

# Onderzoeksrapport

## Afsprakenkader Grote Projecten

**Opdrachtgever:**  
Gedeputeerde Staten

**Opdrachtnemer:**  
Ed Elferink (Interne Audit)

**Onderzoekers:**  
Restlan Aykaç  
Edwin van der Schaaf

**Datum:**  
10 april 2018

**Status:**  
GS versie

# Inhoudsopgave

1	Samenvatting.....	3
2	Reactie opdrachtgever .....	7
3	Opdrachtformulering.....	8
3.1	Aanleiding .....	8
3.2	Doelstelling van het onderzoek.....	8
3.3	Onderzoeksvraag.....	9
3.4	Object en scope van onderzoek .....	9
3.5	Opzet van het onderzoek.....	9
4	Bevindingen.....	11
4.1	Inleiding.....	11
4.2	Toepassing AGP in de praktijk .....	11
4.2.1	Grote Projecten en het AGP (Deel B van het AGP).....	12
4.2.2	Voorfasen Grote Projecten (Deel A van AGP).....	13
4.2.3	Resumé Toetsing AGP in de praktijk .....	13
4.3	Mening PS inzake informatievoorziening.....	14
4.4	Meerwaarde van het AGP .....	16
4.4.1	Meerwaarde van AGP volgens Statenleden.....	16
4.4.2	Vergelijking van regelgeving.....	17
4.4.3	Geven de AGP-voortgangsrapportages hetzelfde beeld als de P&C documenten?.....	20
4.4.4	Resumé beeld AGP-voortgangsrapportages en P&C documenten .....	23
5	Conclusies.....	25
6	Bijlagen .....	28
6.1	Bijlage 1: Het Afsprakenkader Grote Projecten .....	28
6.2	Bijlage 2: Methode van onderzoek en Referentiepunten .....	30
6.3	Bijlage 3: Selectie casussen > € 5 miljoen .....	31
6.4	Bijlage 4: Geraadpleegde bronnen .....	32
6.5	Bijlage 5: Geraadpleegde personen .....	32
6.5.1	Begeleidingsgroep .....	32
6.5.2	Interviews .....	32

## Leeswijzer

De samenvatting staat in hoofdstuk 1. In hoofdstuk 2 volgt de algemene reactie van de opdrachtgever op dit onderzoek. Hoofdstuk 3 bevat de opdrachtformulering. In hoofdstuk 4 volgen de bevindingen. Hoofdstuk 5 bevat de conclusies. Tot slot zijn in hoofdstuk 6 de bijlagen opgenomen.

# 1 Samenvatting

## ***Aanleiding van het onderzoek***

De achtergrond van het opstellen van het Afsprakenkader Grote Projecten (AGP) is dat PS meer grip wilden hebben op Grote Projecten. PS hebben bij de invoering van het AGP in 2014 besloten om in 2016 een audit uit te laten voeren door Interne Audit gericht op de inhoud en de effectiviteit van het (AGP). Dit rapport bevat het verslag van dat onderzoek.

## ***Centrale onderzoeksvraag van deze audit***

In welke mate voldoet het Afsprakenkader Grote Projecten, gelet op de inhoud en de effectiviteit, aan de behoefte van PS om grip te krijgen op grote projecten?

## ***Deelvragen***

1. In hoeverre wordt het Afsprakenkader Grote Projecten conform de afspraken toegepast?
2. In welke mate biedt het Afsprakenkader Grote Projecten, naar de mening van PS, voldoende informatie over Grote Projecten?
3. Wat is de meerwaarde van de informatievoorziening op basis van het Afsprakenkader Grote Projecten ten opzichte van de informatievoorziening op basis van de Planning & Control cyclus?

## ***Werkwijze***

Voor het beantwoorden van deelvraag 1 fungeert het AGP als referentiekader. Relevante documenten zijn getoetst aan het afsprakenkader en er zijn aanvullende interviews afgenomen.

Voor het beantwoorden van deelvraag 2 zijn PS leden geraadpleegd, conform de toezegging van GS. Er zijn zeven interviews gehouden, zes statenleden van de coalitie en één van de oppositie. Het beeld dat uit de interviews naar voren kwam is voorgelegd aan alle fracties via het Presidium met het verzoek te reflecteren op de samenvatting van de interviews. Hierop is van drie fracties het bericht ontvangen met de mededeling dat men het geschetste beeld ten aanzien van de resultaten herkent en deelt. Dit beeld maakt thans deel uit van dit onderzoek.

Voor het beantwoorden van deelvraag 3 zijn PS geraadpleegd en een vergelijking gemaakt van het afsprakenkader met documenten die in het kader van de P&C cyclus worden opgesteld, zoals de begroting, Provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur (PMI), zomernota en jaarverslag.

## ***Beantwoording onderzoeksvragen***

### ***Deelvraag 1 Toepassing AGP conform de afspraken***

Het AGP is opgebouwd uit onderdelen (A) projecten in de voorfase en (B) projecten waarvan het uitvoeringskrediet beschikbaar is gesteld door PS (Grote Projecten). Grote Projecten zijn: N23 (Westfrisiaweg), Hoogwaardig Openbaar Vervoer (HOV) Velsen, HOV in 't Gooi, N201 en Gebiedscontracten.

Het AGP is bij twee van de vijf Grote Projecten conform de afspraken toegepast. Bij twee andere projecten was dat grotendeels het geval. Bij één project is het AGP zeer beperkt toegepast. Dit betreft het Gebiedscontract Kop van Noord-Holland.

GS hebben per brief PS geïnformeerd over het niet onder het AGP laten vallen van Gebiedscontracten. GS geven aan het rapporteren over goed beheerste reguliere onderhoudswerkzaamheden niet zinvol te achten. GS hebben eenmalig gerapporteerd over het eerst afgesloten gebiedscontract. Over de voortgang van de totstandkoming van de andere zes gebiedscontracten is, conform het GS-voorstel, niet gerapporteerd.

Op projecten in de voorfase wordt het AGP nagenoeg in alle gevallen toegepast. GS besluiten over de faseovergangen en PS worden hierover geïnformeerd, hetzij door GS-besluitenlijsten hetzij door PS-brieven of het PMI. PS stellen de lijsten van projecten vast in het PMI. In enkele situaties zijn de artikelen van het AGP niet van toepassing omdat bijvoorbeeld (bij N244) met het besluit om vaststelling van de MER, PIP etc. tegelijk het besluit wordt genomen over promotie van studie naar planfase. Verder besluit PS in de Voordracht van (de Actualisering van) het PMI over het promoveren naar de realisatiefase van een project als er een uitvoeringskrediet beschikbaar wordt gesteld.

### *Deelvraag 2 Mate waarin het AGP volgens PS leidt tot voldoende informatie*

De informatievoorziening op basis van het AGP leidt volgens alle geïnterviewde Statenleden tot meer informatie ten opzichte van de informatievoorziening in het kader van de P&C-cyclus. De meningen zijn verdeeld als het gaat om de vraag of zij daarmee nu voldoende grip op de Grote Projecten hebben.

De rapportages op basis van het AGP zijn complementair aan de overige P&C documenten. PS leden zijn door de informatievoorziening op basis van het AGP beter in staat om discussie te voeren. De wens is de relevante informatie zodanig te ontvangen dat PS niet hoeven te puzzelen in P&C documenten.

Hoewel PS informatie ontvangen overeenkomstig het AGP, betekent dit niet voor alle Statenleden dat dit leidt tot voldoende grip op Grote Projecten. Sommige PS leden geven aan dat de informatie niet voldoende actueel is voor het hebben van grip, anderen geven juist aan dat zij met de informatie in staat zijn de juiste discussie aan te gaan met GS.

Ten slotte kan een Groot Project, zoals verwoord in het AGP, nader gedefinieerd worden zodat deze beter aansluit op de beleving van PS. Behalve het financiële criterium zijn volgens PS ook de maatschappelijke opgave, de regierol van de provincie en de grote impact op de omgeving belangrijke criteria.

### *Deelvraag 3 De meerwaarde van het AGP ten opzichte van de P&C documenten*

Deze onderzoeksvraag wordt op basis van drie bronnen beantwoord. Ten eerste wordt door interviews met Statenleden geïnventariseerd wat zij als meerwaarde van het AGP ervaren ten opzichte van de overige P&C documenten (begroting, zomernota jaarstukken en PMI). Hierbij wordt ingegaan op de rapportages volgens de Statenleden op basis van het AGP complementair zijn aan de overige P&C documenten.

De rapportages voorzien meer in de informatiebehoefte van PS ten opzichte van P&C documenten. De meerwaarde wordt volgens hen zichtbaar in de informatie op detailniveau over de projecten en geeft mede daardoor handvatten om discussie te voeren. Rapportages geven uitgebreide informatie over de voortgang van projecten die normaliter niet terug te vinden is in de overige P&C documenten.

Het algemene beeld onder de Statenleden is dat de verbinding tussen de voortgangsrapportages op basis van het AGP en de P&C documenten moeilijk te maken is. Het wordt als een gemis ervaren dat de financiële koppeling tussen de informatievoorziening vanuit de rapportages en de begroting of jaarstukken niet of moeilijk te leggen is. De koppeling tussen de voortgang van het project en de impact hiervan op de beschikbaar gestelde reserves is in de voortgangsverslagen niet te leggen.

Ten tweede wordt er bekeken of er eventuele overlap is tussen het AGP en overige relevante (interne) regelgeving. Hierbij hebben wij de volgende (interne) regelgeving bekeken. Financiële verordening Noord-Holland 2015, Nota kapitaalgoederen 2016-2019 en Afsprakenkader Grote Projecten.

Het AGP geeft meerwaarde ten opzichte van de overige (interne) wet- en regelgeving. Er is sprake van complementariteit tussen de wet- en regelgeving. Er wordt per document een andere type informatie gevraagd, soms als uitwerking en soms als aanvulling op andere regelgeving of soms in iets andere bewoording of nadere toelichting.

Waar in een enkel geval wordt aangegeven wat er moet worden besloten geeft een ander document juist aan hoe er moet worden besloten (bijvoorbeeld bij het PMI). Op deze wijze is een regeling juist een aanvulling op de andere. Het AGP bevat bepalingen over auditopvolging zonder dat daarbij de relatie met grote projecten wordt gelegd.

Ten derde wordt er nagegaan of de informatievoorziening op basis van het AGP hetzelfde beeld geeft als de gerapporteerde voortgang in de overige P&C documenten.

De voortgangsinformatie, verstrekt in de drie P&C documenten, sluit op hoofdlijnen aan op de informatie die wordt verstrekt in het kader van de informatievoorziening Grote Projecten. P&C documenten gaan in op de gerealiseerde output, geven een korte stand van zaken in het kader van het betreffende project en gaan, indien van toepassing, in op de mogelijke risico's

die samenhangen met het betreffende project. De rapportages Grote Projecten bevatten gedetailleerdere informatie inzake voortgang, risico's en financiën van het project dan de hierboven genoemde P&C documenten. Echter in de rapportages mist het verband tussen de onderkende risico's en de mutaties in de bijbehorende risicovoorziening binnen het project. Tevens wordt er geen inzicht gegeven in de begrote dekking uit de diverse reserves en de werkelijke verwachte aanwending van de reserves.

In het PMI wordt uiteengezet wat er bij het betreffende project wordt gerealiseerd (korte omschrijving van het project), de verwachte totale toekomstige kasstromen en de status van het project. Het grootste verschil tussen het PMI en de voortgangsverslagen is dat het PMI inzicht geeft over de totale verwachte kasstromen per investering en de voortgangsverslagen meer gedetailleerd inzicht geven in de gemaakte en de te verwachten kosten. De rapportages in het kader van het AGP blijken bijna in alle gevallen intern consistent te zijn, uitgezonderd HOV 't Gooi vanwege de accentverschillen in de rapportages van dit project door de tijd heen.

#### *Beantwoording centrale vraagstelling:*

De doelstelling van het onderzoek is, overeenkomstig het PS besluit, vast te stellen of het Afsprakenkader Grote Projecten, gelet op de inhoud en de effectiviteit, voldoet aan de informatiebehoefte van PS over Grote Projecten.  
De centrale vraag luidt: *in welke mate voldoet het Afsprakenkader Grote Projecten, gelet op de inhoud en de effectiviteit, aan de behoefte van PS om grip te krijgen op grote projecten?*

De belangrijkste conclusie is dat er geen eensluidend antwoord op deze vraag is. Het onderzoek toont aan dat het AGP voor PS meerwaarde heeft ten opzichte van de P&C-stukken en dat de extra informatie waarin het AGP voorziet leidt tot meer grip bij PS. PS zijn verdeeld als het gaat om de vraag of het AGP daarmee ook leidt tot voldoende grip. PS zijn wel eensgezind dat de informatievoorziening verder verbeterd kan worden door een betere aansluiting van de rapportages op basis van het AGP op de P&C-documenten en vice versa.

Met het AGP wilden PS meer grip hebben op Grote Projecten. Dit onderzoek laat zien dat PS de informatie uit de voortgangsrapportages op grond van het AGP waarderen. Tegelijkertijd zijn de meningen onder PS verdeeld over het hebben van grip op Grote Projecten. Een afgeleide conclusie is dat het onduidelijk is wat de feitelijke informatiebehoefte van PS is over de grote projecten, omdat 'grip' niet is gedefinieerd en geoperationaliseerd.

'Grip hebben' kan betrekking hebben op de kaderstellende, controlerende en vertegenwoordigende rol van PS.

- Grip hebben op Grote Projecten in de kaderstellende rol veronderstelt dat er informatie aanwezig is over de strategische provinciale doelen en wat daarvoor nodig is. In deze rol stellen PS kaders, maken keuze en prioriteren.
- Grip hebben op Grote Projecten in de controlerende rol veronderstelt dat er informatie aanwezig is over wat er (tussentijds) bereikt is en tegen welke kosten. In deze rol houden PS toezicht op het door GS gevoerd beleid binnen de vastgestelde kaders.
- Grip hebben in de vertegenwoordigende rol veronderstelt dat er informatie aanwezig is over de aspecten van Grote Projecten die de burgers direct of indirect kunnen raken. PS geven in deze rol een stem aan de opvattingen die in de provincie leven. Burgers spreken PS aan op alles wat in de provincie speelt en verwachten dat er actie wordt ondernomen. Deze rol kan op gespannen voet staan met de kaderstellende en de controlerende rol van PS.

### *Aanbevelingen*

Wij bevelen GS aan in gesprek te gaan met PS over het hebben van grip: heeft dat bijvoorbeeld betrekking op de kaderstellende, controlerende of de vertegenwoordigende rol?

Wij bevelen GS tevens aan PS te verzoeken zich daarbij uit te spreken over de intrinsieke spanning die zich voor kan doen tussen kaderstellende en controlerende rol enerzijds en de vertegenwoordigende rol anderzijds. Kaderstellen en controleren op hoofdlijnen zijn verbonden met strategische, lange termijn keuzes, vertegenwoordigende rol daarentegen is verbonden met tactisch-operationele zaken.

Tenslotte bevelen wij GS aan, op basis van vorenstaande, PS een voorstel te doen voor de wijze van informatievoorziening over Grote Projecten.

## 2 Reactie opdrachtgever

Gedeputeerde Staten stellen met genoeg vast dat Provinciale Staten de voortgangsrapportages over grote projecten waarderen en dat de geboden informatie leidt tot meer 'grip'. Tegelijkertijd is de vraag of dit leidt tot 'voldoende' grip niet te beantwoorden, omdat er geen eensluidende opvatting is met betrekking tot de invulling van 'voldoende grip' vanuit uw kaderstellende, controlerende en vertegenwoordigende rollen. Wij menen dat de audit laat zien dat de onderzochte rapportages voldoende informatie bevatten voor het invullen van de controlerende rol. Wij gaan graag met u het gesprek aan over de inhoud van de voortgangsrapportages in relatie tot uw kaderstellende en vertegenwoordigende rol.

Daarnaast gaan Gedeputeerde Staten een nieuwe, en inmiddels vastgestelde Begrotingsopzet, hanteren. In deze opzet wordt inzichtelijke informatie opgenomen over de belangrijkste projecten die in uitvoering zijn. In de huidige P&C cyclus producten is de aansluiting tussen grote projecten en informatie uit deze producten moeilijk leesbaar. Wij spannen ons in dat deze gevraagde algemene informatie met ingang van de Begroting 2019 wordt geleverd.

## 3 Opdrachtformulering

### 3.1 Aanleiding

In het door Gedeputeerde Staten vastgestelde onderzoeksprogramma is een onderzoek naar de inhoud en de effectiviteit van het Afsprakenkader Grote Projecten opgenomen. Aanleiding voor het onderzoek is dat PS bij de invoering van het Afsprakenkader Grote Projecten tevens hebben besloten<sup>1</sup> om in 2016 een audit uit te laten voeren door Interne Audit (IA) gericht op de inhoud en de effectiviteit van het Afsprakenkader Grote Projecten.

#### Historische context

Op 2 april 2007 verscheen het rapport “Grip op grote Projecten” van de Randstedelijke Rekenkamer. Dit rapport onderzocht in hoeverre in de provincie Noord-Holland algemene procesafspraken tussen GS en PS zijn gemaakt over besluitvorming en informatievoorziening bij grote projecten. Uit dit rapport vloeiden aanbevelingen voort voor de provincie voor zowel Gedeputeerde Staten als Provinciale Staten.

In mei 2010 verscheen het rapport van de Randstedelijke Rekenkamer “Doorwerking aanbevelingen Grip op grote Projecten”. Dit rapport inventariseert welke aanbevelingen uit het eerste rapport van 2007 al dan niet geïmplementeerd zijn.

Begin 2012 verscheen het rapport “Wieringerrandmeer gestrand”, eveneens van de Randstedelijke Rekenkamer. De doelstelling van het rapport was het trekken van lessen uit het stopzetten van het project Wieringerrandmeer, die PS en GS kunnen gebruiken in de beheersing van toekomstige (Publiek Private Samenwerking) projecten. In dit rapport zijn tevens aanbevelingen gedaan voor grote projecten.

Op basis van bovenstaande rapporten heeft PS op 7 mei 2012 een besluit genomen over de aanpak van deze aanbevelingen over grote projecten, waarbij rekening gehouden wordt met de actualiteit, een uniforme werkwijze, efficiency en continuïteit van aanpak. Dit besluit heeft in mei 2012 geleid tot de Regeling Grote Projecten (voordracht 2012/20).

PS hebben op 10 november 2014 het Afsprakenkader Grote Projecten (AGP) vastgesteld (zie bijlage 1) dat voortborduurde op de Regeling Grote Projecten<sup>2</sup>. Tegelijkertijd hebben PS besloten Interne Audit in 2016 een audit uit te laten voeren op de inhoud en de effectiviteit van het afsprakenkader.

Het AGP is een set van interne procesafspraken tussen GS en PS<sup>3</sup>. In de Voordracht 20, 2012 staat dat met de procesafspraken over informatievoorziening Provinciale Staten “...voldoende ‘grip’ hebben op (grote) projecten”.

Na vaststelling van de regels in de Regeling Grote Projecten in 2012 (per 2014 het Afsprakenkader Grote Projecten) zijn deze sindsdien voor een aantal projecten van toepassing verklaard. Op dit moment zijn de volgende projecten aangemerkt als “groot project”:

- N23 (Westfriisaweg)
- Hoogwaardig Openbaar Vervoer (HOV) Velsen
- HOV in ‘t Gooi
- N201
- Gebiedscontracten

### 3.2 Doelstelling van het onderzoek

De doelstelling van het onderzoek is, overeenkomstig het PS besluit, vast te stellen of het Afsprakenkader Grote Projecten, gelet op de inhoud en de effectiviteit, voldoet aan de informatiebehoefte van PS over grote projecten.

---

<sup>1</sup> besluit 2014-82

<sup>2</sup> besluit 2012-20

<sup>3</sup> brief GS, 351103/351113, 8 okt 2014



### 3.3 Onderzoeksvraag

Centrale onderzoeksvraag van deze audit is:

In welke mate voldoet het Afsprakenkader Grote Projecten, gelet op de inhoud en de effectiviteit, aan de behoefte van PS om grip te krijgen op grote projecten?

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen gedefinieerd:

1. In hoeverre wordt het Afsprakenkader Grote Projecten conform de afspraken toegepast?
2. In welke mate biedt het Afsprakenkader Grote Projecten, naar de mening van PS, voldoende informatie over grote projecten?
3. Wat is de meerwaarde van de informatievoorziening op basis van het Afsprakenkader Grote Projecten ten opzichte van de informatievoorziening op basis van de Planning & Control cyclus?

### 3.4 Object en scope van onderzoek

#### Object

Het object van onderzoek is het Afsprakenkader Grote Projecten.

#### Scope

Het onderzoek richt zich op:

- de periode vanaf het moment van het vaststellen van het Afsprakenkader door PS op 10 november 2014;
- projecten met een geschatte investering van meer dan € 5 miljoen die in de studie of planfase zitten (onderdeel A van het AGP);
- projecten die reeds in de uitvoeringsfase zitten en die voldoen aan de criteria van groot project (onderdeel B van het AGP).

Het onderzoek richt zich niet op:

- het traject dat in het kader van de Begrotingssystematiek de informatievoorziening tot object heeft;
- de juistheid en volledigheid van de inhoud van de informatievoorziening;
- projectcontrolling;
- het financieel beheer van projecten;
- rechtmatigheid en het juridisch beheer van projecten;
- de aanbesteding van projecten;
- de aansturing van de ambtelijke organisatie door GS met betrekking tot de uitvoering van grote projecten.

### 3.5 Opzet van het onderzoek

Een uitgebreidere beschrijving van de methode van onderzoek en referentiepunten is in bijlage 2 te vinden. Wij volstaan hier met een beknopt overzicht van de opzet van het onderzoek.

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden worden eerst de deelvragen beantwoord. Hieronder wordt per deelvraag uiteengezet welke referentiepunten worden gehanteerd voor de beantwoording van de betreffende deelvraag:

#### Deelvraag 1

*In hoeverre wordt het Afsprakenkader Grote Projecten conform de afspraken toegepast?*

Het Afsprakenkader Grote Projecten (zie bijlage 2) fungeert als referentiekader voor de beantwoording van deze deelvraag. De gehanteerde methode voor dit onderdeel zijn het toetsen van documenten aan het AGP en het afnemen van interviews.

Afhankelijk van het aantal wordt een deelwaarneming uitgevoerd op projecten die:

- in de studie- of planfase zitten; en
- een geschatte investering van meer dan € 5 miljoen hebben.

### Deelvraag 2

*In welke mate biedt het afsprakenkader, naar de mening van PS, voldoende informatie over grote projecten?*

Conform de toezegging van GS zijn PS leden geraadpleegd om een antwoord te krijgen op deze deelvraag.

PS zijn door middel van de brief d.d. 29 maart 2017 op de hoogte gesteld van de evaluatie van het AGP. De oorspronkelijke methode was om een vragenlijst onder PS te verspreiden. De Audit Stuur Groep (ASG) stelde voor in plaats van een generieke vragenlijst een uitnodiging aan fractievoorzitters te sturen om fractieleden voor te dragen voor een interview. Via de voorzitter van de ASG, de Commissaris der Koning (CdK) zijn alle fracties uitgenodigd. Hierop hebben vier fracties gereageerd. Er zijn zeven interviews gehouden, zes statenleden van de coalitie en één van de oppositie. Het beeld dat uit de interviews naar voren kwam is voorgelegd aan alle fracties via het Presidium met het verzoek te reflecteren op de samenvatting van de interviews. Hierop is van drie fracties het bericht ontvangen met de mededeling dat men het geschetste beeld ten aanzien van de resultaten herkent en deelt. Dit beeld maakt thans deel uit van dit onderzoek.

### Deelvraag 3

*Wat is de meerwaarde van de informatievoorziening op basis van het Afsprakenkader Grote Projecten ten opzichte van de informatievoorziening op basis van de Planning & Control cyclus?*

Deelvraag 3 wordt beantwoord door de raadpleging van PS en door de vergelijking van het AGP met documenten die in het kader van de P&C cyclus worden opgesteld, zoals de begroting, Provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur (PMI), zomernota en jaarverslag. Meerwaarde wordt bepaald door in te gaan op de volgende aspecten:

- Overlap tussen de regels van de reguliere informatievoorziening in het kader van de P&C cyclus en het AGP;
- Tegenstrijdigheden tussen de inhoud van de rapportages en de reguliere informatievoorziening het kader van de P&C cyclus;
- Consistentie. Dit aspect heeft twee dimensies: enerzijds wordt de inhoud van de rapportage op basis van het AGP vergeleken met die van de reguliere informatievoorziening het kader van de P&C cyclus. Anderzijds wordt nagegaan of de rapportage zelf intern consistent is: zijn bijvoorbeeld de gepresenteerde cijfers in de rapportage consistent met de toelichting op die cijfers?
- Complementariteit tussen de rapportages op basis van het AGP en de reguliere informatievoorziening in het kader van de P&C cyclus.

## 4 Bevindingen

### 4.1 Inleiding

PS hebben het AGP in 2014 vastgesteld. Het is een set van interne procesafspraken tussen GS en PS over besluitvorming en informatievoorziening bij Grote Projecten.

Grote Projecten zijn projecten:

- a. waarmee een investering van de provincie Noord-Holland is gemoeid van ten minste 100 miljoen Euro; en/of
- b. die door Gedeputeerde Staten en/of Provinciale Staten vanwege het grote politieke en/of maatschappelijke belang of risico, of vanwege een samenhang met andere grote projecten, als zodanig worden aangemerkt.

Het AGP gaat in op de algemene procesafspraken tussen PS en GS. Deze procesafspraken betreffen informatievoorziening aan PS over projecten die nog in de voorfase zijn (de fase van verkenning, van studie en van planontwikkeling, d.w.z. vóór het beschikbaar stellen van het krediet). Projecten in de voorfase waarover GS een apart besluit moeten nemen en PS over moeten informeren, zijn projecten met een geschatte investering van meer dan € 5 miljoen. Dit is het onderdeel A van het AGP. GS besluiten over de faseovergangen en informeren PS hierover. PS stellen het PMI en daarmee de programmering van projecten in de studie, plan en realisatiefase vast. Verder betreffen de procesafspraken informatievoorziening over projecten na het beschikbaar stellen van het uitvoeringskrediet die aangemerkt zijn als Groot Project, onderdeel B van het AGP.

Over Grote Projecten dient periodiek minimaal per half jaar gerapporteerd te worden door GS aan PS over de voortgang, aan de hand van een standaard format. Daarnaast rapporteren GS tussentijds aan Provinciale Staten, indien majeure veranderingen betreffende het Grote Project plaatsvinden, die financiële dan wel andere zwaarwegende consequenties voor de provincie (kunnen) hebben.

In dit hoofdstuk worden de bevindingen per deelvraag gepresenteerd. Paragraaf 4.2 behandelt of het AGP wordt toegepast op de Grote Projecten. In paragraaf 4.3 is geïnventariseerd in welke mate het AGP, naar de mening van PS, voldoende informatie biedt over Grote Projecten. Paragraaf 4.4 gaat in op de derde deelvraag: wat is de meerwaarde van de informatievoorziening op basis van het Afsprakenkader Grote Projecten ten opzichte van de informatievoorziening op basis van de Planning & Control cyclus.

### 4.2 Toepassing AGP in de praktijk

In deze paragraaf is eerst nagegaan in hoeverre het AGP conform de afspraken wordt toegepast op Grote Projecten (paragraaf 4.2.1, onderdeel B van het AGP) en vervolgens op projecten die in de voorfase zijn (paragraaf 4.2.2, onderdeel A van het AGP).

Ten tijde van dit onderzoek zijn de volgende projecten aangemerkt als Groot Project:

- N23 (Westfrisiaweg)
- Hoogwaardig Openbaar Vervoer (HOV) Velsen
- HOV in 't Gooi
- N201
- Gebiedscontracten

Voor deze projecten wordt vastgesteld of er is voldaan aan de criteria die vermeld zijn in onderdeel B van het AGP.

Van projecten die in de voorfase zijn, is een selectie gemaakt. De selectie is bepaald door de beoordeling van de PMI's van 2013 tot en met 2016. Hierbij is vastgesteld welke projecten promoveren van studie- naar planfase of plan- naar realisatiefase en groter zijn dan € 5 miljoen. Uit deze projecten is een aselechte deelwaarneming geselecteerd van zeven casussen<sup>4</sup>. De selectie is opgenomen in de bijlage 3 van dit rapport.

---

<sup>4</sup> Uit beoordeling van de genoemde PMI's blijken er in totaal 19 projecten te zijn gepromoveerd

#### 4.2.1 Grote Projecten en het AGP (Deel B van het AGP)

Grote Projecten zijn getoetst aan de bepalingen in het AGP, met uitzondering van de artikelen 13, 14 en 16, om vast te kunnen stellen of het AGP wordt toegepast. De uitzonderingsartikelen betreffen regels in het kader van de audit opvolging<sup>5</sup> die eveneens zijn opgenomen in de financiële verordening Noord-Holland 2015. Hier wordt verder op ingegaan in paragraaf 4.4.

De resultaten van de toetsing worden hieronder samengevat gepresenteerd. In de tabel zijn verticaal de artikelen conform het AGP weergegeven en horizontaal de grote projecten. Per project is aangegeven of het AGP wordt toegepast bij desbetreffende projecten.

Tabel 1: toetsing Grote Projecten aan het AGP

	N23	N201	HOV Velsen	HOV 't Gooi	Gebiedscontracten
<b>Art. 10 Halfjaarlijkse rapportage volgens standaard format</b>	toegepast	toegepast. Eindrapport 2016.	deels toegepast	deels toegepast	niet toegepast
<b>Art. 11 Tussentijdse rapportage majeure veranderingen</b>	toegepast	toegepast. Veranderingen in het plan zijn gemeld via PMI.	toegepast	toegepast	niet toegepast
<b>Art. 12 Flexibiliteit met frequentie en omvang rapportage</b>	niet relevant	niet relevant	toegepast	niet relevant	niet relevant
<b>Art. 15 Opvolging procesafspraken</b>	opgevolgd	opgevolgd	opgevolgd	opgevolgd	niet opgevolgd, wel toegelicht in brief PS
<b>Art. 17 Gewichtig besluit</b>	niet van toepassing	niet van toepassing	niet van toepassing	niet van toepassing	niet van toepassing

#### Toelichting

PS zijn over de N23 en N201 halfjaarlijks geïnformeerd, conform art. 10 van het AGP. PS zijn niet halfjaarlijks geïnformeerd over het project HOV Velsen; zo is er over het 2<sup>e</sup> halfjaar 2015 en 1<sup>e</sup> halfjaar 2016 niet gerapporteerd. In de meest recente rapportage tot en met december 2016 is achteraf nader toegelicht waarom er een tijd niet is gerapporteerd (conform art. 12 AGP).

GS hebben in 2014 besloten gebiedscontracten onder het AGP te laten vallen, terwijl de eerste rapportage over het Gebiedscontract Kop van Noord-Holland pas in 2017 naar PS is gestuurd. In de periode 2015-2017 is niet gerapporteerd. Recentelijk hebben GS besloten, na de eerste rapportage over gebiedscontracten, deze niet langer onder het AGP te laten vallen daar het contract nu in een beheerfase komt. GS laten per brief aan PS weten dat zij het rapporteren over goed beheerste reguliere onderhoudswerkzaamheden niet zinvol achten<sup>6</sup>.

De bepaling in artikel 10 inzake een standaard format van rapportages is niet nader ingevuld, een standaard format ontbreekt. De opzet van de rapportages verschilt in de praktijk dan ook per project. Zo wordt er binnen de projecten bijvoorbeeld anders omgegaan met het rapporteren over de dekking van het project in financiële tabellen, sommige rapportages doen hier verslag over (bijvoorbeeld HOV Velsen) en andere niet (bijvoorbeeld N23). De rapportages van HOV 't Gooi

<sup>5</sup> 'Auditopvolging is een instrument om naar aanleiding van bevindingen en aanbevelingen van de accountant, de Randstedelijke Rekenkamer en Concerncontrol verbeteringen systematisch door te voeren. Het dient tevens als sturings- en verantwoordingsinstrument van het management naar het provinciaal bestuur. Per halfjaar wordt gerapporteerd aan de auditstuurgroep, GS en PS.'

<sup>6</sup> GS geven tegelijkertijd aan PS te zullen informeren over de resultaten van de transitiefase van elk gegund gebiedscontract. (bron: 929295/929305, PS-brief d.d. 3 mei 2017). De brief is op de C-agenda van de Commissie M&F geagendeerd d.d. 12 juni 2017. C-agenda betreft stukken ter kennisname en gelegenheid tot het stellen van korte vragen bij de rondvraag van de portefeuillehouder.

verschillen per periode waarbij in sommige rapportages een financiële tabel is opgenomen en in andere niet.

PS worden op de hoogte gehouden van majeure wijzigingen, conform art. 11 van het AGP. Dat gebeurt op verschillende wijzen, per brief (N23, HOV 't Gooi), in besloten vergadering (N23), via PMI (N201) en via een rapportage met verantwoording (HOV Velsen). Majeure wijzigingen zijn wijzigingen die financiële dan wel andere zwaarwegende consequenties voor de provincie (kunnen) hebben. Indien er scopewijzigingen binnen het project plaats vinden worden deze tevens apart inzichtelijk gemaakt in de voortgangrapportages. Hiermee wordt de inzichtelijkheid in het project vergroot.

Gedeputeerde Staten bewaken, zoals voorgeschreven in art. 15, per Groot Project de kwalitatieve en kwantitatieve opvolging van de procesafspraken die weergegeven zijn in de artikelen 10, 11 en 12 van het AGP, met uitzondering van Gebiedscontracten. Dit blijkt uit de naleving van de voorschriften met betrekking tot rapportages.

Ten slotte schrijft artikel 17 het volgende voor: ingeval een door Provinciale Staten te nemen besluit over een groot project door het Presidium wordt aangemerkt als een gewichtig besluit kan worden besloten de daartoe strekkende voordracht in twee rondes aan Provinciale Staten voor te leggen. Dit artikel is niet van toepassing aangezien het Presidium geen door PS te nemen besluit over een groot project als gewichtig besluit heeft gekwalificeerd.

#### 4.2.2 Voorfasen Grote Projecten (Deel A van AGP)

##### **Studie-, plan- en realisatiefase**

Alle infrastructuurprojecten doorlopen drie fasen, te weten de studie-, plan- en realisatiefase. In de studiefase wordt onderzoek gedaan naar de gemelde problematiek en worden mogelijke oplossingen uitgewerkt, waarbij standaard wordt bekeken of bereikbaarheidsknelpunten kunnen worden opgelost door middel van openbaar vervoer of andere maatregelen.

Aan het eind van de studiefase wordt een besluit genomen over de oplossingsrichting en promoveert het project naar de planfase. Het is ook mogelijk dat aan het einde van de studiefase de conclusie wordt getrokken dat het project niet verder hoeft te worden uitgewerkt om wat voor reden dan ook. In zo'n geval wordt een project geschrapt.

De promotie van projecten van de studie- naar de planfase en/of het schrappen van projecten wordt twee keer per jaar door Provinciale Staten vastgesteld in het PMI.

In de planfase wordt de gekozen oplossing uitgewerkt tot een aanbestedingsgereed project en wordt vastgesteld wanneer kan worden gestart met de daadwerkelijke uitvoering. Daarna besluiten Provinciale Staten over het beschikbaar stellen van een uitvoeringskrediet en promoveert het project naar de realisatiefase.

Deel A van het AGP is in dit onderzoek getoetst op een selectie van projecten in de voorfase. De procesafspraken met betrekking tot de projecten in de voorfase blijken te worden nageleefd. GS nemen bij iedere promotie van een project naar de volgende fase een besluit, PS worden door middel van een aparte brief of door PMI hiervan op de hoogte gesteld. PS stellen het PMI of de actualisatie van het PMI vast en daarmee wordt de promotie of het schrappen van projecten vastgesteld. Tevens besluiten PS over de kredieten en andere zaken zoals inpassingsplannen, mer-procedures, overeenkomsten en dergelijke. Verder blijken zaken zoals de financiering en de risico's eveneens conform de bepalingen van het AGP aandacht te krijgen.

De bevindingen zijn in een samenvattende tabel opgenomen in bijlage 3. Horizontaal zijn de geselecteerde projecten afgezet en verticaal zijn de artikelen uit het AGP opgenomen die als toetssteen worden gehanteerd voor de geselecteerde projecten.

In enkele situaties zijn de artikelen niet van toepassing, omdat bijvoorbeeld (bij N244) met het besluit om vaststelling van de MER, PIP etc. tegelijk het besluit wordt genomen over promotie van studie naar planfase.

#### 4.2.3 Resumé Toetsing AGP in de praktijk

Het AGP wordt nagenoeg bij alle Grote Projecten toegepast zodat PS geïnformeerd worden over de voortgang van grote projecten. De belangrijkste uitzondering is het in 2014 aangewezen Grote Project gebiedscontracten waarover voor het eerst en laatst in 2017 is gerapporteerd. Wanneer een

afwijkende regelmaat wordt gehanteerd met betrekking tot een voortgangsrapportage, dan motiveren GS deze afwijking zoals in het geval van HOV Velsen. De vorm waarin dient te worden gerapporteerd is in het AGP niet door PS omschreven. Daardoor zijn er verschillen in de rapportages. In het geval van de projecten in de voorfase besluiten de GS over de faseovergangen en PS worden hierover geïnformeerd, hetzij door GS-besluitenlijsten hetzij door PS-brieven of PMI. PS stellen de lijsten van projecten vast in het PMI.

### 4.3 Mening PS inzake informatievoorziening

In deze paragraaf wordt een antwoord gegeven op de tweede deelvraag:

*In welke mate biedt het afsprakenkader, naar de mening van PS, voldoende informatie over grote projecten?*

Om deze deelvraag te kunnen beantwoorden zijn, zoals in paragraaf 3.5 opgenomen, Statenleden geïnterviewd. De interviews met de Statenleden zijn gehouden aan de hand van de volgende aandachtspunten:

- *(visie op) de definitie van een groot project;*
- *kwaliteit van de rapportages;*
- *meerwaarde van de rapportages (nader uitgewerkt in 4.4);*
- *verbinding tussen rapportages en P&C documenten (nader uitgewerkt in 4.4);*
- *informatievoorziening op basis van PMI/PMO;*
- *grip op grote projecten als gevolg van het AGP.*

Hieronder worden de bevindingen ten aanzien van de afzonderlijke aandachtspunten beschreven.

- *(visie op) de definitie van een groot project*

De definitie zoals opgenomen in het AGP (zie kader) wordt door Statenleden als 'deels duidelijk' gekwalificeerd.

Grote Projecten zijn projecten:

- a) waarmee een investering van de provincie Noord-Holland is gemoeid van ten minste 100 miljoen Euro; voor de reeds lopende projecten zijn deze procesafspraken eveneens van toepassing en/of
- b) die door Gedeputeerde Staten en/of Provinciale Staten vanwege het grote politieke en/of maatschappelijke belang of risico, of vanwege een samenhang met andere grote projecten, als zodanig worden aangemerkt.

Het financieel criterium (projecten > € 100 miljoen) vinden alle geïnterviewden duidelijk. Het criterium 'het grote politieke en/of maatschappelijke belang of risico, of vanwege een samenhang met andere grote projecten' wordt minder duidelijk en tastbaar gevonden en voorziet ook niet geheel in de behoefte van de geïnterviewden. Relevante criteria zijn volgens hen ook de grote maatschappelijke opgave, de regierol van de provincie (als voorbeeld werd gegeven de regierol en maatschappelijke opgave in het kader van "Wind op Land") en de grote impact op de omgeving. Verder blijkt dat het niet voor alle Statenleden duidelijk is dat ook PS zelf projecten kan voorstellen als 'groot project' zoals bedoeld in het afsprakenkader.

- *kwaliteit van de rapportages*

De rapportages bevatten relevante informatie en zijn goed leesbaar, volgens de Statenleden. Het belang van tijdigheid wordt echter benadrukt; de rapportages zijn namelijk niet actueel op het moment van de agendering in de commissie M&F. Ten behoeve van de controlerende rol van PS is tijdigheid wel van belang. Hierdoor is klankborden met GS en eventueel bijsturen door PS niet goed mogelijk op basis van de rapportages. Er is tegelijkertijd ook wel begrip voor dat niet alles meteen (uit bestuurlijk oogpunt of strategisch oogpunt) gemeld kan worden.

Naast de tijdigheid is de volledigheid van de rapportages een issue. De mening van de Statenleden is namelijk dat de financiële wijzigingen en de risico's niet altijd inzichtelijk worden gerapporteerd. Met name het ontbreken van de impact van de mutaties in onderkende risico's op de post onvoorzien wordt in de rapportages als een gemis ervaren.

Verder is er behoefte aan gedetailleerdere niet-financiële informatie. Voorbeelden zijn informatie over de houding van de omgeving (bewoners, betrokken gemeenten) in relatie tot het project en welke maatregelen er getroffen zijn om draagvlak te creëren.

➤ *informatievoorziening op basis van PMI/PMO*

Informatie die verkregen wordt vanuit PMI en PMO in het algemeen en over projecten boven de € 5 miljoen draagt bij aan de kaderstellende en controlerende rol van PS. Naar de mening van Statenleden vergt het wel veel zoekwerk en een geoefend oog om de juiste informatie eruit te halen.

De Statenleden vinden het lastig om vast te stellen of GS alle informatie uit de omgeving hebben meegewogen in de projecten in het PMI en PMO. Statenleden zeggen vaak zaken te horen uit de omgeving waarbij ze in de verstrekte informatie niet zien wat de afwegingen van GS hierbij zijn geweest. Men is zich er van bewust dat GS over de uitvoering gaan en PS over de kaderstelling. Voor PS is het vervolgens lastig om 'de omgeving' daar informatie over te geven.

De PMI-methodiek geeft PS te weinig grip, is het gevoel. Het geeft beperkt inzicht in de keuze voor de faseovergangen van een project en de onderbouwing daarvan. Vanuit kaderstellende rol bezien heeft PS naar eigen zeggen geen grip op het moment dat een project in het PMI wordt opgenomen, de doelen van het resultaat van het project zijn niet vooraf bepaald, bijvoorbeeld vanuit een regionale studie. Als het project in het PMI staat is er volgens PS ook geen grip op de statusovergang van studie naar plan, ook al worden PS hierover geïnformeerd (zie ook par. 4.2). Voor plannen in de realisatiefase zal krediet moeten worden aangevraagd. Zo is bij een actualisatie van het PMI wel eens € 40 miljoen gevoteerd aan projecten zonder het inhoudelijk te bespreken, stelt een PS-lid. PMI biedt geen handvatten inzake de bedragen die gekoppeld zijn aan termijnen en besteding. Naar de mening van een PS-lid biedt het te weinig specifieke informatie om er een goed gefundeerd besluit over te kunnen nemen.

Op het PMI komen wij in paragraaf 4.4 uitgebreid terug.

➤ *grip op grote projecten als gevolg van het AGP*

Het AGP is opgesteld met als belangrijkste doel dat PS meer grip zouden krijgen op de Grote Projecten. Aan de Statenleden is daarom de vraag voorgelegd of hun grip op de Grote Projecten daadwerkelijk is toegenomen. De meningen onder de geïnterviewde PS-leden zijn verdeeld. Vier leden zijn van mening meer grip te hebben, drie Statenleden vinden dat ze te weinig of geen grip hebben.

Uit de interviews komt naar voren dat Statenleden vooral de tijdigheid van informatie van belang vinden om grip te hebben op grote projecten. Sommige Statenleden vermelden dat "*echt grip hebben lastig is omdat de informatie in de voortgangsrapportages relatief oud is en soms achterhaald is.*" Andere geïnterviewden geven daarentegen aan het gevoel te hebben meer grip op projecten te hebben en met de informatie in de rapportages in staat zijn de juiste discussie aan te gaan met GS. Uit de interviews komt ook naar voren dat de informatie zoals die nu wordt opgesteld in het kader van AGP wel het inzicht geeft aan PS dat zij nodig hebben om hun rol als individueel PS lid te kunnen vervullen. Het gevoel is, zo wordt gesteld, dat de informatievoorziening door het AGP verbeterd is. Zoals in par. 4.2 aan de orde is gekomen worden PS geïnformeerd over de voortgang van grote projecten.

Naast het AGP worden ook de PMI en PMO genoemd inzake de informatievoorziening. PS worden door GS besluiten en/of PS-brieven geïnformeerd over de faseovergangen van projecten in de voorfase, zoals eerder behandeld in par. 4.2. Toch zou de PMI-methodiek te weinig grip geven om redenen die in de hieraan voorafgaande paragraaf is aangegeven.

## Resumé Mening PS inzake informatievoorziening

Interviews met PS leden leveren de volgende bevindingen op. Ten eerste sluit de definitie van een groot project, zoals verwoord in het AGP, niet volledig aan op de beleving van PS. Behalve het financiële criterium zijn bijvoorbeeld ook de maatschappelijke opgave, de regierol van de provincie en de grote impact op de omgeving belangrijke criteria. Zo wordt Distriport in verband gebracht met het AGP terwijl dat project niet is aangemerkt als groot project. Ook projecten waarbij de provincie een regierol heeft zouden PS leden willen oormerken als groot project.

Ten tweede wordt er verschillend over de kwaliteit van de rapportages gedacht. Leesbaarheid en de relevante informatie worden goed gewaardeerd terwijl de tijdigheid en de volledigheid van de rapportages onvoldoende aansluiten bij PS ten behoeve van de controlerende rol. Ten slotte kan, op basis van de interviews, worden gesteld dat het hebben van grip op grote projecten op basis van het AGP niet eenduidig te beantwoorden is. De informatie op basis van het AGP voorziet wel in een behoefte maar de geïnterviewde Statenleden zijn niet eensluidend dat het tot meer grip leidt. De relatie tussen de voortgangsrapportages en het PMI wordt niet door alle geïnterviewden gelegd.

### 4.4 Meerwaarde van het AGP

In deze paragraaf wordt een antwoord gegeven op de derde deelvraag:

*Wat is de meerwaarde van de informatievoorziening op basis van het Afsprakenkader Grote Projecten ten opzichte van de informatievoorziening op basis van de Planning & Control cyclus?*

Deze onderzoeksvraag wordt op basis van drie bronnen beantwoord. Ten eerste wordt door interviews met Statenleden geïnventariseerd wat zij als meerwaarde van het AGP ervaren ten opzichte van de overige P&C documenten (begroting, zomernota jaarstukken en PMI) (par. 4.4.1). Hierbij wordt ingegaan of de rapportages volgens de Statenleden op basis van het AGP complementair zijn aan de overige P&C documenten.

Ten tweede wordt er bekeken of er eventuele overlap is tussen het AGP en overige relevante (interne) regelgeving (par. 4.4.2). Hierbij hebben wij de volgende (interne) regelgeving bekeken:

Provinciewet
Financiële verordening Noord-Holland 2015
Nota kapitaalgoederen 2016-2019
Afsprakenkader Grote Projecten
Uitvoeringsregels investeringskredieten infra

Ten derde wordt er nagegaan of de informatievoorziening op basis van het AGP hetzelfde beeld geeft als de gerapporteerde voortgang in de overige P&C documenten (par. 4.4.3).

#### 4.4.1 Meerwaarde van AGP volgens Statenleden

Om vast te stellen of de rapportages op basis van het AGP meerwaarde hebben ten opzichte van en complementair zijn aan de overige P&C documenten zijn er aan de Staten twee vragen gesteld:

- *Wat is de meerwaarde van de rapportages;*
- *Is er verbinding tussen rapportages en P&C documenten?*

Bij de eerste vraag is er vooral onderzocht of de rapportages op basis van het AGP naar de mening van de Staten een toegevoegde waarde hebben (extra informatie verschaffen) ten opzichte van de overige beschikbare P&C documenten (begroting, zomernota, PMI en jaarstukken). De tweede vraag gaat in op of er voor de Staten een duidelijke verbinding is te leggen tussen de informatie uit de rapportages en de voortgang van de grote projecten zoals gerapporteerd in de begroting en de jaarstukken.

#### ➤ *meerwaarde van de rapportages*

De geïnterviewde Statenleden dichten meerwaarde toe aan de rapportages ten opzichte van de informatie die is opgenomen in de reguliere P&C-documenten en het PMI. De meerwaarde wordt volgens hen zichtbaar in de informatie op detailniveau over de projecten en de uitgebreide informatie over de voortgang van projecten die normaliter niet terug te vinden is in de P&C documenten. De rapportages geven mede daardoor handvatten om hun controlerende taak uit te voeren en om discussie te voeren met GS.



➤ *verbinding tussen de rapportages en de P&C documenten*

Het algemene beeld onder de Statenleden is dat de verbinding tussen de rapportages op basis van het AGP en de P&C documenten moeilijk te maken is. Het wordt als een gemis ervaren dat de financiële koppeling tussen de informatievoorziening vanuit de rapportages en de begroting of jaarstukken niet of moeilijk te leggen is. Hierdoor wordt het grip hebben op grote projecten bemoeilijkt. Het is voor de Statenleden lastig om “in de toekomst te kijken”, zoals een Statenlid het uitdrukt. Het is immers niet in te schatten welke impact het project (zoals gerapporteerd conform het AGP) heeft op de toekomstige begroting. Projecten staan niet gespecificeerd in de begroting of jaarstukken en hebben vaak hun eigen financiering vanuit de reserves. Daardoor zijn de uitgaven die gerapporteerd worden in de rapportages lastig te herleiden uit de begroting en de jaarstukken, evenals de impact hiervan op de aan het project gekoppelde reserves. De koppeling tussen de voortgang van het project en de impact hiervan op de beschikbaar gestelde reserves is in de rapportages niet te leggen omdat deze niet zijn opgenomen in de rapportages.

Uit de begroting en jaarstukken zijn de afzonderlijke diverse projecten en de voortgang hiervan lastig te destilleren, is de overheersende mening. De begroting en de jaarstukken rapporteren wel over de voortgang van de te behalen output per project, echter de financiële voortgang is niet duidelijk te herleiden uit de stukken. Een jarenlange ervaring met de rapportages PMI/PMO, begroting en de jaarrekening is een pré om die goed te kunnen doorgronden en een link tussen deze stukken te leggen. Zo is bijvoorbeeld de link tussen het PMI en de kapitaalslasten in de begroting lastig te leggen.

#### *4.4.1.1 Resumé meerwaarde AGP volgens Statenleden*

De rapportages voorzien meer in de informatiebehoefte van PS ten opzichte van P&C documenten. De meerwaarde wordt volgens hen zichtbaar in de informatie op detailniveau over de projecten en geeft mede daardoor handvatten om discussie te voeren. Daarnaast vinden Statenleden dat de rapportages complementair zijn aan P&C documenten met betrekking tot de voortgang van projecten. Rapportages geven uitgebreide informatie over de voortgang van projecten die normaliter niet terug te vinden is in de overige P&C documenten.

Het algemene beeld onder de Statenleden is dat de verbinding tussen de voortgangsrapportages op basis van het AGP en de P&C documenten moeilijk te maken is. Het wordt als een gemis ervaren dat de financiële koppeling tussen de informatievoorziening vanuit de rapportages en de begroting of jaarstukken niet of moeilijk te leggen is. De koppeling tussen de voortgang van het project en de impact hiervan op de beschikbaar gestelde reserves is in de voortgangsverslagen niet te leggen.

#### *4.4.2 Vergelijking van regelgeving*

Om te beoordelen of de rapportages op basis van het AGP meerwaarde hebben ten opzichte van de reguliere P&C documenten is ook onderzocht waar deze documenten overlappen met het AGP en waar het AGP additionele informatie-eisen stelt. Om mogelijke overlap en meerwaarde tussen diverse interne en externe wet- en regelgeving te kunnen inventariseren zijn de volgende wetten, verordeningen en nota's bestudeerd. Naast de betreffende wetgeving staat vermeld wie de wet- en regelgeving heeft vastgesteld.

Wetgeving:	Vastgesteld door:
Provinciewet	Rijk
Financiële verordening Noord-Holland 2015	PS
Nota kapitaalgoederen 2016-2019	PS
Afsprakenkader Grote Projecten	PS
Uitvoeringsregels investeringskredieten infra	GS

Het overzicht hierboven geeft alle relevante wet- en regelgeving weer die betrekking hebben op of een relatie hebben met het AGP. Zo schrijft de provinciewet voor dat GS een actieve informatieplicht hebben naar PS (art. 167 2<sup>e</sup> lid). In de financiële verordening, de Nota Kapitaalgoederen en het AGP worden de kaders gesteld door PS waarbinnen de bevoegdheden liggen van GS. De uitvoeringsregels investeringskredieten zijn een, door GS, nadere invulling van de door PS gestelde kaders. Een nadere toetsing op de Uitvoeringsregels investeringskredieten infra valt buiten het bestek van dit onderzoek.

De meerwaarde van het AGP komt met name in de artikelen 1, 2, 5, 6, 8 t/m 12 en 15 t/m 17 tot uitdrukking. In deze artikelen zijn nadere regels gesteld met betrekking tot het verantwoorden over (toekomstige) projecten door GS aan PS waardoor PS kaderstellende en controlerende rol kunnen uitvoeren.

Deze paragraaf gaat met name in op overlap tussen de door PS gestelde kaders opgedeeld naar de thema's waar deze betrekking op hebben.

#### Vergelijking kaders m.b.t. PMI/PMO (deel A van het AGP)

<b>PMI / PMO</b>		
<u>Regelgeving</u>	<u>Verwijzing</u>	<u>Tekst</u>
Financiële verordening	Art. 2.3 lid 2	Nieuwe investeringskredieten worden bij het vaststellen van de begroting ter besluitvorming aan Provinciale Staten voorgelegd.
Nota kapitaalgoederen	Hoofdstuk 3.5.3	Planning en programmering van het Provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur (PMI) en het Provinciaal Meerjarenprogramma Onderhoud (PMO) gebeurt met een doorkijk van acht jaar en loopt synchroon met de planning en control cyclus.
Nota kapitaalgoederen	Hoofdstuk 3.5.3	Planning en programmering van PMI en PMO gebeurt per project, waarbij studie-, plan- en realisatiefase worden onderscheiden en waarbij areaaluitbreidingen en toename van onderhoudskosten expliciet in beeld worden gebracht.
AGP	Art. 3	Provinciale Staten jaarlijks een nieuw PMI vaststellen (in samenhang met de Begroting). Bij dit besluit stellen Provinciale Staten de 'lijsten' van projecten in de studie, plan en realisatiefase vast. De door Gedeputeerde Staten genomen besluiten worden daarmee door uw staten al dan niet overgenomen.
AGP	Art. 4	over kredieten (soms voorbereidingskredieten, doorgaans uitvoeringskredieten) voor alle projecten Provinciale Staten afzonderlijk beslissen via de Voordracht over het PMI of bij de actualisering daarvan. Ingeval van een EXINH of TWINH project of ingeval van spoed kan een afzonderlijk besluit over het ter beschikking stellen van een krediet aan de Provinciale Staten worden voorgelegd.

De Financiële verordening bepaalt het "wat" en de Nota Kapitaalgoederen en het AGP bepalen het "hoe" van het besluit tot nieuwe investeringskredieten.

De artikelen 3 en 4 van het AGP geven meer detailinformatie over het vaststellen van projecten en over kredieten en geven aanvullende spelregels wanneer er een project wordt gefinancierd uit een reserve.

Art. 4 van het AGP geeft ook aan hoe wordt besloten in geval van een uitzondering. Er is geen overlap tussen de documenten met betrekking tot PMI/PMO. Wel scheidt het AGP duidelijkheid over de kaderstellende rol van PS bij projecten die in PMI/PMO ter besluitvorming worden voorgelegd. Hierdoor biedt het AGP meerwaarde ten opzichte van andere kaders.

#### Vergelijking kaders m.b.t. raming projectbegroting

<b>Raming projectbegroting</b>		
<u>Regelgeving</u>	<u>Verwijzing</u>	<u>Tekst</u>
Nota kapitaalgoederen	Hoofdstuk 3.5.3	Er wordt per project realistisch geraamd,

		waarbij rekening wordt gehouden met risico's die zich voor kunnen doen in het project. De totale kasramingen van deze projecten worden voor 100% vertaald naar kapitaallasten en voor 100% opgenomen in de begroting.
AGP	Art. 7	in de projectbegroting van Grote Projecten altijd een realistische onzekerheidsmarge, gegeven gefundeerde risico inschattingen, wordt opgenomen ter dekking van onvermijdbare, onbekende en onvoorzienbare gebeurtenissen. Naarmate het project vordert, kan deze onzekerheidsmarge door risicobeheersing worden teruggebracht.

Zowel de Nota Kapitaalgoederen als het AGP gaan in op de "verplichting" om realistisch te ramen waarbij er rekening gehouden dient te worden met mogelijke risico's binnen het project en de inschatting van de financiële gevolgen hiervan. Het verschil in formulering tussen beide regelgeving is dat in de Nota Kapitaalgoederen is opgenomen dat de kasramingen op basis van de geraamde project kosten 100% vertaald dienen te worden in kapitaalslasten en voor 100% opgenomen dienen te worden in de begroting. Het AGP geeft een nadere toelichting op de mogelijke risico's die zich binnen een project kunnen voordoen en dat naarmate het project vordert, de (financiële) onzekerheidsmarge door risicobeheersing kan worden teruggebracht. Er is dus geen overlap maar eerder een sprake van een toevoeging.

Het AGP bevat ook een aantal bepalingen die niet specifiek betrekking hebben op grote projecten maar op auditopvolging. Via de auditopvolging wordt periodiek in beeld gebracht welke aanbevelingen de Randstedelijke Rekenkamer, de externe accountant en interne audit hebben gedaan en wat de voortgang van de opvolging van die aanbevelingen is. Het is afhankelijk van de aard van de onderzoeken of de aanbevelingen op grote projecten betrekking hebben.

#### Vergelijking kaders m.b.t. Auditopvolging

<b>Audit opvolging</b>		
<u>Regelgeving</u>	<u>Verwijzing</u>	<u>Tekst</u>
Financiële verordening	Art. 10.4 lid 2	De concerncontroller verschaft informatie aan de auditstuurgroep over de opvolging van de aanbevelingen van Interne Audit, de externe accountant en de Randstedelijke Rekenkamer.
AGP	Art. 13	via de Audit opvolging wordt door Gedeputeerde Staten bij Provinciale Staten periodiek in beeld gebracht welke aanbevelingen door Provinciale Staten zijn overgenomen bij onder meer rapporten van de Randstedelijke Rekenkamer;
AGP	Art. 14	Gedeputeerde Staten rapporteren jaarlijks bij de begrotingsbehandeling over de stand van zaken van de implementatie van de Audit opvolging.

Opvallend is dat in de financiële verordening, anders dan in het AGP. geen verantwoording inzake auditopvolging aan GS en PS is opgenomen. In de praktijk rapporteert de concerncontroller tweemaal per jaar aan de auditstuurgroep en aan GS. Daarnaast wordt PS tevens tweemaal per jaar geïnformeerd door GS over de voortgang van de auditopvolging. In de auditopvolging wordt er zowel gerapporteerd over het opvolgen van aanbevelingen van de Randstedelijke Rekenkamer, de accountant als aanbevelingen van Interne Audit.

#### 4.4.2.1 *Resumé Vergelijking van regelgeving*

Het AGP geeft meerwaarde ten opzichte van de overige (interne) wet- en regelgeving. Er is sprake van complementariteit tussen de wet- en regelgeving. Er wordt per document een andere type informatie gevraagd, soms als uitwerking en soms als een aanvulling op andere regelgeving of soms in iets andere bewoording of nadere toelichting.

Waar in een enkel geval wordt aangegeven wat er moet worden besloten geeft een ander document juist aan hoe er moet worden besloten (bijvoorbeeld bij het PMI). Op deze wijze is een regeling juist een aanvulling op de andere. Het AGP bevat bepalingen over auditopvolging zonder dat daarbij de relatie met grote projecten wordt gelegd.

#### 4.4.3 *Geven de AGP-voortgangsrapportages hetzelfde beeld als de P&C documenten?*

Om na te gaan of de rapportages op basis van het AGP hetzelfde beeld geven als de P&C documenten is gekeken of de informatie in de voortgangsrapportages grote projecten aansluit op de informatie van P&C documenten en vice versa (par. 4.4.3.1). Onder P&C documenten vallen de begroting, zomernota, jaarstukken en het PMI. Tevens kijken we in par. 4.4.3.2 of er binnen de voortgangsrapportages sprake is van interne consistentie: geven de financiële cijfers in de voortgangsrapportage hetzelfde beeld als de opgenomen toelichting in de rapportages?

##### 4.4.3.1 *Aansluiting voortgangsrapportages conform het AGP en P&C documenten (Begroting, zomernota en jaarstukken):*

###### *P&C documenten:*

De rapportages in het kader van het AGP geven op hoofdlijnen hetzelfde beeld als de P&C documenten. Deze P&C documenten bevatten op hoofdlijnen een weergave van de gerealiseerde output en bij de toelichting op deze output een korte stand van zaken in het kader van het betreffende project (zie voorbeeld hieronder).

###### *Extra informatie voor kaderstelling of controle:*

2.1.2.03. N23: De lagere lasten bij de N23 worden voornamelijk veroorzaakt door het stilleggen van de uitvoeringswerkzaamheden door de uitvoerend aannemer. Er is een verschil van mening tussen de provincie en de aannemer. Inmiddels is de zaak voorgelegd aan de Raad van Arbitrage. Door de omvang van het project in geld, heeft deze een grote impact op het gerealiseerde percentage.

Voorbeeld korte stand van zaken N23, jaarstukken 2016 blz. 49

In de voortgangsrapportage 2016 Tertiaal 3 van de N23 wordt er uitvoeriger ingegaan op het ontstaan van het meningsverschil tussen de aannemer en de provincie, de voortgang van de vertraging en de ondernomen acties (zie kader).

In het voorjaar van 2015 meldt Heijmans dat zij volgens eigen zeggen bij de uitvoering van de werkzaamheden tegen tegenvallers is aangelopen. Heijmans stelt tevens dat zij recht heeft op een extra vergoeding van tientallen miljoenen euro's omdat de provincie als opdrachtgever naar opvatting van het bedrijf verantwoordelijk is voor deze veronderstelde tegenvallers. De provincie bestrijdt die stelling van Heijmans en wijst de claim af. Tussen Heijmans en de provincie vinden gesprekken plaats, die tot op heden niet leiden tot een wederzijds bevredigende oplossing. De provincie raadt Heijmans reeds voor de zomer van 2015 aan de zaak conform de basisovereenkomst voor te leggen aan de Raad van Arbitrage voor de Bouw. Heijmans doet dat in september 2016.

Met de gang naar de Raad van Arbitrage legt Heijmans begin september enkele werkzaamheden aan de onderdoorgang Middenweg in Heerhugowaard en werkzaamheden aan de weg in de omgeving van Hoorn-Zwaagdijk stil.

Voortgangsrapportage 2016 Tertiaal 3 van de N23 (p. 6)

Daarnaast wordt er, indien van toepassing, informatie verstrekt in het kader van mogelijke risico's die samenhangen met het betreffende project (hoofdstuk 4.1.3 in de jaarrekening en de begroting, zie voorbeeld hieronder).

*D 75. Aanbestedingsrisico N23 (gewijzigd t.o.v. de inventarisatie bij de begroting 2017)*

Risicobedrag	Éénmalig of terugkerend risico	Kans van optreden	Programma	Einddatum
€ 16.550.000	Éénmalig	50%	2 Bereikbaarheid	31-12-2018

Bij de voordracht 88 van 12 november 2012 Krediet aanvraag N23 Westfrisiaweg is rekening gehouden met een bijdrage van het Rijk van totaal € 46,60 miljoen volgens het kralensnoer principe. Bij bijdrage wordt beschikbaar gesteld via een eerste kraal van € 35,00 miljoen en een tweede kraal van € 11,60 miljoen.

Vanuit de bezuiniging taakstelling in de Rijksbegroting heeft de minister de bijdrage van de tweede kraal ingetrokken. Er dreigt hierdoor een dekking tekort in het krediet N23 Westfrisiaweg van € 11,60 miljoen.

Voorbeeld rapportage mogelijke risico's N23, jaarstukken 2016 blz. 171

Bij het overzicht reserves wordt per reserve een totaaloverzicht van de toevoegingen en onttrekkingen verstrekt. Er wordt bij de reserves tekstueel een toelichting gegeven welke middelen er ter dekking van een project vanuit de reserves zijn ingezet (zie voorbeeld beneden).

35		Reserve Westfrisiaweg	
Functie	Doelgerichte bestemmingsreserve		
Doel	Dekking uit provinciale middelen van de investeringsuitgaven die gedaan worden bij de besteding van het krediet voor de realisatie van het project "N23 Opwaardering Westfrisiaweg".		
Instellingsbesluit	Laatste begrotingswijziging 2012 n.a.v. kredietaanvraag 88-2012, vastgesteld door PS op 17 december 2012, punt 8b bij voordracht 104.		
Besluitvorming			
Bestedingsplan	Realisatieovereenkomst uit 2010, Kredietaanvraag (N23 88-2012) en het Uitvoeringscontract.		
Programma	2 Bereikbaarheid		
Looptijd	Vanaf: 17 december 2012 Eindigt op: Geen einddatum		
Stortingen	Onttrekkingen	Stand eind 2016	
€ 32.260.000	€ 32.260.000	€ 0	
Toelichting stortingen	De stortingen in de reserve van € 32,26 mln. zijn een uitwerking van de kredietaanvraag N23 voordracht 88-2012 en bestaan uit: Jaarlijkse storting van 2016 van € 14,26 mln. uit de begroting en de Rijksbijdrage van € 18,00 mln. conform besluitvorming.		
Toelichting onttrekkingen	De totale uitgaven bedragen € 62,6 mln. en worden voor € 32,26 mln. onttrokken aan de middelen uit de reserve. Een deel ad € 14,79 mln.		

Voorbeeld rapportage inzet reserve N23, jaarstukken 2016 blz. 311

De informatievoorziening in de betreffende P&C documenten is verspreid binnen de P&C documenten (stand van zaken blz. 49, risico's blz. 171 en aanwending reserve blz. 311) waardoor een totaaloverzicht van de voortgang van het project lastig te vormen is.

#### Rapportages AGP:

De rapportages grote projecten in het kader van het AGP bevatten gedetailleerdere informatie inzake voortgang, risico's en financiën van het project dan de hierboven genoemde P&C documenten.

Binnen de rapportages wordt er geen verband gelegd tussen de onderkende risico's binnen het project, de gerapporteerde mutaties (toevoegen van risico's of schrappen van risico's) van deze risico's en de post risicovoorziening binnen het beschikbaar gestelde budget. Een mogelijke onderliggende oorzaak is de voorschriften in het AGP. In deel A art. 7 schrijft het AGP voor dat in de projectraming altijd een realistische onzekerheidsmarge opgenomen dient te worden die naarmate het project vordert door risicobeheersing kan worden teruggebracht. Echter in deel B, waarin de rapportageverplichting opgenomen staat voor de Grote Projecten ontbreken deze of vergelijkbare voorschriften.

De rapportages geven geen inzicht in de begrote dekking van het betreffende project uit de diverse reserves en de werkelijke verwachte aanwending van de reserves op basis van de geprognostiseerde kosten.

#### PMI:

Het Provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur is een voortschrijdend vijfjarenprogramma, waarin projecten zijn opgenomen om de provinciale infrastructuur te verbeteren en uit te breiden. Het PMI is daarmee een meerjaren prognose van geplande investeringen en de status van uitwerking hiervan (plan, studie en realisatiefases). In het PMI wordt uiteengezet wat er bij het betreffende project wordt gerealiseerd (korte omschrijving van het project), de verwachte toekomstige kasstromen en de status van het project. Het PMI wordt tegelijk met de begroting door PS vastgesteld.

Het PMI schetst beknopt de voortgang van projecten. Ook de voortgangsrapportages PMI geven een korte omschrijving van project en de voortgang op hoofdlijnen. In geen van de documenten wordt

gesproken over bijvoorbeeld mogelijke vertraging of over hogere lasten en de oorzaken hiervan. De rapportages op basis van het AGP geven hier meer inzicht in.

Het grootste verschil tussen het PMI en de rapportages AGP is dat het PMI inzicht geeft over de verwachte kasstromen per investering en de rapportages meer gedetailleerd inzicht geven in de gemaakte en de te verwachten kosten. Tevens geven de rapportages AGP op hoofdlijnen inzicht in de totale te verwachten kasstromen in relatie tot de gemaakte en verwachte kosten.

Een één op één relatie tussen de kasstromen in het PMI en de rapportages AGP is niet direct te leggen omdat beide documenten op verschillende momenten in het jaar worden opgesteld. Over het algemeen sluiten de totale te verwachte kasstromen wel op elkaar aan. Zo laat het PMI 2017-2021 bij de Westfrisiaweg een totale kasstroom voor het project zien van 421 miljoen en de voortgangsverslagen over het 2<sup>e</sup> en 3<sup>e</sup> tertiaal 2016 een totale kasstroom ad € 422 miljoen.

Het verschil in het moment van opstellen van de rapportages is duidelijk te zien bij HOV Velsen. Het PMI 2017-2021 (opgesteld tegelijk met de begroting 2017) laat een totale verwachte kasstroom van € 47 miljoen zien en de rapportage AGP tot en met december 2016 (opgesteld 02-05-2017) laat een totale verwachte kasstroom zien van € 36 miljoen. De verlaging van de totale verwachte kasstroom wordt in de rapportage tot en met december 2016 nader toegelicht.

#### 4.4.3.2 Interne consistentie van de rapportages:

Om de interne consistentie binnen de afzonderlijke rapportages vast te stellen is gekeken of de gepresenteerde cijfers in de rapportage (de financiële tabellen) consistent zijn met de tekstuele toelichting bij die cijfers.

Bij drie van de vijf Grote Projecten wordt er structureel gerapporteerd over de financiële voortgang van het project. Het beeld dat wordt geschetst in de tekstuele toelichting op de rapportages sluit aan op het financiële beeld dat wordt gegeven, hiermee zijn de tekstuele toelichting en de financiële tabellen intern consistent met elkaar. Uitzondering is HOV het Gooi, waarbij de voortgangsrapportages per periode van elkaar verschillen (zie ook hoofdstuk 4.2.1).

Bij het project HOV Velsen zijn de financiële tabellen in twee<sup>7</sup> rapportages rekenkundig niet juist. In de financiële tabellen wordt de dekking van het project niet juist berekend. In de voortgangsrapportage tot en met december 2016 is conform de financiële tabel de totale dekking van het project € 36 miljoen. Als toelichting is de volgende splitsing van de dekking gegeven:

	Uitgaven t/m 31-12-2016	Verplichtingen	Nog te verwachten kosten	Prognose einde project
Subsidie aan gemeente velsen	11.496.000	3.824.000	-	15.320.000
Bijdragen van derden	953.588	1.002.000	798.000	2.753.588
Bijdrage van PNH	24.534.495	3.181.234	5.530.683	33.246.412
<b>Totaal</b>	<b>25.488.083</b>	<b>4.183.234</b>	<b>6.328.683</b>	<b>36.000.000</b>

Voorbeeld van rekenkundig niet juiste tabel, voortgangsrapportage tot en met 2016

In de totaal telling blijkt de rij "subsidie aan de gemeente Velsen" niet te zijn meegenomen. De verantwoorde dekking ad € 36.000.000 sluit echter wel aan op de totale verwachte project kosten.

#### 4.4.4 Resumé beeld AGP-voortgangsrapportages en P&C documenten

De voortgangsinformatie, verstrekt in de drie P&C documenten, sluit op hoofdlijnen aan op de informatie die wordt verstrekt in het kader van de informatievoorziening Grote Projecten. P&C documenten gaan in op de gerealiseerde output, geven een korte stand van zaken in het kader van het betreffende project en gaan, indien van toepassing, in op de mogelijke risico's die samenhangen met het betreffende project. De rapportages Grote Projecten bevatten gedetailleerdere informatie inzake voortgang, risico's en financiën van het project dan de hierboven genoemde P&C

<sup>7</sup> Betreft de volgende rapportages: 2015 1<sup>e</sup> halfjaarrapportage en voortgangsrapportage tot en met 2016

documenten. Echter in de rapportages mist het verband tussen de onderkende risico's en de mutaties in de bijbehorende risicovoorziening binnen het project. Tevens wordt er geen inzicht gegeven in de begrote dekking uit de diverse reserves en de werkelijke verwachte aanwending van de reserves.

In het PMI wordt uiteengezet wat er bij het betreffende project wordt gerealiseerd (korte omschrijving van het project), de verwachte totale toekomstige kasstromen en de status van het project. Het grootste verschil tussen het PMI en de voortgangsverslagen is dat het PMI inzicht geeft over de totale verwachte kasstromen per investering en de voortgangsverslagen meer gedetailleerd inzicht geven in de gemaakte en de te verwachten kosten.

De rapportages in het kader van het AGP blijken bijna in alle gevallen intern consistent te zijn, uitgezonderd HOV 't Gooi vanwege de accentverschillen in de rapportages van dit project door de tijd heen.



## 5 Conclusies

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd. De centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord, conclusies worden getrokken en waar relevant worden aanbevelingen gedaan.

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek is:

*in welke mate voldoet het Afsprakenkader Grote Projecten, gelet op de inhoud en de effectiviteit, aan de behoefte van PS om grip te krijgen op grote projecten?*

De centrale onderzoeksvraag is vertaald in de volgende deelvragen:

1. In hoeverre wordt het Afsprakenkader Grote Projecten conform de afspraken toegepast?
2. In welke mate biedt het Afsprakenkader Grote Projecten, naar de mening van PS, voldoende informatie over grote projecten?
3. Wat is de meerwaarde van de informatievoorziening op basis van het Afsprakenkader Grote Projecten ten opzichte van de informatievoorziening op basis van de Planning & Control cyclus?

De beantwoording van de deelvragen volgt hieronder.

### *Deelvraag 1 Toepassing AGP conform de afspraken*

De toepassing van het AGP is beoordeeld door toetsing van Grote Projecten waarvan het uitvoeringskrediet beschikbaar is gesteld door PS en toetsing van projecten in de voorfase.

Het AGP is bij twee van de vijf grote projecten conform de afspraken toegepast. Bij twee andere projecten was dat grotendeels het geval. Bij één project is het AGP zeer beperkt toegepast. Dit betreft het Gebiedscontract Kop van Noord-Holland.

GS. Daarover is alleen de eindrapportage aangeboden aan PS. Tegelijkertijd hebben GS per brief PS voorgesteld de introductie van gebiedscontracten niet langer te laten vallen onder het afsprakenkader. GS geven aan het rapporteren over goed beheerste reguliere onderhoudswerkzaamheden niet zinvol te achten. Buiten het afsprakenkader om zal GS eenmalig per afgesloten gebiedscontract PS informeren over de afronding van de transitiefase.

PS worden op verschillende wijze op de hoogte gehouden van majeure veranderingen in projecten. Dat gebeurt per brief (N23, HOV 't Gooi), in besloten vergadering (N23), via PMI (N201) en via een rapportage met verantwoording (HOV Velsen). Indien er scopewijzigingen binnen het project plaats vinden worden deze tevens apart inzichtelijk gemaakt in de voortgangrapportages. Hiermee wordt de inzichtelijkheid in het project vergroot.

Op projecten in de voorfase blijkt het AGP nagenoeg in alle gevallen toegepast te worden. GS besluiten over de faseovergangen en PS worden hierover geïnformeerd, hetzij door GS-besluitenlijsten hetzij door PS-brieven of het PMI. PS stellen de lijsten van projecten vast in het PMI. In enkele situaties zijn de artikelen van het AGP niet van toepassing omdat bijvoorbeeld (bij N244) met het besluit om vaststelling van de MER, PIP etc. tegelijk het besluit wordt genomen over promotie van studie naar planfase. Verder besluiten PS in de Voordracht van (de Actualisering van) het PMI over het promoveren naar de realisatiefase van een project als er een uitvoeringskrediet beschikbaar wordt gesteld.

### *Deelvraag 2 Mate waarin het AGP volgens PS leidt tot voldoende informatie*

De informatievoorziening op basis van het AGP heeft volgens alle geïnterviewde Statenleden meerwaarde ten opzichte van de informatievoorziening in het kader van de P&C-cyclus. De meningen zijn verdeeld als het gaat om de vraag of zij daarmee nu voldoende grip op de grote projecten hebben.

De rapportages op basis van het AGP geven meer detailinformatie over projecten dan de P&C documenten. De rapportages zijn hieraan complementair en hebben daardoor een meerwaarde ten

opzichte van de overige P&C documenten. PS leden zijn door de informatievoorziening op basis van het AGP beter in staat om discussie te voeren.

Een wens is nog wel om de relevante informatie zodanig te ontvangen dat PS niet hoeven te puzzelen in P&C documenten. Het algemene beeld bij PS is dat een relatie tussen de voortgangsrapportages op basis van het AGP en de P&C documenten moeilijk is te maken. Het wordt als een gemis ervaren dat de financiële koppeling tussen de informatievoorziening vanuit de voortgangsrapportages en de begroting of jaarstukken niet of moeilijk te leggen is.

Hoewel PS informatie ontvangen overeenkomstig het AGP, betekent dit niet voor alle statenleden dat dit leidt tot voldoende grip op grote projecten. Sommige PS leden geven aan dat de informatie niet voldoende actueel is voor het hebben van grip, anderen geven juist aan dat zij met de informatie in de rapportages in staat zijn de juiste discussie aan te gaan met GS.

Ten slotte kan een Groot Project, zoals verwoord in het AGP, nader gedefinieerd worden zodat deze beter aansluit op de beleving van PS. Behalve het financiële criterium zijn ook de maatschappelijke opgave, de regierol van de provincie en de grote impact op de omgeving belangrijke criteria.

### *Deelvraag 3 De meerwaarde van het AGP ten opzichte van de P&C documenten*

Op basis van het AGP wordt meer en andere informatie geleverd dan op basis van de P&C-documenten. Naar de mening van PS is daardoor sprake van meerwaarde (zie deelvraag 2).

De vergelijking van documenten laat zien dat er sprake is van complementariteit tussen de Financiële Verordening, de nota Kapitaalgoederen en het AGP in de zin van de gevraagde informatie. Er wordt per document een andere type informatie gevraagd, soms als uitwerking en soms als een aanvulling op de informatie op basis van andere regelgeving of soms in iets andere bewoordingen of nadere toelichting. Waar bijvoorbeeld in het ene document wordt aangegeven wat er moet worden besloten geeft een ander document juist aan hoe er moet worden besloten (bijvoorbeeld bij het PMI). Op deze wijze is de ene regeling een aanvulling op de andere.

De voortgangsinformatie grote projecten op basis van het AGP sluit op hoofdlijnen aan op de informatie in het kader van de P&C documenten. Deze documenten gaan in op de gerealiseerde output, een korte stand van zaken in het kader van het betreffende project en, indien van toepassing, op de mogelijke risico's die samenhangen met het betreffende project. De rapportages Grote Projecten bevatten gedetailleerdere informatie inzake voortgang, risico's en financiën van het project dan de hierboven genoemde P&C documenten. Deze informatie geeft PS een beter inzicht in de voortgang van het project en is dus een aanvulling op de overige P&C documenten.

### *Beantwoording centrale vraagstelling*

De centrale vraag luidt: *in welke mate voldoet het Afsprakenkader Grote Projecten, gelet op de inhoud en de effectiviteit, aan de behoefte van PS om grip te krijgen op grote projecten?*

De belangrijkste conclusie is dat er geen eensluidend antwoord op deze vraag is. Het onderzoek toont aan dat het AGP voor PS meerwaarde heeft ten opzichte van de P&C-stukken en dat de extra informatie waarin het AGP voorziet leidt tot meer grip bij PS. PS zijn verdeeld als het gaat om de vraag of het AGP daarmee ook leidt tot voldoende grip. PS zijn wel eensgezind dat de informatievoorziening verder verbeterd kan worden door een betere aansluiting van de rapportages op basis van het AGP op de P&C-documenten en vice versa. Een hiervan afgeleide conclusie is dat het onduidelijk is wat de feitelijke informatiebehoefte van PS is over de grote projecten, omdat 'grip' niet is gedefinieerd en geoperationaliseerd.

'Grip hebben' kan betrekking hebben op de kaderstellende, controlerende en vertegenwoordigende rol van PS.

- Grip hebben op Grote Projecten in de kaderstellende rol veronderstelt dat er informatie aanwezig is over de strategische provinciale doelen en wat daarvoor nodig is. In deze rol stellen PS kaders, maken keuze en prioriteren.
- Grip hebben op Grote Projecten in de controlerende rol veronderstelt dat er informatie aanwezig is over wat er (tussentijds) bereikt is en tegen welke kosten. In deze rol houden PS toezicht op het door GS gevoerd beleid binnen de vastgestelde kaders.

- Grip hebben in de vertegenwoordigende rol veronderstelt dat er informatie aanwezig is over de aspecten van Grote Projecten die de burgers direct of indirect kunnen raken. PS geven in deze rol een stem aan de opvattingen die in de provincie leven. Burgers spreken PS aan op alles wat in de provincie speelt en verwachten dat er actie wordt ondernomen. Deze rol kan op gespannen voet staan met de kaderstellende en de controlerende rol van PS.

### *Aanbevelingen*

Wij bevelen GS aan in gesprek te gaan met PS over het hebben van grip: heeft dat bijvoorbeeld betrekking op de kaderstellende, controlerende of de vertegenwoordigende rol?

Wij bevelen GS tevens aan PS te verzoeken zich daarbij uit te spreken over de intrinsieke spanning die zich voor kan doen tussen kaderstellende en controlerende rol enerzijds en de vertegenwoordigende rol anderzijds. Kaderstellen en controleren op hoofdlijnen zijn verbonden met strategische, lange termijn keuzes, vertegenwoordigende rol daarentegen is verbonden met tactisch-operationele zaken.

Tenslotte bevelen wij GS aan, op basis van vorenstaande, PS een voorstel te doen voor de wijze van informatievoorziening over Grote Projecten.

## 6 Bijlagen

### 6.1 Bijlage 1: Het Afsprakenkader Grote Projecten

Ontwerpbesluit  
Nr. 82

Provinciale Staten van Noord-Holland;

gelezen de voordracht van Gedeputeerde Staten van 23 september 2014;

overwegende dat het gewenst is om de Regeling Grote Projecten aan te passen aan de aanbevelingen uit het rapport “Wieringerrandmeer gestremd” van de Randstedelijke Rekenkamer en derhalve wordt ingetrokken;

overwegende dat het gewenst is de term “Regeling” te wijzigen in “Afsprakenkader”;

overwegende dat het gewenst is een audit te laten uitvoeren op de inhoud en de effectiviteit van het Afsprakenkader Grote Projecten;

besluiten:

1. de Regeling Grote Projecten in te trekken;
2. het Afsprakenkader Grote Projecten vast te stellen, dat het volgende regelt:

A. Met betrekking tot de voorfasen van Grote Projecten (als bedoeld in onderdeel 9), voordat het voorbereidingskrediet beschikbaar is gesteld, wordt bepaald dat:

1. over alle projecten met een geschatte investering van meer dan € 5 miljoen Gedeputeerde Staten separate besluiten nemen over resultaten van studie (besluit promotie naar planfase). Provinciale Staten worden hierover geïnformeerd op de gebruikelijk wijze;
2. over alle projecten met een geschatte investering van meer dan € 5 miljoen Gedeputeerde Staten separate besluiten nemen over de resultaten van de planontwikkeling (besluit promotie naar realisatiefase). Provinciale Staten worden hierover geïnformeerd op de gebruikelijk wijze.
3. Provinciale Staten jaarlijks een nieuw PMI vaststellen (in samenhang met de Begroting). Bij dit besluit stellen Provinciale Staten de ‘lijsten’ van projecten in de studie, plan en realisatiefase vast. De door Gedeputeerde Staten genomen besluiten worden daarmee door uw staten al dan niet overgenomen.
4. over kredieten (soms voorbereidingskredieten, doorgaans uitvoeringskredieten) voor alle projecten Provinciale Staten afzonderlijk beslissen via de Voordracht over het PMI of bij de actualisering daarvan. Ingeval van een EXINH of TWINH project of ingeval van spoed kan een afzonderlijk besluit over het ter beschikking stellen van een krediet aan de Provinciale Staten worden voorgelegd.
5. bij Grote Projecten er in aanvulling op het bovenstaande andere besluiten aan de orde kunnen zijn (soms separaat, soms in samenhang). Hieronder vallen inpassingsplannen, mer-procedures, overeenkomsten e.d. Ook deze kennen een gebruikelijke route afhankelijk van het mandaat (informerende van Provinciale Staten c.q. voorleggen door middel van een Voordracht).
6. in de projectbegroting de relevante financieringsaspecten al vroeg in de planvorming van het project wordt betrokken. Hierdoor wordt snel duidelijk of en onder welke voorwaarden financiers bereid zijn het project (mee) te financieren.
7. in de projectbegroting van Grote Projecten altijd een realistische onzekerheidsmarge, gegeven gefundeerde risico inschattingen, wordt opgenomen ter dekking van onvermijdbare, onbekende en onvoorzienbare gebeurtenissen. Naarmate het project vordert, kan deze onzekerheidsmarge door risicobeheersing worden teruggebracht.

8. in geval van samenwerkingsprojecten informatie wordt verstrekt over de overeengekomen verdeling van risico's en het projectresultaat tussen de partijen die betrokken zijn bij het project.  
Doel hiervan is een adequate bepaling van het provinciale aandeel hierin in relatie tot het maatschappelijke doel dat wordt beoogd. De verdeling van de risico's is zodanig dat een risico gedragen wordt door de partij die het risico het best kan beheersen en dat partijen geprikkeld worden tot goede prestaties. Bij de beoordeling wordt tevens meegenomen of alle partijen zich in gelijke mate aan het project committeren.

B Met betrekking tot Grote Projecten na het beschikbaar stellen van het uitvoeringskrediet, geldt het volgende:

9. Grote Projecten zijn projecten:
  - a. waarmee een investering van de provincie Noord-Holland is gemoeid van ten minste 100 miljoen Euro; voor de reeds lopende projecten zijn deze procesafspraken eveneens van toepassing en/of
  - b. die door Gedeputeerde Staten en/of Provinciale Staten vanwege het grote politieke en/of maatschappelijke belang of risico, of vanwege een samenhang met andere grote projecten, als zodanig worden aangemerkt.
10. over Grote Projecten wordt periodiek minimaal per half jaar gerapporteerd door Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten over de voortgang, aan de hand van een standaard format;
11. tussentijds wordt door Gedeputeerde Staten direct gerapporteerd aan Provinciale Staten, indien majeure veranderingen betreffende het Grote Project plaatsvinden, die financiële dan wel andere zwaarwegende consequenties voor de provincie (kunnen) hebben;
12. flexibiliteit qua frequentie en omvang van de rapportages kan door Gedeputeerde Staten betracht worden in relatie tot de menskracht, bij de toepassing van deze procesafspraken. Gedeputeerde Staten zullen hiertoe per (nieuw) Groot Project een informatievoorstel aan Provinciale Staten doen; dit informatievoorstel van Gedeputeerde Staten laat onverlet de informatieplicht van Gedeputeerde Staten naar Provinciale Staten toe en laat onverlet de zelfstandige informatiebehoefte van Provinciale Staten.
13. via de Audit opvolging wordt door Gedeputeerde Staten bij Provinciale Staten periodiek in beeld gebracht welke aanbevelingen door Provinciale Staten zijn overgenomen bij onder meer rapporten van de Randstedelijke Rekenkamer;
14. Gedeputeerde Staten rapporteren jaarlijks bij de begrotingsbehandeling over de stand van zaken van de implementatie van de Audit opvolging;
15. Gedeputeerde Staten bewaken per Groot Project intern bij het ambtelijk apparaat van Gedeputeerde Staten de kwalitatieve en kwantitatieve opvolging van de procesafspraken;
16. Gedeputeerde Staten bewaken dat toekomstige generieke aanbevelingen voor Grote Projecten, die door Provinciale Staten zijn vastgesteld (voortvloeiend uit rapporten van de Randstedelijke Rekenkamer) eveneens op alle Grote Projecten van toepassing zijn;
17. ingeval een door Provinciale Staten te nemen besluit over een groot project door het Presidium wordt aangemerkt als een gewichtig besluit kan worden besloten de daartoe strekkende voordracht in twee rondes aan Provinciale Staten voor te leggen.

3. In 2016 een audit uit te voeren op de inhoud en de effectiviteit van het Afsprakenkader Grote Projecten door Internal Audit.

Haarlem, 10 november 2014  
Provinciale Staten voornoemd,

Voorzitter

statengriffier

## 6.2 Bijlage 2: Methode van onderzoek en Referentiepunten

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden worden eerst de deelvragen beantwoord. Hieronder wordt per deelvraag uiteengezet welke referentiepunten worden gehanteerd voor de beantwoording van de betreffende deelvraag:

### Deelvraag 1

*In hoeverre wordt het Afsprakenkader Grote Projecten conform de afspraken toegepast?*

Om deze deelvraag te beantwoorden wordt het afsprakenkader (zie bijlage) gehanteerd als referentiekader. Hierbij worden de informatievoorziening met betrekking tot Grote Projecten getoetst aan het AGP om te kunnen bepalen of er wordt voldaan aan het afsprakenkader. Als daar niet aan wordt voldaan, dan wordt nagegaan wat de redenen daarvoor zijn. De te hanteren methode voor dit onderdeel zijn het toetsen van documenten en het afnemen van interviews.

Er worden een deelwaarneming uitgevoerd op projecten die:

- in de studie- of planfase zitten; en
- een geschatte investering van meer dan € 5 miljoen hebben.

De als groot project aangemerkte projecten worden integraal worden getoetst.

### Deelvraag 2

*Voldoet de informatievoorziening mede op basis van het Afsprakenkader Grote Projecten, aan de informatiebehoefte in het kader van de controlerende rol van PS inzake grote projecten?*

Om een antwoord te krijgen op deze deelvraag wordt aan PS leden een vragenlijst verstrekt. Deze vragenlijst heeft als doel na te gaan in hoeverre de informatievoorziening op basis van het AGP voldoet voor PS om hun controlerende taak uit te kunnen voeren.

### Deelvraag 3

*Wat is de meerwaarde van de informatievoorziening op basis van het Afsprakenkader Grote Projecten ten opzichte van de informatievoorziening op basis van de Planning & Control cyclus?*

De hierboven genoemde vragenlijst bevat ook vragen die een antwoord dienen te geven op deze deelvraag. Tevens wordt de informatievoorziening op basis van het AGP vergeleken met die in het kader van de P&C cyclus: begroting, Provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur (PMI), zomernota en jaarverslag. Meerwaarde wordt bepaald door in te gaan op de volgende aspecten:

- Overlap tussen de regels van de reguliere informatievoorziening in het kader van de P&C cyclus en het AGP;
- Tegenstrijdigheden tussen de inhoud van de rapportages en de reguliere informatievoorziening het kader van de P&C cyclus;
- Consistentie. Dit aspect heeft twee dimensies: enerzijds wordt de inhoud van de rapportage op basis van het AGP vergeleken met die van de reguliere informatievoorziening het kader van de P&C cyclus. Anderzijds wordt nagegaan of de rapportage zelf intern consistent is: zijn bijvoorbeeld de gepresenteerde cijfers in de rapportage consistent met de toelichting op die cijfers?
- Complementariteit tussen de rapportages op basis van het AGP en de reguliere informatievoorziening het kader van de P&C cyclus.

### 6.3 Bijlage 3: Selectie casussen > € 5 miljoen

Project nummer	Project omschrijving	Bedrag (*1.000.000)
N244-01	Verdubbeling N244, gedeelte A7-N247	€ 43
HOV-05	Hoogwaardig OV Fokkerweg-Schiphol Rijk <sup>8</sup>	€ 26
Alg-13	Nieuwe aansluiting op de A9	€ 34
HOV-03	Hoogwaardig OV in 't Gooi (Huizen-Hilversum)	€ 115
N522-05	Vervanging/opwaardering brug Oudekerk	€ 27
HOV-07	Hoogwaardig OV Aalsmeer-knooppunt Schiphol Zuid	€ 29
N241-13	Trajectbenadering N241b, ged. N242-A7	€ 11

#### Toetsing Projecten in de voorfase aan het AGP

Project	N244-01	HOV-05 (Fokkerweg Schiphol- Rijk)	Alg-13 aansluiting A9	HOV-03 't Gooi	N522-05	HOV-07 Aalsmeer	N241-13
<b>Artikel AGP</b>							
Art.1: GS besluit promotie naar planfase. PS geïnfomeerd.	Toegepast	Toegepast	N.v.t.	N.v.t.	Toegepast	N.v.t.	Toegepast
Art.2: GS besluit promotie naar realisatiefase. PS geïnfomeerd.	Toegepast;	Toegepast	Toegepast	Toegepast	N.v.t. in plan fase	Toegepast	N.v.t in plan fase
Art.3: Vaststellen PMI door PS en vaststellen besluitenlijst promotie projecten.	Toegepast	Toegepast	Toegepast	Toegepast	Toegepast	Toegepast	Toegepast
Art.4: PS besluit over kredieten middels PMI. Afzonderlijk besluit bij spoed, EXINH of TWINH project.	Toegepast	Toegepast	Toegepast	Toegepast	Toegepast	Toegepast	Toegepast
Art.5: Andere besluiten zoals inpassingsplannen, mer-procedures, overeenkomsten e.d.	Toegepast	N.v.t.	Toegepast	Toegepast	Toegepast	N.v.t.	N.v.t.
Art.6: financieringsaspecte n vroeg in planvorming betrokken.	Toegepast	Toegepast	Toegepast	Toegepast	Toegepast	Toegepast	Toegepast
Art.7: Realistische onzekerheidsmarge t.b.v. risico's opgenomen	Toegepast	Toegepast	Toegepast	Toegepast	Toegepast	Toegepast	Toegepast
Art.8: Bij samenwerking, onderbouwde risicoverdeling tussen de deelnemers opgenomen <sup>9</sup>	Toegepast	Toegepast	Toegepast	Toegepast	Toegepast	Toegepast	N.v.t.

<sup>8</sup> Plan- naar realisatiefase

<sup>9</sup> Wij zijn ervan uit gegaan dat, wanneer er een samenwerkingsovereenkomst is gesloten met diverse deelnemers in het betreffende project, er overeenstemming is over de risicoverdeling tussen de partijen. Wij hebben de overeenkomsten niet inhoudelijk getoetst.

## 6.4 Bijlage 4: Geraadpleegde bronnen

- Provinciewet;
- Financiële verordening Noord-Holland 2015;
- Nota kapitaalgoederen 2016-2019;
- Afsprakenkader Grote Projecten;
- Uitvoeringsregels investeringskredieten infra;
- Jaarstukken provincie Noord-Holland 2014, 2015 en 2016;
- Begroting provincie Noord-Holland 2014, 2015, 2016 en 2017;
- Zomernota provincie Noord-Holland 2014, 2015 en 2016;
- PMI 2013-2017 en bijbehorende voortgangsrapportages;
- PMI 2014-2018 en bijbehorende voortgangsrapportages;
- PMI 2015-2019 en bijbehorende voortgangsrapportages;
- PMI 2016-2020 en bijbehorende voortgangsrapportages;
- PMI 2017-2021 en bijbehorende voortgangsrapportages.

## 6.5 Bijlage 5: Geraadpleegde personen

### 6.5.1 *Begeleidingsgroep*

Naast de vertegenwoordiging uit het auditteam, bestaat de begeleidingsgroep uit de volgende personen:

Naam	Functie
G.A.M. Nootebos	midden manager
W. Cavens	coördinerend/strategisch adviseur
K. Bolt	Statengriffier
L. van Soerland	teamsenior netwerkontwikkeling en rijk-regio

### 6.5.2 *Interviews*

#### Provinciale Staten

Berkum, S. van  
Heijnen, D. G.  
Kaamer van Hoegee, J.F.L.  
Papineau Salm, N.  
Straaten, J.P.M. van  
Tijssens, A. E.  
Yurdakul, Z.