste bestuursovereenkomst en de aanvullende overeenkomsten zijn ondertekend op 7 juli 2005.

De bestuursovereenkomst regelt de verdeling van de kosten van de aanleg van de RGL Oost. De kosten worden geraamd op € 271 miljoen, met een marge van minus € 34 miljoen tot plus € 65 miljoen. Het rijk betaalt € 140 miljoen en € 50 miljoen komt voor rekening van de gemeenten. De provincie draagt € 81 miljoen bij en is verantwoordelijk voor de marge c.q. het risico. De provinciale bijdrage kan dus tussen € 47 miljoen en € 146 miljoen liggen. In de bestuursovereenkomst is verder aangegeven dat de exploitatie van de RGL Oost kostenneutraal zal zijn.

Tweede bestuursovereenkomst (Leiden)

Op 1 februari 2006 hebben PS "besloten kennis te nemen" van de tweede bestuursovereenkomst met Leiden. De Rekenkamer merkt op dat PS dus niet hebben ingestemd met deze bestuursovereenkomst. Doel van deze overeenkomst is het vastleggen van nadere afspraken met de gemeente over de afbakening, aanleg en exploitatie van het Leidse tracégedeelte. Verder wordt de raming van het risico teruggebracht van € 65 miljoen naar € 62 miljoen. PS hebben via een nieuw amendement GS opgedragen dit risicobedrag nog aanmerkelijk verder te reduceren.

Derde en vierde bestuursovereenkomst (Gouda, Zoeterwoude)

PS hebben in de vergadering van 28 juni 2006 "besloten kennis te nemen" van de derde en vierde bestuursovereenkomst met Gouda respectievelijk Zoeterwoude. Rekenkamer merkt op dat PS dus niet hebben ingestemd met deze bestuursovereenkomsten. De extra kosten voor de aanpassing van het tracé, zijnde € 2,9 miljoen, worden gefinancierd door de provincie.

Op de Elfenbaan, een locatie in de gemeente Zoeterwoude, wordt een onderhoudswerkplaats gecreëerd. Dit vereist een partiële herziening van het streekplan, omdat het een natuurgebied is. PS stemmen tegelijkertijd in met de startnota van de herziening, en met het voorstel het verlies aan natuurgebied elders te compenseren. Op 13 december 2006 is de streekplanherziening vastgesteld door PS.

Voorlopig ontwerp RGL Oost

Op 20 september 2006 hebben PS kennis genomen van het Voorlopig Ontwerp RGL Oost. De totale kosten worden geraamd op € 291,5 miljoen, waarvan € 91,5 miljoen voor de provincie. De onzekerheidsmarge bedraagt € 58,3 miljoen. Deze marge is gedaald ten opzichte van februari 2006, toen het risicobedrag nog € 62 miljoen was. GS hebben in het voorstel bij het Voorlopig Ontwerp verder aangegeven dat de gemeente Leiden uiterlijk in maart 2007 een referendum gaat houden over het tracé van de light rail door de binnenstad.

In tabel A.5 wordt de besluitvorming in subfase b van de uitwerkingsfase beoordeeld.

Tabel A.5 Besluitvorming uitwerkingsfase subfase b

Nr.	Aard besluit	Besluit PS?	Toelichting
4	Besluit tot uitvoering projectplan	Besluit voorzien in 2007	Besluitvorming vindt plaats bij het Definitief Ontwerp.

Toelichting

In het rapport 'RijnGouweLijn Oost: Provinciale besluitvorming en bijdragen in de kosten' van 18 januari 2007 heeft de Randstedelijke Rekenkamer de status van de besluitvorming en de kosten en risico's van de RGL Oost onderzocht. De Rekenkamer heeft geconcludeerd dat de provincie door ondertekening van de eerste bestuursovereenkomst bindende verplichtingen is aangegaan met betrekking tot de (voorbereiding van de) aanleg van de RGL Oost, en niet meer vrijblijvend kan afzien van de aanleg. Deze overeenkomst bevat geen ruimte meer voor PS tot een 'go – no go' besluit.

Het besluit van PS in te stemmen met de eerste bestuursovereenkomst is nog geen besluit tot uitvoering van het projectplan, omdat de exacte route van de RGL Oost, de wijze van aanleg en de planning daarin nog niet zijn vastgelegd. Dat vindt plaats bij het Definitief Ontwerp, dat zal worden opgesteld nadat het resultaat van het referendum in Leiden bekend is.

2. Informatievoorziening

Eerste bestuursovereenkomst²⁷

Het voorstel aan PS voor instemming met de bestuursovereenkomst bestaat uit een samenvatting en een toelichting. De Rekenkamer constateert dat de samenvatting en de toelichting voor wat betreft de financiën en de risico's niet met elkaar overeen komen. Daardoor is de informatie niet begrijpelijk. In de samenvatting worden de kosten geraamd op € 271 miljoen, met een marge van minus € 34 miljoen tot plus € 65 miljoen. In de toelichting van de bestuursovereenkomst worden echter andere aannames voor ramingen en risico's gedaan, zonder dat duidelijk wordt gemaakt of deze aannames nog actueel zijn. De kosten en de marges die zijn genoemd in de samenvatting komen in het geheel niet meer terug in de toelichting. Zie tabel A.6.

Tabel A.6 Kosten RGL Oost op verschillende plaatsen in de notitie bij de eerste Bestuursovereenkomst

Plaats in notitie BO 1:	Totaal	Rijk		Gemeenten		Bijdrage provincie			
	€	€	%	€	%	€	%	min. €	max.€
Pag. 1 : Samenvatting BO 1	271	140	52%	50	18%	81	30%	47	146
Pag. 9 : Toelichting minimumvariant met marges van -15% tot +30%	291	140	48%	50	17%	91	31%	47	178
Pag. 1 : Samenvatting BO1 met marges van -15% tot +30%	271	140	52%	50	18%	81	30%	40	162
Pag. 11: Nota Voorkeursalternatief, 2004, met marges van -15% tot +30%	251	140	56%	50	20%	61	24%	23	136

De bedragen zijn in miljoenen euro's. De bedragen in de gearceerde vakken zijn berekend door de Rekenkamer.

²⁷ Voordracht aan PS, juni 2005, nr. 5583.

In de toelichting is sprake van een kostenraming van € 291 miljoen voor de minimumvariant, met marges die variëren van -15% tot + 30%. Zowel het totaalbedrag als de minimale en maximale bijdrage van de provincie wijken af van de bedragen die zijn genoemd in de samenvatting. Als het totaalbedrag in de samenvatting (€ 271 miljoen) wordt gecombineerd met de percentages uit de toelichting, wijken de minimale en de maximale bijdrage wederom af van de bijdragen die in de samenvatting genoemd zijn. Tenslotte wordt in de toelichting ook nog ingegaan op de kosten uit de Nota Voorkeursalternatief (€ 251 miljoen), waaruit weer een andere bijdrage van de provincie volgt.

De ramingen en de marges zijn onderwerp van discussie geweest in de commissie MKE en in PS.²⁸

Naast bovenstaande bevinding over de kosten in de eerste bestuursovereenkomst valt het de Rekenkamer op dat de financiële risico's in de loop van de tijd voor de provincie toenemen. Uit het voorstel bij de eerste bestuursovereenkomst²⁹ blijkt dat de provincie bereid is alle financiële risico's voor de aanleg en exploitatie van de RGL Oost op zich te nemen. Bij het bepalen van de verdeelsleutel was de inzet van de provincie in 2001/2002 daarom dat de gemeenten het merendeel van de regionale kosten voor hun rekening zouden nemen. Na aftrek van de rijksbijdrage (€ 140 miljoen + € 16 miljoen BDU) zouden de gemeenten het resterende bedrag van € 50 miljoen moeten betalen. De bijdragen van het Rijk en de gemeenten zijn inderdaad vastgelegd op € 140 miljoen respectievelijk € 50 miljoen, maar omdat de totale kosten inmiddels hoger zijn geraamd, valt de bijdrage de provincie met € 91,5 miljoen nu hoger uit dan de bijdrage van de gemeenten.

Tabel A.7 Financiële risico RGL Oost op verschillende plaatsen in de notitie bij de eerste Bestuursovereenkomst

Plaats in notitie BO 1:	Totaal	Rijk		Gemeenten		Bijdrage provincie			
	€	€	%	€	%	€	%	min. €	max. €
Pag. 4 : Nota Voorkeursalternatief, 2001/2002	233	140	60%	50	21%	43	18%	8	113
Pag. 1: Samenvatting BO 1	271	140	52%	50	18%	81	30%	47	146
Pag. 9: Toelichting minimumvariant met marges van -15% tot + 30%	291	140	48%	50	17%	91	31%	47	178

De bedragen zijn in miljoenen euro's. De bedragen in grijs zijn berekend door de Rekenkamer.

Overige bestuursovereenkomsten en Voorlopig Ontwerp

PS hebben verder in 2005 en 2006 een tweede, derde en vierde bestuursovereenkomst ontvangen, evenals het Voorlopig Ontwerp van de RGL Oost. Deze stukken bevatten voorstellen voor de ligging en de wijze van aanleg van het tracé, alsmede een indicatie van de kosten en de financiële risico's.

In tabel A.8 wordt de informatievoorziening in subfase b van de uitwerkingsfase beoordeeld.

Tabel A.8 Informatievoorziening uitwerkingsfase subfase b

Relevante informatie	Aanwezig	Begrijpelijk	Vergelijkbaar	Tijdig
Projectplan	n.v.t.	-	-	-
Grenzen afwijkingen	Ja	Nee	Nee	Ja
Partners	Ja	Ja	Ja	Ja
Voortgangsrapportages	Ja	Ja	Ja	Ja

²⁸ Verslagen commissie MKE, 15 juni 2005, en PS, 22 juni 2005.

²⁹ Voordracht aan PS, juni 2005, nr. 5583, pag. 4.

Toelichting

De Rekenkamer beschouwt het Definitief Ontwerp als het projectplan. Dit DO is nog niet aanwezig.

De bestuursovereenkomsten en het Voorlopig Ontwerp bevatten informatie over het maximale financiële risico voor de provincie, met andere woorden wat de grenzen zijn van de afwijking van de kostenramingen. Omdat in de eerste bestuursovereenkomst verschillende totaalbedragen worden vermeld is de provinciale bijdrage aan de kosten niet begrijpelijk en niet vergelijkbaar. PS hebben deze informatie wel tijdig ontvangen, zodat zij deze kunnen gebruiken bij het definitieve besluit over de RGL Oost.

In de eerste bestuursovereenkomst is aangegeven wie de partners zijn in het project RGL Oost, inclusief hun financiële bijdrage. De Rekenkamer merkt op dat het oorspronkelijke uitgangspunt van de provincie, dat gemeenten het grootste deel van de regionale kosten betalen en de provincie de financiële risico's draagt, in de huidige verdeelsleutel van de kosten niet meer is terug te vinden.

De voortgangsrapportages, die sinds augustus 2005 halfjaarlijks verschijnen, bevatten begrijpelijke en vergelijkbare informatie over de ontwikkeling van planning en risico's. Deze informatie wordt tijdig aangeleverd, conform de moties.

A.3.3 Uitvoeringsfase

Het project RGL Oost bevindt zich nog niet in de uitvoeringsfase. Deze gaat in zodra het Definitieve Ontwerp is vastgesteld en de middelen beschikbaar zijn gesteld. Deze besluitvorming is gepland na het referendum in Leiden van maart 2007.

A.4 Bevindingen

Afspraken PS en GS

PS en GS hebben in 2004 afgesproken dat PS middels voortgangsrapportages mobiliteitsprojecten op de hoogte gehouden worden van de ontwikkelingen rond grote infrastructuurprojecten. Omtrent de RijnGouwelijn Oost zijn geen verdere afspraken gemaakt over de besluitvorming en informatievoorziening. Ook in de loop van het project zijn hierover geen afspraken vastgelegd.

In maart 2006 is een procedureregeling grote projecten vastgesteld door PS. In november 2006 is de Rijnlandroute als eerste project aangewezen voor de procedureregeling.

Besluitvorming

De besluitvorming over het westelijk en het oostelijk deel van de RGL is gesplitst. Omdat het project RGL Oost deel uitmaakt van het MIT, volgt het de systematiek van het MIT. Bij elk beslismoment dienen GS een verzoek in bij de minister van V&W om het project een volgende (sub)fase in te laten gaan. Bij het project RGL Oost hebben PS geen besluit genomen over deze verzoeken. GS hebben de commissie MKE (eerder RVE genoemd) wel geïnformeerd, dan wel om instemming gevraagd.

In de initiatiefase steunt de commissie de keuze van GS om twee alternatieven (light train en light rail) uit te werken voor de RGL Oost. Zij heeft zich uitgesproken voor het voorkeursalternatief van GS, de light rail verbinding. PS hebben hierover geen besluit genomen.

In subfase a (alternatieven) van de uitwerkingsfase stemt de commissie in met het voornemen een RGL als light rail verbinding tussen Gouda, Alphen aan den Rijn, Leiden, Katwijk en Noordwijk aan te leggen en te exploiteren. PS zijn niet betrokken bij dit besluit.

Het besluit over de uitvoering van het projectplan wordt genomen bij het Definitieve Ontwerp, waarvan de uitwerking afhankelijk is van het resultaat van het referendum in Leiden, dat in maart 2007 wordt gehouden. In het rapport '*RGL Oost: Provinciale Besluitvorming en bijdragen in de kosten*' heeft de Rekenkamer geconstateerd dat de eerste bestuursovereenkomst van 7 juli 2005 geen ruimte voor PS meer biedt tot een 'go – no go' besluit. De Rekenkamer merkt op dat het oorspronkelijke uitgangspunt van de provincie, dat gemeenten het grootste deel van de regionale kosten betalen en de provincie de financiële risico's draagt, niet meer is terug te vinden in de huidige kostenverdeling. Het aandeel van de provincie is inmiddels groter dan het aandeel van de gemeenten. Bovendien kan de provincie nog te maken krijgen met onzekerheden en extra kostenposten, zoals blijkt uit het rapport '*RijnGouweLijn Oost: Provinciale besluitvorming en bijdragen in de kosten*'.

Informatievoorziening

De commissie RVE heeft in de initiatieffase het Beleidsplan en de Verkenningenstudie ontvangen. Deze documenten bevatten samen de relevante informatie over de probleemanalyse, doelstellingen en mogelijke alternatieven. Deze informatie is begrijpelijk, vergelijkbaar en tijdig in het bezit gekomen van de commissie. Informatie over raakvlakken met en doorwerking op andere beleidsterreinen is niet of beperkt aanwezig in deze documenten.

In subfase a van de uitwerkingsfase is wel alle relevante informatie verstrekt aan PS. Deze informatie is begrijpelijk en op tijd ontvangen, maar is niet vergelijkbaar. Een vergelijking tussen de beide onderzochte alternatieven heeft namelijk vrijwel niet plaatsgevonden.

In subfase b van de uitwerkingsfase is, in afwachting van het projectplan (het DO), alle relevante informatie aanwezig voor PS. De informatie over de grenzen aan afwijkingen is echter niet begrijpelijk en niet vergelijkbaar. In de notitie bij de eerste Bestuursovereenkomst, waarin de financiële verdeelsleutel tussen rijk, provincies en betrokken gemeenten is vastgelegd, zijn namelijk verschillende bedragen voor de totale kosten van de RGL Oost opgenomen. Ook de financiële marges en risico's voor de provincie zijn niet eenduidig. De Rekenkamer merkt daarbij op dat het oorspronkelijke uitgangspunt van de provincie - gemeenten betalen het grootste deel van de regionale kosten, terwijl de provincie de financiële risico's draagt - niet meer is terug te vinden in de huidige verdeling van de kosten.

In het algemeen worden documenten op duidelijke wijze aan PS aangeboden; de stukken zijn meestal voorzien van een korte samenvatting met conclusie en een beknopt voorstel aan PS.

BIJLAGE B

PROVINCIALE WEG N470

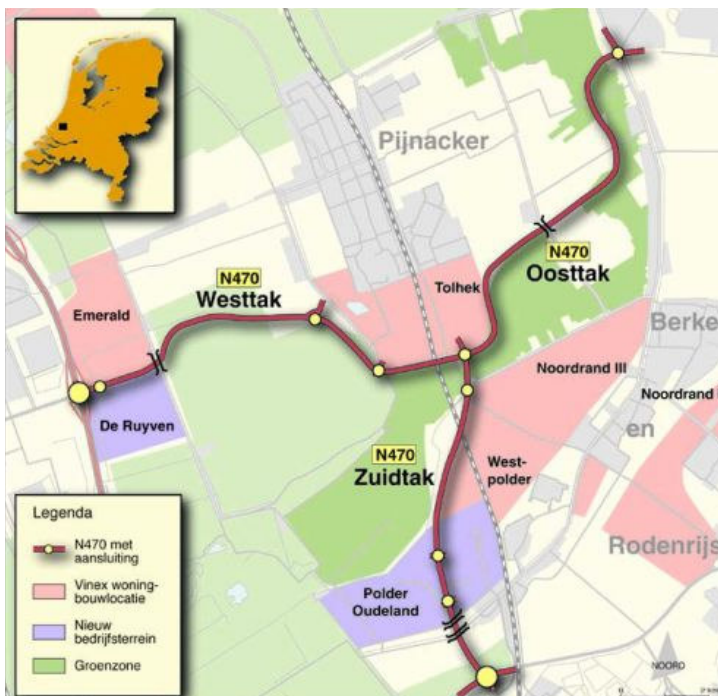
B.1 Projectomschrijving

Vanwege toenemende verkeersdruk wordt sinds de jaren zestig gekeken naar mogelijke wegverbindingen tussen Delft, Zoetermeer en Rotterdam. In de jaren tachtig verslechterde de verkeerssituatie sterk doordat een groot aantal nieuwe woningen en bedrijfsgebouwen werd gebouwd in het gebied. Het onderliggende wegennet werd echter niet aangepast. Begin jaren negentig gaf de bouwopgave in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) een nieuwe impuls aan de plannen voor de aanleg van een nieuwe weg.

De N470 bestaat uit drie delen:

- Oosttak: Zoetermeer – Pijnacker
- Westtak: Pijnacker – Delft (aansluiting op de A13)
- Zuidtak: Pijnacker – Berkel en Rodenrijs – Rotterdam

Figuur B.1 Ligging van de N470



Bron: www.n470.nl

De kosten voor de aanleg van de N470 bedragen ongeveer € 180 miljoen. De provincie betaalt hiervan 25%, ofwel € 45 miljoen. Daarnaast kunnen de betrokken gemeenten extra wensen laten realiseren, mits zij dit zelf financieren. Inclusief deze extra wensen kost de N470 € 210 miljoen.

De provincie werkt in dit project samen met onder andere Rijkswaterstaat, de gemeenten Pijnacker-Nootdorp en Berkel en Rodenrijs, Stadsregio Rotterdam en Stadsgebied Haaglanden.

De realisatie van de N470 is gestart in 2003 en op 13 april 2006 vond de eerste openstelling van een klein deel van de N470 plaats. Verwacht wordt dat begin 2008 de gehele N470 is gerealiseerd.

In het onderstaande kader 4 is het onderzoek van de commissie STIP naar de N470 toegelicht.

Kader 4 *STIP en de N470*

Zoals in paragraaf 2.3 al is aangegeven, was het project N470 ook onderdeel van het onderzoek van de commissie Stagnatie Infrastructuur Projecten (STIP). Het onderzoek naar de N470 door de commissie STIP was gericht op de oorzaken van stagnatie bij infrastructuurprojecten. De algemene bevindingen en conclusies uit het rapport '*Willen en Wegen*' zijn kort toegelicht in hoofdstuk 2.

In deze bijlage heeft de Rekenkamer onderzocht hoe en wanneer PS betrokken zijn bij de besluitvorming van de N470. De Rekenkamer heeft zich geconcentreerd op de besluitvorming en informatievoorziening omtrent de N470. De Rekenkamer heeft dankbaar gebruik gemaakt van het rapport '*Willen en Wegen*' van de commissie STIP uit 2005 en zich bij het beschrijven van de procesgang rondom de N470 voor een belangrijk deel hierop gebaseerd. Wij zijn terughoudend geweest met het opvragen van stukken die in het onderzoek van de commissie STIP zijn bestudeerd. Dat heeft tot gevolg dat de informatievoorziening tot en met subfase a (alternatieven) van de uitwerkingsfase, niet is beoordeeld. Extra informatie die door ons opgevraagd is, heeft met name betrekking op de betrokkenheid van PS.

In maart 2006 hebben PS van Zuid-Holland naar aanleiding van de aanbevelingen uit het rapport '*Willen en Wegen*' de procedureregeling grote projecten vastgesteld. Deze is niet van toepassing (geweest) op de N470.

B.2 Afspraken tussen PS en GS

Algemene afspraken

- In januari 2004 is een motie aangenomen waarin GS worden verzocht een jaarlijkse voortgangsrapportage mobiliteitsprojecten (waaronder de N470) op te stellen. In juni 2005 is een motie aangenomen, die er toe leidt dat er twee voortgangsrapportages per jaar worden opgesteld.
- In maart 2006 stellen PS de procedureregeling grote projecten vast. Deze is vooralsnog niet van toepassing op de N470.

Projectafspraken N470

PS en GS hebben geen specifieke projectafspraken gemaakt over de informatievoorziening en de besluitvorming omtrent de aanleg van de N470.

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, de uitwerkingsfase en de uitvoeringsfase van het project N470 aan bod.

B.3.1 Initiatieffase

1. Relevante momenten in de besluitvorming

Tracéstudie (1987)

De N470 (destijds S53 genoemd) is in 1968 door het Rijk opgenomen in het Secundaire wegenplan. De ontwikkeling van deze weg werd op dat moment echter niet opgepakt. In 1984 vormden de toenemende verkeersproblemen rond met name Pijnacker voor de provincie de aanleiding een tracéstudie te doen. De noodzaak tot en de mogelijkheden voor de aanleg van een nieuwe provinciale weg tussen Delft en Zoetermeer (de oost-westverbinding) werden onderzocht.³⁰ In de Tracéstudie zijn de effecten van vier alternatieven – met in totaal acht varianten – beschreven.³¹ Gesteld wordt dat het tracédeel Zoetermeer-Pijnacker het eerst gerealiseerd zou moeten worden, omdat dit ook een positief effect heeft op de verbindingen Zoetermeer-Rotterdam en Zoetermeer-Delft. In 1987 stemden de commissies Advies en Bijstand, Verkeer en Ruimtelijke Ordening in met een alternatief voor de oosttak van de N470 (tussen Pijnacker en Zoetermeer).³²

Aanvullende tracéstudie en Tracébesluit (1989)

In het voorjaar van 1989 is een aanvullende studie gedaan, waarin de mogelijkheden zijn onderzocht om het tracé door te trekken van Pijnacker naar Delft (westtak) en Rotterdam (zuidtak). Voor beide tracé's werd aangetoond dat de aanleg – in combinatie met de oosttak – gewenst was, omdat de doorstromings- en leefbaarheidsproblematiek anders zou toenemen. Er zijn verschillende alternatieven onderzocht. Op basis van de Aanvullende tracéstudie hebben PS op 14 december 1989 het tracé vastgesteld tussen Zoetermeer en Delft (oost- en westtak), en werd met betrekking tot de zuidtak een principebesluit genomen. Deze besluiten hebben echter nooit een vervolg gekregen. Met name de onzekerheid rond de nieuwbouwlocaties en het ontbreken van financiële middelen waren hier debet aan.³³

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	Ja, besluit PS	De Aanvullende tracéstudie toonde de noodzaak aan van de drie 'takken'.
2	Uitwerking alternatieven	Ja, besluit PS	PS nemen in 1989 een Tracébesluit.

Toelichting

In de Tracéstudie van 1984 is de noodzaak van de oosttak verwoord. In deze studie zijn ook alternatieven bestudeerd. Op basis hiervan stemmen drie Statencommissies in met het voorkeursalternatief van GS voor een verbinding tussen Pijnacker en Zoetermeer. In 1989 blijkt in de Aanvullende tracéstudie dat het nut van de oosttak versterkt wordt, indien ook de west- en zuidtak worden aangelegd. Ook in deze studie zijn, naast het nut en de noodzaak, alternatieven van de wegverbinding onderzocht. Op basis van deze informatie nemen PS het tracébesluit waarin wordt besloten over de ligging van zowel de oost-, als de west- en zuidtak van de N470.

³⁰ MER N470 (pag. 21) en bijlage Rapport commissie STIP *Willen en Wegen* (pag. 35).

³¹ De beoordelingsaspecten waren: verkeerskundige aspecten, lucht, landschap, natuurlijk milieu, agrarische belangen, hydrologie, recreatie, ruimtelijke structuur (MER N470 (pag. 21)).

³² MER N470 (pag. 23).

³³ MER N470 (pag. 24) en *Bijlage Willen en Wegen* (pag. 35).

2. Informatievoorziening

In de initiatieffase hebben de commissies Advies en Bijstand, Verkeer en Ruimtelijke Ordening de Tracéstudie (1987) ontvangen. PS hebben de Aanvullende tracéstudie (1989) ontvangen.³⁴

De Rekenkamer heeft de informatievoorziening in deze fase niet beoordeeld.

B.3.2 Uitwerkingsfase

Subfase a: alternatieven

1. Relevante momenten in de besluitvorming

VINEX-uitvoeringsconvenanten en Nota N470 regionale wegverbindingen (1994)

De VINEX uit 1993 versnelde de besluitvorming rond de N470. De VINEX bevat een bouwopgave³⁵ die het gebied verder zou verstedelijken. De regio stelde de aanleg van de N470 als voorwaarde voor verdere verstedelijking. Het Rijk ging hiermee akkoord, waarna de bestuurlijke afspraken tussen de betrokken overheden konden worden vastgelegd in de VINEX-uitvoeringsconvenanten. Ter ondersteuning van deze te maken afspraken is door de provincie de Nota N470 regionale wegverbindingen opgesteld. Het doel van de Nota was tot een gedragen voorkeursoplossing te komen en na te gaan in hoeverre het tracébesluit uit 1989 hierdoor – en als gevolg van de VINEX-ontwikkelingen – aangepast moest worden. In deze Nota zijn provinciale en gemeentelijke alternatieven bestudeerd in relatie met de geplande VINEX-ontwikkelingen en natuur- en milieu-aspecten. In het document is opnieuw aangetoond dat de aanleg van de N470 de druk op het onderliggende wegennet verlicht. Daarnaast is een voorkeursalternatief geformuleerd (zie *Bestuursakkoord N470*). De N470 is in de VINEX-uitvoeringsconvenanten opgenomen als ‘nader uit te werken afspraak’. Op 17 februari 1995 hebben PS ingestemd met de uitvoeringsconvenanten.³⁶

Bestuursakkoord N470 (1995)

Het Bestuursakkoord is een uitwerking van de afspraken in de VINEX-uitvoeringsconvenanten. In het akkoord is een kostenraming opgenomen, inclusief kostenverdeling, en de tracering van het voorkeursalternatief (zoals eerder geformuleerd in de Nota N470, regionale wegverbindingen). Op 17 februari 1995 stemden PS in met het Bestuursakkoord (gelijktijdig met de VINEX-uitvoeringsconvenanten) en machtigden GS om het oost-west tracé en de zuidtak conform de voorkeursvariant in bestemmingsplannen vast te doen leggen. Met het PS-besluit zijn de afspraken omtrent de financiële bijdrage van de betrokken partijen vastgelegd: het Rijk betaalt maximaal 50%, de provincie 25% en de Stadsregio Rotterdam en Stadsgewest Haaglanden elk 12,5% van de geraamde € 90 miljoen³⁷. In het Bestuursakkoord zijn geen afspraken gemaakt over indexering of bijstelling van het budget in het vervolg van het proces. PS zijn op dat moment niet geïnformeerd over het feit dat de kostenraming ongeveer het dubbele was van het taakstellend budget van het Rijk. Dit heeft tot veel discussie en vertraging geleid in het

³⁴ MER N470 (pag. 24-27).

³⁵ De uitbreiding van Pijnacker, de locatie Delfgauw bij Delft en de Noordrand van Rotterdam (MER N470 (pag. 28)).

³⁶ MER N470 (pag. 32) en *Bijlage Willen en Wegen* (pag. 36).

³⁷ f 200 miljoen, het bedrag is omgerekend naar euro's.

verdere verloop van het proces.³⁸ Naast de instemming met het Bestuursakkoord omvatte het PS-besluit tevens een nieuw tracébesluit, onder intrekking van het tracébesluit uit 1989.³⁹

In tabel B.2 wordt de besluitvorming in de uitwerkingsfase, subfase a beoordeeld.

Tabel B.2 Besluitvorming uitwerkingsfase subfase a

Nr.	Aard besluit	Besluit PS?	Toelichting
3	Keuze uitwerking alternatief	Ja, besluit PS	PS herzien het tracébesluit en geven GS opdracht het tracé planologisch vast te leggen.

Toelichting

In 1995 werd het tracébesluit uit 1989 herzien en werd het gehele tracé opnieuw vastgesteld door PS, conform het voorkeursalternatief in het Bestuursakkoord.

2. Informatievoorziening

PS hebben in deze fase de VINEX-uitvoeringsconvenanten en het Bestuursakkoord (1995) ontvangen.⁴⁰ De Rekenkamer heeft de informatievoorziening in deze fase niet beoordeeld (zie ook Kader 4).

De commissie STIP heeft in haar rapport *Willen en Wegen* geconstateerd dat het besluit omtrent het Bestuursakkoord is genomen op basis van onvolledige financiële informatie.

Subfase b: projectplan

1. Relevante momenten in de besluitvorming

Voorlopig Ontwerp N470

In het Voorlopig Ontwerp (VO) N470 is het tracé uitgewerkt op basis van inspraakreacties, het Bestuursakkoord en Structuurplan Noordrand. Het tracé uit het Bestuursakkoord is op een aantal plaatsen gewijzigd in het VO. Daarnaast is de bij de uitwerking behorende kostenverdeling opgenomen in het VO.⁴¹

Het VO is op 1 december 1997 vastgesteld door de Stuurgroep.⁴² Verschillende delen van dit tracé zijn vervolgens vastgelegd in bestemmingsplannen en in een structuurplan. Daarnaast werd door de Stuurgroep besloten voor de N470 een Milieueffectrapportage (MER) op te gaan stellen. Dit werd noodzakelijk geacht, omdat

³⁸ Onderzoekscommissie STIP heeft in 2004 en 2005 onderzoek gedaan naar stagnatie bij o.a. project N470. Geconstateerd werd dat ten tijde van besluitvorming m.b.t. tot het Bestuursakkoord, PS niet op de hoogte waren van het verschil tussen de raming (f 400 miljoen) en het taakstellende budget (f 200 miljoen). In het Bestuursakkoord wordt uitgegaan van 'de op maximaal f 200 miljoen gestelde kosten'. (Bijlage Willen en Wegen (pag. 36), Bestuursakkoord).

³⁹ MER N470 (pag. 32).

⁴⁰ MER N470 (pag. 32).

⁴¹ MER N470 (pag. 36).

⁴² De Stuurgroep, waarvan de gedeputeerde Mobiliteit voorzitter is, is in 1994 op initiatief van de provincie opgericht. Verder hebben vertegenwoordigers van Rijkswaterstaat, portefeuillehouders van de Stadsregio Rotterdam en het Stadsgewest Haaglanden en wethouders van de gemeenten Pijnacker-Nootdorp, Berkel en Rodenrijs en Bergschenhoek zitting in de Stuurgroep (Bijlage Willen en Wegen (pag. 36), www.n470.nl).

in de hieraan voorafgaande fase meerdere deelbesluiten zijn genomen, waardoor er geen goed overzicht meer bestond van de stand van zaken.⁴³ Het VO is niet naar de commissie(s) of PS verstuurd.

Richtlijnen MER N470

De commissies Milieu en Grootstedelijke gebied Rotterdam (MGR) en Ruimtelijke Ordening, Verkeer en Economie (RVE) stemden in december 1998 in met de richtlijnen MER N470.⁴⁴ Er werd gekozen voor een vernieuwende aanpak ten aanzien van de te volgen planologische procedure; de MER werd gekoppeld aan een streekplanherziening met concrete beleidsbeslissingen.⁴⁵ Deze dienen te worden overgenomen in bestemmingsplannen. Tijdens de behandeling van de richtlijnen werd door de commissie MGR voorgesteld om, zoals geadviseerd door de Commissie MER⁴⁶, de gehele besluitvorming rond de N470 te heroverwegen. GS gaven echter aan dat in de MER een aantal eerdere besluiten als uitgangspunt zal gelden. Deze besluiten zullen worden toegelicht en verantwoord in het rapport.⁴⁷

MER N470

In de MER worden 11 alternatieven (met verschillende varianten per 'tak') beschreven en onderzocht op gevolgen voor de omgeving en het milieu. Het voorgenomen tracé in het VO fungeerde als basis voor de effectbeschrijving. In het rapport zijn de alternatieven met elkaar vergeleken en is het meest milieuvriendelijke alternatief aangewezen.⁴⁸ De MER is, samen met de ontwerp-streekplanherziening, in 1999 voorgelegd aan de commissie RVE en de Gebiedscommissie West. Na bezwaren van de gemeente Pijnacker is de ligging van de westtak aangepast.⁴⁹ Na aanpassingen naar aanleiding van de behandeling van de Gebiedscommissie West zijn de MER en de streekplanherzieningen in november 2000 als hamerstuk voorgelegd aan PS.⁵⁰

Nieuwe kostenraming

Tijdens de besluitvorming rond de MER, in de aanloop naar het Definitief Ontwerp (DO), bleek de kostenraming € 68 miljoen⁵¹ te laag te zijn (zie ook *Bestuursakkoord N470*). Op basis van de definitieve MER is in de Stuurgroep een nieuwe kostenraming besproken en is men overeengekomen om de meerkosten volgens de eerder afgesproken procentuele verdeling te dragen. Dit is vervolgens vastgelegd in het DO.⁵²

Definitief Ontwerp

Het Definitief Ontwerp (DO) van de N470 bestaat uit een basisplan en een wensenplan. Het basisplan vormt de basis voor verder te voeren procedures met betrekking tot ruimtelijke ordening en grondverwerving. Hierin is het uitvoeringstraject opgenomen, evenals de nieuwe kostenraming en financiële afspraken (zie *Nieuwe*

⁴³ Achteraf bleek dat een MER ook verplicht was voor de N470 (Bijlage Rapport commissie STIP *Willen en Wegen*, pag. 37).

⁴⁴ Verslag vergadering commissie MGR 18 december 1998.

⁴⁵ De concrete beleidsbeslissingen die in het streekplan zijn aangeduid, zijn bindend voor burgers en andere overheden. Er kan bijvoorbeeld in een bestemmingsplan niet meer van af worden geweken (Bijlage Willen en Wegen (pag. 37)).

⁴⁶ De commissie MER is een onafhankelijke, landelijke organisatie en betrokken bij alle MER's in Nederland.

⁴⁷ Verslag vergadering MGR 18 december 1998.

⁴⁸ *MER N470* (pag. 97).

⁴⁹ *Bijlage Willen en Wegen* (pag. 37) en agenda gebiedscommissie West 3 november 1999.

⁵⁰ Verslag vergadering Gebiedscommissie West 1 november 2000, verslag vergadering PS 8 november 2000 en *bijlage Willen en Wegen* (pag. 38).

⁵¹ f 150 miljoen.

⁵² *Bijlage Willen en Wegen* (pag. 38).

kostenraming).⁵³ De totale kosten bedragen uiteindelijk € 180 miljoen plus € 30 miljoen door de gemeenten zelf gefinancierde extra wensen, zoals opgenomen in het wensenplan.⁵⁴ GS hebben in juni 2001 het DO vastgesteld. Een nota waarin de hoofdlijnen van het DO zijn verwoord, is ter kennisname naar de commissies RVE en Personeel, Financiën en Bestuurlijke Zaken (PFBZ) gestuurd.⁵⁵

Besluit Rijksbijdrage

Op 25 juni 2001 besluit het ministerie van Verkeer en Waterstaat de aanleg van de N470 vanuit het MIT mogelijk te maken en maximaal € 80,5 miljoen⁵⁶ aan directe kosten te financieren.⁵⁷ Dit is conform de eerder overeengekomen verdeling.

Raad van State vernietigt streekplanbesluit

Er wordt beroep aangetekend tegen het streekplanbesluit van 8 november 2000 (zie *MER N470*). De Flora & Faunatoets blijkt te ontbreken en het beroep wordt door de Raad van State gegrond verklaard. Op 11 december 2002 heeft de Raad geoordeeld dat het besluit voor de N470 West onzorgvuldig is genomen. De Raad heeft de concrete beleidsbeslissing in het streekplanbesluit voor dat wegdeel vernietigd. Voor de overige weggedelen is het streekplanbesluit in stand gebleven. In 2003 is het streekplan aangepast en opnieuw vastgesteld.⁵⁸ De gevolgen hiervan waren een scopewijziging van het DO, extra kosten en vertraging van de realisatie van de westtak.

In tabel B.3 wordt de besluitvorming in subfase b van de uitwerkingsfase beoordeeld.

Tabel B.3 Besluitvorming uitwerkingsfase subfase b

Nr.	Aard besluit	Besluit PS?	Toelichting
4	Besluit tot uitvoering projectplan	Nee, ter kennisname commissie	Het Definitief Ontwerp beschrijft de hoofdlijnen van het project.

Toelichting

In het Voorlopig Ontwerp en later in de MER is het tracé van de N470 (zoals eerder vastgelegd in het Bestuursakkoord) onder druk van bezwaren uit de omgeving gewijzigd. Uiteindelijk is de ligging van de N470 vastgelegd aan de hand van de MER, die gekoppeld was aan een streekplanherziening met concrete beleidsbeslissingen. PS hebben hier middels een hamerstuk toe besloten. De Rekenkamer ziet het Definitief Ontwerp als het projectplan; hierin is aangegeven op welke wijze het project uitgevoerd gaat worden. Het DO is vastgesteld door GS en ter kennisname naar de commissies RVE en PFBZ gestuurd. PS hebben het DO, of een samenvatting ervan, niet ontvangen. Zij hebben dus geen expliciet besluit genomen over de hogere kostenraming.

⁵³ Nota 'N470 vaststelling definitief ontwerp', vergadering commissies RVE en FBZ juli 2001.

⁵⁴ *Bijlage Willen en Wegen* (pag. 38).

⁵⁵ Nota *N470 vaststelling definitief ontwerp* vergadering RVE, PFBZ juli 2001 en overzicht van t.k.n. stukken RVE 11 juli 2001.

⁵⁶ f 177,5 miljoen, het bedrag is omgerekend naar euro's.

⁵⁷ *Voortgangsbericht N470 nr. 3* (november 2001).

⁵⁸ *Bijlage Willen en Wegen* (pag. 40).

2. Informatievoorziening

Voortgangsbericht N470

De Gebiedscommissie West ontvangt in november 2000 – eenmalig – het eerste nummer van het Voortgangsbericht N470.⁵⁹ Dit informatieblad bevat nieuws en voortgangsinformatie over de aanleg van de N470 en is bedoeld voor iedereen die geïnteresseerd is in het project. Sinds april 2004 verschijnt het Voortgangsbericht elk kwartaal.

In deze fase hebben de Statencommissies en/of PS de volgende informatie ontvangen:

- Richtlijnen MER (1998)
- MER 470, inclusief streekplanstukken (1999/2000)
- Nota bij Definitief Ontwerp N470 (2001)

De toelichtende nota op het DO bevat de hoofdlijnen van het project, zoals de raming, kostenverdeling, relaties met andere beleidsvelden, personele en juridische consequenties en de verdere procedure.⁶⁰

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

Tabel B.4 Informatievoorziening uitwerkingsfase subfase b

Relevante informatie	Aanwezig	Begrijpelijk	Vergelijkbaar	Tijdig
Projectplan	Ja	Ja	n.v.t.	Ja
Grenzen afwijkingen	Nee	-	-	-
Partners	Nee	-	-	-
Voortgangsrapportages	Nee	-	-	-

Toelichting

De toelichting op het projectplan - het DO - die de commissies hebben ontvangen, is begrijpelijk en tijdig. In de toelichting op het DO wordt niet ingegaan op de afwijkingen waarover PS geïnformeerd wensen te worden. Ook wordt niets vermeld over de rol van de partners of over afspraken over voortgangsrapportages. Het is mogelijk dat deze informatie wel in het DO is opgenomen; dit complete document is echter niet ter inzage gelegd aan PS.

B.3.3 Uitvoeringsfase

1. Relevante momenten in de besluitvorming

Begin 2003 is de aanleg van de N470 van start gegaan.⁶¹ Verwacht wordt dat begin 2008 de gehele N470 gerealiseerd zal zijn.⁶²

Subsidieovereenkomst met gemeente Berkel en Rodenrijs

Als gevolg van de aanleg van de N470 wordt in 2003 voorzien dat de verkeersdrukke op de Rodenrijseweg toe zal nemen. Om dit te voorkomen zal een verbindingsweg worden aangelegd. De kosten van de grondverwerving en

⁵⁹ Agenda gebiedscommissie West 1 november 2000.

⁶⁰ Nota 'N470 Vaststelling Definitief Ontwerp'.

⁶¹ *Voortgangsberichten N470*.

⁶² www.n470.nl.

de aanleg worden door de provincie en gemeente Berkel en Rodenrijs gedeeld. In de subsidieovereenkomst gaan PS akkoord met de subsidieverleningsbeschikking aan de gemeente en met de bijbehorende scopewijziging van het DO. Na een positief advies door de commissie Mobiliteit, Kennis en Economie (MKE)⁶³ gaan PS op 28 juni 2006 akkoord met dit hamerstuk.⁶⁴

In tabel B.5 wordt de besluitvorming in de uitvoeringsfase beoordeeld.

Tabel B.5 Besluitvorming uitvoeringsfase

Nr.	Aard besluit	Besluit PS?	Toelichting
5	Wijziging projectplan	Ja, besluit PS	De subsidieovereenkomst met gemeente Berkel en Rodenrijs vergde een scopewijziging.
6	Vaststellen resultaat	n.v.t.	-

Toelichting

In de uitvoeringsfase is de scope gewijzigd toen de aanleg van de N470 in Berkel en Rodenrijs tot verkeersproblemen leidde. In overleg met de gemeente is de provincie tot een oplossing gekomen: een nieuwe verbindingsweg. PS hebben hier middels een hamerstuk toe besloten.

2. Informatievoorziening

PS vragen om informatie

In december 2003 vragen PS schriftelijk aan GS of het mogelijk is maandelijks geïnformeerd te worden over de voortgang van de realisatie van N470. GS zien geen aanleiding om een andere dan de reguliere rapportagefrequentie af te spreken en wijzen op het informatieblad in de vorm van het Voortgangsbericht N470, dat sinds 2000 verschijnt.⁶⁵ Sinds april 2004 verschijnt het Voortgangsbericht elk kwartaal. Dit bericht is niet specifiek bestemd voor de commissie MKE.

Op 21 januari 2004 wordt een motie aangenomen waarin GS worden verzocht een jaarlijkse voortgangsrapportage mobiliteitsprojecten (waaronder de N470) op te stellen.⁶⁶ Medio 2005 volgt opnieuw een motie: GS worden gevraagd met een voorstel te komen, waarna de inhoud van de jaarlijkse voortgangsrapportages vastgesteld kan worden door PS. Na een discussie over deze motie in de vergadering van commissie MKE, luidt de conclusie dat per jaar twee voortgangsrapportages zullen worden opgesteld.⁶⁷ De commissie MKE heeft sindsdien vier maal een voortgangsrapportage ontvangen.

De commissie MKE en PS hebben in deze fase een voordracht van GS ontvangen over de subsidieovereenkomst. Verder heeft MKE tussen januari 2004 en oktober 2006 vier voortgangsrapportages infrastructuurprojecten ontvangen.

⁶³ Voorheen commissie RVE.

⁶⁴ Agenda commissie MKE 14 juni 2006, agenda PS juni 2006, besluitenlijst PS 28 juni 2006.

⁶⁵ Schriftelijke vragen nr. 1857.

⁶⁶ Besluitenlijst PS 21 januari 2004.

⁶⁷ Aanbiedingsbrief Voortgangsrapportage Infrastructuurprojecten 1^o halfjaar 2006.

Tabel B.6 bevat een beoordeling van de informatievoorziening in deze fase.

Tabel B.6 Informatievoorziening uitvoeringsfase

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

Toelichting

De voortgangsrapportages, die sinds augustus 2005 halfjaarlijks verschijnen, bevatten informatie over de ontwikkeling van de planning en de risico's. Deze informatie wordt tijdig aangeleverd, conform de moties. De verschillende voortgangsrapportages zijn vergelijkbaar met elkaar, omdat eenzelfde structuur wordt gehanteerd. De informatie omtrent de planning is niet begrijpelijk, met name vanwege de weergave in een nauwelijks leesbare tabel. De commissie MKE heeft dit ook geconstateerd in de vergadering van oktober 2006.

PS zijn tijdig geïnformeerd over de wijziging van het projectplan. De voordracht bevatte een ontwerpbesluit, waardoor begrijpelijk is wat verwacht werd van PS.

B.4 Bevindingen

Afspraken PS en GS

PS en GS hebben in 2004 afgesproken dat PS middels voortgangsrapportages mobiliteitsprojecten op de hoogte gehouden worden van de ontwikkelingen rond grote infrastructuurprojecten. Omtrent de N470 zijn geen verdere afspraken gemaakt over de besluitvorming en informatievoorziening. Ook in de loop van het project zijn hierover geen afspraken vastgelegd.

In maart 2006 is een procedureregeling grote projecten vastgesteld door PS. In november 2006 is de Rijnlandroute als eerste project aangewezen voor de procedureregeling.

Besluitvorming

Bij de start van het project N470, eind jaren tachtig, zijn de commissie RVE (later MKE genoemd) en PS betrokken bij de besluitvorming rond de N470. Daarnaast zijn, afhankelijk van het onderwerp, ook andere Statencommissies geconsulteerd.

Tijdens de initiatiefase zijn nut, noodzaak en alternatieven gelijktijdig geanalyseerd. De totale analyse heeft twee ronden doorlopen. Allereerst is het nut van de oosttak aangetoond. Vervolgens werd duidelijk dat de aanleg van de west- en zuidtak noodzakelijk was en bovendien het nut van de oosttak versterkte. Daarvoor zijn alternatieven uitgewerkt, die leidden tot een tracébesluit door PS. PS hebben daarmee tevens een besluit genomen over nut, noodzaak en de gewenste alternatieven voor de N470.

In subfase a (alternatieven) van de uitwerkingsfase is het tracébesluit door PS herzien, in verband met de VINEX-ontwikkelingen. PS hebben ingestemd met de tracering van het voorkeursalternatief, inclusief kostenraming en kostenverdeling zoals opgenomen in het Bestuursakkoord.

De vaststelling van het tracé van de N470 en de besluiten die in de voorbereiding daartoe zijn genomen, waren gekoppeld aan een partiële herziening van het streekplan. Omdat dat een wettelijke bevoegdheid is van PS, hebben zij deze besluiten genomen.⁶⁸

In subfase b (projectplan) van de uitwerkingsfase komen PS meer op afstand te staan. Het DO bevat een fors bijgestelde kostenraming, waardoor het verschil met het taakstellend budget is overbrugd. Het DO is door GS vastgesteld en ter kennisname naar de commissies RVE en PFBZ verzonden. Dit betekent dat PS geen expliciete beslissing over de hogere kostenraming en de te volgen werkwijze hebben genomen.

Sinds de start van de aanleg in 2003 zijn PS eenmaal op de hoogte gesteld van een scopewijziging. Deze is (inclusief de bijbehorende subsidieovereenkomst met gemeente Berkel en Rodenrijs) in de uitvoeringsfase vastgesteld door PS.

Informatievoorziening

De Rekenkamer heeft de informatievoorziening in de initiatieffase en in subfase a van de uitwerkingsfase niet beoordeeld. De commissie STIP heeft geconstateerd dat PS ten tijde van de besluitvorming rond het Bestuursakkoord niet op de hoogte waren van het grote verschil tussen de ramingen en het taakstellend budget van het Rijk.

Een toelichting op het projectplan (het DO), inclusief de bijgestelde kostenraming, is in subfase b van de uitwerkingsfase ter kennisname ontvangen door twee commissies. Er wordt niet ingegaan op de afwijkingen waarover PS geïnformeerd zullen worden, of de rol van de verschillende partners, of op de inhoud, frequentie en vorm van voortgangsrapportages.

In de uitvoeringsfase worden PS tijdig en op begrijpelijke wijze geïnformeerd over een scopewijziging van het project. Sinds 2004 stellen GS op verzoek van PS jaarlijkse voortgangsrapportages op over mobiliteitsprojecten. Hierin wordt gerapporteerd over de planning, financiën en risico's.

⁶⁸ Ambtelijk wederhoor.



BIJLAGE C

LIJST VAN GEÏNTERVIEWDE EN GERAADPLEEGDE PERSONEN

Geïnterviewde en geraadpleegde personen provincie Zuid-Holland

- Dhr. R. Auburger, Hoofd Afdeling Verkeer en Vervoer
- Dhr. P. Donath, Medewerker auditafdeling
- Dhr. D. Dotinga, Adjunct-directeur Ruimte en Mobiliteit
- Dhr. J.J.A. Hendriks, Projectmanager N470 en N210
- Dhr. H.B. Hieltjes, Provinciale Statenlid (VVD), voorzitter Task Force Infrastructurele Projecten
- Dhr. M. Huls, Gedeputeerde Mobiliteit
- Dhr. F. Kas, Adjunct-Statengriffier
- Dhr. J.M.R. van Kempen, Hoofd Eenheid Audit en Advies
- Mevr. M. Lensink, Projectdirecteur Stedenbaan, voormalig projectmanager RijnGouwelijn
- Dhr. A.J.E. Pool, Provinciale Statenlid (PvdA), plaatsvervangend voorzitter commissie MKE
- Dhr. J.E.J. van Rosmalen, Projectmanager railinfrastructuur
- Dhr. S. Ruddijs, Adviseur Ontwikkelingsplanologie
- Dhr. G.A.P. Uffing, Projectsecretaris RijnGouwelijn

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. A. 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, Tijdelijke Commissie Infrastructuur, *Onderzoek naar infrastructuurprojecten 2004.*
- Tweede Kamer, *Regeling grote projecten, 22 juni 2006*
- 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, Rapporten aan de regering 1994.*

RijnGouwelijn Oost

Vergaderstukken:

- Verslagen commissie RVE 30 oktober 1996, 25 juni 1999 en 22 december 1999, PS 13/15 november 2002, MKE 10 september 2003, MKE 15 juni 2005, PS 19 januari 1996, 19 februari 2003, 12 november 2003, 21 januari 2004 en 20 september 2006.
- Voordracht *RijnGouweLijn Oost: Voorlopig Ontwerp met kostenraming*, september 2006 (nr. 5733).
- Voordracht *Vierde Bestuursovereenkomst RijnGouweLijn Oost*, juni 2006 (nr. 5704).
- Voordracht *Derde Bestuursovereenkomst RijnGouweLijn Oost*, juni 2006 (nr. 5700).
- Voordracht *Tweede bestuursovereenkomst RijnGouweLijn Oost met gemeente Leiden*, februari 2006 (nr. 5662).
- Nota voor Statencommissie RVE d.d. 3 september 1996 (nr. RVE/VV/96-322).
- Nota voor Statencommissie RVE d.d. 25 juni 1999 (nr. RVE/VV/99.305).
- Mobiliteitsplan Zuid-Holland 1996.
- Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan 2002-2020.
- Streekplan Zuid-Holland Oost 2003.
- Streekplan Zuid-Holland West 2003.
- Voordracht *Bestuursovereenkomst RijnGouweLijn Oost*, juni 2005 (nr. 5583).
- Agenda's commissie RVE: 25 september 1996, 25 juni 1999, 5 juli 2000.
- Antwoorden GS op vragen PS 11 april 2006 (nr. 2014), 3 maart 2003 (nr. 1797).
- Besluitenlijsten GS 15 juni 1999 en 30 mei 2006.
- Ontbrekende stukken: voorstel bij Verkenningenstudie RGL Oost voor vergadering 25 juni 1999 commissie RVE, verslag vergadering 25 juni 1999 commissie RVE

Documenten:

- Voortgangsrapportages infrastructuurprojecten (2004, halfjaar 2005, geheel 2005, halfjaar 2006)
- Tweede Bestuursvereenkomst RijnGouweLijn Oost betreffende Trajectdeel Nieuw Spoor Grondgebied gemeente Leiden (concept, 16 november 2005)
- Bestuursvereenkomst RijnGouweLijn Oost, 7 juli 2005
- Nota voorkeursalternatief (augustus 2003).
- Plan van Aanpak 1^e deel planstudie RGL.
- Notitie Scope RGL (november 2000).
- Verkenningenstudie RijnGouwelijn Oost (januari 1999).
- Beleidsplan RijnGouwelijn (juni 1996).
- Brief (concept) GS aan minister van V&W (datum onbekend, kenmerk DEV 139111).

N470

Vergaderstukken:

- Aanbiedingsbrief Voortgangsrapportage Infrastructuurprojecten 1^e halfjaar 2006.
- Agenda Gebiedscommissie West 3 november 1999, Gebiedscommissie West 1 november 2000, MKE 14 juni 2006, PS juni 2006.
- Besluitenlijst PS 21 januari 2004, PS 28 juni 2006.
- Nota *N470 vaststelling definitief ontwerp* (juli 2001).
- Verslag vergadering commissie MGR 18 december 1998, Gebiedscommissie West 1 november 2000, verslag vergadering PS 8 november 2000.
- Overzicht van ter kennisneming aan te nemen stukken commissie RVE 11 juli 2001.
- Schriftelijke vragen nr. 1857

Documenten:

- Voortgangsrapportages infrastructuurprojecten (2004, halfjaar 2005, geheel 2005, halfjaar 2006)
- Voortgangsberichten N470.
- Rapport en bijlage Onderzoekscommissie commissie STIP *Willen en Wegen* 2005.
- MER N470.
- Bestuursakkoord N470.

Overig

- Website projectorganisatie N470: www.n470.nl.