

Scherper sturen op wegen

Sturing grote wegenprojecten
in de provincie Overijssel

Deel 2: Nota van bevindingen

Scherper sturen op wegen

Sturing grote wegenprojecten
in de provincie Overijssel

Deel 2: Nota van bevindingen

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
1.1.	Inleiding	1
1.2.	Reden voor het onderzoek	1
1.3.	Doel- en vraagstelling	3
1.4.	Focus en afbakening onderzoek	3
1.5.	Normenkader	5
1.6.	Onderzoeksaanpak	6
1.7.	Leeswijzer	7
2.	Context	9
2.1.	Inleiding	9
2.2.	Wettelijk kader	9
2.3.	Samenvatting provinciaal beleid	10
2.4.	Financiën	11
3.	Bevindingen politiek-bestuurlijke rolverdeling en besluitvorming	13
3.1.	Inleiding	13
3.2.	Rolverdeling en besluitvorming	13
3.3.	Verantwoording en controle	17
4.	Bevindingen sturing van grote provinciale wegenprojecten	21
4.1.	Inleiding	21
4.2.	Beleidsanalyse	21
4.3.	Prioriteitstelling wegenprojecten	25
4.4.	Doorlooptijd	29
4.5.	Interne organisatie	30
4.6.	Afspraken met partners en communicatie met burgers	35
4.7.	Risicomanagement en monitoring en evaluatie	43
Bijlage 1	Lijst van geraadpleegde bronnen	47
Bijlage 2	Betrokkenen onderzoek	49

1. Inleiding

1.1. Inleiding

Voor u ligt de 'nota van bevindingen' van het onderzoek grote provinciale wegenprojecten dat door de Rekenkamer Oost-Nederland is verricht. Dit onderzoek is uitgevoerd in de provincies Gelderland en Overijssel. In dit rapport zijn de bevindingen voor de provincie Overijssel weergegeven.

Het onderzoek heeft geresulteerd in een bestuurlijke nota (deel 1). Daarnaast is een tweetal nota's van bevindingen opgesteld, afzonderlijk voor iedere provincie één (deel 2). Lezers die snel inzicht willen krijgen in de conclusies en aanbevelingen kunnen volstaan met de bestuurlijke nota. In deze nota van bevindingen zijn de onderzoeksaanpak en de bevindingen weergegeven die de basis vormen voor de conclusies en aanbevelingen in de bestuurlijke nota.

In dit hoofdstuk komen achtereenvolgens aan de orde: de reden voor het onderzoek, de doel- en vraagstelling, de focus en afbakening van het onderzoek, de gehanteerde normen en de onderzoeksaanpak.

1.2. Reden voor het onderzoek

De provincie heeft diverse taken en rollen ten aanzien van de infrastructuur. De provincie zorgt op het terrein van verkeer en vervoer onder andere voor de aanleg van wegen. Daarnaast is ook het beheer en het onderhoud van wegen een belangrijke provinciale taak. De infrastructuur vraagt door verschillende ontwikkelingen, zoals verstedelijking en de toename van het aantal auto's, continu aandacht.

Als gevolg van deze ontwikkelingen is de provinciale rol de afgelopen jaren sterk veranderd. Voorheen was de provincie vooral een wegbeheerder voor het provinciale wegennet. Tegenwoordig is de provincie echter ook deels toetsend en voorwaardenscheppend voor nieuwe infrastructuur van andere overheden. Het Rijk doet steeds vaker een beroep op de provincie als het gaat om inzet in bestuurlijke, financiële en ambtelijke zin. Projectparticipatie en coördinatie spelen hierbij een rol, evenals het creëren van maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak. De basis van het provinciaal beleid ligt in het Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan (PVVP) en is uitgewerkt in een dynamisch beleidsprogramma (DBA).

De reden voor het onderzoek kan als volgt worden toegelicht.

Maatschappelijke relevantie

Wie zich binnen de provincie verplaatst, krijgt in veel gevallen te maken met provinciale wegen. Als er een weg wordt aangelegd, merken burgers en bedrijfsleven dat direct. Voor de veiligheid, de leefkwaliteit en de economie is het van belang dat de provinciale infrastructuur naar behoren is ingericht en dat er zo weinig mogelijk knelpunten bestaan in het verkeersnetwerk.

Politiek/bestuurlijke prioriteit

De provincie geeft prioriteit aan infrastructuur. Bovendien bestaat er extra aandacht voor een aantal knelpunten gerelateerd aan provinciale wegen, bijvoorbeeld daar waar de doorstroming niet goed is. De provincie geeft het beleid onder andere vorm door grote provinciale wegenprojecten.

Financieel belang

Er is een substantieel bedrag gemoeid met mobiliteit en bereikbaarheid. In Overijssel is voor het jaar 2006 in het programma Bereikbaarheid bijvoorbeeld € 82.073.000 begroot (bruto financiële inzet). Het is van belang op te merken dat dit onderzoek zich beperkt tot een onderdeel van het genoemde programma, namelijk grote projecten op het terrein van provinciale wegen en daarmee ook op een deel van het weergegeven budget. Met een groot provinciaal wegenproject is overigens in het algemeen een substantieel bedrag gemoeid. Bijvoorbeeld: voor de rondweg Wesepe is bijna 11 miljoen euro geraamd, voor de rondweg Weerselo bijna 12 miljoen euro en voor de Gebiedsontsluitingsweg Rijssen-Wierden ruim 13 miljoen euro (DBA, 2008).

In dit onderzoek ligt de nadruk op sturing van grote provinciale wegenprojecten. Hiervoor bestaan de volgende argumenten:

- Sturing is complex wat betreft zaken als uiteenlopende belangen, planning, afstemming en kosten.
- Bovendien zijn deze activiteiten goed zichtbaar voor burgers (denk aan het op tijd gereed komen van wegen en overlast wegens aanleg van wegen).

Samenvattend betekent dit dat sturing van grote provinciale wegenprojecten maatschappelijk van belang is voor het oplossen van knelpunten en dat deze projecten politiek/bestuurlijk prioriteit krijgen en financieel omvangrijk zijn. Voor de Rekenkamer zijn dit redenen om een onderzoek te verrichten naar sturing van grote provinciale wegenprojecten.

1.3. Doel- en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is als volgt geformuleerd:

Een oordeel geven over de mate waarin de provincie invulling geeft aan sturing van grote projecten op het terrein van provinciale wegen, teneinde een bijdrage te leveren aan het verder verbeteren van de sturing van grote projecten.

Uit dit doel is de onderstaande hoofdvraag geformuleerd:

In hoeverre slaagt de provincie erin om invulling te geven aan sturing van grote projecten op het terrein van provinciale wegen?

Hierbij zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Op welke wijze vindt de politiek-bestuurlijke sturing plaats bij grote provinciale wegenprojecten (rolverdeling, besluitvorming, verantwoording en toezicht)?
2. Op welke wijze vindt sturing plaats van grote provinciale wegenprojecten?

1.4. Focus en afbakening onderzoek

Het onderzoek is als volgt afgebakend:

- *Accent op voorbereiding projecten*
In deze nota wordt een beeld gegeven van sturing van grote provinciale wegenprojecten. In eerste instantie is ook ingezet op sturing tijdens de uitvoering van projecten. Uiteindelijk is op basis van verschillende bronnen gekozen om het accent in dit onderzoek te leggen op de voorbereidende fasen van projecten. Het gaat hierbij onder andere om het kiezen van oplossingsrichtingen en tracés voor knelpunten in het verkeersnetwerk en de uitwerking daarvan. Juist bij dergelijke stappen tijdens de voorbereiding komen politiek-bestuurlijke sturingsmomenten naar voren. Daarnaast bestaan bij deze stappen risico's in het kader van sturing van grote wegenprojecten, zoals politiek-bestuurlijke afstemming en weerstand in de maatschappij. Door in te zoomen op dergelijke aspecten komt een goed beeld naar voren van belangrijke sturingsaspecten waar de provincie in de praktijk mee te maken krijgt.

Omdat in dit onderzoek het accent ligt op de voorbereidende fasen, wordt geen uitputtend overzicht gegeven van de processtappen die worden gemaakt binnen projecten. Omdat leerpunten centraal staan, geeft dit onderzoek vanuit een analyse van de organisatie van wegenprojecten en vanuit projecten in de praktijk een beeld van sturing van wegenprojecten op een aantal kernpunten. Deze kernpunten zijn weergegeven in het normenkader (zie paragraaf 1.5).

- *Aantal aspecten niet geanalyseerd*
De financiële planning en de aanbesteding van projecten zijn niet geanalyseerd en daarnaast is de doorlooptijd van projecten niet uitputtend bekeken. Hiervoor is gekozen om de volgende redenen:

1. Vanuit inhoudelijke overwegingen

Zoals gemeld ligt het accent op de voorbereiding van projecten. Dit betekent dat de doorlooptijd niet uitputtend is geanalyseerd en dat niet is nagegaan of de begroting na uitvoering van de wegenprojecten is gerealiseerd.

2. Inzet beschikbare onderzoekscapaciteit

Er is vanuit kosten/baten overwegingen een keuze gemaakt in de onderzoeksopzet om de beschikbare onderzoekscapaciteit zo optimaal mogelijk in te zetten.

Indien daartoe aanleiding wordt gevonden kan de Rekenkamer in de toekomst vervolgonderzoek instellen naar de sturing op de financiële planning en control en de doorlooptijd van projecten.

- *Definitie grote projecten*
Onder grote provinciale wegenprojecten worden in dit onderzoek projecten verstaan waarbij het gaat om nieuwe wegen of tracés of forse aanpassingen van wegen. Het gaat hier om projecten die als uitvoering van het PVVP zijn opgenomen in de DBA en het provinciale meerjarenprogramma infrastructuur (MIT). Binnen deze kaders is dit onderzoek vooral gericht op projecten van een begroting van 1 miljoen euro of meer.
- *Fasen projecten*
De provincie Overijssel hanteert samenvattend de volgende fase indeling (korte weergave uit de DBA, 2007, zie ook hoofdstuk 4):
 - de verkenningsfase: onderzoek mogelijkheden om het probleem op te lossen, besluit over oplossingsrichting;
 - de planstudiefase: verdere uitwerking van de gekozen oplossingsrichting en er wordt uit een beperkt aantal alternatieven de beste oplossing voor het probleem gezocht;
 - de planuitwerkingsfase: nadere detaillering resulterend in een definitief ontwerp en bestek en onder andere planologische procedures;
 - uitvoering: opdracht aannemer en oplevering werk.

Nadat het werk is goedgekeurd en opgeleverd start de beheer- en onderhoudsfase. In dit onderzoek wordt niet ingegaan op deze fase. Aan de verkenningsfase gaat overigens een ontwikkelingsfase vooraf, waarbij een probleem of initiatief op het gebied van verkeer en vervoer wordt erkend in het PVVP en de DBA.

1.5. Normenkader

In dit onderzoek wordt het volgende normenkader gehanteerd:

1. Op welke wijze vindt de politiek-bestuurlijke sturing plaats bij grote provinciale wegenprojecten (rolverdeling, besluitvorming, verantwoording en toezicht)?

a. Er is een duidelijke **rolverdeling** tussen Provinciale Staten (PS) en Gedeputeerde Staten (GS) afgesproken ten aanzien van grote provinciale wegenprojecten.

- Er is afgesproken welke rolverdeling aangehouden wordt en dit is helder voor alle betrokkenen.
- In de praktijk wordt conform de afgesproken rolverdeling gewerkt.

b. Er is een **helder proces voor besluitvorming** inzake grote provinciale wegen (kaderstellende rol).

- Er is afgesproken waar PS besluiten over nemen en dit is helder voor alle betrokkenen.
- In de praktijk wordt conform deze afspraken gewerkt.

c. PS houden vanuit de **controlerende rol toezicht** op grote provinciale wegenprojecten.

- PS ontvangen verantwoordingsinformatie om de controlerende rol te kunnen uitoefenen.
- PS controleren zonodig naar aanleiding van de verantwoordingsinformatie.

2. Op welke wijze vindt sturing plaats van grote provinciale wegenprojecten?

a. Het is bij de verschillende betrokkenen helder hoe het **beleid** tot stand komt en hoe wegenprojecten worden **geprioriteerd**.

- Beleidskeuzes zijn helder en er is een heldere relatie tussen beleidsdoelen en projectdoelen.
- Om te kunnen toetsen of doelstellingen gerealiseerd worden, zijn prestatie-indicatoren vastgesteld die meetbaar zijn.
- Het is helder door wie en aan de hand van welke informatie en argumenten keuzes worden gemaakt ten aanzien van grote wegenprojecten die prioriteit krijgen. Dergelijke keuzes worden in een breder perspectief geplaatst en afwegingen worden integraal gemaakt.

b. Het is helder welke **stappen** doorlopen moeten worden, wanneer deze stappen worden gezet en wie daar bij betrokken is.

- Het is helder welke activiteiten per fase van een project uitgevoerd dienen te worden.
- Er is een manier van werken waarbij de relevante processtappen vooraf in beeld zijn. Deze manier van werken wordt in de praktijk toegepast.
- Er zijn heldere afspraken over de taakverdeling voor de interne organisatie.
- Er worden vroegtijdig afspraken gemaakt met partners, waarbij een helder beeld bestaat van welke partners op welke wijze en op welk moment betrokken dienen te worden.
- Er wordt gestructureerd gecommuniceerd met burgers, waarbij een helder beeld bestaat van op welke wijze en op welk moment burgers betrokken dienen te worden. Verwachtingen van burgers en de wijze waarop burgers kunnen participeren staan centraal.
- Er zijn afspraken over de doorlooptijd van projecten en deze worden in de praktijk ook nagekomen.
- Risico's zijn vooraf zoveel mogelijk in beeld en hierop wordt gestuurd.
- Monitoring en evaluatie vindt gestructureerd plaats.

1.6. Onderzoeksaanpak

In deze nota wordt een beeld gegeven van sturing van grote provinciale wegenprojecten op een aantal kernpunten. Hiervoor is een analyse gemaakt van de organisatie van wegenprojecten en van sturing van projecten in de praktijk. Concreet betekent dit dat interviews zijn gehouden met betrokkenen van de provinciale organisatie en dat er een desk study is verricht.

Om vanuit de praktijk een beeld te krijgen van sturing van wegenprojecten is een aantal grote provinciale wegenprojecten geselecteerd:

Project	Fase
1. N343 rondweg Weerselo	Vorbereidende fasen
2. N350, gebiedsontsluitingsweg A, Rijssen-Wierden	Vorbereidende fasen
3. N348 rondweg Wesepe	Vorbereidende fasen
4. N733 Gebiedsontsluitingsweg Enschede-Oldenzaal	Vorbereidende fasen
5. N332 Rondweg Heeten	Uitgevoerd
6. N337 Fietspad Deventer - Olst	Uitgevoerd
7. N348 Rondweg Deventer	Uitgevoerd

Uitgangspunt bij de selectie is dat de projecten voldoen aan de in dit onderzoek gehanteerde definitie (zie afbakening onderzoek) en dat er zowel projecten in de voorbereiding als in de uitvoering in beeld zijn. Er is geselecteerd uit projecten die in het kader van het PVVP en de DBA worden uitgevoerd. In dit onderzoek wordt geen oordeel gegeven over sturing van deze afzonderlijke projecten. Informatie uit deze projecten geeft een beeld van sturing van grote provinciale wegenprojecten in het algemeen.

Samenvattend kent dit onderzoek de volgende aanpak:

Politiek en bestuur:

- groepsgesprek Statenleden
- interview en checklist gedeputeerde
- analyse beleidskaders en commissieverslagen

Beleid:

- interviews en checklists management en beleidsmedewerkers
- analyse beleidsdocumenten

Uitvoering:

- interviews en checklists management
- grote provinciale wegenprojecten:
 - interviews en checklists projectleiders
 - analyse projectdocumenten

op basis van bovenstaande bronnen analyse aan de hand van normenkader

1.7. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een overzicht gegeven van de context voor grote provinciale wegenprojecten: het wettelijk kader, het provinciaal beleid en de financiën. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de vraag op welke wijze de politiek-bestuurlijke rolverdeling, besluitvorming, verantwoording en toezicht plaatsvindt bij grote provinciale wegenprojecten. Hoofdstuk 4 richt zich op de sturing van grote provinciale wegenprojecten.

2. Context

2.1. Inleiding

Om de sturing van grote provinciale wegenprojecten in perspectief te plaatsen, wordt in dit hoofdstuk een kort overzicht gegeven van het wettelijk kader, het provinciaal beleid en de financiën.

2.2. Wettelijk kader

De provincie heeft bij haar infrastructurele beleid te maken met diverse wetten. Enkele relevante wetten hierbij zijn:

- **Planwet Verkeer en Vervoer (1998)**
De planwet Verkeer en Vervoer regelt dat de nationale, provinciale en gemeentelijke overheden een samenhangend en inzichtelijk verkeersbeleid moeten voeren. In artikel 5 lid 1 is opgenomen dat PS één of meer provinciale verkeers- en vervoersplannen vaststellen die richting geven aan de door PS en GS te nemen beslissingen inzake verkeer en vervoer.
- **Nota Mobiliteit (2006)**
De Nota Mobiliteit is een nationaal verkeers- en vervoersplan op grond van de Planwet Verkeer en Vervoer en is de opvolger van het Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-2). In de Nota Mobiliteit wordt het ruimtelijk beleid, zoals vastgelegd in de Nota Ruimte, verder uitgewerkt en wordt het verkeers- en vervoersbeleid beschreven. Basisgedachte is dat alle overheden in onderling overleg de koers van het verkeers- en vervoersbeleid ontwikkelen en dus ook gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de uitvoering ervan. Die gezamenlijke koers legt het kabinet vast in deze Nota Mobiliteit.
- **BDU (brede doeluitkering) verkeer en vervoer (2005)**
In de wet BDU verkeer en vervoer is opgenomen dat provincies jaarlijks een brede doeluitkering voor de voorbereiding en uitvoering van het provinciaal verkeers- en vervoersbeleid ontvangen. GS stellen jaarlijks een bestedingsplan op voor de te ontvangen uitkering. Dit bestedingsplan dient inzicht te geven in de verdeling van de uitkering over maatregelen voor het provinciaal verkeers- en vervoersbeleid alsmede maatregelen voor het gemeentelijke en intergemeentelijke verkeers- en vervoersbeleid.

2.3. Samenvatting provinciaal beleid

PVVP

De basis van het provinciaal beleid ligt in het PVVP 2005. Het hoofddoel in het PVVP luidt als volgt: 'Overijssel werkt aan een optimaal verkeers- en vervoerssysteem, dat onder veilige omstandigheden voor personen en goederen een betrouwbaar bereikbaarheidsniveau biedt voor de verschillende functies in een gebied, waarbij prioriteit wordt gegeven aan de bereikbaarheid van economische centra in stedelijke netwerken'.

In het PVVP is op het gebied van bereikbaarheid, veiligheid en kwaliteit leefomgeving inzichtelijk gemaakt wat de doelstellingen en de opgaven zijn. Ten aanzien van provinciale wegen kent het PVVP twee primaire doelstellingen, één vanuit het beleidsveld wegverkeer, de andere vanuit het beleidsveld veiligheid.

Wegverkeer

Doelstelling voor 2020 in Overijssel

- De gemiddelde trajectsnelheid op een provinciale 80 km-weg is minimaal 40 km/u in de ochtend- en avondspits.
- De gemiddelde trajectsnelheid op een provinciale 100 km-weg is minimaal 50 km/u in de ochtend en avondspits.

Als *indicator* wordt het aantal trajecten waarbij de normen voor de gemiddelde snelheid worden overschreden gehanteerd. Een 7-tal provinciale trajecten zal in 2020 boven de norm uitkomen en een knelpunt vormen. De *opgave* die de provincie zich stelt is inzetten op doorstroming van het verkeer bij hoofdverbindingen gericht op de economische centra, waarbij de provincie zich richt op het oplossen van knelpunten op provinciale wegen en daarnaast prioriteit geeft aan de verbetering van de A1, A28, A35 en de omleiding Ommen.

Veiligheid

Doelstelling voor 2010 in Overijssel

- Een reductie van 15 % van het aantal doden t.o.v. 2002 en 7,5 % ziekenhuisgewonden.

Als *indicator* worden de aantallen geregistreerde ongevallen gebruikt. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen West-Overijssel en Twente. Voor West-Overijssel betekent dit van 40 naar 34 doden en van 444 naar 411 ziekenhuisgewonden in 2010 (verantwoordelijkheid van de provincie). Voor Twente betekent dit van 23 naar 19 doden en van 500 naar 462 ziekenhuisgewonden in 2010 (verantwoordelijkheid Regio Twente).¹ Vervolgens zijn de doelstellingen en opgaven per

¹ De provincie Overijssel voegt aan deze indicator toe dat het mogelijk is dat de regio Twente in haar RVVP (Regionaal Verkeers- en Vervoersplan) een andere ambitie voor verkeersveiligheid stelt), PVVP, p. 35.

deelgebied uitgewerkt, waarbij een indeling is gemaakt in Noord Overijssel, Zuidwest Overijssel en Twente.

DBA

In het PVVP is opgenomen dat in plaats van het uitvoeringsprogramma PVVP Overijssel (UPO) een DBA zal worden opgesteld. In dit beleidsprogramma, dat (twee)jaarlijks zal worden bijgesteld, worden uitspraken gedaan over prioritering, fasering, financiering en resultaten van het PVVP-beleid. De DBA zal bovendien als input dienen voor de reguliere jaarlijkse begrotingscyclus.

In augustus 2005 is de eerste DBA verschenen. In de DBA zijn naast de opgaven uit het PVVP eveneens alle projecten uit het provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport beschreven. Ook bevat het DBA het bestedingsplan BDU 2005. Daarnaast beschrijft het DBA per project de stand van zaken, waarmee de DBA een nulmeting wil zijn ten behoeve van het monitoren van de doelstellingen en opgaven uit het PVVP 2005. In 2007 is er een nieuw DBA opgesteld. Hetzelfde geldt voor 2008.

2.4. Financiën

Hieronder wordt een beeld gegeven van de programmakosten Bereikbaarheid zoals deze door de jaren heen zijn ontwikkeld:

Bedragen x € 1000	<i>Rekening 2005</i>	<i>Begroting 2006</i>	<i>Begroting 2007</i>
Bruto financiële inzet	91.604	82.073	-
Baten	34.184	26.291	-
Netto financiële inzet	57.420	55.782	53.672

3. Bevindingen politiek-bestuurlijke rolverdeling en besluitvorming

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden bevindingen gepresenteerd over de wijze waarop de politiek-bestuurlijke rolverdeling en besluitvorming (paragraaf 3.2) en verantwoording en controle (paragraaf 3.3) plaatsvindt bij grote provinciale wegenprojecten in de provincie Overijssel.

3.2. Rolverdeling en besluitvorming

In de volgende tabel is een samenvatting van de bevindingen opgenomen:

Samenvatting bevindingen

Norm	Bevinding
<ul style="list-style-type: none">○ Er is afgesproken welke rolverdeling aangehouden wordt en dit is helder voor alle betrokkenen. In de praktijk wordt conform de afgesproken rolverdeling gewerkt.○ Er is afgesproken waar PS besluiten over nemen en dit is helder voor alle betrokkenen. In de praktijk wordt conform deze afspraken gewerkt.	<ul style="list-style-type: none">○ Dualisme uitgangspunt rolverdeling.○ Kaders door PS vastgesteld in PVVP en begroting.○ PS nemen besluit over de DBA, maar discussie over de besluitvorming.○ GS nemen veelal besluiten over de verschillende fasen van een project, PS worden betrokken.○ Speelruimte PS bij besluiten tijdens verschillende fasen projecten niet eenduidig.

Op hoofdlijnen bestaat er overeenstemming over de rolverdeling en tussen PS en GS. Tevens bestaat er op hoofdlijnen helderheid over de besluitvorming van PS en GS. In de praktijk wordt conform de afspraken tussen PS en GS gewerkt. Op onderdelen is de besluitvorming echter niet eenduidig. Deze bevindingen komen naar voren uit interviews met betrokkenen van de provinciale organisatie en uit een analyse van relevante documenten.

Dit wordt als volgt schematisch samengevat en hieronder verder uitgewerkt.

- PVVP en programmabegroting:
 - beleidskaders
 - vastgesteld door PS

- DBA:
 - uitwerking PVVP (acties en projecten voor specifieke jaren)
 - PS nemen besluit over DBA, maar discussie over besluitvorming

- Per project:
 - GS nemen veelal besluiten tijdens verschillende fasen van projecten
 - PS worden betrokken, maar onduidelijkheid over speelruimte

Dualisme uitgangspunt rolverdeling

PS stellen de kaders voor het beleid vast en controleren. GS voeren uit. De centrale uitgangspunten van het dualisme komen hierin terug. Naast de uitgangspunten van het dualisme zijn er geen formele afspraken gemaakt tussen PS en GS over de rolverdeling omtrent provinciale wegen. Overigens komt uit de interviews naar voren dat er ook geen behoefte is om meer vast te leggen over de rolverdeling tussen PS en GS. PS stellen bijvoorbeeld dat ruimte moet worden gegeven aan GS om het beleid binnen de afgesproken kaders uit te voeren.

Kaders door PS vastgesteld in PVVP en begroting

De belangrijkste kaders worden gevormd door het PVVP en de begroting. Beide documenten worden vastgesteld door PS. PS zijn tevreden over de wijze waarop PS in de gelegenheid worden gesteld om prioriteiten en kaders vast te stellen.

Dat PS ook in de praktijk een actieve rol vervullen, blijkt bijvoorbeeld uit de totstandkoming van het PVVP 2005. Bij de behandeling van het ontwerp PVVP zijn door de verschillende fracties elf moties en twee amendementen ingediend, waarvan zes moties en één amendement door de Staten zijn aangenomen. Eén van de sprekers² formuleert de aanleiding voor de moties van haar partij als volgt: 'Dit is een long list en het is ons onvoldoende duidelijk waarmee GS nu gaan beginnen. Met vier moties willen wij hieraan meer richting geven, prioriteren zo men wil.'

² Mw Husselman-Oosterom (CDA), vergadering PS 13 april 2005

PS nemen besluit over de DBA, maar discussie over besluitvorming

Ten aanzien van de DBA bestaat er discussie over de vraag in hoeverre PS hierover een besluit nemen. In de commissievergadering van 13 december 2006 wordt, ten aanzien van de DBA 2007, door de voorzitter van de commissie Verkeer, water en milieu het volgende opgemerkt: 'De dynamische beleidsagenda is inderdaad een belangrijk punt, want het gaat over verkeer en vervoer. [...] Een aspect blijft nog wat boven de markt hangen, namelijk op welk moment de Staten nog aan snee komen als het gaat om de besluitvorming over grote projecten. Met de heer Klaasen hebben wij afgesproken dat [...] de dynamische beleidsagenda verheven kan worden tot een Statenstuk waarover dus besluitvorming zal moeten plaatsvinden. Door deze toezegging is ook recht gedaan aan twee moties die bij de begroting zijn ingediend waarin de Staten hebben gevraagd om betrokken te blijven bij beslissingen over grote projecten'.

Gezien de aanbiedingsbrief waarin GS PS de DBA 2007 aanbieden, d.d. 28 november 2006, lijkt deze vraag van de voorzitter gegrond, omdat hieruit niet helemaal helder wordt of PS een besluit dienen te nemen over de DBA of niet. De aanbiedingsbrief sluit namelijk af met: "Hierbij bieden wij u de Dynamische Beleidsagenda 2007 aan. Wij beschouwen de thans voorgestelde fase 1 als een uitwerking van uw eerdere besluitvorming met betrekking tot het PVVP en de begroting 2007. De overige fasen kunt u derhalve beschouwen als programmering en doorkijk van mogelijk te ontwikkelen, dan wel door te ontwikkelen, projecten in de komende periode. Uw opvatting daarover kan als input worden gebruikt voor het nieuwe Bestuursakkoord en uitgangspunt zijn voor besluitvorming in het kader van de begroting 2008 en volgende".

Uiteindelijk nemen PS toch een besluit over de DBA. In de Statenvergadering van 7 februari 2007 (Besluit nr. PS/2007/37) besluiten PS namelijk: "de DBA 2007 en de daarin opgenomen prioritering vast te stellen en daarmee de financiële budgettering zoals vastgesteld bij de begroting 2007 te bevestigen".

GS nemen veelal besluiten over de verschillende fasen van een project, PS worden betrokken

GS nemen gedurende de verschillende fasen van grote provinciale wegenprojecten veelal de besluiten. Diverse betrokkenen binnen de provinciale organisatie geven aan dat zolang gewerkt wordt binnen de afgesproken kaders, GS niet alles hoeven voor te leggen aan PS. Overigens zijn er wel momenten tijdens de verschillende fasen van projecten waar PS een besluit nemen, bijvoorbeeld wanneer een streekplanherziening nodig is voor een project.

PS worden geïnformeerd en betrokken bij veel besluiten omtrent provinciale wegenprojecten. Het gaat hierbij onder andere om besluiten tijdens de verkenningsfase en planstudiefase van grote provinciale wegenprojecten. Daarbij staan oplossingsrichtingen en alternatieven ten aanzien van tracés centraal.

Concreet betekent dit dat GS formeel besluiten over een Plan in Hoofdlijnen waarin oplossingsrichtingen voor een bepaald knelpunt uitgewerkt zijn, maar dat PS dit plan ontvangen en door PS besproken wordt. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de Plannen in Hoofdlijnen voor de rondweg Wesepe, de Gebiedsontsluitingsweg Rijssen-Wierden en de rondweg Wesepe waar GS een besluit over hebben genomen, maar waarbij PS uitdrukkelijk is betrokken. Zo hebben GS op 3 december 2002 bijvoorbeeld de verkenningnota voor de rondweg Wesepe aan PS doen toekomen: "Conform het verkenningenprogramma van het Uitvoeringsprogramma PVVP Overijssel 2002-2005 hebben wij de verkenningnota traverse Wesepe op 3 december 2002 vastgesteld en zijn wij gestart met de planstudiefase van dit project". Hetzelfde geldt een tijd later voor het Ontwerpplan in Hoofdlijnen. Op 9 november 2004 informeren GS PS dat "op 9 november 2004 wij het Ontwerpplan in Hoofdlijnen ten behoeve van de inspraakprocedure hebben vastgesteld. Het zal ter inzage worden gelegd en er zal een informatieavond worden gehouden waarvoor statenleden van harte zijn uitgenodigd. Ook is het mogelijk schriftelijk te reageren, die reactie dient dan uiterlijk 20 december in het bezit van GS te zijn".

Bovenstaande voorbeelden laten zien dat PS over veel stappen in een project niet een formeel besluit nemen, maar door GS wel actief worden betrokken bij de gang van zaken. Uit interviews komt naar voren dat GS en de ambtelijke organisatie betrokkenheid van PS ook van belang achten om draagvlak te verkrijgen voor bepaalde oplossingen.

Speelruimte PS bij besluiten tijdens verschillende fasen projecten niet eenduidig

Ondanks het feit dat in plannen is aangegeven dat GS besluiten over verschillende stappen in een project, bestaat er onduidelijkheid over de speelruimte voor PS. PS zijn bijvoorbeeld van mening dat er voldoende speelruimte is bij dergelijke besluiten, maar geeft ook aan dat het niet altijd helder is hoe groot die speelruimte is voor PS. Daarbij worden onder andere de volgende voorbeelden genoemd: wie besluit welke variant voor een wegenproject gekozen wordt? Indien het een GS-besluit betreft, in hoeverre dienen wensen en opmerkingen van PS meegenomen te worden bij het nemen van deze besluiten? Ook uit een inventarisatie van verslagen van commissieverslagen komt niet naar voren wat precies de speelruimte is van PS bij besluitvorming tijdens de verschillende fasen van projecten. Het is dus helder dat PS worden betrokken bij keuzes ten aanzien van varianten, maar op welke manier PS hier dan nog invloed op kunnen uitoefenen is niet eenduidig.

Deze onduidelijkheid wordt ook geïllustreerd door de discussie in PS van 13 december 2006 waarbij de voorzitter de vraag stelt "op welk moment de Staten nog aan snee komen als het gaat om de besluitvorming over grote projecten." Daarnaast is in het kader van deze discussie door middel van twee moties bij de begroting door de Staten gevraagd om betrokken te blijven bij beslissingen over grote projecten. Die onduidelijkheid bleek recentelijk ook nog tijdens een discussie over wat PS precies geacht

worden te doen naar aanleiding van informatie van GS over een specifiek project (commissievergadering van Economie, Mobiliteit en Bestuur³, d.d. 31 oktober 2007). Naar aanleiding van deze discussie heeft de gedeputeerde een tijdpad toegezegd “waarbij de verschillende besluitvormingsmomenten voor PS in beeld zullen worden gebracht”.

3.3. Verantwoording en controle

In de volgende tabel is een samenvatting van de bevindingen opgenomen:

<i>Samenvatting bevindingen</i>	
Norm	Bevinding
<ul style="list-style-type: none"> ○ PS ontvangen verantwoordingsinformatie om de controlerende rol te kunnen uitoefenen. ○ PS controleren zonodig naar aanleiding van de verantwoordingsinformatie. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ PS ontvangen gestructureerd verantwoordingsinformatie. ○ Controle door volgen projecten in DBA en commissievergaderingen. ○ Discussie over sturing op details en volksvertegenwoordigende rol.

PS ontvangen gestructureerd verantwoordingsinformatie

Als het gaat om de verantwoording die GS ten aanzien van grote provinciale wegenprojecten afleggen, is een tweetal documenten van belang. Allereerst is dat de DBA, want zoals ook in paragraaf 3.1 is geschetst, bevat dit document ook informatie over de stand van zaken per project. Daarnaast speelt uiteraard de jaarrekening een essentiële rol. Overigens is het, wat betreft de verantwoording, van belang op te merken dat sinds de vaststelling van het nieuwe PVVP in 2005, niet langer gewerkt wordt met een BeleidsEffectRapportage (BER). Dit omdat het moeilijk bleek om aan te geven in hoeverre de beschreven situatie zich verhoudt tot de inspanningen van de provincie. Daarom wordt er, aldus het PVVP 2005, nu meer ingestoken op gerichte monitoring, waarbij verantwoording wordt afgelegd over het beleid en de relatie tussen de ondernomen inspanning of activiteit en het beoogde resultaat. Daarvoor wordt onderscheid gemaakt naar input (financiële middelen en ingezette menskracht), output (concrete fysiek waarneembare acties en beleidsmatige handelingen) en outcome van beleid (uiteindelijk gevolg van beleid). Volgens het PVVP wil de provincie primair bestuurlijke verantwoording afleggen over de doelmatigheid; de relatie tussen de input en de output. Er wordt daarom periodiek gerapporteerd over indicatoren en kengetallen van het PVVP.

Met het jaarverslag (waarin gerapporteerd wordt over de doelstellingen uit de programmabegroting) en de DBA ontvangen PS dus gestructureerd informatie over de stand van zaken van provinciale wegenprojecten. In

³ Per 24 april 2007 is het aantal statencommissies teruggebracht. Sindsdien is het niet langer de commissie Verkeer, Milieu en Water die over provinciale wegenprojecten gaat, maar de commissie Economie, Mobiliteit en Bestuur.

paragraaf 4.2 wordt verder ingegaan op de vraag hoe monitoring plaatsvindt.

Uit interviews met betrokkenen is gebleken dat PS in de praktijk tevreden zijn over de informatievoorziening van GS over grote provinciale wegenprojecten en dat men de DBA een helder document vindt. Bovendien bleek uit interviews dat er met name in commissievergaderingen nog extra verantwoordingsinformatie wordt verstrekt. Daarbij gaat het volgens betrokkenen van de provinciale organisatie vooral over afwijkingen ten opzichte van eerder opgestelde kaders. Concreet betekent dit dat er in een commissievergadering informatie wordt verstrekt over een bepaald project, wanneer de ontwikkelingen afwijken van de afgesproken kaders. Hierbij kan volgens betrokkenen gedacht worden aan het feit dat PS geïnformeerd zijn over de vertraging van de rondweg Weerselo. Daarbij is ingegaan op de oorzaken van deze vertraging, waaronder weerstand van de bevolking en aanvullende wensen. Overigens zijn er volgens betrokkenen geen vooraf afgesproken criteria voor het verstrekken van informatie over afwijkingen.

Controle door volgen projecten in DBA en commissievergaderingen

PS controleren grote provinciale wegenprojecten in de praktijk en geven daarmee sturing aan deze projecten. PS krijgen een beeld van de voortgang van projecten omdat de DBA wordt gevoegd bij de begroting. In de DBA is de stand van zaken weergegeven van verschillende wegenprojecten. Daarnaast volgen PS de voortgang vooral door informatie die wordt verstrekt tijdens commissievergaderingen en door tijdens deze commissievergaderingen vragen te stellen over specifieke projecten. Hiervan zijn veel voorbeelden te vinden zoals vragen over de weg bij Lonneker op 11 oktober 2006 en vragen over de N35 op 8 november 2006. Naar aanleiding van vragen van PS wordt in bepaalde gevallen actie ondernomen. Hierbij kan gedacht worden aan de in eerste instantie gekozen oplossing voor de N340 waarbij kabels zouden worden gespannen. Deze kabels zijn gevaarlijk voor motorrijders en aandacht hiervoor bleek essentieel.

De mate van sturing vanuit PS is overigens niet voor alle grote provinciale wegenprojecten hetzelfde. Dit is onder andere afhankelijk van de omvang van een project. In de praktijk krijgen vooral de N340 en de N35 veel aandacht van PS.

Discussie over sturing op details en volksvertegenwoordigende rol

In dit kader bestaat er discussie binnen de provinciale organisatie over de vraag of PS zich teveel bezighouden met details. Er bestaat geen overeenstemming binnen de provincie Overijssel over de vraag of en in welke gevallen PS zich teveel bezighouden met details, zo komt naar voren uit interviews. Een aantal Statenleden heeft de indruk dat PS in de uitvoering minder dual zijn: het gaat volgens hen vaak over details en uitvoeringszaken. PS zouden op dit punt scherper op zichzelf kunnen zijn volgens deze Statenleden. De geïnterviewden van het college van GS en de ambtelijke organisatie geven echter aan dat dit niet belemmerend werkt en zien een dergelijke rol van PS als logisch, vooral voortkomend vanuit de volksvertegenwoordigende rol. Hieronder wordt verstaan dat PS signalen vanuit de maatschappij meenemen bij besluiten en het stellen van vragen. PS kunnen naar aanleiding van informatie uit de maatschappij vragen stellen en actie ondernemen. Tijdens Statencommissies komen daarom veel verschillende vragen aan de orde, zo komt naar voren uit een inventarisatie van commissieverslagen en interviews.

Een ander belangrijk element vanuit de volksvertegenwoordigende rol van PS is de aanwezigheid van Statenleden bij informatieavonden voor burgers. Statenleden worden uitgenodigd om aanwezig te zijn bij informatieavonden. Tijdens dergelijke avonden wordt bijvoorbeeld een Plan in Hoofdpijnen gepresenteerd, waarbij ingegaan wordt op een voorgestelde oplossingsrichting (zoals voor de rondweg Wesepe en de Gebiedsontsluitingsweg Rijssen-Wierden).

4. Bevindingen sturing van grote provinciale wegenprojecten

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden bevindingen gepresenteerd over de vraag op welke wijze de provincie Overijssel sturing geeft aan grote provinciale wegenprojecten. Allereerst wordt ingegaan op de vraag hoe het provinciaal beleid is opgezet (paragraaf 4.2) en op welke wijze prioriteiten zijn gesteld ten aanzien van grote provinciale wegenprojecten (paragraaf 4.3). Vervolgens wordt ingegaan op doorlooptijd van projecten (paragraaf 4.4). Daarna komen de interne organisatie en de afspraken met partners en communicatie met burgers aan bod (respectievelijk paragraaf 4.5 en 4.6). Tot slot worden risicomangement en evaluatie besproken (paragraaf 4.7).

4.2. Beleidsanalyse

In de volgende tabel is een samenvatting van de bevindingen opgenomen:

<i>Samenvatting bevindingen</i>	
Norm	Bevinding
<ul style="list-style-type: none">○ Beleidskeuzes zijn helder en er is een heldere relatie tussen beleidsdoelen en projectdoelen.○ Om te kunnen toetsen of doelstellingen gerealiseerd worden, zijn prestatie-indicatoren vastgesteld die meetbaar zijn.	<ul style="list-style-type: none">○ De beleidskeuzes zijn helder en er zijn meetbare prestatie-indicatoren.○ Helder overzicht projecten in DBA, maar bijdrage projecten aan beleidsdoelen niet aangegeven.
<ul style="list-style-type: none">○ Monitoring vindt gestructureerd plaats.	<ul style="list-style-type: none">○ Gestructureerde monitoring, maar bijdrage projecten aan doelen niet precies na te gaan.

De beleidskeuzes zijn helder en er zijn meetbare prestatie-indicatoren

Uit desk study komt naar voren dat de beleidskeuzes en bijbehorende doelen helder zijn. Aan de hand van onderstaande analyse wordt hier op ingegaan.

- **PVVP**
Zoals in paragraaf 2.3 is beschreven, is het belangrijkste provinciale beleid ten aanzien van wegen weergegeven in het PVVP. Het PVVP bevat algemene beleidsdoelstellingen en voor een deel ook al verder uitgewerkte doelstellingen. Hieruit komen heldere beleidskeuzes naar voren. Voor een belangrijk deel worden doelstellingen uitgewerkt in deel drie van het PVVP waarin een gebiedsuitwerking wordt gemaakt per gebied (de provincie onderscheidt er drie: Noord Overijssel, Zuidwest Overijssel en

Twente). Voor een ander deel worden die doelstellingen uitgewerkt in deel vier van het PVVP, de uitvoering, waarin zowel de verhouding ten opzichte van partijen als het rijk of gemeenten, het financiële kader als de verantwoording en monitoring worden toegelicht.

In paragraaf 2.3 is een overzicht gegeven van doelstellingen en indicatoren. Hieruit komt naar voren dat de weergegeven indicatoren in het PVVP meetbaar zijn. Bijvoorbeeld: het aantal trajecten waarbij de normen voor de gemiddelde snelheid wordt overschreden en de aantallen geregistreerde ongevallen.

In het PVVP wordt een link gemaakt met andere nota's, zoals de Rijksnota Mobiliteit. In 2005 is aangegeven dat in het PVVP zoveel mogelijk is aangesloten op de Nota Mobiliteit. De Nota Mobiliteit was op dat moment nog niet definitief. In de DBA 2008 is aangegeven dat de huidige PVVP (2005) en de DBA in grote lijnen voldoen aan de essentiële onderdelen van de Nota Mobiliteit, maar dat op onderdelen aanscherping noodzakelijk is. In de DBA 2008 is aangegeven hoe dit is gebeurd.

- *Beleids- en beheersdocumenten*
De doelstellingen zoals die in het PVVP benoemd worden, komen terug in de jaarlijkse programmabegroting (en daaraan gekoppeld de andere documenten uit de P&C-cyclus, de jaarstukken en de perspectiefnota). Hetzelfde geldt voor de indicatoren en de verantwoording over of de doelstellingen gehaald worden. De beleidsdoelstellingen ten aanzien van provinciale wegen komen aan de orde in het programmaonderdeel Bereikbaarheid.

De programmabegroting meldt het reguliere beleid en de projecten die hiertoe behoren. Daarnaast beschrijft de programmabegroting nog een aantal prioriteiten die gesteld zijn in de Perspectiefnota. Dat wordt geïllustreerd met het volgende voorbeeld uit de programmabegroting 2007 (p.137): “Bij de Perspectiefnota 2006 zijn de volgende impulsen gekoppeld aan het uitvoeren van de Dynamische Beleidsagenda:

- Bijdragen in infrastructuurprojecten derden o.m. railverbinding Zwolle-Kampen, invoering chipkaart aangevuld met uitvoering benuttingsprogramma en uitvoering netwerkanalyses;
- Investerings eigen provinciale infrastructuur o.m. uitvoering bestaande MIT-programma, verbetering/opwaardering N340, idem N307, oplossen knelpunten en realiseren aanvullende ambities beheer en onderhoud provinciale infrastructuur [...]”.

Helder overzicht projecten in DBA, maar bijdrage projecten aan beleidsdoelen niet aangegeven

Het beleid is uitgewerkt de DBA. De DBA is agendastellend omdat het bericht over plannen, projecten, kosten/dekking en de planning.

De DBA bevat een helder overzicht van projecten die de provincie ten aanzien van verkeer en vervoer in uitvoering heeft of voornemens is. Daarbij worden twee categorieën onderscheiden: Specifieke jaarlijkse projecten en Provinciale MIT projecten. Deze laatste categorie bevat projecten zoals die zijn opgenomen in het Provinciale Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT). Dit programma wordt jaarlijks door GS vastgesteld en bevat het merendeel van de infrastructurele projecten zoals GS die de komende jaren willen uitvoeren. De categorie specifieke jaarlijkse projecten zijn infrastructurele projecten die niet uit MIT-gelden gefinancierd worden.

Na het overzicht van infrastructurele projecten worden in de DBA alle projecten afzonderlijk besproken. Hierbij wordt ingegaan op het specifieke probleem, het gewenste resultaat, de actoren, de kosten/dekking, de tijdsplanning en wijzigingen ten opzichte van voorgaande DBA's. Voor de rondweg Weerselo is in de DBA is bijvoorbeeld het volgende opgenomen:

REALISATIE

N343 rondweg Weerselo

[>> kaart 05425285 <<](#)

Probleem
In de kern Weerselo hebben in het verleden diverse ongevallen plaatsgevonden. De kruispunten N343/ Bornsestraat en N343/ Deurningerstraat hebben jarenlang op de verkeersongevallen concentratiepunt (VOC)-lijst gestaan. Doordat het doorgaande verkeer door de kern Weerselo wordt geleid, staat de leefbaarheid (geluid en luchtkwaliteit) onder druk.

Gewenst resultaat
Door aanleg van de rondweg bij Weerselo wordt de veiligheid en leefbaarheid in de kern vergroot. Daarnaast wordt de doorstroming van het (doorgaand) verkeer bevorderd.

Actoren
Formele verantwoordelijkheid: provincie Overijssel
Rol provincie: wegbeheerder, initiator, opdrachtgever
Overig: gemeente Dinkelland

Kosten/dekking
De kosten zijn geraamd op €11,87 miljoen en worden gedekt uit het investeringsbudget PVVP.

Tijd/planning
Planuitwerking: 2006-2008
Uitvoering: 2008/2009

Toelichting wijzigingen
In de oorspronkelijke planning was voorzien dat de uitvoering van de rondweg gereed zou zijn eind 2008. De realisatie is vertraagd door o.a. aanvullende bijeenkomsten met belanghebbenden, uitbreiding van het ontwerp met o.a. fietstunnels en het aanleggen van parallelwegen, vertraging van de aanpassing van het bestemmingsplan en uitvoerig overleg over de overeenkomst met de gemeente Dinkelland.

In de DBA wordt niet per project aangegeven op welke manier en in welke mate het project bijdraagt aan de algemene beleidsdoelstelling ten aanzien van provinciale wegen. Overigens is het niet altijd mogelijk exact aan te geven wat de bijdrage is van projecten aan algemene doelen. De relatie tussen projecten en doelen is echter wel van belang om uiteindelijk na te kunnen gaan in hoeverre de verschillende projecten hebben geleid tot het behalen van de beleidsdoelen.

Gestructureerde monitoring, maar bijdrage projecten aan doelen niet precies na te gaan

○ *Monitoring in jaarverslag en DBA*

Monitoring en evaluatie vindt gestructureerd plaats in het jaarverslag (waarin gerapporteerd wordt over de doelstellingen uit de programmabegroting) en de DBA. Doordat de DBA niet alleen bericht over plannen, maar ook over de kosten/dekking en de tijdsplanning vervult de DBA niet alleen een belangrijke agendastellende rol, maar ook een belangrijke rol als het gaat om voortgangsrapportage en het monitoren (en verantwoorden) van de lopende projecten. In de DBA is informatie opgenomen over de stand van zaken van beleidsdoelen en projecten.

In de DBA 2008 is uitgewerkt hoe monitoring plaatsvindt op het terrein van provinciale wegen. Hierbij wordt een koppeling gemaakt tussen beleidsdoelen, uitvoering, output en outcome. Daarbij komen twee vragen aan bod:

1. In hoeverre zijn de vastgestelde maatregelen/projecten en opgaven uitgevoerd (=output)?
2. Wat zijn de gerealiseerde effecten van het uitvoeren van de projecten op de doelen (outcome)?

Per beleidsdoel wordt vervolgens in de DBA de stand van zaken samengevat, waaruit naar voren komt welke maatregelen zijn uitgevoerd en in hoeverre doelen zijn gehaald.

○ *Bijdrage projecten aan beleidsdoelen niet aangegeven*

Hierboven kwam naar voren dat in de DBA niet per project wordt aangegeven op welke manier en in welke mate het project bijdraagt aan de algemene doelstelling ten aanzien van provinciale wegen. Hierdoor is in het kader van monitoring moeilijk na te gaan in hoeverre de verschillende projecten hebben geleid tot het behalen van de beleidsdoelen.

4.3. Prioriteitstelling wegenprojecten

Een belangrijk vertrekpunt voor sturing van grote provinciale wegenprojecten is de wijze waarop projecten worden geprioriteerd en op de agenda komen. Hier wordt immers bepaald welke knelpunten als eerste worden aangepakt en wat de insteek is van een project. Om inzicht te verkrijgen in dergelijke aspecten is het essentieel dat helder is door wie en aan de hand van welke informatie en argumenten keuzes worden gemaakt ten aanzien van grote wegenprojecten. Het is daarbij van belang dat keuzes in een breder perspectief worden geplaatst, omdat het er om gaat prioriteiten te stellen binnen de vele mogelijke knelpunten in een infrastructureel netwerk. Er zou immers prioriteit gegeven moeten worden aan knelpunten die het meest urgent zijn. Daarnaast is het maken van integrale afwegingen essentieel: knelpunten in een infrastructureel netwerk staan niet op zichzelf.

In de volgende tabel is een samenvatting van de bevindingen opgenomen:

Samenvatting bevindingen

Norm	Bevinding
<ul style="list-style-type: none">o Het is helder door wie en aan de hand van welke informatie en argumenten keuzes worden gemaakt ten aanzien van grote wegenprojecten die prioriteit krijgen.	<ul style="list-style-type: none">o Helder in welke documenten prioriteiten zijn vastgelegd.o Op hoofdlijnen helder aan de hand van welke overwegingen prioriteiten zijn gesteld.
<ul style="list-style-type: none">o Dergelijke keuzes worden in een breder perspectief geplaatst en afwegingen worden integraal gemaakt.	<ul style="list-style-type: none">o Afwegingen niet altijd integraal gemaakt:<ul style="list-style-type: none">▪ Inhoudelijke en politieke overwegingen: niet helder wat de doorslag heeft gegeven;▪ Integrale benadering in ontwikkeling.o Afwegingen projecten op meerdere momenten.

Helder in welke documenten prioriteiten zijn vastgelegd

Het is helder in welke documenten is vastgelegd wat de prioriteiten zijn ten aanzien van provinciale wegen. Het gaat daarbij vooral om het PVVP 2005 en de DBA (DBA 2005, 2007 en 2008). In het PVVP zijn de belangrijkste wegenprojecten aangegeven. In de DBA is dit verder uitgewerkt. Overigens zijn er in de Perspectiefnota en het Coalitieakkoord projecten genoemd die extra aandacht krijgen, zoals de N35, de N318 en de N340.

Voor betrokkenen binnen de provinciale organisatie is het helder dat in deze documenten de prioriteiten zijn weergegeven en dat PS hierover besluiten. PS zijn van mening dat in deze documenten de prioriteiten van het beleid goed zichtbaar zijn. Binnen de DBA is aangegeven welke wegenprojecten opgepakt worden en prioriteit krijgen. Daarnaast is een planning weergegeven in hoofdstuk 4 van de DBA waar per project is aangegeven wat het tijdschema is. In de DBA 2007 komt bijvoorbeeld naar voren dat het in de planning ligt om in 2007 voor de

Gebiedsontsluitingsweg Enschede-Oldenzaal een Plan in Hoofdlijnen vast te stellen, terwijl in dat jaar wordt begonnen met de realisatie van de rondweg Wesepe en de rondweg Weerselo.

Op hoofdlijnen helder aan de hand van welke overwegingen prioriteiten

In de genoemde documenten is aangegeven aan de hand van welke overwegingen keuzes zijn gemaakt. Het gaat daarbij om algemene uitgangspunten voor het beleid en beleidsdoelen. Daarnaast is aangegeven welke knelpunten prioriteit krijgen en welke argumenten hiervoor bestaan. Dit blijkt bijvoorbeeld uit hoofdstuk 1 en 2 van het PVVP 2005 waarin een probleemanalyse is gemaakt en waar de uitgangspunten voor het beleid zijn beschreven. Dit wordt in hetzelfde document geconcretiseerd door dit per gebied uit te werken, bijvoorbeeld voor Zuidwest Overijssel: "De meeste problemen op het gebied van bereikbaarheid en leefbaarheid doen zich voor op de A1, de N35 en de N348 en op enkele doorgaande wegen binnen de stad Deventer." De N348 is vervolgens één van de wegen die op korte termijn werden opgepakt in de vorm van een verkenning en een planstudie.

De overwegingen die worden gemaakt door de provincie bij het stellen van prioriteiten zijn dynamisch. Beleidsuitgangspunten veranderen bijvoorbeeld. In het PVVP 2005 is bijvoorbeeld in verhouding tot de jaren daarvoor meer de nadruk gelegd op bereikbaarheid dan op veiligheid. Daarnaast is de DBA een dynamische agenda: op pagina 11 van de DBA 2007 is aangegeven dat er naast de projecten in het PVVP nieuwe projecten kunnen instromen vanuit voortschrijdend inzicht, netwerkanalyses, projecten waarin deelname van de provincie medebepalend is voor regionale bereikbaarheid en bestuurlijke prioriteiten. Hieruit komt naar voren dat prioriteiten niet alleen worden gesteld aan de hand van een analyse van knelpunten in het wegennet. Politieke of bestuurlijke prioriteiten zijn hierbij van invloed. Daarnaast wordt in de DBA vanuit beschikbare budgetten een prioritering gemaakt. Met andere woorden, het beschikbare budget bepaalt mede op welk moment met projecten kan worden begonnen. Dit is eveneens per geprioriteerd knelpunt zichtbaar, bijvoorbeeld op pagina 107 van de DBA 2007.

Afwegingen niet altijd integraal gemaakt

Uit verschillende bronnen komt naar voren dat afwegingen ten aanzien van prioritering van wegenprojecten tot dusver niet altijd integraal en in breder perspectief gemaakt zijn. Dit komt naar voren uit de onderstaande punten.

- *Inhoudelijke en politieke overwegingen: niet helder wat de doorslag heeft gegeven*

Hierboven bleek dat het op hoofdlijnen helder is hoe prioriteiten worden gesteld ten aanzien van grote provinciale wegenprojecten en prioriteiten worden gesteld aan de hand van inhoudelijke en politieke overwegingen. Hierbij wordt in de stukken waarin de prioriteiten zijn vastgelegd (PVVP en DBA) niet aangegeven welke argumenten de doorslag hebben gegeven voor de gemaakte keuzes. De probleemstelling en doelen van projecten zijn helder, maar er is niet aangegeven wat de doorslag heeft gegeven om te kiezen voor deze projecten (en niet voor andere). Hierdoor is het niet helder of de keuzes voor een groot deel zijn gebaseerd op analyses van knelpunten of dat politieke prioriteiten de keuzes vooral hebben beïnvloed. Daardoor is het eveneens niet helder of de gekozen wegenprojecten de grootste knelpunten zijn in Overijssel of dat door politieke prioriteiten andere wegen voorrang hebben gekregen. Hierop aansluitend meldt een aantal betrokkenen binnen de provinciale organisatie dat er in het verleden vooral keuzes werden gemaakt aan de hand van politieke prioriteiten, maar dat er op dit moment meer gekeken wordt naar analyses van het wegennet.

- *Integrale benadering in ontwikkeling*

In dit kader is de provincie Overijssel recentelijk gestart met het uitvoeren van een integrale netwerkbenadering: "Wij zien het totale verkeers- en vervoersysteem van Overijssel als één integraal systeem. Daarom willen wij de komende jaren nadrukkelijk vanuit een integrale netwerkbenadering werken. Enerzijds voor wat betreft de verschillende vervoersmodaliteiten, anderzijds voor wat betreft de netwerken van de verschillende wegbeheerders. Om een goede verplaatsing van deur tot deur te kunnen bieden, zullen netwerken van rijk, provincie en gemeenten in zijn totaliteit en in onderlinge samenhang moeten worden bekeken" (PVVP, 2005). In 2006 zijn voor drie regio's in Overijssel netwerkanalyses verricht (Twente, Stedendriehoek en Noord-Overijssel). In de DBA 2007 wordt aangegeven dat de lijst van projecten wordt bevestigd door netwerkanalyses. Uit desk study en interviews met betrokkenen binnen de provinciale organisatie komt echter naar voren dat de netwerkanalyses een recentelijke ontwikkeling zijn en dat het gebruik van de analyses bij het prioriteren van wegen nog in ontwikkeling is. Dit komt naar voren uit de volgende punten:

- De netwerkanalyses zijn verricht in 2006. Dit betekent dat de keuzes die in de jaren daarvoor zijn gemaakt niet zijn gebaseerd op integrale analyses die nu beschikbaar zijn. Daarnaast komt uit interviews naar voren dat in het verleden vooral gekeken werd naar de eigen (provinciale) weg. Bij de netwerkanalyses worden knelpunten in relatie tot andere wegen in ogenschouw genomen. Hierbij kan gedacht worden aan Rijkswegen en knelpunten in het gemeentelijke netwerk.

- In de DBA 2007 en 2008 is de relatie tussen de netwerkanalyses en de projecten die prioriteit krijgen niet per project weergegeven. Het knelpunt wordt omschreven, maar hoe zich dit verhoudt tot andere knelpunten is niet opgenomen in de DBA. Op deze wijze is het moeilijk na te gaan of de belangrijkste knelpunten in het netwerk prioriteit krijgen.
- Diverse betrokkenen binnen de provinciale organisatie geven aan dat de knelpunten helder zijn, maar dat de relatie met andere trajecten niet helder genoeg is. Op deze wijze is het volgens deze betrokkenen moeilijk te komen tot een integrale afweging van bepaalde oplossingen. Men stelt dat wanneer er bijvoorbeeld een oplossing wordt gekozen voor de N348 bij Ommen, er bij de afweging ook gekeken moet worden naar de relatie met de N340 tussen Zwolle en Hardenberg. Voor een automobilist acht men het van belang dat een bepaald wegvak zo goed mogelijk aansluit op andere wegvakken, onder andere wat betreft de maximaal toegestane snelheid.

Uit desk study en interviews komt naar voren dat de provincie activiteiten in gang heeft gezet om wegenprojecten meer te prioriteren aan de hand van een integrale benadering. Hierin vervullen netwerkanalyses een belangrijke functie.

Afwegingen projecten op meerdere momenten

Hierboven is ingegaan op de wijze waarop projecten op de agenda komen. Dit is echter niet het enige moment volgens enkele betrokkenen van de provinciale organisatie waarop afwegingen worden gemaakt ten aanzien van prioritering van knelpunten. Ook nadat een project gestart is (start verkenning) en doorgang vindt (na de verkenning) kan tijdens de verschillende fasen van een project de vraag naar voren waarom een bepaald knelpunt wordt aangepakt en waarom wordt gekozen voor een bepaalde oplossing voor het knelpunt. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat projecten vaak tijdens een groot aantal jaren worden voorbereid. De verkeerssituatie of de politiek-bestuurlijke verhoudingen bij de provincie of andere overheidsorganisaties kunnen veranderen in deze periode, waardoor andere knelpunten of oplossingen wellicht belangrijker worden. Tijdens een project kunnen door dergelijke ontwikkelingen andere oplossingen in beeld komen dan eerder was ingeschat. Dit kan gevolgen hebben voor sturing van grote provinciale wegenprojecten: wat is de beste oplossing op dit moment en is het nog steeds belangrijk dit knelpunt aan te pakken?

4.4. Doorlooptijd

In de volgende tabel is een samenvatting van de bevindingen opgenomen:

Samenvatting bevindingen

Norm	Bevinding
<ul style="list-style-type: none">Er zijn afspraken over de doorlooptijd van projecten en deze worden in de praktijk ook nagekomen.	<ul style="list-style-type: none">In de praktijk duren projecten regelmatig langer dan gepland.

In de praktijk duren projecten regelmatig langer dan gepland

De provincie streeft naar een gemiddelde doorlooptijd van 5 jaar bij grote provinciale wegenprojecten. Bij problemen is een uitloop tot 6 jaar of langer mogelijk. Overigens is de na te streven doorlooptijd afhankelijk van de omvang van projecten. Zoals gemeld in hoofdstuk 1 ligt het accent in dit onderzoek op de voorbereiding van projecten. Dit betekent dat de doorlooptijd van wegenprojecten niet uitputtend is geanalyseerd.

De besluitvorming kan lang duren omdat verschillende besturen op één lijn moeten komen. Bovendien is er een maatschappelijk krachtenveld waar rekening mee gehouden moet worden. Projecten duren in de praktijk regelmatig langer dan gepland, zo blijkt uit desk study en interviews met betrokkenen van de provinciale organisatie. Dit blijkt uit de volgende voorbeelden van projecten die in het kader van dit onderzoek centraal staan:

- Het project rondweg Weerselo was vertraagd (DBA 2008 en volgens betrokkenen). In 2005 is een Plan in Hoofdlijnen vastgesteld. De gemeente en dorpsbelangen hebben echter aangegeven dat er fietstunnels nodig zijn, terwijl dit door het vaststellen van het Plan in Hoofdlijnen eigenlijk al een gepasseerd station was. Er zijn echter afspraken nodig met gemeenten voordat kan worden begonnen met de uitvoering (onder andere omdat de gemeente in de regel over moet gaan tot een wijziging van het bestemmingsplan). Met bovenstaande bestuurlijke afstemming is veel tijd gemoeid geweest.
- De Gebiedsontsluitingsweg Enschede - Oldenzaal: naar aanleiding van overleg met de gemeente Enschede en belanghebbenden is de planning gewijzigd (DBA 2008). Volgens betrokkenen zat de provincie niet op één lijn met de gemeente en had dit invloed op de planning.
- Voor de start van grondverwerving is een goedgekeurd bestemmingsplan nodig. In het geval van de rondweg Wesepe was er geen structuurvisie van de gemeente. De plannen voor de rondweg Wesepe zijn voor de gemeente aanleiding geweest om meer zaken in de omgeving mee te nemen in een structuurvisie. Hier was meer tijd voor nodig dan vooraf was voorzien.

In dit onderzoek is niet nagegaan in hoeverre de provincie Overijssel het uitlopen van planningen van specifieke projecten had kunnen voorkomen. Wel komen in dit onderzoek sturingsaspecten naar voren die van belang zijn voor de doorlooptijd van grote provinciale wegenprojecten.

4.5. Interne organisatie

In de volgende tabel is een samenvatting van de bevindingen opgenomen:

Samenvatting bevindingen

Norm	Bevinding
<ul style="list-style-type: none"> ○ Het is helder welke activiteiten per fase van een project uitgevoerd dienen te worden. ○ Er is een manier van werken waarbij de relevante processtappen vooraf in beeld zijn. Deze manier van werken wordt in de praktijk toegepast. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Het is helder welke fasen voor een project moeten worden doorlopen. In de praktijk worden deze fasen doorlopen voor de projecten. ○ Procestappen zijn vooraf in beeld omdat de fasen die voor elk project worden doorlopen gedetailleerder zijn uitgewerkt in een standaard manier van werken (checklist). Deze standaard manier van werken wordt toegepast in de praktijk, maar in de praktijk handelt men vanuit kennis en ervaring, aanvullend op de checklist. ○ Lastig een uitgebreider overzicht te krijgen van een project. ○ Activiteiten ook gelijktijdig gepland, maar dit zou verder kunnen worden ontwikkeld.
<ul style="list-style-type: none"> ○ Er zijn heldere afspraken over de taakverdeling voor de interne organisatie. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Heldere verdeling tussen beleid en uitvoering. ○ Heldere taakverdeling per fase. ○ Discussie over moment en wijze van opdrachtverlening.

Op hoofdlijnen helder welke stappen doorlopen worden

Voor een optimale sturing van grote provinciale wegenprojecten is het van belang dat het helder is welke stappen doorlopen moeten worden, wanneer deze stappen moeten worden gezet en wie daar bij betrokken is. Uit interviews met betrokkenen van de provinciale organisatie en deskstudy komt naar voren dat dit voor de provincie Overijssel in het algemeen helder is. Het gaat daarbij om de volgende aspecten:

- *Standaard een aantal fasen doorlopen*
De provincie Overijssel hanteert een aantal fasen voor grote provinciale wegenprojecten:

Fase	Activiteiten
Ontwikkelingsfase	<ul style="list-style-type: none"> ○ In deze fase wordt mede aan de hand van een probleemanalyse en de uitgangspunten van het PVVP bepaald of het project in de DBA komt en zo ja met welke prioriteit (zie ook paragraaf 4.3).
Verkenning	<ul style="list-style-type: none"> ○ In deze fase worden verschillende mogelijkheden onderzocht om het probleem op te lossen en wordt (worden) één of meer oplossingsrichting(en) aangegeven met een voorkeursvariant voor onderzoek in de planstudiefase. ○ Op basis van afwegingen waarin ook andere projecten en mogelijke financieringen zijn meegenomen, wordt een besluit genomen waarin de

gewenste oplossingsrichting wordt aangegeven en/of het veronderstelde probleem een vervolg moet krijgen in de vorm van een opdracht tot het uitvoeren van een planstudie.

Planstudie

- In de planstudie wordt ingezoomd op de verdere uitwerking van de gekozen oplossingsrichting en wordt uit een beperkt aantal alternatieven de beste oplossing voor het probleem gezocht.
- In deze fase vindt ook communicatie, discussie, voorlichting en inspraak plaats met betrokkenen en belanghebbenden. Als tussen de verschillende partijen (zoveel mogelijk) overeenstemming is bereikt, wordt het “Plan in Hoofdpijnen” vastgesteld door Gedeputeerde Staten. Een MER-procedure kan onderdeel uitmaken van deze fase.

Planuitwerking

- In deze fase vindt nadere detaillering van het Plan in Hoofdpijnen plaats resulterend in een definitief ontwerp en bestek.
- Planologische procedures, nadere onderzoeken, noodzakelijke (bouw)vergunningenprocedures en grondaankopen maken eveneens onderdeel uit van deze fase. Indien noodzakelijk wordt in deze fase ook het bestemmingsplan aangepast en vindt de grondaankoop (of onteigening) plaats. Om snel tot realisatie over te kunnen gaan wordt soms, vooruitlopend op de bestemmingsplanwijziging, reeds grond aangekocht.
- De aanbesteding van het werk vormt de afronding van deze fase.

Uitvoering

- Deze fase start met de gunning van het werk en opdrachtverstrekking aan de aannemer(s) waarna de feitelijke realisatie gaat plaatsvinden. De realisatiefase stopt wanneer het werk is goedgekeurd en opgeleverd.

Bron: DBA 2007, checklist projectmatig werken en interviews

In de praktijk worden deze fasen doorlopen voor de projecten. Dit komt onder andere naar voren uit interviews met betrokkenen van de provinciale organisatie en desk study. Zo blijkt bijvoorbeeld uit de DBA 2007 dat voor elk project een planning is gemaakt per fase en in welke fase elk project zich bevindt. Daarnaast is voor de betrokkenen helder in welke fase een project zich bevindt en welke activiteiten daar bij horen. Deze indeling in fasen vormt het vertrekpunt voor de planning en organisatie van uit te voeren activiteiten voor een project.

- *Processtappen zijn vooraf in beeld*
Procestappen zijn vooraf in beeld omdat de fasen die voor elk project worden doorlopen gedetailleerder zijn uitgewerkt in een standaard manier van werken. Dit is vastgelegd in de checklist projectmatig werken. Bij de checklist per project gaat het om zeer veel verschillende aspecten en processen waar aandacht aan wordt besteed. Hierbij kan gedacht worden aan een MER-procedure, archeologisch onderzoek, richtlijnen voor grondaankoop, de flora- en faunawet, bodemkwaliteit, richtlijnen voor een bestek, etc. Zoals reeds gemeld in hoofdstuk 1 is in het kader van dit onderzoek niet geanalyseerd op welke wijze de verschillende projecten op al deze punten procesmatig zijn doorlopen. In dit onderzoek staan de belangrijkste sturingsaspecten centraal, waarvan een standaard manier van werken onderdeel uitmaakt.

Uit interviews met betrokkenen van de provinciale organisatie en uit desk study komt naar voren dat de projectleiders werken aan de hand van de checklist. Projectleiders merken hierbij op dat het handboek in het hoofd zit en wordt gebruikt, maar dat de werkelijkheid weerbarstiger is dan een checklist en per project verschillend is. Dit betekent dat men in de praktijk vanuit kennis en ervaring handelt, aanvullend op de checklist. Daarnaast is een aantal betrokkenen van mening dat het informele aspect van groot belang is bij grote provinciale wegenprojecten. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om persoonlijke belangen en wensen die vooral bij de grondaankoop van grote invloed kunnen zijn (bijvoorbeeld de wens om te verhuizen, de samenstelling van het huishouden, etc.). De manier van werken is overigens volgens betrokkenen onderwerp van gesprek. Op bepaalde momenten wordt de manier van werken indien nodig bijgesteld. Zo worden aannemers bijvoorbeeld eerder bij een project betrokken dan voorheen.

- *Lastig een uitgebreider overzicht te krijgen van een project*
Op hoofdlijnen is het helder in welke fase een project zich bevindt en wat de stand van zaken is van een project (dit staat in de DBA). Daarnaast komt uit interviews naar voren dat betrokkenen van de provinciale organisatie (zoals projectleiders) op de hoogte zijn van de stand van zaken van een specifiek project. Uit de inventarisatie van projectgegevens in het kader van dit onderzoek blijkt echter dat het lastig is om stukken te verkrijgen die de stand van zaken van een project uitgebreider weergeven. Dit geldt vooral voor stukken die een beeld geven van de ontwikkelingen van een project tot dusver. Welke ontwikkelingen en eventuele obstakels er precies bestaan voor het project is door de moeilijke toegankelijkheid van projectstukken lastig in beeld te krijgen. Bijvoorbeeld: waarom is de planning van de N733 precies gewijzigd en hoe is het overleg met de gemeente over de rondweg Weerselo verlopen? Dit staat zeer kort in de DBA, maar het is niet zichtbaar hoe de ontwikkelingen precies zijn geweest. De moeilijke toegankelijkheid van projectstukken vormt een risico, zeker wanneer er sprake is van wisselende projectleiders of projectleiders die extern worden aangetrokken.

Activiteiten ook gelijktijdig gepland, maar dit zou verder kunnen worden ontwikkeld

Voor een zo kort mogelijke doorlooptijd is een planning waarbij activiteiten zoveel mogelijk gelijktijdig plaatsvinden het meest efficiënt. In dit onderzoek is geen analyse gemaakt van de doelmatigheid van de planning van projecten. Uit interviews komt echter naar voren dat de planning van grote provinciale wegenprojecten volgtijdelijk en gelijktijdig plaatsvindt. Dit is afhankelijk van welke stap gezet moet worden. Voor een aantal stappen geldt dat deze pas door de provincie kunnen worden gezet nadat andere activiteiten zijn uitgevoerd. Voor dergelijke stappen wordt vooral volgtijdelijk gepland volgens betrokkenen. Hierbij kan gedacht worden aan het feit dat pas echt kan worden begonnen met grondaankopen wanneer het bestemmingsplan is gewijzigd.

Een aantal betrokkenen van de provinciale organisatie merkt op dat er weliswaar sprake is van het gelijktijdig uitvoeren van verschillende activiteiten, maar dat dit voor meer activiteiten zou kunnen worden gedaan dan nu het geval is. Hierbij denkt men vooral aan het eerder opstarten van trajecten, zoals de voorbereiding van een onteigeningsprocedure. Het is daarbij helder dat pas echt kan worden gestart met de onteigeningsprocedure nadat het bestemmingsplan is gewijzigd, maar de onteigeningsprocedure zou intern al wel meer voorbereid kunnen worden (zoals administratieve aspecten). Deze betrokkenen van de provincie Overijssel zijn van mening dat dit de doorlooptijd van projecten zou kunnen verkorten.

Een relevante ontwikkeling in dit kader is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro). De Wro leidt naar verwachting tot herziening van een aantal procedures. Zo is de goedkeuringsprocedure voor bestemmingsplannen weggefallen. Dit zal qua procedures tijd schelen. Daarnaast biedt de nieuwe Wro de provincie de mogelijkheid om - in overleg met de gemeente - zelf een inpassingsplan te maken. Dit betekent dat de provincie de regie meer in handen kan houden.

Duidelijke afspraken interne taakverdeling, maar verbeterpunten ten aanzien van de opdrachtverlening

Er bestaan in het algemeen duidelijke afspraken over de taakverdeling binnen de provincie Overijssel ten aanzien van grote provinciale wegenprojecten. Uit interviews met betrokkenen komt naar voren welke taakverdeling er bestaat voor elke fase van een project en dat deze taakverdeling voor betrokkenen helder is. Er komt ook naar voren dat er verbeterpunten mogelijk zijn ten aanzien van de interne opdrachtverlening. Deze bevindingen komen naar voren uit de volgende punten:

- *Heldere verdeling tussen beleid en uitvoering*
De eenheid Ruimte, Wonen en Bereikbaarheid (RWB) is verantwoordelijk voor het beleid en de eenheid Wegen en Kanalen (WK) is verantwoordelijk voor de uitvoering. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat de eenheid RWB het PVVP en de DBA opstelt en dat RWB vanuit het investeringsbudget verantwoordelijk is voor nieuwe wegenprojecten. De eenheid WK is naast de uitvoering van nieuwe projecten verantwoordelijk voor de instandhouding (beheer en onderhoud) van provinciale wegen.
- *Heldere taakverdeling per fase*
In 2006 is er een reorganisatie geweest, omdat de indruk bestond dat de afspraken over de aansturing van projecten efficiënter kon. Een belangrijk element van deze reorganisatie was dat WK nu ook de verkenningsfase en de planstudiefase uitvoert. Voor de reorganisatie voerde RWB de verkenning en de planstudie uit en bij de uitvoering kwam WK pas echt in beeld. De eenheid WK is tegenwoordig ook betrokken bij de ontwikkelingsfase van een project die nog voorafgaat aan de verkenningsfase. Daarnaast is de

eenheid WK betrokken bij het proces rond de totstandkoming van het PVVP en de DBA (naast andere actoren die betrokken worden bij de totstandkoming van de DBA).

Voor de uitvoering van een groot wegenproject verleent de eenheid RWB formeel opdracht aan de eenheid WK. In het algemeen is het volgens de geïnterviewden helder hoe de opdrachtverlening van RWB aan WK verloopt. Een opdracht wordt verleend in de verschillende fasen van een project. Er wordt een projectuitvraagformulier opgesteld. Het opstellen van een projectuitvraagformulier vindt plaats voor elke nieuwe fase binnen een project. Na afronding van elke fase vindt er overleg plaats tussen RWB en WK. Een opdracht in de verkenningsfase wordt vergezeld van een probleemanalyse. Dit blijkt onder andere uit de opdracht van RWB aan WK voor recente projecten zoals voor de verkenning van de N337/ N756/ Veerweg te Wijhe en de verkenning voor de N 349/N 746, Tubbergen.

- *Discussie over moment en wijze van opdrachtverlening*
Ondanks bovenstaande afspraken bestaat er binnen de provinciale organisatie discussie over de vraag op welk moment en op welke wijze er precies een opdracht wordt verleend van RWB aan WK. Zoals gemeld voert de eenheid WK de verkenning uit en wordt hiervoor een opdracht verleend, maar het is niet uitgekristalliseerd wanneer de verkenningsfase begint en ophoudt. Er bestaat discussie over de vraag in welke mate een project moet zijn ingekaderd voordat een opdracht wordt verleend voor een verkenning aan de eenheid WK.

Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat het niet altijd helder is of bepaalde onzekerheden of onduidelijkheden bij een project moeten worden onderzocht tijdens een verkenningsfase of al voorafgaand aan deze fase. Een aantal betrokkenen is van mening dat er niet alleen een analyse van het netwerk en het probleem gemaakt moet zijn, maar ook een afbakening van de oplossingen die in beeld kunnen of mogen komen. Concreet betekent dit dan bijvoorbeeld dat het helder moet zijn dat er een aanpassing gemaakt moet worden op een bestaand tracé of dat een rondweg ook bespreekbaar is. Volgens enkele betrokkenen van de provinciale organisatie wordt zonder een dergelijke afbakening de kans groter dat er binnen de provincie veel discussie gaat ontstaan over de verschillende mogelijke oplossingen die de provincie kan kiezen (vooral bij weerstand tegen bepaalde oplossingen).

4.6. Afspraken met partners en communicatie met burgers

In de volgende tabel is een samenvatting van de bevindingen opgenomen:

Samenvatting bevindingen

Norm	Bevinding
<ul style="list-style-type: none"> ○ Er worden vroegtijdig afspraken gemaakt met partners, waarbij een helder beeld bestaat van welke partners op welke wijze en op welk moment betrokken dienen te worden. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Afspraken met partners cruciaal voor doorlooptijd wegenprojecten. ○ In grote lijnen helder wanneer partners worden betrokken, maar kan worden aangescherpt: <ul style="list-style-type: none"> ▪ In het verleden afspraken niet altijd vroegtijdig; ▪ Netwerk aan partners kan vollediger in beeld worden gebracht; ▪ Niet altijd scherp met wie afspraken worden gemaakt; ▪ Weerstand niet altijd vroeg in beeld.
<ul style="list-style-type: none"> ○ Er wordt gestructureerd gecommuniceerd met burgers, waarbij een helder beeld bestaat van op welke wijze en op welk moment burgers betrokken dienen te worden. ○ Verwachtingen van burgers en de wijze waarop burgers kunnen participeren staan centraal. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Helder beeld van wanneer burgers worden betrokken, maar er zijn verbeterpunten: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Wijze waarop burgers worden betrokken kan worden aangescherpt; ▪ Eenduidigheid boodschap vanuit provincie aandachtspunt.

Afspraken met partners cruciaal voor doorlooptijd wegenprojecten

Om uiteindelijk een provinciale weg aan te kunnen leggen is overeenstemming nodig met partners, zoals gemeenten. Uit interviews met betrokkenen binnen de provinciale organisatie en uit desk study komt naar voren dat het maken van afspraken met en draagvlak bij partners veel invloed kan hebben op de doorlooptijd van grote provinciale wegenprojecten. Dit heeft bijvoorbeeld te maken met draagvlak bij de gemeente en de medewerking van de gemeente aan procedures zoals het wijzigen van een bestemmingsplan.

De besluitvorming kan lang duren omdat verschillende besturen op één lijn moeten komen. Bovendien is er een maatschappelijk krachtenveld waar rekening mee gehouden moet worden. Wanneer er geen draagvlak bestaat bij gemeenten, is het een moeizaam proces om te komen tot overeenstemming. Dit kan leiden tot vertraging. Gezien het bovenstaande is het van belang vroegtijdig afspraken te maken met partners, waarbij een helder beeld bestaat van welke partners op welke wijze en op welk moment betrokken dienen te worden.

In grote lijnen helder wanneer partners worden betrokken, maar kan worden aangescherpt

De provincie Overijssel heeft in grote lijnen een helder beeld van welke partners op welke wijze en op welk moment betrokken dienen te worden bij grote provinciale wegenprojecten. Uit interviews en desk study komt naar voren dat partners in de praktijk tijdens verschillende fasen worden betrokken bij de provinciale projecten, maar ook dat dit kan worden aangescherpt door de provincie Overijssel.

In de checklists en formats die worden gehanteerd door de provincie Overijssel bij sturing van projecten worden overigens aspecten opgenomen over de betrokkenheid van partners, maar de provincie beschikt niet over een samenvatting van de momenten waarop partners moeten worden betrokken. Uit interviews met de provinciale organisatie komt naar voren dat de aanpak vooral zit in het besef dat partners zo vroeg mogelijk moeten worden betrokken.

De provincie betreft samenvattend op de volgende wijze partners bij grote provinciale wegenprojecten:

- *Ontwikkelingsfase: totstandkoming beleid*
In deze fase wordt een probleem of initiatief op het gebied van verkeer en vervoer erkend in het PVVP en de DBA. In deze fase worden geen afspraken gemaakt met partners over projecten, maar in het kader van bijvoorbeeld de totstandkoming van de DBA worden partners zoals gemeenten en Rijkswaterstaat wel betrokken.
- *Verkenning: grotendeels intern gericht, wel inventarisatie*
De verkenningsfase is grotendeels intern gericht, omdat in deze fase onder andere wordt onderzocht wat voor de provincie de meest gewenste oplossingsrichting is. Tijdens het uitvoeren van de verkenning wordt overigens wel een inventarisatie gemaakt van meningen van partners en vindt overleg plaats. Dit komt naar voren uit interviews met betrokkenen en uit bijvoorbeeld het format dat de provincie hanteert voor het uitvoeren van de verkenning. Volgens het format moet aandacht worden besteed aan het te verwachten draagvlak bij bestuur en bevolking en mogelijke risico's en politiek/bestuurlijke valkuilen. In de checklist projectmatig werken wordt bij de verkenning overigens geen melding gemaakt van het betrekken van partners bij het project.

Betrokkenen van de provinciale organisatie achten het van belang dat er tijdens het uitvoeren van de verkenning geen verkeerde verwachtingen worden gewekt bij partners. Om deze reden is in de DBA expliciet aangegeven dat het uitvoeren van een verkenning niet zonder meer betekent dat de provincie ook daarna aan het betreffende project vervolg geeft. Daarnaast wordt tijdens overleg met partners uitdrukkelijk aangegeven dat het nog niet zeker is dat de verkenning leidt tot een project.

- *Na uitvoering verkenning: afspraken*
De verkenning moet op hoofdlijnen duidelijk maken wat de provincie wil en welke varianten onderzocht gaan worden. Nadat dit is uitgewerkt, is de aanpak meer extern gericht. Dit is bijvoorbeeld ingebouwd in de aanpak: in het format voor de verkenning is opgenomen dat de Gedeputeerde na de verkenning vraagt aan de gemeente en/of het Rijk of ze in kunnen stemmen met de voorgestelde richting en moeten mogelijke afspraken worden gemaakt met betrokkenen. Het gaat daarbij op dit moment vooral om overheidsorganisaties.
- *Planstudie: Ontwerp Plan in Hoofdlijnen voorgelegd*
In de planstudie wordt ingezoomd op de verdere uitwerking van de gekozen oplossingsrichting en wordt uit een beperkt aantal alternatieven de beste oplossing voor het probleem gezocht. In dit kader wordt een Ontwerp Plan in Hoofdlijnen opgesteld. Uit interviews en desk study komt naar voren dat een belangrijk moment voor afstemming met partners zoals gemeenten plaatsvindt in de planstudiefase in het kader van het Ontwerp Plan in Hoofdlijnen. Op dat moment ligt een oplossingsrichting voor, waar een reactie op wordt gevraagd. In de checklist projectmatig werken is bijvoorbeeld expliciet opgenomen dat in deze fase partners betrokken moeten worden: er vindt vooroverleg plaats met partners zoals de gemeente, Rijkswaterstaat, provincies, LTO, waterschap, nutsbedrijven en belangengroeperingen.

Naast afspraken over de oplossingen voor bepaalde knelpunten zijn afspraken over de financiering van deze oplossingen van belang. Uit interviews met betrokkenen van de provinciale organisatie komt naar voren dat de provincie hierover een helder uitgangspunt heeft ontwikkeld. De provincie betaalt alleen wanneer dit een provinciaal belang dient. Aanvullende wensen van partners horen gefinancierd te worden door deze partners. De provincie Overijssel hanteert dit uitgangspunt ook in de praktijk. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de gemeente de aanvullingen op het provinciale plan voor de rondweg Weerselo zal betalen.

- *Planuitwerking en realisatie: overleg en procedures*
In deze fase vindt nadere detaillering van het Plan in Hoofdlijnen plaats resulterend in een definitief ontwerp en bestek. Hierbij worden partners ook betrokken, onder andere in het kader van planologische procedures en nader overleg.

Binnen bovenstaand kader komt uit interviews met betrokkenen binnen de provinciale organisatie naar voren dat de wijze waarop afspraken met partners worden gemaakt verder **aangescherpt** kan worden. Gezien het belang van heldere afspraken met partners voor de doorlooptijd van grote provinciale wegenprojecten wordt hier uitgebreid op ingegaan:

- *In het verleden afspraken niet altijd vroegtijdig*
 Hierboven bleek dat wordt gestreefd afspraken te maken voordat begonnen wordt met de planstudie. Betrokkenen achten het van belang eerst afspraken te maken met gemeenten, voordat de provincie een Ontwerp Plan in Hoofdpijnen communiceert naar burgers. In de praktijk blijkt echter uit desk study en interviews dat in het verleden niet altijd afspraken zijn gemaakt met gemeenten voordat het Ontwerp Plan in Hoofdpijnen werd gecommuniceerd. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de rondweg Weerselo waar het Ontwerp Plan in Hoofdpijnen is voorgelegd aan burgers, terwijl er nog geen afspraken waren gemaakt met de gemeente. Later bleek in deze fase dat de gemeente nog aanvullende wensen had. Dit was één van de oorzaken van het uitlopen van de planning. Daarnaast heeft het voorlopige plan voor de rondweg Weerselo op dat moment verwachtingen gewekt in de maatschappij, terwijl er nog geen overeenstemming was met de gemeente. Hierop aanvullend geeft een aantal betrokkenen van de provinciale organisatie aan dat er in het verleden vaak pas afspraken zijn gemaakt met gemeenten tijdens de planstudie en niet daarvoor.

- *Netwerk aan partners kan vollediger in beeld worden gebracht*
 Volgens betrokkenen van de provinciale organisatie zijn vaak veel partijen in beeld bij overleg over wegenprojecten, maar is dit nog niet altijd volledig. Hierbij denkt men bijvoorbeeld aan het feit dat niet altijd alle relevante ministeries aanwezig zijn bij besprekingen, terwijl het Rijk bij infrastructurele projecten veelal vertegenwoordigd wordt door meerdere ministeries. Men merkt hierbij op dat wanneer gestreefd wordt naar het in beeld brengen van het volledige netwerk van partners het er in de besluitvorming in eerste instantie niet gemakkelijker op zal worden, maar dat dit de besluitvorming uiteindelijk wel bevordert. Er wordt hierdoor immers zoveel mogelijk voorkomen dat bepaalde partners te laat in beeld komen en dat er pas later problemen moeten worden opgelost.

Hierop aanvullend zou volgens betrokkenen explicieter in beeld gebracht kunnen worden wat de standpunten en belangen zijn van de verschillende partners. Men denkt hierbij aan het uitvoeren van een krachtenveldanalyse waarbij vragen aan bod komen zoals hoe de verschillende betrokkenen van gemeenten staan tegenover bepaalde oplossingen en hoe dit ligt bij de verschillende politieke fracties.

- *Niet altijd scherp met wie afspraken worden gemaakt*
Betrokkenen binnen de provinciale organisatie geven aan dat er in bepaalde gevallen afspraken worden gemaakt met contactpersonen die niet de beslissingen nemen binnen de gemeente. In dat geval blijkt soms tijdens of na de planstudiefase dat er uiteindelijk niet een heldere afspraak is gemaakt met de gemeente, omdat de juiste persoon niet aan tafel heeft gezeten. Daardoor wordt te laat helder wat het standpunt is van een gemeente. Een concreet voorbeeld volgens een aantal betrokkenen is de rondweg Weerselo waarbij pas later echt bleek wat het standpunt was van de gemeente. Betrokkenen achten het van belang dat de provincie scherper wordt op het feit met wie er afspraken worden gemaakt: is dit de persoon met beslissingsbevoegdheid en bestuurlijke dekking?
- *Weerstand niet altijd vroeg in beeld*
Uit interviews met betrokkenen binnen de provinciale organisatie komt naar voren dat er vanuit GS gesprekken plaatsvinden met bestuurders van gemeenten, waarbij gestreefd wordt naar duidelijke afspraken. Daarbij wordt aangegeven wat het belang is van het op tijd nemen van een besluit. In de praktijk leidt dit er soms toe dat er bestuurlijke druk wordt uitgeoefend op gemeenten. Een aantal betrokkenen binnen de provinciale organisatie merkt op dat ambtelijke ondersteuning van GS in dit kader essentieel is en dat dit kan worden verbeterd. Men stelt dat de Gedeputeerde beter kan worden gefaciliteerd bij het maken van bestuurlijke afspraken. Concreet betekent dit volgens deze betrokkenen dat weerstand vroeger in een project op hoger niveau wordt besproken. Men stelt dat projectleiders eerder kunnen aangeven aan het management welke weerstand er bestaat, zodat hierop eerder kan worden geanticipeerd (onder andere door GS).

De omgeving kan echter veranderen. Daarom is het essentieel oog te hebben voor de veranderende omgeving. Concreet betekent dit dat wanneer er afspraken zijn gemaakt met partners, ook in het vervolg in de gaten gehouden wordt of de afspraken nog actueel zijn. Dit heeft vooral te maken met de door de tijd heen veranderende omgeving en invloeden, zoals verkeersontwikkelingen maar ook politiek-bestuurlijke verhoudingen. Het is daarom van belang om overeenkomsten gedurende de looptijd van een project actueel te houden.

Uit de interviews blijkt overigens dat bestuurlijke druk niet zodanig wordt opgevoerd dat de optie van het stopzetten van een project in beeld komt. Voor verschillende betrokkenen binnen de provinciale organisatie is dit echter wel een bespreekbare optie, wanneer dit een oplossing kan bieden voor grote weerstand en vertraging van een project. Dit acht men ook bevorderlijk voor andere projecten: wanneer het helder is dat het stopzetten van een project voor de provincie een optie is, zal naar verwachting van deze betrokkenen de medewerking toenemen en het proces versnellen. In dit onderzoek is niet onderzocht in hoeverre het stopzetten van een project in de praktijk aan de orde was.

Helder beeld van wanneer burgers worden betrokken, maar er zijn verbeterpunten

Draagvlak bij burgers is van groot belang voor het realiseren van grote provinciale wegenprojecten. Het gaat daarbij veelal om persoonlijke belangen: een rondweg kan bijvoorbeeld voor sommige burgers een oplossing bieden, terwijl dit voor anderen juist een probleem kan opleveren. Hierbij kan gedacht worden aan verkeersoverlast of een onteigening van grond. Weerstand vanuit de maatschappij kan grote invloed hebben op het project, waaronder aanpassingen in de gekozen oplossingen en vertraging van een project. Uit interviews met betrokkenen van de provinciale organisatie en desk study komt naar voren dat er gestructureerd gecommuniceerd wordt met burgers en dat het helder is op welke wijze en op welk moment burgers worden betrokken. Daarnaast bestaat er aandacht voor de verwachtingen van burgers.

Deze bevindingen komen naar voren uit de volgende punten:

- *Activiteiten provincie mede naar aanleiding van wensen maatschappij*
Bij het uitwerken van activiteiten van de provincie op het terrein van grote provinciale wegenprojecten wordt onder andere gebruik gemaakt van informatie over ontwikkelingen en wensen in de maatschappij. Hierbij kan gedacht worden aan het feit dat bij de totstandkoming van de DBA gebruik gemaakt wordt van informatie die accountmanagers van de eenheid WK hebben geïnventariseerd.
- *Tijdens verkenningsfase terughoudendheid met communicatie*
De provincie Overijssel heeft aandacht voor verwachtingen van burgers en houdt hiermee bij de communicatie richting burgers in de praktijk rekening. Het uitgangspunt daarbij is pas iets over een project te communiceren wanneer een project is ingekaderd door het uitwerken van één of meerdere oplossingsrichtingen. Betrokkenen achten dit van groot belang, omdat wanneer dit niet is gebeurd, burgers verkeerde verwachtingen kunnen krijgen. Wanneer de provincie een project niet heeft uitgewerkt is het lang niet altijd zeker of een project daadwerkelijk doorgang vindt en is het ook niet zeker welke oplossing er uiteindelijk wordt gekozen. Concreet betekent dit dat er tijdens de verkenningsfase niet wordt gecommuniceerd aan burgers wat de plannen zijn van de provincie. In de checklist projectmatig werken is hiervoor dan ook niets opgenomen.

Het is van belang op te merken dat indien dit wenselijk wordt geacht wel contact wordt gezocht met burgers tijdens de verkenningsfase. Het gaat hierbij om brainstormen en informatiebijeenkomsten. Of dit plaatsvindt, verschilt per project. Een concreet voorbeeld is communicatie in het kader van de N340. Dit project wordt door de provincie als een zeer omvangrijk en

ingrijpend project beschouwd, waarbij burgers tijdens de verkenningsfase worden betrokken.

- *Planstudie: op expliciet moment gevraagd om reactie*
De provincie Overijssel heeft een expliciet moment afgesproken waarop de provincie een reactie vraagt aan burgers. Het gaat hierbij om een Ontwerp Plan in Hoofdlijnen die voorgelegd wordt aan burgers en waarvoor veelal een informatiebijeenkomst wordt gehouden. Op dat moment is het project ingekaderd en treedt de provincie naar buiten. Dit blijkt uit verschillende plannen, onder andere voor de projecten rondweg Weerselo, rondweg Wesepe en de Gebiedsontsluitingsweg Rijssen-Wierden. In de checklist projectmatig werken is aangegeven op welke wijze tijdens de planstudie gecommuniceerd moet worden met burgers (advertentie, persbericht, inspraaknota ter visie, uitnodigingsbrieven, informatieavond, reacties en beoordelen, aanpassen ontwerp, etc.).

Uit verschillende bronnen komt naar voren dat reacties van burgers meegenomen worden bij discussies en besluitvorming ten aanzien van grote provinciale wegenprojecten. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het feit dat reacties op een Ontwerp Plan in Hoofdlijnen worden opgenomen in een reactienota waarbij helder wordt wie welke opmerking heeft gemaakt en wat de provincie naar aanleiding hiervan besluit. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de reactienota voor de rondweg Wesepe. Na het vaststellen van de reactienota wordt het Ontwerp Plan in Hoofdlijnen eventueel aangepast en wordt een Plan in Hoofdlijnen vastgesteld.

In de checklists en formats die worden gehanteerd door de provincie Overijssel worden aspecten opgenomen over de betrokkenheid van burgers, maar de provincie beschikt niet over een samenvatting van de momenten waarop burgers moeten worden betrokken. Betrokkenen binnen de provinciale organisatie geven aan dat de aanpak vooral zit in het besef dat burgers gestructureerd moeten worden betrokken.

Naast bovenstaande bevindingen komt uit interviews met betrokkenen van de provinciale organisatie en desk study naar voren dat verwachtingen van burgers een aandachtspunt blijven voor de provincie bij grote provinciale wegenprojecten. Dit blijkt onder andere uit de volgende verbeterpunten:

- *Wijze waarop burgers worden betrokken kan worden aangescherpt*
Een aantal betrokkenen geeft aan dat het bij communicatie met burgers niet alleen gaat om het feit dat burgers worden betrokken, maar ook om hoe dit gebeurt. Men stelt dat de wijze waarop de provincie met burgers communiceert beter kan. Het gaat hierbij om het beter luisteren naar burgers en dat de mening van burgers meer betrokken kan worden bij de besluitvorming. Weerstand kan volgens deze betrokkenen complex en lastig zijn, maar kan ook het inzicht in een knelpunt vergroten. Deze betrokkenen stellen dat

deze gedachten uitgewerkt zouden moeten worden in een visie op burgerparticipatie, waar verwachtingenmanagement en timing van bepaalde boodschappen nog explicieter centraal staan. Men stelt dat er in het algemeen zorgvuldig omgegaan wordt met communicatie aan burgers, maar dat het in een dergelijke visie explicieter wordt wat de provincie op welk moment kan en wil communiceren en wat verwacht wordt van de participatie van burgers. In het Coalitieakkoord 2007-2011 is overigens aangegeven dat burgerparticipatie een onderdeel moet worden van beleid.

- *Eenduidigheid boodschap vanuit provincie aandachtspunt*
Communicatie met burgers is complex. Volgens betrokkenen binnen de provinciale organisatie is het voor burgers niet altijd helder waarom het lang duurt voordat echt begonnen kan worden met de aanleg van een weg. Daarnaast zijn er ook binnen de provincie veel verschillende betrokkenen, zoals de ambtelijke organisatie en GS en PS. Deze betrokkenen hebben niet vanzelfsprekend allemaal dezelfde boodschap voor burgers. In dat kader merkt een aantal betrokkenen op dat de provincie niet altijd een eenduidige boodschap heeft voor burgers. In dit onderzoek is niet nagegaan in hoeverre dit in de praktijk voor verschillende projecten is voorgekomen.

Het nakomen van beloftes aan burgers is een aandachtspunt voor de provincie Overijssel, zo komt naar voren uit interviews met betrokkenen en uit desk study. Projecten duren immers regelmatig langer dan gepland (zie paragraaf 4.4). Het risico bestaat dan dat al is gecommuniceerd wanneer een project wordt gestart, terwijl het in de praktijk wellicht later wordt. Volgens betrokkenen is het hierbij essentieel zo goed mogelijk duidelijk te maken wat de gevolgen zijn van bepaalde keuzes van de provincie en wat de gevolgen zijn van uitstel van bepaalde keuzes en maatregelen. Hierbij kan ook gedacht worden aan het in beeld brengen van de gevolgen van weerstand van burgers tegen bepaalde oplossingen.

4.7. Risicomanagement en monitoring en evaluatie

In de volgende tabel is een samenvatting van de bevindingen opgenomen:

Samenvatting bevindingen

Norm	Bevinding
<ul style="list-style-type: none">o Risico's zijn vooraf zoveel mogelijk in beeld en hierop wordt gestuurd.	<ul style="list-style-type: none">o Risicoparagraaf verplicht onderdeel projectplan.o Risicomanagement kan verder worden ontwikkeld.
<ul style="list-style-type: none">o Monitoring en evaluatie vindt gestructureerd plaats.	<ul style="list-style-type: none">o Op projectniveau vinden gestructureerd evaluaties plaats: evaluatie na elke fase project en ervaringen worden gedeeld.

Risicomanagement in ontwikkeling

Het in beeld hebben van risico's ten aanzien van een groot provinciaal wegenproject is van belang om te weten hoe er het beste gestuurd kan worden op risico's en de gevolgen ervan te beperken. Het kan hierbij gaan om veel verschillende soorten risico's, zoals risico's die te maken hebben met organisatie en processen en risico's die meer te maken hebben met de omgeving. Risicomanagement is in ontwikkeling binnen de provincie Overijssel, zo blijkt uit interviews met betrokkenen binnen de provinciale organisatie en uit desk study. Zo werden eind jaren negentig risico's nog niet gestructureerd in beeld gebracht. Op dit moment is een risicoparagraaf een verplicht onderdeel van een plan voor een groot provinciaal wegenproject. Dit blijkt bijvoorbeeld uit opdrachtbrieven van RWB aan WK en uit plannen van aanpak voor verkenningen van projecten (bijvoorbeeld Plan van Aanpak verbeterstudie aansluiting N349-N746 te Mariaparochie).

Hierop aanvullend komt uit verschillende interviews met betrokkenen binnen de provinciale organisatie naar voren dat risicomanagement verder zou kunnen worden ontwikkeld en dat dit in gang is gezet. Hierbij gaat het vooral om risico's in het kader van de besluitvorming waarbij het van belang is om op één lijn te komen met verschillende besturen en rekening gehouden moet worden met het maatschappelijke krachtenveld. In de vorige paragraaf is al ingegaan op belangrijke aspecten in dit kader, zoals het vollediger in beeld brengen van het netwerk en het expliciet in beeld brengen van standpunten van partners. Het belang hiervan wordt verder onderstreept door de volgende voorbeelden van projecten:

- o Voor de rondweg Wesepe bleek tijdens de planstudiefase dat de gemeente geen structuurvisie had voor Wesepe en omgeving en dat het daarom moeilijk was om het bestemmingsplan te actualiseren. Deze constatering bleek tijdens het overleg met de gemeente. Dit heeft er toe geleid dat gewacht moest worden op het moment dat de gemeente hier mee klaar was.
- o Voor de Gebiedsontsluitingsweg Enschede-Oldenzaal is vooraf niet voorzien dat voor een vrijliggend fietspad grond moet worden

- aangekocht. Dit betekent dat hiervoor onteigeningsprocedures in beeld komen.
- Voor de rondweg Weerselo is volgens betrokkenen wel rekening gehouden met risico's, maar niet gestructureerd. Vooraf is bijvoorbeeld wel nagedacht over het belang van het betrekken van partners bij het project, maar toch bleek later dat de gemeente nog aanvullende wensen had.

Het bovenstaande betekent niet dat de provincie altijd alles kan voorzien. Zo zijn onteigeningsprocedures complex en is het moeilijk in te schatten hoe bijvoorbeeld burgers reageren op voorstellen van de provincie. Het belang van risicomanagement is echter evident, gezien bovenstaande analyse en voorbeelden.

Op projectniveau vinden gestructureerd evaluaties plaats

Uit evaluaties kunnen lessen worden geleerd op basis waarvan de provincie bij nieuwe en/of bestaande projecten verbeteringen kan realiseren en/of fouten die eerder zijn gemaakt kan voorkomen. Voor een adequate projectsturing bij de provincie is het daarom van belang de projecten daadwerkelijk te evalueren op een gestructureerde en gestandaardiseerde wijze, zowel bij afronding alsook tussentijds.

Op projectniveau vinden door de provincie Overijssel gestructureerd evaluaties plaats. Dit komt naar voren uit de onderstaande aspecten.

- Uit interviews met betrokkenen van de provinciale organisatie en uit desk study blijkt dat evaluatie standaard een onderdeel is van een plan van aanpak voor een project. Hier is een sjabloon voor ontwikkeld die in de praktijk ook wordt gebruikt. Zo is bijvoorbeeld de rondweg Deventer geëvalueerd nadat de aannemer het wegvak heeft aangelegd (Projectevaluatieformulier bestek, 2002-2). In dit formulier wordt ingegaan op vragen zoals hoe de uitvoering is georganiseerd, hoe er is samengewerkt en wat de kwaliteit is van het geleverde werk. Evaluatie van projecten krijgt verder gestructureerd vorm door het feit dat na elke fase van een project geëvalueerd wordt. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het format dat is ontwikkeld voor het uitvoeren van een verkenning en uit interviews.
- Ervaringen van projectleiders van grote provinciale wegenprojecten worden structureel gedeeld met andere projectleiders, zo blijkt uit interviews met projectleiders. De projectmanager draagt hiervoor onder andere zorg en eens per twee weken vindt er overleg plaats tussen projectleiders om ervaringen uit te wisselen en om van elkaar te leren. Omdat projectleiders ook extern worden aangetrokken, is het uitwisselen van kennis extra belangrijk geworden volgens betrokkenen.

In dit onderzoek is niet geanalyseerd in hoeverre de uitkomsten van de evaluaties worden meegenomen in activiteiten die daarna worden opgepakt.

Bijlagen

Bijlage 1 Lijst van geraadpleegde bronnen

Beleidskaders

- Planwet verkeer en vervoer 1998
- Wet BDU verkeer en vervoer 2005
- Programmabegroting 2006
- Programmabegroting 2007
- Jaarverslag 2004
- Jaarverslag 2005
- Jaarverslag 2006
- Perspectiefnota 2006
- PVVP Vlot en Veilig Verder, april 2005
- Onderhandelingsakkoord 2003-2007
- Coalitieakkoord 2007-2011
- Streekplan Overijssel 2000+
- Dynamische Beleidsagenda 2005
- Dynamische Beleidsagenda 2007 en aanbiedingsbrief
- Dynamische Beleidsagenda 2008
- Verslagen en besluitenlijsten statencommissie Verkeer, milieu en water
- Verslagen en besluitenlijsten statencommissie Economie, Mobiliteit en Bestuur
- Beleidseffectrapportage 2003
- Statenvoorstel PS/2004/1249, Kwaliteitsniveau beheer en onderhoud provinciale infrastructuur, november 2004
- Netwerkanalyse regio Twente, Eindrapport 31 juli 2006
- Netwerkanalyse Stedendriehoek, Hoofdrapport 11 juli 2006

Projectdocumenten

- Checklist projectmatig werken
- Format Verkenning
- Format Planstudie
- Opdracht Verkenning N 343 weg Oldenzaal - Slagharen. Rondweg Weerselo
- Ontwerpplan in Hoofdlijnen N343 traverse Weerselo "Door of om Weerselo"
- Opdrachtverlening Realisatiefase rondweg Weerselo (N343)
- Reactienota "Door of om Weerselo"
- Nieuwsbrief N343 rondweg Weerselo
- Verkenningnota traverse Wesepe (N348)
- Ontwerpplan in Hoofdlijnen N348 Omleiding Wesepe
- Reactienota N348 Omleiding Wesepe
- Plan in Hoofdlijnen Herinrichting N350 wegvak Rijssen - Wierden
- Ontwerpplan in Hoofdlijnen provinciale weg N733 Enschede - Oldenzaal
- Projectevaluatieformulier bestek 2002-02 Aanleg van de N348 Deventer-Ommen, wegvak Deventer

- Ontwerpplan in Hoofdlijnen Fietspad Deventer - Olst
- Reactienota Ontwerpplan in hoofdlijnen herinrichting N350 wegvak Rijssen - Holten
- Opdrachtbrief Verkenning N337/ N756/ Veerweg te Wijhe
- Opdrachtverlening realisatie N348, Westdorplan/ Drosteweg, Raalte(VOC)
- Verkenningennota aansluiting provinciale wegen N349-N746 te Mariaparochie
- Opdrachtbrief N 349/N 746, Tubbergen
- Aanbiedingsbrief Verkenningenstudie aansluiting N 746-N 349 te Mariaparochie
- Opdrachtverlening Verkenningsfase N 349 weg Almelo - Denekamp. Aansluiting N 746 weg Almelo - Tubbergen (VOC)
- Plan van Aanpak verkenning aansluiting N349-N746 te Mariaparochie
- Plan van aanpak verkenning project N 342 Rondweg Oldenzaal
- Opdracht Verkenning N 342 rondweg Oldenzaal, rijbaanverdubbeling
- Opdracht Verkenningsfase N 342 weg Hengelo - grens Duitsland, gedeelte rondweg Oldenzaal/aansluiting Graven-es. Doortrekken weefvakken
- Verkenningennota voor de herinrichting van de traverse Kloosterhaar (N341)

Bijlage 2 Betrokkenen onderzoek

1. Provinciale Staten:
 - mevrouw L.T. Antuma-Duisterwinkel (CDA)
 - de heer H.J. Heskamp (PvdA)
 - de heer P. Schipper (VVD)
 - de heer J. Rouwet (SP)
 - mevrouw M.A. van der Bent - van den Hout (Christen Unie)
 - mevrouw M.G. van Olphen (Groenlinks)
2. De heer G. van Dijk, commissievoorzitter verkeer, milieu en water
3. de heer J.W. Klaasen, Gedeputeerde
4. de heer T. De Groot, hoofd RWB
5. de heer G. Zwarthoff, beleidsmedewerker RWB
6. de heer R.P. van Witzenburg, beleidsmedewerker RWB
7. de heer J. Wesselink, beleidsmedewerker RWB
8. de heer G. De Heij, hoofd eenheid WK
9. de heer G.W.J. Waanders, programmamanager
10. de heer E. Uiterwijk, programmamanager
11. de heer R. Van den Esker, projectleider
12. de heer J.H.I. Beekman, projectleider
13. de heer J. Schipper, projectleider
14. de heer H.J. Uiterwijk, projectleider
15. de heer E. Driegen, projectleider
16. de heer H. van der Haven, unitcontroller
17. de heer W. Endert, adviseur contracten/ aanbestedingen
18. de heer R. Kappert, financieel beleidsmedewerker
19. de heer H.J. van Loo, projectcontroller