Doorwerking Grip op grote projecten

Onderzoeksopzet

Amsterdam, september 2009

randstedelijke rekenkamer
Flevoland • Noord-Holland • Utrecht • Zuid-Holland

Inhoudsopgave

1. Aanleiding 3

2. Doel- en vraagstelling 4

3. Afbakening van het onderzoek 5

4. Beoordelingskader 5

5. Werkwijze 5

6. Organisatie, planning en procedure 7

1. Aanleiding

De Rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door de provincie gevoerde bestuur. Het doel van de Rekenkamer is om door middel van de onderzoeken het provinciale bestuur te verbeteren. Daartoe doet zij aanbevelingen, die PS en GS al dan niet kunnen overnemen. Om inzicht te bieden in hoe de aanbevelingen zijn geïmplementeerd en welke verbeteringen zijn bereikt kan de Rekenkamer zogenaamd doorwerkingsonderzoek doen. Bij doorwerkingsonderzoek wordt nagegaan wat er sinds de publicatie van het onderzoek is gebeurd en of het provinciaal bestuur op het onderzochte thema is verbeterd.

Voor dit doorwerkingsonderzoek is gekozen om het rapport 'Grip op grote projecten' uit 2007 onder de loep te nemen. Het onderzoek 'Grip op grote projecten' richtte zich op drie aspecten:

1. Afspraken tussen PS en GS
De Rekenkamer acht het wenselijk dat PS en GS vooraf procesafspraken maken over grote projecten. Het gaat dan om afspraken over de ijkmomenten waarop PS betrokken worden in de besluitvorming, wanneer PS geïnformeerd worden en welke informatie zij dan ontvangen. Volgens de Rekenkamer verdienen algemene, vaste afspraken voor grote projecten de voorkeur, indien nodig verbijzonderd naar project. In plaats van algemene afspraken is het ook mogelijk dat PS en GS per project afspraken maken.

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

3. Informatievoorziening aan PS
Een toereikende informatievoorziening aan PS is een noodzakelijke voorwaarde voor een goede besluitvorming door PS. In het onderzoek 'Grip op grote projecten' hebben wij de informatievoorziening aan PS bij de geselecteerde projecten onderworpen aan een globale toets op aanwezigheid, begrijpelijkheid, vergelijkbaarheid en tijdigheid.

Tabel 1: Overzicht PS besluiten per fase van het project

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

De Rekenkamer heeft destijds onderzocht in hoeverre de vier Randstedelijke provincies algemene proces-afspraken maakten over de besluitvorming, informatievoorziening en controle van grote projecten. Voor twee projecten per provincie is nader onderzocht op welke wijze de besluitvorming over en de controle op de uitvoering waren verlopen in PS.

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

Doorwerkingsonderzoek kan plaatsvinden in de vorm van een snelle monitoring tot/met een volledig herhalings-onderzoek. Het is de eerste keer dat de Rekenkamer een doorwerkingsonderzoek uitvoert. Er is nu gekozen voor een snelle analyse, waarbij speciaal aandacht is voor de vraag hoe de implementatie van aanbevelingen worden gemonitord en geborgd. De Rekenkamer is voornemens om vaker doorwerkingsonderzoek te gaan doen.

2. Doel- en vraagstelling

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

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

De centrale onderzoeksvraag luidt:

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

De centrale onderzoeksvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

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

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

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

De Rekenkamer zal nagaan of, en zo ja wat er op deze punten is veranderd na het verschijnen van het rapport 'Grip op grote projecten'.

3. Afbakening van het onderzoek

Dit onderzoek richt zich op de doorwerking van de aanbevelingen van het rapport 'Grip op grote projecten'. Het gaat dan om de doorwerking van de aanbevelingen binnen de provincie. We toetsen of het rapport beleidsmatig vorm heeft gekregen. We onderzoeken niet in welke mate dit beleid specifiek wordt toegepast bij de totstandkoming en uitvoering van grote projecten. In die zin is dit doorwerkingsonderzoek dus geen herhalingsonderzoek. Het is een snelle analyse naar de betrokkenheid van PS bij de besluitvorming en de controle op de uitvoering van grote projecten.

4. Beoordelingskader

Gelet op de aard en het onderwerp van dit onderzoek zal geen beoordelingskader worden opgesteld. Het rapport zal in hoofdzaak beschrijvend zijn. We maken inzichtelijk welke afspraken zijn gemaakt met PS en GS over de vervolgstappen naar aanleiding van het rapport 'Grip op grote projecten'. Daarnaast toetsen we hoe de relevante besluitvormingsmomenten in de verschillende beleidsfases (zie tabel 1) m.b.t. grote projecten zijn vorm gegeven. Evenals bij andere Rekenkameronderzoeken, kan een provinciale vergelijking ook tot conclusies en aanbevelingen leiden.

5. Werkwijze

Voor dit onderzoek zullen we verschillende onderzoeksmethoden en bronnen gebruiken om binnen een beperkte tijd zo'n breed mogelijk overzicht van feiten, ervaringen en beelden te verzamelen.

1) Documenten:

a) Rekenkamerrapporten 'Grip op grote projecten' met de reactie van GS;
b) Verslagen van PS- en commissievergaderingen waarin het rapport is behandeld;
c) Verslagen van PS- en commissievergaderingen waarin vervolg wordt gegeven aan het rapport;
d) Nieuwe documenten waarin procedureafspraken zijn vastgelegd voor het beleid omtrent grote projecten;
e) Documenten die tijdens interviews worden aanbevolen (zie 2);

Resultaat: feitelijke constateringen m.b.t. de behandeling en implementatie

2) Interviews:

a) Met een aantal Statenleden die nauw betrokken zijn of waren bij grote projecten;
b) Met (commissie)griffiers;
c) Met medewerkers van concerncontrol;

In de interviews met Statenleden en de griffie zal zowel naar de behandeling als de doorwerking van het rapport worden gevraagd. Wordt nu bijvoorbeeld anders omgegaan met het maken van procesafspraken en zijn er verbeteringen merkbaar? Met de medewerkers van concerncontrol zal worden gesproken over de monitoring van rekenkamerrapporten.
Resultaat: zowel feitelijke constateringen als subjectieve belevingen met betrekking tot de behandeling, implementatie en verbeteringen

3) Vragenlijsten

Aan de ambtenaren die betrokken zijn/waren bij de acht destijds onderzochte projecten zal een vragenlijst worden voorgelegd. Deze vragenlijsten zullen zich richten op de implementatie van de aanbevelingen, na het verschijnen van het rapport 'Grip op grote projecten'.

Resultaat: feitelijke constateringen en meningen over doorwerking in concrete grote projecten

Samengevat zal de beantwoording van de onderzoeksvragen plaatsvinden d.m.v. de volgende onderzoeks-methoden en bronnen:

Onderzoeksvraag	**onderzoeksmethode en bron**				
1. Hoe is het rapport behandeld door PS en wat was de uitkomst van de PS behandeling?	Document-analyse	Interviews met Statenleden			
2. Wat hebben PS en GS gedaan met de aanbeve-lingen en zijn de overge-nomen aanbevelingen geïmplementeerd?	Document-analyse	Interviews met Statenleden	Interviews met griffie		Schriftelijke vragenlijsten aan betrokken ambtenaren van destijds onderzochte grote projecten
3. Wordt de implementatie van de aanbevelingen gemonitord en geborgd? en zo ja door wie en op welke manier?	Document-analyse		Interviews met griffie	Interviews met concern-control	
4. Welke verbeteringen zijn merkbaar t.a.v. de betrokkenheid van PS bij grote projecten?		Interviews met Statenleden	Interviews met griffie	Interviews met concern-control	Schriftelijke vragenlijsten aan betrokken ambtenaren van destijds onderzochte grote projecten

De uitkomsten van de documentanalyse, interviews en schriftelijke vragenlijsten worden verwerkt in de Nota van Bevindingen. Op basis van de Nota van Bevindingen worden conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan. Deze worden beschreven in de Bestuurlijke Nota. Deze twee onderdelen zullen worden opgenomen in één rapport. Voor elke provincie wordt een afzonderlijk eindrapport opgesteld.

6. Organisatie, planning en procedure

6.1 Organisatie

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door de volgende medewerkers van de Randstedelijke Rekenkamer:

- mevrouw mr. Iris Brugman [projectleider];
- mevrouw Loes van den Broek MSc. [onderzoeker];
- mevrouw dr. ir. Ans Hoenderdos MBA [bestuurder/directeur];

6.2 Planning en procedure

Het onderzoek wordt uitgevoerd in het derde en vierde kwartaal van 2009 en het eerste kwartaal van 2010.
In de onderstaande tabel is een planning op hoofdlijnen opgenomen voor het opstellen van de rapporten. De Nota van Bevindingen zal bij de provincie worden voorgelegd voor feitelijke wederhoor. Omdat de medewerkers van de griffie worden geïnterviewd voor dit onderzoek, zal het rapport ook naar de griffie voor wederhoor worden verzonden. Mocht het rapport onjuistheden bevatten, dan kan de Rekenkamer die aanpassen.
Voorafgaand aan het feitelijk wederhoor kan over de resultaten van het rapport een gesprek plaatsvinden met de verantwoordelijk gedeputeerde. In dit interview wordt de gedeputeerde gevraagd zijn/haar visie te geven op enkele bevindingen uit het onderzoek.
De Bestuurlijke Nota over de doorwerking van het onderzoek 'Grip op grote projecten', inclusief aanbevelingen, zal worden voorgelegd voor bestuurlijk wederhoor.
Het rapport, de reactie van GS en het nawoord van de Rekenkamer vormen samen het eindrapport. De publicatie van het rapport staat gepland voor het eerste kwartaal van 2010.

Tabel 2 Tijdsplanning van het onderzoek (onder voorbehoud)

Fase	Planning	Product
Voorbereiding	Juli – augustus 2009	Onderzoeksopzet
Onderzoek	Augustus - december 2009	Concept Nota van Bevindingen
Feitelijk wederhoor	December 2009	Nota van Bevindingen (NvB)
Bestuurlijk wederhoor	Januari 2010	Bestuurlijke Nota (BN)
Publicatie	Maart 2010	Eindrapport + persbericht
Behandeling	vanaf maart 2010	Presentatie + behandeling

Colofon

RANDSTEDELIJKE REKENKAMER

Randstedelijke Rekenkamer
Teleportboulevard 110
1043 EJ Amsterdam

020 – 58 18 585 TELEFOON
020 – 58 18 586 FAX
info@randstedelijke-rekenkamer.nl EMAIL
www.randstedelijke-rekenkamer.nl INTERNET
Amsterdam
September 2009