

Geleidebrief Controlerend

Naam voorstel SGR-14 / 15014337	Statenvoorstel eindrapport commissie onderzoek project Sloeweg "De parelduiker vreest de modder niet"		
Betreft vergadering	Commissie Bestuur		20 november 2015
	Provinciale Staten		11 december 2015
Te verzenden aan	Statenbreed via iBabs		
Verzenddatum	11 november 2015		
Commissiegriffier	Margreeth Trimpe	0118 - 63 14 37	me.trimpe@zeeland.nl
Adviseur	Arendo Schipper	0118 – 63 13 39	a.schipper@zeeland.nl
Verantwoordelijk bestuurder	Dhr. P. van Dijk (voorzitter commissie onderzoek project Sloeweg)		

Inhoudelijk	
Naam voorstel	Eindrapport commissie onderzoek project Sloeweg "De parelduiker vreest de modder niet"
Aanleiding	<p>Op 10 juli 2015 heeft PS de onderzoekscommissie ingesteld met een opdracht vanuit twee centrale onderzoeksvragen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Hoe kunnen grote projecten, zoals het project Sloeweg, in de toekomst beter beheerd en gecontroleerd worden, gezien vanuit de kaderstellende en controlerende taak van PS? 2. Welke lessen kunnen uit het Sloewegproject worden getrokken over het politiek-bestuurlijk samenspel en de rolverdeling tussen GS en PS? <p>Behalve deze centrale onderzoeksvragen waren ook een aantal deelvragen geformuleerd.</p>
Kaders	Het kader voor dit onderzoek is gesteld in het besluit van PS (inclusief het daaraan ten grondslag liggende statenvoorstel) om de onderzoekscommissie in te stellen.
Uitvoering	Het onderzoek is uitgevoerd binnen het door PS gestelde kader, waaronder karakter van het onderzoek, planning, geld en aansluiting op bestaande onderzoeken (voorkomen van dubbele werkzaamheden).
Kosten en dekking	
Overige informatie	Naar verwachting zal het college nog met een (schriftelijke) reactie op het onderzoeksrapport en het statenvoorstel komen.
Resultaat commissiebehandeling	

Belast met
behandeling:

P. van Dijk, voorzitter commissie onderzoek project
Sloeweg

Vergadering PS: 11 december 2015
Nr: SGR-14 / 15014337

Agenda nr:
Vergadering
Presidium: 30 november 2015
Nr:

Onderwerp:

eindrapport commissie onderzoek project Sloeweg
"De parelduiker vreest de modder niet"

VOORSTEL

Aan de Provinciale Staten van Zeeland

Samenvatting:

De commissie onderzoek project Sloeweg legt met dit statenvoorstel verantwoording af over haar onderzoeksactiviteiten. Uitgaande van de aanbevelingen in haar rapport ("De parelduiker vreest de modder niet") en het door GS ingezette verbetertraject, stelt de onderzoekscommissie aan PS voor om aan een gezamenlijk verbetertraject te werken.

Wat willen we bereiken?

Op 10 juli 2015 heeft PS besloten een onderzoek in te stellen n.a.v. de ontwikkelingen in het project Sloeweg. In de toelichting op het besluit van PS stond als centrale onderzoeksvragen benoemd:

1. *Hoe kunnen grote projecten, zoals het project Sloeweg, in de toekomst beter beheerst en gecontroleerd worden, gezien vanuit de kaderstellende en controlerende taak van PS?*
2. *Welke lessen kunnen uit het Sloewegproject worden getrokken over het politiek-bestuurlijk samenspel en de rolverdeling tussen GS en PS?*

De commissie onderzoek project Sloeweg (hierna "de onderzoekscommissie") biedt u haar eindrapport aan en legt daarmee verantwoording af over haar (onderzoeks)activiteiten aan provinciale staten.

Het onderzoek heeft geresulteerd in een rapport (getiteld "De parelduiker vreest de modder niet"¹) met een aantal aanbevelingen, waarbij de focus vooral ligt op de bestuurlijk-politieke informatie-uitwisseling. Deze aanbevelingen vormen de leermomenten uit dit onderzoek en tevens aanleiding tot verbetering.

Waarom kunnen we zien of alles bereikt is?

De opdracht aan de onderzoekscommissie bestaat uit twee elementen:

- a. onderzoek hoe grote projecten, zoals het project Sloeweg, in de toekomst beter beheerst en gecontroleerd kunnen worden, gezien vanuit de kaderstellende en controlerende taak van PS;
- b. onderzoek welke lessen uit het Sloewegproject kunnen worden getrokken over het politiek-bestuurlijk samenspel en de rolverdeling tussen GS en PS.

¹ Multatuli, 1820-1887

Ter uitvoering van deze opdracht heeft PS, behalve voornoemde centrale onderzoeksvragen, nog een aantal deelvragen geformuleerd:

Richten van het project

- a) Hoe heeft PS de kaderstellende rol ingevuld?
- b) Welke omstandigheden of andere aspecten in de voorbereiding van het project zijn er geweest, die – achteraf bezien – van belang waren voor de wijze waarop het project zich ontwikkeld heeft?

Inrichten van het project

- c) Hoe waren informatiestromen (tussen projectorganisatie - ambtelijke organisatie – GS – PS) en besluitvormingslijnen georganiseerd?

Verrichten van het project

- d) Hoe hebben de portefeuillehouder en het college invulling gegeven aan het opdrachtgeverschap en aan het collegiaal bestuur?
- e) Op welke momenten en in welke vormen heeft het college provinciale staten geïnformeerd?
- f) Hoe hebben provinciale staten c.q. hebben de statenleden gereageerd op signalen/informatie die zij verkregen over de wijze waarop dit project zich ontwikkelde?

Algemeen

- g) Welke factoren worden als cruciaal gezien in de ontwikkeling van het project?
- h) Op welke wijze kan PS haar kaderstellende en controlerende rol uitoefenen bij grote projecten?
- i) Welke conclusies en aanbevelingen komen uit het onderzoek voort?

Als onderzoeksmethodieken zijn dossieronderzoek, interviews en een openbare hoorzitting toegepast. Daarbij is niet alleen het project Sloeweg onder de loep genomen. Ook zijn vier andere grote projecten geïnventariseerd (Natuurpakket Westerschelde, Sluiskiltunnel, Perkpolder en Waterdunen). Met deze vijf projecten is een mix ontstaan van verschillende soorten ingrepen in verschillende omgevingen. Tevens was de verwachting dat er zowel verbeterpunten als goede voorbeelden aangetroffen zouden worden.

Teneinde een juiste formulering en interpretatie van de feiten te bewerkstelligen, zijn zowel de verslagen van de interviews als relevante tekstdelen van het conceptrapport (constatering, observaties, feitelijke beschrijvingen e.d.) voor ambtelijk wederhoor aan de betrokken medewerkers voorgelegd.

Met inachtneming van deze zorgvuldigheid heeft de onderzoekscommissie uiteindelijk op 2 november 2015 het rapport definitief vastgesteld.

Het rapport geeft in hoofdstuk 3 de conclusies en aanbevelingen, met bijbehorende observaties. In de bijlagen worden globale tijdlijnen van de onderzochte projecten beschreven.

Wat doen we daarvoor?

In het rapport staan drie conclusies:

CONCLUSIE 1

- PS hebben bij grote projecten de kaderstellende rol onvoldoende ingevuld.
- GS en PS hebben voor de behandeling van grote projecten geen adequaat besluitvormingstraject ingericht. Kaderstelling door PS heeft daarin onvoldoende als een vanzelfsprekend en waardevol onderdeel gefungeerd.

CONCLUSIE 2

- PS hebben hun controlerende rol bij grote projecten niet proactief ingevuld.
- GS hebben de informatievoorziening over grote projecten onvoldoende toegesneden op de controlerende rol van PS.

CONCLUSIE 3

- In de uitgangspunten die PS meegeven bij grote projecten ligt de nadruk meer op te leveren prestaties dan op het bereiken van maatschappelijke effecten.
- Door GS worden de maatschappelijke implicaties van grote projecten te weinig voor het voetlicht gebracht.

Alvorens haar aanbevelingen te doen, plaatst de onderzoekscommissie twee belangrijke opmerkingen:

- Er is nu momentum is om de ervaren urgentie om te zetten in duurzame synergie voor Zeeland.
- Versterking van het politiek-bestuurlijk samenspel waarbij PS en GS vanuit de eigen verantwoordelijkheid maar gezamenlijk acteren, vraagt om verbetering van structuur en cultuur.

De conclusie leiden tot de volgende aanbevelingen:

AANBEVELING 1 (structuur):

- Formuleer een Kader Grote Projecten met daarin afspraken over de aansturing door GS en PS.
Stel dit Kader Grote Projecten als PS vast.
- Formuleer in dit Kader Grote Projecten voor de drie onderscheiden fasen van een groot project concrete afspraken, rekening houdend met de aandachtspunten van de onderzoekscommissie.
- Neem in het Kader Grote Projecten een afspraak op over informatievoorziening en de omgang met (geheime) informatie bij de informatie-uitwisseling tussen GS en PS.

AANBEVELING 2 (structuur):

- Formuleer criteria voor grote projecten, maar houdt als PS primaat bij het benoemen welke projecten binnen het Kader Grote Projecten vallen.

AANBEVELING 3 (cultuur):

- Investeer als PS en GS in het onderhouden van de onderlinge relatie en cultuur:
 - Versterk de synergie van de onderscheiden rollen van PS en GS in de omgang met:
 - Toekomstvisie Zeeland 2040
 - Informatievoorziening
 - Geheimhouding
 - Ambtelijke informatie en bijstand
 - Versterk de maatschappelijke en externe gerichtheid van PS en GS.
 - Reflecteer periodiek op de aansturing van grote projecten en benut daarbij de positie van de commissaris van de Koning als schakel tussen PS en GS.

Deze conclusies en aanbevelingen sluiten goed aan op een aantal conclusies en aanbevelingen uit het eindrapport van het onderzoek naar de interne organisatie van het project Sloeweg²:

- Samenwerking tussen ambtelijke organisatie, GS en PS kent belemmerende fixaties (conclusie 4)
- Gebrekkige informatievoorziening en verantwoording leidt tot laat ingrijpen (conclusie 5)
- Stel een kader voor grote projecten op (aanbeveling 4)
- Organiseer momenten van politieke reflectie in grote projecten (aanbeveling 5)
- Versterk de externe oriëntatie (aanbeveling 7)

Het verbetertraject

Op 16 oktober 2015 heeft de commissie Bestuur een brief van het college van gedeputeerde staten behandeld over de opvolging van de aanbevelingen van het onderzoek naar de projectorganisatie Sloeweg (d.d. 22 september 2015, kenmerk 15013533). In die brief zet het college uiteen hoe zij, in nauwe samenwerking met de ambtelijke organisatie, werken aan verbetering. Uitdrukkelijk benoemt het college daarbij de wisselwerking tussen politiek, bestuur en advisering.

Behalve een paar concrete acties, benoemt het college in de brief de drie sporen waarlangs aan verbetering gewerkt wordt: zero based budgetting, anders samenwerken aan Zeeuwse opgaven en interne organisatie en bestuurlijk ambtelijke samenwerking. Langs deze drie sporen worden drie wezenlijke zaken herijkt (financiën, werkwijzen alsmede organisatie en cultuur).

Zoals beoogd door PS, sluiten beide onderzoeksrapporten goed op elkaar aan. De twee verschillende perspectieven (de interne projectorganisatie en de politiek-bestuurlijk informatie-uitwisseling) dragen hier zeker aan bij. De onderzoekscommissie stelt zich dan ook voor dat de onderzoeken niet leiden tot aparte verbetertrajecten. Juist de belangrijke nadruk op gezamenlijkheid en samenwerking van PS,

² citaten afkomstig uit het eindrapport van de onderzoekscommissie (blz. 5)

GS en ambtelijke organisatie zouden er toe moeten leiden dat er sprake is van één verbetertraject, waarin deze punten van dezelfde (organisatorische) driehoek - vanuit respect en begrip voor ieders rollen/verantwoordelijkheden – nauw met elkaar samenwerken.

De onderzoekscommissie constateert dat al actief gezocht wordt en gewerkt wordt aan verbetering: de brief van GS toont dat aan en de wijze waarop de conferentie van PS- en GS-leden op 10 oktober 2015 is voorbereid en, als logisch voortvloeisel hieruit, de vraag om herbezinning op taak en samenstelling van de werkgroep dualisme zijn concrete voorbeelden daarvan.

Die koerswijziging doorzetten en vasthouden aan het hoger liggende doel (samenwerking in het belang van Zeeland) is hiermee een belangrijke opgave geworden, aldus de onderzoekscommissie. Het ligt dan ook voor de hand het verbetertraject vooral een gezamenlijk verbetertraject te laten zijn. Dit kan bereikt worden door de (structuur) aanbevelingen 1 en 2 in te passen in het reeds door GS opgestarte verbetertraject (zie de hiervoor benoemde brief daarover) en PS en statengriffie hier actief bij te betrekken. Voor de (cultuur)aanbeveling 3 is het mogelijk de voorbereiding in handen te geven van een gezamenlijke werkgroep "dual functioneren", bestaande uit PS- en GS-leden, ondersteund door statengriffie en ambtelijke organisatie. Voor zover het de vertegenwoordiging van PS betreft, zou hiermee aangesloten kunnen worden op een voorstel over deze werkgroep, waar in het Presidium op 19 oktober om is gevraagd.

Voortgangsrapportage

Afhankelijk van de duur van het verbetertraject kan een voortgangsrapportage een goed instrument zijn om provinciale staten te informeren over proces en inhoud. Indachtig de aanbevelingen is niet alleen van belang om deze rapportages uit te laten gaan met de juiste informatie (steeds vanuit de vraag welke informatie het betreffende orgaan nodig heeft om tot goede besluitvorming te komen). Ook het moment van de rapportage verdient aandacht: op afgesproken tijdstippen (bijvoorbeeld de voor- en najaarsnota of de financiële jaarstukken) en bij specifieke ontwikkelingen (bijvoorbeeld een koerswijziging, bij het bereiken van een vooraf afgesproken "mijlpaal" of bij behoefte aan een politiek-bestuurlijke consultatie).

1.1 Wat mag het kosten?

Uit dit statenvoorstel komen geen rechtstreekse kosten voort.

PS heeft besloten de onderzoekskosten ten laste van het onderzoeksbudget PS te brengen. In totaal is een bedrag van € 49.460,- van dit budget afgeboekt.

Wij stellen u voor te besluiten overeenkomstig bijgevoegd ontwerp-besluit.

Commissie onderzoek project Sloeweg,

P. van Dijk, voorzitter,

T. van Gent, vice-voorzitter.

Ontwerp-besluit

Provinciale Staten van Zeeland,
gelezen het voorstel van de commissie onderzoek project Sloeweg van 2 november 2015, nr. SGR-14 / 15014337;

besluiten:

1. De conclusies en aanbevelingen uit het rapport "De Parelduiker vreest de modder niet" van de commissie onderzoek project Sloeweg over te nemen;
2. De commissie onderzoek project Sloeweg van haar taken te ontheffen en de commissie te ontbinden;
3. Het college van gedeputeerde staten uit te nodigen om het in haar brief van 22 september 2015 uiteengezette verbetertraject aan te vullen met de (structuur)aanbevelingen 1 en 2 uit het onderzoeksrapport "De parelduiker vreest de modder niet" en waar dit de rol, de verantwoordelijkheid en/of het functioneren van PS raakt statenleden en de statengriffie hierbij actief te betrekken;
4. Voor de gezamenlijke aanpak van de (cultuur)aanbeveling 3 een werkgroep "duaal functioneren" in te stellen, bestaande uit PS- en GS-leden, ondersteund door statengriffie en ambtelijke organisatie;
5. Het college van gedeputeerde staten te vragen een voorstel voor te bereiden over de noodzaak, structuur en inhoud van voortgangsrapportage over het gezamenlijke verbetertraject.

De parelduiker vreest de modder niet

"citaat van Multatuli"

Commissie onderzoek project Sloeweg



Commissie onderzoek project Sloeweg i.o.v. Provinciale Staten Zeeland

P. (Peter) van Dijk (PVV, voorzitter)
dr. J.L. (Hannie) Kool-Blokland (CDA)
G. (Ger) van Unen (SP)
dr. T. (Tobias) van Gent (VVD)
mr. ing. R.A.J. (Rutger) Schonis (D66)

Ondersteuning griffie provincie Zeeland

S. (Simon) de Visser
A. (Arendo) Schipper MSc
A.M. (Annemieke) Lobik

Datum:

November 2015

Inhoudsopgave

1 Onderzoeksverantwoording	2
1.1 / Aanleiding	2
1.3 / Onderzoeksuitvoering	3
1.4 / Leeswijzer	3
2 Van onderzoek GS naar vervolgonderzoek PS	5
2.1 / Onderzoek GS naar interne projectorganisatie Sloeweg	5
2.2 / Aanleiding en doel voor het vervolgonderzoek door PS	6
2.3 / Aanvullende en nieuwe bevindingen project Sloeweg o.b.v. de hoorzittingen	6
3 Centrale boodschap vervolgonderzoek	10
3.1 / Conclusies	10
3.2 / Aanbevelingen	12
3.3 / Aanbeveling 1 en bijbehorende observaties	13
3.4 / Aanbeveling 2 en bijbehorende observaties	18
3.5 / Aanbeveling 3 en bijbehorende observaties	19
Bijlagen	24
Bijlage 1. Project Sloeweg	24
Bijlage 2. Project Natuurpakket Westerschelde	29
Bijlage 3. Project Perkpolder	33
Bijlage 4. Project Sluiskiltunnel	35
Bijlage 5. Project Waterdunen	38
Bijlage 6. Bronnen	42
Bijlage 7. Onderzoeksteam Necker van Naem	47

1 Onderzoeksverantwoording

1.1 / Aanleiding

Instelling Commissie onderzoek project Sloeweg

Op 26 mei 2015 hebben Provinciale Staten (PS) de motie “Instelling tijdelijke onderzoekscommissie vooronderzoek Sloeweg” aangenomen. De opdracht aan deze commissie was om aanbevelingen te doen aan PS over een mogelijk onderzoek naar de ontwikkelingen in het project Sloeweg, de scope en de vorm van een dergelijk onderzoek. Op 10 juli 2015 hebben PS het voorstel van de tijdelijke onderzoekscommissie behandeld. Op basis van het besluit van PS is besloten om een onderzoek uit te voeren naar de wijze waarop grote projecten in de toekomst beter beheerst en gecontroleerd kunnen worden alsmede welke lessen uit het project Sloeweg en andere grote projecten getrokken kunnen worden; de rol van PS en het samenspel met GS staan hierin centraal (zie ook onderzoeksdoelstelling).¹

1.2 / Doelstelling en centrale vraag

De onderzoekscommissie van PS heeft op basis van het besluit van PS op 10 juli 2015 het volgende doel geformuleerd:

“mede vanuit de verantwoordelijkheid van PS aanbevelingen te formuleren hoe dergelijk grote projecten in de toekomst beter gecontroleerd en beheerst kunnen worden.”²

Voor dit onderzoek zijn de volgende twee centrale vragen geformuleerd:

- 1 Hoe kunnen grote projecten, zoals het project Sloeweg, in de toekomst beter beheerst en gecontroleerd worden, gezien vanuit de kaderstellende en controlerende taak van PS?*
- 2 Welke lessen kunnen uit het Sloewegproject worden getrokken over het politiek-bestuurlijk samenspel en de rolverdeling tussen GS en PS?*

Voor dit onderzoek zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

Richten van het project

- a) Hoe heeft PS de kaderstellende rol ingevuld?
- b) Welke omstandigheden of andere aspecten in de voorbereiding van het project zijn er geweest, die – achteraf gezien – van belang waren voor de wijze waarop het project zich ontwikkeld heeft?

Inrichten van het project

- c) Hoe waren informatiestromen (tussen projectorganisatie - ambtelijke organisatie – GS – PS) en besluitvormingslijnen georganiseerd?

¹ Statenvoorstel en –besluit ‘aanbevelingen tijdelijke onderzoekscommissie vooronderzoek Sloeweg’ [15008954/SGR-10], 10 juli 2015.

² Statenvoorstel en –besluit ‘aanbevelingen tijdelijke onderzoekscommissie vooronderzoek Sloeweg’ [15008954/SGR-10], 10 juli 2015.

Verrichten van het project

- d) Hoe hebben de portefeuillehouder en het college invulling gegeven aan het opdrachtgeverschap en aan het collegiaal bestuur?
- e) Op welke momenten en in welke vormen heeft het college provinciale staten geïnformeerd?
- f) Hoe hebben provinciale staten c.q. hebben de statenleden gereageerd op signalen/informatie die zij verkregen over de wijze waarop dit project zich ontwikkelde?

Algemeen

- g) Welke factoren worden als cruciaal gezien in de ontwikkeling van het project?
- h) Op welke wijze kan PS haar kaderstellende en controlerende rol uitoefenen bij grote projecten?
- i) Welke conclusies en aanbevelingen komen uit het onderzoek voort?

1.3 / Onderzoeksuitvoering

Het onderzoeksproces is uitgevoerd in nauwe afstemming tussen de Commissie onderzoek project Sloeweg (hierna te noemen 'onderzoekscommissie') en het onderzoeksbureau. De onderzoekscommissie heeft naast het project Sloeweg vier grote projecten geselecteerd voor dit onderzoek op basis van vergelijkbaarheid (infrastructurele en ruimtelijke projecten). In verband met het kostenaspect zijn de projecten Tractaatweg, Thermphos en Marinierskazerne niet onderzocht. Op 7 augustus heeft een kick-off voor het onderzoek plaatsgevonden. Daarna is het onderzoeksdossier aan de onderzoekers overgedragen. Op 21 augustus, 14 september en 23 september vonden voortgangsoverleggen plaats met de onderzoekscommissie. In de vergadering van 21 augustus heeft de onderzoekscommissie een besluit genomen over de personen die uitgenodigd werden voor de interviews en openbare hoorzittingen.

Op 8, 9 en 16 september zijn de interviews gehouden. Op 18, 21 en 23 september vonden de openbare hoorzittingen plaats. Een overzicht van de gehouden interviews en hoorzittingen treft u aan in bijlage 6.

Op 19 en 26 oktober heeft de commissie de conceptrapportage besproken. Van 21 tot 23 oktober is ambtelijk wederhoor toegepast op de bevindingen in het rapport. Het betrof een verificatie van juistheid van de feiten die in dit rapport worden gepresenteerd. Hierna zijn de conclusies en aanbevelingen opgesteld en is het rapport definitief geworden.

1.4 / Leeswijzer

Met dit rapport wil de onderzoekscommissie Sloeweg bijdragen aan verbetering. Daarom staan in dit rapport zowel qua inhoud als structuur de aanbevelingen centraal. De andere informatie die in dit rapport te lezen is – relatie met het eerdere onderzoek naar de Sloeweg, conclusies, observaties en de projectbeschrijvingen – staat er om zichtbaar te maken hoe de commissie tot haar aanbevelingen is gekomen.

De opbouw van het rapport is als volgt:

- / Hoofdstuk 2 beschrijft de relatie tussen het onderzoek van GS naar de interne projectorganisatie bij het project Sloeweg en het vervolgonderzoek van PS door de onderzoekscommissie Sloeweg.
- / Hoofdstuk 3 bevat de centrale boodschap. Deze bestaat uit de conclusies en een korte weergave van de aanbevelingen.
- / Paragraaf 3.3 tot en met 3.5 gaan geheel en al over de aanbevelingen, waarbij per aanbeveling steeds de volgende route is gekozen:
 - o Een korte weergave van de betreffende aanbeveling

- Een korte toelichting bij de aanbeveling die uitlegt wat de aanbeveling volgens de commissie betekent
 - Een weergave van observaties uit het onderzoek op basis van hoorzittingen, interviews en dossieronderzoek die voor de commissie aanleiding vormden om tot haar aanbeveling te komen
 - In de blauwe tekstvakken is de visie van externen weergegeven, zoals zij deze hebben verwoord in de hoorzittingen
- / Bijlagen 1 t/m 5 bevatten beschrijvingen van de onderzochte projecten. Samen met de gehouden interviews en hoorzittingen vormen ze de basis van het onderzoek
- / Bijlage 6 bevat een beschrijving van de bronnen van het onderzoek
- / Bijlage 7 geeft het onderzoeksteam van Necker van Naem weer dat aan het onderzoek heeft meegewerkt.

2 Van onderzoek GS naar vervolgonderzoek PS

2.1 / Onderzoek GS naar interne projectorganisatie Sloeweg

Opdracht, conclusies en aanbevelingen onderzoek interne projectorganisatie Sloeweg

Vanwege de problematiek met betrekking tot het project Sloeweg zag het college van GS in april 2015 aanleiding om de interne organisatie van dit project door te lichten. Dit eerdere onderzoek richtte zich op de interne organisatie met de bedoeling te reconstrueren, te leren en te verbeteren. Op 25 juni 2015 is dit [rapport](#) *Onderzoek interne projectorganisatie Sloeweg* door GS gepubliceerd en vervolgens op 10 juli besproken in de vergadering van PS. Omdat dit voorliggende onderzoek van de onderzoekscommissie Sloeweg een vervolg vormt op het onderzoek van GS, worden de conclusies hieronder -als belangrijke context voor het vervolgonderzoek- opgesomd:

- 1 *Budget van 100 miljoen functioneert als symbool in plaats van als instrument van beheersing*
- 2 *Projectorganisatie was niet stevig genoeg voor het project N62 (Sloeweg)*
- 3 *Project ontbeert stevige control*
- 4 *Samenwerking tussen ambtelijke organisatie, GS en PS kent belemmerende fixaties*
- 5 *Gebrekkige informatievoorziening en verantwoording leidt tot laat ingrijpen*
- 6 *De huidige (organisatie)cultuur biedt geen ruimte voor professioneel tegenspel*

Op grond van deze conclusies zijn in het rapport de volgende aanbevelingen gedaan:

- 1 *Investeer in organisatiecultuur*
- 2 *Onderken en bespreek de rol van bestaande fixaties*
- 3 *Versterk structurering projectmatig werken*
- 4 *Stel een kader voor grote projecten op*
- 5 *Organiseer momenten van politieke reflectie in grote projecten*
- 6 *Neem project-control serieus*
- 7 *Versterk de externe oriëntatie*

PS hebben op 10 juli bij de bespreking van dit rapport de ernst van de situatie benadrukt en de conclusies onderschreven.

GS zetten concrete stappen in opvolging van de aanbevelingen

De onderzoekscommissie Sloeweg onderkent de ernst van de conclusies en constateert tegelijkertijd dat GS aan de slag zijn gegaan met de aanbevelingen. In de [brief](#) *Opvolging aanbevelingen onderzoek projectorganisatie Sloeweg* van 23 september jl. geven GS de drie sporen aan waarin zij uitvoering geven aan de aanbevelingen. In de openbare hoorzitting op 21 september is door de directeur grote projecten aangegeven dat de eerste quick wins zijn gerealiseerd. Het vergt echter blijvende aandacht om invulling te geven aan de aanbevelingen en ook voor de lange termijn verbeterlagen te realiseren. Juist ook omdat de geconstateerde knelpunten en vraagstukken raken aan handelen en gedrag. Uit de hoorzittingen blijkt bijvoorbeeld dat de provinciale organisatie uitdagingen ervaart op het gebied van informatievoorziening aan GS, dat er meer zakelijkheid in de vertaling van de ambtelijke werkelijkheid naar de politieke omgeving nodig is, dat flexibiliteit in de samenwerking met andere partijen onvoldoende plaatsvindt en dat versterking van de externe blik noodzakelijk is. Het functioneren van de organisatie kan echter niet los worden gezien van het functioneren van GS en PS. Dat is ook de reden dat op 10 oktober een werkconferentie tussen PS en GS plaats vond waarin nagedacht is over de wisselwerking tussen GS en PS.

2.2 / Aanleiding en doel voor het vervolgonderzoek door PS

GS hebben vanuit hun verantwoordelijkheid voor de uitvoering van beleid in kaart gebracht op welke wijze de (project)organisatie Sloeweg invulling heeft gegeven aan de aspecten sturing, beheersing, toezicht houden en verantwoorden bij het project Sloeweg. Nadrukkelijk met het doel om te leren voor de toekomst.

Dit onderzoek heeft veel van de vragen die bij PS leefden, beantwoord. Met name ten aanzien van de specifieke rol van PS en het samenspel tussen PS en GS zijn echter nog vragen onbeantwoord gebleven. Het belang van aandacht voor het samenspel tussen PS en GS in de provincie Zeeland is ook bij een bestuurskrachtmeting in 2011 evident gebleken. De commissie Calon constateerde in haar bestuurskrachtmeting dat de dualisering van de verhoudingen in het provinciebestuur in Zeeland niet "af" is. Dit is één van de redenen dat de onderzoekscommissie Sloeweg een vervolgonderzoek naar het project Sloeweg is gestart. Mede op basis van de conclusies en aanbevelingen uit het rapport naar de interne projectorganisatie willen PS met dit vervolgonderzoek daarmee nadrukkelijk naar hun eigen rol kijken in het project Sloeweg. De aanbevelingen die de onderzoekscommissie op basis van het voorliggende onderzoek formuleert, hangen nadrukkelijk samen met de aanbevelingen die door de commissie Calon zijn gedaan. De verbetertrajecten die naar aanleiding van het onderzoek en de bestuurskrachtmeting zullen plaatsvinden, moeten dan ook in de uitwerking gezien worden als een samenhangend geheel.

Het doel van het voorliggende onderzoek is om ook als PS met een eigenstandige rol in kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging te leren waar het gaat om kaderstelling en controle voor toekomstige grote projecten en het samenspel en de rolverdeling tussen GS en PS. Deze blik op de toekomst betekent voor het onderzoek dat er een bredere scope is gekozen dan alleen het project Sloeweg. Naast het project Sloeweg zijn vier andere grote projecten geanalyseerd: Natuurpakket Westerschelde, Sluiskiltunnel, Perkpolder en Waterdunen. Daarnaast is er om deze reden gekozen voor om de ervaring en beleving van interne betrokkenen bij grote projecten in Zeeland te horen, evenals de visie van externe deskundigen. Op die manier heeft de commissie willen reflecteren en vooruit kijken op de Zeeuwse praktijk ten aanzien van grote projecten.

2.3 / Aanvullende en nieuwe bevindingen project Sloeweg o.b.v. de hoorzittingen

In de openbare hoorzittingen zijn nieuwe en aanvullende bevindingen over het project Sloeweg naar voren gekomen. Ook is het belang van enkele reeds bekende feiten in de hoorzittingen onderstreept. De onderzoekscommissie hecht eraan deze bevindingen op te tekenen in onderstaand kader, om zo een vollediger beeld te geven van de gang van zaken bij het project Sloeweg en enkele bevindingen nog eens extra onder de aandacht te brengen.

Bevindingen uit de hoorzittingen over het project Sloeweg

/ Startbedrag N62 globaal becijferd op 80-85 miljoen

Aanvankelijk werd in de collegeperiode 2003-2007 het benodigde budget voor de N62 op basis van globale kengetallen becijferd op € 80 - 85 miljoen. In GS werden verschillende ontwerpkeuzes besproken. In de hoorzitting is aangegeven dat die ontwerpkeuzes vrij luxe werden gevonden. Met de toezegging van 100 miljoen vanuit het Rijk in 2005 via de Scheldeverdragen leek er op basis van de

eerste globale raming van € 80-85 miljoen toch financiële ruimte voor een luxe vormgeving van de Sloeweg.

In het eerdere onderzoek werd enkel melding gemaakt van een grove inschatting dat een bedrag van € 100 miljoen voldoende was voor de verdubbeling van de N62 (Sloeweg en Tractaatweg). Het lagere bedrag van € 80 - 85 miljoen is destijds niet genoemd.

/ **Overgang van monisme naar dualisme was een zoektocht**

Het project Sloeweg speelde tegen de achtergrond van de overgang van een monistisch naar een dualistisch provinciebestuur. Zowel GS als PS hebben geworsteld met deze nieuwe verhoudingen en de gescheiden bevoegdheden, zo is in de hoorzittingen aangegeven. Vanuit de duale verhoudingen kwamen GS en PS met name tegenover elkaar te staan, in plaats van dat zij samen op een constructieve manier aan het belang van Zeeland werken. Zo was de cultuur vanuit GS om PS zo min mogelijk 'lastig te vallen' met problemen en zoveel mogelijk zelf naar oplossingen te zoeken. Het rapport van de commissie Calon uit 2011 concludeerde dat de 'samenhangende verbeelding over het Zeeland van de toekomst' ontbrak. In de hoorzittingen is aangegeven dat deze worsteling met het duale stelsel ook uitwerking heeft gehad in het project Sloeweg. PS spraken zich bijvoorbeeld uit over ontwerpdetails, waarbij de drang om hun rol als de hoogste macht binnen de provincie te laten gelden een rol heeft gespeeld. Zo dwongen zij de fietsbrug over de Sloeweg af. In het eerdere onderzoek naar de interne projectorganisatie is de impact van de overgang van monisme naar dualisme en de worsteling tussen GS en PS op het project Sloeweg niet eerder benoemd.

/ **Afweging om projectorganisatie Sloeweg in een BV te zetten**

Bij het oprichten van een projectorganisatie voor de Sloeweg is met de organisatie gesproken over de vraag of het project in een BV ondergebracht moest worden. Uit de hoorzittingen blijkt dat er op dat moment er expliciet vragen zijn gesteld of het project niet te groot was voor de provincie. Vanuit de gedeputeerden was er de wens om de projectorganisatie in een BV onder te brengen. Op die manier zou er voldoende expertise en capaciteit georganiseerd kunnen worden. De organisatie drong echter aan op een interne projectorganisatie, het project zou binnen de provincie beheerst kunnen worden. Dit advies is door het college opgevolgd.

In de hoorzittingen is nog eens expliciet gemaakt dat vanuit GS afwegingen zijn gemaakt ten aanzien van het op afstand plaatsen dan wel intern plaatsen van de projectorganisatie voor de Sloeweg. Ook de oorspronkelijke voorkeur van GS voor een aparte BV voor de N62/Sloeweg en het afwijkende besluit op basis van advies van de organisatie is door de oud gedeputeerde bevestigd.

/ **Meerdere second opinions kostenraming N62/Sloeweg**

Uit het eerdere onderzoek naar de interne projectorganisatie volgt dat er in 2009 opdracht is gegeven tot een kostenraming voor de N62/Sloeweg. Dit betrof volgens betrokkenen geen second opinion. Bij de bespreking van deze concept-raming op 11 mei 2010 werden vanuit de projectorganisatie Sloeweg opmerkingen gemaakt over de daadwerkelijke onderdelen en risico's van het budget. Enkele betrokkenen melden dat vanuit de projectorganisatie druk is uitgeoefend om de risico's naar beneden bij te stellen. Anderen geven aan dat de projectorganisatie van mening was dat er met het voortschrijdend inzicht geen sprake meer was van risico's. Dit heeft geresulteerd in een definitieve raming die uitkwam op een lager geraamd bedrag. Op basis van deze resultaten zou er geen aanleiding zijn geweest om te constateren dat er grote risico's aan het project kleefden.

In de hoorzitting is echter aangegeven dat er meerdere second opinions zijn uitgevoerd bij het project Sloeweg. De uitkomsten van deze second opinions liepen uiteen. Alleen al uit het verschil tussen deze resultaten had kunnen worden opgemaakt dat er zekere risico's aan dit project kleefden.

/ **Geen heldere afspraken over invulling collegiale verantwoordelijkheid bij grote projecten**

Bij de overgang naar het dualisme was er sprake van een bestuurscultuur waarin projecten bij de gedeputeerde zelf werden gehouden en geen bemoeienis van de rest van het college werd geduld. Binnen GS is op dit punt aangedrongen op een andere bestuurscultuur. Informatie-uitwisseling binnen het college over grote projecten krijgt momenteel vormt via de rondvraag op initiatief van de verantwoordelijk projectgedeputeerde. Tijdens de hoorzittingen is de behoefte geuit aan nadere afspraken over de collegiale verantwoordelijkheid, om onder andere meer structuur te organiseren in de informatievoorziening over projecten. In het voorgaande onderzoek zijn de wensen ten aanzien van de collegiale verantwoordelijkheid binnen GS niet als zodanig ter sprake gebracht.

/ **Bij financiële tegenvallers in 2015 is gestreefd naar oplossing binnen bestaande financiële kader**

PS hebben zich op 25 april 2014 in de ogen van de projectgedeputeerde expliciet uitgesproken over uitvoering van de Sloeweg binnen het dan beschikbaar gestelde krediet. Dat bracht voor GS spanningen mee, waarmee GS zich gedwongen voelden om bij nieuwe tegenvallers oplossingen binnen het project te zoeken. Zodoende kreeg de Taskforceteamleider in januari 2015 -bij signalen van een ongunstige financiële ontwikkeling- als opdracht mee om overschrijdingen te compenseren met mogelijke meevallers. Majeure ingrepen en aanpassingen van de projectscope mochten worden doorgevoerd, zolang het project binnen het financiële kader gerealiseerd zou kunnen worden, zo blijkt uit de hoorzittingen. Bij de tussentijdse rapportage van het Tasforceteam op 26 februari kon –met een grove bandbreedte- in het meest gunstige scenario binnen het krediet uitgekomen worden. In het ongunstigste scenario ging het op dat moment om een miljoenentegenvaller.

/ **GS maken 10 februari de afweging om PS niet te informeren over de situatie bij de Sloeweg**

Tijdens de hoorzittingen is duidelijk geworden dat GS op 10 februari 2015 op de hoogte waren dat er (mogelijk grote) risico's met het project Sloeweg werden gelopen, alleen de omvang was niet voldoende bekend. Het college van GS heeft op 10 februari 2015 bij het bespreken van de opiniërende nota over de Sloeweg gezamenlijk besloten PS nog niet over de situatie te informeren. De afweging was wel om zo spoedig mogelijk naar PS te gaan. Omdat de feiten over de omvang van de knelpunten nog niet bekend waren, is er besloten om eerst de feiten op orde te krijgen, onder ander door het aanstellen van een Taskforceteamleider en het instellen van een onderzoek.

Opbrengst hoorzittingen ten aanzien van het samenspel tussen PS en GS

GS hebben tot taak om het beleid, dat is vastgesteld door provinciale staten, te realiseren. Dat impliceert een sterke focus op effectiviteit en efficiëntie, waaronder planning en (budgettaire) sturing.

PS hebben, behalve de taak om kaders te stellen en het college te controleren op effectiviteit en efficiëntie, ook als taak om de democratische legitimatie te leveren. Daarmee is aandacht voor deze democratische component een geheel eigen aspect in het bestuurlijke spel van en tussen gedeputeerde staten en provinciale staten.

Van PS mag worden verlangd dat zij, met als uitgangspunt het vertrouwen dat gedeputeerde staten effectief en efficiënt besturen, het college controleren zonder op diens stoel te gaan zitten.

Van GS mag worden verwacht dat zij de kaderstelling en controle van PS respecteren en hen faciliteren in hun controlerende rol, maar ook dat zij de politieke legitimering als een component accepteren die eigen is aan het werk van een publieke organisatie en daarmee, naast effectiviteit en efficiëntie, een kwaliteitsindicator is voor het provinciale beleid.

Uit de tijdens de hoorzittingen verkregen informatie blijkt dat de facilitering van provinciale staten door gedeputeerde staten niet even consequent is geweest. Tijdens de hoorzittingen zijn verschillende beelden geschetst en gevoelens beschreven van de onderlinge relatie tussen PS en GS. Het is duidelijk dat hieruit de opgave voortvloeit om gericht te werken aan respectering van wederzijdse verantwoordelijkheden.

Bredere analyse van grote projecten

De onderzoekscommissie heeft er nadrukkelijk voor gekozen naast het project Sloeweg ook vier andere grote projecten te onderzoeken. Dit werpt licht op de vraag of het project Sloeweg gezien moet worden als een incident of dat er zich in de aansturing van grote projecten in de provincie op structurele basis knelpunten voordoen.

De onderzoekscommissie constateert dat de knelpunten die zijn ervaren in het project Sloeweg niet op zichzelf staan. Hoewel bij de andere onderzochte grote projecten er ten tijde van het onderzoek geen informatie beschikbaar was dat duidde op omvangrijke financiële tegenvallers, is duidelijk dat zich in de breedte van de aansturing van grote projecten door GS en PS gelijksoortige knelpunten voordoen.³ De centrale boodschap in het volgende hoofdstuk moet nadrukkelijk tegen die achtergrond gelezen worden.

³ Na het afronden van de onderzoeksactiviteiten is vanuit GS kenbaar gemaakt dat er voor het project Waterdunen sprake is van een financiële tegenvaller van 3 miljoen euro.

3 Centrale boodschap vervolgonderzoek

3.1 / Conclusies

Op basis van het onderzoek naar de Sloeweg en de andere onderzochte grote projecten komt de commissie Sloeweg tot drie conclusies, namelijk langs de lijnen van de drie rollen van PS (kaderstellen, controleren en vertegenwoordigen). De commissie kiest voor deze op PS georiënteerde driedeling omdat bij PS het primaat ligt en PS ook de eerst geadresseerden zijn van dit rapport. Steeds spreekt de commissie bij de drie conclusies ook GS aan, want de commissie ziet tussen PS en GS een hechte wederzijdse afhankelijkheid. PS hebben GS nodig om goed kaders te stellen, te controleren en de samenleving van Zeeland te vertegenwoordigen, net zoals GS niet zonder PS kunnen voor een goede voorbereiding en uitvoering van het beleid van de provincie.

Wanneer de onderzoekscommissie spreekt over 'grote projecten', heeft dit betrekking op de vijf onderzochte grote projecten van de provincie Zeeland, te weten: Sloeweg, Natuurpakket Westerschelde, Sluiskiltunnel, Perkpolder en Waterdunen.

De onderzoekscommissie komt tot de volgende conclusies:

Kaderstelling bij grote projecten door PS en de beheersing daarvan door GS

Gezien het feit dat:

- / PS noch GS hebben gedefinieerd wanneer een project een groot project is;
- / PS bij grote projecten onomkeerbare besluiten namen zonder een formele en expliciete go/no-go-beslissing te nemen over het project;
- / PS bij grote projecten te weinig hebben aangedrongen op heldere afspraken over hun rol en betrokkenheid;
- / GS en PS bij grote projecten geen heldere afspraken hebben vastgelegd over het moment van besluitvorming door PS;
- / PS en GS de scope van grote projecten niet nauwkeurig hebben gedefinieerd;
- / GS algemene afspraken over rolverdeling (zoals omschreven in de checklist actieve informatieplicht) niet hebben opgevolgd

concludeert de onderzoekscommissie het volgende:

CONCLUSIE 1

- / **PS hebben bij grote projecten de kaderstellende rol onvoldoende ingevuld.**
- / **GS en PS hebben voor de behandeling van grote projecten geen adequaat besluitvormingstraject ingericht. Kaderstelling door PS heeft daarin onvoldoende als een vanzelfsprekend en waardevol onderdeel gefungeerd.**

Controle bij grote projecten door PS en GS

Gezien het feit dat:

- / PS en GS bij de start van grote projecten geen heldere afspraken hebben vastgelegd over wederzijdse betrokkenheid en informatievoorziening;
- / GS – zonder bewuste afweging – op zeer wisselende wijze verantwoording afleggen aan PS over grote projecten;
- / GS wel informatie aan PS verstrekken over de voortgang van grote projecten, maar daarbij aan PS niet voldoende zicht bieden op de voortgang en ontwikkelingen *in relatie tot* de beoogde doelen, resultaten, planning en middeleninzet;
- / PS weliswaar instrumenten inzetten zoals het stellen van schriftelijke vragen en het indienen van moties, maar overwegend *reactief* handelen ten aanzien van de informatievoorziening over grote projecten;
- / PS niet voldoende hebben aangedrongen op verbetering van de informatievoorziening door GS;
- / GS veelal pas met knelpunten naar PS gaan als deze voorzien zijn van een oplossing, waardoor PS onvoldoende in staat worden gesteld om alternatieven af te wegen en desgewenst bij te sturen;
- / GS in de verantwoordingsinformatie (zoals voortgangsrapportages) op verschillende wijze invulling geven aan de vaste regels voor het verstrekken van geheime informatie aan PS;
- / binnen GS geen heldere afspraken zijn gemaakt over informatiedeling over grote projecten;
- / door GS scopewijzigingen in grote projecten niet tijdig zijn gesignaleerd;
- / GS de betrokkenheid van PS bij het project Sloeweg primair faciliteren met het oog op het budgetrecht van PS en slechts in mindere mate aansturend op betrokkenheid van PS ten aanzien van doelrealisatie;

concludeert de onderzoekscommissie het volgende:

CONCLUSIE 2

- / **PS hebben hun controlerende rol bij grote projecten niet proactief ingevuld.**
- / **GS hebben de informatievoorziening over grote projecten onvoldoende toegesneden op de controlerende rol van PS.**

Volkvertegenwoordiging door PS en de ondersteuning daarvan door GS

Gezien het feit dat:

- / PS bij besluitvorming over grote projecten beperkt aandacht schenken aan maatschappelijke effecten en perspectieven van bewoners;
- / GS de maatschappelijke implicaties van grote projecten in beperkte mate onderdeel maken van overwegingen bij besluitvorming door PS;
- / PS zich in de vorige statenperiode als geheel in sterke mate hebben laten leiden door informatievoorziening van GS over grote projecten, zonder gezamenlijk eigen maatschappelijke bronnen of externe expertise te betrekken;
- / PS en GS niet actief reflecteren op hun gezamenlijke rolinvulling in relatie tot de ambities van de provincie;
- / PS en GS – ook richting inwoners – geen helder go/no-go-moment met motivering hebben gecreëerd voor doorgang van grote projecten;

concludeert de onderzoekscommissie het volgende:

CONCLUSIE 3

- / In de uitgangspunten die PS meegeven bij grote projecten ligt de nadruk meer op te leveren prestaties dan op het bereiken van maatschappelijke effecten.
- / Door GS worden de maatschappelijke implicaties van grote projecten te weinig voor het voetlicht gebracht.

3.2 / Aanbevelingen

Voordat de commissie komt met haar aanbevelingen hecht zij eraan om de volgende opmerkingen te maken.

Momentum aangrijpen

Het vergt een stevige inzet om in de toekomst daadwerkelijk te komen tot een versterking van de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van PS bij grote projecten en tot betere beheersing en controle van grote projecten door GS. Dat betreft niet een taak van enkel PS of enkel GS. Het vergt dat PS en GS, ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, gezamenlijk aan de slag gaan en werken aan een heldere rolverdeling en een verbetering van het politiek-bestuurlijk samenspel.

In de observatie van de commissie wordt de wil om verbeteringen door te voeren en de urgentie om snel stappen te zetten bij GS en PS reeds gevoeld. Er is nu momentum. De uitdaging is om de nu ervaren urgentie om te zetten in duurzame synergie voor Zeeland.

Zowel structuur als cultuur aanpassen

Een versterking van het politiek-bestuurlijke samenspel waarbij PS en GS vanuit de eigen verantwoordelijkheid maar gezamenlijk acteren, vraagt om verbeteringen van *structuur en cultuur*. Onder structuur verstaat de commissie de *vastgelegde afspraken, procedures en spelregels* tussen PS en GS. Onder cultuur verstaat de commissie de wijze waarop de bestuursorganen GS en PS *met elkaar omgaan en invulling geven aan* de afspraken, procedures en spelregels.

Het aanpassen van enkel structuur of enkel cultuur zou naar het oordeel van de commissie onvoldoende waarborg bieden voor een betere aansturing van grote projecten. Immers, al zijn de afspraken en spelregels nog zo goed, wanneer ze niet actief worden ingevuld blijven ze zonder uitwerking. Tegelijk vraagt de actieve ontwikkeling van een cultuur ook om structuren die dat vergemakkelijken en actoren faciliteren. Structuur en cultuur vormen twee zijden van een goede omgang met grote projecten en zijn elkaars voorwaarde.

De onderzoekscommissie doet drie aanbevelingen. De eerste twee aanbevelingen richten zich op structuur en de derde aanbeveling richt zich op cultuur. De onderstaande aanbevelingen worden in de paragrafen 2.3 t/m 2.5 verder toegelicht en voorzien van de bijbehorende observaties.

AANBEVELING 1 (structuur):

- / **Formuleer een Kader Grote Projecten met daarin afspraken over de aansturing door GS en PS. Stel dit Kader Grote Projecten als PS vast.**
- / **Formuleer in dit Kader Grote Projecten voor de drie onderscheiden fasen van een groot project concrete afspraken, rekening houdend met de aandachtspunten van de commissie (zie tabel 1);**
- / **Neem in het Kader Grote Projecten een afspraak op over informatievoorziening en de omgang met (geheime) informatie bij de informatie-uitwisseling tussen GS en PS.**

AANBEVELING 2 (structuur):

- / **Formuleer criteria voor grote projecten, maar houd als PS primaat bij het benoemen welke projecten binnen het Kader Grote Projecten vallen.**

AANBEVELING 3 (cultuur):

- / **Investeer als PS en GS in het onderhouden van de onderlinge relatie en cultuur:**
 - **Versterk de synergie van de onderscheiden rollen van PS en GS in de omgang met:**
 - **Toekomstvisie Zeeland 2040**
 - **Informatievoorziening**
 - **Geheimhouding**
 - **Ambtelijke informatie en bijstand**
 - **Versterk de maatschappelijke en externe gerichtheid van PS en GS**
 - **Reflecteer periodiek op de aansturing van grote projecten en benut daarbij de positie van de CvdK als schakel tussen PS en GS**

In de paragrafen 3.3 tot en met 3.5 worden de aanbevelingen kort toegelicht en verwoordt de onderzoekscommissie de observaties waarop de betreffende aanbeveling is gebaseerd.

3.3 / Aanbeveling 1 en bijbehorende observaties

AANBEVELING 1:

- / **Formuleer een Kader Grote Projecten met daarin afspraken over de aansturing door GS en PS. Stel dit Kader Grote Projecten als PS vast.**
- / **Formuleer in dit Kader Grote Projecten voor de drie te onderscheiden fasen van een groot project concrete afspraken, rekening houdend met de hieronder geformuleerde aandachtspunten.**
- / **Neem in het Kader Grote Projecten een afspraak op over informatievoorziening en de omgang met (geheime) informatie bij de informatie-uitwisseling tussen GS en PS.**

TOELICHTING:

Het opdelen van grote projecten in verschillende fasen draagt bij aan het bewerkstelligen van bewuste besluitvormingsmomenten voor PS. De commissie hanteert de volgende indeling van projectfasen: initiatiefase, uitwerkingsfase en uitvoeringsfase en formuleert de aandachtspunten per fase voor het te formuleren Kader Grote Projecten.

Tabel 1 Aandachtspunten Kader Grote Projecten

Projectfase	Aandachtspunten Kader Grote Projecten
Initiatiefase	/ Aansluiting toekomstvisie en provinciaal beleid
	/ Probleemanalyse
GS en PS bereiden verkenningen voor	/ Verkenningen
	/ Risico-inventarisatie
	/ Globale projectfasering en – planning

	<ul style="list-style-type: none"> / Procesafspraken / Besluitvormingsmomenten / Informatievoorziening / Rol inwoners en andere actoren
<p>Uitwerkingsfase</p> <p>GS bereiden besluitvorming voor en PS stellen kaders</p>	<ul style="list-style-type: none"> / Aansluiting op toekomstvisie en provinciaal beleid / Scenario's inclusief voorkeursscenario / Risicoanalyse en –beheersmaatregelen⁴ / Financieel kader / Projectscope / Projectfasering, -planning en go/no-go-beslissing / Projectorganisatie / Besluitvormingsmomenten / Informatievoorziening / Rol inwoners en andere actoren
<p>Uitvoeringsfase</p> <p>GS voeren uit en PS controleren</p>	<ul style="list-style-type: none"> / Voortgang financieel kader / Wijzigingen in de kaders van de projectscope / Projectfasering / Risicoanalyse en -beheersmaatregelen / Informatievoorziening / Rol inwoners en andere actoren

OBSERVATIES OP BASIS VAN HOORZITTINGEN, INTERVIEWS EN DOSSIERONDERZOEK:

PS en GS hebben geen spelregels vastgelegd voor de betrokkenheid bij grote projecten

Kader Grote Projecten

De provincie Zeeland beschikt niet over een Kader Grote Projecten waarin de spelregels zijn vastgesteld voor de aansturing van grote projecten, zoals de Tweede Kamer en veel provincie- en gemeentebesturen die wel kennen. Daarmee hebben PS en GS bij grote projecten geen algemene afspraken over hun rol, betrokkenheid en de informatievoorziening geformuleerd noch specifieke aandachtspunten die in de verschillende fasen van een project van belang zijn.

PS en GS hebben slechts in beperkte mate afspraken gemaakt over informatievoorziening. In 2004 hebben GS wel de *checklist actieve informatieplicht* opgesteld. Daarin staan de criteria die GS hebben ontwikkeld op basis waarvan zij kunnen beoordelen of PS geïnformeerd moeten worden. Als criteria worden onder andere gehanteerd:

- / afwijkingen van het collegeprogramma;
- / afwijkingen van staand beleid;
- / (potentiële) risico's met betrekking tot fraude, aansprakelijkheid en/of financiën en;
- / de gevolgen voor uitoefening van de bevoegdheden voor de provincie ingrijpend zijn.

Uit de hoorzittingen volgt dat GS deze checklist in de onderzochte periode echter niet consequent gebruiken.

⁴ Uit de analyse van de grote projecten (bijlage 1 tot en met 5) volgt dat in de verantwoording aan PS risico's en beheersmaatregelen onderbelicht zijn gebleven.

Het ontbreken van een Kader Grote Projecten en het niet gebruiken van de checklist actieve informatieplicht, wordt niet ondervangen door het bestaande ambtelijk *Handboek project-, proces- en programmamanagement*. Dit handboek gaat namelijk niet specifiek in op rolverdeling en betrokkenheid van GS en PS bij grote projecten noch op de wijze en momenten waarop GS en PS in informerende en besluitvormende zin betrokken dienen te worden. Dit handboek biedt om die reden niet de benodigde waarborg dat vanuit de organisatie gereflecteerd wordt op de positie en betrokkenheid van GS en PS. Overigens wordt volgens betrokkenen ook dit handboek in de praktijk niet gebruikt.

Voor de grote projecten zijn geen afzonderlijk projectplannen aanwezig waarin de toekomstige besluitvormingsmomenten en de projectplanning helder en eenduidig voor PS zijn vastgelegd. Voor de **Sloeweg** is bijvoorbeeld bij het voorbereidingskrediet en bij de kredietaanvraag verdubbeling Sloeweg de verdere planning van het project niet gemeld aan PS. Ook de verdere betrokkenheid van PS wordt daarin niet beschreven. De gewenste voorspelbaarheid voor de betrokkenheid van PS bij grote projecten is daarmee niet op voorhand helder.

Informatievoorziening grote projecten

Afspraken over informatievoorziening over de grote projecten ontbreken eveneens. Uitzondering hierop vormt het project **Sluiskiltunnel** waar bij het besluit tot vrijgave van het krediet ook een afspraak is opgenomen over informatievoorziening tussen PS en GS.

Consequentie van het feit dat er in het algemeen en bij specifieke grote projecten in het bijzonder geen heldere spelregels zijn, is dat ad hoc afwegingen en politiek-bestuurlijke sensitiviteit van de organisatie in sterke mate bepalend zijn voor het al dan niet betrekken en informeren van GS en PS.

GS informeren PS wel halfjaarlijks over grote projecten via een vast format in de bijlage *Grote projecten* in de voor- en najaarsnota. Deze informatie geeft ontwikkelingen weer, maar maakt niet duidelijk wat de consequenties daarvan zijn voor de doelstellingen, financiële middelen en planning van een project. De gebrekkige vaststelling van de projectscope bij besluitvorming over de start van een project is hierin medebepalend (zie verderop). Daarmee biedt de bijlage *Grote projecten* PS een beperkt handelingsperspectief. Er is niet uit af te leiden of het project voorspoedig verloopt, ondanks het feit dat wel afzonderlijk over financiën en planning wordt gerapporteerd.

Geheime informatie

GS hebben begin 2014 een memo opgesteld over de omgang met geheime informatie in het algemeen. De memo is besproken in het presidium. Het presidium zond de memo ter kennisname naar de commissie Bestuur, Financiën en Welzijn. PS hebben geen besluit genomen over de door GS voorgestelde omgangswijze. Een gezamenlijke spelregel van PS en GS over de omgang met geheime informatie ontbreekt daardoor. Een belangrijke consequentie van geheimhouding is dat de statenleden de geheime informatie niet kunnen betrekken in het politieke debat. En ook vanuit het perspectief van transparantie richting de burgers vraagt het geheim verklaren van informatie om terughoudendheid en een zorgvuldige afweging. Bij een deel van de informatievoorziening over grote projecten maken GS gebruik van de mogelijkheid om informatie als geheim te bestempelen. GS hanteren bij grote projecten geen vaste regels bij het verstrekken van geheime informatie aan PS in voortgangsrapportages. Soms worden complete rapportages als geheim bestempeld, terwijl dit op grond van de wettelijke criteria van de WOB niet valt te rechtvaardigen voor de gehele rapportage. Hoewel ambtelijk werd aangegeven welke paragrafen als geheim moesten worden bestempeld en welke openbaar konden worden, werd geheimhouding over de volledige rapportage opgelegd. Dit is het geval bij de halfjaarlijkse voortgangsrapportages over de **Sluiskiltunnel**. Er kan verder meer aandacht zijn voor afwegingen bij het delen van geheime informatie en wanneer geheimhouding opgeheven kan worden.

Visie externen op fasering grote projecten

De directeur-bestuurder van de Randstedelijke Rekenkamer onderscheidt drie fasen in een groot project: de *initiatieffase*, de *uitwerkingsfase* en de *uitvoeringsfase*. Elke fase heeft eigen dynamiek waarmee PS en GS rekening moeten houden. In het verloop van de drie fasen verschuift het primaat van PS naar GS.

- / In de *initiatieffase* dient een maatschappelijk probleem goed beschreven te worden en past reflectie op de vraag of het project dit probleem ook echt oplost. Dat vraagt in deze fase om grove kaders waarbinnen de oplossing gevonden moet worden. Bedragen zijn dan ook indicatief. De uitwerkings- en uitvoeringsfase vindt bij grote projecten vaak geruime tijd later plaats. Dat vergt dat in deze vervolgfases nieuwe ontwikkelingen (in maatschappij en op de markt) permanent worden meegenomen, op grond waarvan bijsturing kan plaatsvinden.
- / In de *uitwerkingsfase* gaat het erom dat het project binnen de gegeven kaders gedetailleerd wordt uitgewerkt in verschillende deelprojecten met bijbehorende planning en budget. In deze uitwerkingsfase worden ook alternatieven uitgewerkt, zodat er altijd een uitweg is, mochten ontwikkelingen dat nodig maken. Ook risicobeheersing moet in deze fase worden meegenomen, juist als de risico's zich nog niet hebben voorgedaan. In deze fase worden contracten voorbereid, zoals aanbestedingsdocumenten. Het betekent dat in deze fase ook inhoudelijke keuzes worden voorgelegd aan PS. Na de aanbestedingsprocedure komt het project in de uitvoeringsfase.
- / In de *uitvoeringsfase* ligt de rol primair bij GS. PS hebben enkel een controlerende rol.

Gedurende al deze fasen hebben GS vanuit hun actieve informatieplicht een brengplicht van informatie. Tegelijkertijd hebben PS een rol in het halen van informatie. Deze informatie moet juist, begrijpelijk en overzichtelijk zijn. Dat vraagt dat informatie zo gemeld wordt, dat bij periodieke voortgangsrapportages afwijkingen op een zelfde manier door PS te volgen zijn.

De directeur projecten en vastgoed van de provincie Noord-Brabant vertelt dat in Noord-Brabant de initiatief- en uitwerkingsfase samen de *planvormingsfase* worden genoemd. In de planvormingsfase zijn PS het bevoegd gezag. De voorgestelde besluiten worden voorzien van onderbouwing met onder andere relevante onderzoeken, alternatieven en een voorkeursalternatief van GS. In de uitvoeringsfase ligt het primaat bij GS. De informatievoorziening in deze fase moet PS in staat stellen om te kunnen beoordelen of de uitvoering verloopt volgens de gestelde kaders. GS moeten PS in ieder geval informeren over planning, middelen en risico's.

De griffier van de provincie Gelderland licht toe dat in die provincie de initiatief- en uitwerkingsfase als volgt wordt doorlopen. Door PS en GS wordt in verschillende stappen vanuit een gezamenlijk ervaren knelpunt, via een verkenning toegewerkt naar een gezamenlijke oplossing. Bij elke stap is er sprake van een verdere filtering naar het eindresultaat. Allereerst gaat het erom dat PS en GS gezamenlijk een aantal knelpunten definiëren en daarvoor een totaalbudget beschikbaar hebben. Voor elk van deze knelpunten worden door GS meerdere verkenningen gedaan naar mogelijke oplossingen. Die verkenningen worden met een voorkeursoplossing aan PS voorgesteld, inclusief een financieel kader per project. Deze voorkeursoplossing wordt vervolgens verder uitgewerkt tot een plan dat voorgelegd wordt aan PS. Op alle belangrijke momenten zetten PS de lijn uit voor het vervolg, waardoor de rol van PS heel duidelijk is.

In de uitvoeringsfase vormen over het algemeen twee patronen een risico: enerzijds *tunnelvisie* (het stringent willen vasthouden aan een eerder gekozen weg) en anderzijds *groepsdenken* (iedereen is gericht op realisatie waardoor voor kritische geluiden weinig ruimte is).

Visie externen op geheimhouding

De griffier van de provincie Gelderland schetst het perspectief dat het gebruik van geheime informatie schadelijk kan zijn voor het vertrouwen tussen PS en GS. De bestuursorganen hebben daar afgesproken dat er geen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om geheime informatie te verstrekken aan PS. Alleen bij grote uitzondering vinden er besloten vergaderingen plaats. Bij de totstandkoming van deze afspraak in Gelderland heeft de CvdK een belangrijke rol gespeeld.

In de provincie Noord-Brabant wordt bij uitzondering gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot geheimhouding van informatie over grote projecten, zo vertelt de directeur projecten en vastgoed van de provincie Noord-Brabant. Dit uitgangspunt is vertaald naar afspraken over de informatievoorziening naar PS en de daarin opgenomen informatie. De afspraak is dat reguliere (voortgangs)rapportages over grote projecten openbaar zijn. Dat is alleen mogelijk als de informatie in die rapportages op een relatief hoog abstractieniveau wordt weergegeven. Dit vraagt vertrouwen van PS in GS dat zij steeds cruciale informatie verstrekken en dat de onderliggende systemen zoals risicomanagement goed functioneren.

De directeur-bestuurder van de Randstedelijke Rekenkamer kenschetst geheimhouding als een noodzakelijk hulpmiddel voor GS om PS goed te kunnen informeren. Bij het opleggen van geheimhouding is het van belang dat PS duidelijke besluiten nemen over welke informatie precies geheim is en welke termijn voor de geheimhouding geldt. De Wet openbaarheid van bestuur biedt uitzonderingsgronden op basis waarvan bepaald kan worden wanneer informatie geheim mag worden verklaard.

Geen geleidelijk proces met bewuste keuzemomenten afgedwongen bij start van grote projecten

Procesverloop grote projecten

De realiteit is dat grote projecten veelal ontstaan in een geleidelijk proces waarin door GS met het betreffende krachtenveld (denk aan het Rijk, agrariërs, organisaties, commerciële partijen, etc.) wordt afgestemd over een maatschappelijk vraagstuk en de gewenste oplossing. In Zeeland is de betrokkenheid van PS in de initiatieffase van een project op dit moment beperkt.

Door GS wordt niet afgedwongen dat dit geleidelijke proces in bewuste tussentijdse keuzemomenten voor PS resulteert. Dit betekent dat in de praktijk een zeker extern commitment ontstaat, nog voordat PS formeel betrokken zijn. Op het moment dat GS ter besluitvorming kaders voorleggen aan PS, zijn de contouren van het project al in grote mate bepaald. In besluitvorming worden PS slechts bij hoge uitzondering de keuze gegeven uit verschillende scenario's. Dit kwam voor de onderzochte projecten enkel voor bij het besluit van PS uit juli 2015 over de varianten voor aansluiting **Sloeweg-Bernardweg**.

Go/no-go-beslissing

GS hebben voor grote projecten in de richting van PS geen helder moment voor een go/no-go-beslissing gecreëerd waarin het besluit over doorgang van een groot project wordt afgewogen in relatie tot de maatschappelijke doelstelling ervan. PS dwingen op hun beurt geen go/no-go-beslissing voor grote projecten af. PS hebben voor verschillende grote projecten een besluit genomen dat impliciet ook de start van een project inhield, terwijl er nog geen formele beslissing was genomen over het in uitvoering nemen van een project. Bijvoorbeeld door het beschikbaar stellen van een krediet voor grondaankoop voor de

Sloeweg zonder dat een expliciet besluit is genomen over de realisatie van deze weg. Een andere illustratie vormt de bestuursovereenkomst waarmee PS instemden met de regierol van de provincie ten aanzien van de realisatie van 600 hectare estuariene natuur (het zogenaamde Natuurpakket Westerschelde dat later zijn uitwerking krijgt in onder meer het project **Perkpolder en Waterdunen**). PS stemden daarmee stilzwijgend in met een groot project.

Het ontbreken van een go/no-go-beslissing bemoeilijkt de kaderstellende rol van provinciale staten. Er is dan immers niet één aanwijsbaar moment, waarop PS en GS overeenstemming hebben bereikt over de scope van een project en de randvoorwaarden waarbinnen dit uitvoering moet krijgen. Bij het **Natuurpakket Westerschelde** is het financiële kader niet door PS vastgelegd. Bij **Waterdunen** zijn er door PS procesmatige besluiten genomen (zoals het voornemen tot het opstellen van een Inpassingsplan), maar is niet vastgelegd wat er inhoudelijk gerealiseerd moet worden. Deze wijze van kaderstellen heeft consequenties voor de rolinvulling tussen PS en GS gedurende de gehele (vaak lange) looptijd van een project.

Visie externen op kaderstelling

De directeur-bestuurder van de Randstedelijke Rekenkamer bestempelt kaders stellen als het slaan van piketpaaltjes door PS. Deze piketpaaltjes dienen om tijdens het project te kunnen volgen of het naar behoren verloopt en of tussentijdse bijstelling nodig is.

De directeur projecten en vastgoed van de provincie Noord-Brabant vertelt dat in Noord-Brabant het een expliciet go/no-go-besluit door PS wordt gekoppeld aan het beschikbaar stellen van middelen. Een go/no-go-beslissing is cruciaal in kaderstelling. De weg naar een go/no-go-moment is niet altijd eenduidig omdat de wijze waarop een project tot stand verschilt. Bij een go/no-go-beslissing is het belangrijk dat er een risicoanalyse ligt die de risico's van een project voor PS inzichtelijk maakt.

3.4 / Aanbeveling 2 en bijbehorende observaties

AANBEVELING 2:

- / **Formuleer criteria voor grote projecten, maar houd als PS primaat bij het benoemen welke projecten binnen het Kader Grote Projecten vallen.**

TOELICHTING:

Criteria voor een groot project zijn veelal: financiële belangen, risicoprofiel en ingeschatte maatschappelijke en politiek-bestuurlijke gevoeligheid van projecten. Blind varen op een sluitende, 'objectieve' definitie kan er toe leiden dat een project dat net niet aan de criteria voldoet, buiten het regime voor grote projecten valt, terwijl het in de praktijk – bijvoorbeeld in termen van maatschappelijke en politieke aandacht – toch een 'groot project' blijkt te zijn. Om die reden is het van belang dat PS het primaat nemen in het bepalen van de projecten die binnen het regime grote projecten vallen.

Voor de tot groot project aangewezen projecten is de specifieke procesgang uit het vast te stellen Kader Grote Projecten van toepassing. Consequentie van het primaat van PS is dat zij de lijst grote projecten periodiek actualiseren en tegen het licht houden in hoeverre de grote projecten nog aansluiten bij eventueel geformuleerde criteria en de veranderende omstandigheden in samenleving en politiek.

De bovenstaande aanbeveling vraagt van GS dat zij PS faciliteren met de informatie die *volgens PS* nodig is om te bepalen of sprake is van een groot project.

OBSERVATIES OP BASIS VAN HOORZITTINGEN, INTERVIEWS EN DOSSIERONDERZOEK:

PS en GS hebben geen criteria vastgesteld voor 'groot project'

GS en PS hebben niet expliciet vastgelegd onder welke criteria een project wordt aangemerkt als een 'groot project'. In de praktijk bepalen GS bij het vaststellen van de portefeuilleverdeling binnen het college bij de aanvang van een collegeperiode welke projecten als 'groot project' worden aangemerkt. Daarin verbinden gedeputeerden zich bestuurlijk aan een project. Hiervoor bestaat geen afwegingskader. Met name op basis van de politiek-bestuurlijke gevoeligheid van GS wordt een keuze gemaakt. De financiële investering die met een project is gemoeid, speelt minder duidelijk een rol. Dat is ook de reden waarom het project **Sloeweg** niet formeel tot groot project is benoemd. Er zouden immers geen eigen provinciale financiën aan besteed worden. Naast projecten van infrastructurele aard of betreffende gebiedsontwikkeling kunnen ook politiek gevoelige dossiers – dossiers waartoe PS zich op specifieke wijze verhouden – tot de 'grote projecten' worden gerekend. Een voorbeeld is **Thermphos**. PS krijgen via de *bijlage grote projecten* van de voor- en najaarsnota zicht op de grote projecten die als zodanig door GS zijn bestempeld. De hierin opgenomen projecten geven geen beeld van alle grote projecten van de provincie. Het **Natuurpakket Westerschelde** wordt hierin tot 2015 bijvoorbeeld niet genoemd.

Visie externen op definitie groot project

De directeur-bestuurder van de Randstedelijke Rekenkamer geeft als advies om niet teveel projecten het stempel groot project te geven maar het stempel voor te behouden aan de projecten die financieel en maatschappelijk een groot belang hebben.

De directeur projecten en vastgoed van de provincie Noord-Brabant vertelt dat er in Noord-Brabant geen strikte definitie voor een groot project is. In de praktijk krijgt een project de stempel 'groot project' als het voldoet aan één hard criterium en meerdere zachte criteria. Als hard criterium wordt de financiële omvang gehanteerd. Projecten met een financiële omvang van meer dan 60 miljoen zijn automatisch een groot project. Zachte criteria betreffen de complexiteit, het aantal stakeholders en de politieke gevoeligheid van een dossier.

3.5 / Aanbeveling 3 en bijbehorende observaties

AANBEVELING 3:

- / **Investeer als PS en GS in het onderhouden van de onderlinge relatie en de cultuur:**
 - **Versterk de synergie van de onderscheiden rollen van PS en GS in de omgang met:**
 - **Toekomstvisie Zeeland 2040**
 - **Informatievoorziening**
 - **Geheimhouding**
 - **Ambtelijke informatie en bijstand**
 - **Versterk de maatschappelijke en externe gerichtheid van PS en GS**
 - **Reflecteer periodiek op de aansturing grote projecten en benut daarbij de positie van de CvdK als schakel tussen PS en GS**

TOELICHTING:

De bovenstaande aanbeveling vraagt volgens de commissie in de eerste plaats dat PS en GS gezamenlijk en toch vanuit de eigen rol van de onderscheiden organen zicht houden op de ambities voor de toekomst van de provincie. Dat vergt andere culturele omgangsvormen. De commissie doelt op een dialoog waarbij de materiële inhoud (bijvoorbeeld de realisatie van de provinciale toekomstvisie) de basis vormt van afwegingen rondom grote projecten en de aansturing daarvan. Niet alleen in de omgang met de toekomstvisie, maar ook rondom informatievoorziening, geheimhouding en ambtelijke bijstand kunnen de onderscheiden rollen van PS en GS elkaar versterken. Voor PS ligt de nadruk op kaderstelling, controle en vertegenwoordiging. Voor het college van GS ligt de focus op de voorbereiding en uitvoering van PS-besluiten en op de verantwoording over het gevoerde bestuur. Synergie voor Zeeland wordt alleen bereikt als er voor beide bestuursorganen ruimte is voor het invullen van de specifieke rol in het politiek-bestuurlijke systeem. Tot slot kan er in opdracht van GS meer aandacht en ambitie uitgaan naar een sterkere positionering van de ambtelijke organisatie richting GS én PS als het gaat om informatievoorziening.

De bovenstaande aanbeveling vraagt volgens de commissie in de tweede plaats dat PS en GS werken aan een versterkte externe en maatschappelijke gerichtheid. Dat vraagt een aanpassing van de cultuur tussen GS en PS. GS worden daarbij geadviseerd de ambtelijke organisatie sensitiever te maken op de verhouding tussen GS en PS, zodat informatie wordt aangeboden die past bij de rol van de onderscheidende organen. Dit vraagt verder manieren van informatie-uitwisseling over grote projecten, waarbij maatschappelijke effecten en het perspectief van inwoners en externe deskundigen nadrukkelijk een onderdeel vormt. Ook informele informatie-uitwisseling, dus buiten het politieke debat om, kan bijdragen aan sterkere externe en maatschappelijke gerichtheid. Informatievoorziening via bijvoorbeeld zicht-op-beleid-sessies, werkbezoeken op locatie en inwonersbijeenkomsten kan bijvoorbeeld gaan over de context van grote projecten, consequenties voor inwoners en verklaring van complexe onderliggende systematieken zoals grondexploitaties etc. Door informele informatievoorziening kan in de commissie- en Statenvergaderingen bovendien meer ruimte ontstaan voor het werkelijk politieke debat.

De bovenstaande aanbeveling vraagt in de derde plaats dat PS en GS – na het formuleren en vaststellen van een Kader Grote Projecten – periodiek reflecteren op de werkbaarheid van het Kader Grote Projecten en de betrokkenheid bij grote projecten. PS en GS kunnen de positie van de CvdK, als voorzitter van beide organen en als boegbeeld van de provincie, meer en beter benutten. Dat vergt dat PS en GS geregeld in de spiegel kijken om daarmee het gesprek te blijven voeren over de benodigde cultuurverandering. Reflectie zou zich volgens de commissie moeten richten op:

- / de omgang met instrumenten en gebeurtenissen die symbool zijn geworden van de niet-optimale synergie, zoals de oplegnotitie en NAR-regeling.
- / de vraag of de juiste afspraken in het Kader opgenomen zijn. Bijvoorbeeld of de spelregels over het gewenste niveau van informatie PS in de praktijk ook voldoende handvatten geeft om kaders te kunnen stellen en het gevoerde bestuur te kunnen controleren.
- / de vraag of de spelregels in de praktijk op de gewenste manier ingevuld worden door PS en GS. Een goede invulling van spelregels vergt wederzijds inlevingsvermogen van PS en GS en begrip voor de rol en het krachtenveld waarbinnen ieder afzonderlijk opereert.

Werkconferenties aan de hand van concrete casuïstiek, waarbij PS en GS (en organisatie) bij elkaar in de keuken kijken, kunnen een bijdrage leveren aan de kwaliteit van het kader en aan het vergroten van het inlevingsvermogen.

OBSERVATIES OP BASIS VAN HOORZITTINGEN, INTERVIEWS EN DOSSIERONDERZOEK:

Geen sprake van optimale synergie tussen PS en GS

Sinds de overgang van het monisme naar het dualisme is het provinciebestuur zoekend geworden naar de onderlinge rolverdeling. PS en GS kunnen de meerwaarde van de afzonderlijke bestuursorganen met oog voor hun onderscheiden verantwoordelijkheden beter benutten om de benodigde synergie te bereiken. Er zijn verschillende signalen die daarop duiden.

Toekomstvisie Zeeland 2040

PS hebben de Toekomstvisie Zeeland 2040 zelfstandig ontwikkeld. GS zijn meegenomen in het proces waarin de Toekomstvisie tot stand is gekomen. In het Statenvoorstel over de Toekomstvisie Zeeland 2040 uit januari 2014 wordt voorgesteld GS 'op te roepen om met PS gezamenlijk na te denken over het activeren en agenderen' en wordt voorgesteld 'na te gaan hoe het gezamenlijk nadenken over de toekomst vastgehouden kan worden.' Daarmee is een eerste stap gezet naar meer synergie. Een kans die nog niet benut is, is het gezamenlijk ontwikkelen en hanteren van een meetinstrument waarin maatschappelijke indicatoren zijn opgenomen waarmee de voortgang van de realisatie van de toekomstvisie kan worden beoordeeld.

Informatievoorziening

Bij zowel het project **Perkpolder** als het project **Sloeweg** melden GS pas problemen aan PS als deze voorzien zijn van een oplossing. Consequentie van een dergelijke handelwijze is in de eerste plaats dat de mogelijkheid ontbreekt om ieder vanuit zijn eigen onderscheidende rol tijdig de discussie te voeren over mogelijke alternatieve oplossingen. In de tweede plaats betekent het dat GS en PS hun onderscheidende verantwoordelijkheid voor het grote project niet gezamenlijk delen. PS laten op hun beurt de voorbereiding van de besluitvorming niet geheel over aan GS, maar hebben duidelijk uitgesproken behoefte te hebben aan oplegnotities van de griffie. Dit terwijl de voorbereiding van besluitvorming een wettelijke taak is van GS. De oplegnotitie brengt spanning in de relatie tussen PS en GS.

Geheimhouding

Ook de omgang met geheimhouding brengt spanning in de relatie tussen PS en GS. In het verleden is er geheime informatie op straat komen liggen, zoals informatie over Delta. Tijdens de hoorzitting is aangegeven dat er door GS te snel tot geheimhouding wordt besloten. PS kunnen in dat geval geen openbaar debat voeren over informatie waarover geheimhouding is opgelegd, zoals bij de **Sluiskiltunnel**. Dit heeft consequenties voor hun vertegenwoordigende rol.

Ambtelijke informatie en bijstand

Een derde vorm van spanning heeft zijn oorsprong in belemmeringen die door enkele Statenfracties in de vorige periode zijn ervaren bij verzoeken aan GS om ambtelijke informatie of bijstand. Daarbij gaat het onder meer om trage en onvolledige reacties bij een verzoek om ambtelijke informatie. Er zijn onder andere in de hoorzittingen – maar ook in het onderzoek naar de interne projectorganisatie – zowel ervaringen geuit over ambtenaren die politiek bedrijven als over ambtenaren die hun weg naar het bestuur moeizaam kunnen vinden. In beide gevallen heeft dat consequenties voor de wijze waarop de ambtelijke organisatie gepositioneerd is ten opzichte van GS én PS in het algemeen en de wijze waarop informatievoorziening op dit moment invulling krijgt in het bijzonder.

Visie externen op relatie PS en GS

De directeur projecten en vastgoed van de provincie Noord-Brabant schetst dat er in de provincie sprake is van een vertrouwen bij PS dat GS op het moment dat het niet goed gaat PS tijdig informeren. Dat vertrouwen is gebaseerd op eerdere ervaringen. Inzicht bij PS in hoe gestuurd wordt op de uitvoering van een project, kan dat vertrouwen versterken. In Noord-Brabant is sprake van een open cultuur in het verstrekken van informatie aan PS. Als dreigt dat de gestelde kaders voor een project niet houdbaar zijn, dan wordt dat zo snel mogelijk met PS gedeeld. Naast de vaste rapportagelijnen informeert het college PS ook via het agendapunt 'collegemededelingen' over ontwikkelingen bij grote projecten.

De directeur-bestuurder van de Randstedelijke Rekenkamer benoemt het belang van commitment van de betrokken bestuursorganen. Daarbij is het belangrijk dat vooraf goed is afgesproken hoe de bestuursorganen hun rol zien. Vertrouwen houd je door transparant te zijn, door twijfels en risico's naar voren te brengen.

De griffier van de provincie Gelderland schetst het belang van een open cultuur waarin informatie wordt gedeeld en er ruimte is om fouten te maken.

De griffier van de provincie Gelderland vertelt dat in Gelderland geen oplegnotities worden gebruikt. Per agendapunt wordt een memorandum opgesteld voor de voorzitter ter ondersteuning van het goed laten verlopen van de vergadering. Het format voor het Statenvoorstel is in goed samenspel tussen PS en GS en organisatie en griffie vormgegeven. In Statenvoorstellen wordt duidelijk aangegeven wat de gevraagde beslissing van PS is. De naam van de ambtenaar staat onder het voorstel, zodat statenleden direct contact kunnen opnemen met de betreffende ambtenaar bij feitelijke vragen.

Focus PS en GS meer intern dan extern gericht

Betrokkenheid samenleving

De wijze waarop actoren uit de samenleving betrokken en meegenomen worden bij grote projecten maakt niet automatisch onderdeel uit van de statenvoorstellen en informatievoorziening over grote projecten in de voor- en najaarsnota. De manier waarop PS als geheel invulling kunnen geven aan hun vertegenwoordigende rol, bijvoorbeeld via regionale informatiebijeenkomsten, wordt daardoor niet als vanzelfsprekend onderdeel van besluitvorming geadresseerd. Ook bij statenbesprekingen over kredietvoorstellen bij de grote projecten **Sloeweg** en **Perkpolder** komt dit vertegenwoordigende aspect beperkt naar voren. Bij de bespreking van de projecten **Natuurpakket Westerschelde** en **Waterdunen** wordt hieraan wel aandacht besteed.

Externe expertise

Zonder ook op eigen maatschappelijke bronnen of externe expertise in te zetten, hebben PS zich als geheel in de vorige statenperiode laten leiden door de informatievoorziening vanuit GS over grote projecten. Op hun beurt lieten GS zich leiden door informatievoorziening uit de projectorganisatie, terwijl er ook twijfels werden geuit via maatschappelijke bronnen. GS hebben een afweging gemaakt over de aanbestedingsvorm. Zo werden bij het project **Sloeweg** door het aanbestedingsinstituut vraagtekens gezet bij de keuze voor de aanbestedingsvorm. Ook zijn kanttekeningen geplaatst bij het intern organiseren van dit project, kanttekeningen die niet extern zijn getoetst. Bij gereede twijfel van PS of GS is het zodoende waardevol om tegenwicht te organiseren.

Maatschappelijke effecten

De maatschappelijke effecten komen in de statenvoorstellen niet uitgebreid aan bod. Zo worden de doelstellingen van grote projecten worden in meerdere statenvoorstellen bijvoorbeeld niet onderbouwd vanuit het direct belang of effect voor de maatschappij, maar eerder als beoogde technische prestatie. Zo is bij de **Sloeweg** de doelstelling 'een regionale stroomweg', terwijl het voor het **Natuurpakket Westerschelde** de realisatie van '600 hectare estuariene natuur' betreft.

Visie externen op maatschappelijke betrokkenheid

De directeur projecten en vastgoed van de provincie Noord-Brabant vertelt dat in Noord-Brabant Statenleden worden uitgenodigd voor werkbezoeken op locatie. Tijdens die werkbezoeken wordt met PS niet zozeer technische informatie over het project gedeeld, maar wordt ingegaan op de inbedding van een project in de maatschappelijke context.

De griffier van de provincie Gelderland schetst hoe PS van Gelderland sinds 2004 zogenaamde 'Gelderse debatten' organiseren. In deze debatten op bovenlokaal niveau komen maatschappelijke ontwikkelingen aan bod, zoals het doortrekken van de snelweg A15. Bij deze debatten treedt de Commissaris van de Koning op als voorzitter. GS zijn welkom, maar hebben geen rol.

Ook schetst de griffier van de provincie Gelderland dat grote projecten maatschappelijk gemakkelijk tot discussie leiden. In dergelijke gevallen is het goed om te beseffen dat kritiek ook altijd gezien kan worden als een teken van betrokkenheid. Grote projecten vergen van de provincie dat zij richting inwoners heel duidelijk communiceert waar de inwoners aan toe zijn.

PS en GS reflecteren met elkaar niet actief op rolinvulling

Signalen van ongenoegen

De onderlinge relatie van PS en GS krijgt weinig onderhoud. Over en weer worden wel signalen van ongenoegen geuit en onderkend (zoals over de non-activiteitsregeling, de oplegnotitie en de brief over de omgang met geheimhouding van januari 2014), maar ze krijgen geen plaats in een dialoog. Het ongenoegen suddert voort en legt een claim op de relatie tussen PS en GS. Onderkend wordt dat de betrokkenheid van PS bij de non-activiteitsregeling anders vorm had moeten krijgen.

Ook los van bestaand ongenoegen vindt het gesprek niet continu plaats. PS reflecteren bij grote projecten bijvoorbeeld niet op de kwaliteit van aangeleverde informatie en spreken niet gezamenlijk uit wat PS daarin wensen.

Visie externen op gesprek over rolinvulling

De griffier van de provincie Gelderland schetst hoe belangrijk het is dat GS en PS het naar elkaar uitspreken wanneer ze waarnemen dat rolverwarring optreedt. In Gelderland is geïnvesteerd in de procesmatige rollen en in relatie tussen PS en GS, waarbij de CvdK een belangrijke rol inneemt. In Gelderland wordt in een openbare vergadering van de procedurecommissie teruggeblikt op de vorige Statenvergadering met de bedoeling om PS en GS scherp te houden op de onderlinge relatie.

Bijlagen

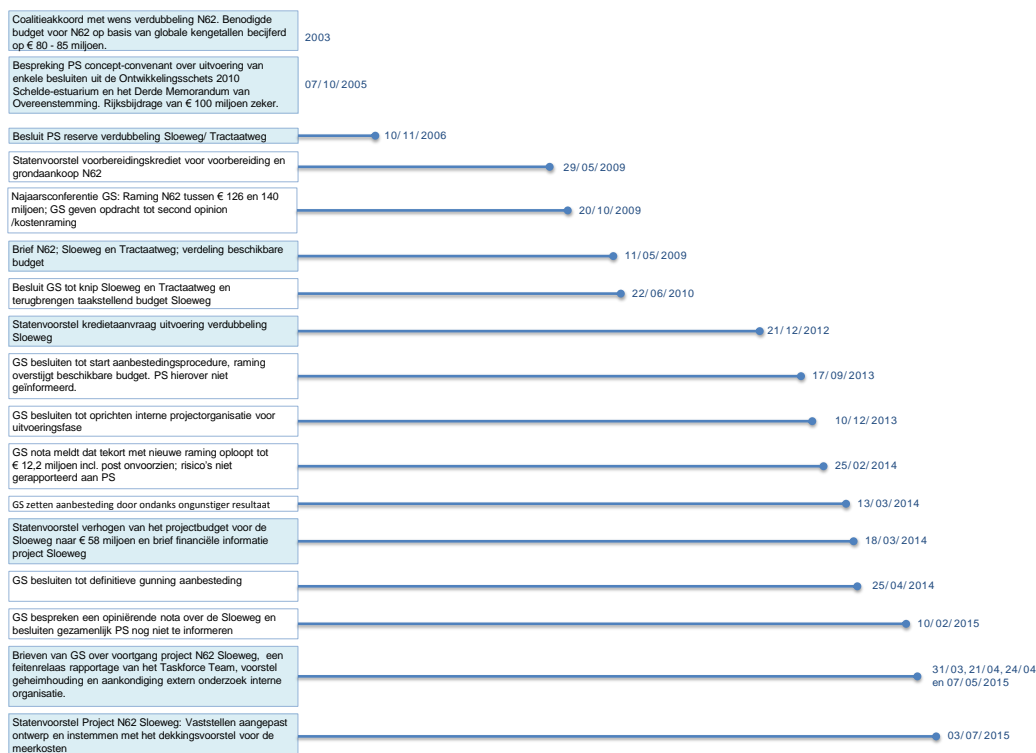
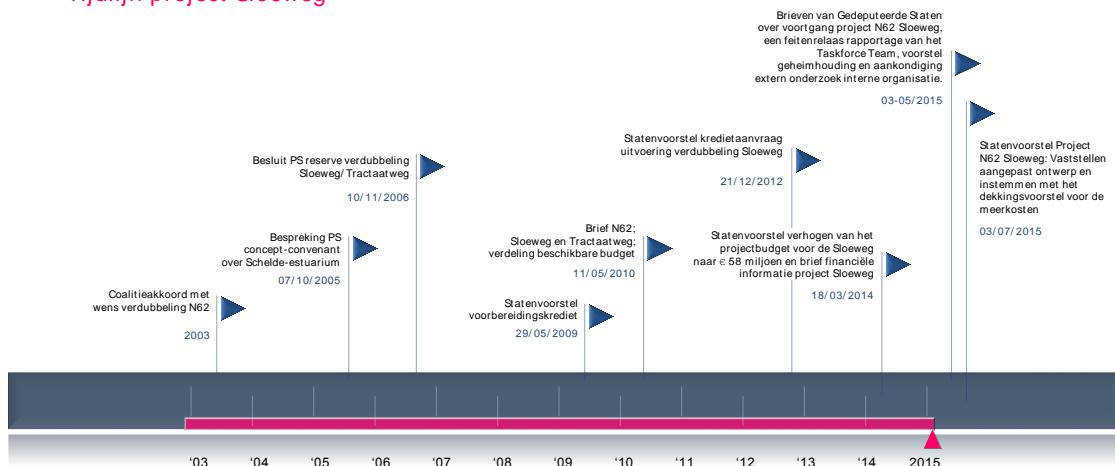
Bijlage 1. Project Sloeweg

Omschrijving en tijdslijn

Het project Sloeweg omvat de verdubbeling van de N62. Het gewenste resultaat is *“verdubbelde toeleidende wegen naar de Westerscheldetunnel een regionale stroomweg tussen de Zeeuwse zeehavens en naar het achterland van deze havens.”* De aanleg van de N62 heeft als doelstelling om de economische peilers van Zeeland beter bereikbaar en verkeersveiliger te maken. De provincie heeft de voorbereiding en uitvoering in eigen beheer.

Onderstaande tijdslijn geeft de belangrijkste momenten weer in de aansturing van dit project door GS en PS.

Tijdslijn project Sloeweg



Initiatiefase en uitwerkingsfase: Geen heldere besluitvorming door PS over Sloeweg

Besluitvorming over project Sloeweg begint in de marge van een ander besluit. Eén formeel startpunt voor het project Sloeweg door PS is niet aan te wijzen. Bij het besluit tot aanleg van de Westerscheldetunnel is tevens besloten tot verdubbeling van de N62. In het statenvoorstel *Kredietaanvraag voor de voorbereiding en grondaankoop* (29 mei 2009) staat dat het nodig is de economische potentie van de zeehaven- en industriegebieden te benutten. Die stelling wordt niet nader onderbouwd. De aanleg van de N62 heeft

blijkens het voorstel als doelstelling om de economische pijlers van Zeeland beter bereikbaar en verkeersveiliger te maken.

Aan PS is geen besluit voorgelegd over hun rol en de momenten waarop PS een besluit dienen te nemen over het project Sloeweg. PS hebben vooraf ook geen informatie ontvangen van GS over de organisatie en uitvoering van het project Sloeweg. PS zijn zodoende niet op de hoogte gesteld van de planning van het project Sloeweg en de wijze en momenten waarop GS daarover rapporteren, behoudens de reguliere verantwoording via de P&C-cyclus. Volgens het *Projectplan Sloeweg* uit december 2009, dat door GS zijn vastgesteld, is enkel een rol beschreven voor PS bij het beschikbaar stellen van krediet.

Op belangrijke momenten van besluitvorming door PS (voorbereidingskrediet van mei 2009 en uitvoeringskrediet van december 2012) worden geen scenario's en keuzemogelijkheden genoemd. De provincie heeft de startnotitie voor de MER opgesteld. De gemeenteraden van Goes en Borsele vormen het bevoegd gezag en bepalen welk alternatief de voorkeur heeft. Voor PS is het inzicht in alternatieven daarmee beperkt. De uitwerking en onderbouwing van alternatieven is gedurende het verloop van het project niet gedeeld met PS. PS hebben ook geen risicoanalyses ontvangen. Uit het eerder onderzoek naar de projectorganisatie is overigens al gebleken dat er geen sprake was van gedegen risicobeheersing binnen de projectorganisatie.

Door PS zijn bij de statenvergaderingen, waarin besluitvorming over de Sloeweg plaatsvond, geen vragen gesteld of wensen geuit over hun procesmatige betrokkenheid bij de Sloeweg. PS hebben in de initiatief- en uitvoeringsfase van het project tot het moment dat de financiële overschrijding aan het licht kwam (maart 2014) een beperkte rol ingenomen. Beslissingen over kredietverstrekking (mei 2009 en december 2012) werden zonder veel discussie en kritische vragen genomen.

Na een korte commissiebespreking op 3 december 2012 over het statenvoorstel *Kredietaanvraag N62/Sloeweg*, waarin wordt gevraagd om een krediet van € 43,8 miljoen, gaat het voorstel als hamerstuk door naar PS. PS stellen vragen over de vergoeding vanuit het Rijk van € 20 miljoen (als compensatie voor ontpoldering van de Hedwigepolder), waarover op dat moment nog onzekerheid bestaat, en het financiële effect van de BTW-compensatie voor de provincie. PS gaan niet in op de consequenties van eventuele vertraging (van 2 jaar) als gevolg van een mogelijke onteigeningsprocedure die het voorstel meldt. Hoewel PS geen heldere antwoorden krijgen op de gestelde vragen wordt toch met het voorstel ingestemd. In de discussie (in de nieuwe samenstelling van PS) komen eerdere aandachtspunten (uit mei 2009 en 2010) van PS niet opnieuw ter sprake.

In mei 2010 ontvangen PS van GS de brief N62 Sloeweg en Tractaatweg waarin staat dat: *“Door eerst het vastgestelde plan van de Sloeweg kostenbewust voor te bereiden en aan te besteden en de plannen voor de Tractaatweg aan te passen aan de hand van de resterende middelen zijn de financiële risico's te beheersen en is er zicht op een volledige regionale stroomweg voor beide wegvakken, met zonodig voor de Tractaatweg een gefaseerde aanpak (nagenoeg) zonder kapitaalvernietiging.”* De brieven aan de KvK en de logistieke ondernemersorganisatie -die voor PS op dat moment ter inzage lagen- maken veel duidelijker zichtbaar dat het project financieel krap is (onderbouwd met financiële cijfers) en dat er naar kostenbesparingen gezocht zal worden. De brief aan PS uit mei 2010 bevat deze gegevens niet. Bij de commissiebespreking in mei 2010 van deze brief, geven enkele statenleden mee dat zij willen dat het originele plan wordt uitgevoerd en dat op niet-essentiële onderdelen wordt bezuinigd.

Uitvoeringsfase: Informatievoorziening bieden PS beperkt handelingsperspectief; knelpunten inclusief oplossing aan PS gemeld via statenvoorstellen

In het *Projectplan voor de Uitvoeringsfase* uit december 2013 is geen rol voor PS vermeld. PS zijn niet over de inrichting van de projectorganisatie geïnformeerd.

PS worden tijdens de uitvoering via de voor- en najaarsnota regulier geïnformeerd over de voortgang van het project Sloeweg. Voor de kwaliteit van de informatie in de reguliere informatievoorziening via de bijlage *Grote projecten* geldt dat er geen inzicht wordt gegeven in de voortgang en ontwikkelingen van het project in relatie tot de beoogde doelen, resultaten, planning en middeleninzet. Ook worden de risico's en beheersmaatregelen onvoldoende toegelicht. De informatie over de Sloeweg is verhalend van aard, beschrijft ontwikkelingen, maar maakt niet duidelijk wat de consequenties daarvan zijn voor het project. Zo worden in de voorjaarsnota 2013 bijvoorbeeld de voortgang beschreven en risico's genoemd rond het verleggen van leidingen en vertraging als gevolg van onbekendheid met de EMVI-aanbesteding. Deze voortgang en risico's worden niet afgezet tegen de mogelijke consequenties voor de initiële planning en het beschikbare budget. Een andere illustratie vormt deze tekst uit de bijlage grote projecten van de Najaarsnota 2014 over de financiële situatie: *“Gelet op het beschikbare budget wordt sterk gestuurd op de post onvoorzien en de financiële beheersing van het projectbudget in het algemeen.”* Daarmee biedt deze bijlage grote projecten PS een beperkt handelingsperspectief. Het is niet direct af te leiden of het project voorspoedig verloopt, ondanks het feit dat wel afzonderlijk over financiën en planning wordt gerapporteerd.

PS hebben met de reguliere informatievoorziening niet tijdig zicht gehad op de oplopende risico's die zich in het project voordoen. Gedurende de uitvoeringsfase van het project doen zich verschillende ongunstige ontwikkelingen (zoals hogere eisen aan uitstraling viaducten, onbekendheid met EMVI-aanbesteding, verplaatsing gasleiding, etc.) voor. De scopewijziging die vanwege (beeld)kwaliteitseisen van de gemeente Borsele werden doorgevoerd aan de kunstwerken (zoals viaducten; zie eerdere onderzoek) en de financiële meerkosten die dit tot gevolg hadden, zijn niet met PS bediscussieerd. PS worden op 18 maart 2014 via een statenvoorstel geïnformeerd over de uitkomst van de aanbesteding. Daaruit volgt dat de dreigende overschrijding van € 5,3 miljoen die op 17 september 2013 bekend is en waarvan GS op 25 februari 2014 via een GS-voorstel vernemen dat deze overschrijding in vergelijking tot de raming oploopt tot € 12,2 miljoen met de aanbesteding niet is recht gezet. In de najaarsnota 2013 staat enkel dat er sprake is van vertraging.

Informatievoorziening buiten de reguliere P&C-cyclus om beperkt zich hoofdzakelijk tot momenten van besluitvorming over het verstrekken van een aanvullend krediet (maart 2014 en juli 2015). Na de aanvraag voor extra krediet op 18 maart volgt op 11 april 2014 een informatiebijeenkomst voor de statenleden. In de wijzigingen die worden voorgelegd aan PS, gaat het voornamelijk om het financieel sluitend krijgen van het project. Op het moment dat deze wijzigingen bij PS ter besluitvorming worden voorgelegd, is de keuzeruimte al zeer beperkt geworden. Zo dient PS te besluiten tot een verhoging van het krediet met € 5,3 miljoen in april 2014 nadat al door GS is besloten tot een voornemen tot gunning van de opdracht. Dit terwijl bij GS al in oktober 2013 kennis is genomen van een geschatte overschrijding van € 5,3 miljoen en op dat moment nog meer keuzeruimte bestond. Bij de verhoging van het krediet naar € 58 miljoen geeft het college aan dat zij het van belang vindt de Sloeweg en Tractaatweg 'binnen de eerder vastgestelde scope' uit te voeren.

Vanaf april 2014 bij het bekend worden van financiële knelpunten nemen PS hun rol sterker in. Het ontbreekt PS op die momenten echter aan stevige kaders waarop zij GS kunnen aanspreken. Op individuele basis hebben statenleden wel enkele inhoudelijke kaders meegegeven, maar hierover zijn geen expliciete uitspraken gedaan, bijvoorbeeld in de vorm van een motie. De motie *Overschrijdingen Tractaat- en Sloeweg*, die is ingediend op 21 juni 2013 en oproept tot overleg over aanvullende rijksfinanciering en uitvoering van het project Sloeweg binnen de ramingen, werd verworpen.

Bij de commissiebespreking op 31 maart 2014 van het statenvoorstel *Verhogen projectbudget Sloeweg naar € 58 miljoen*, waarin verhoging van het krediet met € 5,3 miljoen wordt gevraagd, leeft bij statenleden het idee om te kijken naar versobering van de plannen. Meerdere statenleden geven aan hier naar te willen kijken. Dat blijkt in dit stadium volgens de gedeputeerde echter niet meer mogelijk. Statenleden geven ook een duidelijk signaal dat zij het voorstel direct voorzien willen hebben van een dekking. Naar aanleiding van de bespreking volgt een gewijzigd statenvoorstel met een dekking. Op 1 april volgt de brief *Aanvullende financiële informatie over het project Sloeweg*, waarover geheimhouding wordt opgelegd. In de statenvergadering die over het gewijzigde voorstel op 25 april volgt, toont PS zich verrast over de ontstane situatie en wordt ongenoegen uitgesproken over het late stadium waarin PS met de financiële tegenvallers wordt geconfronteerd. Ook dringen verschillende statenfracties erop aan dat uit deze situatie lering wordt getrokken voor de toekomst. Het voorstel wordt met algemene stemmen aanvaard.

PS worden vervolgens in het najaar van 2014 ook niet tijdig geïnformeerd over oplopende risico's die zich opnieuw in de projectorganisatie voordoen. Informatie over inhoudelijke en financiële knelpunten die vanaf september 2014 in de projectorganisatie naar voren komt, bereiken het college begin 2015 en PS op 30 maart 2015. Actieve informatievoorziening aan PS is tot maart 2015 beperkt ingevuld. Met de brieven van 30 maart 2015 en 21 april 2015 maken GS een start met actieve informatievoorziening over het project Sloeweg aan PS, passend bij de ontwikkelingen binnen het project.

Het volgende informatiemoment over een financiële tegenvaller vindt op 31 maart 2015 plaats waarna PS kort daarop in 21 april 2015 bericht krijgen dat het financiële tekort met maximaal bijsturen oploopt tot € 19 miljoen, terwijl dit zonder scopewijziging op zou kunnen lopen tot ruim € 30 miljoen. PS kunnen in dit stadium met het statenvoorstel van juli 2015 niet anders dan kiezen voor het bijna volledig doorvoeren van de optimalisatiemaatregelen conform het rapport van de TFT. Tijdens de commissievergadering op 11 mei 2015, na verschijnen van verschillende rapportages (feitenrelaas en rapport Taskforce Team) over de voortgang (en tegenvallers) van het project Sloeweg, vragen PS om opheldering aan het gehele college van GS over de omvangrijke hoeveelheid knelpunten die in de betreffende rapportages zijn gesignaleerd en waarover PS voor het eerst grondig is geïnformeerd. PS stellen vragen over het moment (maart 2015) waarop zij zijn geïnformeerd over ontstane tegenvallers en de genomen beheersmaatregel, terwijl GS daarvan in februari 2015 op de hoogte waren via een opiniërende nota.

In het statenvoorstel *Aangepast ontwerp*, zoals besproken in de commissie op 29 juni 2015, bieden GS voor het eerst bij dit project aan PS verschillende varianten aan. Dit voorstel bevat vier varianten voor de aansluiting Sloeweg - Bernhardweg inclusief een vergelijking op verschillende aspecten (zoals meerkosten, planning, procedures) en een beargumenteerde voorkeursoplossing van GS. Bij de bespreking van dit statenvoorstel *Extra krediet en aanpassing Sloeweg* gaat de commissie met name in op de mogelijke alternatieven en de consequenties van de gekozen dekking voor de Tractaatweg en Sluiskiltunnel.

PS maken bij het project Sloeweg tot maart 2015 relatief weinig gebruik van hun instrumenten, zoals amendementen, moties en schriftelijke vragen. Er is in juni 2013 eenmaal een motie ingediend. Na de brief van 30 maart 2015 over de financiële knelpunten bij het project Sloeweg hebben PS wel veelvuldig informatie opgevraagd over de situatie bij het project.

Bijlage 2. Project Natuurpakket Westerschelde

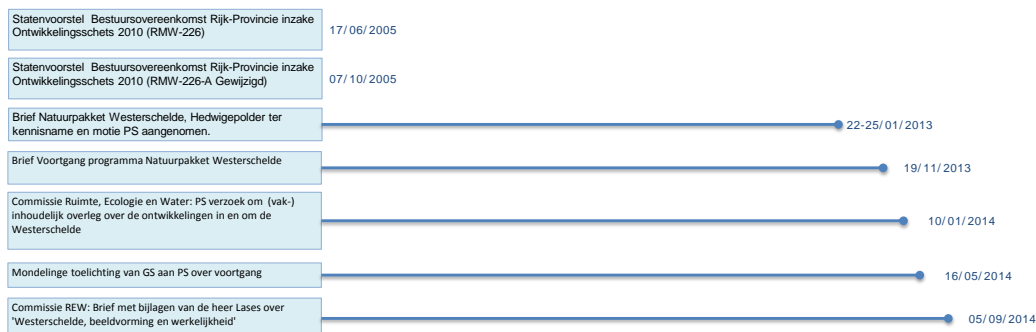
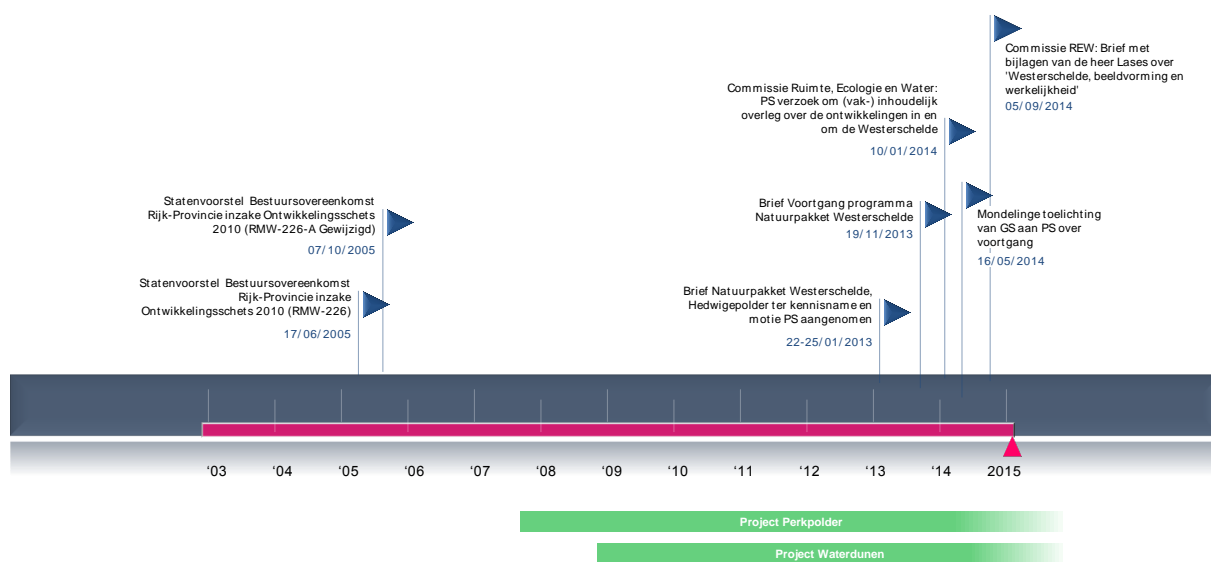
Omschrijving en tijdlijn

Het kader voor het Natuurpakket Westerschelde (dat meerdere projecten omvat) vormt *het Verdrag tussen Vlaanderen en Nederland* inzake de uitvoering van de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium en het *Convenant tussen Rijk en Provincie* over de uitvoering van de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde estuarium. De Provincie Zeeland geeft op verzoek van het Rijk uitvoering aan de plannen uit het Natuurpakket Westerschelde. De regierol van de provincie is in het convenant vastgelegd inclusief financiering door het Rijk. Vlaanderen levert daaraan ook een financiële bijdrage. In het convenant staat de opgave om met het Natuurpakket Westerschelde 600 ha estuariene natuur te realiseren. Daarvan moest de provincie voor de helft van de opgave van 600 hectare estuariene natuur nog geschikte locaties vinden die pasten binnen de kaders van de Rijksoverheid. Door de provincie is gebruik gemaakt van het feit dat er al twee projecten liepen waar estuariene natuur kon worden gemaakt. Dit gaat om de projecten Perkpolder en Waterdunen. Die projecten kunnen daarmee ook financieel gesteund worden vanuit het budget voor het Natuurpakket Westerschelde.

Het programma kent een looptijd sinds 2006. Het Rijk heeft gedurende de looptijd van het Natuurpakket veel kaders herschikt en heeft de ontwikkeling een periode stilgelegd. De provincie heeft regie over de uitvoering, maar de regie over de kaders ligt bij het Rijk. Bij het Natuurpakket is gebruik gemaakt van twee Rijksinpassingsplannen waartoe de minister het bevoegd gezag is. Binnen de provincie is er een afzonderlijke projectorganisatie voor het Natuurpakket Westerschelde, een projectorganisatie voor Waterdunen en een projectorganisatie voor Perkpolder.

Onderstaande tijdlijn geeft de belangrijkste momenten weer in de aansturing van dit project door GS en PS.

Tijlijn project Natuurpakket Westerschelde



Initiatiefase en uitwerkingsfase: impliciete besluitvorming PS over regierol voor uitvoering; rol PS niet gedefinieerd

Er is met betrekking tot het Natuurpakket Westerschelde geen sprake van één formeel, expliciet besluit waarmee het project start. PS besluiten met het Convenant over de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium Door middel van een bestuursovereenkomst besluiten PS zodoende impliciet tot het Natuurpakket. GS hebben in oktober 2005 aan PS het gewijzigd statenvoorstel *Bestuurs overeenkomst Rijk-Provincie inzake Ontwikkelingsschets 2010* ter besluitvorming voorgelegd. Dit voorstel is op verzoek van PS aangepast na eerdere bespreking van het voorstel in juni 2005. In het gewijzigd statenvoorstel worden PS gevraagd in te stemmen met het aanvaarden van de regierol van de provincie bij de realisatie van het totaalpakket van maatregelen. In deze conceptbestuurs overeenkomst komen Rijk en provincie als doelstelling overeen 600 ha estuariene natuur uit te werken en te realiseren. Het kabinet stelt (als probleemanalyse) dat minimaal 600 ha nieuwe estuariene natuur nodig is voor het beoogd herstel van de dynamiek in het Schelde-estuarium. GS schetsen in het voorstel hun overwegingen om in te stemmen met de overeenkomst. GS leggen daarmee het onderhandelingsresultaat tussen Rijk en provincie zoals

vastgelegd in de conceptbestuursovereenkomst, voor ter besluitvorming aan PS. Er worden in het statenvoorstel geen afspraken vastgelegd over het financiële kader van het project. Daarin zijn ook geen keuzemogelijkheden en scenario's geschetst. In het verdrag en convenant zelf zijn wel dergelijke afspraken tussen provincie en Rijk vastgelegd. Het onderhandelingsresultaat bevat *an sich* geen 'open eindjes'. Risico's komen in het betreffende statenvoorstel uit oktober 2005 niet ter sprake. Uit het voorstel blijkt bijvoorbeeld niet welke risico's de provincie neemt met het aanvaarden van haar regierol. De rol van PS bij de uitvoering van het Natuurpakket wordt ook niet in de stukken beschreven. Tot slot is onduidelijk welke bevoegdheden PS hebben c.q. GS hebben.

PS brengen gedurende het besluitvormingstraject geen procesmatige wensen in over de informatievoorziening. PS geven wel inhoudelijke kaders mee, evenals kaders voor hun rol. PS dringen op 8 juni 2005 bij de commissiebespreking van het statenvoorstel in de commissie over de conceptbestuursovereenkomst aan op een goede onderbouwing van de 600 ha natuur en een heldere bestuursstructuur. Ook stellen PS de voorwaarde dat de bestuursovereenkomst voor ondertekening eerst aan PS wordt voorgelegd. Met het aannemen van een amendement op 17 juni 2005 bevestigen PS deze kaders uit de commissie. De motie die de minister oproept om een schriftelijke onderbouwing van de 600 hectare te geven, wordt eveneens aangenomen. In het gewijzigde statenvoorstel van oktober 2005 is de inbreng van PS via amendement en motie verwerkt. PS willen bij deze bespreking op 28 september met name duidelijkheid over de keuzemogelijkheden van de provincie in de realisatie van 600ha estuariene natuur, te meer omdat in het derde memorandum tussen Nederland en Vlaanderen met de Hedwigepolder en Het Zwin de locatie van 300 ha al is bepaald.

Voor het Natuurpakket Westerschelde is de projectscope regelmatig gewijzigd. In 2006 is aanleg van 600 ha estuariene natuur overeengekomen. Direct na het sluiten van de bestuursovereenkomst, ontstond bij het Rijk de discussie over nut en noodzaak van de ontpoldering en daarmee van het project. De kaders voor het project en de opdracht voor de uitvoering er van zijn onder invloed van onder andere maatschappelijke partijen en de landelijke politiek steeds ter discussie gesteld en veranderd. De opdracht aan Zeeland conform het convenant is overigens nooit ingetrokken. De alternatieve oplossing voor het Middengebied in 2008 is ook in PS behandeld. In januari 2013 hebben GS afgewogen en vervolgens expliciet besloten dat zij nog steeds uitvoering willen geven aan het project. PS zijn daarover vervolgens per brief geïnformeerd. Het convenant tussen Rijk en provincie is in het voorjaar van 2013 op een aantal onderdelen (waaronder tijdsplanning) aangepast, waarvan in een voortgangsrapportage aan PS melding is gemaakt. Formeel hebben PS zich daarmee niet geconformeerd aan de gewijzigde scope.

Hoewel de wijzigingen van de kaders logischerwijs vanuit het Rijk als initiatiefnemer voortkomen, is het niet vanzelfsprekend dat deze geen vertaling hebben gekregen in een besluit door PS. Aanpassing van de scope kan immers belangrijke organisatorische en financiële consequenties hebben voor de uitvoering door de provincie. GS hebben ook geen voorstel voorgelegd aan PS over de organisatie en uitvoering van het project Natuurpakket Westerschelde.

Uitvoeringsfase: afwijkende informatievoorziening middels halfjaarlijkse brieven

Over het Natuurpakket Westerschelde wordt tot 2015 niet gerapporteerd via de voor- en najaarsnota, zoals dat voor grote projecten gebruikelijk is. Dit gebeurt enkel over de deelprojecten Perkpolder en Waterdunen (zie bijlage 3 en 5). De reden die hiervoor door betrokkenen wordt gegeven, is dat het natuurpakket niet expliciet was genoemd in het collegeprogramma van 2012 en daardoor niet op de lijst van majeure afspraken in het collegeprogramma voorkwam, die is toegedeeld aan portefeuillehouders. Alleen over projecten die gekoppeld zijn aan een projectportefeuillehouder wordt gerapporteerd in de voor- en najaarsnota. PS krijgen wel via de programmabegroting en jaarrekening informatie over het Natuurpakket. Deze informatie is beknopt van aard, verspreid over verschillende onderdelen (in de paragraaf Grondbank, het programma Natuur en Landschap en de Bestemmingsreserve) en bevat door de jaren heen grotendeels

dezelfde informatie. Zo staat bijvoorbeeld zowel in de jaarrekening 2013 en 2014: *“In 2005 is besloten tot een derde verdieping van de Westerschelde. In dat kader zijn ook afspraken met het Rijk gemaakt over de aanleg van zeshonderd hectare nieuwe natuur. Wij hebben de regierol bij de verwerving van gronden voor de zeshonderd hectare estuariene natuurontwikkeling. Deze loopt via de overlopende passiva Natuur Pakket Westerschelde.”* Met deze informatie is niet direct zicht op de projectresultaten. Voor PS is met deze informatie niet duidelijk waarop zij kunnen sturen. PS ontvangen halfjaarlijks informatieve brieven over het Natuurpakket Westerschelde (onder meer 22 januari 2013 en 19 november 2013). Ook geeft de huidige projectgedeputeerde geregeld een mondelinge toelichting op de voortgang van het project in de commissie (onder meer op 16 mei 2015). In het kader van het project Natuurpakket Westerschelde vond ook informele informatie-uitwisseling plaats, onder meer via een werkbezoek van PS en in zicht-op-beleid-sessies.

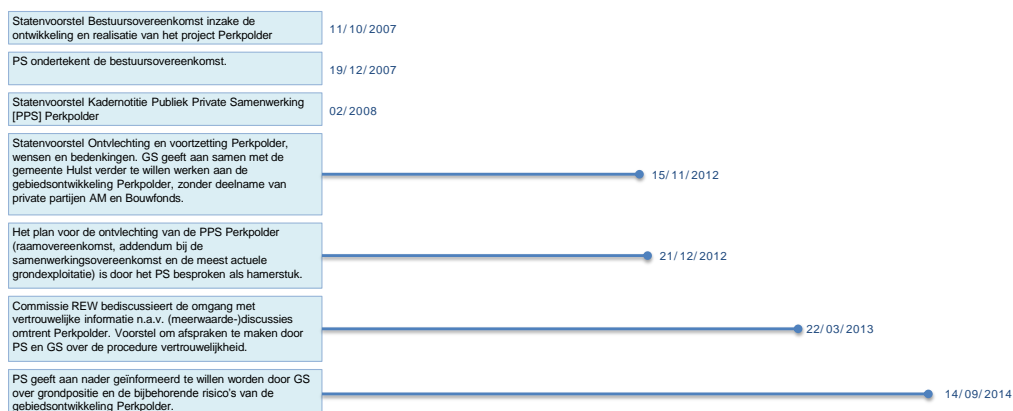
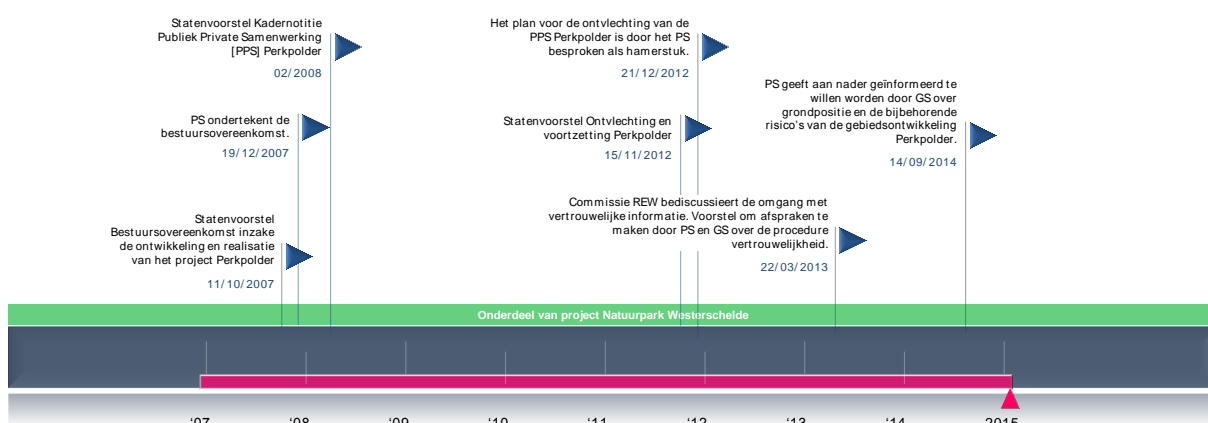
PS hebben -in verhouding tot de andere projecten- bij het Natuurpakket Westerschelde, en met name de Hedwigepolder, geregeld gebruik gemaakt van zijn instrumenten. Dit uitte zich onder meer in een groot aantal art. 44-vragen, bijvoorbeeld over nut en noodzaak van ontpoldering. De belangstelling voor het Natuurpakket Westerschelde vanuit PS was volgens betrokkenen aanvankelijk groot. Nu het project in de uitvoeringfase is gekomen, gaat er minder aandacht naar uit van PS, gezien de primaire rol die in de uitvoering bij GS liggen.

Bijlage 3. Project Perkpolder

Het project Perkpolder is een gebiedsontwikkeling met onder andere woningbouw, buitendijkse natuur en recreatie. Het project, onderdeel van het Natuurpakket Westerschelde, is gestart als een publiek-private-samenwerking (PPS-constructie) tussen 2007 en 2012. In 2012 vond de ontvlechting van de samenwerking met de private partners plaats. Vanaf dat moment is het project een samenwerking tussen de provincie en de gemeente Hulst. De uitvoering vindt plaats via de deelneming Perkpolder beheer BV.

Onderstaande tijdlijn geeft de belangrijkste momenten weer in de aansturing van dit project door GS en PS.

Tijdlijn project Perkpolder



Initiatiefase en uitwerkingsfase: geen expliciet besluit tot start en beperkte kaderstelling

Er is geen expliciet besluit waarmee de gebiedsontwikkeling Perkpolder start. In februari 2008 ligt de kadernotitie *Publiek Private Samenwerking gebiedsontwikkeling Perkpolder* voor ter besluitvorming bij PS. In de kadernotitie wordt verwoord wat de aanleiding is voor het project en wat de doelstellingen zijn. In het bijbehorende statenvoorstel lichten GS toe dat in de kadernotitie de hoofdlijnen voor de PPS-constructie en uitgangspunten zijn verwoord, onder andere voor de haalbaarheid, het ophogen van het veerplein, de grondverwerving, de samenwerkingsovereenkomst en de contouren van de samenwerkingsvorm, de kosten- en risicotoedeling. GS vragen PS niet om de kadernotitie en de uitgangspunten voor het project vast te stellen. Het gevraagde besluit is om *“in te stemmen met de voorbereiding voor deelname in een publiek privaat rechtspersoon”*. GS leggen geen verschillende scenario's voor aan PS, bijvoorbeeld over de invulling van de PPS-constructie en de samenwerkingsorganisatie of de risicoverdeling tussen de partijen. Op het moment dat de kadernotitie ter besluitvorming bij PS ligt, zijn de financiële consequenties van het project Perkpolder nog niet in beeld. Dit is van invloed op de keuzes in bijvoorbeeld de risicoverdeling tussen de partijen. Ook bevatten de notitie en het statenvoorstel geen risicoanalyse.

Uitvoeringsfase: onvoldoende bijsturingmogelijkheden en beperkt zicht op resultaten

Gedeputeerde Staten informeren PS over de ontwikkelingen en voortgang van Perkpolder aan de hand van de reguliere planning-en-controldocumenten (begroting en jaarrekening en voorjaars- en najaarsnota) en de bijlage grote projecten in de voorjaars- en najaarsnota. Voor de kwaliteit van de informatie in de reguliere informatievoorziening geldt hetzelfde als bij het project Sloeweg: er wordt geen inzicht gegeven in de voortgang en ontwikkelingen van het project in relatie tot de beoogde doelen, resultaten, planning en middeleninzet. Ook worden de risico's en beheersmaatregelen onvoldoende toegelicht.

Aanvullend op de reguliere informatievoorziening in de P&C-cyclus vinden halfjaarlijkse besloten bijeenkomsten plaats waarin PS samen met de gemeenteraad van Hulst (samenwerkende partij in dit project) worden geïnformeerd over de voortgang en risico's. Deze wijze van informeren wordt door GS voorgesteld aan PS nadat zij in 2012 de wens uiten om half jaarlijks geïnformeerd te worden over risico's. De bijeenkomsten worden georganiseerd door de deelnemende Perkpolder BV.

De financiële risico's voor het project hebben blijvende aandacht van PS. In meerdere vergaderingen uitten een aantal fracties zorgen hierover. Dit leidt echter niet tot de inzet van één van de instrumenten die PS beschikbaar hebben. Zo dient in het voorjaar van 2013 een van de fracties een motie in. In de motie wordt opgeroepen om de Rekenkamer Zeeland te verzoeken een financieringsanalyse, een haalbaarheidsstudie en een risico-inventarisatie uit te laten voeren naar het project Perkpolder. Aanleiding voor de fractie is de algemene financiële positie van de provincie op dat moment en de beperkte beschikbaarheid van informatie voor besluitvorming van PS. De motie wordt echter verworpen. GS laten wel een aantal punten in het project nader onderzoeken. Zo worden in 2013 een *second opinion* van de grondexploitatie en een taxatie naar de gronden in eigendom en de waarde daarvan uitgevoerd. GS verwerkten de uitkomsten van deze onderzoeken in een aangepaste grondexploitatie die ter kennisname naar PS wordt verzonden. De onderzoeken zelf worden niet met PS gedeeld.

Ontwikkelingen in het project worden niet altijd ter besluitvorming voorgelegd aan PS. Een belangrijke ontwikkeling bij dit project is de ontvlechting van de PPS-constructie. Op verschillende momenten in het najaar van 2012 informeren GS PS over de ontvlechting van de publiek-private samenwerking, maar een besluit over de ontvlechting wordt niet voorgelegd aan PS. Ook een aangepaste samenwerkingsovereenkomst, raamovereenkomst en een actuele grondexploitatie worden ter kennisname voorgelegd aan PS en niet ter besluitvorming.

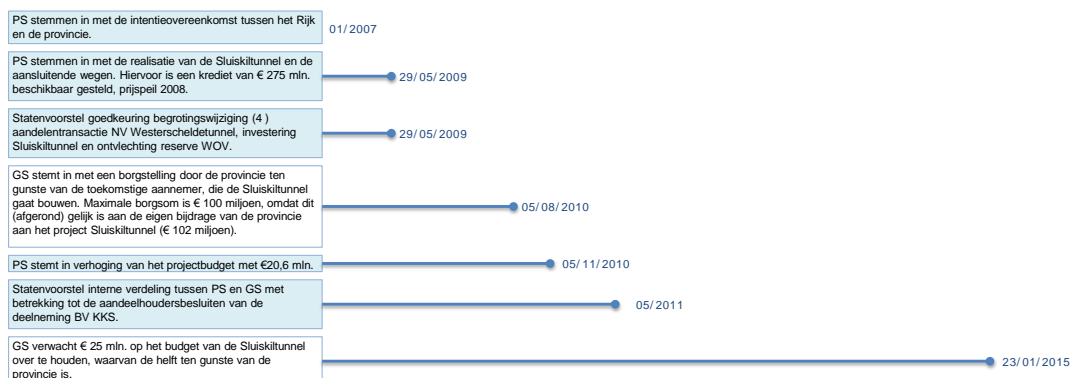
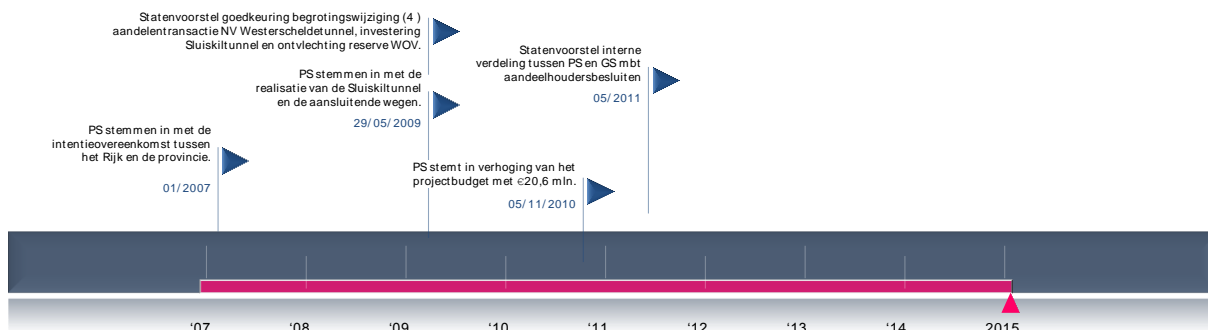
Bijlage 4. Project Sluiskiltunnel

Omschrijving en tijdslijn

Het project Sluiskiltunnel omvat de voorbereiding en aanleg van een verkeerstunnel onder het Kanaal van Gent naar Terneuzen, met aansluitende wegen en onder andere kunstwerken. De tunnel moet de verkeershinder die door de brug bij Sluiskil wordt veroorzaakt, verminderen. De Provincie Zeeland financiert de tunnel met aansluitende wegen. Ook het Ministerie van Infrastructuur & Milieu, de gemeente Terneuzen, Zeeland Seaports en Vlaanderen leveren een bijdrage in de kosten. De aanleg van de tunnel wordt uitgevoerd door BV KKS. De provincie is aandeelhouder van deze deelneming.

Onderstaande tijdslijn geeft de belangrijkste momenten weer in de aansturing van dit project door GS en PS.

Tijdslijn project Sluiskiltunnel



Initiatieffase en uitwerkingsfase: inhoudelijke kaderstelling door PS

Besluitvorming over het kader voor de start en aanleg van de Sluiskiltunnel vindt op meerdere momenten plaats. Het eerste besluitvormingsmoment voor PS over de aanleg van de Sluiskiltunnel vindt plaats in januari 2007. Op dat moment ligt de intentieovereenkomst die GS in november 2006 sloten met het Rijk voor de aanleg van de tunnel bij PS voor ter instemming. PS vragen bij de bespreking van de overeenkomst aandacht voor de wijze van financieren van de tunnel (wel of geen tol).

Bijna twee jaar later (december 2008) ligt bij PS het besluit tot de start van het project Kanaalkruising Sluiskil voor ter besluitvorming. Het statenvoorstel van december 2008 is voorzien van een projectrapport met relevante bestuurlijke besluiten, het beoogde projectresultaat, het financiële kader, de planning en een beschrijving van de projectorganisatie. Het rapport bevat geen risicoanalyse. PS houden het besluit aan vanwege de onzekere dekking van het project. In mei 2009 ligt de start van het project weer voor bij PS met het verzoek tot vrijgave van een krediet van € 275 miljoen. Ook dan is een deel van dekking van het project nog onzeker, omdat deze afhankelijk is van nog te verwerven inkomsten uit dividenden van de NV Westerscheldetunnel. PS geven, bij het besluit tot vrijgave van het krediet, aan de hand van twee moties aanvullende inhoudelijke kaders mee aan GS voor de Sluiskiltunnel. In de eerste motie verzoeken PS het college van GS om *“de mogelijkheden van bovengronds aanwezige c.q. geplande utilitaire zaken ondergronds te brengen in combinatie met het werk van de Sluiskiltunnel te onderzoeken”*. Met de tweede motie roepen PS op om *“te streven naar het gebruik van duurzame goederen en het sparen van het milieu bij de aanleg van de Sluiskiltunnel door dit als zodanig in het bestek op te nemen”*.

Uitvoeringsfase: openbare informatievoorziening onvoldoende gericht op resultaten en bijsturen

GS informeren PS over de ontwikkelingen en voortgang van Sluiskil aan de hand van de reguliere planning-en-controldocumenten (begroting en jaarrekening en voorjaars- en najaarsnota) en de bijlage grote projecten in de voorjaars- en najaarsnota. Voor de kwaliteit van de informatie in de reguliere informatievoorziening geldt hetzelfde als bij de projecten Sloeweg en Perkpolder: er wordt geen inzicht gegeven in de voortgang en ontwikkelingen in relatie tot de beoogde doelen, resultaten, planning en middeleninzet. Ook worden de risico's en beheersmaatregelen onvoldoende toegelicht.

Aanvullend op de reguliere informatievoorziening in de planning-en-controldocumenten rapporteren GS ieder half jaar met behulp van een separate rapportage aan PS over de voortgang van het project Sluiskiltunnel. De afspraak tot deze aanvullende wijze van informeren wordt gemaakt bij het de besluitvorming in december 2008 op voorstel van GS. In de rapportage worden de voortgang, de financiën en de risicobeheersing toegelicht. De rapportages zijn geheim en liggen ter inzage van PS. GS beargumenteren in een begeleidende brief bij een voortgangsrapportage in het voorjaar van 2013 dat geheimhouding noodzakelijk is omdat de stukken *“informatie bevatten over namen van personen en bedrijven alsmede de hoogte van de afzonderlijke deelbudgetten. Daarnaast stelt een geheime behandeling de BV KKS in staat zo open en concreet mogelijk te rapporteren”*. In de begeleidende brieven bij de voortgangsrapportages aan PS is de informatie verhalend van aard, waardoor voor PS niet in één oogopslag een beeld wordt geschetst van de resultaten, zowel inhoudelijk als qua planning en financiën en waar bijsturing nodig is. De voortgang wordt niet besproken in het licht van de te behalen resultaten per fase van het project. Dat geldt ook voor de paragrafen 'planning' en 'projectbudget'. GS melden bijvoorbeeld in de brief van 29 oktober 2013 wel dat de werkzaamheden volgens planning verlopen. Een overzicht met planning van de werkzaamheden en de realisatie daarvan ontbreekt. Voor de actualisatie van de risico-inventarisatie wordt verwezen naar de geheime rapportage. Ook voor de toelichting op de ontwikkeling van het projectbudget en de post 'onvoorzien' verwijzen GS naar de geheime rapportages. Dit betekent dat deze informatie niet in de vergaderingen van PS besproken kan worden.

In november 2010 geven GS aan dat een verhoging van € 20,6 miljoen van het verstrekte krediet nodig is. GS geven in het statenvoorstel aan dat in de verhoging van het projectbudget rekening is gehouden met *"indexering, doorgevoerde scope- en ontwerpwijzigingen, versoberingen, voorfinanciering en risico-inschatting."* Welke inhoudelijke besluiten exact ten grondslag liggen aan de verhoging van het budget en waarom de verhoging noodzakelijk is, wordt niet toegelicht door GS. Ook worden er geen alternatieven voorgelegd aan PS. GS stellen voor om de extra provinciale bijdrage te dekken vanuit de dividenden van de Westerscheldetunnel. GS lichten niet toe wat de ingeschatte hoogte is van de dividenden en wat mogelijke consequenties zijn van het hanteren van deze dekkingsbron. In de statenvergadering waarin aan de vooravond van de aanbesteding de verhoging van het projectbudget ter besluitvorming voor ligt, voeren PS een uitgebreide discussie over onder andere de wijze van dekking. De discussie leidt niet tot het besluit tot een andere dekkingsbron. Een amendement hiertoe wordt verworpen.

Ook op andere momenten in het project Sluiskil maken PS gebruik van hun instrumentarium. Bijvoorbeeld bij de besluitvorming over vrijgave van het krediet (29 mei 2009). PS nemen dan zoals eerder beschreven twee moties aan met aanvullende kaders voor GS.

Naast een schriftelijke informatiestroom werd ook op informele manier informatie verstrekt aan PS. GS nodigen ieder jaar PS uit om de bouwplaats van de Sluiskiltunnel te bezoeken. Uit de gesprekken komt naar voren dat deze wijze van aanvullend informeren op prijs wordt gesteld.

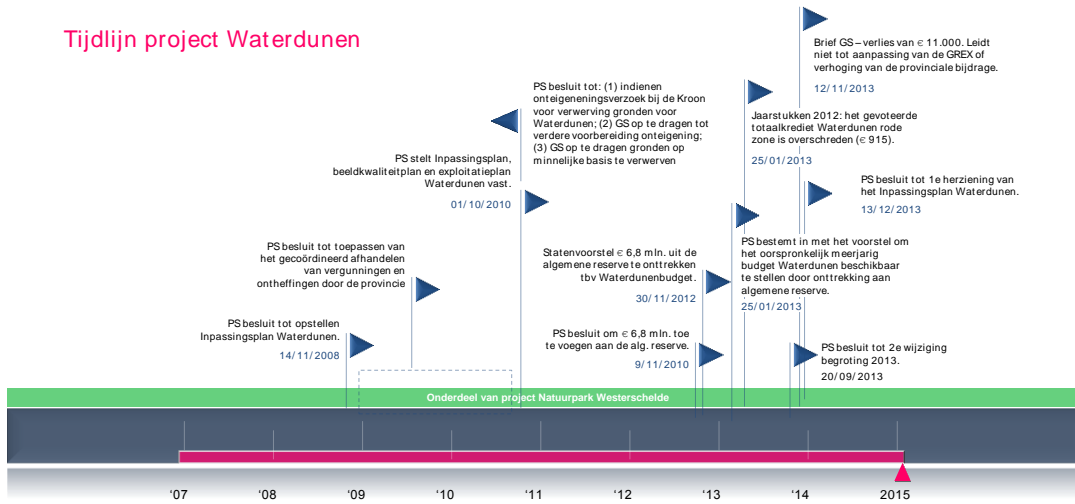
Bijlage 5. Project Waterdunen

Omschrijving en tijdslijn

Het project Waterdunen betreft één van de projecten van het Natuurpakket Westerschelde en behelst de ontwikkeling van een grootschalig natuur- en recreatiegebied. De eerste stappen voor de ontwikkeling van het gebied worden in de jaren '90 gezet en resulteren uiteindelijk in het vaststellen van een streekplan door PS. Het streekplan fungeerde als kader voor het gebiedsplan Natuurlijk Vitaal (2004) dat door GS wordt vastgesteld. In diezelfde periode zijn twee private partijen, Zeeuws Landschap en Molecaten samen bezig met planvorming voor de ontwikkeling van natuur en recreatie. Deze bewegingen komen, met de planstudie Zwakke Schakels, samen in het project Waterdunen. Onderdelen van het project zijn onder andere een versterking van de kust, realisatie van een getijdenduiker en de aanleg van een estuariën (recreatie)natuurgebied. Naast de provincie Zeeland zijn ook het waterschap Zeeuws Vlaanderen, het Zeeuwse Landschap, de gemeente Sluis en Molecaten betrokken. De provincie is trekker van het project. Het project wordt gefinancierd met rijksmiddelen (FES-subsidie; voorbeeldproject ontwikkelingsplanologie) en middelen van de provincie.

Onderstaande tijdslijn geeft de belangrijkste momenten weer in de aansturing van dit project door GS en PS.

Tijlijn project Waterdunen



PS besluit tot opstellen Inpassingsplan Waterdunen.	14/11/2008
Middengebied NPW vastgesteld, waaronder Waterdunen valt.	17/10/2008
PS besluit tot toepassen van het gecoördineerd afhandelen van vergunningen en ontheffingen door de provincie	datum onbekend
PS stelt Inpassingsplan, beeldkwaliteitsplan en exploitatieplan Waterdunen vast.	01/10/2010
PS besluit tot: (1) indienen ontgeningsverzoek bij de Kroon voor verwerving gronden voor Waterdunen; (2) GS op te dragen tot verdere voorbereiding ontgening; (3) GS op te dragen gronden op minnelijke basis te verwerven	01/10/2010
PS besluit om een bedrag van bijna € 6,8 mln. toe te voegen aan de algemene reserve voor Waterdunen.	09/11/2010
Statenvoorstel bedrag van € 6,8 mln. uit de algemene reserve te onttrekken ten gunste van het Waterdunenbudget.	30/11/2012
PS bestemt in met het voorstel om het oorspronkelijk meerjarig budget Waterdunen beschikbaar te stellen door onttrekking aan algemene reserve.	25/01/2013
GS meldt dat het project Waterdunen sluit met een positief saldo van € 359.206 in netto contante waarde.	06/03/2013
Jaarstukken 2012: het gevoteerde totaalcrediet Waterdunen rode zone is overschreden (€ 915).	26/04/2013
PS besluit tot 2e wijziging begroting 2013, waaronder aanpassing van de GREX Waterdunen.	20/09/2013
Brief GS – De GREX Waterdunen sluit op basis van een contante waarde op een verlies van € 11.000. De beperkte omvang leidt niet tot aanpassing van de GREX of verhoging van de provinciale bijdrage.	12/11/2013
PS besluit tot 1e herziening van het Inpassingsplan Waterdunen, n.a.v. van een uitspraak van de Raad van State.	13/12/2013

Initiatiefase en uitwerkingsfase: beperkte kaderstelling door PS

Besluitvorming start met besluiten van procedurele aard. Het eerste besluit dat aan PS voor het project Waterdunen wordt voorgelegd is het voornemen tot het opstellen van een inpassingsplan voor Waterdunen in september 2008. GS beargumenteren dat Waterdunen past bij de doelstellingen van de provincie zoals deze zijn vastgelegd in het gebiedsplan *Natuurlijk Vitaal* (2004) en het *Omgevingsplan* (2006). De aanleiding voor het besluit wordt door GS niet gepresenteerd als moment van beleidsafweging door PS, maar als nodige procedurele stap in de voorzetting van het project. Het besluit tot voornemen van het opstellen van een inpassingsplan is volgens GS noodzakelijk om een op dat moment spelende patstelling rond grondverwerving te doorbreken.

Een tweede kaderstellend besluitvormingsmoment door PS vindt in 2010 plaats. Dan ligt het inpassingsplan samen met het beeldkwaliteitsplan en het exploitatieplan voor ter besluitvorming. Er lijkt op dat moment weinig te kiezen voor PS: er worden geen alternatieve keuzes voorgelegd voor de inrichting, inpassing, exploitatie of beeldkwaliteit. Wel lichten GS toe op welke wijze de ingediende zienswijzen zijn verwerkt in het exploitatieplan. GS presenteren de besluitvorming meer als procedurele stap. In het statenvoorstel van juli 2010 staat het beoogde resultaat omschreven: “*Adequaat en onherroepelijk planologisch kader voor de ontwikkeling van Waterdunen*”. Een expliciete terugkoppeling naar de beleidskaders *Omgevingsplan* (2006) en *Natuurlijk Vitaal* (2004) ontbreekt. Het financiële kader voor het project is niet geconcretiseerd en daarmee ontbreekt kaderstelling door PS op dit punt. GS verwijzen naar het meerjarenprogramma *Fysieke Leefomgeving*, maar geeft niet aan welke bijdrage hieruit nodig is voor Waterdunen en wat het effect hiervan is in financiële zin voor het meerjarenprogramma. Een risicoanalyse ontbreekt in de besluitvormende documenten voor PS.

GS legden geen voorstel voor ter besluitvorming aan PS over de organisatie en uitvoering van het project en de betrokkenheid van PS. Een aantal fracties van PS vraagt bij de commissiebehandeling van het inpassingsplan om periodiek geïnformeerd te worden over de grondverwerving. GS zeggen dit toe en informeren PS op gezette tijden over de grondverwerving.

Uitvoeringsfase: informatievoorziening biedt weinig bijsturingmogelijkheden voor PS

GS leggen eenmaal een inhoudelijke wijziging in het project voor aan PS: een herziening van het inpassingsplan in 2013. Het herzien van het inpassingsplan is een bevoegdheid van PS. In 2015 dreigt een financieel tekort te ontstaan voor het project door een aantal tegenvallers zoals aanvullend benodigde bodembeschermende maatregelen in het Killetje, hogere ramingen voor de nog uit te voeren inrichtingsbestekken, hogere kosten voor munitieonderzoek en zandlevering en hogere indexerings- en rentekosten als gevolg van vertraging in de uitvoering. GS besluiten het dreigende tekort door middel van fasering en prioritering aan te pakken en maken daarbij een onderscheid tussen noodzakelijke en gewenste zaken. Door de prioritering is een aantal onderdelen van het project afhankelijk van meevallers bij toekomstige aanbestedingen, of van bijdragen van derden waardoor financiële ruimte kan ontstaan. De fasering en prioritering heeft mogelijk consequenties voor de resultaten van het project. GS informeren PS met een brief over deze gang van zaken in april 2015. Ondanks de mogelijke consequenties worden PS niet besluitvormend betrokken. GS hebben het dreigende tekort weliswaar binnen de grondexploitatie grotendeels op kunnen vangen, maar PS hebben geen mogelijkheid gekregen om alternatieve oplossingen voor het dreigende tekort af te wegen of om een keuze te maken in prioritering en fasering van de onderdelen in het project.

GS informeren PS over de ontwikkelingen en voortgang van Waterdunen aan de hand van de reguliere planning-en-controldocumenten (begroting en jaarrekening en voorjaars- en najaarsnota). Met de informatie in de begroting en jaarrekening krijgen PS een beeld van de voortgang van het project, maar een heldere terugkoppeling naar de planning en beoogde projectresultaten ontbreekt. Ook ontbreekt in de begrotingen en jaarrekeningen informatie over de risico's voor het project. In de bijlage Grote projecten van de voorjaars- en najaarsnota wordt gerapporteerd over de projectdoelstelling, de verantwoordelijk portefeuillehouder, de doelstelling uit de begroting, periode van uitvoering, het beschikbare krediet/budget inclusief de stand van zaken, de voortgang van de uitvoering van het project en de risico's voor het project. Voor de kwaliteit van de informatie in de reguliere informatievoorziening geldt hetzelfde als bij de projecten Sloeweg, Perkpolder en Sluiskiltunnel: er wordt geen inzicht gegeven in de voortgang en ontwikkelingen in relatie tot de beoogde doelen, resultaten, planning en middeleninzet. Ook worden de risico's en beheersmaatregelen onvoldoende toegelicht.

Naast de reguliere informatievoorziening in de planning-en-controlcyclus, informeren GS per brief PS over ontwikkelingen in de grondexploitatie. De grondexploitatie biedt PS inzicht in de financiële onderbouwing van en de risico's voor het project. In de risicoparagraaf Grondexploitatie gaan GS volgens gesprekspartners uitgebreider in op de risico's dan in de bijlage Grote projecten in de voorjaars- en najaarsnota's. De geheime status van deze risicoparagraaf biedt ruimte om uitgebreider in te gaan op de risico's. Uit de gesprekken komt naar voren dat een spanning wordt ervaren tussen enerzijds transparantie en openbaarheid van informatie voor PS en anderzijds de mogelijke frustratie van bepaalde informatie voor het verloop van het project. Ook in de totstandkoming van de informatievoorziening in de voorjaars- en najaarsnota wordt ambtelijk rekening gehouden de mogelijke consequenties van het openbaar maken van informatie en worden risico's slechts op hoofdlijnen benoemd.

PS maken bij het project Waterdunen gebruik van een aantal instrumenten. PS stellen relatief veel schriftelijke vragen. De vragen gaan over verschillende onderwerpen (GreX, de bestempeling van het project als voorbeeld van Good Governance bij het IPO, etc.). In de vergadering van 15 maart 2013 wordt een motie ingediend door PS met de oproep om de Rekenkamer Zeeland te verzoeken een financieringsanalyse, een haalbaarheidsstudie en een risico-inventarisatie uit te laten voeren naar het project (samen met het project Perkpolder). Aanleiding hiervoor is de algemene financiële positie van de provincie op dat moment en de verdeling van de bijdragen van de verschillende samenwerkende partners bij het project en de risico's voor de provincie hierbij. De motie wordt verworpen. Bij de bespreking en vaststelling van de voorjaars- en najaarsnota's worden door PS nauwelijks vragen gesteld over het project Waterdunen.

Bijlage 6. Bronnen

Schriftelijke bronnen

De aangeleverde dossiers zijn bestudeerd. De volgende schriftelijke bronnen zijn in deze rapportage aangehaald:

Paragraaf 2.3 (aanbeveling 1)

- / Checklist actieve informatieplicht, 26 januari 2004
- / Handboek project-, proces- en programmamanagement, 26 november 2014
- / Statenvoorstel N62; Sloeweg en Tractaatweg; Kredietaanvraag voor de voorbereiding en grondaankoop, 29 mei 2009
- / Statenvoorstel Kredietaanvraag N62/Sloeweg, 14 december 2012
- / Statenvoorstel Kanaalkruising Sluiskil, 29 mei 2009
- / Bijlage *Grote projecten* voor- en najaarsnota 2014
- / Brief informatie-uitwisseling met PS onder geheimhouding, 14 januari 2014
- / Bijbehorend memo bij brief informatie-uitwisseling met PS onder geheimhouding, 14 januari 2014
- / Brief Voortgangsrapportage aan Provinciale Staten van de 2e helft van 2012 mbt het project Sluiskiltunnel, 23 april 2013.
- / Statenvoorstel Project N62 Sloeweg: Vaststellen aangepast ontwerp en instemmen met het dekkingsvoorstel voor de meerkosten
- / Statenvoorstel Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-Estuarium [over convenant Rijk en provincie], 7 oktober 2005
- / Statenvoorstel Inpassingsplan Waterdunen, 14 november 2008
- / Notulen van de vergaderingen waarin de statenvoorstellen zijn besproken

Paragraaf 2.4 (aanbeveling 2)

- / bijlage *Grote projecten* voor- en najaarsnota 2014

Paragraaf 2.5 (aanbeveling 3)

- / Statenvoorstel Toekomstvisie voor Zeeland in het jaar 2040, 8 juni 2012
- / Statenvoorstel Toekomstvisie Zeeland 2040, 31 januari 2014
- / Statenvoorstel Verhogen van het projectbudget voor de Sloeweg naar € 58 miljoen, 25 april 2014
- / Memo oplegnotities van de statengriffie, 3 september 2013
- / Brief Voortgangsrapportage aan Provinciale Staten van de 2e helft van 2012 mbt het project Sluiskiltunnel, 23 april 2013
- / Verordening op de ambtelijke bijstand en fractieondersteuning 2013, 15 november 2013
- / Bijlage *Grote projecten* voor- en najaarsnota 2014
- / Statenvoorstel N62; Sloeweg en Tractaatweg; Kredietaanvraag voor de voorbereiding en grondaankoop, 29 mei 2009
- / Statenvoorstel Kredietaanvraag N62/Sloeweg, 14 december 2012

- / Statenvoorstel Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-Estuarium [over convenant Rijk en provincie], 7 oktober 2005
- / Statenvoorstel Kadernotitie Publiek Private Samenwerking gebiedsontwikkeling Perkpolder, 5 februari 2008
- / Statenvoorstel Inpassingsplan Waterdunen, 14 november 2008
- / Statenvoorstel Inpassingsplan, beeldkwaliteitplan en exploitatieplan Waterdunen, 20 juli 2010
- / Brief informatie-uitwisseling met PS onder geheimhouding, 14 januari 2014
- / Bestuurskrachtmeting van het provinciebestuur van Zeeland [commissie Calon], 8 februari 2011
- / Notulen van de vergaderingen waarin de statenvoorstellen zijn besproken

Paragraaf 3.1 (Sloeweg)

- / Statenvoorstel N62; Sloeweg en Tractaatweg; Kredietaanvraag voor de voorbereiding en grondaankoop, 29 mei 2009
- / Projectplan aanpassing N62; Deelproject Sloeweg, voorbereidingsfase, 2 december 2009
- / Statenvoorstel Kredietaanvraag N62/Sloeweg, 14 december 2012
- / GS nota N62; Sloeweg en Tractaatweg; verdeling beschikbare budget, 11 mei 2010
- / Brief aan PS N62 Sloeweg en Tractaatweg, 11 mei 2010
- / Brieven aan KvK en logistieke ondernemersorganisatie, N62 Sloeweg en Tractaatweg, 11 mei 2010
- / GS nota Samenstellen projectorganisatie t.b.v. de uitvoeringsfase N 62 Sloeweg, 10 december 2013
- / Voorjaarsnota 2013
- / Najaarsnota 2014
- / Statenvoorstel Verhogen van het projectbudget voor de Sloeweg naar € 58 miljoen, 25 april 2014
- / Najaarsnota 2013
- / Statenvoorstel Project N62 Sloeweg: Vaststellen aangepast ontwerp en instemmen met het dekkingsvoorstel voor de meerkosten, 3 juli 2015
- / GS nota Publiceren bestek voor de N 62 Sloeweg [met melding overschrijding], 17 september 2013
- / Motie overschrijdingen Tractaat- en Sloeweg, 21 juni 2013
- / Brief aan PS aanvullende financiële informatie over het project Sloeweg, 1 april 2014
- / Brief GS van 8 april 2014 met dekkingsvoorstel en gewijzigd Statenvoorstel verhogen van het projectbudget voor de Sloeweg naar € 58 miljoen, 25 april 2015
- / GS nota Voortgangsbericht en projectbeheersing project Sloeweg, 2 februari 2015
- / Brief aan PS Voortgang N62 Sloeweg, 30 maart 2015
- / Brief aan PS N62 Sloeweg, 21 april 2015
- / Statenvoorstel Project N62 Sloeweg: Vaststellen aangepast ontwerp en instemmen met het dekkingsvoorstel voor de meerkosten [ook genoemd als: Statenvoorstel aangepast ontwerp], 3 juli 2015
- / Notulen van de vergaderingen waarin de statenvoorstellen zijn besproken

Paragraaf 3.2 (Natuurpakket Westerschelde)

- / Convenant tussen rijk en provincie Zeeland over de uitvoering van enkele besluiten uit de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium en het Derde Memorandum van Overeenstemming, 30 januari 2006
- / Statenvoorstel Bestuursovereenkomst Rijk-Provincie inzake Ontwikkelingsschets 2010, 17 juni 2005
- / Gewijzigd statenvoorstel Bestuursovereenkomst Rijk-Provincie inzake Ontwikkelingsschets 2010, 7 oktober 2005
- / Amendement en motie bij Statenvoorstel Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium, 7 oktober 2005
- / Brief aan PS Voortgang Natuurpakket Westerschelde, 22 januari 2013
- / Brief aan PS Voortgang Natuurpakket Westerschelde, 19 november 2013
- / Notulen van de vergaderingen waarin de statenvoorstellen zijn besproken

Paragraaf 3.3 (Perkpolder)

- / Brief Bestuursovereenkomst gebiedsontwikkeling Perkpolder, 16 oktober 2007
- / Statenvoorstel Kadernotitie Publiek Private Samenwerking gebiedsontwikkeling Perkpolder, 5 februari 2008
- / Brief Ontvlechting en voortzetting Perkpolder, 15 november 2012
- / Brief Wensen en bedenkingen ontvlechting en voortzetting van Perkpolder, 19 februari 2013
- / Motie Verzoek aan Rekenkamer Zeeland tot onderzoek van plan Perkpolder, 15 maart 2013
- / Statenvoorstel Wensen en bedenkingen ontvlechting en voortzetting van Perkpolder, 14 december 2012
- / Statenvoorstel Aandeelhoudersstrategie Zeeland Seaports NV, 11 november 2014
- / Notulen van de vergaderingen waarin de statenvoorstellen en brieven zijn besproken

Paragraaf 3.4 (Sluiskiltunnel)

- / Statenvoorstel Intentieovereenkomst tunnel bij Sluiskil, 28 november 2006
- / Statenvoorstel Kanaalkruising Sluiskil, 11 november 2008
- / Statenvoorstel Kanaalkruising Sluiskil, 29 mei 2009
- / Motie bij statenvoorstel Kanaalkruising Sluiskil, 29 mei 2009
- / Statenvoorstel Instemmen met de verhoging van het projectbudget voor de bouw van de Sluiskiltunnel, 12 oktober 2010
- / Statenvoorstel Interne bevoegdheidsverdeling tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten inzake de BV.Kanaalkruising Sluiskil, 18 november 2011
- / Brief Voortgangsrapportage aan Provinciale Staten van de 2e helft van 2012 mbt het project Sluiskiltunnel, 23 april 2013
- / Notulen van de vergaderingen waarin de statenvoorstellen en brieven zijn besproken

Paragraaf 3.5 (Waterdunen)

- / Statenvoorstel Inpassingsplan Waterdunen, 14 november 2008
- / Statenvoorstel Inpassingsplan, beeldkwaliteitplan en exploitatieplan Waterdunen, 20 juli 2010
- / Statenvoorstel Exploitatieplan Waterdunen, 1 oktober 2010
- / Motie Verzoek aan Rekenkamer Zeeland tot onderzoek van het project Waterdunen, 15 maart 2013

- / Statenvoorstel eerste herziening inpassingsplan Waterdunen, 13 december 2013
- / Brief Actualisatie grondexploitatieopzet Waterdunen, 11 juni 2014
- / Brief Geactualiseerde grondexploitatie Waterdunen en bijbehorende begrotingswijzigingen, 14 april 2015
- / Artikel 44 vragen en antwoorden over project Waterdunen
- / Notulen van de vergaderingen waarin de statenvoorstellen en brieven zijn besproken

Interviews

Naam	Functie	Datum
De heer Kruis	Ambtelijk opdrachtgever projecten Natuurpakket Westerschelde, Waterdunen en Perkpolder en programmaleider Natuurpakket Westerschelde	2 september 2015
De heer Van Beveren	Oud gedeputeerde provincie Zeeland	8 september 2015
De heer Adriaanse	Projectleider Perkpolder	8 september 2015
De heer Van Geffen	Projectleider Perkpolder	8 september 2015
De heer Maat	Projectleider Uitvoering Waterdunen	8 september 2015
Mevrouw Dekker	Projectleider Waterdunen	8 september 2015
De heer Goossens	Ambtelijk opdrachtgever Perkpolder	8 september 2015
De heer Verhoeve	Ambtelijk opdrachtgever Sluiskiltunnel	8 september 2015
De heer Heringa	Strategisch adviseur	8 september 2015
De heer Robesin	Fractievoorzitter PS 2011-2015	8 september 2015
De heer Roeland	Fractievoorzitter PS 2011-2015	8 september 2015
Mevrouw De Milliano	Fractievoorzitter PS 2011-2015	8 september 2015
De heer Muste	Fractievoorzitter PS 2011-2015	8 september 2015
De heer Hijgenaar	Fractievoorzitter PS 2011-2015	8 september 2015
Mevrouw Evertz	Fractievoorzitter PS 2011-2015	8 september 2015
De heer Beekman	Fractievoorzitter PS 2011-2015	8 september 2015
De heer Haaze	Vice-fractievoorzitter PS 2011-2015	8 september 2015
De heer Bierens	Fractievoorzitter PS 2011-2015	8 september 2015
De heer Van Tilborg	Vice-fractievoorzitter PS 2011-2015	8 september 2015
De Heer Harpe	Fractievoorzitter PS 2011-2015	8 september 2015
De heer Vrijdag	Projectdirecteur project N62	8 september
De heer Daane	Concerncontroller hoofd financiën a.i.	9 september 2015
De heer Hooijer	Afdelingshoofd JIS	9 september 2015
Mevrouw Schönknecht	Projectgedeputeerde projecten NP Westerschelde	9 september 2015
De heer Joosse	Statengriffier in de provincie Zeeland	9 september 2015
De heer Smit	Provinciesecretaris	9 september 2015
De heer Van Heukelom	voormalig projectgedeputeerde projecten Waterdunen en Sloeweg	9 september 2015
Mevrouw Plantinga	Oud-directeur provincie Zeeland	16 september 2015

Hoorzitting

Naam	Functie	Datum
De heer Poppelaars	Oud-gedeputeerde, provincie Zeeland	18 september 2015
De heer Van Heukelom	Oud-gedeputeerde, provincie Zeeland	18 september 2015
De heer Van Beveren	Oud-gedeputeerde, provincie Zeeland	18 september 2015
Mevrouw Hoenderdos	Bestuurder-directeur Randstedelijke Rekenkamer	21 september 2015
De heer Roelofs	Statengriffier, provincie Gelderland	21 september 2015
De heer Van der Togt	Directeur grote projecten, provincie Zeeland	21 september 2015
De heer Vrijdag	Projectdirecteur Sluiskiltunnel en Sloeweg	21 september 2015
Mevrouw Schönknecht	Projectgedeputeerde Natuurpakket Westerschelde	23 september 2015
De heer Derks	Clusterdirecteur Projecten en Vastgoed, provincie Noord-Brabant	23 september 2015

Bijlage 7. Onderzoeksteam Necker van Naem

Onderzoekers:

drs. A.L. (Lauryan) Bakker (projectleider)

drs. E.J.M. (Evert) Wolters

drs. H. (Herman) Sietsma MPA

M.C. (Marten) Westeneng MSc

Drs. M.M. (Maaïke) van Elteren

Contactpersoon:

Evert Wolters

T. 06 262 34 189

E. evert@necker.nl

Kenmerk:

PO 14609