

2012RGW50 bijlage

Auditrapport

Programma Nieuwe Hollandse Waterlinie

Provincie Utrecht 2011

Audit in kader van artikel 217a van de Provinciewet

Onderwerp	Toelichting		
<i>Betreft:</i>	Rapport Audit Programma Nieuwe Hollandse Waterlinie		
<i>Behandelend ambtenaar:</i>	S. van Aken, M. Regenboog		
<i>Opdrachtgevende gedeputeerde:</i>	Namens Gedeputeerde Staten, R. van Lunteren		
<i>Inhoudelijk verantwoordelijke gedeputeerde:</i>	M. Pennarts		
<i>Inhoudelijk verantwoordelijke directeur:</i>	R. Andringa		
<i>Verantwoordelijk ambtenaar:</i>	M. Dijkstra (concerncontroller)		
<i>Vastgesteld in GS:</i>		Registratienummer	80A68977
<i>Versie historie:</i>	Versie 0.9 10 april 2012		
<i>Kopie:</i>	H. Goedhart (algemeen directeur)		

Versiebeheer

Versie	Aanleiding van de aanpassing	Auteur
Versie 0.1	Eerste concept	Stephen van Aken, Michael Regenboog
Versie 0.2	Afstemming met concerncontroller (MD)	Stephen van Aken, Michael Regenboog
Versie 0.3	Afstemming met programmamanager NHW	Stephen van Aken, Michael Regenboog
Versie 0.4	Afstemming met directeur beleid Provincie Utrecht	Stephen van Aken, Michael Regenboog
Versie 0.5	Afstemming met externe kwaliteitsbewaker	Stephen van Aken, Michael Regenboog
Versie 0.6	Afstemming met gedeputeerde Pennarts	Michael Regenboog, Johan Luiks
Versie 0.7	Afstemming met gedeputeerde Van Lunteren	Michael Regenboog, Johan Luiks
Versie 0.8	Managementreactie	Erik van Tooren
Versie 0.9	Naar aanleiding van bespreking in Dir	Stephen van Aken

Inhoudsopgave

1	SAMENVATTING	4
1.1	INLEIDING.....	4
1.2	CONCLUSIES VAN DE AUDIT	4
1.3	AANBEVELINGEN.....	5
1.4	MANAGEMENTREACTIE	6
2	ONDERZOEKSOPZET	7
2.1	AANLEIDING	7
2.2	DOELSTELLING EN ONDERZOEKSVRAAG	7
2.3	OPZET EN WERKWIJZE.....	7
3	BEVINDINGEN, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	9
	BIJLAGE 1: LIJST VAN GEÏNTERVIEWDE PERSONEN	14
	BIJLAGE 2: LIJST VAN BEOORDEELDE DOCUMENTEN	14
	BIJLAGE 3: PROGRAMMA-ORGANISATIE NHW	15
	BIJLAGE 4: HET ONDERZOEKSMODEL	20

1 Samenvatting

1.1 Inleiding

Dit rapport is het resultaat van de audit naar het programma van de Nieuwe Hollandse Waterlinie. De doelstelling van het onderzoek is inzicht verwerven in de sturing en beheersing van het programma Nieuwe Hollandse Waterlinie (NHW) teneinde GS in staat te stellen de doelmatigheid en doeltreffendheid van het programma te verbeteren.

In de voorbereiding van dit onderzoek is gebruik gemaakt om de opdracht, de context, het onderzoeksmodel en de onderzoeksvraag te definiëren. Dit is gedaan in een dialoogsessie waarbij relevante actoren binnen en buiten de organisatie van de provincie Utrecht bij aanwezig waren. De dialoog is gevoerd aan de hand van het Samenwerkingskader van de provincie Utrecht (vastgesteld in GS december 2010) over verschillende besturingsstijlen als de samenwerkende en uitbestedende overheid en de Toolbox Externe Governance van het Ministerie van Financiën (2006) over het benodigd beheersinstrumentarium. De deelnemers konden dan zelf aangeven welke besturingsstijlen relevant zijn voor het programma NHW en welk beheersinstrumentarium hierbij past.

Deze dialoogsessie heeft geleid tot een gedeeld beeld¹ over besturingsstijlen en bijpassend instrumentarium en gaf bij tijdens de voorbereidingsfase al de eerste contouren bevindingen en scherpere inzichten over de organisatie en het beheer van het programma NHW. Dit heeft het draagvlak vergroot voor de conclusies en aanbevelingen voortkomend uit dit onderzoek.

De voorbereidingsfase heeft geleid tot de volgende onderzoeksvragen:

1. Is de wijze van sturing en beheersing binnen het geheel van actoren passend binnen de gekozen besturingsstijl?
 - a. Hebben de verschillende actoren een gelijke opvatting over de concrete invulling van sturing en beheersing in de betreffende besturingsstijl?
 - b. Geven ze een positief oordeel over deze invulling? Zijn ze tevreden?
2. Is de verdeling van taken, rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden voldoende scherp en inzichtelijk en is de programma-organisatie met deze verdeling in staat zicht te bieden en te reageren op veranderingen en nieuwe mogelijkheden met het programma?
3. Worden de risico's geanalyseerd en beheerst ten aanzien van de grondposities en het ontwikkelingsgericht werken?

1.2 Conclusies van de audit

Over het algemeen hebben de geïnterviewden gelijke opvattingen en zijn ze positief over de invulling van sturing en beheersing bij de gekozen besturingsstijl in de afgelopen periode.

Hierbij is geconstateerd dat de keuze van de besturingsstijl zoals de samenwerkende of uitbestedende overheid en het bijpassend beheersinstrumentarium meer im- dan expliciet wordt gemaakt. De taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en rollen zijn mede hierdoor veelal niet in detail uitgewerkt. Wie beslist en uiteindelijk de besluiten kan doorzetten is onduidelijk zodat het risico bestaat dat het programma ongewijzigd voortgaat en te weinig inspeelt op veranderingen. De geïnterviewden vinden deze uitwerking belangrijk zodat de organisatie wendbaarder wordt, juist in deze periode van bezuiniging en decentralisatie waar een snelle besluitvorming is vereist en duidelijke verhoudingen nodig zijn bij de uitbestede (en

¹ Betreft een gedeeld beeld van de relevante actoren binnen en buiten de provincie Utrecht

doorgeadresseerde) taken. Verder is met dit onderzoek geconstateerd dat de provincie geen grote grondposities in het NHW-programma heeft en dat van de complexe juridische situaties de risico's worden geanalyseerd en beheerst.

Het programma bevindt zich meer en meer in de beheer- en exploitatiefase waarbij duidelijke keuzes gemaakt worden in ambities en verdere ontwikkeling van de NHW. Er wordt bij de provincie nog niet op een structurele wijze nagedacht of bij deze ontwikkelingen een uitbestedende overheid meer past in combinatie met toezicht op de realisatie van de doelen en afspraken vanuit de provincie. Hierbij vervult de liniebrede structuur en het projectbureau misschien een minder prominente rol. Er zijn kanttekeningen te plaatsen bij de impliciete ontwikkeling naar een meer uitbestedende provincie waarbij minder partijen worden betrokken bij de besluitvormingsprocedures. Het is nog te vroeg om deze beweging in te zetten omdat nog wordt geïnvesteerd in de relatie met de toekomstige beheerders en exploitanten. Pas daarna kan de overheid van samenwerken naar meer uitbesteden.

1.3 Aanbevelingen

- Beschrijf en stel de rol van de provincie vast voor de uitvoering- en beheerfase van het programma (vooral voor de situatie vanaf 2014), de te hanteren bestuursstijl en in te zetten sturings- en beheersinstrumentarium.
- Denk hierbij ook na over het vormgeven van een toezichthoudende rol van de provincie op de realisatie van de doelstellingen en de ruimtelijke/maatschappelijke kwaliteit. Dit is ook een kwaliteitsborgende eis vanwege de nominatie van de NHW voor de Werelderfgoedlijst van UNESCO.
- Voor de NHW kan door de provincie ambtelijk en bestuurlijk zelf meer nagedacht en ter discussie gesteld worden over de toegevoegde waarde van een overkoepelende liniecommissie, het projectbureau en de structuur met de enveloppecommissies in de uitvoerende - en beheerfase.
- Neem ook de eigen provinciale structuur expliciet onder de loep door het programma meer op afstand te zetten van de bestuurder (alleen opdrachtgever) en de directie en onder te brengen in de lijn (uitvoering) als onderdeel van het integrale AVP programma. Hierdoor wordt de uitvoering van het programma en projecten minder complex en de financiële sturing slagvaardiger en wendbaarder maken.
- Start niet te vroeg met de beweging naar de bestuursstijl uitbestedende overheid. Deels zijn er nog ambities uit te voeren waarvoor het goed zou zijn de groslijst van het pact van Rijnauwen te herijken.
- Werk de ambtelijke mandaten en bevoegdheden en de procedures uit voor de besluitvormingsstructuur en relatie tussen NHW en AVP naast het bestuurlijk mandaat van de betrokken gedeputeerden, de enveloppen, commissies, gemeenten en stuurgroepen.
- Zorg er ook voor dat er duidelijke maatstaven voor het portfolio aan projecten (portfoliomanagement) komen, inclusief een procedure dat het bestuurlijk mandaat expliciet maakt, waardoor de (financiële) wendbaarheid van het programma vergroot wordt.
- Maak scenario's voor het toekomstig programma en maak afspraken over wie deze opstelt. Maak tevens keuze's voor het programma op basis van één van de scenario's.
- Pas het instrument 'programmamanagement' toe op het programma NHW dat binnen de provincie Utrecht is vastgesteld en waarbij ook beleidsmonitoring naar voren komt. Dit instrument versterkt ook het toezicht op en de verantwoording van het programma.

1.4 Managementreactie

De conclusies uit het rapport worden onderschreven.

Ten aanzien van de bevindingen over het maken van expliciete keuzes in het sturings- en beheersinstrumentarium kunnen wij aangeven dat de ontwikkelingen van bezuinigingen, decentralisatie, ondernemerschap en UNESCO-nominatie met zich meebrengen dat een nieuwe koersbepaling nodig is. Wij geven dat dit jaar vorm.

Ten aanzien van de bevindingen over de mandaten, bevoegdheden en financiële sturing vinden wij het voor een slagvaardige uitvoering van belang dat dit goed wordt uitgewerkt door de afdelingen Fysieke Leefomgeving, Uitvoering Fysieke Leefomgeving en Services (SEI).

2 Onderzoeksopzet

2.1 Aanleiding

Jaarlijks voeren Gedeputeerde Staten uit hoofde van de Provinciewet² onderzoek uit naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde bestuur. Gedeputeerde staten hebben gekozen om het programma Nieuwe Hollandse Waterlinie (NHW) te gaan onderzoeken zoals vastgelegd in hun onderzoeksplan 2011 naar doelmatigheid & doeltreffendheid van het gevoerde bestuur van de Provincie Utrecht en vastgesteld op 7 december 2010.

2.2 Doelstelling en onderzoeksvraag

Op basis van de analyse van de context is de doelstelling van het onderzoek inzicht te verwerven in de sturing en beheersing van het programma Nieuwe Hollandse Waterlinie teneinde GS in staat te stellen de doelmatigheid en doeltreffendheid van het programma te verbeteren. De onderzoeksvragen hiervoor zijn:

1. Is de wijze van sturing en beheersing binnen het geheel van actoren passend binnen de gekozen besturingsstijl?
 - a. Hebben de verschillende actoren een gelijke opvatting over de concrete invulling van sturing en beheersing in de betreffende besturingsstijl?
 - b. Geven ze een positief oordeel over deze invulling? Zijn ze tevreden?
2. Is de verdeling van taken, rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden voldoende scherp en inzichtelijk en is de programma-organisatie met deze verdeling in staat zicht te bieden en te reageren op veranderingen en nieuwe mogelijkheden met het programma?
3. Worden de risico's geanalyseerd en beheerst ten aanzien van de grondposities en het ontwikkelingsgericht werken?

2.3 Opzet en werkwijze

De audit bestaat formeel uit een viertal stappen: voorbereiding, uitvoering, analyse en rapportage.

In de voorbereiding van dit onderzoek is gebruik gemaakt om de opdracht, de context, het onderzoeksmodel en de onderzoeksvraag te definiëren. Dit is gedaan in een dialoogsessie waarbij relevante actoren binnen en buiten de organisatie van de provincie Utrecht bij aanwezig waren. De dialoog is gevoerd aan de hand van het Samenwerkingskader van de provincie Utrecht (vastgesteld in GS december 2010) over verschillende besturingsstijlen als de samenwerkende en uitbestedende overheid en de Toolbox Externe Governance van het Ministerie van Financiën (2006) over het benodigd beheersinstrumentarium. De deelnemers konden dan zelf aangeven welke besturingsstijlen relevant zijn voor het programma NHW en welk beheersinstrumentarium hierbij past.

Deze dialoogsessie heeft geleid tot een gedeeld beeld³ over besturingsstijlen en bijpassend instrumentarium en gaf bij tijdens de voorbereidingsfase al de eerste contouren bevindingen en

² Provinciewet Artikel 217a en artikel 4:16 ex Verordening interne zaken.

³ Betreft een gedeeld beeld van de relevante actoren binnen en buiten de provincie Utrecht

scherpere inzichten over de organisatie en het beheer van het programma NHW. Dit heeft het draagvlak vergroot voor de conclusies en aanbevelingen voortkomend uit dit onderzoek.

Daarna is de context geanalyseerd aan de hand van project- en programmadocumentatie en enkele interviews met betrokkenen binnen de provincie Utrecht. Hiermee hebben we inzicht⁴ in de problematiek en risico's van dit programma gekregen. De voorbereiding heeft een belangrijk deel van het auditproces beslagen. Het product van de voorbereidingsfase was het plan van aanpak dat op 20 december 2011 door GS vastgesteld is.

Op basis van het plan van aanpak is het onderzoek uitgevoerd. De uitvoering bestond uit het verzamelen van feitenmateriaal. Hiervoor is bestaande programma- en projectdocumentatie beoordeeld en zijn enkele interviews gehouden met programmamanagers en projectleiders van de provincie Utrecht. Ook zijn de resultaten gebruikt uit de dialoogsessie in de voorbereidingsfase voor de beantwoording van vraag 1. Uit oogpunt van doelmatigheid van het onderzoek zijn geen interviewverslagen gemaakt en zijn alleen intern betrokkenen geïnterviewd. .

In de analysefase is het verzamelde feitenmateriaal gebruikt om de drie onderzoeksvragen te beantwoorden langs de lijn van het onderzoeksmodel. Aan de hand hiervan zijn de conclusies opgesteld.

Met het opstellen van de rapportage is alle informatie geordend en de relevante zaken in het rapport beschreven. In het rapport zijn conclusies verbonden aan de bevindingen en zijn aan de hand hiervan aanbevelingen gedaan. De concept versie van het rapport is teruggelegd bij de geïnterviewden voor het verspreiden van de resultaten en het creëren van draagvlak daarvoor.

De definitieve versie van het rapport is afgestemd met de concerncontroller, de inhoudelijk directeur, de inhoudelijk verantwoordelijke gedeputeerde en de programmamanager Nieuwe Hollandse Waterlinie en met de namens GS opdrachtgevende gedeputeerde Van Lunteren.

Zodra GS de rapportage hebben vastgesteld krijgen alle betrokkenen een exemplaar van het auditrapport en wordt het eindrapport ter inzage gelegd bij de statengriffie. Het eindrapport blijft eigendom van GS. Een samenvatting van de resultaten van de audit wordt opgenomen in de jaarrekening 2011.

⁴ Inzicht op basis van enkele betrokkenen bij de Nieuwe Hollandse Waterlinie binnen de provincie Utrecht

3 Bevindingen, conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de bevindingen en de conclusies van het onderzoek beschreven per onderzoeksvraag en impliciet hebben we gebruik gemaakt van :

- de vastgestelde programma-organisatie van de NHW (bijlage 3);
- het vastgesteld onderzoeksmodel over besturingsstijlen, de samenwerkende, uitbestedende, netwerk en Hiërarchische overheid en bijbehorende toolbox voor sturing en beheersing (bijlage 4) zoals procedures, toezicht en monitoring.

Onderzoeksvraag 1

Is de wijze van sturing en beheersing binnen het geheel van actoren passend binnen de gekozen besturingsstijl?

- a. hebben verschillende actoren een gelijke opvatting over de concrete invulling van sturing en beheersing in de betreffende besturingsstijl?

Bevindingen:

Op hoofdlijnen hebben de deelnemers uit de dialoog-/co-creatie-sessie (relevante actoren binnen en buiten de provincie Utrecht) een zelfde beeld over de toegepaste besturingsstijlen en de wijze van besturen en beheersen. Voordat het programma was opgestart lag het initiatief om onderdelen van de Nieuwe Hollandse Waterlinie te verbeteren en zichtbaar te maken vooral bij partijen uit het veld. De provincie als overheid was hier nog weinig bij betrokken. Er was sprake van een netwerkoverheid. Daarna heeft de rijksoverheid in samenwerking met andere overheden het initiatief genomen om te komen tot een visie over de NHW (Panorama Krayenhoff). In dit geval was er sprake van een samenwerkende overheid. Tijdens de uitvoering bleef de besturingsstijl op programmaniveau een samenwerkende overheid maar voor de verschillende projecten werd het beleid interactief ontwikkeld met private partijen waarbij gezocht werd naar consensus of overeenkomsten. De uitvoering wordt hiermee meer uitbesteed. Tijdens beheer en exploitatie, de fase waarin het programma en projecten nu steeds meer in terecht komen, is het de bedoeling dat de overheid (en daarmee de provincie) meer terugtreedt en veel ruimte laat voor privaat initiatief. Er is dan weer meer sprake van een uitbestedende en netwerkoverheid.

De geïnterviewden zijn eensluidend wat in de verschillende besturingsstijlen aan beheersing moet worden gedaan. Naarmate de overheid de sturing meer naar zich toetrekt is het duidelijk hebben van regels, afspraken, doelen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en een goede administratie meer van belang. In een periode waarbij de overheid terugtreedt en het werk meer in samenwerking wordt gedaan of wordt uitbesteed gaat het meer om randvoorwaarden, resultaatgerichtheid, tempo, budgetten, het proces en het inzichtelijk maken van risico's. Met een grotere rol van ondernemers in de toekomst heeft de overheid volgens de geïnterviewden alleen nog een faciliterende rol. Of en hoe de overheid dan nog een licht sturende of toezichthoudende rol op de doelen en de maatschappelijke kwaliteit moeten blijven houden is nog niet over gesproken.

- b. Geven ze een positief oordeel over deze invulling? Zijn ze tevreden?

Bevindingen:

Uit de verschillende gesprekken binnen de provincie Utrecht kwam naar voren dat niet expliciet door de provincie is gestuurd op het inzetten van een bepaalde besturingsstijl. Wijziging van de besturingsstijl ontstaat veelal vanuit de context, bijvoorbeeld bezuinigingen. Ook de afstemming van de sturing en beheersing op de besturingsstijl vindt dan impliciet plaats of wordt gedreven enkel vanuit een bezuinigingsdoelstelling. Zo wordt als gevolg van

de bezuiniging en herijking van het AVP programma, waar het programma NHW onderdeel van uit maakt, de gebiedscommissies minder betrokken bij het NHW programma.. De sturings- en beheersingsmiddelen die passend zijn voor de betreffende besturingsstijl worden enkel op hoofdlijnen uitgewerkt (denk aan organisatorische verhouding AVP-NHW). Bijvoorbeeld de financiële overzichten (vanuit het AVP-programma) zijn veelal op hoofdlijnen en worden door verschillende partijen ingevoerd wat de betrouwbaarheid niet ten goede komt. De financieringsstroom en de bestedingen zijn complex en moeilijk toe te rekenen naar NHW onderdelen. Dit wordt pragmatisch opgelost door op projectniveau een eigen administratie te voeren en overzichten te maken. Overigens wordt door de Provincie Utrecht op dit moment de financiële administratie verbeterd door het NHW programma apart zichtbaar te maken ten opzichte van de andere AVP doelen. Bovendien is er naar aanleiding van de decentralisatie bij de rijksoverheid (nieuwe besturingsstijl) nu ruimte om expliciet af te wegen welke nieuwe sturingsmaatregelen noodzakelijk zijn. Denk bijvoorbeeld aan de rol en de financiering van het landelijk projectbureau van de NHW. Het projectbureau (ongeveer 10 fte) wordt steeds meer door de provincie betaald in plaats van het rijk maar er is nog niet expliciet nagedacht over de rol en projectstructuur na 2014.

Na de gezamenlijke beleidsontwikkeling en de opbouwfase komen delen van het programma nu in de beheer en exploitatiefase terecht en mede door een proces van bezuinigingen en decentralisatie komt de uitbesteding naar commerciële exploitatie meer naar voren. De provincie trekt zich uiteindelijk terug waardoor de uitbestedende overheid als besturingsstijl meer in zicht komt. Draagvlak en betrokkenheid zijn daarmee nog meer van belang en ondernemers en sponsors krijgen een grotere rol via onder andere de stichting Liniebreed ondernemen en de stuurgroep van het project Fort Vechten. De geïnterviewden vinden dat daarmee een sturings- en beheersinstrumentarium nodig is dat meer gericht is op relaties dan op activiteiten. Maar verschillende geïnterviewden geven aan dat er door de herijking AVP, de herstructurering NHW en het terugbrengen van gebiedscommissies een beweging op gang komt dat juist meer afstand neemt van een aantal actoren in het gebied. Volgens hen worden de benodigde zwaartepunten in de sturing en beheersing uit de ontwikkel- en realisatie fase (meer beheersing, efficiëntie en tempo door het proces te laten lopen over minder schijven en een duidelijke procesverantwoordelijke te benoemen) nu in de beheer- en exploitatiefase doorgevoerd, terwijl in deze fase vooral het beschrijven en kiezen van scenario's over de toekomst van het programma en het beheren van relaties in het gebied van belang zijn. Deze beweging is vooral in gang gezet omdat veel partijen aan tafel het proces vertragen. Mogelijke deelname van marktpartijen als sponsor of de exploitant kan hierdoor in het geding komen volgens verschillende geïnterviewden.

Conclusie

Over het algemeen hebben de geïnterviewden gelijke opvattingen en zijn ze positief over de invulling van sturing en beheersing bij de gekozen besturingsstijl in de afgelopen periode. Hierbij is geconstateerd dat de keuze van de besturingsstijl zoals de samenwerkende of uitbestedende overheid en het bijpassend beheersinstrumentarium meer im- dan expliciet wordt gemaakt.

Het programma bevindt zich meer en meer in de beheer- en exploitatiefase en er moeten duidelijke keuzes gemaakt worden in ambities en verdere ontwikkeling van de NHW. Er wordt bij de provincie nog niet op een structurele wijze nagedacht of bij deze ontwikkelingen meer een uitbestedende overheid past in combinatie met toezicht op de realisatie van de doelen en afspraken vanuit de provincie. Hierbij vervuld de liniebrede structuur en het projectbureau misschien een minder prominente rol. Er zijn kanttekeningen te plaatsen bij de impliciete ontwikkeling naar een meer uitbestedende provincie waarbij minder partijen worden betrokken bij de besluitvormingsprocedures. Het is misschien nog te vroeg om deze beweging in te zetten en er moet nog worden geïnvesteerd in de relatie met de toekomstige beheerders en exploitanten. Pas daarna kan de overheid van samenwerken naar meer uitbesteden.

Aanbeveling

- Beschrijf en stel vast voor de uitvoering- en beheerfase van het programma de rol van de provincie (vooral voor de situatie vanaf 2014), de te hanteren besturingsstijl en in te zetten sturings- en beheersinstrumentarium.
- Denk hierbij ook na over het vormgeven van een toezichthoudende rol van de provincie op de realisatie van de doelstellingen en de ruimtelijke/maatschappelijke kwaliteit. Dit is ook een kwaliteitsborgende eis vanwege de nominatie van de NHW voor de Werelderfgoedlijst van UNESCO.
- Voor de NHW kan door de provincie ambtelijk en bestuurlijk zelf meer nagedacht en ter discussie gesteld worden over de toegevoegde waarde van een overkoepelende liniecommissie, het projectbureau en de structuur met de enveloppecommissies in de uitvoerende - en beheerfase.
- Maar ook de eigen provinciale structuur kan expliciet onder de loep genomen worden door het programma meer op afstand te zetten van de bestuurder (alleen opdrachtgever) en de directie en onder te brengen in de lijn (uitvoering) wel of niet als onderdeel van het integrale AVP programma. Dit kan de uitvoering van het programma en projecten minder complex maken en de financiële sturing slagvaardiger en wendbaarder maken.
- Start niet te vroeg met de beweging naar de besturingsstijl uitbestedende overheid. . Deels zijn er nog ambities uit te voeren waarvoor het goed zou zijn de groslijst van het pact van Rijnauwen te herijken.

Onderzoeksvraag 2

Is de verdeling van taken, rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden voldoende scherp en inzichtelijk en is de programma-organisatie met deze verdeling in staat zicht te bieden en te reageren op veranderingen en nieuwe mogelijkheden met het programma?

Bevindingen:

De taken, rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de actoren in het NHW programma zijn niet helder en in detail op papier vastgelegd. Zo is een aantal taken 'doorgeadresseerd' van de provincie naar de gemeenten Houten en Utrecht maar is niet in detail duidelijk wat dit precies betekent en welke mandaten hierbij horen. Het lijkt er op dat dit betekent dat de gemeente in dit geval alleen het initiatief hoeft te nemen in de enveloppe, maar verdere afspraken zijn niet gemaakt. Ook intern tussen programmamanagers en projectleiders zijn volgens de geïnterviewden verschillen in hun mandaten en bevoegdheden. Verder zijn de procedures tussen enveloppen- en gebiedscommissies en stuurgroepen niet helder en is het programma NHW 'ondergebracht in' de AVP. Ook hier zijn geen duidelijke afspraken en overzicht. In de interviews kan men wel veelal het eigen mandaat goed uitleggen. De bestuurs-, ontwikkelings- en erfpachtovereenkomsten zoals van het project Fort Vechten geven nog wel duidelijkheid over verhoudingen tussen de partijen in de gebieds- en enveloppecommissies en stuurgroepen.

Deze onduidelijkheid heeft zijn weerslag op de wendbaarheid van het NHW programma. De geïnterviewden zijn van mening dat bijvoorbeeld gezien de decentralisatie en het krappere budget het goed is om scenario's te ontwikkelen voor de mogelijke gevolgen en de toekomst van het programma. In de gesprekken is aangegeven dat niet helemaal duidelijk is wie hiertoe het initiatief moet nemen en waar de verantwoordelijkheid hiervoor ligt (ambtelijke provinciale organisatie, provinciaal programma NHW, Liniecommissie NHW, ...). Gevolg

kan zijn dat er wel lokale initiatieven zijn maar dat dit (nog) niet programmabreed wordt opgepakt en dat er geen programmabrede strategie is die kan worden geïmplementeerd.

Door deze onduidelijkheid over wie beslist en uiteindelijk de besluiten kan doorzetten, bestaat het risico dat het programma ongewijzigd voort gaat en te weinig inspeelt op de veranderingen. Juist in een veranderlijke omgeving, zoals bij het huidige proces van bezuinigingen en decentralisatie, wordt het van belang gevonden om objectieve procedures en maatstaven te hebben die duidelijkheid geven over de risico's en het wel of niet schrappen van activiteiten en projecten. Belangrijk is dat er wijzigingen worden doorgevoerd die goed zijn onderbouwd.

Daarentegen is opgevallen dat de meeste projecten van de provincie Utrecht voor de NHW op basis van een subsidieregeling worden gefinancierd. De budgetten zijn niet verplicht door opdrachten en veel projecten zijn al afgerond. De financiering is daarmee niet in 'beton' gegoten waardoor nog wel enige flexibiliteit in het programma is gewaarborgd.

Conclusie

De taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en rollen zijn veelal niet in detail uitgewerkt. Wie beslist en uiteindelijk de besluiten kan doorzetten is onduidelijk zodat het risico bestaat dat het programma ongewijzigd voortgaat en te weinig inspeelt op veranderingen. De geïnterviewden vinden deze uitwerking belangrijk zodat de organisatie wendbaarder wordt, juist in deze periode van bezuiniging en decentralisatie waar een snelle besluitvorming is vereist en duidelijke verhoudingen nodig zijn bij de uitbestede (en doorgeadresseerde) taken.

Aanbevelingen

- Werk vooral de ambtelijke mandaten en bevoegdheden en de procedures uit voor de besluitvormingsstructuur en relatie tussen NHW en AVP naast het bestuurlijk mandaat van de betrokken gedeputeerden, de enveloppen, commissies, gemeenten en stuurgroepen.
- Zorg er ook voor dat er duidelijke maatstaven voor het portfolio aan projecten (portfoliomanagement) komen, inclusief een procedure dat het bestuurlijk mandaat expliciet maakt, waardoor de (financiële) wendbaarheid van het programma vergroot wordt.
- Maak scenario's voor het toekomstig programma en maak afspraken over wie deze opstelt. Maak tevens keuze's voor het programma op basis van één van de scenario's.
- Pas het instrument 'programmamanagement' toe op het programma NHW dat binnen de provincie Utrecht is vastgesteld en waarbij ook beleidsmonitoring naar voren komt. Dit instrument versterkt ook het toezicht op en de verantwoording van het programma.

Onderzoeksvraag 3.

Worden de risico's geanalyseerd en beheerst ten aanzien van de grondposities en het ontwikkelingsgericht werken?

Bevindingen

Voor de NHW heeft de provincie niet specifiek geanticipeerd op grote grond- of andere middelenposities ingenomen en draagt het geen grote risico's bij participatie in projecten waarbij de kosten voor de baten uitgaan. . In juridisch complexe situaties zoals bij de ontwikkelings- en erfpachtovereenkomst van Fort bij Vechten heeft afdeling BJZ geadviseerd over de risico's.

Conclusie

De provincie heeft geen grote grondposities in het NHW-programma en in complexe juridische situaties worden de risico's geanalyseerd en beheerst.

Bijlage 1: Lijst van geïnterviewde personen

<i>Co-creatie</i>		
Naam		Functie
Richard Andringa	Provincie Utrecht	Directeur Provincie Utrecht
Arnold van Vuuren	Projectbureau NHW	Landelijk Projectdirecteur NHW
Erik van Tooren	Provincie Utrecht	Programmamanager NHW
Peter Kuypers	Provincie Utrecht	Projectleider Fort Vechten en programmamanager ENV Rijnauwen-Vechten
Judith Nijland	Provincie Utrecht	Communicatiemedewerker
Caroline Bugter	Provincie Utrecht	Omgevingsmanager (vorig: programmamanager ENV Rijnauwen-Vechten)
Gijs van der Zwaan	Gemeente Houten	Programmamanager ENV Linieland

<i>Geïnterviewde personen</i>		
Naam	Afdeling	Functie
Erik van Tooren	Provincie Utrecht	Programmamanager NHW
Peter Kuypers	Provincie Utrecht	Projectleider Fort Vechten en programmamanager ENV Rijnauwen-Vechten
Maaïke de Wit	Provincie Utrecht	Projectleider Herijking AVP (vorig: Gebiedsmanager AVP voor Midden Kromme Rijn)
Herman Ruiten	Provincie Utrecht	Programmamanager Vechtstreek Zuid
Caroline Bugter	Provincie Utrecht	Omgevingsmanager (vorig: programmamanager ENV Rijnauwen-Vechten)
Paul Potman	Provincie Utrecht	Financieel beleidsmedewerker

Bijlage 2: Lijst van beoordeelde documenten

- Overkoepelend Uitvoeringsprogramma Nationaal Landschap Nieuwe Hollandse Waterlinie ‘Één linie, samen ster in de uitvoering’ (ministerie van LNV, Utrecht december 2006)
- Pact van Rijnauwen, 11 februari 2008
- Programmaplan NHW, 29 januari 2010
- Plannen van aanpak Nota Ruimte per enveloppes Linieland en Rijnauwen-Vechten, provincie Utrecht 2010
- Informerende notitie aan gedeputeerde Pennarts, 19 mei 2011
- Overzicht beschikbare middelen NHW per enveloppe
- Bestuursvereenkomst NHW, april 2005
- Bestuursvereenkomst Linieland Fort bij Vechten, juni 2009
- Meerjarenprogramma Landelijk gebied, Kaderdocument AVP Provincie Utrecht 2007-2013
- Kaderdocument AVP 2012-2015, concept oktober 2011
- Ontwikkelingsovereenkomst Fort bij Vechten, 8 november 2010
- Erfpachtvereenkomst Fort bij Vechten, december 2011
- Gebiedsontwikkeling Provincie Utrecht

Bijlage 3: Programma-organisatie NHW

Het programma

De grondslag voor het project ligt in het Linieperspectief 'Panorama Krayenhoff' Panorama Krayenhoff (het Linieperspectief uit 2003) zet de beleidslijnen uit voor een gemeenschappelijke koers, die de Waterlinie integraal en als ruimtelijke en cultuurhistorische eenheid benadert. De bestuursovereenkomst uit 2005 bezegelde de samenwerking. Het uitvoeringsprogramma voor het nationaal landschap Nieuwe Hollandse Waterlinie bestaat uit tien, onderling samenhangende delen:

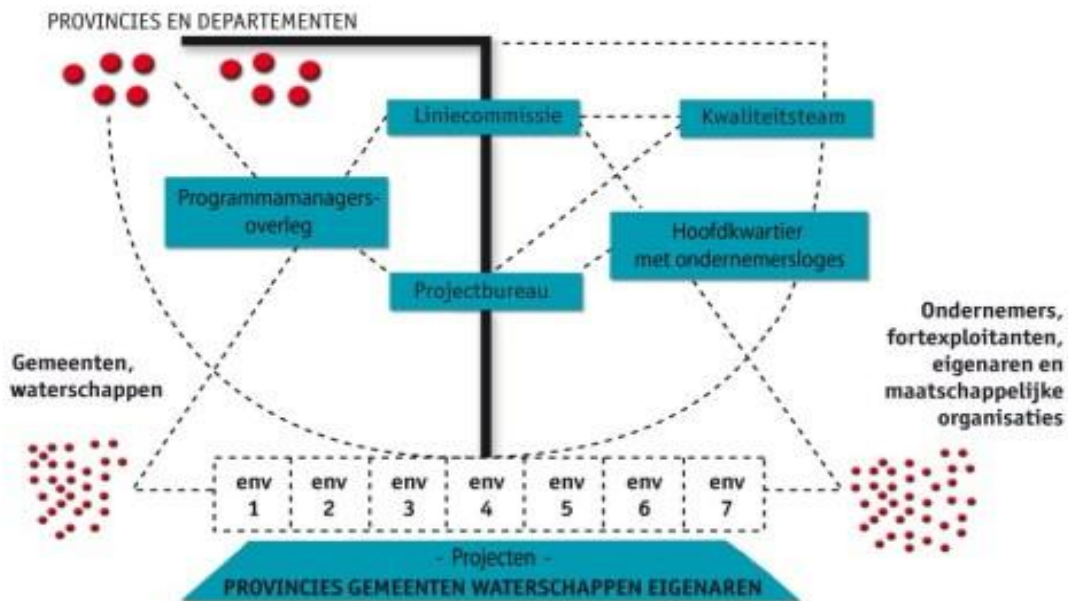
- een overkoepelend uitvoeringsprogramma,
- zeven gebiedsgerichte uitvoeringsprogramma's (enveloppe),
- een activiteitenprogramma van de Liniecommissie,
- een rijksprogramma (rijksenveloppe).

Daarnaast is de Nieuwe Hollandse Waterlinie verankerd in rijksbeleid als de Nota Ruimte, Rijksprogramma Groene Hart, de Agenda Vitaal Platteland, Actieprogramma Ruimte en Cultuur en de Nota Mobiliteit.

Partijen

Het Nationaal Project Nieuwe Hollandse Waterlinie is het grootste Nationale Voorbeeldproject uit de [Nota Belvedere](#). Het gaat om een interdepartementaal project waarbij vier ministeries samenwerken met provincies, gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties, eigenaren, private partijen en burgers. Al deze partijen werken vanuit de eigen doelstellingen en ambities mee. Via samenwerking op verschillende niveaus wordt getracht om iedere betrokkene een geëigende inbreng te garanderen en een evenwichtige positie in het ontwikkelingsproces te bieden.

Figuur: Organogram Nationaal project NHW



Liniebrede besturing

Liniebrede bestuurscommissie (liniecommissie)

De Nieuwe Hollandse Waterlinie wordt bestuurd door de Liniecommissie, waarin de vier departementen OCW, ELI, I&M en Defensie zitting hebben en bestuursleden van de vijf provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht, Gelderland en Noord-Brabant. Voorzitter is E.M. d'Hondt en secretaris A. van Vuuren is de projectdirecteur Nieuwe Hollandse Waterlinie. In de liniecommissie is namens de provincie Utrecht mevrouw Pennarts de bestuurlijke opdrachtgever van het programma NHW op Utrechts grondgebied. De minister van EL&I is verantwoordelijk voor de regie en coördinatie van het totale werk aan de Linie. Naast de Liniecommissie is er het Dagelijks Bestuur met een kleine afvaardiging van de Liniecommissie. Het Dagelijks Bestuur komt elke 2 maanden bij elkaar.

Liniebrede uitvoering (projectbureau)

Voor de activiteiten die de liniecommissie ontplooit (nationaal uitvoeringsprogramma) is er een nationaal projectbureau ingesteld. Het Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie valt organisatorisch onder Dienst Landelijk Gebied, Regio West, van het Ministerie van EL&I. Projectdirecteur is Arnold van Vuuren. De hoofdtaken van het Projectbureau zijn:

- Het secretariaat voeren van de Liniecommissie, Dagelijks Bestuur, Programmamanageroverleg en Kwaliteitsteam.
- Contact houden met de (deel)projecten, bewaken van de planning en fasering.
- Functioneren als het publicitaire centrum van het project.
- Schakel zijn tussen de bij de uitvoering betrokken Publieke Partijen en de Liniecommissie (accountmanagement).
- Het in opdracht van de Liniecommissie beheren van de centrale middelen.
- Regie voeren over concrete activiteiten, die van belang zijn voor de Linie als geheel (voorbeelden: Ontwerpgrammatica, Lange Afstands Wandelpad, Marketingstrategie e.d.).

Kwaliteit (kwaliteitsteam)

De Liniecommissie heeft een Kwaliteitsteam ingesteld. Dit team bestaat uit onafhankelijke deskundigen uit verschillende vakinhoudelijke disciplines, onder leiding van Yttje Feddes. Het Kwaliteitsteam adviseert de Liniecommissie en de overige belanghebbende overheden over de uitvoeringsplannen van het Linieperspectief. Zij geeft haar advies vroegtijdig in het planproces, uitgaande van de samenhang van de gehele Linie. De adviezen van het Kwaliteitsteam zijn niet bindend, maar wel zwaarwegend bij besluitvorming over de uitvoering.

Coördinatie deelgebieden

Daarnaast is er een programmamanageroverleg. In dit overleg komen de provinciale programmamanagers en het Projectbureau NHW regelmatig bijeen om liniebrede en provinciale uitvoeringszaken te bespreken. Tevens bereidt deze groep de Liniecommissievergaderingen voor en zorgt zij voor effectuering van de besluiten. De samenstelling is een ambtelijke afspiegeling van de Liniecommissie met een vertegenwoordiging van rijk, provincies en het Projectbureau.

Deelgebieden

Om de uitvoering van een dergelijk groot gebied te organiseren en te realiseren, is de Nieuwe Hollandse Waterlinie opgedeeld in zeven gebiedsgerichte uitvoeringsprogramma's, een uitwerking van het overkoepelend uitvoeringsprogramma. Deze gebieden heten *projectenveloppen*, omdat een

envelop altijd een geadresseerde heeft (de provincies) en een inhoud bevat (het uitvoeringsprogramma). De zeven enveloppen zijn: Vechtstreek-Noord, Vechtstreek-Zuid, Kraag van Utrecht, Rijnauwen-Vechten, Linieland, Diefdijk en Loevestein.

Bestuurscommissie per deelgebied

De 'Enveloppecommissies' met bestuurlijke vertegenwoordigers van provincies, gemeenten, waterschappen en eigenaren, vallen onder de verantwoordelijkheid van de provincies. De enveloppen hebben geen juridische entiteit. De provincie heeft per envelop een programmamanager aangesteld. Deze zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het Linieperspectief Panorama Krayenhoff in de zeven enveloppen. Om afstemming en samenhang mogelijk te maken, komen de programmamanagers op regelmatige basis bijeen in het projectleidersoverleg. Per enveloppe is door de enveloppecommissie een projectenatlas opgesteld.

De programmering van de uitvoering van projecten is overgedragen aan de enveloppecommissies. De enveloppe heeft de volgende taken en rollen:

- Het sturen op de doelen op enveloppeniveau (programmeren)
- Het bewaken van de voortgang van het programma op enveloppeniveau (tijd, geld en kwaliteit)
- Het uitwerken van de voor de enveloppen gedefinieerde doelen
- Het richting uitvoering brengen van projecten en het vaststellen als uitvoeringsgereed

De deelgebieden in de Provincie Utrecht (februari 2012)

Bestuurlijk

Van de zeven enveloppen liggen er vier in de provincie Utrecht: Vechtstreek-zuid, Kraag van Utrecht, Rijnauwen-Vechten en Linieland. In het coalitieakkoord is cultuurhistorie geduid als één van de kerntaken. Het militaire erfgoed maakt daar deel van uit. Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht zijn opdrachtgever van de vier enveloppen in de provincie. GS zijn verantwoordelijk voor de uitvoering en zorgen voor de doorwerking van het lineiperspectief in de integrale structuurvisie en hun overig planologisch beleid en handelen.

Uitvoering (ambtelijk)

De NHW is benoemd als concernprogramma. De ambtelijk opdrachtgever is de directie van de Provincie (Richard Andringa). Gedelegeerd opdrachtgever voor de vier enveloppen is de programmamanager (Erik van Tooren), gepositioneerd bij het PMB en zorgt voor de afstemming en verantwoording naar de directeur en de gedeputeerde. Daarnaast zorgt hij voor de afstemming naar de enveloppecommissie. Ook elke enveloppe heeft een programmamanager. Deze is verantwoordelijk voor de uitvoering van de plannen in de enveloppen en zorgt voor de afstemming naar de enveloppecommissie en onderhoud nauwe contacten met de betreffende gebiedscommissie. Daarnaast is hij verantwoordelijk voor de benodigde bemensing en de aansturing ervan. De enveloppeprogrammamanager heeft geen mandaat als het gaat om uitgave van financiële middelen. Geplande uitgaven worden voorgelegd aan de gedelegeerd opdrachtgever. De enveloppeprogrammamanager stuurt t meerdere projectleiders aan. Deze projectleiders zijn elk verantwoordelijk voor de realisatie van de concrete maatregelen. De capaciteit voor het programmamanagement en de projectleiding komt vanuit de staande provinciale organisatie (Projectmanagementbureau, ILG, communicatie).

De provincie Utrecht is trekker voor de enveloppen Rijnauwen-Vechten . De overige enveloppen worden op verzoek van de provincie Utrecht getrokken door de gemeente Utrecht en Houten en een derde nog nader te vast te stellen gemeente, maar de provincie blijft hiervoor verantwoordelijk en stelt voor de uitvoeringsorganisatie kaders waarbinnen de deelprojecten kunnen worden gerealiseerd.

Uitvoering gebiedsbureau's

Zoals eerder gezegd is het programma verankerd in verschillend rijksbeleid. De doelen van het programma en de daaraan gekoppelde financiën voor het provincie Utrecht –deel zijn ondergebracht onder het AVP-programma. Hiervoor is de gedeputeerde Landelijk Gebied (Bart Krol) verantwoordelijk. In de voorafgaande periode is dit geld daarom vastgelegd aan de doelen in de uitvoeringsprogramma's van de gebiedsbureau's Kromme Rijn en Utrechtse Vecht en Weiden. Deze gebiedsbureau's hebben daarmee een beschikkende en adviserende rol naar het programma van de NHW. Voor 2012 wordt deze situatie aangepast.

Financiering

De financiën die ondergebracht zijn in het AVP moeten worden verantwoord aan het rijk via de bestuursovereenkomst ILG en bedraagt circa € 35 miljoen uit het nota-ruimte budget van het rijk. Voor de vier Utrechtse enveloppen betreft het een bedrag van € 23,4 miljoen.

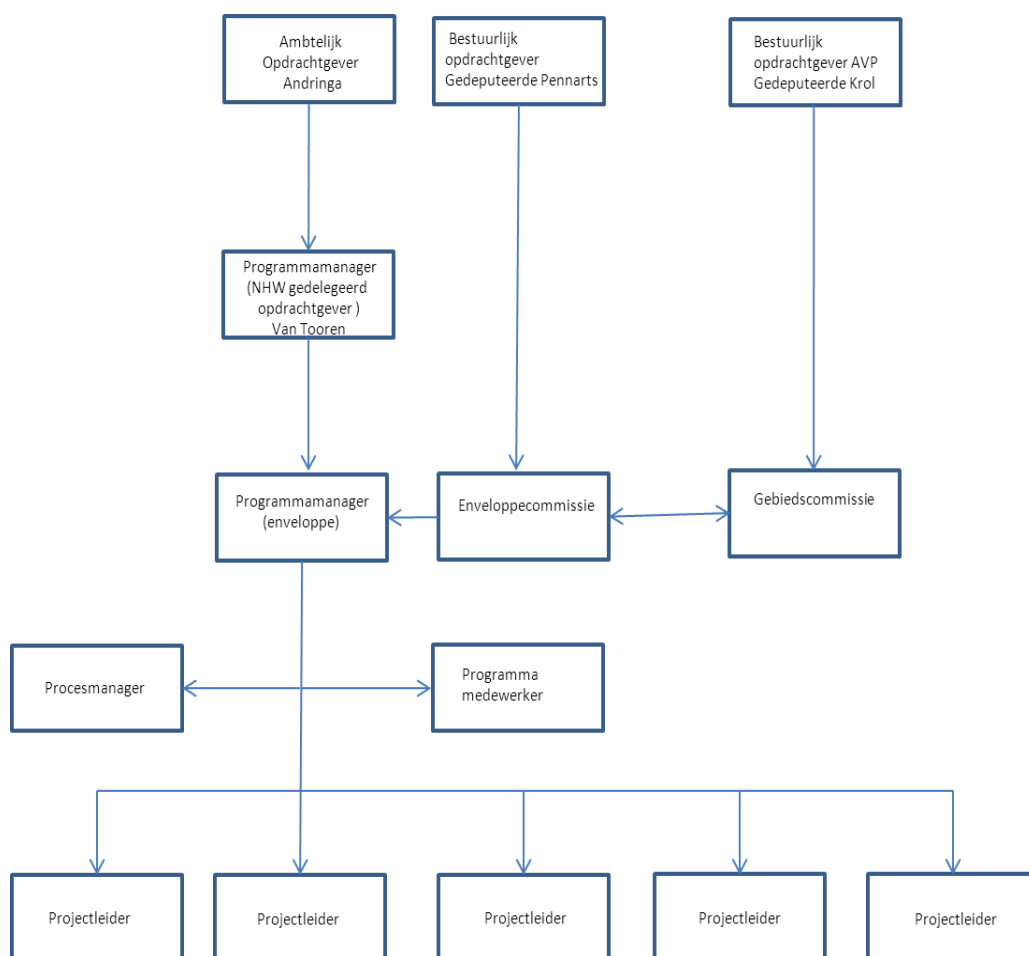
Tegenover de bijdrage van het Rijk staat een *minimaal* even zo grote bijdrage van de regio (provincie en haar partners). De provinciale inbreng van Utrecht bedraagt € 24,8 miljoen. Deze € 24,8 miljoen zijn afkomstig uit de coalitiemiddelen, de Agenda 2010 (project fort bij Vechten) en het stimuleringsfonds. De huidige financiering dekt nog niet het volledige programma van de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Met de verschillende partners is afgesproken dat zij zich zullen inspannen om de financiële dekking rond te krijgen en tijdig te beginnen met de uitvoering.

Ruimtelijke strategie van het overkoepelend uitvoeringsprogramma

De liniecommissie kiest nadrukkelijk voor een combinatie van ontwikkelingsgerichte planning en toelatingsplanologie. De keuze voor één van beiden is afhankelijk van het betreffende ruimtelijke situatie en complexiteit. Verdichting bijvoorbeeld vraagt een strategie met een ontwikkelingsaccent.

In integrale gebiedsontwikkelingsprocessen zijn er vooraf weinig zekerheden over de manier waarop de waterlinie zich ruimtelijk zal manifesteren en het behalen van de doelstellingen. Het gaat dan in eerste instantie om een goede procesmatige aanpak, het kennen van de eigen doelen en de flexibiliteit en het lef om de eigen doelen met die van anderen te verbinden.

Figuur: Organogram programmaorganisatie NHW Provincie Utrecht



Bijlage 4: Het onderzoeksmodel

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden hebben we een kader nodig voor sturing en beheersing en de mogelijke accenten hierin. Dit referentiekader is in co-creatie met de betrokkenen bij het programma NHW te weten de programmadirecteur van de provincie Utrecht, de landelijk projectdirecteur, programmamanagers en de projectleiders uit de deelgebieden van de provincie Utrecht opgesteld.

Sturen en beheersen

De wijze van beheersen gericht op het bereiken van doelstellingen, veelal genoemd als governance, bestaat uit sturen, beheersen, verantwoorden, en toezichhouden (Algemene Rekenkamer 2001, achtergrondstudie bedrijfsvoering en Ministerie van Financiën 2006, Toolbox Externe Governance).

Sturen is het richting geven aan de wijze waarop de organisatie haar taken moet realiseren binnen de gestelde (wettelijke) kaders en omgeving.

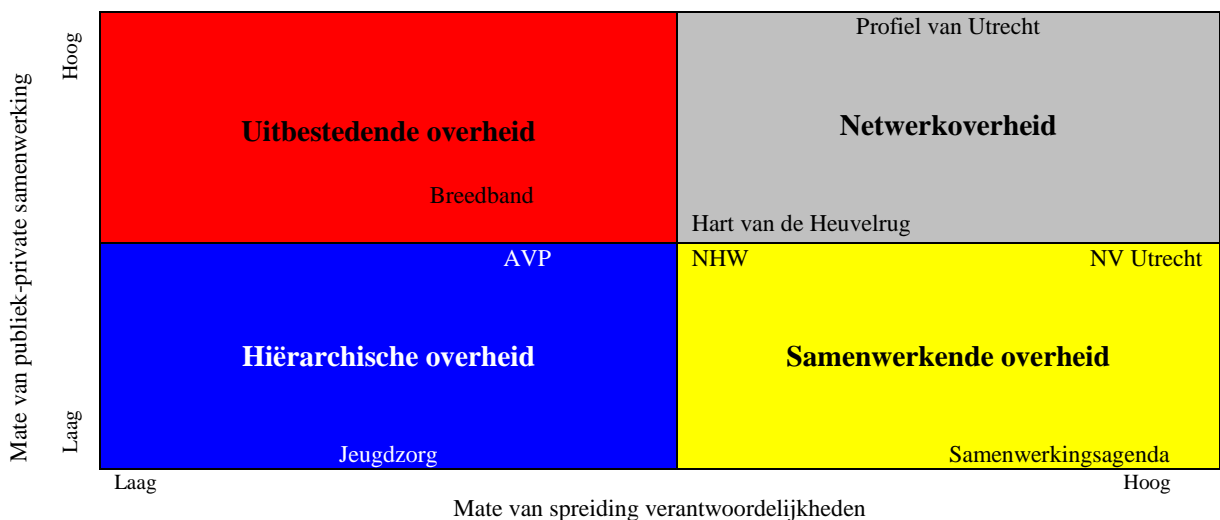
Beheersen is ervoor zorgdragen dat de organisatie bij de uitvoering blijvend de goede richting opgaat.

Verantwoorden is het sluitstuk, waarbij aan belanghebbenden voldoende informatie wordt gegeven zodat zij kunnen beoordelen of doelstellingen worden bereikt en de wijze waarop de organisatie wordt aangestuurd en beheerst.

Toezichhouden is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of een zaak voldoet aan de gestelde eisen

Accenten in sturing en beheersing

In de sturing en beheersing kunnen accentverschillen worden aangebracht door te variëren in de mate van samenwerken en de mate van spreiding van verantwoordelijkheden. Deze zijn zo interessant omdat juist deze variabelen wijzigen door de vele actoren en de decentralisatie van verantwoordelijkheden. Factoren die in de omgeving van het programma NHW zijn veranderd. Het Samenwerkingskader van de provincie Utrecht (vastgesteld in GS december 2010) biedt hiervoor een model waarmee de mate van publiek-private samenwerking en de mate van spreiding van verantwoordelijkheden over twee assen wordt weergegeven. Dit resulteert in een bepaald type overheidssturingstijl.



In dit schema zijn projecten en programma's gezet ter verduidelijking (de keuze van de projecten en programma's is willekeurig).

Uit bovenstaand schema, dat we hier gebruiken als denkkader, blijkt dat er grofweg vier typen van overheidssturing zijn:

- De hiërarchische overheid, waarbij de overheid de beslisser, (mede)uitvoerder en toezichthouder is. De provincie heeft wettelijke taken en bevoegdheden, is eindverantwoordelijk en houdt toezicht. Er is sprake van verticale sturing. De provincie is voor de uitvoering van haar taken en bevoegdheden niet afhankelijk van andere actoren en beschikt over juridische, financiële of communicatieve instrumenten. De jeugdzorg is hiervan een voorbeeld.
- De samenwerkende overheid, waarbij de overheid medebeslisser, partner en/of intermediair is. De provincie beslist samen met anderen dat er iets uitgevoerd moet worden. Er is sprake van horizontale sturing. De provincie voert samen met andere actoren uit, of zorgt er, als intermediair voor, dat partijen bijeenkomen om het uit te voeren. De afspraken op de Samenwerkingsagenda zijn hiervan een goed voorbeeld. De precieze invulling van de afspraken zijn tot stand gekomen door overleg tussen overheden.
- De uitbestedende overheid, waarbij de overheid de beslisser en opdrachtgever is, maar de uitvoering door anderen wordt gedaan. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van een opgave ligt bij de provincie. De provincie bepaalt wat er gedaan moet worden binnen welke randvoorwaarden. Het project Breedband is een goed voorbeeld, waarbij de provincie actief propageert dat het goed zou zijn als bedrijventerreinen aangesloten zijn op glasvezelkabels. De overheid heeft hiervoor bedrijven in contact gebracht met aanbieders van Breedband. Bij de uitbestedende overheid is het niet altijd zo is dat de scheiding tussen beleid en uitvoering hard is. Veelal zie je dat de overheid het initiatief neemt voor de besluitvorming en dat er over contracten of het uitvoeringsbeleid nog wordt onderhandeld. Het gaat dan om een uitruil van belangen en het bereiken van een consensus. Er is dan sprake van Interactief beleid.
- De netwerkoeverheid, waarbij de overheid een speler in het netwerk is en/of een intermediair. Dus degene die partijen bijeen kan brengen. De overheid, in dit geval de provincie Utrecht, heeft bijvoorbeeld besloten dat een strategie Utrecht 2040 gewenst is. Echter dit kan ze niet alleen realiseren, dat doet zij samen met verschillende partners uit de provincie. Samen wordt de visie ontwikkeld waarbij de provincie de taak van penvoerder op zich heeft genomen. Daarnaast bestaat er nog een uiterste vorm van netwerken waarbij de overheid zo goed als niet bij is betrokken. Overheden spelen een passieve rol. De overheid besluit om zich niet te bemoeien met een bepaald beleidsproces en laten veel ruimte voor privaat initiatief, binnen een bepaald wettelijk kader. Democratische legitimatie speelt geen rol.

Bijpassende onderzoeksvariabelen per besturingsstijl

Proces	Onderzoeksvaariabelen	Zwaartepunt per besturingsstijl
Sturen	<ul style="list-style-type: none"> • organisatorische en procesvoorwaarden, • beschreven taken, rollen, verantwoordelijkheden, bevoegdheden • het vertalen van taken in doelstellingen, plannen/inspanningen en budgetten/middelen en • Kaders voor programma- en projectmanagement van de provincie Utrecht • Kaders voor risicomangement van de provincie Utrecht 	<p>Hiërarchische overheid:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Regels en procedures - Verantwoordelijkheden en bevoegdheden (organogram) <p>Samenwerkende overheid:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Doelgerichtheid <p>Uitbestedende overheid/Interactief beleid:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Randvoorwaarden, procesvoorwaarden, haalbaarheid • Doelgerichtheid, • plannen/inspanningen, tempo

		<ul style="list-style-type: none"> Budgetten/middelen, efficiëntie <p>Netwerkoverheid (participatie):</p> <ul style="list-style-type: none"> Randvoorwaarden Communicatie
Beheersen	<ul style="list-style-type: none"> inrichten van een aantal beheersmaatregelen en methoden in de uitvoering/proces/inspanning (procesbeheersing) verkrijgen van inzicht met periodieke en niet-periodieke informatie over realisatie van taken inzichtelijk maken van risico's, effecten van wijzigende parameters en optimaliseren van plannen. Vooral bij ontwikkelingsgericht werking en het beheren van grondposities is dit van belang. Inzichtelijk maken van keuze's (administratie en dossiervorming voor argumentatie, alternatieven, voor- en nadelen) 	<p>Hiërarchische overheid:</p> <ul style="list-style-type: none"> adequaat ingerichte administratie en dossiervorming <p>Samenwerkende overheid:</p> <ul style="list-style-type: none"> Verkrijgen van inzicht in realisatie van doelen, taken, budgetten en plannen <p>Uitbestedende overheid/ Interactief beleid</p> <ul style="list-style-type: none"> Procesbeheersing Inzichtelijk maken van risico's, effecten en optimaliseren van plannen <p>Netwerkoverheid (participatie):</p> <ul style="list-style-type: none"> Procesbeheersing (methode: meer op relaties dan activiteiten) Inzichtelijk maken van risico's, effecten en optimaliseren van plannen (risicomangement)
Verantwoorden	<ul style="list-style-type: none"> Rapportage ten aanzien van realisatie van doelstellingen en de zekerheid over de mate waarin doelstellingen in de toekomst gehaald worden 	<p>Hiërarchische overheid:</p> <p>Verantwoording aan</p> <ul style="list-style-type: none"> Bestuur PS <p>Samenwerkende overheid:</p> <p>Verantwoording aan</p> <ul style="list-style-type: none"> Bestuur PS Liniecommissie Enveloppecommissie <p>Uitbestedende overheid / Interactief beleid:</p> <p>Verantwoording aan:</p> <ul style="list-style-type: none"> Bestuur PS Liniecommissie Enveloppecommissie

		<p>Netwerkoverheid (participatie)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bestuur • PS • Liniecommissie • Enveloppecommissie • Partners
<p>Toezicht houden</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Vormen van een oordeel • Intervenieren naar aanleiding van onvolkomenheden 	<p>Hiërarchische overheid:</p> <ul style="list-style-type: none"> - PS (doelen, bestedingen en kaders) <p>Samenwerkende overheid:</p> <ul style="list-style-type: none"> • PS (doelen, bestedingen en kaders) <p>Uitbestedende overheid / Interactief beleid</p> <ul style="list-style-type: none"> • PS (doelen, bestedingen en kaders) • Enveloppencommissie (toezicht op partners) <p>Netwerkoverheid (Participatie)</p> <ul style="list-style-type: none"> • PS (doelen, bestedingen, kaders)

Colofon

Dit auditrapport is een uitgave van de
provincie Utrecht

Regie staf directie&control

Registratiernr. Auditrapport Programma
Nieuwe Hollandse Waterlinie
Provincie Utrecht

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