

Volgens afspraak besloten
Besluitvorming en informatievoorziening
van het project Binnen- en Buitenring
Parkstad Limburg

28 november 2007

ISBN 978-90-8768-010-7

Inhoudsopgave

1	Conclusies en aanbevelingen	4
1.1	Procesafspraken	5
1.2	Informatieafspraken	5
1.3	Herbevestig uitgangspunten	6
2	Het onderzoek	8
2.1	Achtergrond Binnenring en Buitenring	8
2.2	Aanleiding onderzoek	8
2.3	Probleemstelling en onderzoeksvragen	9
3	Aanpak onderzoek	10
3.1	Normenkader	10
3.2	Afbakening	10
3.3	Onderzoeksaanpak	10
4	Bevindingen	12
4.1	Procesafspraken Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten	12
4.2	Bestuurlijke afspraken Gedeputeerde Staten en Parkstad Limburg	12
4.3	Besluitvorming Provinciale Staten	16
4.4	Informatievoorziening aan Provinciale Staten	19
5	Reactie Gedeputeerde Staten	22
6	Nawoord rekenkamer	30
Bijlage 1	Normenkader	32
Bijlage 2	Overzicht kwartaalrapportages	34
Bijlage 3	Procedureregeling Grote Projecten	36

1 Conclusies en aanbevelingen

De Zuidelijke Rekenkamer heeft in de periode mei tot en met augustus 2007, op verzoek van de Controlecommissie van Provinciale Staten (PS) in Limburg, een onderzoek ingesteld naar de Binnen- en Buitenring Parkstad Limburg.

Op basis van haar onderzoek concludeert de rekenkamer dat de informatie-uitwisseling tussen Gedeputeerde Staten (GS) en PS over het project Binnen- en Buitenring onvoldoende is en verbetering behoeft. Met betrekking tot de besluitvorming over het project en controle op de uitvoering ervan concludeert de rekenkamer dat het ontbreekt aan de noodzakelijke consistentie en duidelijkheid.

Naar de mening van de rekenkamer is dit vooral veroorzaakt doordat er voor aanvang van het project geen procesafspraken tussen GS en PS zijn gemaakt. Het brede draagvlak voor de aanleg van de Binnenring en Buitenring, dat er bij alle betrokken partijen bestond, heeft daarbij mogelijk een rol gespeeld. In een context waarin er geen enkele twijfel bestond aan nut en noodzaak van het project, is onvoldoende aandacht geschonken aan een ordentelijke besluitvorming en daarmee samenhangende informatievoorziening. De rekenkamer acht dit een ernstige omissie.

De rekenkamer vindt dat toereikende informatievoorziening aan PS een noodzakelijke voorwaarde is voor een goede kwaliteit van besluitvorming door PS. De toereikendheid van de informatievoorziening kan worden vastgesteld aan de hand van de volgende criteria: aanwezigheid; begrijpelijkheid; vergelijkbaarheid en tijdigheid (voor een nadere toelichting zie bijlage 1). De rekenkamer concludeert dat de door GS aangereikte informatie op dit punt onvoldoende is.

De belangrijkste overwegingen van de rekenkamer om tot haar oordeel over de besluitvorming te komen, zijn:

- Niet alle (financiële) besluiten zijn expliciet aan PS ter goedkeuring voorgelegd;
- De status van verschillende documenten die aan PS, dan wel de statencommissie Verkeer, Water en Milieu (VWM) of Financiële en Algemene Zaken (FAZ) zijn voorgelegd, is niet helder;
- In de loop van het project heeft een herschikking van verantwoordelijkheden voor de uitvoering van onderdelen van het project plaatsgevonden. Of en zo ja welke consequenties deze herschikking voor de financiële aansprakelijkheid heeft, is in de loop van het project steeds in het midden gebleven.

Naar aanleiding van haar onderzoek formuleert de rekenkamer navolgende aanbevelingen.

1.1 Procesafspraken

Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten:

Maak toetsbare procesafspraken voor huidige en toekomstige grote projecten.

Deze afspraken dienen naar de mening van de rekenkamer in ieder geval een vastlegging te bevatten van de ijkmomenten en de wijze waarop PS betrokken worden in de besluitvorming. Daarnaast moeten zij de informatievoorziening aan PS reguleren. Alleen op die manier kunnen PS volgens de rekenkamer hun kaderstellende en controlerende verantwoordelijkheden kwalitatief voldoende invulling geven.

Naar de mening van de rekenkamer verdient het aanbeveling om bij het maken van procesafspraken zoveel mogelijk aan te sluiten bij de Procedureregeling Grote Projecten, zoals door de Tweede Kamer gehanteerd¹. In die regeling worden Grote Projecten omschreven als in de tijd begrensde activiteiten of operaties, die tot doel hebben een omvangrijke blijvende verandering in het voorzieningenniveau of de organisatie van de overheid tot stand te brengen. Daartoe kunnen ook investeringsprojecten als de Binnenring en Buitenring Parkstad Limburg gerekend worden. Doel van de regeling is te komen tot een weloverwogen besluitvorming over grote projecten en een nauwgezette controle op de uitvoering ervan. Besluiten met financieel gevolg dienen in dat verband ook expliciet aan PS te worden voorgelegd

Bijlage 3 bevat belangrijke elementen uit de Procedureregeling.

1.2 Informatieafspraken

Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten:

Maak heldere informatieafspraken over de voortgang van zowel het project Binnenring als het project Buitenring.

Door het toepassen van een heldere procedureregeling kunnen besluitvorming en informatie-uitwisseling volgens een eenduidige structuur verlopen. De rekenkamer heeft in haar onderzoek geconstateerd dat voor zover informatie aan PS wordt aangereikt over het project Binnen- en Buitenring, deze niet of nauwelijks in de tijd te volgen is. Daardoor is een reconstructie van feiten, besluiten en afspraken slechts met grote inspanning mogelijk. In de loop van het project zijn GS weliswaar overgegaan tot het presenteren van kwartaaloverzichten, maar de daarin opgenomen informatie is summier, beperkt zich slechts tot informatie over de financiering en sluit op onderdelen slecht aan bij eerder verschaft informatie. Verschillen in prijspeil, indexeringen en herschikking van middelen worden zonder toelichting in de overzichten verwerkt, waardoor het nauwelijks mogelijk is om de

¹ Procedureregeling Grote Projecten, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28247, nr. 1.

ontwikkeling van het project goed te volgen. De rekenkamer acht het raadzaam om in de overzichten de tot dan toe bekende informatie op te nemen en vervolgens aan te geven wat er veranderd is, wat de reden voor die verandering is en of er sprake is van een over- of onderschrijding. Alleen op die manier is het voor PS mogelijk om hun controlerende taken een goede invulling te geven. Bovendien is het wenselijk om PS eerder te informeren omtrent besluiten, zoals bestuurlijke afspraken tussen GS en Parkstad, en niet maanden later zoals is voorgekomen.

De rekenkamer vraagt in het bijzonder aandacht voor de informatie met betrekking tot de Binnenring. In de bestuurlijke afspraken van december 2003 is vastgelegd dat de provincie opdrachtgever is voor de aanleg van de Buitenring en Parkstad voor de aanleg van de Binnenring. De informatie richting PS heeft zich sinds die periode vooral geconcentreerd op de voortgang rond de Buitenring. Daarbij wordt voorbij gegaan aan het basisprincipe van de overeenkomst tussen provincie en Parkstad, namelijk dat beide partijen voor zowel Binnenring als Buitenring financieel aan elkaar verbonden zijn. Door PS geen informatie te geven over de (financiële) ontwikkeling van de Binnenring kunnen PS geen overall inzicht krijgen in de financiële risico's die de provincie in haar geheel loopt. De rekenkamer acht dat onwenselijk en ook onjuist.

1.3 Herbevestig uitgangspunten

Gedeputeerde Staten:

Herbevestig en expliciteer de oorspronkelijke uitgangspunten van het project Binnen- en Buitenring Parkstad Limburg, namelijk 'samen de trap op en af' en 'samen uit en thuis'

Deze uitgangspunten hebben betrekking op een gelijke verdeling van financiële meevallers en tegenvallers over provincie en Parkstad en op het principe dat tezamen aan de realisatie wordt begonnen en deze ook tezamen wordt doorgezet en afgemaakt. Dit betekent naar de mening van de rekenkamer dat ook de verdeling van de kosten tussen de provincie en Parkstad nogmaals nauwkeurig wordt vastgelegd. De huidige omschrijving van een verdeling 'naar rato van hun aandeel in het taakstellende budget' is te onduidelijk en voor tweëerlei uitleg vatbaar.

2 Het onderzoek

2.1 Achtergrond Binnenring en Buitenring

Parkstad Limburg² wordt in de provincie Limburg gezien als een regio die als gevolg van de mijnindustrie nog steeds een onevenwichtige infrastructuur kent. Deze belemmert op belangrijke onderdelen een goede ruimtelijke inrichting en een efficiënte afwikkeling van het personen- en vrachtautoverkeer. Om hierin verandering te brengen hebben de provincie Limburg, de Parkstad-gemeenten Brunssum, Heerlen, Landgraaf, Kerkrade en Onderbanken, en de gemeente Nuth besloten gezamenlijk een verbindende Buitenring rond Parkstad Limburg aan te leggen en de Binnenring verder af te bouwen. Het doel hiervan is het woon-, leef-, en werkklimaat in de regio te verbeteren.

Een belangrijke basis voor de realisatie van de Binnen- en Buitenring Parkstad Limburg (BBPL) is gelegd in het Provinciaal Omgevingsplan Limburg³, waarin de verbetering van de bereikbaarheid van Parkstad Limburg en de voordelen van de aanleg zijn uitgewerkt. Nut en noodzaak zijn onderzocht in de corridor/MER-studie Buitenring Parkstad Limburg, die eveneens is opgenomen in het Provinciaal Omgevingsplan Limburg.

2.2 Aanleiding onderzoek

Op 27 februari 2007 verzocht de Controlemissie van Provinciale Staten (PS) van Limburg aan de Zuidelijke Rekenkamer om na te gaan of het onderwerp Binnen- en Buitenring Parkstad Limburg (BBPL) toegevoegd zou kunnen worden aan het onderzoeksprogramma 2007 van de rekenkamer.

Aanleiding voor het verzoek was de bezorgdheid bij de commissie over een aantal onduidelijkheden rond de financiering van de Binnenring en Buitenring. De onduidelijkheden hadden betrekking op de besluitvorming en het inzicht in de door de provincie aangegane verplichtingen, de kostenverdeling over de financierende partijen en de indexering van de kosten.

Op verzoek van de Controlemissie had de Controller eerder een onderzoek ingesteld naar de Binnen- en Buitenring Parkstad Limburg. Op 12 januari 2007 presenteerde de Controller zijn bevindingen in de Controlemissie. Deze presentatie was voor de Controlemissie aanleiding om op enkele onderdelen, met name voor wat betreft de besluitvorming door PS, nader in te gaan en de rekenkamer te verzoeken hierover te rapporteren.

² Parkstad Limburg is een samenwerkingsverband tussen de gemeenten Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Brunssum, Simpelveld, Voerendaal en Onderbanken.

³ Vastgesteld door PS op 29 juni 2001.

In de periode mei tot en met augustus 2007 heeft de rekenkamer een onderzoek ingesteld naar de BBPL. Daarbij heeft zij zich met name gericht op de door de Controlecommissie opgeworpen vragen. In het kader van haar onderzoek heeft de rekenkamer een dossierstudie ingesteld en aanvullende gesprekken gevoerd op ambtelijk niveau.

Per brief van 12 juni 2007 heeft de rekenkamer Gedeputeerde Staten op de hoogte gesteld van haar besluit af te zien van een uitgebreid onderzoek naar de Binnenring en Buitenring. Wel zegde de rekenkamer toe om de bevindingen uit het verkennend onderzoek vast te leggen en voor ambtelijk en bestuurlijk commentaar aan te bieden.

Dit rapport bevat de bevindingen uit het verkennend onderzoek. Op basis hiervan heeft de rekenkamer haar conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

2.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Uitgaande van de vraagstelling van de Controlecommissie heeft de rekenkamer de doelstelling van haar onderzoek als volgt geformuleerd: inzicht geven in de informatie-uitwisseling tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten van Limburg over het project Binnen- en Buitenring Parkstad Limburg en in de besluitvorming over en controle op de uitvoering van het project.

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

Voldoen de informatie-uitwisseling tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten en de besluitvorming over en de controle op de uitvoering van het project Binnen- en Buitenring Parkstad aan de daaraan te stellen eisen?

Deze centrale vraagstelling heeft de rekenkamer uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Welke procesafspraken hebben Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten gemaakt met betrekking tot besluitvorming en informatie-uitwisseling over het project Binnen- en Buitenring Parkstad Limburg?
- 2 Welke bestuurlijke afspraken hebben Gedeputeerde Staten en Parkstad Limburg gemaakt met betrekking tot het project Binnen- en Buitenring Parkstad Limburg?
- 3 Welke besluiten hebben Provinciale Staten genomen met betrekking tot de Binnen- en Buitenring Parkstad Limburg?
- 4 Op welke wijze wordt toezicht uitgeoefend door Provinciale Staten op de gemaakte afspraken?
- 5 In hoeverre is de informatievoorziening aan Provinciale Staten toereikend voor de uitvoering van hun controlerende taak?

3 Aanpak onderzoek

3.1 Normenkader

De rekenkamer hanteert voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen een normenkader. Dit normenkader vormt de basis voor de vaststelling, toetsing, uiteindelijke beoordeling van de informatie-uitwisseling, besluitvorming en controle op het project Binnen- en Buitenring Parkstad Limburg.

Het normenkader richt zich op drie onderdelen, namelijk:

- 1 procesafspraken tussen PS en GS;
- 2 besluitvorming door PS;
- 3 informatievoorziening aan PS.

Een verdere uitwerking van het normenkader is opgenomen in bijlage 1.

3.2 Afbakening

De rekenkamer richt zich in haar onderzoek op de wijze waarop PS betrokken zijn (toereikende informatievoorziening) bij de besluitvorming over en controle op het project Binnen- en Buitenring Parkstad. Het onderzoek heeft geen betrekking op het financieel en juridisch beheer, aanbesteding van (onderdelen) van het project en aansturing door GS op de ambtelijke organisatie bij de uitvoering van het project.

3.3 Onderzoeksaanpak

De beantwoording van de eerste drie onderzoeksvragen heeft plaatsgevonden aan de hand van dossierstudie van provinciale documenten, zoals PS-nota's, beleidsdocumenten en verslagen van vergaderingen van statencommissies en Provinciale Staten. Ter verdieping en toetsing hiervan en voor de beantwoording van de vierde en vijfde onderzoeksvraag zijn aanvullende gesprekken gevoerd op ambtelijk niveau.

4 Bevindingen

4.1 Procesafspraken Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten

Op basis van achtergrondstudie constateert de rekenkamer dat PS en GS geen specifieke afspraken hebben gemaakt omtrent de besluitvorming en informatievoorziening bij het project Binnen- en Buitenring Parkstad. Daarnaast zijn er geen afspraken gemaakt over de betrokkenheid van PS en de invulling van de bestuurlijk verhoudingen tussen PS en GS.

4.2 Bestuurlijke afspraken Gedeputeerde Staten en Parkstad Limburg

Bestuurlijke afspraken november 2002

In november 2002 maken GS en Parkstad Limburg afspraken over de ontwikkeling en aanleg van de Buitenring en de afbouw van de Binnenring.

Afgesproken wordt dat GS een financiële bijdrage leveren van 50% in de kosten van de Binnenring en Parkstad Limburg een bijdrage van 50% verleent in de kosten van de Buitenring (onder voorbehoud dat Provinciale Staten, in hun nieuwe samenstelling na de verkiezingen van 2003, hiermee instemmen). De kosten voor de Buitenring worden geraamd op € 184 miljoen en de kosten voor de afbouw van de Binnenring worden geraamd op € 37 miljoen. Voor beide projecten wordt uitgegaan van bedragen inclusief BTW. In verband met de invoering van het BTW-compensatiefonds en de fiscale consequenties van de BTW-heffing hierdoor, zal het opdrachtgeverschap voor zowel de Binnenring als de Buitenring nader worden bekeken. De provincie zal wel opdrachtgever zijn voor de eerste fase van voorbereiding voor de Buitenring voor een bedrag van € 1.320.000,- (excl. BTW) voor operationele kosten. Indien het project verder tot uitvoering komt, maakt dit bedrag deel uit van de kosten van het totale project.

Indien Parkstad aangeeft geen 50%-bijdrage te leveren in de Buitenring, zal de voorbereiding worden gestaakt en komen ook de afspraken over de Binnenring te vervallen. Verder wordt afgesproken dat financiële meevallers - waaronder bijdragen/subsidies van externen - alsook financiële tegenvallers van zowel Buitenring als Binnenring gelijkelijk tussen partijen worden verdeeld. In de afspraken wordt overigens niet aangegeven op welke wijze de financiële meevallers en tegenvallers worden gedefinieerd.

De uitvoering/bouw van zowel de Buitenring, alsook de Binnenring zal starten nadat de dekking van de kosten van beide projecten is verzekerd. In verband met het tijdig beschikbaar zijn van financiële middelen zal een taakstellende tijdplanning van beide projecten worden opgesteld.

Partijen stemmen in aan te vangen met de passage Brunssum als meest kritisch onderdeel en aan de hand van de uitkomsten van deze fase het 'go-no-go-moment' te bepalen.

GS en Parkstad Limburg verklaren een en ander nog vóór de verkiezingen van PS van maart 2003 vast te willen leggen in een 'resultaatsverplichtend convenant'. Naast Parkstad Limburg zullen ook de deelnemende gemeenten het convenant ondertekenen.

In hun vergadering van 7 februari 2003 stemmen PS in met deze bestuurlijke afspraken. Het beoogde 'resultaatsverplichtend convenant' zal overigens eerst in november 2005 worden ondertekend.

Bestuurlijke afspraken december 2003

Op 11 december 2003 maken GS en het bestuur van Parkstad Limburg aanvullende bestuurlijke afspraken over het opdrachtgeverschap, de facilitering en de financiering van het project Binnen- en Buitenring Parkstad Limburg. De belangrijkste afspraken zijn:

- provincie en Parkstad Limburg verplichten zich tot een samenwerking gebaseerd op twee geaccordeerde principes:
 - 'samen de trap op en af', waarbij meevallers en tegenvallers gelijkkelijk gedragen worden;
 - 'samen uit en thuis', waarbij tezamen aan de realisatie wordt begonnen en deze tezamen ook wordt doorgezet en afgemaakt;
- Parkstad Limburg is opdrachtgever voor de aanleg van de Binnenring en de provincie is opdrachtgever voor de aanleg van de Buitenring;
- er is een taakstellend budget overeengekomen van € 135 miljoen (prijspeil 2004, exclusief BTW) voor de Buitenring Parkstad Limburg en € 28 miljoen voor de Binnenring, totaal € 163 miljoen, prijspeil 2004. Deze bedragen wijken af van de bedragen zoals opgenomen in de bestuurlijke afspraken van 2002. Voor deze afwijking wordt geen verklaring gegeven;
- provincie en Parkstad Limburg nemen elk € 81,5 miljoen voor hun rekening ter dekking van het taakstellend budget;
- indien mocht blijken dat het taakstellende budget wordt overschreden, vindt er een 'go-no-go'-afweging plaats;
- Parkstad Limburg zal op 1 januari 2007 haar financiële bijdrage aan de provincie voor de Buitenring ad € 53,5 miljoen voldoen, zijnde het totaal van de door Parkstad Limburg te dragen kosten (€ 81,5 miljoen), min het voor de Binnenring geraamde bedrag (€ 28 miljoen). Dit bedrag is

inderdaad per 1 januari 2007 overgemaakt en in een Voorziening Buitenring Parkstad gestort;

- deze afspraken zullen in een bestuursovereenkomst tussen de provincie en Parkstad Limburg worden bekrachtigd.

In tegenstelling tot de bestuurlijke afspraken van november 2002, zijn de bestuurlijke afspraken van december 2003 niet ter goedkeuring aan PS voorgelegd. Uit het dossieronderzoek heeft de rekenkamer geen argumentatie voor deze andere behandeling kunnen opmaken.

De bestuurlijke afspraken van december 2003 zijn 16 maanden later wel nader uitgewerkt en toegelicht in de nota voor de PS-vergadering van 8 april 2005 (E-457-1), waarin tevens een kredietbesluit aan PS wordt voorgelegd dat hierop betrekking heeft.

Eerder al waren de bestuurlijke afspraken uitgewerkt in een startnotitie Buitenring Parkstad Limburg die op 29 juni 2004 door GS werd vastgesteld en ter kennisgeving aan PS toegezonden.

Bestuursconvenant 15 november 2005

Tweeëneenhalf jaar later dan beoogd tekenen de provincie, Parkstad Limburg en de betrokken gemeenten uiteindelijk op 15 november 2005 een bestuursconvenant Binnen- en Buitenring Parkstad Limburg. Het bestuursconvenant is onder andere een uitwerking van de bestuurlijke afspraken van 11 december 2003. Tevens wordt gerefereerd aan de besluiten van Provinciale Staten van 7 februari 2003 (E-433), 14 november 2003 (A-263) en 8 april 2005 (E-457).

Het totale budget voor de Binnen- en Buitenring wordt gesteld op € 163 miljoen (taakstellend budget voor Buitenring € 135 miljoen en Binnenring € 28 miljoen). In het bestuursconvenant is opgenomen dat indien het taakstellende budget wordt overschreden er overleg plaatsvindt tussen partijen. In dit overleg zal dan worden bekeken of de budgetoverschrijding aanleiding geeft tot een heroverweging van het project.

De rekenkamer constateert dat deze formulering een afgezwakte versie is van de bestuurlijke afspraak van 11 december 2003, die als volgt luidde: *“indien mocht blijken dat het taakstellende budget wordt overschreden, vindt er een go-no-go-afweging plaats”*. In de haar ter beschikking staande stukken heeft de rekenkamer geen argumentatie voor deze andere formulering aangetroffen.

Ter dekking van de taakstellende budgetten nemen GS en Parkstad Limburg elk € 81,5 miljoen voor hun rekening. Parkstad Limburg zal van haar aandeel € 28 miljoen taakstellend bestemmen voor de aanleg van de Binnenring en het overige deel € 53,5 miljoen dient tezamen met het door GS beschikbaar gestelde budget ter dekking van de Buitenring Parkstad Limburg (totaal € 163 miljoen).

Financiële mee- en tegenvallers, zijnde een over- dan wel onderschrijding van de taakstellende budgetten, zullen vanaf 1 januari 2004 op prijspeil 2004 worden verdeeld “naar rato van hun aandeel in het taakstellende budget” over de provincie en Parkstad Limburg.

De rekenkamer constateert dat de omschrijving ‘naar rato van hun aandeel in het taakstellende budget’ het risico in zich draagt dat het voor tweeërlei uitleg vatbaar is:

- 1 een verdeling van financiële mee- en tegenvallers, waarbij in alle gevallen 50% voor rekening komt van de provincie Limburg en 50% van Parkstad Limburg, ongeacht de vraag waar de mee- en tegenvallers zich voordoen, hetzij bij de Buitenring, hetzij bij de Binnenring;
- 2 een verdeling van financiële mee- en tegenvallers, afhankelijk van de vraag waar zij zich voordoen:
 - a. in geval van mee- en tegenvallers bij de Binnenring zijn deze voor 100% voor rekening van Parkstad Limburg;
 - b. in geval van mee- en tegenvallers bij de Buitenring zijn deze voor 67,2% voor rekening van de provincie Limburg en voor 32,8% voor rekening van Parkstad Limburg; deze percentages corresponderen met de financiële bijdragen van partijen in de twee verschillende projecten.⁴

Naar de mening van de rekenkamer is sprake van de eerste uitleg. Immers, uitgangspunt vormen de bestuurlijke afspraken van november 2002, waarin gesteld wordt dat de provincie een financiële bijdrage verleent van 50% in de kosten van de afbouw van de Binnenring en er daarbij vanuit gaat dat Parkstad Limburg een bijdrage van 50% verleent in de kosten van de Buitenring. Daarbij wordt verder uitdrukkelijk aangegeven dat financiële meevallers, alsook financiële tegenvallers van zowel Buitenring als Binnenring, gelijkelijk tussen partijen zullen worden verdeeld. Latere afspraken (bestuurlijke afspraken 11 december 2003) hebben weliswaar een precisering aangebracht in de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de verschillende onderdelen (provincie verantwoordelijk voor de Buitenring en Parkstad voor de Binnenring), maar dit is geen verschuiving van het basisprincipe van de verdeling van de kosten.

In het bestuursconvenant wordt vastgelegd om als volgende stap een realiseringconvenant te sluiten, waarin nadere regelingen worden getroffen voor de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van partijen, de samenwerking en wederzijdse facilitering en voor de voortgangsbewaking.

Realiseringsconvenant 26 september 2006

Op 26 september 2006 ondertekenen de provincie, Parkstad Limburg en de gemeente Nuth een realiseringconvenant Parkstad Limburg. Het convenant regelt het ambtelijk en bestuurlijk overleg, de periodieke voortgangsrapportages aan de

⁴ Uitgaande van het taakstellend budget € 163 miljoen, bijdrage provincie € 135 miljoen (67,2%) voor Buitenring en bijdrage Parkstad € 28 miljoen (32,8%) voor de Binnenring.

overlegstructurenrapportages en de communicatie over het project Buitenring. In artikel 11 van het convenant 'Wijziging van het convenant/onvoorziene omstandigheden' leggen de partijen vast dat zij zich niet zullen beroepen op het in onvoldoende mate aanwezig zijn van financiële middelen.

4.3 Besluitvorming Provinciale Staten

PS, 7 februari 2003

In de vergadering van 7 februari 2003 (PS-nota E-433-1) stemmen PS in met de bestuurlijke afspraken van november 2002. Concreet stemmen PS in met:

- 1 de bestuurlijke afspraken van 22 november 2002 tussen GS en het bestuur van Parkstad Limburg;
- 2 het beschikbaar stellen van de navolgende bedragen voor fase 1:
 - € 300.000,- per jaar als exploitatiebudget over de jaren 2003 t/m 2005 voor personeelskosten;
 - € 1.320.000,- (excl. BTW) als investeringskrediet t.b.v. operationele kosten;
 - in te stemmen met een hierop betrekking hebbend kredietbesluit en begrotingswijziging.

Bij vervolgfases zullen de bedragen onder punt 2 deel uitmaken van de totale projectkosten. Over een verdere provinciale bijdrage en de afdekking daarvan zullen de nieuwe Provinciale Staten moeten besluiten.

Provinciaal bestuursakkoord 2003-2007, 26 mei 2003

In het provinciaal bestuursakkoord 2003-2007 'Limburg verlegt grenzen' van 26 mei 2003 wordt een totaalbedrag van € 102,04 miljoen geormerkt voor investeringen door de provincie Limburg. Hiervan wordt € 90.826.000 beschikbaar gesteld voor de Binnen- en Buitenring (respectievelijk € 15.546.000 voor de Binnenring en € 75.280.000 voor de Buitenring). Deze investeringen zijn niet separaat aan PS ter goedkeuring voorgelegd.

Gevoegd bij de eerder geaccordeerde operationele kosten en personeelskosten van de voorbereidingsfase van € 2,22 miljoen (3 x € 300.000 plus € 1.320.000, zie bedragen hiervoor onder punt 2 PS 7 februari 2003), komt het totaal bedrag van beschikbaar gestelde middelen tot en met het coalitieakkoord daarmee op € 93.046.000 (prijspeil 2001).

De geormerkte bedragen tot en met het coalitieakkoord 2003, in het kader van de financiering van de Buitenring, kunnen als volgt in schema worden gezet.

Bedragen x € 1 miljoen

		PS besluit 07-02-2003*	Coalitieakkoord 26-05-2003*	Totaal t/m coalitieakkoord*
Krediet binnenring		-	15,546	15,546
Krediet buitenring	Investing	-	63,55	63,55
	Operationeel	1,32	11,73	13,95
	Personeel	0,90		
Financiering	Parkstad	-	-	-
	Provincie	2,22	90,826	93,046

* Prijspeil 2001

Startnotitie Buitenring Parkstad Limburg, 29 juni 2004

De startnotitie Buitenring Parkstad Limburg, vastgesteld door GS, is een uitwerking van de bestuurlijke afspraken tussen GS en Parkstad Limburg van 11 december 2003. Het document is een strategische vertaling van de opdracht van GS aan de provinciale afdeling Infra-projecten om binnen de voorwaarden van tijd, geld en kwaliteit de Buitenring Parkstad Limburg te realiseren.

Op 9 juli 2004 staat de startnotitie op de agenda van de statencommissie Verkeer, Water en Milieu (VWM). Het onderwerp wordt 'in verband met late verzending en zwaarwegend belang' afgevoerd en opnieuw geagendeerd voor de vergadering van de statencommissie van 17 september 2004. Tijdens deze vergadering wordt de startnotitie alsnog besproken. Uit de notulen van deze vergadering maakt de rekenkamer op dat er over de status van de startnotitie onduidelijkheid bestaat. Zo beschouwt de CDA-fractie de startnotitie als een werkdocument van GS dat in uitvoering wordt genomen en dat alleen ter kennisname aan de statencommissie wordt voorgelegd. Tijdens de vergadering wordt aan de verantwoordelijk gedeputeerde gevraagd naar de totale financiering van het traject en wordt verzocht om een verduidelijking met betrekking tot de 50-50 basis (GS-Parkstad) van de financiering. Blijkens de notulen van de commissievergadering gaat de gedeputeerde niet in op de vragen vanuit de commissie met betrekking tot de financiering. Wel zegt de gedeputeerde toe om inzake de Buitenring Parkstad voortaan per kwartaal een voortgangsrapportage op te stellen. Deze toezegging wordt geplaatst in de context van 'lering van de perikelen rondom Betuwelijn en HSL'. De betekenis van de Buitenring voor Limburg wordt vergeleken met die van de Betuwelijn of de HSL voor Nederland. De rekenkamer heeft vastgesteld dat GS hierna inderdaad kwartaalrapportages over een aantal grote infrastructurele projecten, waaronder de Buitenring Parkstad Limburg, ter kennisgeving aan de statencommissie VWM heeft toegestuurd (zie ook paragraaf 3.4 Informatievoorziening).

PS, 8 april 2005

Waar PS in een eerdere fase nog expliciet om instemming was gevraagd met de bestuurlijke afspraken van 22 november 2002, zijn de bestuurlijke afspraken van 11 december 2003 niet expliciet ter goedkeuring aan PS voorgelegd. Er is wel een kredietbesluit aan PS voorgelegd dat hierop betrekking heeft. Op basis van de bestuurlijke afspraken van 11 december 2003 diende krediet beschikbaar gesteld te worden voor de indexering van de periode 2004 tot en met 2015. De rekenkamer merkt op dat in alle documenten wordt gesproken van indexering prijspeil 2014. Als nadere uitwerking hiervan wordt in totaal € 36.454.000 aan indexeringskosten geraamd.

In hun vergadering van 8 april 2005 stemmen PS, met uitzondering van de fractie van GroenLinks, hiermee als hamerstuk in (E-457-1). Daarbij de aantekening dat de personele kosten niet worden geïndexeerd. Verrekening hiervan vindt plaats tegen een vast bedrag van € 55.000 per fte per jaar. De investeringskosten en de operationele kosten worden wel geïndexeerd. Grondslag voor de berekening van de indexeringskosten zijn de uitgangspunten die zijn vastgelegd in de startnotitie Buitenring Parkstad Limburg van 29 juni 2004. Als voorlopig indexeringspercentage wordt 3,25% per jaar aangehouden. De kredieten (€ 137 miljoen) die geïndexeerd worden zijn de investeringskosten van € 124 miljoen en de operationele kosten van € 13 miljoen (elders in de officiële stukken aangeduid als voorbereidingskosten).

De PS-nota van 8 april 2005 (E-457-1) vat kort samen wat er in het bestuursakkoord 2003 - 2007 'Limburg verlegt grenzen' is afgesproken. Vermeld wordt dat in het akkoord een investeringsbedrag is opgenomen van € 90.828.000, prijspeil 2001. De rekenkamer merkt op dat dit bedrag € 90.826.000 moet zijn. De operationele en personele kosten van de voorbereidingsfase van € 2,22 miljoen dienen hierbij opgeteld te worden. Doorgerekend naar prijspeil 2004 komt dit bedrag, blijkens de nota, in totaal neer op een budget van € 102,5 miljoen.

Deze middelen worden thans als volgt *herschikt*:

Investeringsbudget Buitenring Parkstad	€ 124,0 mln.
Operationele kosten	€ 13,0
Personeelskosten	€ 14,5
Bijdrage Parkstad Limburg	- € 49,0
Totaal beschikbaar budget provincie	€ 102,5 mln.

De rekenkamer stelt vast dat de kosten van de voorbereidingsfase van € 2,22 miljoen worden toegevoegd aan de operationele en personele kosten zoals vastgesteld naerschikking en daarmee eenzijdig bij de provincie worden gelegd. Dit is niet conform de oorspronkelijke afspraak dat provincie en Parkstad Limburg ieder voor 50% bijdragen in de kosten en het besluit van PS van 7 februari 2003 (E-433-1) dat deze kosten deel uitmaken van de totale projectkosten.

De herschikking van de middelen in nota E-457-1 is volgens GS nodig omdat bij het beschikbaar stellen van kredieten in 2003, partijen ervan uitgingen dat de aanleg van de Binnenring en de Buitenring gezamenlijk door provincie en Parkstad Limburg zouden worden uitgevoerd. Op 11 december 2003, zo melden GS, is afgesproken dat Parkstad Limburg zorg zal dragen voor de aanleg van de Binnenring en de provincie zorg zal dragen voor de aanleg van de Buitenring. De herschikking, zo geven GS aan, verloopt budgettair neutraal.

De rekenkamer constateert dat er in de loop der tijd een nadere precisering is gemaakt van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Buitenring en de Binnenring. De rekenkamer heeft uit de stukken waarover zij kon beschikken, niet op kunnen maken dat de financiële verantwoordelijkheden in de loop der tijd ook zijn veranderd. Een daartoe strekkend besluit is nimmer door PS genomen. De rekenkamer constateert in dat verband dat in de informatievoorziening aan PS voornamelijk wordt gesproken over de financiering en de indexering van de kosten voor de aanleg van de Buitenring. Omdat de provincie zich ook voor 50% heeft gecommitteerd aan de aanleg van de Binnenring zullen financiële problemen en tegenvallers die zich op dat vlak voordoen ook consequenties hebben voor de provincie.

4.4 Informatievoorziening aan Provinciale Staten

In vervolg op de toezegging van de verantwoordelijk gedeputeerde tijdens de vergadering van de statencommissie VWM van 17 september 2004 worden vanaf die periode kwartaalrapportages aan PS aangeboden. De kwartaalrapportages bevatten een korte omschrijving van (de stand van zaken van) het project en een overzicht van het beschikbaar budget, de verplichte en bestede bedragen, nog aan te gane verplichtingen en het beschikbare restant budget. De rekenkamer constateert overigens dat in twee rapportages de som van de bestede bedragen aan voorbereidingskosten lager was dan in de daaraan voorafgaande kwartaalrapportage vermeld. Dit verschil wordt niet toegelicht. Doordat de kwartaalrapportages geen inzicht geven in eerder gemelde bedragen, wordt dit ook alleen maar zichtbaar wanneer de verschillende rapportages naast elkaar gelegd worden. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de kwartaalrapportages.

Van prijspeil 2001 naar prijspeil 2004

Met ingang van de derde kwartaalrapportage 2005 wordt een prijspeil 2004 gehanteerd. Het nieuwe prijspeil leidt tot een aanzienlijke bijraming van benodigde bedragen:

	<i>Kwartaalrapportage 2005-2 Prijspeil 2001</i>	<i>Kwartaalrapportage 2005-3 Prijspeil 2004</i>
Vorbereidingskosten	€ 2.220.000	€ 13.000.000
Investeringskosten	€ 90.826.000	€ 124.000.000

De rekenkamer heeft in de haar ter beschikking staande stukken geen onderbouwing aangetroffen voor deze omzetting van het prijspeil 2001 naar het prijspeil 2004. De cijferopstelling in de kwartaalrapportages maakt ook geen melding van de herschikking in de middelen (zoals vastgesteld in nota E-457-1), waardoor de ingrijpende verhoging van de voorbereidingskosten en investeringskosten tussen de beide kwartalen zonder extra toelichting niet ten volle kan worden begrepen.

Overigens stelt de rekenkamer ook vast dat waar de op 29 juni 2004 vastgestelde startnotitie uitgaat van ramingen op basis van het prijspeil 2004, de kwartaalrapportages aan PS pas na het derde kwartaal van 2005 dit prijspeil hanteren.

5 Reactie Gedeputeerde Staten

Op 12 november 2007 ontving de Zuidelijke Rekenkamer de navolgende reactie van Gedeputeerde Staten Limburg.

Op 17 oktober ontvingen wij het concept rapport inzake het door de Zuidelijke Rekenkamer uitgevoerde onderzoek naar de Binnen- en Buitenring Parkstad Limburg, naar aanleiding van het verzoek van 27 februari 2007 van de Controlemmissie van Provinciale Staten van Limburg.

Met deze brief bieden wij u ons commentaar op dit concept rapport aan. Daarbij richten wij ons eerst op hoofdstuk 4, waarin uw bevindingen worden geschetst, om daarna stil te staan bij uw conclusies en bevindingen.

Bevindingen

§ 4.1. Procesafspraken PS en GS

Het project Buitenring is niet het eerste infrastructurele project dat de Provincie uitvoert. Voor de Buitenring is deze procesafpraak gemaakt in de statencommissie VWM van 17 september 2004, waarbij de voor de overige grote infrastructurele projecten reeds sinds jaar en dag geldende procesafspraken ook op het onderhavige project zijn toegepast.

Anders dan uw suggestie in het rapport doet vermoeden, liggen aan het project wel degelijk procesafspraken ten grondslag. In de motie van PS van 26 mei 2003 dragen PS ons op om de desbetreffende statencommissies periodiek over de stand van zaken rond de actieprogramma's uit het Coalitie-Akkoord 2003-2007 te rapporteren. Het project Buitenring maakt onderdeel uit van deze actieprogramma's en derhalve is, zoals u terecht in bijlage 2 van uw rapport aangeeft, strikt -vanaf het derde kwartaal 2004- ieder kwartaal over de voortgang van het project gerapporteerd. Buiten dit zijn jaarlijks de jaartranches in de vorm van kredietbesluiten aan PS ter goedkeuring voorgelegd. De procesafspraken zijn niet alleen gemaakt, ze zijn ook in detail nagekomen.

Op basis van deze procesafspraken zijn PS per kwartaal geïnformeerd over de (financiële) ontwikkeling van het project Buitenring. In deze rapportages en in de masterplanning is aangegeven wanneer besluitvorming rond het project door o.a. PS aan de orde zal zijn. Daarnaast zijn besluitvormingsmomenten ook vanaf 2006 in de voorraadagenda van PS aangekondigd.

PS zijn vanaf het begin bij de voor de realisatie van de Buitenring noodzakelijke besluitvorming betrokken. In dat kader hebben PS een aantal belangrijke besluiten genomen, zoals de vaststelling van het POL 2001 (waarin het beleidskader voor de Buitenring werd vastgelegd) en het POL 2006 (waarin dit kader is bevestigd) en de besluiten d.d. 7 februari 2003, 14 november 2003 en 8 april 2005 inzake de kosten,

kostenverdeling en provinciale bijdrage in het project. Tevens is de Startnotitie Buitenring Parkstad Limburg, waarin de projectopdracht is uitgewerkt, in de statencommissie VWM van 17 september 2004 behandeld.

§ 4.2. Bestuurlijke afspraken GS en Parkstad Limburg

In E-433-1 hebben PS ingestemd met de op 22 november 2002 met Parkstad Limburg gemaakte afspraken en een kredietbesluit en begrotingswijziging vastgesteld, waarin ook is besloten dat bij vervolgfases voorbereidingskosten, zijnde de personeelskosten 2003-2005 en de operationele kosten, totaal ad. € 2,22 miljoen, deel uit zullen maken van de projectkosten. In uw rapport worden op pagina 9 van deze paragraaf ten onrechte alleen de operationele kosten vermeld.

Op pagina 10 wordt onder het 3^e zwarte bolletje gesteld dat “voor deze afwijking geen verklaring wordt gegeven”. Het is juist dat dit in de bestuurlijke afspraken van 11 december 2003 niet nader is toegelicht. Wij hechten er echter aan om te vermelden -zoals wij dat eerder ook al ambtelijk aan u hebben gemeld-, dat dit wél is gebeurd in de door ons op 29 juni 2004 vastgestelde Startnotitie, die aansluitend op 17 september van dat jaar in de statencommissie is besproken.

Op pagina 11 in de 1^e en 2^e volle alinea's merkt u op dat de bestuurlijke afspraken van 11 december 2003 pas in de nota voor 8 april 2005 zijn uitgewerkt en toegelicht. Ook hierbij merken wij op dat dit ook al in 17 september 2004 bij de bespreking van de Startnotitie van 29 juni 2004 is gebeurd. In de 3^e alinea stelt u dat deze Startnotitie ter kennisgeving aan PS is gezonden; wij merken daarbij op dat de bespreking van deze notitie apart geagendeerd is geweest voor deze commissievergadering, zoals u zelf ook terecht op pagina 14 vermeldt.

Eveneens op pagina 11, voorlaatste alinea, geeft u aan geen argumentatie te hebben aangetroffen voor de herformulering van “go-no-go-afweging” in “heroverweging”. Ons inziens zijn beide termen identiek en in ieder geval als zodanig bedoeld.

Op pagina 12 gaat u in op de gemaakte afspraken over de verdeling van financiële mee- en tegenvallers. Wij onderschrijven uw uitleg c.q. conclusie dat de verdeling is gebaseerd op het fifty-fifty-beginsel. Hierover bestaat tussen partijen geen misverstand. De uitgangspunten met betrekking tot de kostenverdeling van het project zijn regelmatig aan de orde geweest en bevestigd. Ook zijn deze opgenomen in stukken en presentaties van/voor de Regionale Bestuurlijke Overleggen over de Buitenring en van de Bestuursconferenties, die in 2004, 2005 en 2006 voor college-, raads- en commissieleden over dit project hebben plaatsgevonden. Wij verwijzen hierbij o.a. naar de aan u toegezonden verslagen van het ambtelijk en bestuurlijk overleg van 14 en 15 december 2004. Ook in de bilaterale overleggen tussen de betrokken portefeuillehouders en in bestuurlijke contacten tussen GS en de betrokken Colleges van B&W zijn deze regelmatig aan de orde geweest en bevestigd.

In de 2^e alinea spreekt u onder 2b over een verdeling van 67,2-32,8; wij kunnen deze cijfers rekenkundig niet reproduceren. Zo er al sprake zou zijn van een andere verdeling dan 50-50 en de interpretatie als verondersteld onder 2 gehanteerd zou worden, dan zou dit op basis van uw cijfers ons inziens 60-40 moeten zijn. Onze partners en wij gaan uit van de bestaande afspraken van een fifty-fifty-verdeling.

§ 4.3. Besluitvorming PS

In de alinea op pagina 13 m.b.t. het Provinciaal bestuursakkoord 2003-2007 merkt u op dat de investeringen voor de Binnen- en Buitenring niet separaat aan PS ter goedkeuring zijn voorgelegd. Wij merken op dat in de motie van 26 mei 2003 PS hebben ingestemd met de in het Coalitieakkoord genoemde actieprogramma's, waaronder de Binnen- en Buitenring. In het financieel kader van het Coalitieakkoord en de bijlagen staat dit project en de daarvoor benodigde bedragen expliciet benoemd. PS hebben met en door het aannemen van deze motie deze investeringen niet alleen de facto goedgekeurd, maar ook GS *opgedragen* dit actieprogramma uit te voeren.

Op pagina 15 merkt u in de 1^e alinea wederom op dat de bestuurlijke afspraken van 11 december 2003 niet expliciet ter goedkeuring aan PS zouden zijn voorgelegd. Wij wijzen hierbij op de hierboven bij deze stelling gemaakte kanttekeningen onzerzijds.

In diezelfde alinea maakt u melding van een indexering op prijspeil 2014. In de berekeningen is gerekend op een indexering tot en met 2014 omdat in de masterplanning is voorzien dat de Buitenring eind 2014 gereed is. Per abuis staat in het kredietbesluit "tot en met 2015"; dit had "tot 2015" moeten zijn.

In de laatste alinea op pagina 15 stelt u vast dat de kosten van de voorbereidingsfase van 2,22 miljoen euro worden toegevoegd aan de operationele en personele kosten zoals vastgesteld naerschikking en daarmee *eenzijdig* bij de provincie worden neergelegd. Deze opmerking is niet juist. De 2,22 miljoen euro, die PS in E-433-1 voor de eerste fase (3 jaar) van het project hebben vastgelegd, maken onderdeel uit van de 13 miljoen euro aan voorbereidingskosten die zijn geraamd voor de duur van het gehele project, *inclusief* de eerste, voorbereidende fase. De kosten maken hiermee onderdeel uit van de totale projectkosten en maken daarmee ook deel uit van de afgesproken 50-50 kostenverdeling.

§ 4.4. Informatievoorziening aan PS

In de 1^e alinea van deze paragraaf constateert u een verschil in voorbereidingskosten in twee opeenvolgende kwartaalrapportages. Tijdens de ambtelijke toelichting is aangegeven dat de verschillen tussen de kwartaalrapportage van het tweede kwartaal 2005 en de kwartaalrapportage van het 3e kwartaal niet alleen de indexering als oorzaak hebben. De cijfers van de het tweede kwartaal betreffen de PS besluiten van 7 februari 2002 (start project) en het besluit van het coalitieakkoord. In de voortgangsrapportage van het 3e kwartaal

2005 is het besluit van 8 april 2005 verwerkt, waarmee de hele kostenopzet is gewijzigd. Het is dus niet juist de verschillen in de door u gepresenteerde tabel geheel toe te wijzen aan een indexering van 2001 naar 2004.

Op pagina 17 merkt u op dat voor de omzetting van het prijspeil geen onderbouwing is aangegeven. De toelichting van prijspeil 2001 naar prijspeil 2004 is in de PS nota van 8 april 2005 in de 1^e alinea op pagina 2 van hoofdstuk 4 opgenomen. Een eerder wijziging van het prijspeil naar 2004 was niet mogelijk omdat PS nog geen goedkeuring hadden gegeven aan E-457-1.

Overigens is uw verwijzing naar nota "E-475-1" onjuist; die moet "E-457-1" zijn. De verhoging van de voorbereidingskosten en investeringskosten kan wellicht, zonder extra toelichting, inderdaad niet goed ten volle worden begrepen; derhalve volgt hieronder alsnog een extra toelichting.

De kwartaalrapportage 2005-3 is geheel gebaseerd op het besluit van 8 april 2005 (E-457-1), waarin tot een herschikking van de beschikbare middelen is gekomen. Deze herschikking gaat verder dan alleen een indexering, zoals overigens ook in de nota E-457-1 is toegelicht. De voorbereidingskosten zijn aangepast van € 2,22 miljoen naar € 13,0 miljoen (prijspeil 2004), waarbij het verschil nadrukkelijk ook voortvloeit uit de noodzakelijke voorbereidingskosten tussen 2005 en 2014 (de € 2,22 miljoen hebben betrekking op de periode 2003-2005).

Daarnaast is in E-457-1 uitgegaan van een berekening van de investeringskosten voor de Provincie, uitgaande van een financiële bijdrage van Parkstad Limburg van € 49,0 miljoen.

Uw conclusies

De conclusie dat de informatievoorziening richting PS onvoldoende is en verbetering behoeft, kan gelet op het vorenstaande ons inziens geen stand houden en dient tenminste genuanceerd te worden. Wij verwijzen daarvoor naar de motie van PS van 26 mei 2003 en de in de statencommissie VWM van 17 september 2004 gemaakte en uitgevoerde procesafspraken, waarbij de voor de overige grote infrastructurele projecten reeds sinds jaar en dag geldende procesafspraken ook op het onderhavige project zijn toegepast. Op basis van deze procesafspraken zijn PS kwartaalsgewijs uitvoerig geïnformeerd, inclusief de mogelijke (financiële) risico's. Deze rapportages hebben ook bij PS zelf nooit tot twijfels over de kwaliteit van de informatieverstrekking of over de duale rolverdeling op dit punt geleid. Voor wat betreft de Binnenring delen wij uw oordeel dat de financiële informatievoorziening aan PS inderdaad verbeterd kan worden. We maken hierover hieronder nog een specifieke opmerking.

PS zijn vanaf het begin bij de voor de realisatie van de Buitenring noodzakelijke besluitvorming betrokken. In dat kader hebben PS een aantal belangrijke besluiten genomen, zoals de vaststelling van het POL 2001 (waarin het beleidskader voor de Buitenring werd vastgelegd) en het POL 2006 (waarin dit kader is bevestigd) en de besluiten d.d. 7 februari 2003, 14 november 2003 en 8 april 2005 inzake de kosten, kostenverdeling en provinciale bijdrage in het project. Tevens is de Startnotitie

Buitenring Parkstad Limburg, waarin de projectopdracht is uitgewerkt, in de statencommissie VWM van 17 september 2004 behandeld.

Er is dus wel degelijk sprake van een “ordentelijke besluitvorming en een daarmee samenhangende informatievoorziening”. Van een “ernstige omissie” kan naar ons oordeel dan ook in het geheel geen sprake zijn.

Het Bestuursconvenant Binnen- en Buitenring uit 2005 is ter informatie aan Provinciale Staten toegezonden. Op die wijze hebben PS binnen het duale systeem hun controlerende rol naar ons oordeel optimaal kunnen vervullen.

Uw opmerking inzake “een goede kwaliteit van besluitvorming door PS” moet bezien worden binnen het duale systeem en de rolverdeling tussen PS en GS bij de uitvoering van projecten. PS hebben op een aantal cruciale momenten in het proces (zie hierboven) besluiten genomen die gebaseerd waren op een optimale informatievoorziening (en ten aanzien waarvan ook geen der statenleden het tegendeel heeft betoogd bij de behandeling), in de uitvoering zijn GS primair verantwoordelijk en moeten PS in staat zijn hun toetsende en controlerende rol te kunnen vervullen. Dat is door middel van uitvoerige kwartaalrapportages gedaan, waarbij wij onderschrijven dat de (financiële) ontwikkeling van de Binnenring (waarvoor Parkstad en dan met name de gemeenten Heerlen en Landgraaf de opdrachtgever zijn) meer aandacht had moeten krijgen. Voor wat betreft de Buitenring zijn PS naar ons oordeel echter steeds optimaal geïnformeerd. Op de momenten dat aanvullende informatie vanuit PS werd gevraagd, is deze steeds beschikbaar gesteld (zie bijvoorbeeld de recente brief d.d. 2 oktober jl. van de portefeuillehouder in zake de kosten en planning voor de Buitenring).

Het is niet opportuun en ongenueanceerd om op te merken dat “niet alle (financiële) besluiten expliciet aan PS zijn voorgelegd”. Binnen de bandbreedte van de door PS vastgestelde kaders is de uitvoering aan GS voorbehouden, waarbij GS uiteraard een actieve informatieplicht hebben richting PS mochten de grenzen van die kaders worden bereikt. Dit impliceert ook dat niet ieder besluit binnen een project dat mogelijk financiële consequenties heeft en binnen de bandbreedte van de door PS vastgestelde kaders blijft, wederom aan PS voor besluitvorming behoeft te worden voorgelegd. Alleen als sprake is van wijziging van de kaders dienen de besluiten door PS te worden genomen. En dit is ook telkens in onderhavig project gebeurd. In de loop van de uitvoering van het project heeft geen herschikking van verantwoordelijkheden plaatsgevonden. Onduidelijk is waar U dit statement op baseert. De daadwerkelijke uitvoering van het project is gestart na de ondertekening van het Bestuursconvenant. Daarin zijn de verantwoordelijkheden duidelijk verwoord.

Uw aanbevelingen

§ 1.1. Procesafspraken PS en GS

Ofschoon in het kader van de lopende infrastructurele projecten al in de geest van de Procedureregeling Grote Projecten wordt gehandeld, zullen wij deze regeling expliciet op toekomstige projecten (zoals de N280-West) van toepassing verklaren. Voor wat betreft het op dit moment opstartende project Klavertje Vier/Greenportlane zullen wij de Procedureregeling alsnog in het project implementeren en van toepassing verklaren. Dit heeft consequenties voor onze projectopdrachten (startnotities), die we op dit punt nader zullen aanscherpen.

§ 1.2. Informatieafspraken PS en GS

Uw aanbeveling om in de rapportages helder aan te geven wat ten opzichte van eerder verstrekte informatie gewijzigd is en de consequenties daarvan aan te geven, zullen wij overnemen.

Met Parkstad Limburg is afgesproken dat er regelmatig wordt gerapporteerd over de (financiële) ontwikkeling van de Binnenring. Wij zullen de rapportages ter informatie doorzenden aan Provinciale Staten en daarbij vooral aandacht besteden aan het bieden van een overall inzicht in de mogelijke financiële risico's van dit project voor de Provincie.

Overigens wensen wij nog op te merken dat het project in een fase verkeert waarin financiële risico's nog niet aan de orde zijn. Een uitzondering daarop vormt een eventuele desinvestering van de tot nu toe gemaakte kosten in het geval het project geen doorgang zou vinden. Dit risico is echter bekend bij alle partijen en bij PS en ook inherent aan de omvang en duur van grote projecten. Partijen en PS weten immers dat er over de aanleg van de weg nog een go-no-go-beslissing c.q. heroverweging moet worden genomen. Op het moment dat die beslissing aan de orde is, zijn ook de mogelijke financiële risico's onderwerp van besluitvorming. Het proces dat thans plaatsvindt, betreft hoofdzakelijk onderzoeken in het kader van de MER die verricht moeten worden. Deze onderzoeken dienen juist los van de financiële consequenties plaats te vinden. Pas op het moment dat de MER is afgerond, zullen de financiële risico's nadrukkelijk geëxpliciteerd kunnen worden en in goede afstemming met onze partners is reeds voorzien dat daar uitdrukkelijk bij wordt stilgestaan en afgewogen. Vervolgens zullen ook PS daarover worden geïnformeerd en zullen zij eventueel daarover aanvullende besluiten nemen.

§ 1.3. Herbevestiging uitgangspunten

Wij zijn in alle afspraken van provincie met Parkstad uitgegaan van een gelijke verdeling van financiële meevallers en tegenvallers. Uw stelling op dit punt is dan ook juist. Nochtans ligt het in ieder geval al in de bedoeling van ons College om voornoemde uitgangspunten formeel nogmaals te laten bevestigen in het kader van

de afspraken, die vermoedelijk eind dit jaar worden gemaakt naar aanleiding van de tracénota/MER Buitenring.

Wellicht vindt u in bovenstaande punten voldoende aanleiding om uw rapport op betreffende onderdelen aan te passen.

Gedeputeerde Staten van Limburg

6 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft met genoegen vastgesteld dat Gedeputeerde Staten de aanbevelingen van de rekenkamer overnemen:

- het expliciet van toepassing verklaren van de Procedureregeling Grote Projecten op toekomstige projecten en het alsnog implementeren en van toepassing verklaren van deze regeling in lopende projecten;
- het voortaan helder in voortgangsrapportages aangeven van hetgeen ten opzichte van eerder verstrekte informatie gewijzigd is en het aangeven van de consequenties daarvan;
- het informeren van Provinciale Staten over de (financiële) ontwikkeling van de Binnenring en met name het bieden van een overall inzicht in de mogelijke financiële risico's van dit project voor de provincie;
- een formele herbevestiging van het uitgangspunt van een gelijke verdeling van financiële meevallers en tegenvallers.

De rekenkamer gaat ervan uit dat deze toezeggingen aan Provinciale Staten voldoende handvatten bieden voor een scherpe invulling van haar kaderstellende en vooral controlerende rol.

Hoewel zij de aanbevelingen van de rekenkamer overnemen, zijn Gedeputeerde Staten wel van mening dat de conclusie van de rekenkamer, dat de informatievoorziening richting Provinciale Staten onvoldoende is en verbetering behoeft, op zijn minst genuanceerd dient te worden. Ook achten zij de opmerking van de rekenkamer dat niet alle (financiële) besluiten expliciet aan Provinciale Staten zijn voorgelegd, 'niet opportuun en ongenueanceerd'. Daarover merkt de rekenkamer het volgende op.

De kwalificatie 'niet-expliciete besluitvorming' heeft de rekenkamer ontleend aan een eerdere analyse van de provinciale organisatie zelf in antwoord op vragen van de Controlecommissie. Ook in de ambtelijke besprekingen die de rekenkamer over het concept rapport van bevindingen met vertegenwoordigers van de provinciale organisatie heeft gevoerd, werd deze kwalificatie steeds als een correcte weergave van de feiten beschouwd. Het bevreemdt de rekenkamer dan ook dat Gedeputeerde Staten hier in hun bestuurlijke reactie op terugkomen.

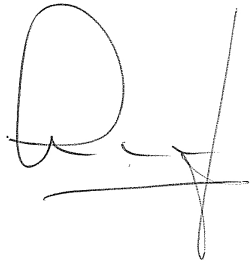
De rekenkamer voegt daar nog het volgende aan toe. Het vraagstuk van de besluitvorming dient beoordeeld te worden in het licht van de inlichtingenplicht van Gedeputeerde Staten jegens Provinciale Staten als bedoeld in artikel 167 Provinciewet⁵. Gelet op het financiële belang van het project lijdt het naar de

⁵ Artikel 167 Provinciewet, lid 4 : Gedeputeerde Staten geven Provinciale Staten vooraf inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in artikel 158, eerste lid, onder e, f en h, indien Provinciale Staten daarom verzoeken of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de provincie. In het laatste geval nemen Gedeputeerde Staten geen besluit dan nadat Provinciale Staten hun wensen en bedenkingen terzake ter kennis van Gedeputeerde Staten hebben kunnen brengen.

mening van de rekenkamer geen twijfel dat de bestuurlijke afspraken van december 2003 (mede) de status hebben van een privaatrechtelijke overeenkomst met ingrijpende gevolgen. De vervolgvraag is of, zoals Gedeputeerde Staten betogen, de motie van 26 mei 2003 beschouwd kan worden als een bevestiging van het feit dat Provinciale Staten vooraf in de gelegenheid zijn gesteld wensen en bedenkingen te uiten over het aangaan van de overeenkomst. Naar het oordeel van de rekenkamer is dat niet het geval en vormen het coalitieprogramma en de daarmee instemmende motie een onvoldoende duidelijke verwoording van de inhoud van de overeenkomst die GS ruim een half jaar daarvoor hadden gesloten.

Voor de goede orde, de rekenkamer betwist niet de rechtsgeldigheid van de overeenkomst met Parkstad Limburg, maar vindt dat Gedeputeerde Staten verdergaande stappen hadden moeten ondernemen door de overeenkomst en de consequenties daarvan vooraf en tijdig meer expliciet aan Provinciale Staten voor te leggen. De toezegging van Gedeputeerde Staten dat zij op dit punt de aanbevelingen overnemen, stemt de rekenkamer dan ook tot tevredenheid.

Vastgesteld door de Zuidelijke Rekenkamer op 28 november 2007.



drs. L. Markensteyn
voorzitter



drs. P.W.M. de Kroon
secretaris

Bijlage 1 Normenkader

1 Procesafspraken

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

2 Besluitvorming door PS

De rekenkamer onderscheidt bij de besluitvorming verschillende fasen. In elke fase nemen PS besluiten.

1 Initiatieffase

- besluit over nut, noodzaak en doelstellingen
- besluit over uitwerking alternatieven

2 Uitwerkingsfase

- besluit over keuze uitwerking alternatief
- besluit over uitvoering projectplan

3 Uitvoeringsfase

- besluit over wijziging
- besluit over vaststellen resultaat

GS en PS hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid bij de besluitvorming. GS brengen stukken in voor de vergaderingen van PS (en statencommissies) en doen een voorstel voor de wijze van behandeling. PS kunnen dit voorstel volgen, maar ook op eigen initiatief hiervan afwijken. Zij kunnen bijvoorbeeld toch een besluit nemen over een stuk ter kennisname, of een besluit aan een voorstel onthouden omdat zij de informatie ontoereikend vinden.

3 Informatievoorziening aan PS

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

Toelichting op de criteria:

Aanwezigheid:

De aanwezigheid van relevante informatie in de verschillende fasen van een project. Deze informatie moet ter beschikking zijn gesteld aan PS. Het gaat dan om informatie over:

Volgens afspraak besloten

- een probleemanalyse, de beoogde doelstellingen, een overzicht van alternatieven en de raakvlakken met en doorwerking op andere terreinen en projecten;
- Onderzochte alternatieven, plus- en minpunten per alternatief en de relevante onderzoeken.

Daarnaast dient PS in het bezit van het projectplan, met doelstellingen, richtlijnen, planning, kosten, wijze van organisatie en mogelijke risico's van het project. Verder hebben PS een voorstel van GS over de omgang met afwijkingen van het projectplan en een voorstel over de vorm, inhoud en frequentie van de voortgangsrapportages. Gedurende het project hebben PS inzicht in de ontwikkeling van kosten, planning en risico's.

Begrijpelijkheid:

Het doel van de informatie moet duidelijk zijn voor PS door middel van bijvoorbeeld een ontwerpbesluit, oplegnotitie of inleiding van GS. Verder is de structuur van de informatie overzichtelijk, zijn de begrippen duidelijk en worden waar nodig toegelicht en de informatie wordt bondig gepresenteerd.

Vergelijkbaarheid:

Dit is afhankelijk van de aard van de informatie. Bij de afweging tussen alternatieven moeten deze op dezelfde wijze worden gepresenteerd. Voortgangsrapportages hebben dezelfde structuur en bevatten dezelfde informatie, zodat ze in de tijd vergelijkbaar zijn. Verder maken deze rapportages inzichtelijk hoe de voortgang loopt in vergelijking met het projectplan.

Tijdigheid:

De informatie wordt ter beschikking gesteld aan PS op een moment dat PS deze kunnen gebruiken voor (bij-)sturing van de projecten.

Bijlage 2 Overzicht kwartaalrapportages

Kwartaalrapportages inzake Buitenring Parkstad Limburg ter kennisneming aan de statencommissie Verkeer, Water en Milieu: recapitulatie van financiële gegevens.

Kwartaal-rapportage	Verstuurd GS	Geagendeerd voor behandeling commissie VWM	Budget	Verplicht en besteed	Nog te besteden	
2007-1	10/04/2007	15/06/2007	V 13,00 I 124,00	V 1,70 I 0,00	V 11,30 I 124,00	Prijspeil 2004
2006-4	09/01/2007	16/02/2007	V 13,00 I 124,00	V 1,32 I 0,00	V 11,68 I 124,00	Prijspeil 2004
2006-3	26/09/2006	13/10/2006	V 13,00 I 124,00	V 1,06 I 0,00	V 11,94 I 124,00	Prijspeil 2004
2006-2	04/07/2006	01/09/2006	V 13,00 I 124,00	V 0,95 I 0,00	V 12,05 I 124,00	Prijspeil 2004
2006-1	04/04/2006	21/04/2006	V 13,00 I 124,00	V 1,15 I 0,00	V 11,85 I 124,00	Prijspeil 2004
2005-4	24/01/2006	17/03/2006	V 13,00 I 124,00	V 0,35 I 0,00	V 12,65 I 124,00	Prijspeil 2004
2005-3	04/10/2005	04/11/2005	V 13,00 I 124,00	V 0,35 I 0,00	V 12,65 I 124,00	Prijspeil 2004
2005-2	05/07/2005	02/09/2005	V 2,22 I 90,83	V 0,34 I 0,00	V 1,88 I 90,83	Prijspeil 2001
2005-1	05/04/2005	22/04/2005	V 2,22 I 90,83	V 0,28 I 0,00	V 1,94 I 90,83	Prijspeil 2001

V: voorbereidingskosten

I: investeringskosten

Bijlage 3 Procedureregeling Grote Projecten

1 Aanwijzingen voor de informatievoorziening in de fase van voorbereiding en besluitvorming

De informatievoorziening omvat in ieder geval:

- Een omschrijving van het probleem dat aan het projectvoorstel grondslag ligt, de doelstellingen van het project, de gekozen middelen om de doelstellingen te realiseren, de motivering ervoor, de uitgangspunten en vooronderstellingen voor realisatie, een tijdsplanning en eventuele raakpunten met andere activiteiten;
- Een concretisering van de doelstellingen van het project in meetbare ijkpunten, gerelateerd aan de situatie bij ongewijzigd beleid (0-meting); de doelstellingen moeten zo concreet geformuleerd worden dat effectmeting na realisering van het project mogelijk is;
- Een volledige financiële onderbouwing van het projectvoorstel, onderscheiden naar investerings/invoeringskosten en exploitatiekosten, inclusief een analyse van de daaraan verbonden risico's; een kosten-batenanalyse of een daarmee vergelijkbaar alternatief; een beschrijving van ijkpunten respectievelijk tussendoelen met behulp waarvan de voortgang van de realisatie gemeten kan worden;
- De wijze van financiering van de investerings/invoeringskosten en de budgettaire inpassing van deze financiering in de (meerjaren)begroting; de gevolgen van de uitvoering van het project voor de prioriteitstelling binnen de begroting en de flexibiliteit ervan; afspraken over compensatie van eventuele overschrijdingen;
- Een beschrijving van de bij de projectvoorbereiding onderzochte alternatieven inclusief financiële onderbouwing en risicoanalyses; de motivering waarom deze alternatieven zijn afgefallen;
- De adviezen van externe deskundigen over de onderscheiden aspecten van het voorstel;
- Een rapport van een openbaar accountantskantoor over in ieder geval:
 - a. De toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses;
 - b. Het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpassing;
 - c. De toereikendheid van de organisatie, die bij de voorbereiding functioneert of heeft gefunctioneerd;
 - d. De toereikendheid van de organisatie die voor de uitvoering ingericht is of zal worden.
- Voor zover relevant een procedure en tijdstip voor het nemen van de definitieve beslissing over de uitvoering (point of no return) van het project aan de hand van de meest recente gegevens; een procedure en tijdstip voor het verrichten van tussentijdse evaluatie(s) over de voortgang van het project.

2 Aanwijzingen voor de informatievoorziening in de fase van de projectuitvoering

Financiële informatie

- De voortgangsrapportages over de uitvoering van het project bieden in ieder geval informatie over de vergelijking van planning en realisatie, over de aangegane financiële verplichtingen en uitgaven in vergelijking tot de projectbegroting en de relevante risico's alsmede de afdekking daarvan; de besluitvormingsdocumenten vormen het ijkpunt voor de voortgangsrapportages. Indien sprake is van een verschil tussen het beschikbare budget en de actuele raming dient de omvang van dit verschil te worden weergegeven, alsmede een verklaring voor het verschil.
- Bij (dreigende) kostenoverschrijdingen moet een tussentijdse rapportage worden uitgebracht, met inbegrip van voorstellen voor vermindering dan wel beperking van overschrijdingen en de eventuele budgettaire inpassing ervan.
- Indien bij een groot project sprake is van aanbestedingen, dient in de voortgangsrapportages het saldo van de aanbestedingresultaten te worden vermeld. Indien in de projectbegroting een post 'onvoorzien' is opgenomen dient in de voortgangsrapportages te worden aangegeven in hoeverre die is benut.
- De financiële informatie in de voortgangsrapportages moet gerelateerd kunnen worden aan informatie in de departementale begrotingsstukken. De uitgaven voor een groot project worden op één afzonderlijk begrotingsartikel of operationele doelstelling geboekt.

Inhoudelijke informatie

In de voortgangsrapportages dient informatie te staan over vooraf met de Kamer afgesproken tussentijdse evaluaties van het project en eventuele daaruit voortvloeiende bijstellingen. Zoveel mogelijk, maar minimaal één maal per jaar wordt aangegeven in welke mate de gerealiseerde planning en prestaties hebben bijgedragen aan de oorspronkelijke doelstelling van het project.

Actualiteit en peildata

- De voortgangsrapportages verschijnen maximaal drie maanden na de peildatum van de rapportages. Bij betrokkenheid van derden is deze termijn maximaal 4 maanden.
- Voor de inhoudelijke en financiële informatie dient dezelfde peildatum te worden aangehouden. Bij een jaarlijkse frequentie van voortgangsrapportage dient de peildatum bij voorkeur 1 januari te zijn. Bij een hogere frequentie dient in ieder geval 1 januari als peildatum te worden gehanteerd.

Overige aanwijzingen

- Als bij de uitvoering van een groot project derden betrokken zijn, dient in de afspraken over de inhoud van de voortgangsrapportages helder te zijn omschreven wat de beleidsinhoudelijke verantwoordelijkheid van GS is en wat de verantwoordelijkheden van de genoemde derden zijn. Daarbij dient duidelijk

te zijn voor welke in de voortgangsrapportages op te nemen informatie GS afhankelijk zijn van die derden.

- Bij de voortgangsrapportages wordt periodiek (op basis van een nader te bepalen frequentie maar minimaal één maal per jaar) een rapport gevoegd met een oordeel over de kwaliteit en volledigheid van de informatie in de voortgangsrapportages en over de toereikendheid van de projectorganisatie (in het bijzonder m.b.t. de administratieve organisatie en de interne controle van het project). Dit rapport wordt opgesteld door de provinciale Unit Control of door een openbaar accountantskantoor. Dit rapport dient gelijktijdig met de voortgangsrapportage aan PS te worden gezonden, maar een afzonderlijk document te zijn.
- Afspraken moeten worden gemaakt over de duur van de groot projectstatus.

3 Aanwijzingen voor de eindevaluatie

Een eindevaluatie van een groot project omvat in ieder geval:

- 1 Informatie over de mate waarin de oorspronkelijke doelstelling van een project is verwezenlijkt;
- 2 Informatie over de activiteiten die daarvoor zijn verricht;
- 3 Informatie over de gerealiseerde kosten van het groot project;
- 4 Een vergelijking van de antwoorden op de eerste drie vragen met de oorspronkelijke projectplanning;
- 5 Een verklarende analyse van eventuele verschillen tussen de planning en de realisatie van het project.