

Balanceren tussen zelfsturing en regie

Rapport

Audit Reconstructie

Gelderse Vallei/Utrecht Oost

Provincie Utrecht 2007

Audit in kader van artikel 217a van de Provinciewet

Onderwerp	Toelichting		
<i>Betreft:</i>	Rapport audit reconstructie Gelderse Vallei / Utrecht Oost provincie Utrecht 2007		
<i>Behandelend ambtenaar:</i>	M. Attema, M. Regenboog, H. Langen		
<i>Opdrachtgever:</i>	Gedeputeerde Staten, Mevrouw Raven		
<i>Verantwoordelijk ambtenaar:</i>	R.V.B. Kroon (concerncontroller)		
<i>Vastgesteld in GS:</i>	5 februari 2008	Registratienummer	2008INT216782
<i>Versie historie:</i>	Versie 0.6		
<i>Kopie:</i>	H. Sietsma (algemeen directeur)		

Versiebeheer

Versie	Aanleiding van de aanpassing	Auteur
01	Overleg met het auditteam	M. Attema, M. Regenboog, H. Langen
02	Idem	
03	Idem	
04/05	Overleg met ACS. Overleg met afd. ILG	
06	Opnemen managementreactie	

Inhoudsopgave

1	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	4
1.1	TOELICHTING OP DE CONCLUSIES	5
1.2	AANBEVELINGEN EN MANAGEMENTREACTIE	8
2	ONDERZOEKSOPZET	13
2.1	AANLEIDING EN DOELSTELLING	13
2.2	ONDERZOEKSOPZET EN WERKWIJZE	14
3	BEVINDINGEN EN CONCLUSIES.....	15
3.1	LEESWIJZER	15
3.2	DOELEN SMART	15
3.3	ACTIEVE STURING	16
3.4	PROJECTRESULTATEN	18
3.5	MONITORING PRESTATIES	19
3.6	MONITORING LANGE TERMIJN DOELEN	21
3.7	SAMENWERKING BELEIDSAFDELINGEN	22
3.8	SAMENWERKING OVERHEIDSINSTANTIES	24
	BIJLAGE 1: GEDETAILLEERDE BEOORDELINGSCRITERIA	27
	BIJLAGE 2: LIJST VAN GEÏNTERVIEWDE PERSONEN	30
	BIJLAGE 3: LIJST VAN BEOORDEELDE DOCUMENTEN.....	30
	BIJLAGE 4: LIJST VAN BEOORDEELDE PROJECTEN	31

1 Conclusies en aanbevelingen

Het team Concerncontrol heeft in opdracht van Gedeputeerde Staten in het kader van artikel 217a van de Provinciewet de reconstructie in de Gelderse Vallei/Utrecht Oost (GVUO) onderzocht. Dit voornemen is uitgewerkt in het Reconstructieplan GVUO van januari 2005, waarin de doelen verwoord staan voor de realisatie van natuur-, water en milieubeleid en voor de leefbaarheid van het platteland in het Concentratiegebied Intensieve Veehouderij Gelderse Vallei.

Doel van de audit

Bij de audit is gekeken naar de mate waarin bij de reconstructie van de GVUO er voldoende waarborgen aanwezig zijn in het bestuurlijke- en het uitvoeringsproces zodat GS als opdrachtgever tijdig van de stand van zaken op de hoogte zijn om bij te kunnen sturen op de middellange en lange termijn effecten (doeltreffendheid).

Daarnaast is gekeken of de samenwerking tussen de overheidsinstanties en tussen de verschillende beleidssectoren van de provincie Utrecht voldoende is zodat de opdrachtgever indien nodig maatregelen kan treffen om de discrepantie in de samenwerking te verhelpen (doelmatigheid).

Reconstructie GVUO is een samenwerkingsverband tussen de provincies Utrecht en Gelderland. De audit heeft alleen betrekking op het Utrechtse deel van de reconstructie.

Algemene conclusies van de audit:

In de periode 2005 en 2006 heeft het accent bij de uitvoering sterk op de toekenning van de middelen gelegen als gevolg van een financiële taakstelling. Dit heeft doorgewerkt op de sturing en monitoring en verantwoording van de uitvoering: deze heeft zich vooral gericht op de budgetten en onvoldoende op het realiseren van de doelen. Een uitspraak over de feitelijk bijdragen van de projecten aan de doelen kan niet gedaan worden, omdat de informatie hierover ontbreekt. Eind 2007/begin 2008 wordt een gedetailleerde programmacontrol geïmplementeerd, maar we hebben zorg of deze in voldoende mate gaat werken omdat het gedetailleerde niveau van de beheersing niet congruent is aan een sturingsfilosofie op hoofdlijnen. Voor het creëren van draagvlak en goodwill heeft het accent op het “laaghangend fruit” en het realiseren van de ‘makkelijke’ projecten gelegen. Vanaf 2008 wil het programmabureau van de Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei (SVGv) meer gaan sturen op het realiseren van de doelen. Nu is de tijd aangebroken om samen met de partijen de doelen concreet en gebiedsgericht uit te werken en de gebiedspartijen duidelijk te maken dat er ook moeilijke keuzes gemaakt moeten worden om de doelen van de reconstructie te bereiken. Om te voorkomen dat vrijwilligheid dan geen vrijblijvendheid wordt, kan een meer directe manier van regievoering en top-down benadering bij het ontwikkelen van projecten nodig zijn om de doelen van de reconstructie te realiseren.

Conclusie per hoofdvraag

Om een oordeel te kunnen geven over de reconstructie van de GVUO hebben we zeven hoofdvragen onderzocht. In onderstaande tabel vindt u ons oordeel over deze hoofdvragen.

Onze bevindingen hebben geleid tot enkele aanbevelingen. Hierbij hebben we de volgende indeling gehanteerd: het geconstateerde Probleem en het Risico dat de organisatie loopt (paragraaf 1.1), de Oorzaak van het geconstateerde probleem en de bijbehorende Aanbeveling (paragraaf 1.2).

In de managementreactie geeft de directie een reactie op de aanbevelingen.

Hoofdvragen	Oor-deel
1. Zijn de doelen en maatschappelijke effecten die de provincie en het Rijk willen bereiken voldoende SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) beschreven?	
2. Vindt er voldoende actieve sturing plaats vanuit de provincie zodat alle doelstellingen van de reconstructie evenwichtig bereikt worden?	
3. Zijn de werkelijke projectresultaten tot nu toe voldoende?	
4. Vindt adequate monitoring plaats aangaande de prestaties?	
5. Vindt adequate monitoring plaats aangaande lange termijn doelen?	
6. Is de samenwerking tussen de beleidsafdelingen binnen de provincie voldoende? Indien niet, wat zijn de oorzaken?	
7. Is de samenwerking tussen de verschillende overheidsinstanties voldoende? Indien niet, wat zijn de oorzaken?	

Legenda	Voldoende	Voldoende maar er missen elementen	Onvoldoende	Geen oordeel, (Nog) geen gegevens beschikbaar
---------	-----------	------------------------------------	-------------	---

1.1 Toelichting op de conclusies

1. SMART doelen en maatschappelijke effecten ■

<p><i>Probleem:</i> De samenhang tussen de lange termijn doelen (strategisch), de operationele doelen (tactisch) en prestaties/activiteiten (operationeel) is onvoldoende uitgewerkt. Lange termijn doelen zijn niet expliciet benoemd en niet vertaald naar operationele doelen. Het accent ligt sterk op de vertaling naar de prestaties. Een heldere doelenboom voor reconstructie op strategisch, tactisch en operationeel niveau ontbreekt tot nu toe. In het Reconstructieplan zijn lange termijn doelen niet expliciet benoemd, maar worden wel verwachte effecten uit het MER-rapport aangehaald. In de ILG –bestuursovereenkomst en de Agenda Vitaal Platteland (AVP) wordt alleen gesproken over prestaties. In 2006 en 2007 zijn de thema's uit het Reconstructieplan vertaald naar activiteiten (prestaties) op projectniveau, maar de bijdrage van de projecten aan de hoger gelegen doelen is onvoldoende duidelijk.</p> <p><i>Risico:</i> De relatie tussen de doelen, prestaties en de projectactiviteiten is niet altijd duidelijk. Het accent lag op het in realisatie nemen van projecten en toekenning van middelen, zonder dat de relatie met de doelen altijd even duidelijk was. Doelbereik is meer dan het alleen uitvoeren van projecten. Het risico bij de huidige aanpak is dat de doelen (operationele doelen en lange termijn doelen) onvoldoende bereikt worden en dat middelen ondoelmatig en inefficiënt besteed worden.</p>
--

2. Actieve sturing op evenwichtig bereiken van doelen ■

<p><i>Probleem:</i> De uitvoering van de reconstructie in 2004, 2005 en 2006 wordt gekenmerkt door het creëren van draagvlak en goodwill voor de reconstructie in het gebied en het snel realiseren van projecten met minimale eisen ("laaghangend fruit"). Projecten worden bottom-up aangedragen door de gebiedspartijen onder coördinatie</p>
--

van het programmabureau SVGV. Tot nu toe zijn alleen de relatief ‘makkelijke’ projecten in realisatie genomen.

Risico:

Hoe plausibel deze wijze van sturing en bottom-up benadering in de beginfase van de reconstructie ook is, het is de vraag of deze voldoet als er moeilijke keuzen gemaakt moeten worden. De grote doelen uit reconstructie moeten nog gerealiseerd worden: de ecologische hoofdstructuur, de verdrogingsbestrijding en de natte ecologische verbindingzones. Met vrijwilligheid introduceer je het risico op vrijblijvendheid.

3. Resultaten van projecten

Probleem:

Sturing en verantwoording vonden vooral plaats op basis van toekenning van middelen en niet op het bereiken van de doelen. De dossiervorming van de tien door ons geselecteerde projecten is bij 70% incompleet. Er ontbreken zowel projectplannen als verantwoordingsdocumenten. Zowel de provincie als het programmabureau SVGV hebben ons onvoldoende inzicht kunnen geven in de toekenning van de middelen en de projectresultaten. Het duurde vier maanden voordat er een overzicht kon worden opgeleverd met basale informatie over de lopende projecten, de resultaten tot nu toe en de bijbehorende kosten. Het was voor het auditteam door het ontbreken van onderliggende documentatie niet mogelijk om dit overzicht te controleren op volledigheid en juistheid. Door het ontbreken van verantwoordingsdocumenten over het doelbereik van de projecten kan geen uitspraak gedaan worden over de resultaten van projecten over 2004, 2005 en 2006 en de bijdrage aan de operationele doelen en lange termijn doelen.

Risico:

Door het ontbreken van inzicht in het doelbereik, kan niet tijdig gestuurd worden als doelen niet gehaald dreigen te worden. Daarnaast kan mogelijk de rechtmatigheid van de middelenbesteding onvoldoende vastgesteld worden met alle risico's die daarmee samenhangen. In het uiterste geval kan de accountant geen goedkeurende verklaring afgeven over de jaarrekening van de provincie of een oordeel onthouden.

4. Monitoring van prestaties en lange termijn doelen

Probleem:

Door het accent van sturing en verantwoording op de toekenning van middelen heeft over 2004, 2005 en 2006 geen adequate monitoring van de prestaties, operationele doelen en lange termijn doelen plaatsgevonden. Het is onduidelijk of en wie de lange termijn doelen bij de provincie monitort. In het Reconstructieplan is aangegeven dat het bij het monitoren en verantwoorden niet alleen gaat om de operationele doelen en activiteiten (prestaties), maar ook om de lange termijn doelen.

Risico:

Door het ontbreken van adequate monitoring is er onvoldoende zicht op het doelbereik. Hierdoor kan niet tijdig gestuurd worden als doelen niet gehaald dreigen te worden. Daarnaast zijn er risico's op een ondoelmatige en inefficiënte besteding van de middelen als projecten onvoldoende bijdragen aan het doelbereik. Met de inrichting van de programmacontrol en het programmamanagementsysteem PRISMA moet het monitoren vanaf 2008 mogelijk worden. Wij hebben echter zorg of dit na implementatie ook daadwerkelijk in voldoende mate gaat werken. De opzet van de programmacontrol AVP is zeer gedegen, maar ook zeer gedetailleerd. Het is de vraag of een dergelijke gedegen, gedetailleerde programmacontrol, die een grote discipline vereist als het gaat om registratie, gaat werken in een omgeving die gekenmerkt wordt door zelfsturing, wederzijds vertrouwen en doeners. De capaciteit van het programmabureau SVGV, dat in de opzet de registratie is toebedeeld, staat al onder druk door de grote hoeveelheid taken en het toenemend aantal projecten dat gecoördineerd moet worden. In een omgeving van wederzijds vertrouwen ligt de prioriteit niet automatisch bij de registratie van details.

5. Samenwerking tussen afdelingen



Probleem:

Een aantal sectorale beleidsafdelingen heeft een rol in het toetsen van subsidieaanvragen voor projecten van de reconstructie. Door het accent op sturing op kwantiteit van projecten en minder op de kwaliteitsaspecten van projecten, is de inbreng en invloed van beleid op de uitvoering van de reconstructie beperkt geweest. Beleidsafdelingen moeten bij nieuw beleid voeling houden met het reconstructieproces, maar moeten ook de ruimte krijgen voor de kwaliteit van projecten zodat de beleidsdoelstellingen gerealiseerd worden. Beleid en uitvoering kennen elkaars wereld op dit moment onvoldoende.

De verschillende afdelingen die bij reconstructie betrokken zijn worden door gemeenten als vriendelijk en welwillend ervaren, maar het is niet altijd duidelijk bij de gemeente wie van de afdelingen uiteindelijk beslissingsbevoegd is. Dit ervaren de gemeenten enerzijds als vervelend en tijdrovend omdat ze bij meer afdelingen te rade moeten gaan voor een projectaanvraag in het kader van reconstructie. Anderzijds geeft het gemeenten een kans om, als de ene afdeling een projectplan afkeurt, bij een andere afdeling het plan wel geaccepteerd te krijgen.

Risico:

Wanneer verschillende afdelingen niet op de hoogte zijn van elkaars criteria voor de acceptatie van projectplannen voor reconstructie geeft dit naar de buitenwereld een beeld van inefficiëntie, ineffectiviteit en een zekere willekeur. Wederzijds begrip tussen beleid en uitvoering is van cruciaal belang om te voorkomen dat er projecten in realisatie genomen worden die onvoldoende bijdragen aan het doelbereik en om te voorkomen dat nieuw beleid de uitvoering van de reconstructie stagneert.

Probleem:

Gemeenten geven aan dat er niet alleen reconstructieprojecten plaatsvinden in het reconstructiegebied. Er zijn ook andere lopende gebiedsinitiatieven van de provincie bijvoorbeeld de Grebbelinie. Hoewel deze projecten inmiddels in het AVP programma ook onder de paraplu van reconstructie zijn gebracht verschilt de aansturing.

Risico:

Verschillende manieren van aansturen onder de paraplu van reconstructie is inefficiënt. Het levert voor gemeenten dubbele overleggen op en afstemmingsproblemen en leidt tot een ondoelmatige uitvoering van de reconstructie.

6. Samenwerking tussen overheden



De Utrechtse gemeenten die deelnemen aan de reconstructie geven de voorkeur aan de Utrechtse aanpak die uitgaat van zelfsturing van het gebied boven de meer directieve aanpak van de provincie Gelderland. De Utrechtse aanpak leidt tot een betere samenwerking met gemeenten. Een terugkerend onderwerp in de gesprekken is de vreemde situatie dat twee provincies in één reconstructiegebied een totaal verschillende aanpak hanteren. De gemeenten geven hierbij aan dat de provincie Utrecht weinig aan dit probleem kan doen.

De organisatie van de uitvoering van reconstructie GVUO geeft alle overheidsinstanties in het gebied voldoende gelegenheid om actief deel te nemen aan het reconstructieproces. De ophanging van andere projecten zoals het Nationaal Landschap Arkemheen-Eemland onder de reconstructie heeft hieraan bijgedragen. Toch lijken niet alle gemeenten in het gebied even actief betrokken. De reconstructie wordt door sommige gemeenten nog niet als kans gezien voor gebiedsontwikkeling. Een andere reden die gegeven wordt vanuit de gemeenten is de minder zichtbare betrokkenheid van het provinciale bestuur. Volgens

gemeenten laten andere overheidspartijen hun betrokkenheid bij de reconstructie voor een deel afhangen van de bestuurlijke en ambtelijke drive van de provincie (voorbeeldfunctie). Aan de andere kant moeten bestuurders natuurlijk hun betrokkenheid doseren en voorzichtig zijn met het doen van beloften in een te vroeg stadium van een ontwikkeltraject.

1.2 Aanbevelingen en managementreactie

Aanbeveling 1 Doelen SMART

Oorzaak:

In de uitvoering van de reconstructie is tot nu toe niet zozeer op doelen gestuurd, maar op het toekennen van budgetten als gevolg van een financiële taakstelling. De samenhang tussen de effecten, doelen en prestaties is complex. Er vindt geen ex-ante¹ evaluatie plaats bij de vertaling van het Reconstructieplan in concrete projecten om de causale relatie met de te verwachten effecten te analyseren.

Vaak draagt een prestatie bij aan meerdere doelen en effecten. Daarnaast zijn de concrete afspraken in de ILG overeenkomst op prestatieniveau gemaakt en bij de originele doelen van het Reconstructieplan gevoegd. Het is lastig en tijdrovend om deze samenhangend en eenduidig in een nieuw programma onder te brengen.

Aanbeveling:

In de opzet voor programmacontrol AVP is een doelenboom voorzien. Daarin kan de samenhang tussen de prestaties, de operationele doelen en de lange termijn doelen inzichtelijk gemaakt worden. Deze dient doorvertaald te worden naar de verantwoordingsdocumenten.

Tot nu toe ligt het accent op prestaties, lange termijn doelen zijn niet expliciet gemaakt en niet doorvertaald naar operationele doelen. Maak bewuste keuzes hierin en vertaal deze. Overweeg om hiervoor de verwachte effecten van de reconstructie uit het originele Reconstructieplan en MER-rapport te gebruiken.

Voer zonodig ex-ante evaluaties uit om de causaliteit tussen de inzet van de middelen, de projecten en de verwachte effecten te analyseren.

Aanbeveling 2 Actieve sturing op evenwichtig behalen van doelen

Oorzaak:

Als gevolg van een financiële taakstelling vindt sturing tot nu toe vooral plaats op het aantal projecten en de toekenning van de middelen en minder op de kwaliteit van projecten en het (evenwichtig) bereiken van de doelen.

Er vindt weinig actieve sturing plaats door de bottom-up benadering van het ontwikkelen en indienen van projecten, de zelfsturing van het gebied, de indirecte sturing van de provincie op het kweken van goodwill en het starten van projecten.

Aanbeveling:

Het is van belang dat de provincie gericht de eigen regierol inzet om de gewenste doelen te bereiken. Het Reconstructieplan is momenteel enorm breed als het om doelen gaat en geeft weinig houvast wat de hoofddoelen zijn. Na het creëren van goodwill is de tijd aangebroken om samen met het gebied de prioriteiten van de doelen in het plan op een rij te zetten, deze concreet gebiedsgericht uit te werken en daar een tijdspad aan toe te kennen. Deze gezamenlijke prioritering geeft richting en duidelijkheid aan het reconstructiegebied bij het indienen en het toekennen van projecten.

Daarnaast kan een meer directieve sturing en een meer top-down benadering van het programmabureau en

¹ Ex-ante onderzoek is een systematische analyse van de te verwachten maatschappelijke effecten van beleidsalternatieven in relatie tot de maatschappelijke kosten

provincie helpen bij het ontwikkelen van moeilijke en zware projecten.
Een belangrijke voorwaarde bij deze manier van sturing is het tijdig signaleren van het niet halen van doelen (zie aanbeveling 3 over monitoring). Wanneer niet tijdig gesignaleerd wordt hoe het bereiken van de doelen vordert, is het niet mogelijk om de sturingsstrategie tijdig aan te passen van zelfsturing naar een meer directieve manier van sturen.
Daarnaast zal de provincie zelf energie moeten steken in de kwalitatieve criteria om de eigen beleidsdoelstellingen te halen.

Aanbeveling 3 Projectresultaten/monitoren prestaties en lange termijn doelen

Oorzaak:

De programmacontrol is niet ingericht in de jaren 2004-2007 en het programmamanagementsysteem PRISMA is nog niet operationeel. In de rolverdeling is het onduidelijk wie voor welke informatie verantwoordelijk is. Tot op heden is het programmabureau SVGV nog niet betrokken bij de implementatie van de nieuwe programmacontrol van het AVP.

Verantwoording heeft in de jaren 2004 tot 2007 op geen enkel niveau (ambtelijk of bestuurlijk) een rol gespeeld, behalve over het toekennen van middelen aan projecten.

In de ILG-overeenkomst en het AVP ligt het accent op de prestaties, waardoor de samenhang met de operationele doelen en de lange termijn doelen minder aandacht krijgt.

De samenhang tussen effecten, doelen en prestaties is complex. Het toekennen van de budgetten en ontwikkelen van projecten heeft veel energie gevraagd van het programmabureau SVGV, waardoor verantwoording van resultaten minder prioriteit heeft gekregen. Onder tijdsdruk wordt verantwoording meer ervaren als lastige bureaucratische regels ten behoeve van rechtmatigheid, terwijl de associatie met sturing uit het oog wordt verloren.

Aanbeveling:

In de opzet van de programmacontrol worden afspraken gemaakt over het monitoren van de operationele doelen en de prestaties. De lange termijn doelen zijn daarin niet meegenomen. Overweeg hiervoor de indicatoren van de verwachte effecten uit het Reconstructieplan en MER-rapport te gebruiken en maak afspraken met de afdelingen over het monitoren hiervan.

Breng dit onder de programmacontrol: wie gaat welk effect, wanneer monitoren? Aan wie worden wanneer de gemonitorde effecten gerapporteerd?

Neem de lange termijn doelen ook mee in de verantwoordingsdocumenten aan GS en PS en in de midterm review in 2010.

In de motie van VVD, CDA en PvdA van 5 november 2007 over de sturing en monitoring van de AVP zijn globale eisen gesteld aan de rapportages aan PS, zoals aandacht aan doelindicatoren en resultaatindicatoren en voortgangsrapportage Agenda 2010 als inspiratie. Laat het concept van het model voor rapportage toetsen door het team Control van de afdeling Financiën. Breng dit onder de programmacontrol.

In de opzet van de verantwoording in de programmacontrol AVP is de verantwoording aan de directie onderbelicht. Werk dit uit in de programmacontrol.

Implementeer de controloper van het programma AVP niet alleen binnen de provincie, maar ook bij het programmabureau SVGV. Borg de implementatie van de programmacontrol en PRISMA met interne controles naar de werking van de programmacontrol. Reserveer daarvoor capaciteit en budget.

Completeer met terugwerkende kracht alsnog de incomplete projectdossiers. Het management van ILG geeft met voorbeeldgedrag het belang aan van een complete managementcyclus: van plan naar inrichting, uitvoering en evaluatie, zodat een plan bijgestuurd kan worden.

Aanbeveling 4 Samenwerking beleidsafdelingen

Oorzaak:

De samenwerking tussen de afdelingen kan geoptimaliseerd worden. Oorzaken van de suboptimalisatie zijn: de druk om projecten in realisatie te nemen en middelen te besteden en de sterke focus op uitvoering van het Reconstructieplan. Ook de sectorale verkokering leidt tot suboptimalisatie.

Aanbeveling:

Optimalisatie van de samenwerking kan plaatsvinden door meer aandacht te schenken aan de kwaliteitsaspecten van projecten en inbreng van de beleidsafdelingen bij de toetsing van projecten. Ontwikkel objectieve beleidscriteria voor de beoordeling van projecten. Creëer ruimte om nieuw beleid af te stemmen met het reconstructieproces. Leer elkaars wereld beter kennen, zodat de afdelingen van elkaar weten welke aspecten een rol spelen bij de beoordeling van projectplannen.

Aanbeveling 5 Samenwerking beleidsafdelingen

Oorzaak:

Bestaande gebiedsprojecten met ander type aansturing door provincie zijn onder de paraplu van het AVP gekomen. Project Grebbelinie was een bestaand cultuurhistorisch gebiedsproject met een sterk sturende, projectmatige aanpak van een andere afdeling.

Aanbeveling

Zorg voor een eenduidige aansturing van projecten in het reconstructiegebied. Overweeg om alsnog de aansturing van projecten zoals de Grebbelinie onder regie van de SVGV te brengen met dezelfde sturingsfilosofie als de andere reconstructieprojecten.

Managementreactie directie op de Audit Reconstructie

Algemeen

In januari 2005 is door PS van Utrecht en Gelderland het Reconstructieplan Gelderse Vallei/Utrecht-Oost vastgesteld. Het Reconstructieplan beoogt een integrale kwaliteitsimpuls van het landelijk gebied voor het Reconstructiegebied Gelderse Vallei/Utrecht-Oost. Ongeveer de helft van de oppervlakte van dit gebied is gelegen in de provincie Utrecht, de andere helft in de provincie Gelderland. De uitvoering van het plan is voorzien in de jaren 2005 tot en met 2015.

In 2005 en 2006 is een start gemaakt met de uitvoering van het plan. Hierbij hebben de provincie Utrecht en (het programmabureau van) de SVGV het accent gelegd op het op gang brengen van de uitvoering, het verkrijgen van draagvlak, het organiseren van de benodigde samenwerking en het besteden van de beschikbare middelen. Dit is goed gelukt. Er is een voortvarende start gemaakt met de uitvoering.

Het gevolg van de gekozen strategie is dat de relatief gemakkelijke projecten het eerst zijn opgepakt en de realisatie van de doelen in de volle breedte nog niet op gang is gekomen. Dit geldt in het bijzonder voor de 'moeilijkere' onderdelen zoals: EHS, verdroging, natte ecologische verbindingzones en landbouwstructuurverbetering. De inzet is om de komende jaren de uitvoering wel in de volle breedte op gang te brengen.

Vanaf 1 januari 2007 maakt de uitvoering van het Reconstructieplan integraal onderdeel uit van de Agenda Vitaal Platteland (AVP). Het gebiedsprogramma Reconstructie Eemland-Vallei betreft nagenoeg volledig de uitvoering van het Reconstructieplan; slechts een beperkt aantal nieuwe maatregelen zijn daaraan toegevoegd.

Reactie op de conclusies

De audit oordeelt dat de uitvoering van het Reconstructieplan in 2005-2006 voor vier van de zeven gestelde hoofdvragen (1,2, 4 en 5) onvoldoende is en dat voor één hoofdvraag (3) geen oordeel kan worden gegeven. Voor twee hoofdvragen (6 en 7) wordt de uitvoering voldoende geoordeeld. Ten aanzien van deze conclusies wordt het volgende opgemerkt.

De directie is met de auditors van mening dat de hoofdvragen 1 en 5 (beschrijving van lange termijn doelen/maatschappelijke effecten en monitoring daarvan) in het kader van de uitvoering van het Reconstructieplan en het AVP niet afdoende zijn beantwoord. De uitvoering van het reconstructieplan heeft zich tot nu toe voornamelijk gericht op het realiseren van operationele doelen en prestaties; dit betreft slechts een onderdeel van de totale beleidscyclus. Het stellen/beschrijven van lange termijn doelen/maatschappelijke effecten en het monitoren, evalueren en bijstellen daarvan dient nog nadrukkelijk te worden opgepakt.

Het negatieve oordeel over de hoofdvragen 2 en 4 over de uitvoering in 2005-2006 vloeit voort uit de opstartfase van de uitvoering en het accent daarbij leggen op het op gang brengen van de uitvoering, het verkrijgen van draagvlak, het organiseren van de benodigde samenwerking en het besteden van de beschikbare middelen. In het kader van de AVP is inmiddels invulling gegeven aan de actieve sturing op het evenwichtig bereiken van de doelstellingen. Dit vindt plaats via de vastgestelde gebiedsprogramma's 2007-2013, jaarlijkse kaderbrieven, jaarlijkse uitvoeringsprogramma's, rapportages en verantwoordingen daarover en toetsing van subsidie-aanvragen. Met behulp van het programmasysteem Prisma zal vanaf 2008 de voortgang van de uitvoering van de AVP worden gemonitord.

De directie betreurt dat over de hoofdvraag 3 geen oordeel kon worden gegeven door incomplete dossiervorming. De dossiers zullen alsnog compleet worden gemaakt. De subsidieverlening voor de AVP is sinds 1 juli ondergebracht bij de afdeling subsidie en inkoop (SEI). Doel hiervan is de afhandeling van subsidie-aanvragen te verbeteren. Dit zal ook de dossiervorming verbeteren. Enige nuancering over de dossiervorming is echter op zijn plaats. Alhoewel incomplete dossiers onwenselijk zijn, zegt dat niets over de voortgang of het succes van de betreffende projecten. Naar de mening van de directie zijn de projecten succesvol en voortvarend verlopen.

De directie is verheugd te constateren dat de audit positief oordeelt over de samenwerking tussen de (beleids)afdelingen binnen de provincie en tussen de verschillende overheidsinstanties. Wij zien dat als een bemoedigend signaal dat er een positieve ontwikkeling in de organisatie is op het gebied van externe oriëntatie en interne samenwerking

Reactie op de aanbevelingen

Aanbeveling 1. Doelen smart

In de AVP en de Bestuursvereenkomst ILG met het rijk zijn doelen zoveel mogelijk smart geformuleerd. Hierbij is gebruik gemaakt van een doelenboom, waarin doelen, operationele doelen en prestaties zijn onderscheiden. Met het programmasysteem Prisma dat in 2008 zal worden ingevoerd, zal de voortgang hiervan worden gevolgd. Dit vormt een belangrijke basis voor de op te stellen rapportages en verantwoordingsdocumenten. Hiermee is een belangrijke stap voorwaarts gemaakt in de sturing van de uitvoering en het sluitend maken van de beleidscyclus.

Onderschreven wordt, zoals in de audit aangegeven, dat in de AVP vooral prestaties en operationele doelen smart zijn geformuleerd en niet c.q. in mindere mate de lange termijn doelen / maatschappelijke effecten. Dit heeft als oorzaak dat in de opstartfase vooral de aandacht is uitgegaan naar het op gang brengen van de operationele doelen en prestaties; het betreft slechts het onderdeel uitvoering van de beleidscyclus. Andere onderdelen van de beleidscyclus zijn: het formuleren van lange termijn doelen / maatschappelijke effecten, het evalueren of getroffen maatregelen de nagestreefde effecten opleveren en het op basis daarvan zonodig bijstellen van het beleid of de te treffen maatregelen. Deze onderdelen dienen nog nadrukkelijk te worden geïmplementeerd door de provincie.

Aanbeveling 2. Actieve sturing op het evenwichtig behalen van doelen

Met de vaststelling van de AVP, en het daarin verankerde systeem van gebiedsprogramma's, voortgangsrapportages, verantwoording en administratieve organisatie, is naar de mening van de directie voldaan aan deze aanbeveling. De te realiseren doelen zijn in overleg met de gebieden (zoveel mogelijk) smart geformuleerd. Hiermee zijn per gebied de prioriteiten bepaald en is het tijdspad uitgezet. Dit geeft een duidelijke richting aan de uitvoering. Daarnaast vindt sturing plaats via de jaarlijks vast te stellen uitvoeringsprogramma's en de subsidiëring van projecten.

Onderschreven wordt dat moeilijke en zware projecten veelal een directere en zwaardere sturing zullen vragen van provincie en het programmabureau. Overigens wordt opgemerkt dat de genoemde moeilijke projecten (zoals EHS, verdroging, natte ecologische verbindingzones en landbouwstructuurverbetering) ook vóór 2005 een beperkte voortgang kenden, ondanks de directe en actieve sturing door de provincie. Dit vanwege vooral het achterblijven van de grondverwerving. Om de grondverwerving te versnellen is niet alleen een directere en zwaardere sturing van belang, maar ook de inzet van een zwaarder instrumentarium voor de grondverwerving.

Aanbeveling 3. Projectresultaten/monitoren prestaties en lange termijn doelen

Voor wat betreft de aanbeveling met betrekking tot de lange termijn doelen / maatschappelijke effecten wordt verwezen naar hetgeen daarover is opgemerkt bij aanbeveling 1. Voor het overige wordt de aanbeveling onderschreven.

De op te stellen verantwoordingen en rapportages zullen rekening houdend met de aanbevelingen in de eerste helft van 2008 verder worden uitgewerkt. Het team Control van de afdeling Financiën zal hierbij worden ingeschakeld. De incomplete dossiers zullen worden gecompliceerd.

Aanbeveling 4. Samenwerking beleidsafdelingen

De aanbeveling wordt onderschreven.

In het kader van de verdere implementatie van de AVP zal in 2008 de samenwerking tussen de afdeling ILG en de beleidsafdelingen bij de uitvoering van de AVP verder worden versterkt.

Aanbeveling 5. Samenwerking beleidsafdelingen

De aanbeveling om te komen tot een eenduidige aansturing van de uitvoering in het landelijk gebied wordt onderschreven. Dit is ook de inzet vanuit de AVP. Voor wat betreft de aansturing van de Grebbelinie is inmiddels afgesproken dat vanaf 1 januari 2009 de aansturing overgaat van de afdeling Ruimte naar de afdeling ILG en het programmabureau van de SVGV. In de periode daaraan voorafgaand zal nauw worden samengewerkt om de geconstateerde problemen te voorkomen.

2 Onderzoeksopzet

2.1 Aanleiding en doelstelling

Gedeputeerde Staten onderzoeken periodiek een aantal beleidsvoornemens. Zij leggen dit vast in een jaarlijks onderzoeksplan in het kader van Artikel 217a van de Provinciewet naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur.

In het onderzoeksplan 2007 is vastgelegd dat de reconstructie in de Gelderse Vallei/Utrecht Oost (GVUO) als beleidsvoornemen uit het coalitieakkoord 2003-2007 wordt onderzocht. Dit voornemen is in 2004 uitgewerkt in het Reconstructieplan GVUO dat in overleg met de partijen uit het gebied verenigd in de Reconstructiecommissie is opgesteld. In dit plan staan de doelen verwoord voor de realisatie van natuur-, water- en milieubeleid en voor de leefbaarheid van het platteland in het Concentratiegebied Intensieve Veehouderij Gelderse Vallei.

Het Reconstructieplan GVUO is een coproductie van de provincies Utrecht en Gelderland en is gezamenlijk door hen vastgesteld in januari 2005. Op basis van het Reconstructieplan is een urgentieprogramma 2004 en een uitvoeringsprogramma 2005-2006 opgesteld. De uitvoering daarvan is in handen van de Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei (SVGv) onder coördinatie van een programmabureau.

Voor deze audit is gekeken naar de uitvoering van de reconstructie in de periode 2005 en 2006.

Voor de jaren 2007-2013 is in Utrecht het Reconstructieplan ondergebracht bij het gebiedsprogramma Eemland-Gelderse Vallei van de Agenda Vitaal Platteland (AVP). Hiervoor is in het kader van het Investeringsbudget Landelijk gebied (ILG) in november 2006 een bestuursovereenkomst met het Rijk opgesteld.

De doelstelling van de audit is om GS als opdrachtgever inzicht te geven:

- in de mate waarin bij de reconstructie van de GVUO er voldoende waarborgen aanwezig zijn in het bestuurlijke en het uitvoeringsproces van de reconstructie. Deze waarborgen dienen ertoe dat gedurende het traject de opdrachtgever tijdig van de stand van zaken op de hoogte is om bij te kunnen sturen opdat de effecten op lange termijn gerealiseerd worden (*doeltreffendheid*).
- of de samenwerking tussen de overheidsinstanties als uitvoerders van het Reconstructieplan en tussen de verschillende beleidsafdelingen van de provincie Utrecht voldoende is en als dit niet het geval is om inzicht te geven in de oorzaken. Op die manier kan de opdrachtgever indien nodig maatregelen treffen om de discrepantie te verhelpen (*doelmatigheid*).

2.2 **Onderzoeksopzet en werkwijze**

Voor het beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de reconstructie GVUO zijn de volgende hoofdvragen onderzocht. Deze hoofdvragen zijn uitgewerkt in een aantal onderzoeksvragen met beoordelingscriteria in bijlage 4.1.

Doeltreffendheid:

1. Zijn de doelen en maatschappelijke effecten die de provincie en het Rijk willen bereiken voldoende SMART beschreven?
2. Vindt er voldoende actieve sturing plaats vanuit de provincie zodat alle doelstellingen van de reconstructie evenwichtig bereikt worden?
3. Zijn de werkelijke projectresultaten tot nu toe voldoende?
4. Vindt adequate monitoring plaats aangaande de prestaties?
5. Vindt adequate monitoring plaats aangaande de lange termijn doelen²?

Doelmatigheid:

6. Is de samenwerking tussen de beleidssectoren binnen de provincie Utrecht voldoende? Indien dit niet het geval is: wat zijn daarvan de oorzaken?

7. Is de samenwerking tussen verschillende betrokken overheidsinstanties te weten provincie, Rijk, waterschappen en gemeenten voldoende? Indien dit niet het geval is: wat zijn daarvan de oorzaken?

Voor het onderzoek is dossieronderzoek uitgevoerd, zijn documenten beoordeeld en zijn gesprekken gevoerd met een aantal interne en externe betrokkenen. In de bijlagen 4.2 en 4.3 vindt u een overzicht van de geraadpleegde bronnen.

Met de leidinggevendenden van de afdeling Inrichting Landelijk Gebied (ILG) is het onderzoeksresultaat afgestemd voor de managementreactie. Deze managementreactie is opgenomen in paragraaf 1.2.

² In het reconstructieplan wordt voor monitoring en verantwoording onderscheid gemaakt in lange termijn doelen, operationele doelen en activiteiten.

3 Bevindingen en conclusies

3.1 Leeswijzer

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen en de conclusies van het onderzoek weergegeven. Per hoofdvraag is een aparte paragraaf opgesteld. Elke paragraaf begint met een tabel, waarin met blauw de hoofdvraag is weergegeven. Daaronder staan in het grijs de subvragen. In de laatste kolom staat symbolisch de beoordeling.

Hoofdvraag (HV)	Oordeel HV
Subvraag (SV)	Oordeel SV

Om de leesbaarheid van de beoordelingen te vergroten, is gebruik gemaakt van kleuren. Hierbij wordt de volgende legenda aangehouden:

Legenda	Voldoende	Voldoende maar er missen elementen	Onvoldoende	Geen oordeel, (Nog) geen gegevens beschikbaar
---------	-----------	------------------------------------	-------------	---

We geven in de paragraaf een tekstuele conclusie op de hoofdvraag. In de toelichting geven we per subvraag op basis van de bevindingen weer hoe we tot een conclusie gekomen zijn.

3.2 Doelen SMART

De eerste audithoofdvraag luidt: Zijn de doelen die de provincie en het Rijk willen bereiken voldoende SMART geformuleerd?	
1. Zijn de lange termijn doelen SMART en samenhangend geformuleerd in het Reconstructieplan, het MER-rapport, de ILG bestuursovereenkomst 2007-20013 tussen Rijk en provincie, de programma- en productbegroting van de provincie?	
2. Zijn deze lange termijn doelen in samenhang doorvertaald naar operationele doelen in het onderliggende beleidsstuk Agenda Vitaal Platteland in Utrecht?	
3. Zijn de doelen van het AVP en Reconstructieplan vertaald in activiteiten (prestaties) voor de projecten van het urgentieprogramma 2004 en uitvoeringsprogramma 2005-2006, zodat duidelijk is wat een project concreet bijdraagt aan de hoger gelegen doelstellingen?	

Conclusie

Onze conclusie is dat de samenhang tussen de lange termijn doelen (strategisch), de operationele doelen (tactisch) en activiteiten (operationeel) onvoldoende uitgewerkt is. Er zijn geen lange termijn doelen in het Reconstructieplan benoemd, in het ILG overeenkomst en de AVP ligt het accent sterk op de prestaties. In de programmabegroting ontbreken specifieke effecten uit de reconstructie. In de uitvoering lag het accent op het in realisatie nemen van projecten en toekenning van middelen, terwijl er onvoldoende aandacht was voor de relatie met de doelen.

Bevindingen per subvraag

1. Zijn de lange termijn doelen SMART en samenhangend geformuleerd in het Reconstructieplan, het MER rapport, de ILG bestuursovereenkomst 2007-2013 tussen Rijk en provincie, de programma- en productbegroting van de provincie?

In het Reconstructieplan zijn geen lange termijn doelen beschreven. Wel worden verwachte effecten uit het MER-rapport benoemd om het effect van de reconstructie in 2015 te beoordelen. In de AVP en de ILG

bestuursovereenkomst worden alleen prestaties genoemd. In de Programma- en productbegrotingen ontbreken specifieke indicatoren voor maatschappelijke effecten uit de reconstructie GVUO.

2. Zijn deze lange termijn doelen in samenhang doorvertaald naar operationele doelen in het onderliggend beleidsstuk Agenda Vitaal Platteland in Utrecht?

Zie subvraag 1. Er zijn geen expliciete lange termijn doelen in het Reconstructieplan benoemd. De samenhang en doorvertaling naar operationele doelen in de Agenda Vitaal Platteland ontbreken daarmee. In de nieuwe opzet voor programmacontrol van de AVP is de mogelijkheid van een doelenboom aanwezig waarin de samenhang voor het strategisch, tactisch en operationeel niveau tot uitdrukking kan komen, hoewel de lange termijn doelen niet benoemd zijn.

3. Zijn de doelen van het AVP en Reconstructieplan vertaald in activiteiten (prestaties) voor de projecten van het urgentieprogramma 2004 en uitvoeringsprogramma 2005-2006, zodat duidelijk is wat een project concreet bijdraagt aan de hoger gelegen doelstellingen?

In 2006 en 2007 zijn de doelen uit het Reconstructieplan vertaald naar activiteiten (prestaties) op projectniveau, maar de bijdrage van de projecten aan de hoger gelegen doelen is onvoldoende duidelijk. Het accent lag op het in realisatie nemen van projecten en toekenning van middelen, waardoor er onvoldoende aandacht was voor de relatie met de doelen.

Vanaf 2007 zijn de doelen van de reconstructie opgenomen in het AVP 2007-2013 gebiedsprogramma Gelderse Vallei-Eemland, maar het onderdeel reconstructie is daarin niet overal eenduidig herleidbaar.

3.3 Actieve sturing

De tweede audithoofdvraag luidt: Vindt er voldoende actieve sturing plaats vanuit de provincie op het evenwichtig bereiken van alle doelstellingen en lange termijn doelen uit het Reconstructieplan c.q. bestuurs-overeenkomst tussen Rijk en provincie?	
1. Is er een evenwichtige verdeling van projecten over de verschillende thema's op basis van de verdeling van de middelen in het Reconstructieplan?	
2. Zijn er selectiecriteria per thema om te bepalen of projecten in aanmerking komen voor reconstructiebijdragen?	
3. Is de zwaarte van projecten ook evenredig met het belang van een thema?	
4. Beschikt de projectleider over instrumenten om bij te kunnen sturen blijkt dat een thema achterblijft bij de doelstellingen?	
5. Beschikken GS / PS over instrumenten om bij te kunnen sturen blijkt dat een thema achterblijft bij de doelstellingen?	
6. Beschikt het Rijk over instrumenten om bij te kunnen sturen blijkt dat een thema achterblijft bij de doelstellingen?	

Conclusie

De uitvoering van de reconstructie in 2004, 2005 en 2006 wordt gekenmerkt door het creëren van draagvlak en goodwill voor de reconstructie in het gebied en het snel realiseren van projecten met minimale eisen ("laaghangend fruit"). Projecten worden vooral bottom-up aangedragen door de gebiedspartijen onder coördinatie van het programmabureau SVGV. Als gevolg van een financiële taakstelling vindt sturing tot nu toe vooral plaats op het aantal projecten en de toekenning van de middelen en minder op de kwaliteit van projecten en het bereiken van de doelen.

Bevindingen per subvraag

1. Is er een evenwichtige verdeling van projecten over de verschillende thema's op basis van de verdeling van de middelen in het Reconstructieplan?

Evenwichtige verdeling van projecten over de thema's had in de periode 2004-2006 niet de eerste prioriteit. Door een financiële taakstelling lag het accent op het in realisatie nemen van projecten en toekennen van middelen. Tot nu toe zijn de makkelijk te realiseren projecten in uitvoering genomen. Sommige grote doelstellingen zijn tot nu toe nog onderbelicht geweest zoals landbouw, ecologische hoofdstructuur, verdrogingsbestrijding en natte ecologische verbindingzones. In het uitvoeringsprogramma 2008 is een lijst met een beperkt aantal majeure projecten benoemd dat richting geeft aan het behalen van de hoofddoelen van reconstructie.

2. Zijn er selectiecriteria per thema om te bepalen of projecten in aanmerking komen voor reconstructiebijdragen?

Zie subvraag 1. Selectiecriteria zijn summier toegepast in verband met het creëren van draagvlak. Vanaf 2008 zal strenger gekeken worden naar de kwaliteit van projecten. Hierbij zal hoofdzakelijk gekeken worden naar projecten die bijdragen aan de doelen van de AVP.

3. Is de zwaarte van projecten ook evenredig met het belang van een thema?

Zie subvraag 1. Evenredigheid was tot nu toe geen aandachtspunt. Vooral de lichtere projecten zijn in uitvoering genomen. Zwaardere projecten liggen vooral op het terrein van de landbouw, EHS, verdrogingsbestrijding.

4. Beschikt de projectleider over instrumenten om bij te kunnen sturen blijkt dat een thema achterblijft bij de doelstellingen?

Projecten worden bottom-up aangedragen vanuit het gebied onder regie, coördinatie en stimulering van het programmabureau. Op basis daarvan worden een programmering en begroting opgesteld in het gebiedsprogramma en het uitvoeringsprogramma. In de midterm review van de uitvoering van de reconstructie over drie jaar is het mogelijk om de programmering bij te stellen. De projectleider/programmamanager kan invloed uitoefenen op de verschuiving van middelen over thema's en de inzet van menskracht (gebiedscoördinatoren) bij het programmabureau SVGV.

5. Beschikken GS / PS over instrumenten om bij te kunnen sturen blijkt dat een thema achterblijft bij de doelstellingen?

Tot nu toe was alleen de summier informatie in de jaarrekening beschikbaar waarover door GS/PS geen vragen zijn gesteld. GS/PS kunnen extra middelen ter beschikking stellen om thema's die achterblijven te kunnen stimuleren. GS gaan vanaf 2008 twee keer per jaar rapporteren over de voortgang van de uitvoering van het AVP 2007-2013 aan de commissie Ruimte, Groen en Water. In een motie van 5 november 2007 zijn globale eisen gesteld aan de inhoud van de rapportages aan PS. De portefeuillehouder kan in zijn rol als opdrachtgever in de stuurgroep thema's bevorderen. Daarnaast kan hij zijn contacten en zichtbaarheid in het gebied gebruiken om projecten te stimuleren.

De programmacontrol voorziet ook in een doelenboom waarin de verantwoordingsdocumenten voor alle sturingsniveaus opgenomen kunnen worden. De informatie hiervoor kan geleverd worden uit het programmamanagementsysteem PRISMA.

6. Beschikt het Rijk over instrumenten om bij te kunnen sturen blijkt dat een thema achterblijft bij de doelstellingen?

In de ILG-Bestuursovereenkomst 2007-2013 zijn de prestaties en financiële bijdragen met het Rijk afgesproken. Het rijk volgt jaarlijks de voortgang in de prestaties (realisatie en uitgaven). Halverwege de periode vindt een tussenevaluatie plaats (midterm review). Voor het rijk ligt het accent op de realisatie van

de rijksdoelen en niet op de wijze waarop deze gerealiseerd worden. Wanneer de afgesproken resultaten niet behaald zijn heeft het Rijk de mogelijkheid om geen geld uit te keren aan de provincie. De provincie heeft binnen de overeenkomst de vrijheid om de rijksbijdragen per prestatie te besteden aan de realisatie van andere overeengekomen prestaties.

3.4 Projectresultaten

De derde audithoofdvraag luidt: Zijn de werkelijke resultaten van reconstructie tot nu toe voldoende?	
1. Is het urgentieprogramma 2004 en het uitvoeringsplan 2005-2006 afgerond met de afgesproken resultaten?	
2. Is te herleiden of de projectresultaten (activiteiten) bijdragen aan de beoogde beleidseffecten?	
3. Zijn alle operationele doelen van de thema's van het Reconstructieplan evenwichtig gehaald in de periode 2005-2006?	
4. Zijn er interventies gepleegd op het evenwichtig behalen van doelen door stuurgroep, GS, PS of Rijk?	

Conclusie

Er zijn over 2004, 2005 en 2006 geen bestuurlijke verantwoordingsdocumenten opgesteld op basis waarvan vastgesteld kon worden of de afgesproken projectresultaten behaald zijn en wat de bijdragen aan de operationele doelen en beoogde effecten (lange termijn doelen) is geweest. Het accent in de verantwoording lag op de besteding van de middelen en niet op het doelbereik. De dossiervorming van de tien geselecteerde projecten bij de provincie is bij 70% incompleet. Zowel de provincie als het programmabureau SVGV waren niet in staat om een compleet, controleerbaar overzicht van de projectresultaten te leveren.

Met de inrichting van de programmacontrol en het programmamanagementsysteem PRISMA kunnen vanaf 2008 verantwoordingsdocumenten worden opgeleverd. Tot op heden is het programmabureau SVGV nog niet betrokken bij de implementatie van de nieuwe programmacontrol van de AVP, terwijl het bureau een cruciale rol gaat spelen bij de werking van deze control.

Bevindingen per subvraag

1. Is het urgentieprogramma 2004 en het uitvoeringsplan 2005-2006 afgerond met de afgesproken resultaten?

Er zijn over de jaren 2004 t/m 2007 geen bestuurlijke verantwoordingsdocumenten opgesteld op basis waarvan vastgesteld kon worden of de afgesproken resultaten behaald zijn. De dossiervorming van de onderzochte projecten is bij 70% incompleet, de afdeling ILG en het programmabureau SVGV konden slechts een beperkt overzicht produceren van de toekenning van de middelen en de projectresultaten. Bovendien duurde het vier maanden voordat een basaal overzicht van de lopende projecten, de resultaten en de bijbehorende kosten opgeleverd werd. De rolverdeling was niet helder of het programmabureau dit soort overzichten moest produceren of de provincie.

Met de inrichting van de programmacontrol en het programmamanagementsysteem PRISMA kunnen vanaf 2008 verantwoordingsdocumenten worden opgeleverd waardoor GS/PS in staat zijn om te sturen op de voortgang en het bereiken van de doelen. Het programmabureau SVGV heeft in de opzet een centrale rol gekregen als het gaat om registratie van de projecten. Het programmabureau SVGV heeft nog geen documentatie van de opzet van de programmacontrol en is nog niet betrokken bij de implementatie ervan.

2. Is te herleiden of de projectresultaten (activiteiten) bijdragen aan de beoogde beleidseffecten?

Zie subvraag 1. Idem voor de bijdragen aan de beoogde beleidseffecten.

3. Zijn alle operationele doelen van de thema's van het Reconstructieplan evenwichtig gehaald in de periode 2005-2006?

Zie subvraag 1. Idem voor de operationele doelen.

4. Zijn er interventies gepleegd op het evenwichtig behalen van doelen door stuurgroep, GS, PS of Rijk?

Zie subvraag 1. Er zijn geen interventies gepleegd.

3.5 Monitoring prestaties

De vierde audithoofdvraag luidt: Vindt adequate monitoring plaats aangaande de prestaties?	
1. Is vastgelegd in een door GS vastgesteld stuk: - wie de afgesproken prestaties meet op een geaggregeerd thematisch niveau (operationele doelen), - welke prestaties gemeten worden - hoe de prestaties gemeten worden - wanneer de prestaties gemeten worden - wat de acties zijn als bij de metingen afwijkingen geconstateerd worden - is budget gereserveerd voor het monitoren? - aan wie gerapporteerd wordt?	
2. Is vastgelegd in een door GS vastgesteld stuk: - wie de prestatie per project (activiteiten) meet, - welke prestaties gemeten worden, - hoe de prestaties gemeten worden - wanneer de prestaties gemeten worden - wat de acties zijn als bij de metingen afwijkingen geconstateerd worden - is budget gereserveerd voor het monitoren? - aan wie gerapporteerd wordt?	
3. Zijn adequate maatregelen getroffen om het monitoren conform de afspraken te doen? - Wie signaleert wanneer het monitoren stagneert? - Wat zijn de afgesproken acties als dit gebeurt? - Aan wie wordt gerapporteerd?	
4. Voldoen de reeds opgestelde monitoringsrapportages per project aan de gestelde eisen?	
5. Is het budget voor het monitoren per project gebruikt conform de afspraken?	
6. Voldoen de reeds opgestelde monitoringsrapportages per operationeel doel aan de gestelde eisen?	
7. Is het budget voor het monitoren per operationeel doel gebruikt conform de afspraken?	

Conclusie

Over de jaren 2004 t/m 2006 heeft geen adequate monitoring van de prestaties plaats gevonden. De afdeling ILG en het programmabureau SVGV konden slechts een beperkt overzicht produceren van de toekenning van de middelen en de projectresultaten. Bovendien duurde het vier maanden voordat een basaal overzicht

van de lopende projecten, de resultaten en de bijbehorende kosten opgeleverd werd. De rolverdeling was niet helder of het programmabureau dit soort overzichten moest produceren of de provincie. Er is gestuurd op het toekennen van de middelen en geen aandacht geweest voor het realiseren van doelen. Het creëren van draagvlak en initiëren van projecten had de grootste aandacht en niet de verantwoording. Met de inrichting van het programmamanagementsysteem PRISMA en de programmacontrol zijn de bouwstenen aanwezig om monitoring vanaf 2008 vorm te geven. Er ligt geen bestuurlijk beslissingsdocument aan ten grondslag waarin eisen worden gesteld aan de informatie die in de verantwoordingsrapportages verwacht wordt. Wel is inmiddels bij de PS-vergadering d.d. 5 november 2007 een motie ingediend met een aantal globale eisen aan de rapportages aan PS. Bij het monitoren in de opzet van de programmacontrol ligt het accent vooral op de projectresultaten en de prestaties. Het monitoren van de lange termijn doelen is tot nu toe onderbelicht geweest.

Tot op heden is het programmabureau SVGV nog niet betrokken bij de implementatie van de nieuwe programmacontrol van de AVP, terwijl het bureau een cruciale rol gaat spelen bij de werking van deze control.

Bevindingen per subvraag

1. Is vastgelegd in een door GS vastgesteld stuk wie de afgesproken prestaties meet op een geaggregeerd thematisch niveau (operationele doelen), welke prestaties gemeten worden, hoe de prestaties gemeten worden, wanneer de prestaties gemeten worden, wat de acties zijn als bij de metingen afwijkingen geconstateerd worden, is budget gereserveerd voor het monitoren, aan wie gerapporteerd wordt?

Er is geen bestuurlijk vastgesteld stuk opgesteld over het monitoren van de uitvoering van de reconstructie. Wel is op verzoek van GS de programmacontrol van de AVP opgezet, waarin het monitoren in de opzet van de programmacontrol wordt meegenomen. Bij het monitoren ligt het accent vooral op de prestaties en de operationele doelen, de lange termijn doelen zijn tot nu toe onderbelicht geweest.

2. Is vastgelegd in een door GS vastgesteld stuk wie de prestatie per project (activiteiten) meet, welke prestaties gemeten worden, hoe de prestaties gemeten worden, wanneer de prestaties gemeten worden, wat de acties zijn als bij de metingen afwijkingen geconstateerd worden, is budget gereserveerd voor het monitoren, aan wie gerapporteerd wordt?

Zie subvraag 1.

3. Zijn adequate maatregelen getroffen om het monitoren conform de afspraken te doen, wie signaleert wanneer het monitoren stagneert, wat zijn de afgesproken acties als dit gebeurt, aan wie wordt gerapporteerd?

Tot nu toe zijn er geen maatregelen getroffen, maar het monitoren van de uitvoering van de reconstructie is meegenomen in de opzet van de programmacontrol van de AVP. De programmacontrol wordt eind 2007/begin 2008 geïmplementeerd. Daarnaast is het programmamanagementsysteem PRISMA ingericht. Tot op heden is het programmabureau SVGV nog niet betrokken bij de implementatie van de nieuwe programmacontrol van de AVP.

4. Voldoen de reeds opgestelde monitoringsrapportages per project aan de gestelde eisen?

Omdat er geen monitoringsrapportages opgesteld zijn per project, kan hierover geen uitspraak gedaan worden.

5. Is het budget voor het monitoren per project gebruikt conform de afspraken?

In het Reconstructieplan zijn de jaarlijkse kosten voor monitoring gesteld op € 200.000, maar in de begroting van het AVP gebiedsprogramma 2007-2013 zijn hiervoor geen middelen gereserveerd. Wel is in de begroting 2007 van de procesgeldten voor het programmabureau SVGV een bedrag van € 80.000 voor monitoring opgenomen.

6. Voldoen de reeds opgestelde monitoringsrapportages per operationeel doel aan de gestelde eisen?

Er zijn geen monitoringsrapportages opgesteld per operationeel doel, zodat hierover geen uitspraak gedaan kan worden.

7. Is het budget voor het monitoren per operationeel doel gebruikt conform de afspraken?

Zie subvraag 5.

3.6 Monitoring lange termijn doelen

De vijfde audithoofdvraag luidt: Vindt adequate monitoring plaats aangaande de lange termijn doelen?	
1. Is vastgelegd in een door PS vastgesteld stuk: - wie de afgesproken lange termijn doelen (LTD) meet - welke LTD gemeten worden - hoe de LTD gemeten worden - wanneer de LTD gemeten worden - wat de acties zijn als bij de metingen afwijkingen geconstateerd worden - is budget gereserveerd voor het monitoren? - aan wie wordt gerapporteerd?	
2. Zijn adequate maatregelen getroffen om het monitoren conform de afspraken te doen? - Wie signaleert wanneer het monitoren stagneert? - Wat zijn de afgesproken acties als dit gebeurt? - Aan wie wordt gerapporteerd?	
3. Voldoen de reeds opgestelde monitoringsrapportages voor LTD aan de gestelde eisen?	
4. Is het budget voor het monitoren gebruikt conform de afspraken?	

Conclusie

Over de jaren 2004 t/m 2006 heeft geen adequate monitoring van de lange termijn doelen plaats gevonden. Met de inrichting van het programmamanagementsysteem PRISMA en de programmacontrol zijn de bouwstenen aanwezig om monitoring vanaf 2008 vorm te geven. Bij het monitoren ligt het accent vooral op de projectresultaten en de prestaties. Het monitoren van de lange termijn doelen (effecten) is tot nu toe sterk onderbelicht geweest, omdat deze niet expliciet zijn benoemd. Het is onduidelijk of de effecten binnen de provincie gemeten moeten worden en als dat het geval is **wie** binnen de provincie de lange termijn effecten moet meten.

Bevindingen per subvraag

1. Is vastgelegd in een door PS vastgesteld stuk wie de afgesproken lange termijn doelen (LTD) meet, welke LTD gemeten worden, hoe de LTD gemeten worden, wanneer de LTD gemeten worden, wat de acties zijn als bij de metingen afwijkingen geconstateerd worden, is budget gereserveerd voor het monitoren, aan wie wordt gerapporteerd?

Er is geen bestuurlijk vastgesteld stuk opgesteld over het monitoren van de uitvoering van de reconstructie. Wel is in een motie van 5 november 2007 een aantal eisen gesteld aan de rapportages aan PS. Monitoren is meegenomen in de opzet van de programmacontrol. Deze control is op verzoek van GS opgesteld. Bij het monitoren ligt het accent vooral op de prestaties en niet op lange termijn doelen (effecten). Het is onduidelijk

of de effecten binnen de provincie gemeten moeten worden en als dat het geval is **wie** binnen de provincie de lange termijn effecten moet meten.

2. Zijn adequate maatregelen getroffen om het monitoren conform de afspraken te doen, wie signaleert wanneer het monitoren stagneert, wat zijn de afgesproken acties als dit gebeurt, aan wie wordt gerapporteerd?

Tot nu toe zijn er geen maatregelen getroffen, maar het monitoren van de uitvoering van de reconstructie is meegenomen in de opzet van de programmacontrol. De programmacontrol wordt eind 2007/begin 2008 geïmplementeerd. Daarnaast is het programmamanagementsysteem PRISMA ingericht.

3. Voldoen de reeds opgestelde monitoringsrapportages voor LTD aan de gestelde eisen?

Er zijn geen monitoringsrapportages opgesteld voor de lange termijn doelen, zodat hierover geen uitspraak gedaan kan worden.

4. Is het budget voor het monitoren gebruikt conform de afspraken?

In het Reconstructieplan zijn de jaarlijkse kosten voor monitoring gesteld op € 200.000, maar in de begroting van het AVP gebiedsprogramma 2007-2013 zijn hiervoor geen middelen gereserveerd.

Wel is in de begroting 2007 van de procesgelden voor het programmabureau SVGV een bedrag van € 80.000 voor monitoring opgenomen.

3.7 Samenwerking beleidsafdelingen

De zesde audithoofdvraag luidt: Is de samenwerking tussen de verschillende beleidssectoren binnen de provincie Utrecht voldoende?	
1. Is het samenwerkingproces voldoende beschreven tussen de verschillende provinciale afdelingen? - Is hetgeen in de reconstructiewet vastligt over de bevoegdheden van de provincie (voor de regierol) geoperationaliseerd? - Is vastgelegd welke bijdrage van de verschillende afdelingen verwacht wordt? - Is vastgelegd welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden de verschillende sectoren/afdelingen hebben? - Is het vastgelegd bij alle betrokken afdelingen welk beleid voorrang heeft bij eventueel tegenstrijdig sectoraal beleid? - Is belegd wie & wanneer beleid c.q. plannen moet aanpassen zodat het overheidsbeleid naar buiten toe eenduidig is?	
2. Zijn de betrokken afdelingen op de hoogte van de bevoegdheden van de regierol van de provincie en handelt men er naar?	
3. Blijken bevoegdheden voor adequaat samenwerkingsproces concreet uit de lopende projecten?	
4. Zijn de verantwoordelijkheden adequaat verdeeld zodat de provincie vanuit de regierol stuurt en beslist en de uitvoeringsorganisatie alleen uitvoert?	
5. Is de rol van de stuurgroep, de provincie en de uitvoeringsorganisatie vastgelegd en handelt men er ook naar?	
6. Zijn de verschillende betrokken partijen tevreden over de regierol van de provincie bij de reconstructie GVUO?	
7. Leidt de invulling van de regierol van de provincie Utrecht tot goede samenwerking?	

Conclusie

Een aantal sectorale beleidsafdelingen heeft een rol in het beoordelen van subsidieaanvragen voor projecten van de reconstructie. Door het accent op sturing op kwantiteit van projecten en minder op de kwaliteitsaspecten van projecten, is de inbreng en invloed van beleid op de uitvoering van de reconstructie beperkt geweest. Soms ontbreken ook objectieve beleidscriteria in de beoordeling. Wederzijds begrip tussen beleid en uitvoering is van cruciaal belang, beleid en uitvoering kennen elkaars wereld op dit moment onvoldoende. De verschillende afdelingen worden door gemeenten als vriendelijk en welwillend ervaren, maar het is niet altijd duidelijk bij de gemeente wie van de afdelingen uiteindelijk beslissingsbevoegd is. Daarnaast geven gemeenten aan dat er niet alleen reconstructieprojecten plaatsvinden in het gebied. Er zijn ook andere gebiedsinitiatieven vanuit de provincie bijvoorbeeld de Grebbelinie. Hoewel deze projecten inmiddels in het AVP programma onder de paraplu van reconstructie zijn gebracht verschilt de aansturing en dat is niet efficiënt. Het levert voor gemeenten dubbele overleggen en afstemmingsproblemen op.

Bevindingen per subvraag

1. Is het samenwerkingproces voldoende beschreven tussen de verschillende provinciale afdelingen?

De afdeling ILG houdt zich bezig met de uitvoering van de reconstructie, terwijl beleidsafdelingen zoals Groen en Bodem&Water subsidieaanvragen toetsen, adviseren over reconstructieprojecten en beleid ontwikkelen. Beleid en uitvoering verstaan elkaars werelden niet altijd. Tot nu toe is de uitvoering gericht op het in realisatie nemen van projecten (kwantiteit) terwijl een beleidsafdeling vooral gericht is op de kwaliteit van de projecten in relatie tot beleidsdoelstellingen. Bij de uitvoering is nog onvoldoende rekening gehouden met de kwaliteitsaspecten van projecten. Soms ontbreken hiervoor ook objectieve beleidscriteria. Bij nieuw beleid is het Reconstructieplan in principe leidend, maar afstemming is nodig voor de gevolgen van nieuw beleid op het reconstructieproces.

2. Zijn de betrokken afdelingen op de hoogte van de bevoegdheden van de regierol van de provincie en handelt men er naar?

De beleidsafdelingen zijn op de hoogte, maar hebben soms moeite met de volgens hen eenzijdige sturing in de uitvoering op het aantal projecten ten koste van de kwaliteit.

3. Blijken bevoegdheden voor adequaat samenwerkingsproces concreet uit de lopende projecten?

Zie subvraag 1.

4. Zijn de verantwoordelijkheden adequaat verdeeld zodat de provincie vanuit de regierol stuurt en beslist en de uitvoeringsorganisatie alleen uitvoert?

De rolverdeling tussen de verschillende partijen is complex. De provincie heeft meerdere rollen. Het programmabureau SVGV regisseert, coördineert en stimuleert de uitvoeringsprojecten in het gebied en adviseert de provincie over subsidieaanvragen. De partijen in het gebied voeren de projecten uit. De provincie is “opdrachtgever” van de SVGV voor de uitvoering van de reconstructie. De betrokken gedeputeerde neemt deel aan de stuurgroep dat vooral fungeert als een opdrachtgever- en opdrachtnemersoverleg. De provincie is in de persoon van de programmamanager ambtelijk adviseur van het SVGV. De provincie voert soms ook mede projecten uit. Met de besturingsfilosofie van “loslaten” beperken de verschillende petten soms de regierol van de provincie.

5. Is de rol van de stuurgroep, de provincie en de uitvoeringsorganisatie vastgelegd en handelt men er ook naar?

Zie subvraag 4.

6. Zijn de verschillende partijen tevreden over de regierol van de provincie bij de reconstructie GVUO?

De verschillende afdelingen worden door gemeenten als vriendelijk en welwillend ervaren, maar het is niet altijd duidelijk bij de gemeente wie van de afdelingen uiteindelijk beslissingsbevoegd is of alle betrokkenen van de provincie aan tafel zitten.

7. Leidt de invulling van de regierol van de provincie Utrecht tot goede samenwerking tussen partijen?

Gemeenten geven aan dat er niet alleen reconstructieprojecten plaatsvinden in het gebied. Er zijn ook andere gebiedsinitiatieven vanuit de provincie bijvoorbeeld de Grebbelinie. Hoewel deze projecten inmiddels in het AVP programma onder de paraplu van reconstructie zijn gebracht verschilt de aansturing en dat is niet efficiënt. Het levert voor gemeenten dubbele overleggen op en afstemmingsproblemen.

3.8 Samenwerking overheidsinstanties

De zevende audithoofdvraag luidt: Is de samenwerking tussen de overheidsinstanties provincie, Rijk, waterschappen en gemeenten voldoende ?	
1. Is het samenwerkingsproces voldoende beschreven tussen de verschillende overheidspartijen (rijk, provincie, gemeenten, waterschappen) in het veld? - Is hetgeen in de reconstructiewet vastligt over de bevoegdheden van de provincie (voor de regierol) geoperationaliseerd? - Is vastgelegd welke bijdrage van de verschillende overheidspartijen verwacht wordt? - Is vastgelegd welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden de verschillende overheidspartijen hebben? - Is het vastgelegd bij alle betrokken overheidspartijen welk beleid voorrang heeft bij eventueel tegenstrijdig sectoraal beleid? - Is belegd wie & wanneer beleid c.q. plannen moet aanpassen zodat het overheidsbeleid naar buiten toe eenduidig is?	
2. Zijn de betrokken overheidspartijen op de hoogte van de bevoegdheden van de regierol van de provincie en handelt men er naar?	
3. Blijken bevoegdheden voor adequaat samenwerkingsproces concreet uit de lopende projecten?	
4. Zijn de verantwoordelijkheden adequaat verdeeld zodat de provincie vanuit de regierol stuurt en beslist en de uitvoeringsorganisatie alleen uitvoert?	
5. Is de rol van de stuurgroep, de provincie en de uitvoeringsorganisatie vastgelegd en handelt men er ook naar?	
6. Zijn de verschillende betrokken overheidspartijen tevreden over de regierol van de provincie bij de reconstructie GVUO?	
7. Leidt de invulling van de regierol van de provincie Utrecht tot goede samenwerking?	

Conclusie

De Utrechtse gemeenten die deelnemen aan de reconstructie geven de voorkeur van de Utrechtse aanpak die uitgaat van zelfsturing van het gebied boven de meer directieve aanpak van de provincie Gelderland. Een terugkerend onderwerp in de gesprekken is de vreemde situatie dat twee provincies in één reconstructiegebied een totaal verschillende aanpak hanteren. De gemeenten geven hierbij aan dat de provincie Utrecht weinig aan dit probleem kan doen.

De organisatie van de uitvoering van reconstructie GVUO geeft alle overheidsinstanties in het gebied voldoende gelegenheid om actief deel te nemen aan het reconstructieproces. Het samenvoegen van projecten zoals het Nationaal Landschap Arnhem-Eemland onder de reconstructie heeft hieraan bijgedragen. Toch zijn niet alle gemeenten in het gebied even actief betrokken. De reconstructie wordt door sommige gemeenten nog niet als kans gezien voor gebiedsontwikkeling. Een andere reden die gegeven wordt vanuit de gemeenten is de minder zichtbare betrokkenheid van het provinciale bestuur. Volgens gemeenten laten andere overheidspartijen hun betrokkenheid bij de reconstructie voor een groot deel afhangen van de bestuurlijke en ambtelijke drive van de provincie (voorbeeldfunctie).

Bevindingen per subvraag

1. Is het samenwerkingproces voldoende beschreven tussen de verschillende overheidspartijen in het veld?

Gemeenten die betrokken zijn bij de reconstructie nemen deel in de bestuurlijke begeleidingscommissie van het bestuur van de SVGV. Deze commissie bereidt de besluitvorming voor. Daarnaast hebben twee wethouders van Leusden en Rhenen namens de VNG afdeling Utrecht zitting in het bestuur van de SVGV. Betrokkenheid van gemeenten in projecten van de reconstructie is wisselend. Sommige gemeenten zien reconstructie eerder als een bedreiging dan als een kans voor nieuwe mogelijkheden. De strategie is om met welwillende gemeenten aansprekende voorbeelden te realiseren om zo andere gemeenten te enthousiasmeren. Het samenvoegen van projecten zoals het Nationaal Landschap Arnhem-Eemland onder de reconstructie draagt positief bij aan de betrokkenheid van alle partijen in het gebied. Met het Waterschap Gelderse Vallei&Eem is een Waterovereenkomst gesloten voor de uitvoering van specifieke maatregelen op het gebied van water.

2. Zijn de betrokken overheidspartijen op de hoogte van de bevoegdheden van de regierol van de provincie en handelt men er naar?

Ja, zij zijn op de hoogte van de rol van de provincie en zij handelen hiernaar. Bij de actieve gemeenten is het Reconstructieplan leidend.

3. Blijken bevoegdheden voor adequaat samenwerkingsproces concreet uit de lopende projecten?

De Utrechtse gemeenten die deelnemen aan de reconstructie geven de voorkeur van de Utrechtse aanpak die uitgaat van zelfsturing van het gebied boven de meer directieve aanpak van de provincie Gelderland. Een terugkerend onderwerp in de gesprekken is de vreemde situatie dat twee provincies in één reconstructiegebied een totaal verschillende aanpak hanteren. Gemeenten geven aan dat de provincie een modelrol heeft in het gebied. Andere overheidspartijen “kijken” naar de bestuurlijke en ambtelijke drive van de provincie en laten hun betrokkenheid bij de reconstructie voor een groot deel daarvan afhangen.

4. Zijn de verantwoordelijkheden adequaat verdeeld zodat de provincie vanuit de regierol stuurt en beslist en de uitvoeringsorganisatie alleen uitvoert?

De rolverdeling tussen de verschillende partijen is complex. De provincie heeft meerdere rollen. Het programmabureau van de SVGV regisseert, coördineert en stimuleert de uitvoeringsprojecten in het gebied en adviseert de provincie over subsidieaanvragen. De partijen in het gebied voeren de projecten uit. De provincie is “opdrachtgever” van de SVGV voor de uitvoering van de reconstructie. De betrokken gedeputeerde neemt deel aan de stuurgroep dat vooral fungeert als een opdrachtgever- en opdrachtnemersoverleg. De provincie is in de persoon van de programmamanager ambtelijk adviseur van het SVGV. De provincie voert soms ook mede projecten uit.

5. Is de rol van de stuurgroep, de provincie en de uitvoeringsorganisatie vastgelegd en handelt men er ook naar?

Zie subvraag 4.

6. Zijn de verschillende betrokken overheidspartijen tevreden over de regierol van de provincie bij de reconstructie GVUO?

Zie subvraag 3.

7. Leidt de invulling van de regierol van de provincie Utrecht tot goede samenwerking?

Zie subvraag 3.

Bijlage 1: Gedetailleerde beoordelingscriteria.

Onderzoeksvariabelen		Beoordelingscriteria		
Legenda	Voldoende	Voldoende maar er missen elementen	Onvoldoende	Geen oordeel, (Nog) geen gegevens beschikbaar
1.	Doelen SMART			
1.1	Lange termijn doelen	De lange termijn doelen zijn SMART geformuleerd in het Reconstructieplan, het MER rapport, de ILG bestuursovereenkomst 2007-2013 tussen Rijk en provincie, de programma- en productbegroting van de provincie.		
1.2	Samenhang doelen	De lange termijn doelen zijn in samenhang doorvertaald naar operationele doelen in het onderliggend beleidsstuk Agenda Vitaal Platteland in Utrecht.		
1.3	Vertaling doelen in activiteiten (prestaties)	De doelen van de AVP en Reconstructieplan zijn vertaald in activiteiten (prestaties) voor de projecten van het urgentieprogramma 2004 en uitvoeringsprogramma 2005-2006, zodat duidelijk is wat een project concreet bijdraagt aan de hoger gelegen doelstellingen.		
2.	Actieve sturing			
2.1	Verdeling projecten over thema's	Er is een evenwichtige verdeling van projecten over de verschillende thema's op basis van de verdeling van de middelen in het Reconstructieplan.		
2.2	Selectiecriteria per thema	Er zijn selectiecriteria per thema om te bepalen of projecten in aanmerking komen voor reconstructiebijdragen.		
2.3	Zwaarte projecten	De zwaarte van projecten is ook evenredig met het belang van een thema.		
2.4	Instrumenten projectleider	De projectleider beschikt over instrumenten om bij te kunnen sturen blijkt dat een thema achterblijft bij de doelstellingen, zoals: - verschuiving van de inzet van middelen over de thema's - middelen voor promotie van een thema - inzet van menskracht om een thema aan te jagen - vrijheid in keuze aanwending middelen binnen een thema over projectsubsidie, partnerships, werkbijeenkomsten, symposia - thema beëindigen		
2.5	Instrumenten GS/PS	GS / PS beschikken over instrumenten om bij te kunnen sturen blijkt dat een thema achterblijft bij de doelstellingen. - verschuiving van middelen over andere thema's - inzet extra middelen - inhouding van middelen - inzet van hun contacten in het veld - thema beëindigen		
2.6	Instrumenten Rijk	Het Rijk beschikt over instrumenten om bij te kunnen sturen blijkt dat een thema achterblijft bij de doelstellingen, zoals: - verschuiving van middelen over andere thema's - inzet extra middelen - inhouding van middelen - inzet van hun contacten in het veld - thema beëindigen		
3.	Projectresultaten			
3.1	Afronding afgesproken resultaten	Het urgentieprogramma 2004 en het uitvoeringsplan 2005-2006 zijn afgerond met de afgesproken resultaten.		
3.2	Bijdragen aan de beoogde beleidseffecten	Het is te herleiden of de projectresultaten (activiteiten) bijdragen aan de beoogde beleidseffecten.		
3.3	Behalen operationele doelen	Alle operationele doelen van de thema's van het Reconstructieplan zijn evenwichtig gehaald in de periode 2005-2006.		
3.4	Interventies	Er zijn interventies gepleegd op het evenwichtig behalen van doelen door stuurgroep, GS, PS of Rijk.		
4.	Monitoring prestaties			
4.1	Vastlegging monitoring operationele doelen in GS stuk	In een door GS vastgesteld stuk is vastgelegd: - wie de afgesproken prestaties meet op een geaggregeerd thematisch niveau (operationele doelen), - welke prestaties gemeten worden - hoe de prestaties gemeten worden - wanneer de prestaties gemeten worden - wat de acties zijn als bij de metingen afwijkingen geconstateerd worden - budget gereserveerd voor het monitoren - aan wie gerapporteerd wordt		

4.2	Vastlegging monitoring prestaties per project in GS stuk	In een door GS vastgesteld stuk is vastgelegd: - wie de prestatie per project (activiteiten) meet - welke prestaties gemeten worden - hoe de prestaties gemeten worden - wanneer de prestaties gemeten worden - wat de acties zijn als bij de metingen afwijkingen geconstateerd worden - budget gereserveerd voor het monitoren - aan wie gerapporteerd wordt	
4.3	Maatregelen voor monitoring	Er zijn adequate maatregelen getroffen om het monitoren conform de afspraken te doen: - wie signaleert wanneer het monitoren stagneert - wat de afgesproken acties zijn als dit gebeurt - aan wie gerapporteerd wordt	
4.4	Kwaliteit monitoringsrapportages per project	De reeds opgestelde monitoringsrapportages per project voldoen aan de gestelde eisen.	
4.5	Gebruik budget monitoring per project	Het budget voor het monitoren per project is gebruikt conform de afspraken.	
4.6	Kwaliteit monitoringsrapportages per operationeel doel	De reeds opgestelde monitoringsrapportages per operationeel doel voldoen aan de gestelde eisen.	
4.7	Gebruik budget monitoring per operationeel doel	Het budget voor het monitoren per operationeel doel is gebruikt conform de afspraken.	
5	Monitoring lange termijn doelen		
5.1	Vastlegging monitoring lange termijn doelen in PS stuk	In een door PS vastgesteld stuk is vastgelegd: - wie de afgesproken lange termijn doelen (LTD) meet - welke LTD gemeten worden - hoe de LTD gemeten worden - wanneer de LTD gemeten worden - wat de acties zijn als bij de metingen afwijkingen geconstateerd worden - budget gereserveerd voor het monitoren - aan wie gerapporteerd wordt	
5.2	Maatregelen voor monitoring	Er zijn adequate maatregelen getroffen om het monitoren conform de afspraken te doen: - Wie signaleert wanneer het monitoren stagneert - Wat zijn de afgesproken acties als dit gebeurt - Aan wie gerapporteerd wordt	
5.3	Kwaliteit monitoringsrapportages voor lange termijn doelen	De reeds opgestelde monitoringsrapportages voor LTD voldoen aan de gestelde eisen.	
5.4	Gebruik budget monitoring	Het budget voor het monitoren is gebruikt conform de afspraken.	
6	Samenwerking beleidsafdelingen		
6.1	Beschrijving samenwerkingsproces tussen afdelingen	Het samenwerkingsproces is voldoende beschreven tussen de verschillende provinciale afdelingen: - hetgeen in de reconstructiewet vastligt over de bevoegdheden van de provincie (voor de regierol) is geoperationaliseerd - het is vastgelegd welke bijdrage van de verschillende afdelingen verwacht wordt - het is vastgelegd welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden de verschillende sectoren/afdelingen hebben - het is vastgelegd bij alle betrokken afdelingen welk beleid voorrang heeft bij eventueel tegenstrijdig sectoraal beleid - het is belegd wie & wanneer beleid c.q. plannen moet aanpassen zodat het overheidsbeleid naar buiten toe eenduidig is	
6.2	Afdelingen op de hoogte bevoegdheden provincie	De betrokken afdelingen zijn op de hoogte van de bevoegdheden van de regierol van de provincie en men handelt er naar.	
6.3	Bevoegdheden in lopende projecten	Bevoegdheden voor adequaat samenwerkingsproces blijken concreet uit de lopende projecten.	
6.4	Verdeling verantwoordelijkheden	De verantwoordelijkheden zijn adequaat verdeeld zodat de provincie vanuit de regierol stuurt en beslist en de uitvoeringsorganisatie alleen uitvoert.	
6.5	Vastlegging rol stuurgroep, provincie en uitvoeringsorganisatie	De rol van de stuurgroep, de provincie en de uitvoeringsorganisatie is vastgelegd en men handelt er ook naar.	
6.6	Tevredenheid over regierol	De verschillende betrokken afdelingen zijn tevreden over de regierol van de provincie bij de reconstructie GVUO.	
6.7	Invulling regierol tot samenwerking	De invulling van de regierol van de provincie Utrecht leidt tot goede samenwerking.	

7	Samenwerking overheidsinstanties		
7.1	Beschrijving samenwerkingsproces tussen overheidspartijen	<p>Het samenwerkingsproces is voldoende beschreven tussen de verschillende overheidspartijen (rijk, provincie, gemeenten, waterschappen) in het veld</p> <ul style="list-style-type: none"> - hetgeen in de reconstructiewet vastligt over de bevoegdheden van de provincie (voor de regierol) is geoperationaliseerd - het is vastgelegd welke bijdrage van de verschillende overheidspartijen verwacht wordt - het is vastgelegd welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden de verschillende overheidspartijen hebben - het is vastgelegd bij alle betrokken overheidspartijen welk beleid voorrang heeft bij eventueel tegenstrijdig sectoraal beleid - het is belegd wie & wanneer beleid c.q. plannen moet aanpassen zodat het overheidsbeleid naar buiten toe eenduidig is. 	
7.2	Overheidspartijen op de hoogte bevoegdheden provincie	De betrokken overheidspartijen zijn op de hoogte van de bevoegdheden van de regierol van de provincie en men handelt er naar.	
7.3	Bevoegdheden in lopende projecten	Bevoegdheden voor adequaat samenwerkingsproces blijken concreet uit de lopende projecten.	
7.4	Verdeling verantwoordelijkheden	De verantwoordelijkheden zijn adequaat verdeeld zodat de provincie vanuit de regierol stuurt en beslist en de uitvoeringsorganisatie alleen uitvoert.	
7.5	Vastlegging rol stuurgroep, provincie en uitvoeringsorganisatie	De rol van de stuurgroep, de provincie en de uitvoeringsorganisatie is vastgelegd en men handelt er ook naar.	
7.6	Tevredenheid over regierol	De verschillende betrokken overheidspartijen zijn tevreden over de regierol van de provincie bij de reconstructie GVUO.	
7.7	Invulling regierol tot samenwerking	De invulling van de regierol van de provincie Utrecht leidt tot goede samenwerking.	

Bijlage 2: Lijst van geïnterviewde personen

<i>Geïnterviewde functionarissen</i>		
Naam	Afd./org.	Functie
Ies Bos	ILG	Programmamanager GVUO/Heuvelrug
Gerard van Santen	SVG	Voorzitter SVG, directeur programmabureau
Ad van Hees	Rhenen	Wethouder, bestuurslid SVG
Joyce Oskam	Leusden	Wethouder, bestuurslid SVG
Gerard Agterberg	ILG	Teamleider Programmering
Willem Parlevliet	ILG	Projectleider programmacontrol AVP
Jos Geenen	BWB	Beleidsmedewerker landbouw&milieu
Janine Spieksma	GRN	Senior beleidsmedewerker groen

Bijlage 3: Lijst van beoordeelde documenten

- Reconstructieplan Gelderse Vallei/Utrecht Oost, d.d. 17 maart 2005
- Milieueffectrapport 2, behorend bij het Ontwerp-Reconstructieplan Gelderse Vallei/Utrecht Oost, d.d. maart 2004
- Uitvoeringsprogramma 2005-2006 Gelderse Vallei/Utrecht Oost, d.d. september 2004
- ILG bestuursovereenkomst 2007-2013 tussen Rijk en provincie, d.d. 18 december 2006
- Evaluatie reconstructie zandgronden door Stichting Alterra, eindconcept d.d. maart 2007
- Case study Gelderse Vallei / Utrecht Oost door Stichting Alterra, d.d. 9 februari 2007
- Agenda Vitaal Platteland, Kaderdocument, d.d. 11 december 2006
- Agenda Vitaal Platteland, Subsidiekader ILG/AVP, september 2007
- Agenda Vitaal Platteland, Gebiedsprogramma's 2007-2013, d.d. 5 november 2007
- Programma- en productbegrotingen 2004-2007
- Jaarrekeningen 2004-2006
- Begrotingen/jaarrekeningen SVG
- Verschillende documenten met de opzet van de programmacontrol AVP

Bijlage 4: Lijst van beoordeelde projecten

Hoofdthema reconstructie uit uitvoeringsprogramma reconstructie 2005-2006	Subthema	Projectnaam, (aanvrager), jaar
1. Reconstructie Landbouw	Verbrede landbouw	Kansen voor boeren (SVGv) 2005
2 Reconstructie Landbouw	Verbrede landbouw	Kansen voor boeren pilot Leusden (gemeente Leusden) 2005
2. Landschap en cultuurhistorie	Nationaal Landschap Eemland	Nationaal landschap Arkenheem-Eemland (C. Postema) 2005-2006
3. Natuur	Agrarisch natuur beheer	Groen kamperen bij de boer, (LBU), 2006
4. Natuur	Soortenbeleid	Uilen en zwaluwen Eemland en vervolg (LBU)
5. Reconstructie flankerende maatregelen EHS	Vermindering nutriënten	Verbeteren effluent rwzi Woudenberg (Waterschap Vallei en Eem) 2006
6. Recreatie en toerisme	Grebbeleinie	Digitale wichelroede (LEI) 2006
7. Recreatie en toerisme	Wandelen	Klompepad gemeente Eemnes (LBU) 2006
8. Reconstructie overig	Onroerend goedbank	Aankoop Bosland weg (SVGv), 2006
9. Milieu	Milieukwaliteit EHS	Stimulering luchtwassers Utrecht (?) 2006
10. Reconstructie	Reconstructie proces kosten	Bijdragen 2005-2006 en procesgelden 2005-2006 (SVGv) 2005-2006

Colofon

Dit auditrapport is een uitgave van de
provincie Utrecht

Regie concerncontrol

Registratienr. Auditrapport reconstructie
Gelderse Vallei/Utrecht Oost

2008INT216782
Provincie Utrecht

Bezoekadres
Pythagoraslaan 101
Utrecht
Postadres 80300
3508TH Utrecht
Telefoon 030-258 9111
www.provincie-utrecht.nl

