

Scherper sturen op wegen

Sturing grote wegenprojecten
in de provincies
Gelderland en Overijssel

Deel 1: Bestuurlijke nota

Scherper sturen op wegen

Sturing grote wegenprojecten in de provincies
Gelderland en Overijssel

Deel 1: Bestuurlijke nota

Rekenkamer Oost-Nederland,
Deventer, februari 2008

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
1.1.	Reden voor het onderzoek.....	1
1.2.	Doel- en vraagstelling	2
1.3.	Focus en afbakening van het onderzoek	3
1.4.	Normen in dit onderzoek	5
1.5.	Onderzoeksaanpak	5
2.	Conclusies	7
3.	Aanbevelingen.....	15
4.	Bestuurlijke reactie van het college van Gedeputeerde Staten van Gelderland	19
5.	Bestuurlijke reactie van het college van Gedeputeerde Staten van Overijssel	27
6.	Nawoord Rekenkamer	31

Bestuurlijke nota

De Rekenkamer Oost-Nederland heeft onderzoek verricht naar sturing van grote wegenprojecten in de provincies Gelderland en Overijssel. Het onderzoek heeft geresulteerd in de voorliggende gezamenlijke bestuurlijke nota voor de provincies Gelderland en Overijssel (deel 1). Daarnaast is een tweetal nota's van bevindingen opgesteld, afzonderlijk voor iedere provincie één (deel 2). In deze bestuurlijke nota wordt het beleid van beide provincies met elkaar vergeleken. Lezers die snel inzicht willen krijgen in de conclusies en aanbevelingen kunnen volstaan met deze bestuurlijke nota. In de nota's van bevindingen zijn de onderzoeksaanpak en de bevindingen weergegeven die de basis vormen voor de conclusies en aanbevelingen.

Deze bestuurlijke nota gaat allereerst in op de reden voor het onderzoek, de doel- en vraagstelling, de focus en afbakening van het onderzoek, de normen en de onderzoeksaanpak. Vervolgens worden de conclusies en aanbevelingen weergegeven.

1. Inleiding

1.1. 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 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 provincies geven het beleid onder andere vorm door grote provinciale wegenprojecten.

Financieel belang

Er is een substantieel bedrag gemoeid met mobiliteit en bereikbaarheid:

- In de Beleidsbegroting 2007 heeft de provincie Gelderland voor het programma Mobiliteit € 190 miljoen begroot (lasten).
- 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 de genoemde programma's, namelijk grote projecten op het terrein van provinciale wegen en daarmee ook op een deel van het weergegeven budget. Met een groot provinciaal wegproject is overigens in het algemeen een substantieel bedrag gemoeid. In Gelderland is bijvoorbeeld voor de rondweg Druten - Beneden Leeuwen een totaalraming gemaakt van € 32.200.000,-, waarvan € 31.500.000,- ten laste van de provincie komt (Voortgangsrapportage Grote infrastructurele werken, april 2007). Voor Overijssel is bijvoorbeeld voor de rondweg Wesepe 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 wegprojecten. 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 wegprojecten 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 wegprojecten.

1.2. 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?

1.3. Focus en afbakening van het 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 hierna).
- *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 in het kader van het Provinciaal Verkeer- en Vervoersplan (PVVP) worden uitgevoerd. Binnen deze kaders is dit onderzoek vooral gericht op projecten met een omvang van 1 miljoen euro of meer.

○ *Fasen projecten:*

De provincie Gelderland en Overijssel hanteren samenvattend de volgende fase indeling van grote wegenprojecten:

Overijssel	Gelderland
<ul style="list-style-type: none">○ Ontwikkelingsfase: een probleem of initiatief op het gebied van verkeer en vervoer wordt erkend in het PVVP en de DBA.○ Verkenningfase: onderzoek mogelijkheden om het probleem op te lossen, besluit over oplossingsrichting.○ Planstudiefase: verdere uitwerking van de gekozen oplossingsrichting en er wordt uit een beperkt aantal alternatieven de beste oplossing voor het probleem gezocht.○ Planuitwerkingsfase: nadere detaillering resulterend in een definitief ontwerp en bestek en onder andere planologische procedures.○ Uitvoering: opdracht aannemer en oplevering werk.	<ul style="list-style-type: none">○ Initiatiefase: probleemanalyse op basis van maatschappelijke en politieke ontwikkelingen.○ Verkenningfase: opstellen projectplan en aanvragen voorbereidingskrediet bij PS.○ Definitiefase: opstellen van startnotitie in kader van de m.e.r. met nadere definiëring van het probleem.○ Ontwerpfase: vaststelling streekplanherziening en tracé door PS en uitvoeringskrediet wordt verleend door PS.○ Vorbereidingsfase: opstellen van bestek en aanbesteden project.○ Uitvoeringsfase: uitvoering volgens het bestek.○ Nazorgfase: financiële en administratieve afhandeling.

1.4. Normen in dit onderzoek

In dit onderzoek wordt *samenvattend* het volgende normenkader gehanteerd:

Samenvatting normenkader

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.
- b. Er is een helder proces voor besluitvorming inzake grote provinciale wegen (kaderstellende rol).
- c. PS houden vanuit de controlerende rol toezicht op grote provinciale wegenprojecten (PS ontvangen verantwoordingsinformatie om de controlerende rol te kunnen uitoefenen en 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.
- b. Het is helder welke stappen doorlopen moeten worden, wanneer deze stappen worden gezet en wie daar bij betrokken is.

1.5. 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:

Overijssel	Gelderland
1. N343 rondweg Weerselo	1. N786 Rondweg Laag Soeren
2. N350, gebiedsontsluitingsweg A, Rijssen-Wierden	2. Reconstructie N302 Lorentz-Oost/Waterfront te Harderwijk
3. N348 rondweg Wesepe	3. N322 Rondweg Druten - Beneden Leeuwen
4. N733 Gebiedsontsluitingsweg Enschede-Oldenzaal	4. N831 Rondweg Hedel
5. N332 Rondweg Heeten	5. Reconstructie N303 Ermelo-Harderwijk (deel Harderwijk)
6. N337 Fietspad Deventer - Olst	6. N316 Rondweg Zeddam
7. N348 Rondweg Deventer	7. N325 Reconstructie Nijmeegseplein Arnhem

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 Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan (PVVP) en de Dynamische Beleidsagenda (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.

2. Conclusies

In dit hoofdstuk worden de conclusies weergegeven. Hierbij is een vergelijking gemaakt tussen de provincie Gelderland en de provincie Overijssel. Uit deze vergelijking blijkt dat voor beide provincies op hoofdlijnen vergelijkbare conclusies kunnen worden getrokken. Daar waar de conclusies niet vergelijkbaar zijn voor beide provincies, is dit aangegeven.

Algemene conclusie: scherper sturen van grote wegenprojecten noodzakelijk

Uit het onderzoek komt naar voren dat het noodzakelijk is grote provinciale wegenprojecten op een aantal punten scherper te sturen. Op een aantal aspecten worden wegenprojecten wel goed in de steigers gezet:

- *Rolverdeling en besluitvorming helder*
Zo is de rolverdeling en besluitvorming door PS en GS in relatie tot grote provinciale wegenprojecten op hoofdlijnen helder. De kaders worden vastgesteld door PS en zijn opgenomen in beleidsdocumenten. De belangrijkste kaders worden in beide provincies gevormd door het PVVP en de begroting.
- *Gestructureerde verantwoordingsinformatie*
PS ontvangen zowel in Gelderland als in Overijssel gestructureerd verantwoordingsinformatie (rapportages zoals de Dynamische Beleidsagenda). PS controleren grote provinciale wegenprojecten aan de hand van deze verantwoordingsinformatie en door het volgen van projecten tijdens Statencommissievergaderingen. Besluiten over het opstarten van specifieke projecten worden in PS van Gelderland per project genomen door middel van onder andere een voorbereidings- en uitvoeringskrediet. PS in Overijssel nemen door het vaststellen van de DBA besluiten over welke projecten worden opgestart.
- *Heldere opzet wegenprojecten*
Wegenprojecten kennen zowel in de provincie Gelderland als Overijssel een heldere opzet. Er bestaan bijvoorbeeld duidelijke doelen en indicatoren voor het beleid. Daarnaast is sprake van een manier van werken waarbij de relevante processtappen vooraf in beeld zijn gebracht. In de praktijk wordt onder andere een aantal vastgestelde fasen doorlopen. Overigens geldt daarbij dat ieder project vraagt om maatwerk, waardoor het verloop van projecten op onderdelen kan afwijken.

- *Interne taakverdeling duidelijk*
De interne taakverdeling bij wegenprojecten is duidelijk. Concreet is het voor betrokkenen binnen de provincies inzichtelijk wie verantwoordelijk is voor welke stappen en daarbij bestaat een verdeling tussen beleid en uitvoering.
- *Aanpak in ontwikkeling*
Sturing van grote wegenprojecten is binnen beide provincies op een aantal punten in ontwikkeling. Hierbij kan gedacht worden aan het uitvoeren van ‘nut en noodzaak onderzoeken’ in Gelderland en de integrale netwerkbenadering en het verder ontwikkelen van risicomanagement in beide provincies.

Ondanks het feit dat de provincie invulling geeft aan bovenstaande punten, is het **noodzakelijk op een aantal punten scherper te sturen**. Het gaat daarbij om:

1. Projecten duren regelmatig langer dan gepland.
2. Voor projecten is het niet altijd duidelijk wie bestuurlijk aan zet is.
3. Het is niet helder of de provincie inzet op de maatschappelijk meest urgente vraagstukken.
4. In beide provincies bestaan verbeterpunten ten aanzien van afspraken met partners en burgers.
5. Risicomanagement is niet volledig ontwikkeld.
6. Er bestaan verbeterpunten ten aanzien van monitoring, evaluatie en documentatie.
7. In beide provincies bestaat er discussie over de vraag of procedures voor een kortere doorlooptijd meer gelijktijdig kunnen verlopen dan momenteel het geval is.
8. Er is aandacht nodig voor de veranderende omgeving.

In de volgende conclusies wordt hier op ingegaan.

1. Projecten duren regelmatig langer dan gepland

Uit dit onderzoek komt naar voren dat wegenprojecten in de provincie Gelderland en Overijssel in de praktijk regelmatig langer duren dan gepland:

- In Gelderland kan hierbij bijvoorbeeld gedacht worden aan de Reconstructie N303 Ermelo-Harderwijk (deel Harderwijk) en de rondweg Laag Soeren.
- In Overijssel betreffen dit bijvoorbeeld de rondweg Weerselo, de Gebiedsontsluitingsweg Enschede - Oldenzaal en de rondweg Wesepe.

Maatschappelijk en bestuurlijk kan het niet halen van de planning leiden tot problemen, omdat het tempo niet aansluit op het verwachtingspatroon van burgers of bestuurders.

Zoals gemeld in hoofdstuk 1 ligt het accent in dit onderzoek op de voorbereidende fasen van projecten en worden de realisatie van de doorlooptijd en de achterliggende oorzaken daardoor niet uitputtend geanalyseerd. In dit onderzoek is ingegaan op politiek-bestuurlijke sturingsmomenten en op risico's in het kader van sturing van grote wegenprojecten (zoals politiek-bestuurlijke afstemming en weerstand in de maatschappij). Dergelijke sturingsaspecten hebben invloed op de doorlooptijd. Deze aspecten komen aan de orde in de overige conclusies.

2. *Voor projecten niet altijd duidelijk wie bestuurlijk aan zet is*

Uit het onderzoek komt naar voren dat tijdens een project per fase veel besluiten moeten worden genomen. Zo wordt er in Overijssel tijdens de verkenningsfase een besluit genomen over de oplossingsrichtingen en wordt er tijdens de planstudiefase uit een beperkt aantal alternatieven de beste oplossing voor het probleem gezocht. In Gelderland wordt er bijvoorbeeld in de ontwerpfasen een streekplanherziening en tracé vastgesteld. Het gaat daarbij om vragen als waar komt de weg precies en wat voor weg wordt het (varianten)? Uit het onderzoek komt naar voren dat de wijze waarop dergelijke besluitvorming plaatsvindt (door wie, wanneer, hoe snel) veel invloed heeft op de sturing en het verloop van grote wegenprojecten.

In beide provincies nemen PS besluiten over de vraag welke projecten door de provincie worden opgepakt. Het is echter niet altijd helder wie binnen de provincie bestuurlijk aan zet is bij besluiten over de voorbereiding en bij besluiten tijdens de uitvoering van de gekozen projecten. Concreet gaat het hierbij om het volgende:

- GS nemen op veel punten besluiten over wegenprojecten, waarbij het bijvoorbeeld gaat om oplossingsrichtingen en alternatieven van tracés. Over dergelijke stappen in een wegenproject worden PS vaak ook geïnformeerd. Hierdoor kan de suggestie gewekt worden dat van PS een besluit wordt verwacht, terwijl dit niet altijd het geval is. Voor PS in beide provincies is het daardoor niet altijd helder wat de speelruimte is. In de praktijk leidt dit tot discussie en onduidelijkheid, waardoor het besluitvormingsproces minder transparant wordt. Daarnaast kan onduidelijkheid over de besluitvorming binnen de provincie er voor zorgen dat de communicatie met partijen zoals gemeenten en burgers minder eenduidig wordt (zie ook conclusie 4).
- In dit kader komt de vraag naar voren of de afspraken over het besluitvormingsproces aansluiten op de behoefte van PS: op welke punten wil PS invloed uitoefenen?

3. *Niet helder of de provincie inzet op maatschappelijk meest urgente vraagstukken*

Door de provincie Gelderland en Overijssel wordt aangegeven hoe wegenprojecten op de agenda komen. In verschillende documenten zijn de prioriteiten en overwegingen genoemd en daarbij is het duidelijk wie deze prioriteiten stelt (PS). Het gaat daarbij in beide provincies vooral om het Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan (PVVP) en de Dynamische Beleidsagenda (DBA). Voor de provincie Gelderland speelt in dit kader tevens het Programma Werken aan Duurzame Mobiliteit (WaDM) een rol. Ook is in de Perspectiefnota en het Coalitieakkoord van Overijssel een aantal projecten genoemd die extra aandacht krijgen, zoals de N35, de N318 en de N340.

Afwegingen worden tot dusver echter niet altijd in breder perspectief gemaakt. In dit verband gaat het vooral om het feit dat niet wordt aangegeven of de grootste knelpunten worden opgepakt en hoe de gekozen knelpunten samenhangen met andere wegen (zoals van het Rijk):

- In Gelderland is een aantal projecten uit het Statenakkoord 2003-2007 op de agenda gezet, zonder hieraan voorafgaand te onderzoeken wat het nut en de noodzaak is van de projecten. Vanaf 2007 worden deze onderzoeken wel uitgevoerd. In Overijssel zijn deze onderzoeken uitgevoerd, maar is het ook niet geheel scherp of de gekozen wegenprojecten de grootste knelpunten zijn in het verkeersnetwerk of dat door politieke prioriteiten andere wegen voorrang hebben gekregen.
- Daarnaast is in beide provincies een integrale netwerkbenadering in ontwikkeling. Er wordt onder andere nagegaan wat de grootste knelpunten zijn in het netwerk en op welke wijze provinciale wegen samenhangen met andere wegen (zoals Rijkswegen). Tot dusver zijn vooral keuzes gemaakt zonder deze benadering.

Door deze punten is het niet helder of de belangrijkste knelpunten op de agenda zijn gezet: zet het bestuur van de provincie in op de maatschappelijk meest urgente vraagstukken? Daarnaast is het niet zeker of de gekozen maatregelen het totale verkeersnetwerk optimaal versterken, omdat de relatie van de gekozen knelpunten met andere wegen in het verleden niet is aangegeven.

4. *Afspraken partners en communicatie met burgers essentieel voor doorlooptijd: op een aantal punten kan dit scherper*

Tijdens veel fasen van een groot wegenproject zijn afspraken nodig met partners en dient rekening gehouden te worden met wensen van burgers. Zo wordt in Overijssel na het uitvoeren van een verkenning aan gemeenten gevraagd of ze kunnen instemmen met de voorgestelde richting en wordt in de planstudie een Ontwerp Plan in Hoofdlijnen voorgelegd aan partners. Concreet betekent dit dat er bijvoorbeeld overeenkomsten met gemeenten worden gesloten over onder andere de planning van projecten en de wijze van financiering (welke partij financiert wat). Wanneer er geen draagvlak is bij partners en burgers zal

besluitvorming over grote provinciale wegenprojecten moeizaam verlopen en kan dit vervolgens leiden tot vertraging. De wijze waarop afspraken worden gemaakt met partners en de wijze waarop gecommuniceerd wordt met burgers hebben daardoor veel invloed op de doorlooptijd van provinciale wegenprojecten. Daarom zijn dit belangrijke sturingsaspecten.

Uit het onderzoek komt naar voren dat het in het algemeen duidelijk is wanneer en hoe beide provincies partners (zoals gemeenten) betrekken in het proces van grote provinciale wegenprojecten. In de praktijk worden afspraken gemaakt met partners.

Op een aantal punten kan deze betrokkenheid scherper:

- Zo heeft de provincie Gelderland een aantal grote wegenprojecten op de agenda gezet zonder hierbij in deze fase partners te betrekken. Dit betreffen voornamelijk projecten die zijn opgenomen in het Statenakkoord 2003-2007. Voor een aantal van deze projecten zijn partners pas in latere fasen betrokken.
- De provincie Overijssel heeft in het verleden niet altijd in een vroeg stadium afspraken gemaakt met partners en weerstand was soms te laat in beeld. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de rondweg Weerselo waar het Ontwerp Plan in Hoofdpijnen werd gepresenteerd, terwijl er nog geen afspraken waren gemaakt met de gemeente. Later bleek in deze fase dat de gemeente nog aanvullende wensen had. Dit heeft geleid tot vertraging. Daarnaast zijn niet altijd alle relevante partners in beeld. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het feit dat niet alle relevante ministeries aanwezig zijn bij besprekingen, terwijl het Rijk bij infrastructurele projecten veelal vertegenwoordigd wordt door meerdere ministeries. Verder worden er in bepaalde gevallen afspraken gemaakt met contactpersonen die niet de beslissingen nemen, bijvoorbeeld binnen een gemeente. In dat geval blijkt soms dat er uiteindelijk niet een heldere afspraak is gemaakt met de gemeente, omdat er een persoon aan tafel heeft gezeten zonder beslissingsbevoegdheid en bestuurlijke dekking.

Uit het onderzoek komt naar voren dat communicatie met burgers vooral te maken heeft met het managen van verwachtingen, ook in het beginstadium van een project (wanneer nog niet precies duidelijk is wat er gaat gebeuren). In beide provincies is het in het algemeen inzichtelijk hoe burgers worden betrokken bij provinciale wegenprojecten. De provincie Overijssel legt het Ontwerp Plan in Hoofdpijnen bijvoorbeeld tijdens een informatiebijeenkomst aan burgers voor. Ook de provincie Gelderland informeert burgers middels informatie- en inspraakavonden.

De communicatie met burgers kan echter scherper:

- In de provincie Gelderland zijn individuele burgers niet altijd vroeg in beeld: wanneer individuele burgers zich niet hebben verenigd, is de kans aanwezig dat pas later duidelijk wordt wat het draagvlak is onder (delen van) de bevolking. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de rondweg Druten - Beneden Leeuwen, waarbij wensen van individuele omwonenden eerder in beeld hadden kunnen zijn.
- Door de provincie Overijssel kan explicieter gemaakt worden wat verwacht wordt van de participatie van burgers: wat wordt bijvoorbeeld precies gedaan met reacties van burgers? Binnen de provincie is vaak sprake van veel verschillende betrokkenen, zoals de ambtelijke organisatie en GS en PS. De eenduidigheid is daarbij een aandachtspunt, omdat de verschillende betrokkenen binnen de provincie niet altijd dezelfde boodschap hebben voor burgers.

5. *Risicomanagement niet volledig ontwikkeld*

Voor het sturen van grote projecten is het belangrijk vooraf zoveel mogelijk in beeld te hebben welke risico's er bestaan voor een groot provinciaal wegenproject en hoe er het beste gestuurd kan worden op risico's om de gevolgen ervan te beperken. Voor beide provincies geldt dat er aandacht bestaat voor risico's. Zo wordt er een risicoparagraaf opgesteld voor wegenprojecten. Risicomanagement is echter niet volledig ontwikkeld. Concreet gaat het bij wegenprojecten bijvoorbeeld om:

- Het ontbreken van een standaardprocedure voor het inventariseren van alle relevante risico's. Dit betekent bijvoorbeeld dat niet voor elk project in beeld wordt gebracht wat alle risico's zijn en dat bijvoorbeeld niet wordt nagegaan hoe groot de kans is dat ze zich in de praktijk voordoen.
- Het niet volledig in beeld brengen van risico's in het kader van de besluitvorming. Dit is van belang omdat op één lijn moet worden gekomen met verschillende besturen en rekening gehouden moet worden met het maatschappelijke krachtenveld.

6. *Verbeterpunten ten aanzien van monitoring, evaluatie en documentatie*

Er bestaan verbeterpunten ten aanzien van monitoring, evaluatie en documentatie:

- In beide provincies is sprake van monitoring van grote provinciale wegenprojecten en wordt aangegeven of provinciale doelen op dit terrein worden gehaald. Uit de monitoring is echter niet duidelijk af te leiden in hoeverre ieder project afzonderlijk bijdraagt aan de algemene doelen die zijn gesteld ten aanzien van provinciale wegen.
- Uit het onderzoek komt naar voren dat de provincie Overijssel projecten op structurele wijze evalueert. Dit krijgt bijvoorbeeld

vorm door het feit dat na elke fase van een project geëvalueerd wordt. De provincie Gelderland voert daarentegen alleen ad hoc audits over grote provinciale wegenprojecten uit. Zonder structurele evaluatie bestaat de kans dat niet geleerd wordt van ervaringen in de praktijk: wat heeft niet gewerkt en wat is juist een goede oplossing?

- Voor Overijssel geldt dat het een moeizaam proces is om aan de hand van documentatie een volledig beeld te krijgen van grote provinciale wegenprojecten. Dit heeft vooral te maken met het feit dat het lastig is stukken te verkrijgen die de stand van zaken van een project uitgebreider weergeven dan in bijvoorbeeld de DBA het geval is. Welke ontwikkelingen er zijn geweest en welke eventuele obstakels er precies bestaan voor de projecten is daardoor aan de hand van documentatie niet volledig te volgen. In Gelderland is het beter mogelijk aan de hand van projectdocumentatie en de voortgangsrapportages een beeld te verkrijgen van wegenprojecten.

7. Discussie over gelijktijdig doorlopen procedures

Voor grote provinciale wegenprojecten moeten veel procedures worden doorlopen. Hierbij kan gedacht worden aan grondaankopen, onteigeningsprocedures, inspraak en wijzigingen van het bestemmingsplan. Het gelijktijdig doorlopen van dergelijke procedures houdt de doorlooptijd van grote provinciale wegenprojecten zo kort mogelijk.

Uit het onderzoek komt naar voren dat er zowel in de provincie Overijssel als in de provincie Gelderland discussie bestaat op dit punt. Zo wordt enerzijds aangegeven dat processtappen reeds vooral gelijktijdig plaatsvinden, terwijl anderzijds wordt opgemerkt dat er juist meer activiteiten op hetzelfde moment gepland kunnen worden dan momenteel het geval is. Daarbij merkt men overigens op dat een aantal specifieke activiteiten pas kunnen worden uitgevoerd nadat andere activiteiten zijn afgerond. Dit betreft bijvoorbeeld het feit dat pas echt kan worden begonnen met grondaankopen wanneer het bestemmingsplan is gewijzigd. Ondanks dit feit denken betrokkenen dat trajecten eerder kunnen worden opgestart, 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).

8. *Aandacht nodig voor veranderende omgeving*

Uit het onderzoek komt naar voren dat betrokkenen het belangrijk vinden aandacht te hebben voor de veranderende omgeving. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de volgende punten:

- Nadat een project gestart is, kan de vraag naar voren komen waarom een bepaald knelpunt wordt aangepakt en waarom is 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?
- Wanneer er afspraken zijn gemaakt met partners moet in het vervolg in de gaten gehouden worden of de afspraken nog actueel zijn: staan nieuwe colleges of gemeenteraden nog achter de gemaakte afspraken en hoe heeft de weerstand in de samenleving zich ontwikkeld?

3. Aanbevelingen

Op dit moment wordt de sturing van grote provinciale wegenprojecten door de provincie Gelderland en Overijssel verder ontwikkeld. De Rekenkamer adviseert deze ontwikkelingen voort te zetten en daarbij onderstaande aanbevelingen op te pakken.

1. *Faciliteer besluitvorming PS over specifieke projecten*

De Rekenkamer adviseert af te spreken waar PS over besluit en deze besluitvorming meer te faciliteren. Concreet acht de Rekenkamer het wenselijk in ieder geval de volgende stappen te zetten:

- a) Geef antwoord op de volgende vraag: welke besluiten over grote provinciale wegenprojecten vallen volgens PS onder de kaderstellende rol en welke besluiten horen bij de uitvoering door GS?
- b) Neem de bestuurlijke afspraken op in een besluitvormingsoverzicht voor PS, waarbij is aangegeven op welke punten en op welk moment een besluit van PS over een project wordt verwacht. Op deze wijze is het voor PS mogelijk om hier zo vroeg mogelijk op te anticiperen en wordt voorkomen dat er veel tijd gemoed is met het (interne) besluitvormingsproces.
- c) Laat de informatievoorziening aansluiten op het besluitvormingsproces. Het gaat daarbij om het verstrekken van informatie die PS in staat stellen om zo vroeg mogelijk te anticiperen op te nemen besluiten. Het is aan GS (en de ambtelijke organisatie) om deze besluitvorming te faciliteren.

2. *Maak expliciet waarom juist deze knelpunten worden opgepakt*

De Rekenkamer adviseert de besluitvorming over de vraag welke knelpunten prioriteit krijgen in breder perspectief te plaatsen. Het gaat daarbij om het verder ontwikkelen van de integrale netwerkbenadering en de informatie uit netwerkanalyses in de praktijk te gebruiken bij besluiten over op te pakken projecten. Concreet acht de Rekenkamer het wenselijk in ieder geval de volgende stappen te zetten:

- a) Geef in de netwerkanalyses zo duidelijk mogelijk aan wat de grootste knelpunten zijn en hoe deze samenhangen met andere wegen in het netwerk.
- b) Neem besluiten aan de hand van deze informatie en geef duidelijk aan waarom deze besluiten zijn genomen. Op deze wijze wordt het ook vanuit maatschappelijk oogpunt helder waarom de provincie kiest om te investeren in de gekozen knelpunten en (nog) niet voor andere.
- c) Kies aan de hand van deze informatie de wegenprojecten die de grootste bijdrage leveren aan het totale verkeersnetwerk en de maatschappij in het algemeen. Vanuit het oogpunt van de gebruiker van het verkeersnetwerk is dit immers de meest wenselijke aanpak.

- d) Communiceer de gemaakte keuzes aan belanghebbenden, zoals partners en betrokken burgers. Op deze wijze wordt het duidelijk waarom en wanneer bepaalde knelpunten worden aangepakt. Dit vormt een vertrekpunt voor communicatie en afspraken in latere fasen van de betreffende provinciale wegenprojecten.

3. *Scherp communicatie met andere partijen aan*

De Rekenkamer adviseert de communicatie met andere partijen aan te scherpen. Het gaat daarbij vooral om het op een gestructureerde wijze benaderen van partners en burgers. Concreet acht de Rekenkamer het wenselijk in ieder geval de volgende stappen te zetten:

- a) Zorg ervoor dat alle relevante partners in een vroeg stadium in beeld zijn en dat duidelijk is wat de meerwaarde is van de verschillende partijen. Maak afspraken met deze partners.
- b) In het kader van verwachtingen van externe partijen is het nuttig aan de partners te communiceren wat de provincie op welk moment voor gaat leggen aan partners en wat van hen wordt verwacht. Het creëren van draagvlak en de voortgang van de provinciale projecten zou daarbij centraal dienen te staan.
- c) Laat burgers weten op welke wijze ze invloed uit kunnen oefenen op een project. De Rekenkamer adviseert een visie op burgerparticipatie te ontwikkelen, waarbij de nadruk ligt op de vraag op welke momenten en op welke manier burgers bij grote provinciale wegenprojecten worden betrokken. Het gaat daarbij niet alleen om het vroegtijdig betrekken van burgers, maar vooral ook om de wijze waarop de provincie omgaat met de reacties.
- d) Denk na over de vraag hoe ver de provincie mee wil gaan met wensen en weerstand vanuit de maatschappij: tot welk punt wil de provincie hieraan tegemoet komen in aanpassingen aan projecten (ook in termen van tijd en geld)? Dit is wat betreft de doorlooptijd van projecten een belangrijk sturingsaspect. Het is een provinciaal en een maatschappelijk belang een knelpunt zo snel mogelijk op te lossen (bijvoorbeeld gezien leefbaarheid en doorstroming).

4. *Ga na of procedures door de nieuwe Wro kunnen worden ingekort*

De discussie die er binnen beide provincies bestaat over het gelijktijdig verlopen van procedures (zoals wijziging van het bestemmingsplan en onteigening) is relevant in het kader van een efficiënt verloop van grote provinciale wegenprojecten. Het gelijktijdig uitvoeren van activiteiten biedt de mogelijkheid tot het verkorten van de doorlooptijd. Daarnaast biedt ook de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) in dit kader kansen. Deze wet zal leiden tot herziening van een aantal procedures, waardoor de doorlooptijd verkort kan worden. De Rekenkamer acht dit een reden om na te gaan of procedures kunnen worden ingekort en de mogelijkheden die uit deze wet voortvloeien in een zo vroeg mogelijk stadium inzichtelijk te maken.

5. *Breng projecten beter in beeld en benut deze informatie bij het vooraf inschatten van risico's*

De Rekenkamer adviseert beide provincies om projecten vollediger in beeld te brengen. Concreet gaat het hierbij om de volgende punten:

a) *Voor de provincie Gelderland: maak meer gebruik van leerervaringen uit afgeronde projecten*

In Overijssel vindt na iedere fase een evaluatie plaats. De Rekenkamer adviseert de provincie Gelderland om dit ook te gaan doen en meer gebruik te maken van leerervaringen uit voorgaande projectstappen en projecten. Het gaat daarbij om het vaker uitvoeren van evaluaties tijdens projecten en om evalueren na afronding van een project.

b) *Voor de provincie Overijssel: vat de stand van zaken van projecten uitgebreider samen*

Wat betreft informatievoorziening over grote provinciale wegenprojecten kan de provincie Overijssel leren van de provincie Gelderland. De Rekenkamer beveelt Overijssel aan de stand van zaken van projecten uitgebreider samen te vatten. Het gaat daarbij om recente ontwikkelingen en eventuele obstakels in het verleden die relevant zijn voor toekomstige stappen. Een mogelijkheid is dit op te nemen in de DBA, omdat dit wel een beter inzicht oplevert maar niet een extra document. Voor Gelderland is deze informatie opgenomen in een (twee)jaarlijkse voortgangsrapportage. Dit levert echter voor PS extra documenten op. De Rekenkamer adviseert de provincie Gelderland daarom deze informatie op te nemen in de DBA.

c) *Voor beide provincies: benut evaluaties en samenvattingen op bestuurlijk niveau en bij inschatting risico's*

Evaluaties van afgeronde projecten en samenvattingen van de stand van zaken van lopende projecten leveren informatie op voor het verder onderbouwen of aanscherpen van bestuurlijke keuzes ten aanzien van grote provinciale wegenprojecten. Daarnaast kan deze informatie inzicht geven in risico's. De Rekenkamer adviseert deze informatie aan te wenden bij keuzes door PS en de informatie te benutten bij het verder ontwikkelen van risicomanagement.

6. *Houd de aanpak actueel*

Het vooraf zo goed mogelijk inrichten van projecten is essentieel voor sturing. Gedurende de uitvoering kunnen de omstandigheden veranderen. De Rekenkamer adviseert daarom de aanpak actueel te houden op in ieder geval de volgende punten:

a) *Zorg ervoor dat ook tijdens een project de afwegingen ten aanzien van prioriteiten actueel worden gehouden. Veranderende verkeerssituaties of politiek-bestuurlijke verhoudingen kunnen er immers toe leiden dat andere oplossingen of knelpunten belangrijker worden.*

- b) Houd de afspraken met partners actueel. Weerstand en politieke visies kunnen immers veranderen, bijvoorbeeld door lokale verkiezingen, een nieuw college en een nieuwe gemeenteraad.
- c) Anticipeer ook gedurende het proces op vooraf ingeschatte risico's.

4. Bestuurlijke reactie van het college van Gedeputeerde Staten van Gelderland

Reactie van Gedeputeerde Staten van de Provincie Gelderland op de conclusies en aanbevelingen zoals verwoord in de bestuurlijke nota 'Scherper sturen op wegen', januari 2008

Uit de algemene conclusies van het onderzoek 'Scherper sturen op wegen', uitgevoerd door de Rekenkamer Oost-Nederland, kan worden afgeleid dat de continue aandacht voor verbetering van de sturing van de Staten op Provinciale Infrastructuur, zoals de laatste jaren is ingezet, leidt tot een over het algemeen positieve beoordeling van de sturing. De rolverdeling tussen PS en GS is helder en verantwoording vindt gestructureerd plaats. Ook concluderen de onderzoekers dat de doelstellingen en de indicatoren een heldere structuur kennen en dat processtappen vooraf in beeld zijn gebracht. De nieuwe opzet van het PVVP, DBA met daarin opgenomen de doelenboom, en de voortgangsrapportages liggen hier mede aan ten grondslag. Een aantal punten is nog in ontwikkeling, zoals een betere onderbouwing van 'nut en noodzaak', de netwerkbenadering en het risicomangement. De onderzoekers ondersteunen deze ontwikkelingen maar stellen ook dat op een aantal aspecten verbetering mogelijk is.

Wij delen deze conclusies en nemen de aandachtspunten van de 'Rekenkamer Oost Nederland' ter harte bij de sturing en realisatie van (nieuwe) grote infrastructurele werken. Enkele opmerkingen bij de conclusies van de Rekenkamer.

Conclusie 1: projecten duren langer dan gepland

De Rekenkamer tekent hierbij aan dat de doorlooptijd van projecten en de achterliggende oorzaken niet uitputtend zijn geanalyseerd.

U concludeert dat projecten dikwijls langer duren dan in eerste instantie gepland. De oorzaken van deze vertragingen zijn divers; van het niet tijdig bereiken van bestuurlijk commitment tot vertragingen in de uitvoering. Het voorbeeld wat u aanhaalt van de N303 is echter geen goed voorbeeld want de N303 kent maar een geringe vertraging. De openstelling voor het verkeer heeft ca. ½ jaar later plaats gevonden dan voorzien in de planning (2003), dit als gevolg van afstemming met het Waterschap over het transportriool en met de gemeente over de vormgeving van de fietstunnels.

Conclusie 2: projecten niet altijd duidelijk wie aan zet is

In Gelderland worden de Staten op een aantal cruciale momenten betrokken in de besluitvorming. Naast de formele momenten in het besluitvormingsproces worden Provinciale Staten op diverse momenten in het planproces geïnformeerd of geraadpleegd. Dit gebeurt ondermeer middels de diverse vormen van rapportages, het Planning- en Control proces en in de verantwoording bij de Rekening, maar ook in het kader van de MER. Bij het vaststellen van de richtlijnen ten behoeve van de MER en het vaststellen van het voorkeursalternatief vragen GS de commissie MEZ om in overleg te treden. De richtlijnen worden opgesteld op basis van de inspraakreacties op de startnotitie en het advies voor de richtlijnen van de commissie voor de MER. De richtlijnen kunnen een duidelijke sturing aan het project geven. Met het vaststellen van een voorkeursalternatief wordt het besluit voor het vaststellen van een tracé en daarmee het wijzigen van het streekplan voorbereid. Het overleg met de commissie MEZ betreft de belangrijkste aandachtspunten uit de richtlijnen en de notitie voor het voorkeurstracé. Na vaststelling van de startnotitie en de MER door GS worden de besluiten ter kennisgeving aan PS gezonden. Op basis van deze informatie kunnen PS, naast de formele momenten van sturing, de status van projecten agenderen.

Conclusie 3: Niet helder of Provincie inzet op de maatschappelijk meest urgente vraagstukken

In het Coalitieakkoord 2007-2011 is, mede op basis van de netwerkbenadering, een aantal projecten benoemd die in deze periode nader worden onderzocht op 'nut en noodzaak'. Op basis van de uitkomsten van deze studies zal voor de volgende collegeperiode een integrale afweging plaatsvinden van de meest urgente projecten. In het verleden is deze transparante lijn niet altijd strak gehanteerd. Dikwijls zijn projecten in het verleden geagendeerd door de Staten zonder een goed onderbouwd onderzoek naar 'nut en noodzaak'.

De afweging over 'nut en noodzaak' is overigens niet altijd uitsluitend rationeel te onderbouwen. Dikwijls spelen er in de afwegingen van de Staten meer factoren een rol dan doorstroming, verkeersveiligheid en leefomgeving. Bestuurlijke afspraken, regionale ontwikkelingen, toezeggingen uit het verleden, ontwikkelingen op het gebied van ruimtelijke ordening, combinaties van werken zijn naast rationele afwegingen van invloed op de prioritering van infrastructuur. De integrale netwerkbenadering van de in het Coalitieakkoord opgenomen projecten waarvoor de 'nut en noodzaak' op dit moment worden onderzocht is leidend geweest. Wij vinden het van belang dat voor alle projecten die door de Staten worden geïnitieerd ook de 'nut en noodzaak' in beeld worden gebracht en een integrale afweging plaatsvindt door de Staten in samenhang met andere infrastructurele projecten.

Conclusie 4: Afspraken partners en communicatie met burgers essentieel voor doorlooptijd

Zoals al hierboven is geschetst is de 'nut en noodzaak' bepalend voor de prioritering van projecten. In het Coalitieakkoord 2007-2011 is deze lijn aangescherpt en hebben GS opdracht gekregen een aantal studies te verrichten naar acute infrastructurele knelpunten in Gelderland. Op basis van deze studies vindt een integrale afweging plaats door Provinciale Staten. Een goede onderbouwing zal ook eerder leiden tot commitment tussen partijen.

De doorlooptijd van projecten in de voorbereidende fase wordt dikwijls beïnvloed door verschillen van inzicht tussen partijen en verschillende visies voor mogelijke oplossingen. Naar aanleiding van recente ervaringen wordt meer aandacht geschonken aan de afspraken met partijen. Zo wordt vooraf een procesarchitectuur opgesteld door partijen waarin is vastgelegd wie, wanneer, waarover beslist. Op basis hiervan kan direct worden ingegrepen/geëscaleerd wanneer als gevolg van verschillen van inzicht de doorlooptijd van het project in gevaar komt.

Communicatie met externen gebeurt volgens het provinciaal communicatieprotocol. De communicatie naar burgers vindt, waar mogelijk, direct en zo snel mogelijk plaats. Individuele belangen en het algemeen belang kunnen tot verschillen van inzicht en discussie leiden. Informatieavonden bieden de mogelijkheid om geïnformeerd te worden maar voor individuele belangen is hier dikwijls minder aandacht. Een goede actoranalyse en op basis hiervan een actieve benadering van individuele burgers ligt hier meer voor de hand. Wij beseffen echter dat dit geen garantie biedt voor een breder draagvlak voor het project. Tijdigheid van communicatie achten wij echter van groot belang. Indien mogelijk moet voorkomen worden dat als gevolg van bestuurlijke besluitvorming de meest betrokken burgers uit de media moeten vernemen over de directe consequenties voor hun leefomgeving.

Conclusie 5: Risicomanagement

In de besluitvorming van projecten, zoals bij toekenning van het voorbereidings- en uitvoeringskrediet, wordt, in de risicoparagraaf, altijd aandacht besteed aan de mogelijke risico's. Sinds enige jaren is het in de Provincie Gelderland gebruikelijk om voor infrastructurele projecten een degelijke risicomanagementscan, voorzien van een bijpassend maatregelenpakket, per fase van het project uit te voeren. Per fase van het project verschillen de risico's en de beheersmaatregelen en verschuiven van meer bestuurlijke naar meer uitvoerende risico's. Hiervoor wordt een standaardprocedure gehanteerd en gebruik gemaakt van een ondersteunend softwarepakket.

Conclusie 6: Monitoring, Evaluatie en documentatie

Projecten worden niet systematisch geëvalueerd. Tot nu toe is er voor gekozen om bij een aantal projecten een audit uit te voeren, zoals bij Laag Soeren en recentelijk bij Hart van Dieren. Ook zijn evaluaties uitgevoerd bij een aantal projecten naar de verschillende contractvormen met aannemers, waaronder Design en Construct.

Systematische evaluatie van projecten vereist dat vooraf, in de verkenningsfase, heldere doelen, voorzien van meetbare indicatoren, ten aanzien van de verkeersveiligheid, leefbaarheid, milieu en doorstroming worden gesteld. Dit is onderdeel van het onderzoek naar de 'nut en noodzaak' van projecten zoals is ingezet in het Coalitieakkoord 2007-2011.

De mate waarin deze doelen zijn gerealiseerd maakt deel uit van deze evaluatie.

De suggestie van de Rekenkamer om de bijdrage van elk afzonderlijk project aan de provinciale doelen in beeld te brengen is minder eenvoudig te realiseren. Oplossingen zijn dikwijls lokaal en regionaal gericht en hebben slechts een geringe invloed op het totaal van de provinciale doelen.

Conclusie 7: gelijktijdig doorlopen procedures

Waar mogelijk worden procedures op elkaar afgestemd en wordt met diverse werkzaamheden vooruitgelopen op de definitieve besluitvorming, dit betreft met name administratieve handelingen. Zo wordt bijvoorbeeld, waar mogelijk de procedure voor het wijzigen van het streekplan gelijk gestart met de MER-procedure en onderdelen van de bestemmingsplanprocedure. Ook worden bijvoorbeeld, waar mogelijk, gronden aangekocht, vooruitlopend op de procedure. Wet- en regelgeving staan echter niet altijd toe bepaalde activiteiten te starten voordat besluitvorming heeft plaats gevonden.

Conclusie 8: veranderende omgeving

Belangrijk is dat tot en met de ontwerpfase; beschikbaarstelling uitvoeringskrediet, de urgentie van het project, het bestuurlijk commitment en het draagvlak continu worden bewaakt en dat hierop voortdurend sturing plaatsvindt. Dit geldt met name voor projecten met een lange voorbereidingstijd. Anderzijds moet er voor worden gewaakt dat uitgangspunten continu ter discussie worden gesteld op basis van nieuwe en/of gewijzigde inzichten. Dit is dikwijls oorzaak van vertragingen bij projecten.

Dit stelt hoge eisen aan verantwoordelijke bestuurders. Een goede procesarchitectuur waarin is vastgelegd wanneer en hoe escalatie plaats vindt kan hierbij een effectief hulpmiddel zijn.

Bij vertraging als gevolg van een veranderende omgeving of als gevolg van onvoldoende bestuurlijk commitment hebben Provinciale Staten een aantal momenten waarop sturing kan plaatsvinden, zie hiervoor het besluitvorming- en informatieoverzicht onder de uitwerking van de 'aanbevelingen'.

De aanbevelingen

Aanbeveling 1: Besluitvorming PS over grote provinciale wegenprojecten

Aan de aanbeveling van de onderzoekers om een besluitvormingsoverzicht op te nemen geven wij graag gehoor. De op dit moment gehanteerde besluitvormingsmomenten voor Provinciale Staten zijn in beeld gebracht evenals de momenten waarop de Staten en/of de commissie MEZ worden geïnformeerd. Zoals af te leiden uit het overzicht, kennen de Staten een aantal momenten waarop sturing mogelijk is.

Provinciale Staten hebben de MER-procedure gedelegeerd aan Gedeputeerde Staten. Waar het de besluitvorming rond de MER betreft gaan wij in het betrekken van de Staten verder dan gangbaar is binnen de provincie Gelderland bij andere beleidsvelden. Dit is vooral ingegeven door de verregaande gevolgen van infrastructurele werken voor de directe leefomgeving.

Besluitvorming- en informatieoverzicht:

Besluitvorming:

Totaal van projecten	Planontwikkelingslijst	ter informatie aan PS bij de begroting en de Voorjaarsnota	overzicht alle werken
	Uitvoeringslijst	ter vaststelling bij de begroting	actualisatie kredieten van werken waarvoor voorbereidingskrediet is verleend
	Vorbereidingskrediet	Besluit door PS	'nut en noodzaak' afgerond Start definitiefase, startnotitie ikv MER
Per project	Vaststellen richtlijnen door GS	i.o.m. cie MEZ	op basis inspraakreacties op startnotitie en advies cie MER
	Vaststellen voorkeursalternatief door GS	i.o.m. cie MEZ	na afronding MER: voorkeursalternatief, wordt uitgewerkt in herziening streekplan
	Streekplan	Vaststellen streekplan Besluit door PS	niet altijd nodig voor infrastructurele werken
	Uitvoeringskrediet	Besluit door PS	Voorafgaand aan realisatie

Informatievoorziening:

Voortgangsrapportage	tkn. Cie MEZ 1x per jaar	Voortgang van alle grote infrastructurele werken Het voorstel van de rekenkamer (onder aanbeveling 5) is om de voortgangsrapportage op te nemen in de DBA en 1x per 2 jaar te rapporteren
Beleidsrapportage Beleidsvaluatie	1x per 2 jaar ikv DBA	Rapportage over prestatie- en

P&C- cyclus (begroting, Rekening)	1x per 4 jaar (College) jaarlijks	beleidsindicatoren Prestatie in begroting Verantwoording prestaties in Rekening
Tussentijds	cie. MEZ	in mededelingenbrief

Aanbeveling 2: Maak expliciet waarom juist deze knelpunten worden opgepakt

De rekenkamer adviseert om op basis van de netwerkanalyses beslissingen te nemen over nieuwe infrastructuur. In de bevindingen (onder 3) noemt men een aantal projecten uit het Statenakkoord 2003-2007 waarvoor geen of onvoldoende afweging van 'nut en noodzaak' heeft plaats gevonden. In het Coalitieakkoord 2007-2011 zijn echter duidelijke keuzes gemaakt en is aan GS opdracht gegeven onderzoek te doen naar 'nut en noodzaak' van een aantal projecten. Op basis van de uitkomsten willen Provinciale Staten een integrale afweging maken van projecten die in een volgende Statenperiode worden ontwikkeld. De netwerkanalyses zijn hiervoor een belangrijke input.

Zoals wij al onder de conclusies onder punt 3 hebben opgemerkt, is de afweging over 'nut en noodzaak' niet altijd geheel rationeel te onderbouwen. Dikwijls spelen er in de afweging van de Staten meer factoren een rol dan doorstroming, verkeersveiligheid en leefomgeving. Bestuurlijke afspraken, regionale ontwikkelingen, toezeggingen uit het verleden, ontwikkelingen op het gebied van ruimtelijke ordening, combinaties van werken zijn naast rationele afwegingen van invloed op de prioritering van infrastructuur. Wel vinden wij het van belang dat voor alle projecten die, tussentijds, door de Staten worden geïnitieerd ook de 'nut en noodzaak' in beeld worden gebracht en een integrale afweging plaatsvindt door de Staten in samenhang met andere infrastructurale projecten en de knelpunten uit de netwerkanalyse. Wij onderstrepen het advies van de Rekenkamer om over de afwegingen en gemaakte keuzes helder te communiceren naar partners en belanghebbenden, met name voor partners waarvoor geldt dat projecten niet worden gehonoreerd of andere keuzes worden gemaakt. Heldere communicatie is ook belangrijk om geen irreële verwachtingen te wekken bij partners, maar tijdig duidelijke keuzes worden gemaakt.

Aanbeveling 3: Scherp communicatie met andere partijen aan

Voor communicatie met externen hanteren wij het provinciale communicatieprotocol.

Belanghebbenden worden in een vroegtijdig stadium geïnformeerd over de ontwikkelingen en de directe gevolgen voor hun leef- en werkomgeving. Het advies van de Rekenkamer om de verwachtingen beter te 'managen' geven wij vorm door, voorafgaande aan het proces, een actoranalyse op te stellen waarin niet alleen alle belanghebbenden in beeld worden gebracht maar tevens wordt aangegeven welke rol zij krijgen in het proces. Deze rol kan uiteenlopen van 'geïnformeerd worden' tot 'direct invloed uitoefenen op' en het hele scala daartussen.

Helder is dan wat partners van elkaar (kunnen) verwachten en wie, op welke wijze betrokken wordt bij het proces. De mogelijkheid tot 'interactieve besluitvorming' moet wel steeds worden overwogen maar is beter op zijn plaats bij lokale, gebiedsontwikkelingstrajecten en is in veel mindere mate toepasbaar bij regionale infrastructurele werken.

Het opstellen van een procesarchitectuur waaraan partijen zich verbinden scherpt de verhoudingen tussen partijen aan. Hierin is vastgelegd wie, op welk moment, waarover moet besluiten en hoe eventueel escalatie plaats vindt.

Aanbeveling 4: Versnelling procedures

De nieuwe wet WRO biedt de provincie mogelijkheden om een aantal taken eigenstandig op te pakken en daarmee de doorlooptijd te versnellen. Dit mag echter niet ten koste gaan van de zorgvuldigheid zoals geschetst onder aanbeveling 3. Een aantal procedures wordt echter nu al parallel opgestart zoals de wijziging van het streekplan en de MER-procedure. Dit geldt ook voor veel administratieve handelingen. De provincie Gelderland heeft ook inbreng geleverd in de commissie Elferding die de Minister van Verkeer en Waterstaat adviseert over de verkorting van procedures.

Aanbeveling 5: meer aandacht voor projectevaluaties en benut deze informatie bij het vooraf inschatten van risico's

Op dit moment vindt niet voor elk project een projectevaluatie plaats. Indien daartoe aanleiding is worden projecten wel 'geaudit'. Op basis van de uitkomsten van de Audit worden 'verbeterpunten' opgesteld en geborgd in de Maraps. Ook vinden wel specifieke onderzoeken of evaluaties plaats naar aspecten van projecten. Zo heeft evaluatie van een aantal projecten plaatsgevonden naar de diverse vormen van aanbesteding.

Aan het voorstel van de Rekenkamer om alle projecten af te sluiten met een projectevaluatie geven wij graag gehoor. In het verleden heeft niet voor elk project een 'nut en noodzaak' onderzoek plaatsgevonden. Dit maakt evaluatie lastig. Bij nieuwe projecten worden in de verkenningsfase heldere doelen, voorzien van meetbare indicatoren ten aanzien van de verkeersveiligheid, leefbaarheid, milieu en doorstroming gesteld. De mate waarin deze doelen zijn gerealiseerd maakt deel uit van de projectevaluatie.

Summiere projectevaluaties per fase van het project moeten deel uit gaan maken van de voortgangsrapportages om zo breed inzicht te creëren in alle aspecten die projecten beïnvloeden.

Onder b) stelt de Rekenkamer voor om de Voortgangsrapportages op te nemen in de DBA. De voortgangsrapportages komen echter jaarlijks uit en de DBA wordt 1x per 2 jaar herzien. Vooral nog gaan we uit van een jaarlijkse voortgangsrapportage om een effectieve sturing mogelijk te maken. De beleidsrapportage/evaluatie is een belangrijke input voor de DBA en wordt wel 1x per 2 jaar opgesteld.

Aanbeveling 6: Houd de aanpak actueel

Voor de inrichting van provinciale infrastructurele projecten hanteren wij de provinciale PDD-methodiek.

De aanbeveling om de afwegingen ten aanzien van de prioriteiten actueel te houden is nu al onderdeel van het besluit om een projectfase af te ronden en over te gaan naar de volgende fase. De Staten zijn hier formeel bij betrokken bij de toekenning van het voorbereidingskrediet (afsluiten Verkenningsfase) en het uitvoeringskrediet (afsluiting Ontwerpfase).

Daarnaast kunnen de Staten projecten agenderen aan de hand van de informatievoorziening aan de Staten.

Ook in het Coalitieakkoord 2007-2011 hebben de Staten direct gestuurd op de prioriteitenstelling van infrastructurele projecten.

Bovenstaande geldt ook voor de afspraken met partners. Daarnaast willen wij nogmaals wijzen op het belang van een goede procesarchitectuur.

Voorstellen aan de Staten voor infrastructurele werken worden altijd voorzien van een risicoparagraaf. De laatste jaren is het gebruikelijk om voor elk groot infrastructureel project een risicomanagementscan uit te voeren per fase van het project en de geïnventariseerde en gewogen risico's te voorzien van concrete maatregelen. Wij vinden het van belang om deze risico's en maatregelen continu actueel te houden en hierover zondig te rapporteren. Wij spannen ons in om risicomangement nog verder te ontwikkelen.

5. Bestuurlijke reactie van het college van Gedeputeerde Staten van Overijssel

Geachte heer Bruggink,

Door de Rekenkamer Oost-Nederland is onderzoek verricht naar de sturing van grote wegenprojecten in de provincies Gelderland en Overijssel. Dit heeft geresulteerd in een door u opgestelde bestuurlijke nota "Scherper sturen op wegen". U vraagt ons te reageren op de in de bestuurlijke nota opgenomen conclusies en aanbevelingen.

In de nota concludeert u enerzijds dat op een aantal aspecten de wegenprojecten goed in de steigers worden gezet, maar anderzijds dat uit het onderzoek naar voren komt dat het noodzakelijk is grote wegenprojecten op een aantal punten scherper aan te sturen. Tevens wijst u op het belang van een zorgvuldig en intensief communicatietraject met de (mogelijk veranderende) omgeving.

Wij hebben kennis genomen van uw conclusies en aanbevelingen ten aanzien van enkele punten, waarvan u vindt dat het noodzakelijk is om scherper te sturen. Hieronder geven wij in grote lijnen aan hoe wij denken daarmee om te gaan in het verdere ontwikkelingsproces om te komen tot een verbetering van de sturing van grote wegenprojecten.

Het afgelopen jaar heeft discussie plaatsgevonden tussen Provinciale Staten en ons college over de besluitvorming ten aanzien van de Dynamische Beleidsagenda verkeer en vervoer (DBA), waarin het investeringsprogramma provinciale wegen is opgenomen. Dit heeft er in geresulteerd dat de DBA onderdeel is geworden van de begroting, welke door Provinciale Staten wordt vastgesteld. In geval wegenprojecten MER-plichtig zijn dienen Provinciale staten de richtlijnen MER (kader) vast te stellen. De uitvoering van de wegenprojecten zien wij als onze taak. Bij grote projecten achten wij het van belang Provinciale Staten mee te nemen in het proces om het draagvlak voor deze projecten te vergroten en de financiële gevolgen inzichtelijk te maken, waarover Provinciale Staten uiteindelijk bij de begroting besluiten. Daarmee is naar onze mening duidelijk wie waarover besluit. Bij grote wegenprojecten zullen wij binnen dit kader duidelijk vooraf aangegeven wat en wanneer wij van Provinciale staten verwachten zodat daarover geen onduidelijkheid bestaat. Overigens merken wij nog op dat Provinciale Staten bij inspraakavonden van wegenprojecten worden uitgenodigd en projecten te allen tijde door Provinciale Staten kunnen worden geagendeerd.

Wij overwegen voor de planning van wegenprojecten referentienormen met betrekking tot doorlooptijden op te stellen voor de verschillende fasen (verkenning, planstudie en dergelijke) die de diverse wegenprojecten (aanpassen kruispunt, omleiding en dergelijke) doorlopen. Daarbij kan ook worden bezien of de doorlooptijden als gevolg van de nieuwe Wro kunnen worden verkort. In dat verband bezien wij overigens ook graag de mogelijkheden van anticiperende grondaankoop.

Het lijkt ons verstandig om ontwikkelingen die tot afwijkingen in planning en inhoud van wegenprojecten leiden, aan te geven in de DBA.

Het verbeteren van het risicomanagement vinden wij een goede zaak. Wij zijn bezig dit verder te ontwikkelen. Bij aanvang maar ook tijdens de uitwerking van projecten zullen wij de mogelijke risico's inventariseren en bezien op welke wijze hierop kan worden geanticipeerd en hoe deze tijdens het proces zijn te beheersen. Onderdeel daarvan is een stakeholdersanalyse. Daarmee wordt inzichtelijk wie op welk moment betrokken is bij een project zodat daarop vroegtijdig kan worden ingespeeld en indien nodig afspraken kunnen worden gemaakt. Ook de communicatie naar burgers zullen wij daarbij betrekken. Informatie uit evaluaties van afgeronde projecten en de informatie over de stand van zaken van projecten zullen wij daarbij beter benutten. Wij zullen in dat verband meer aandacht besteden aan de documentatie daarvan.

Omtrent de aanpak van knelpunten merken wij het volgende op. Bij het opstellen van het coalitieakkoord en de begrotingsbehandeling worden bestuurlijke en maatschappelijke prioriteiten ten aanzien van alle beleidsterreinen gesteld. Aan het PVVP zijn uitgebreide analyses vooraf gegaan. Die hebben de basis gevormd voor het maken van keuzes. Maar duidelijk mag zijn dat daarnaast ook andere overwegingen een rol spelen. Zoals bijvoorbeeld wie bestuurlijk verantwoordelijk is (gemeente, provincie of Rijk) en de integrale afweging die iedere betrokkene maakt tussen wegenprojecten onderling maar ook projecten op andere beleidsvelden. Evenzo zijn de haalbaarheid van projecten, zowel procedureel als financieel, of het draagvlak en medewerking van andere partners, criteria die in de afweging bij de besluitvorming over projecten een rol spelen. Naast de verkeerskundige noodzaak wordt de prioritering dus door meerdere criteria en actoren bepaald. Onderlinge prioritering wordt mede beïnvloed door kansen die zich, voornamelijk van rijkswege, voordoen. Wij zullen bezien in hoeverre wij de aanbeveling om dit proces duidelijker toe te lichten kunnen vormgeven. De DBA kan daarin wellicht een rol vervullen.

Sinds 2006 wordt meer integraal bezien welke knelpunten opgelost moeten worden. De Netwerkanalyses (NWA's) zijn daarvan het voorbeeld. Binnen de NWA's zijn daarbij ook de projecten benoemd en indien aan de orde geprioriteerd. Daar is aangegeven hoe de gezamenlijke partijen de oplossing van de vraagstukken willen realiseren, waarbij enerzijds een afweging is gemaakt tussen de modaliteiten en anderzijds binnen het gezamenlijke wegennetwerk van gemeente, provincie en Rijk. Dat de NWA's goed aansloten c.q. een bevestiging geven van de knelpunten en keuzes in het PVVP geeft aan dat de eerdere analyses en opvattingen de juiste uitgangspunten bevatten. Juist in ons PWP/DBA wordt, mede vanuit de gedachte waar de problemen het grootst zijn, veel inzet gepleegd op wegen van andere wegbeheerders (Rijk en gemeente). Daar waar nadere onderbouwing nodig is hebben wij, juist samen met andere partners, studies verricht naar de invloed van maatregelen binnen het totale netwerk. Voorbeelden daarvan zijn de Gebiedsgerichte Verkenningen A 28 en A 1 "studie stroomwegen", waarin de onderlinge samenhang tussen verkeersstromen en verkeersproblematiek op een aantal stroomwegen van

Rijk en provincie nader is onderzocht. Ook de Netwerkaanpak, welke een vervolg is op de NWA's, richt zich op de gezamenlijke aanpak van knelpunten door wegbeheerders.

Gedeputeerde Staten van Overijssel,

voorzitter,

secretaris,

6. Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer Oost-Nederland heeft kennis genomen van de reacties van beide colleges en is content te constateren dat de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek benut gaan worden om de sturing van grote provinciale wegenprojecten verder aan te scherpen. Uit de reacties van beide colleges komt naar voren dat reeds veel werk is gemaakt van het verder ontwikkelen van de sturing van wegenprojecten. Deze reacties zouden de Rekenkamer kunnen verleiden tot een uitgebreid nawoord, maar dan kan de indruk ontstaan dat de Rekenkamer op de stoel gaat zitten van PS. De Rekenkamer ziet uit naar de discussie tussen PS en GS en hoopt dat dit leidt tot een duidelijke aanscherping van de sturing van grote provinciale wegenprojecten. De Rekenkamer acht het van belang de ingezette ontwikkelingen in de praktijk vorm te geven, mede aan de hand van de conclusies en aanbevelingen in deze nota. De Rekenkamer zal dit met belangstelling blijven volgen.