

Mobiliteit in Noord-Nederland

ASSEN
Eindrapport - provincie Drenthe
13 september 2007

MEPPEL

HOOGVEEN

EMMEN



Noordelijke
Rekenkamer

Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 13 september 2007

Geachte leden der Provinciale Staten,

Hierbij bieden wij u het door ons op 26 juli 2007 vastgestelde rapport 'Mobiliteit in Noord-Nederland' aan.

Noordelijke Rekenkamer

mr. G.B. Nijhuis
voorzitter

mr. C. Pietjouw
Secretaris

Mobiliteit in Noord-Nederland

Eindrapport – provincie Drenthe

1	Conclusies, aanbevelingen en perspectief	7
1.1	Onderzoek	7
1.2	Focus	7
1.3	Conclusies	8
1.4	Perspectief en aanbevelingen	11
2	Bestuurlijke reactie en nawoord Rekenkamer	13
2.1	Bestuurlijke reactie GS	13
2.2	Nawoord Noordelijke Rekenkamer	15
3	Beleid, doelen en informatievoorziening	17
3.1	Inleiding	17
3.2	Beleid: wettelijk kader en ambitie	17
3.3	Van ambitie naar doelstellingen en projecten	18
3.4	Middelen	21
3.5	Informatievoorziening voor sturing, besluitvorming en verantwoording	23
4	Uitvoering en beheersing van mobiliteitsprojecten	25
4.1	Inleiding	25
4.2	Door de provincie gerealiseerde projecten	26
4.2.1	Het proces	26
4.2.2	Doel en inhoud project	27
4.2.3	Planning en budget	30
4.2.4	Realisatie en resultaten	33
4.3	Gemeentelijke met BDU/GDU gesubsidieerde projecten	34
4.3.1	Het proces	35
4.3.2	Doel en inhoud project	35
4.3.3	Planning en budget	36
4.3.4	Realisatie en resultaten	36
Bijlage 1	Lijst van afkortingen	39
Bijlage 2	Onderzoek: vraagstelling, methodologische aanpak en begrippen	41
Bijlage 3	Projectinventarisatie	51
Bijlage 4	Overzicht bestudeerde documenten	57

1 Conclusies, aanbevelingen en perspectief

1.1 Onderzoek

In dit onderzoek staat het provinciale mobiliteitsbeleid¹ centraal. De Noordelijke Rekenkamer beoogt een bijdrage te leveren aan het verkrijgen van inzicht in de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het op mobiliteit gerichte provinciale beleid en de uitvoering daarvan. Onderzocht is:

1. in hoeverre bij de provincie de voorwaarden² aanwezig zijn voor doelmatig en doeltreffend mobiliteitsbeleid en een doelmatige uitvoering daarvan en;
2. in hoeverre doelmatigheid en doeltreffendheid kan worden vastgesteld en ook daadwerkelijk wordt vastgesteld³ en;
3. welke risico's zich voordoen in het proces van beleid en uitvoering en welke mogelijkheden voor verdere verbetering zijn te onderkennen.

De ambities van de provincie op het terrein van verkeer en vervoer beperken zich niet tot mobiliteit. Met name verkeersveiligheid neemt hier een belangrijke plaats in. Dit onderdeel is niet meegenomen in het onderzoek. De peilperiode van het onderzoek is 2004 tot en met 2006.

1.2 Focus

In het onderzoek heeft de Noordelijke Rekenkamer bekeken aan welke voorwaarden het beleids- en uitvoeringsproces moet voldoen om te komen tot een doelmatige en doeltreffende uitvoering van het provinciale mobiliteitsbeleid op onderdelen⁴. Door het 'ideale' beleidsproces te schetsen en de provinciale praktijk hieraan te toetsen, kunnen mogelijk zwakke schakels in die keten getraceerd worden. Het beginpunt van een ideaaltypisch proces is een doelgerichte vertaling van mobiliteitsambities in concrete doelstellingen, maatregelen en projecten. Er dient een logische en directe relatie te zijn tussen hetgeen de provincie wil bereiken (doel), hetgeen daarvoor gedaan moet worden (maatregelen en projecten) en welke middelen daarvoor beschikbaar

- 1 Onder mobiliteitsbeleid wordt in dit onderzoek het beleid verstaan dat is gericht op het verbeteren van de verplaatsingsmogelijkheden van mensen en goederen.
- 2 Deze voorwaarden zijn: concrete beleidsdoelen (doelgerichtheid), logische en herleidbare relatie tussen beleid en uitvoering (doelen en projecten), adequate beheersing van de uitvoering, inzicht in resultaten en effecten, adequate informatievoorziening als basis voor sturing en verantwoording.
- 3 Voor definities van doelmatigheid en doeltreffendheid zie bijlage 2.
- 4 In het onderzoek zijn projecten op het gebied van (re)constructie infrastructuur, gedragsbeïnvloeding, halte- en openbaar vervoer-voorzieningen en overstapvoorzieningen onderzocht. De in het onderzoek betrokken projecten zijn zowel door de provincie zelf uitgevoerde projecten als door gemeenten uitgevoerde projecten die vanuit de provincie met BDU/GDU subsidie zijn gefinancierd. Het beleidsproces is op onderdelen breder onderzocht dan de genoemde modaliteiten.

zijn. De Noordelijke Rekenkamer verwacht dat bij een project vooraf duidelijk is wat het beoogde resultaat is en welke bijdrage dit zal leveren aan het realiseren van (beleids)doelen.

Voor wat betreft de uitvoering acht de Noordelijke Rekenkamer het van belang dat dit proces zodanig wordt beheerst dat daadwerkelijk datgene wordt gerealiseerd wat is afgesproken binnen de daarvoor gestelde grenzen in tijd en geld. Om de uitkomsten van het gevoerde beleid te kunnen beoordelen dient inzichtelijk te zijn in hoeverre projecten zijn gerealiseerd en of deze het beoogde resultaat hebben gehad⁵. De 'ideale' lijn en de praktijk zijn met elkaar vergeleken door onderliggende processen op het gebied van besluitvorming, uitvoering, monitoring en realisatie bij de provincie in beeld te brengen.

1.3 Conclusies

Doelgericht beleid

Het Provinciaal Omgevingsplan (POP II)⁶ wordt in Drenthe gezien als hét uitgangspunt voor het omgevingsbeleid. Hierin wordt onder andere aangegeven dat de provincie de behoefte aan mobiliteit wil ondersteunen door meerdere vervoerswijzen te stimuleren en waar nodig infrastructurele maatregelen treft. De provinciale mobiliteitsambities zijn in het POP II nader uitgewerkt in concrete en meetbare doelstellingen voor de lange termijn en voor de planperiode. De Noordelijke Rekenkamer heeft waardering voor de opzet om mobiliteitsambities te integreren in dit brede kader en voor de heldere uitwerking van deze ambities in doelstellingen. Gezien de lange termijnhorizon van het POP II (van 2004 tot 2015) had de Noordelijke Rekenkamer echter verwacht hierin tussendoelen of kritische succesfactoren aan te treffen. Door deze te benoemen zou het mogelijk zijn tussentijds te bepalen of de provincie op koers ligt en of realisatie van de hoofddoelstellingen in 2015 nog realistisch, nodig en haalbaar is.

Jaarlijks stellen Gedeputeerde Staten een uitvoeringsprogramma⁷ vast waarin alle projecten op het terrein van verkeer en vervoer zijn opgenomen. De Noordelijke Rekenkamer vindt het positief dat hierin niet alleen 'eigen' provinciale projecten zijn opgenomen, maar ook andere (waaronder gemeentelijke) projecten. Hierdoor biedt het uitvoeringsprogramma een integraal overzicht van alle projecten op het gebied van verkeer en vervoer in Drenthe.

Het uitvoeringsprogramma moet worden beschouwd als een werklíjst ter onderbouwing van de begroting en niet als uitwerking van het omgevingsplan. Omdat dezelfde thematische indeling als in de begroting wordt gehanteerd, is het duidelijk voor welke projecten die in dat begrotingsjaar zullen worden uitgevoerd middelen beschikbaar worden gesteld. Uit het uitvoeringsprogramma kan echter niet

5 Bijvoorbeeld: het realiseren van een ongelijkvloerse kruising heeft als beoogd resultaat het verbeteren van de doorstroming op het betreffende punt.

6 Vastgesteld juli 2004, opvolger van het POP I.

7 Provinciaal uitvoeringsprogramma (PUP).

worden opgemaakt wat projecten concreet moeten opleveren en in het kader van welke doelstellingen uit het POP II de projecten worden uitgevoerd. Als belangrijke oorzaak hiervoor wordt genoemd dat de basis voor de in het uitvoeringsprogramma opgenomen projecten voornamelijk wordt gevormd door Investeringsnota's uit 2000 en 2004 en niet door het POP II. In het onderzoek is evenwel gebleken dat de in het uitvoeringsprogramma ontbrekende informatie over de relatie tussen projecten en doelstellingen bij de provincie wel voorhanden is. De provincie kan namelijk voor alle in dit onderzoek betrokken mobiliteitsprojecten⁸ aangeven in het kader van welke POP II-doelstellingen deze zijn uitgevoerd. Voor een beperkt aantal mobiliteits-projecten wordt daarbij tevens een projectdoel genoemd.

De Noordelijke Rekenkamer acht het niet gewenst dat uit het uitvoeringsprogramma – als toelichtend document op de begroting – niet is op te maken wat concreet met een project wordt beoogd en in het kader van welke doelen een project wordt uitgevoerd. Dit bemoeilijkt een doelgerichte inzet van middelen.

Uitvoering en beheersing van projecten

De Noordelijke Rekenkamer heeft met de in het onderzoek betrokken 46 mobiliteitsprojecten⁹ – aangevuld met interviews en casestudies¹⁰ – inzicht willen bieden in het proces van uitvoering en beheersing en in de resultaten van de uitvoering. De Noordelijke Rekenkamer is over het algemeen van mening dat sprake is van een adequate beheersing, maar constateert daarbij tevens een aantal zaken die voor verbetering vatbaar zijn.

De uitkomsten van het uitvoeringsproces laten zien dat de onderzochte projecten over het algemeen binnen het vooraf gestelde budget worden uitgevoerd. Van de afgeronde provinciale projecten¹¹ wordt bijna de helft van de projecten buiten de aanvankelijke planning afgerond. Als belangrijke reden hiervoor kan het wijzigen van de volgorde van uitvoeren van projecten worden genoemd. Wanneer blijkt dat projecten gecombineerd kunnen worden en 'werk-met-werk' gemaakt kan worden, wordt de volgorde soms opnieuw bepaald. De Noordelijke Rekenkamer vindt het een doelmatige praktijk dat van tijd tot tijd wordt gekeken of er schaalvoordelen mogelijk zijn, maar dringt er op aan hier bij het opstellen van de planning reeds rekening mee te houden.

8 In totaal zijn 46 projecten in het onderzoek betrokken. Deze projecten waren in de periode 2004 - 2006 in uitvoering. Zie voetnoot 3 en bijlage 3 voor meer informatie over de projecten.

9 De onderzochte projecten waren in de periode 2004 - 2006 in uitvoering. Zie voetnoot 3 en bijlage 3 voor meer informatie over de projecten.

10 In het onderzoek zijn twee projecten in een casestudy nader onderzocht.

11 Met een provinciaal project wordt een door de provincie zelf uitgevoerd project verstaan. Naast deze projecten zijn ook door gemeenten uitgevoerde projecten betrokken waarvoor vanuit de provincie BDU/GDU middelen beschikbaar zijn gesteld.

Tijdens het uitvoeringsproces wordt tussen projectleiders van de beleidsafdeling (Verkeer en Vervoer) en de uitvoerende afdeling (Wegen en Kanalen) nauw samengewerkt in een 'kernteam'. Verkeer en Vervoer is gedurende het gehele uitvoeringsproces budgethouder voor het project en is daardoor op te vatten als opdrachtgever van Wegen en Kanalen voor de uitvoering van het project. De Noordelijke Rekenkamer ziet de afstemming tussen beleid en uitvoering en de heldere verdeling van verantwoordelijkheden als belangrijke voorwaarden voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering en beheersing van projecten. De Noordelijke Rekenkamer vindt het echter opmerkelijk dat de afdeling Wegen en Kanalen door Gedeputeerde Staten wordt gemandateerd voor de uitvoering van het project binnen het beschikbaar gestelde budget, terwijl de afdeling Verkeer en Vervoer fungeert als opdrachtgever en verantwoordelijk budgethouder. Het lijkt logischer mandaat en verantwoordelijkheid voor hetzelfde budget bij één en dezelfde afdeling te leggen.

Voor het geven van vorm en inhoud aan een 'eigen' provinciaal project wordt bij de provincie uitgegaan van een aanpak die naar de mening van de Noordelijke Rekenkamer goede elementen voor een resultaatgerichte uitvoering bevat. Zo dienen probleem, oorzaken, projectdoelstelling en oplossingen in beeld te worden gebracht. In de praktijk blijkt echter dat de te volgen werkwijze niet altijd wordt toegepast. In het geval van de onderzochte provinciale projecten kan voor een groot deel van de projecten geen concreet projectdoel worden aangegeven¹². Analyses, doelstellingen en afwegingen tussen alternatieven blijken veelal verspreid te zijn over verschillende documenten of zitten 'in de hoofden' van betrokken medewerkers. De Noordelijke Rekenkamer is van mening dat wanneer slechts één of enkele van de bij het project betrokken medewerkers zicht hebben op relevante projectinformatie en er geen goede dossiervorming is, de continuïteit van de uitvoering kwetsbaar is.

Voor het kunnen vaststellen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid acht de Noordelijke Rekenkamer het tevens van belang dat wordt geëvalueerd wat de resultaten van het project zijn en in hoeverre het projectdoel is gehaald. Deze evaluaties worden in een enkel geval wel, maar niet standaard, uitgevoerd.

Bestuurlijke besluitvorming en informatievoorziening over projecten

Nadat Gedeputeerde Staten het uitvoeringsprogramma hebben vastgesteld is het afdelingshoofd Verkeer en Vervoer verantwoordelijk voor het uitvoeren van het totaalpakket aan projecten binnen het daarvoor beschikbare budget. Naast de projecten uit het uitvoeringsprogramma zijn er in de peilperiode van dit onderzoek drie zogenaamde Intensiveringsprojecten uitgevoerd. Dit zijn projecten waarvoor door Provinciale Staten via een afzonderlijk besluit eenmalig middelen beschikbaar zijn gesteld.

¹² Zoals reeds eerder opgemerkt kan voor alle onderzochte projecten worden aangegeven in het kader van welk doel uit het POP II het project is uitgevoerd.

Gedeputeerde Staten stellen jaarlijks een verslag van het uitvoeringsprogramma vast dat ter kennisgeving aan Provinciale Staten wordt gezonden. Het jaarverslag bevat voor alle in dat jaar uitgevoerde projecten een toelichting van hetgeen is gerealiseerd of in welke fase het project zich bevindt. De Noordelijke Rekenkamer vindt het een gemis dat in het jaarverslag niet een totaaloverzicht wordt geboden van de projecten die tot dusverre zijn gerealiseerd in het kader van POP en de resultaten daarvan. Het jaarverslag biedt hiermee niet het noodzakelijke inzicht in de stand van zaken van het gevoerde beleid. Het ontbreken hiervan bemoeilijkt het geven van sturing op de uitvoering door Gedeputeerde Staten en de invulling van de controlerende rol van Provinciale Staten.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

De Noordelijke Rekenkamer concludeert op basis van de uitkomsten van haar onderzoek dat de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het mobiliteitsbeleid niet kan worden vastgesteld. Om dat te kunnen doen, acht de Noordelijke Rekenkamer het van belang dat vooraf duidelijk is wat de provincie wil bereiken, wat ze daarvoor gaat doen en wat dat mag kosten. Uit het voorgaande is gebleken dat de doelgerichtheid van het beleid voor verbetering vatbaar is. De Noordelijke Rekenkamer ziet het bovendien als een gemiste kans dat beschikbare informatie over de relatie tussen projecten en maatregelen niet wordt benut. Deze informatie, aangevuld met informatie over de beoogde resultaten van projecten, zou de mogelijkheid bieden zichtbaar te maken welke plaats projecten innemen in het bredere beleid. Door tevens de daadwerkelijke resultaten van projecten in beeld te brengen zou inzicht kunnen worden geboden in de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid. Nu ontbreekt nog een totaalbeeld van de realisatie en resultaten van projecten.

De Noordelijke Rekenkamer heeft waardering voor hetgeen in de afzonderlijke schakels in de keten van 'ambitie naar resultaat' gebeurt. Tussen de schakels onderling ontbreken echter verbindende elementen, waardoor de gewenste samenhang uiteindelijk niet sterk genoeg aanwezig is en er inconsistenties optreden: de opeenvolgende stappen in het proces van beleidsdoel, uitvoering en resultaat zijn niet altijd navolgbaar. De Noordelijke Rekenkamer verbindt als algemene conclusie aan haar onderzoek naar mobiliteitsbeleid dat de regie op het totale proces ontbreekt dan wel niet krachtig genoeg is.

1.4 Perspectief en aanbevelingen

Er wordt thans gewerkt aan een begrotingssystematiek waarbij het voornemen is de relatie tussen doelstellingen, maatregelen en middelen beter zichtbaar te maken. In 2007 zal een Uitwerkingsprogramma POP verschijnen dat samen met het POP II het wettelijk vereiste PVVP moet gaan vormen. De provincie is voornemens in dit Uitwerkingsprogramma doelen uit het POP II te vertalen in prestaties op de middellange termijn. Tevens zal hierin een overzicht worden gegeven van de benodigde middelen voor de verschillende projecten op de middellange termijn.

De Noordelijke Rekenkamer ziet deze voornemens als een gunstige ontwikkeling. Zij verwacht dat deze ontwikkelingen voldoende mogelijkheden en aanknopingspunten bieden om vooraf het verband tussen POP II-doelstellingen en mobiliteitsprojecten te verhelderen. Het benoemen van prestaties op de middellange termijn maakt het mogelijk tussentijds de balans op te maken. De Noordelijke Rekenkamer vraagt evenwel aandacht voor het concreet benoemen van de beoogde resultaten van projecten.

De provincie is zowel concernbreed als op afdelingsniveau bezig met vernieuwingen ten aanzien van werkprocessen en procedures. De Noordelijke Rekenkamer is van mening dat wanneer deze voornemens 'praktijk worden' dit ten goede komt aan de gesignaleerde kwetsbaarheden ten aanzien van de continuïteit van de uitvoering.

De provincie is reeds enkele jaren voornemens een monitoringsysteem te ontwikkelen. In de loop van 2007 verschijnt het eerste rapport waarin de kosten van de projecten van de afgelopen periode inzichtelijk worden gemaakt. Ook wordt daarin beschreven welke effecten de uitgevoerde maatregelen hebben gesorteerd. De Noordelijke Rekenkamer beschouwt een dergelijk rapport als waardevol. Zij geeft tevens in overweging deze informatie op te nemen in het jaarverslag over het uitvoeringsprogramma. Overigens vraagt de Noordelijke Rekenkamer expliciet aandacht voor het opnemen van de resultaten van door gemeenten uitgevoerde BDU projecten. De integrale opzet¹³ van het uitvoeringsprogramma biedt dan voldoende mogelijkheden om een redelijk totaalbeeld te geven van hetgeen in de provincie op mobiliteitsgebied is gerealiseerd.

Het voornemen van de provincie om beleidsprestaties en -effecten zichtbaar te maken, komt voort uit het streven van de provincie de efficiency en effectiviteit van het beleid te vergroten. De Noordelijke Rekenkamer kan zich daar goed in vinden en onderstreept het belang daarvan. Naar de mening van de Noordelijke Rekenkamer bieden de voornemens en ontwikkelingen van de provincie een goed perspectief om hier invulling aan te geven. De Rekenkamer vraagt evenwel nadrukkelijk aandacht voor de regievoering op het totale proces van vormgeven en uitvoeren van het mobiliteitsbeleid.

¹³ In het PUP zijn niet alleen provinciale projecten, maar ook projecten die door andere actoren worden uitgevoerd opgenomen.

2 Bestuurlijke reactie en nawoord Rekenkamer

2.1 Bestuurlijke reactie GS

“Op 22 juni 2007 hebben wij van u het conceptrapport Mobiliteit in Noord-Nederland ontvangen. In de begeleidende brief verzoekt u een schriftelijke reactie van ons op de mate waarin wij de conclusies onderschrijven en de aanbevelingen kunnen overnemen. Met deze brief maken wij graag van die gelegenheid gebruik.

Gezien de korte tijdsspanne waarin deze reactie, zo vlak voor het zomerreces, tot stand moet komen richten wij ons op de hoofdconclusies uit uw onderzoek. Hieruit zijn voor ons ook op de korte termijn de belangrijkste leermomenten en verbeterpunten te halen.

De conclusies

In uw onderzoek gaat u uit van het “ideale” beleidsproces en hebt u de provinciale praktijk daaraan getoetst. Op deze wijze worden mogelijke zwakke schakels in de beleidscyclus zichtbaar.

Het doet ons genoeg dat u over de afzonderlijke schakels in dit proces uw waardering uitspreekt. Zo constateert u ondermeer dat de mobiliteitsambities in een breder kader in het Provinciaal omgevingsplan POP II zijn geïntegreerd, het uitvoeringsprogramma meer dan alleen “eigen” provinciale projecten bevat, het werk-met-werk maken een doelmatige praktijk is en dat er over het algemeen een adequate beheersing van de projecten is.

U concludeert ook dat de verbindende elementen tussen die schakels onderling ontbreken. De opeenvolgende stappen in het proces van beleidsdoel naar het uiteindelijk resultaat zijn niet altijd navolgbaar. En daarmee heeft u in uw onderzoek voor de onderzochte periode de doelmatigheid en doeltreffendheid van het mobiliteitsbeleid niet kunnen vaststellen. Overigens constateert u dat de in het uitvoeringsprogramma ontbrekende informatie over de relatie tussen projecten en doelstellingen voorhanden is. U ziet het als een gemiste kans dat deze informatie niet wordt benut. Door deze informatie, aangevuld met informatie over de resultaten van de projecten, in beeld te brengen kan inzicht worden geboden in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid.

Wij zien het ontbreken van deze zichtbare relatie tussen de doelstellingen en de werkljst van projecten in het Uitvoeringsprogramma als de rode draad in de uitkomst van uw onderzoek. Het is een heldere conclusie die wij onderschrijven. U heeft met uw onderzoek aangetoond dat het goed is dat in de loop der jaren gegroeide processen worden doorgelicht. De voor ons zichtbare regie is kennelijk niet altijd zo navolgbaar als wij dachten. Een verklaring hiervoor is dat het provinciale uitvoeringsprogramma (nu het PUP) in haar huidige vorm maar ook in de door u onderzochte

periode niet zo maar is ontstaan en op zich zelf staat. De werkljst van projecten is in een historisch proces via PVVP, POP's, Investeringsnota's, collegeprogramma's en begrotingen geworden tot een integraal overzicht van alle projecten op het gebied van verkeer en vervoer. In de dagelijkse praktijk is het een prima instrument gebleken om samen met partners inhoud te geven aan een doelgericht Drenthebreed verkeers- en vervoersbeleid, maar dus op een aantal onderdelen voor verbetering vatbaar.

Het perspectief en aanbevelingen

Ook wij hebben geconcludeerd dat het proces helderder kan. Samen met de provinciale staten zijn wij al enige tijd op zoek naar een transparante wijze van relaties leggen tussen doelstellingen, begroting en uitvoering van het beleid. De nieuwe manier van begroten die we voor ogen hebben zoals omschreven in onze Voorjaarsnota 2007+, waarin duidelijk wordt wat we willen bereiken, hoe we dat gaan doen en wat het gaat kosten, is hierin een belangrijke stap. Een manier van werken waarvan u aangeeft dat u die van belang acht om doelmatigheid en doeltreffendheid vast te kunnen stellen.

Wij zijn dan ook verheugd in uw rapport te lezen dat onze voornemens om die andere begrotingssystematiek in te voeren, maar ook het benoemen van prestaties voor de middellange termijn in het PVVP 2007 en de vernieuwing van werkprocessen en procedures door u als een gunstige ontwikkeling worden gezien. U spreekt de verwachting uit dat deze ontwikkelingen voldoende mogelijkheden bieden om vooraf het verband tussen POP II doelstellingen en mobiliteitsprojecten te verhelderen. Wij voegen hier graag nog aan toe dat wij in het PUP 2008, in ieder geval voor de provinciale projecten, per project de relatie met de doelstellingen gaan aangeven. Ook uw aanbeveling de beoogde resultaten van de projecten concreet te benoemen onderschrijven wij. Deze worden in het projectdocument opgenomen en wij gaan bekijken of deze ook op compacte wijze in het PUP zijn op te nemen.

U beschouwt het in 2007 verschijnend monitoringsrapport over kosten en effecten van projecten als waardevol. U geeft in overweging deze informatie op te nemen in het jaarverslag over het Uitvoeringsprogramma. De andere wijze van begroten en het opnemen van doelstellingen en resultaten in het Uitvoeringsprogramma maakt het mogelijk ook het jaarverslag anders van opzet te maken; uw suggestie zullen wij zeker meenemen.

U sluit uw aanbevelingen af met het nadrukkelijk aandacht vragen voor de regievoering op het totale proces van vormgeven en uitvoeren van het mobiliteitsbeleid. Het mobiliteitsbeleid is onderdeel van het totale verkeers- en vervoersbeleid zoals vastgelegd in het PVVP 2007. Samen met onze partners streven wij naar een veilig bereikbaar Drenthe. Met het invoeren van uw aanbevelingen en onze reeds in gang gezette voornemens tot transparante beleidsprocessen is een goede regie hierop gewaarborgd."

2.2 Nawoord Noordelijke Rekenkamer

De Rekenkamer heeft met genoeg kennis genomen van de reactie van Gedeputeerde Staten. Het zichtbaar maken van de relatie tussen hetgeen de provincie voor ogen heeft, hoe zij dat wil bereiken en hoeveel dat mag kosten bieden waarborgen voor een transparant beleidsproces. Het opnemen van informatie over resultaten en effecten van mobiliteitsmaatregelen in het jaarverslag inzake de uitvoering, biedt de mogelijkheid om doelmatigheid en doeltreffendheid van dat beleid vast te stellen. Deze informatie evenals het benoemen van middellange termijn prestaties zijn tevens belangrijke voorwaarden om te kunnen bijsturen indien resultaten achterblijven of uitblijven. De Rekenkamer is wat minder stellig dan Gedeputeerde Staten als het gaat om de opvatting dat het uitvoeren van deze voornemens een goede regievoering waarborgt. Nu blijkt dat de in de loop der jaren gegroeide processen hebben geleid tot een minder zichtbare regie dan de provincie zelf voor ogen had, is het naar de mening van de Rekenkamer van belang de regievoering meer kracht bij te zetten.

3 Beleid, doelen en informatievoorziening

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de context en het wettelijke kader waarbinnen de mobiliteitsambitie van de provincie Drenthe is geformuleerd. Vervolgens wordt kort aangegeven welke ambitie en (beleids)doestellingen zijn geformuleerd en hoe de provincie concreet tot verwezenlijking daarvan wil komen. Vervolgens wordt aangegeven hoe de informatievoorziening voor sturing, besluitvorming en verantwoording is georganiseerd. Op basis van deze gegevens wordt gekeken of de voorwaarden voor een doelmatig en doeltreffend beleid aanwezig zijn.

3.2 Beleid: wettelijk kader en ambitie

Het wettelijke kader en de context waarbinnen het provinciale beleid van Drenthe geformuleerd dient te worden, wordt hierna aan de hand van de Planwet verkeer en vervoer, de GDU en BDU regeling beschreven. Aansluitend is de ambitie van de provincie verwoord zoals opgenomen in het POP II Drenthe (2004).

Planwet Verkeer en Vervoer (1998)

In 1998 is er een Planwet Verkeer en Vervoer gekomen die regelt dat de nationale, provinciale en gemeentelijke overheden een samenhangend en inzichtelijk verkeersbeleid moeten voeren. De wet geeft aan dat Provinciale Staten één of meer provinciale verkeers- en vervoersplannen vaststellen, die richting geven aan de door Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten te nemen beslissingen inzake verkeer en vervoer.

GDU verkeer en vervoer (1996) en BDU verkeer en vervoer (2005)

In 1995 hebben Rijk, provincies en gemeenten een convenant gesloten over de decentralisatie van het verkeers- en vervoersbeleid, het zogenaamde Decentralisatie Impulsakkoord (DI). Onderdeel van het DI was vanaf 1996 tot 2004 de Gebundelde Doel uitkering (GDU) en in 2004 de GDU-plus. De GDU (en ook de GDU-plus) was bedoeld voor de uitvoering van kleine infrastructurele projecten. Het Rijk keerde jaarlijks € 225 miljoen uit ten behoeve van infrastructuurprojecten op het gebied van fiets, auto, onderliggend wegennet, verkeersveiligheid en infrastructuur ten behoeve van openbaar vervoer. De subsidie werd verleend ten behoeve van aanleg, beheer en onderhoud en bediening van infrastructuur welke door de aanvrager wordt beheerd.

De Brede Doel Uitkering (BDU) is vanaf 1 januari 2005 de opvolger van de GDU regeling. In de Wet BDU verkeer en vervoer is aangegeven dat de besteding van de uitkering door Gedeputeerde Staten dient te worden vastgelegd in een bestedingsplan. Het provinciaal bestedingsplan dient in ieder geval een verdeling van de uitkering te bevatten over maatregelen met betrekking tot het provinciaal verkeers- en vervoersbeleid die worden uitgevoerd door de provincie

en voor maatregelen met betrekking tot het gemeentelijke en intergemeentelijke verkeers- en vervoersbeleid

Ambities en beleid(kader) provincie Drenthe (POP II 2004)

In het collegeprogramma 2003 - 2007 wordt aangegeven dat het POP hét uitgangspunt voor het omgevingsbeleid is. Ten tijde van het opstellen van het collegeprogramma werd gewerkt aan het POP II. Als hoofdlijnen van het beleid ten aanzien van bereikbaarheid noemt het college een efficiënte bundeling van verschillende vormen van openbaar vervoer, hoogwaardig openbaar vervoer tussen Assen en Drenthe, een snelle verbinding met de Randstad en het oplossen van knelpunten bij de A28/A32.

In juli 2004 is het reeds genoemde POP II vastgesteld. De hoofddoelstelling luidt: "Het tot stand brengen van een evenwicht tussen enerzijds ontwikkeling en anderzijds handhaving en vergroting van de kwaliteiten van Drenthe". Bij de uitwerking van deze hoofddoelstelling wordt met betrekking tot bereikbaarheid en mobiliteit 'een verkeersinfrastructuur die uitgaat van de behoefte aan mobiliteit, met als randvoorwaarde bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid' als één van de (sub)doelstellingen genoemd.

In een apart hoofdstuk van het POP II wordt nader ingegaan op het beleid ten aanzien van verkeer en vervoer. De bereikbaarheid met auto, openbaar vervoer en fiets wordt vooral in de economische kernzones en stedelijke gebieden ondersteund. Naast mobiliteit en bereikbaarheid richt de provincie zich in het verkeer- en vervoerbeleid op veiligheid en het voorkomen/terugdringen van de hinder.

3.3 Van ambitie naar doelstellingen en projecten

Een voorwaarde voor een doelgericht en doeltreffend beleid is het logisch en aantoonbaar vertalen van de mobiliteitsambitie van de provincie in doelstellingen en vervolgens in concrete projecten. De Noordelijke Rekenkamer heeft gezocht naar een logisch verband tussen de ambities uit het POP en de vertaling naar meer concrete beleidsdoelen. Voorwaarde voor een herleidbaar verband tussen ambitie en doelstellingen zijn concreet geformuleerde doelstellingen, waarbij specifiek omschreven wordt welk doel wordt beoogd. Een voorwaarde voor een herleidbaar verband tussen doelen en concrete projecten zijn SMART-geformuleerde projectdoelen, waarbij specifiek en zo mogelijk meetbaar wordt gemaakt op welke wijze en in welke mate het project bijdraagt aan een beleidsdoel.

Van ambitie naar doelstellingen

In een apart hoofdstuk van het POP II wordt nader ingegaan op het beleid ten aanzien van verkeer en vervoer. In deze uitwerking van het beleid worden drie schaalniveaus onderscheiden: economische kernzones, stedelijke gebieden en landelijke gebieden. Voor alle drie de schaalniveaus formuleert de provincie doelstellingen voor de lange termijn. Deze doelstellingen voor de lange termijn werkt de provincie vervolgens uit in doelstellingen voor de plan-periode (tot 2015).

Zo geeft de provincie bij haar doelstelling ten aanzien van de economische kernzones onder andere aan dat Noord-Nederland in 2015 (inter)nationaal is aangesloten op een infrastructuur van de meest hoogwaardige kwaliteit met hoofdsnelwegen met een goede afwikkeling en een kleine kans op oponthoud en spoorwegen waarmee een halvering van de huidige (2002) reistijd van en naar de Randstad bereikt wordt. Eén van de doelstellingen voor de plan-periode ten aanzien van stedelijke gebieden luidt dat stedelijke gebieden in 2015 vanuit de omliggende kernen (straal 15 kilometer) op alle tijdstippen van de dag binnen 30 minuten gemotoriseerd bereikbaar zijn¹⁴.

Per doelstelling is vervolgens een nadere uitwerking gegeven, waarbij gekeken is waar de grootste knelpunten liggen om het doel te realiseren en hoe die knelpunten aangepakt kunnen worden. Voor de bereikbaarheid van de economische kernzones is bijvoorbeeld aangegeven dat om de doelen in 2015 te halen een capaciteitsverruiming van autosnelwegen en kruispunten nodig is. Daarbij is tevens aangegeven dat de verbetering van de doorstroming op de A28 tussen Meppel en Zwolle een centraal doel is¹⁵.

Door deze getrapte uitwerking van ambitie naar hoofddoelstellingen en de nadere uitwerking in subdoelen is er sprake van een logische relatie tussen de maatschappelijke ambitie en de doelstellingen. Echter een overzicht van gesignaleerde knelpunten ontbreekt. In bepaalde gevallen wordt een voorbeeld genoemd, maar het gebeurt niet consequent. Hierdoor is het moeilijk te bepalen of de subdoelen gezamenlijk tot het realiseren van de hoofddoelstelling of ambitie hebben geleid.

Door de specifieke omschrijving, de meetbaarheid van doelstellingen en de genoemde einddatum constateert de Noordelijke Rekenkamer dat de mobiliteitsdoelstellingen uit het POP II doelgericht zijn. Door de lange termijn-horizon 2004 tot 2015 die in het POP II gehanteerd wordt, had de Rekenkamer verwacht tussendoelen of kritische succesfactoren aan te treffen in het POP. Door deze te benoemen wordt het mogelijk tussentijds te bepalen of de provincie op koers ligt en of realisatie van de hoofddoelstellingen in 2015 nog realistisch, noodzakelijk en haalbaar is. Dergelijke tussendoelen of succes-factoren zijn niet aangetroffen.

In het Meerjaren Uitvoeringsprogramma Verkeer en Vervoer 2004 - 2007¹⁶ is aangegeven dat de doelstellingen uit het POP II in een Uitwerkingsprogramma Verkeer en Vervoer nader uitgewerkt zouden worden. Dit Uitwerkings-programma zou tevens de basis vormen voor de uit te voeren projecten in de komende jaren. Ook zouden hierin de regels en afspraken voor de verdeling van de GDU+ worden vastgesteld. De provincie is bezig dit Uitwerkingsprogramma op te stellen.

¹⁴ Zie voor een volledig overzicht van de doelstellingen voor de planperiode bladzijde 92, 95 en 99 van het POP II.

¹⁵ Zie bladzijde 92 t/m 94 van het POP II voor een volledige uitwerking van de doelstelling bereikbaarheid economische kernzones.

¹⁶ Schema pagina 14 en toelichting pagina 15 van het MUP 2004 - 2007.

In juni 2006 is de startnotitie besproken in Provinciale Staten. Het Uitwerkingsprogramma POP moet samen met het POP II het wettelijk vereiste PVVP gaan vormen. In het Uitwerkingsprogramma worden de doelen uit het POP vertaald in prestaties op de middellange termijn, waarbij inzichtelijk wordt in welke mate de prestaties gezamenlijk leiden tot het realiseren van de doelen uit het POP en tot de beoogde effecten.

In 2006 hebben Gedeputeerde Staten een onderzoek laten uitvoeren naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de toepassing van de Gebundelde Doeluitkering 2003¹⁷. De conclusies en aanbevelingen uit dit onderzoek op het gebied van beleid komen overeen met de bevindingen ten aanzien van doelgerichtheid van de Noordelijke Rekenkamer. Aangegeven wordt in het onderzoek dat het beleidskader niet erg helder is aangezien het verspreid is over meerdere beleidsdocumenten (PVVP, POP I en PUP) en dat beleidsvoornemens in algemene termen zijn geformuleerd. Overigens constateert de Noordelijke rekenkamer dat de doelstellingen en de uitwerking daarvan in het nieuwe POP II¹⁸ inmiddels concreter zijn geformuleerd.

Van doelstellingen naar projecten

Vanaf het verschijnen van het POP tot 2005 was er sprake van een Meerjaren Uitvoeringsprogramma (MUP), dat jaarlijks verscheen. In 2004 is dit vervangen door het Provinciaal Uitvoeringsprogramma Verkeer en Vervoer (PUP). Het PUP wordt jaarlijks vastgesteld door Gedeputeerde Staten en bevat een overzicht van de uit te voeren projecten op het gebied van verkeer en vervoer van zowel provincie als gemeenten.

De thematische indeling in dit uitvoeringsprogramma komt echter niet overeen met de subdoelstellingen uit het POP. De projecten worden ruimtelijk geclusterd aan de hand van een corridorbenadering die niet in het POP wordt gehanteerd. De logische schakel tussen (sub)doelen uit het POP en de concrete projecten in het PUP ontbreekt daardoor. De provincie heeft aangegeven dat de basis voor de projecten uit het PUP ligt in de Investeringsnota's van 2000 en 2004. Deze Investeringsnota's komen voort uit het Bereikbaarheidsprofiel Noord-Nederland, dat door SNN en Rijkswaterstaat Noord-Nederland is opgesteld. Ten behoeve van het Bereikbaarheidsprofiel zijn een knelpuntenanalyse voor Noord-Nederland en een groslijst met projecten opgesteld. Gedeputeerde Staten heeft in de Investeringsnota's een keuze gemaakt tussen projecten uit die groslijst.

In de Investeringsnota uit 2000 is een koppeling tussen het oude PVVP, het POP I, de Ruimtelijk-Economische Ontwikkelingsvisie Noord-Nederland (REONN), de SNN-nota 'Duurzaam Veilig in Noord-Nederland'

¹⁷ Gebundelde doeluitkering 2003 - een onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de toepassing van de Gebundelde Doeluitkering 2003, provincie Drenthe, november 2006.

¹⁸ In het onderzoek van de provincie is alleen het POP I onderzocht.

en de ontwikkelingsvisies Assen – Groningen en Zuid-Drenthe/Noord-Overijssel gemaakt. De projecten die in het investeringsoverzicht worden genoemd, zijn gerubriceerd naar beleidsprogramma's.

In 2004 is de Investeringsnota uit 2000 geactualiseerd. Accentverschuivingen in het bestaande beleid en de ontwikkeling van nieuw beleid hebben effect op de investeringen die in 2000 zijn geprognoseerd. In de Investeringsnota 2004 wordt voorgesorteerd op het POP II door middelen te clusteren naar corridors. De Investeringsnota 2004 biedt geen inzicht in de mate van realisering van doelstellingen uit het POP I, criteria op basis waarvan projecten geselecteerd zijn of een knelpuntenanalyse.

In de Investeringsnota's wordt geen koppeling gemaakt met de doelstellingen uit het POP. Uit de Investeringsnota's wordt niet duidelijk op basis van welke criteria tot een keuze is gekomen voor de projecten. De Investeringsnota's zorgen daarmee niet voor een logische en herleidbare vertaling van doelstellingen naar concrete projecten. De provincie heeft aangegeven dat bij de selectie van projecten is gekeken naar ambities, beschikbare middelen, uitvoerbaarheid, win-win-situaties en afspraken met derden.

In het PUP wordt niet inzichtelijk gemaakt wat projecten concreet moeten opleveren in termen van de genoemde mobiliteitsdoelstellingen uit het POP II. Volgens de provincie is dat deels te verklaren door het feit dat veel projecten uit de 'voorganger' van het PUP (MUP 2004 - 2007) hun oorsprong vinden in het oude PVVP uit 1996. De thans in het PUP opgenomen projecten komen in belangrijke mate voort uit de in 2000 gemaakte Investeringsnota die een doorkijk geeft tot 2015. Toen het MUP 2004 - 2007 werd opgesteld was het POP II nog niet gereed. Er wordt in de teksten wel voorgesorteerd op het POP II. De provincie heeft aangegeven dat de link tussen de projecten en het oude PVVP steeds kleiner wordt en dat de projecten inmiddels beter zouden aansluiten op de doelstellingen uit het POP II.

In het werkoverleg tussen de afdeling Verkeer en Vervoer en de afdeling Wegen en Kanalen wordt de volgorde in uitvoering soms opnieuw bepaald, als er 'werk-met'werk' gemaakt kan worden. Daardoor kunnen projecten naar voren of achter worden geschoven ongeacht politieke prioriteit. Indien dat het geval is wordt de politiek daarover geïnformeerd.

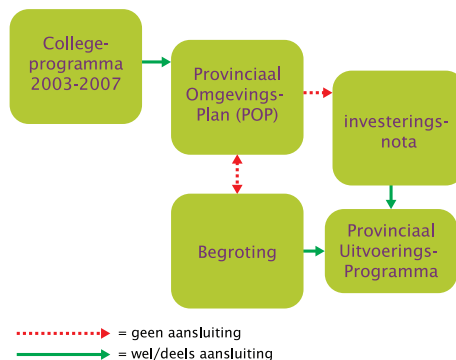
3.4 Middelen

Een voorwaarde voor een doelmatig beleid is het maken van een afweging tussen verwachte effecten versus de inzet van middelen. De Noordelijke Rekenkamer heeft daarom gekeken of er een duidelijke relatie te leggen is tussen beleid, middelen en beoogde prestaties. Een voorwaarde voor sturing op een doelmatig beleid is inzicht in de doelen, de vertaling van doelen in concrete projecten, de daarvoor benodigde middelen en de verwachte effecten. In de vorige paragraaf

is de relatie tussen beleid, doelstellingen en projecten aan de orde geweest. In deze paragraaf wordt gezocht naar de relatie met de inzet van middelen. De Noordelijke Rekenkamer heeft daarbij gekeken of de beleidsdocumenten, de uitvoeringsprogramma's en de provinciale begroting en bijvoorbeeld het jaarverslag op het gebied van mobiliteit logisch met elkaar in verband kunnen worden gebracht.

Het Provinciaal Uitvoeringsprogramma (PUP) volgt dezelfde thematische indeling in programmaonderdelen als de begroting. Het PUP moet worden gezien als een werklijst ter onderbouwing van de begroting. In de begroting worden enkele voorbeelden van projecten genoemd die in het PUP nader uitgewerkt worden.

De Noordelijke Rekenkamer verwacht dat doelstellingen in de begroting tekstueel in overeenstemming zijn met de doelstellingen uit het desbetreffende beleidskader. Op die manier kan de koppeling worden gemaakt tussen doelen en de inzet van middelen daarvoor. De doelstellingen uit het POP II komen echter niet overeen met de genoemde doelstellingen in de begroting. In de begroting wordt bijvoorbeeld als doelstelling genoemd 'Instandhouden van de basiskwaliteit afwikkeling verkeer op de wegen in Drenthe'. In het POP wordt voor deze doelstelling een andere omschrijving gehanteerd¹⁹. De indicatoren voor doelrealisatie uit de begroting komen wel overeen met de doelstellingen uit het POP II²⁰.



In de begroting noch in het PUP wordt inzicht gegeven in de beoogde resultaten van projecten. Hierdoor kan geen relatie gelegd worden tussen doelen, de inzet van middelen en de verwachte prestaties en effecten. De provincie heeft aangegeven dat er geen één op één relatie is tussen beleidsdoelen, projecten en middelen in de begroting. Er wordt daarom gewerkt aan een andere begrotingssystematiek waaruit

19 C.5.2.A 'Hoofdwegen: auto(snel)wegen met een goede afwikkeling en een kleine kans op oponthoud'.

20 Als indicator voor doelrealisatie wordt bijvoorbeeld gegeven 'De stroomwegen zijn uitgevoerd als hoogwaardige ongelijkvloerse auto(snel)wegen met een goede afwikkeling en een kleine kans op oponthoud ($i/c < 0,8$)'. Deze indicator komt overeen met de doelstelling 'hoofdwegen: auto(snel)wegen met een goede afwikkeling en een kleine kans op oponthoud (intensiteit/capaciteitverhouding van $< 0,8$)'.

moet blijken welke middelen voor welke maatregelen en doelstellingen beschikbaar zijn gesteld. In de begroting van 2007 is een aanzet gedaan om deze relatie transparanter te maken. Tevens zal in het Uitwerkingsprogramma dat in 2007 verschijnt een overzicht worden gegeven van de benodigde middelen voor de verschillende projecten op de middellange termijn.

3.5 Informatievoorziening voor sturing, besluitvorming en verantwoording

Een voorwaarde voor doelmatig en doeltreffend beleid is een adequate informatievoorziening op basis waarvan de besluitvorming plaats vindt, (bij)sturing van doelen en/of middelen mogelijk is en op basis waarvan door Gedeputeerde Staten verantwoording kan worden afgelegd over het gevoerde beleid.

Informatievoorziening richting Gedeputeerde Staten

Sinds de invoering van het Fonds Verkeer en Vervoer in 2002 stellen Gedeputeerde Staten eens per jaar het PUP vast en krijgt de afdeling Verkeer en Vervoer daarmee in één keer goedkeuring voor alle projecten in het PUP. De afzonderlijke projecten hoeven niet via een projectplan aan Gedeputeerde Staten te worden voorgelegd. Het afdelingshoofd Verkeer en Vervoer is verantwoordelijk voor het uitvoeren van de projecten in het PUP binnen het vastgestelde budget. Per project geldt een marge van 30% ten opzichte van het genoemde bedrag in het PUP. Zolang het afdelingshoofd de projecten binnen het totale budget realiseert, hoeft de gedeputeerde niet geïnformeerd te worden. Wel wordt de betrokken gedeputeerde op de hoogte gehouden van ontwikkelingen binnen de projecten.

Jaarlijks wordt er een jaarverslag van het PUP opgesteld dat vastgesteld wordt door Gedeputeerde Staten. In het jaarverslag wordt per project aangegeven wat is gerealiseerd of in welke fase het project zich bevindt in de planvorming. Er wordt echter geen inzicht gegeven in resultaten of effecten van de projecten.

Informatievoorziening richting Provinciale Staten

Jaarlijks stellen Provinciale Staten bij de begrotingsbehandeling het budget vast voor het Programma Verkeer en Vervoer. Ter informatie krijgen zij daarbij het PUP toegestuurd. In de begroting zijn doelstellingen, beleidsvoornemens en indicatoren voor doelrealisatie weergegeven. In de begroting wordt een aantal voorbeelden gegeven van projecten die uitgevoerd zullen worden. Aangegeven wordt dat de projecten in het uitvoeringsprogramma voor het betreffende jaar verder worden uitgewerkt. Omdat doelstellingen uit de begroting tekstueel niet overeenkomen met die uit het POP II, is de relatie tussen beleid en middelen moeilijk te leggen. Nu in het Uitvoerings-programma niet concreet wordt gemaakt wat met de projecten wordt beoogd, blijft het onduidelijk tot welk beoogd resultaat de inzet van middelen moet leiden.

Jaarlijks ontvangen Provinciale Staten het Jaarverslag van het PUP. Hierin is informatie opgenomen over de voortgang van de provinciale en gemeentelijke mobiliteitsprojecten. Hieruit blijkt echter niet wat de stand van zaken is ten aanzien van realisering van de lange termijn doelen uit het POP II.

Provinciale Staten krijgen geen totaalbeeld van hetgeen de provincie wil bereiken, de acties die daarvoor moeten worden ondernomen en de middelen die daarvoor nodig zijn. Daarvoor ontbreekt een duidelijke relatie tussen doelen (POP II), prestaties (MUP/PUP) en middelen (begroting).

4 Uitvoering en beheersing van mobiliteitsprojecten

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt de organisatie en beheersing van de uitvoering van de projecten aan bod. In het onderzoek zijn 46 mobiliteitsprojecten betrokken²¹. Een goede beheersing van de uitvoering is een voorwaarde voor een doelmatige uitvoering van het beleid.

Tabel 1

Mobiliteitsprojecten binnen de afbakening van het onderzoek

Type project	Aantal
Gedrag	4
Infrastructuur	34
OV voorzieningen	5
Overstap voorzieningen	2
Combinatieproject ²²	1
Totaal	46

De bevindingen in dit hoofdstuk zijn verder afkomstig uit de analyse van twee casestudies²³ en de daaraan gekoppelde gesprekken met betrokken (uitvoerende en beleids-)ambtenaren, projectleiders en afdelingshoofden. Omdat het geen representatieve steekproef is, zijn de bevindingen uit deze casestudies en uit de vervolgesprekken in de eerste plaats bedoeld ter illustratie. De vragen over die projecten zijn altijd breder getrokken, namelijk naar het totale proces van voorbereiding, uitvoering en beheersing.

Ten aanzien van de organisatie en beheersing wordt beschreven hoe onderliggende processen georganiseerd zijn, welk systeem wordt gehanteerd om uitvoering van de projecten te beheersen (project- en risicomanagement) en hoe de uitvoering en beheersing in de praktijk werkt.

In de volgende paragrafen wordt onderscheid gemaakt tussen de eigen provinciale projecten²⁴ en de gemeentelijke projecten die met BDU/GDU subsidie zijn uitgevoerd. Reden hiervoor is dat de procesgang voor die projecten afwijkend is en dat bij de projectinventarisatie voor wat betreft de gemeentelijke projecten de informatie is aangeleverd, zoals die bij de provincie in de BDU-administratie aanwezig is.

De informatie die de provincie aan gemeenten vraagt in het kader van GDU/BDU projecten is beperkter van omvang dan bij de eigen projecten.

21 Inhoudelijke informatie over de bij het onderzoek betrokken projecten is in bijlage 3 weergegeven. Bijlage 2 geeft informatie over de methodologische aanpak.

22 Een combinatieproject is een project dat past bij zowel het projecttype infrastructuur als het projecttype OV.

23 De casestudies betreffen de tunnel Scharreveld en de Hoogeveense-weg te Meppel.

24 De provinciale projecten kunnen daarbij zowel gefinancierd worden uit de eigen autonome middelen of door middel van een combinatie van autonome middelen en BDU/GDU subsidie.

Van de 46 onderzochte projecten zijn er 16 waarvoor alleen een bijdrage begroot was vanuit de BDU/GDU subsidiepot. Dit zijn alle gemeentelijke projecten. Bij de provinciale projecten zijn bij 22 projecten alleen autonome middelen begroot. De resterende acht provinciale projecten bevatten een combinatie van autonome middelen en BDU/GDU subsidie.

4.2 Door de provincie gerealiseerde projecten

4.2.1 Het proces

Bij de provincie Drenthe zijn voor 'harde' projecten, waarbij de provincie zelf aan de lat staat, de volgende procesfasen te onderscheiden:

- Ideefase;
- Definitiefase;
- Ontwerpfase;
- Voorbereidingsfase;
- Uitvoeringsfase.

Bij projecten zijn in principe twee afdelingen²⁵ betrokken: de afdeling Verkeer en Vervoer en de afdeling Wegen en Kanalen. Vanuit beide afdelingen is er een projectleider betrokken bij het project. Deze projectleiders zijn volgens de provincie te beschouwen als het 'kernteam'. Er is regelmatig overleg tussen beide projectleiders. In de idee- en definitiefase ligt de verantwoordelijkheid voornamelijk bij de afdeling Verkeer en Vervoer. Wegen en Kanalen is in dit stadium vooral betrokken voor advies en het maken van globale tekeningen en ramingen. Na deze fase gaat het project meer richting de daadwerkelijke realisatie en komt meer verantwoordelijkheid te liggen bij Wegen en Kanalen.

Het afdelingshoofd Verkeer en Vervoer is budgethouder voor de middelen die voor de uitvoering van het PUP als geheel beschikbaar zijn gesteld. Op projectniveau mag het afdelingshoofd 30% afwijken van de in het PUP genoemde bedragen. Op het totale budget voor het PUP mag niet worden afgeweken. Voor het aanbesteden van het werk is het hoofd van de afdeling Wegen en Kanalen door Gedeputeerde Staten gemandateerd. Van het gemandateerde bedrag mag niet worden afgeweken.

Gedurende het gehele uitvoeringsproces blijft Verkeer en Vervoer budgethouder voor het project en is deze afdeling 'opdrachtgever' voor de uitvoering van het project door de afdeling Wegen en Kanalen. De Noordelijke Rekenkamer vindt het in dat verband opmerkelijk dat de afdeling Verkeer en Vervoer fungeert als opdrachtgever en eindverantwoordelijke is voor planning en budget, terwijl de afdeling Wegen en kanalen gemandateerd is door Gedeputeerde Staten voor de

²⁵ Bij de totstandkoming en uitvoering van projecten zijn ook wel eens andere productgroepen betrokken, bijvoorbeeld als het gaat om ruimtelijke en landschappelijke inpassing en natuurwaarden.

uitvoering van het project binnen het beschikbaar gestelde budget. De Noordelijke Rekenkamer zou hebben verwacht dat dit mandaat binnen de eindverantwoordelijkheid van één afdeling zou zijn geregeld.

Naast de projecten die in het PUP zijn opgenomen zijn er in de peilperiode van dit onderzoek (2004 - 2006) ook drie zogenaamde Intensiveringsprojecten uitgevoerd. Dit zijn projecten waarvoor door Provinciale Staten via een afzonderlijk besluit eenmalig middelen ter beschikking zijn gesteld uit de onderuitputting van middelen uit 2003. Een voorbeeld van één van deze projecten is de case tunnel Scharreveld. Aangezien het proces van uitvoering niet wezenlijk verschilt ten opzichte van de 'reguliere PUP projecten' wordt niet afzonderlijk op het uitvoeringsproces van deze projecten ingegaan.

4.2.2 Doel en inhoud project

Het doel van een project dient concreet geformuleerd te zijn. Wil er sprake zijn van doeltreffend beleid dan dient in de beginfase ook duidelijk te zijn wat de huidige situatie is, om later te kunnen vaststellen in hoeverre het project heeft bijgedragen aan de oplossing van het probleem. Idealiter is bij de probleemanalyse en de keuze voor deze oplossing aangegeven wat de nulsituatie is. Voor een realistische planning en een beheerste uitvoering is het daarnaast van belang zicht te hebben op mogelijk belemmerende factoren en/of risico's die een doelmatige uitvoering in de weg zouden kunnen staan. Ten slotte is afstemming noodzakelijk bij projecten waarbij andere afdelingen of uitvoerende partijen zijn betrokken.

Aangegeven is dat de provincie werkt volgens een zogenaamde PODO aanpak. PODO staat voor probleem-oorzaken-doelstelling-oplossingen. Dit betekent kort gezegd dat bij ieder project het probleem in kaart wordt gebracht, oorzaken voor het probleem worden geïnventariseerd, een doelstelling voor het project wordt geformuleerd en alternatieven (oplossingen) tegen elkaar worden afgewogen. In de onderzochte cases kwam naar voren dat de projectleiders wel stil staan bij deze vier stappen, maar dat dit niet altijd uit de projectdocumenten blijkt. Analyses, doelstellingen en afwegingen tussen alternatieven zijn verspreid over verschillende documenten (zoals onderzoeken, offerteaanvragen) of zitten in de hoofden van de betrokkenen bij het project. Volgens de provincie dient altijd een projectdocument te worden opgesteld waarin de PODO aanpak zichtbaar is, maar bekend is dat dit in de praktijk nog niet altijd gebeurt.

In de door de provincie ingevulde projectinventarisatie is voor de meeste projecten aangegeven welk doel het project heeft dan wel dient. Deze doelstellingen zijn echter niet in alle gevallen concreet te noemen²⁶. Bij de meeste projecten wordt een POP II doelstelling genoemd in het kader waarvan het project wordt uitgevoerd. Er is

²⁶ Bijvoorbeeld: 'Bevorderen gebruik van alternatieven voor de auto', 'bevorderen gebruik OV', 'verbeteren bereikbaarheid station'.

derhalve niet altijd duidelijk welke meetbare resultaten met het project worden beoogd.

De provincie is thans bezig met het concernbreed invoeren van een 'nieuwe manier van werken', WerkWijzer geheten. De eerste stap in dit proces is het documenteren volgens een bepaald format van projectvoorstellen en plannen van aanpak. Volgens dit format worden onder andere de probleemstelling, de doelstelling, het beoogde resultaat, de projectinhoud, mogelijke risico's en de benodigde financiële middelen beschreven. Ook is de provincie voornemens – naast het WerkWijzer-traject – om voor infrastructuurprojecten een nieuw elektronisch 'projectdocument' in te voeren. In het document zijn velden opgenomen waarin het probleem, oorzaken hiervoor, doelstellingen en oplossingen moeten worden ingevuld.

Case: tunnel Scharreveld

Deze case is geselecteerd omdat het als één van de weinige projecten uit de projecteninventarisatie van Drenthe een forse overschrijding op het budget liet zien. Het project wordt door de Rekenkamer gezien als een worst case-project, waarbij informatie over het proces en de reden voor overschrijding een belangrijke reden was dit project toch mee te nemen. Daarnaast is in de projecteninventarisatie aangegeven dat de inhoud van dit project gedurende de uitvoering gewijzigd is. De Noordelijke Rekenkamer was vooral benieuwd of deze wijziging in de projectinhoud ook van invloed is geweest op het bereiken van het beoogde resultaat en daarmee op de bijdrage aan het bereiken van de beleidsdoelstelling.

Het project omvat de aanleg van een tunnel onder de N381. Door de provincie is aangegeven dat de tunnel Scharreveld door Provinciale Staten naar voren is geschoven als Intensiveringsproject, hoewel de tunnel nog niet in het MUP stond en volgens de ambtelijke organisatie ook geen hoge prioriteit had. Na besluitvorming van Provinciale Staten op 4 februari 2004 over de inzet van de Intensiveringsmiddelen 2004 is het project in het MUP 2004 - 2007 opgenomen.

Er is geen projectplan opgesteld voor het project waarin doel, inhoud, planning en/of budget zijn beschreven. Door de provincie is aangegeven dat het Statenvoorstel over de Intensiveringsmiddelen 2004 als zodanig beschouwd wordt. In dit voorstel is geen tijdsplanning voor realisering aangegeven en zijn doelstellingen geformuleerd voor de drie voorgestelde Intensiveringsmiddelen samen. Uit het voorstel wordt niet duidelijk welke doelstelling specifiek bij welk project hoort²⁷. De projectdoelstelling is niet SMART geformuleerd omdat deze niet specifiek genoeg en niet tijdsgebonden is. Het stuk

²⁷ De algemene doelstellingen voor de drie projecten luiden: "Verbeteren objectieve (aantal ongevallen) en subjectieve (beleving) veiligheid op korte termijn. Beperking van de barrièrewerking op korte termijn. Een snelle aanpak van de problemen corridor Assen – Vries – Zuidlaren – Drenthe. Ervaring opdoen met de wijze waarop binnen de corridor de samenwerking moet worden geregeld".

voor Provinciale Staten is volgens de provincie beperkt qua inhoud, omdat het onder grote tijdsdruk tot stand is gekomen.

In het stuk voor Provinciale Staten is de keuze voor een tunnel in relatie tot het projectdoel toegelicht. Aangegeven is dat op een gelijkvloerse kruising afslaande bewegingen ongewenst zijn. Daarom is een ongelijkvloerse kruising voorgesteld. Een tunnel levert daarbij de minste inbreuk op het open landschap op.

In het dossier is geen nulmeting aangetroffen. Door de provincie is aangegeven dat vooraf de werkelijke situatie is afgezet tegen de gewenste situatie en een nulmeting is uitgevoerd, maar dat dit 'op gevoel' is gebeurd. Er zijn, na aanpassing van de projectinhoud, diverse alternatieven bekeken en door een extern bureau doorgerekend. Op 7 juli 2004 is een commissie van Provinciale Staten geïnformeerd over de uitkomsten van het onafhankelijk onderzoek naar de verschillende varianten.

De verschillende varianten zijn in beeld gekomen na overleg met de gemeente en de bewoners. De gemeente had daarbij voorkeur voor een tunnel voor fietsers en auto's. De bewoners wilden echter dat de tunnel ook voor agrarisch verkeer toegankelijk werd. Door de extra diepte die hiervoor nodig was, zijn problemen ontstaan met wateroverlast.

Case: Hoogeveenseweg

Deze case is geselecteerd omdat het een relatief duur²⁸ project betrof dat weliswaar licht vertraagd, maar binnen budget is gerealiseerd. Ook kon in de projectinventarisatie concreet worden aangegeven aan welk doel uit het POP II dit project een bijdrage moest leveren. Het project wordt om die reden door de Rekenkamer gezien als een best case-project.

Het project heeft als doelstelling het op korte termijn verbeteren van de verkeersafwikkeling en de verkeersveiligheid bij de aansluiting Meppel-centrum en op de N851 tussen de binnenstad van Meppel en het Medisch Centrum (wijk Oosterboer). De verkeersafwikkeling en verkeersveiligheid zou verbeterd moeten worden door het aanpakken (opnieuw inrichten) van 4 kruisingen.

Er was geen projectplan in het dossier waarin doel, inhoud, planning en budget zijn beschreven. De provincie heeft aangegeven dat dit dan waarschijnlijk niet is opgesteld, aangezien dat toen nog niet standaard gebeurde. Het standaarddocument voor de projectplannen was ten tijde van dit project niet gebruiksvriendelijk. Inmiddels wordt binnen de provincie gewerkt met een gebruiksvriendelijker format. Aangegeven is dat, ook zonder een projectplan, aan de elementen uit een projectplan vaak impliciet aandacht wordt besteed. Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit het dossier waar in een offertezoek bovengenoemde doelstelling en een globale tijdsplanning was opgenomen.

28 ruim 3 miljoen euro.

De doelstelling was in eerste fase van het project nog niet specifiek en meetbaar omschreven. Zo was niet aangegeven in welke mate het project bij moest dragen aan de verkeersveiligheid en de verkeersafwikkeling. Door de provincie is aangegeven dat gaandeweg het project de doelen steeds concreter zijn omschreven. In het programma van eisen is volgens de provincie heel concreet omschreven hoelang de rij auto's op de afrit van de snelweg maximaal mocht zijn. In het dossier waren deze gegevens niet opgenomen.

Voordat het project gestart werd is een nulmeting uitgevoerd en is de verwachte intensiteit op het wegvak in 2010 zonder ingrijpen doorgerekend. De gekozen projectinhoud (3 verkeerslichten en 1 rotonde) is daarna uitvoerig doorgerekend (voorzien van een second opinion). Duidelijk was wat het precieze probleem was en aan welke eisen de gewenste oplossing moest voldoen; vervolgens is inhoud en doel van het project geformuleerd. Van de vier doorgerekende alternatieven is er toen één gekozen. Uit het dossier blijkt niet of Gedeputeerde Staten betrokken zijn geweest bij de keuze tussen de alternatieven. Sinds 2002 worden alle verkeer- en vervoersprojecten in één keer voorgelegd aan Gedeputeerde Staten. De afzonderlijke projectplannen hoeven niet aan Gedeputeerde Staten te worden voorgelegd. De betrokken gedeputeerde wordt door interne memo's op de hoogte gehouden van belangrijke ontwikkelingen in een project. Voor dit project is de Gedeputeerde bijvoorbeeld geïnformeerd over een nieuwe aanbestedingsmethodiek via "design en construct".

In het algemeen wordt de definitieve begroting van een project opgesteld voordat de aanbestedingsfase begint. Door deze relatief late raming kan vrij nauwkeurig geraamd worden wat het project zal gaan kosten en kunnen de aanbiedingen van aannemers afgezet worden tegen de eigen raming van de provincie. Door de nauwe samenwerking tussen de projectleiders van de afdeling Verkeer en Vervoer en de afdeling Wegen en Kanalen kan de afdeling Verkeer en Vervoer vooraf een goede inschatting maken van de benodigde middelen.

4.2.3 Planning en budget

Een voorwaarde voor een doelmatige uitvoering is het realiseren van projecten binnen de gestelde planning en binnen het vooraf gefiatteerde budget. De Noordelijke Rekenkamer is voor de eigen provinciale mobiliteitsprojecten nagegaan of dit in de praktijk ook het geval is. Tevens is onderzocht of in afwijkende gevallen de oorzaken bekend zijn en of deze vaker voorkomen of voorzienbaar waren.

Uit te voeren projecten worden opgenomen in het PUP (voorheen het MUP). In het PUP wordt het jaar aangegeven waarin projecten moeten zijn afgerond. Bij de financiële ramingen in het PUP wordt rekening gehouden met afwijkingen van + en - 30%. Bij de ramingen die in de ontwerpfase worden gemaakt wordt rekening gehouden met afwijkingen van + en - 10%. Voorafgaand aan de aanbesteding worden ramingen opnieuw aangescherpt.

Planning

Bij de projectinventarisatie is gevraagd naar de planning van de projecten²⁹. Gevraagd is naar de datum waarop het project gereed zou zijn en de datum waarop het daadwerkelijk gereed was. De antwoorden van de provincie hebben betrekking op de planning zoals die de eerste keer in het PUP is opgenomen. Van de 30 provinciale projecten zijn er twaalf conform planning afgerond, zes projecten zijn één of meerdere jaren uit de planning gelopen. Vijf projecten zijn nog niet afgerond maar inmiddels één tot drie jaar vertraagd. Drie projecten hoeven nog niet afgerond te zijn. Voor vier projecten is geen planning opgegeven³⁰.

Niet in alle gevallen zijn door de provincie verklarende factoren aangegeven voor de vertraging van projecten. Uit de projecten waarbij dit voorkomt, blijkt dat het vooral factoren zijn op het vlak van afstemming. In de meeste gevallen betreft het afstemming met andere projecten omdat het desbetreffende project wordt gecombineerd met de uitvoering van een ander project³¹. Daarnaast worden als factoren ook afstemming met gemeenten en/of bevolking genoemd.

Budget

Bij de projectinventarisatie is gevraagd naar de begrote en de werkelijke financiële bijdrage aan de projecten³². Van de 30 provinciale projecten zijn er twaalf nog niet afgerekend en drie hoeven nog niet afgerond te zijn. Van de vijftien afgerekende projecten zijn negen conform budget gerealiseerd. Twee projecten zijn duurder uitgevallen dan begroot. Bij vier projecten is er sprake van een overschrijding op het geplande budget. Als verklarende factoren voor overschrijding van het budget zijn aanpassing van de projectinhoud en prijsontwikkeling genoemd. Er is één project met een overschrijding op het budget waarbij als verklarende factor wordt genoemd een meevallende aanbesteding en het combineren van de uitvoering met een onderhouds-project.

Monitoring

Zoals reeds aangegeven werken de afdeling Verkeer en Vervoer en de afdelingen Wegen en Kanalen tijdens het gehele uitvoeringsproces samen in een 'kernteam'. De 'beleidsafdeling' Verkeer en Vervoer fungeert als opdrachtgever van Wegen en Kanalen voor de uitvoering van het project. De projectleiders van beide afdelingen voeren regelmatig overleg. Verkeer en Vervoer heeft hierbij een meer beleidsmatige invalshoek. Wegen en Kanalen levert de 'technische' kennis. Door de samenwerking in het kernteam is de afdeling Verkeer en Vervoer gedurende de uitvoering steeds op de hoogte van de voortgang ten aanzien van planning en budget.

Iedere vier maanden dienen projectleiders volgens een vast format te rapporteren over de voortgang van projecten. In deze rapportages

29 Zie ook bijlage 3: projectinventarisatie.

30 Dit zijn doorlopende activiteiten die ieder jaar weer terugkomen.

31 'werk-met-werk-maken'.

32 Zie ook bijlage3: projectinventarisatie.

dient ten aanzien van financiën te worden gerapporteerd over afwijkingen. Er is in financiële zin sprake van een afwijking waarover dient te worden gerapporteerd, indien de afwijking 10% of € 50.000 bedraagt. Volgens het format dient ook over knelpunten in de planning te worden gerapporteerd. Wanneer er precies sprake is van een knelpunt in de planning is niet expliciet gemaakt. Verkeer en Vervoer is verantwoordelijk voor het aanleveren van deze informatie aan de financiële administratie en wordt daarvoor gevoed vanuit Wegen en Kanalen.

Het gehanteerde financiële systeem (Probis) is volgens de provincie geschikt voor budgetbewaking. De projectleiders maken daarnaast ook gebruik van een door henzelf opgesteld en bijgehouden excel-bestand, voor de projectadministratie. Dit biedt hen meer informatie dan in Probis is opgenomen. De provincie is zoals gezegd voornemens gebruik te maken van een zogeheten elektronisch 'projectdocument'. Dit geautomatiseerde systeem zou op termijn het thans door de projectleiders gehanteerde rapportage-format moeten vervangen.

Case: tunnel Scharreveld

Het oorspronkelijke plan uit het MUP 2004 - 2007 betrof de aanleg van een tunnel bij de oversteek Scharreveld (nabij Westerbork). Deze tunnel zou in 2004 worden gerealiseerd en in 2005 zijn afgerond. Het oorspronkelijke plan betrof de aanleg van een fietstunnel; dit is later gewijzigd in een diepere tunnel voor alle verkeer. De tunnel is ondanks de gewijzigde projectinhoud binnen planning gerealiseerd.

Door aanpassingen in de projectinhoud zijn de kosten van het project opgelopen van € 700.000 (begroot in het MUP 2004 - 2007) naar uiteindelijk ruim € 975.000 volgens de opgave in de projecten-inventarisatie. Door de provincie is overigens later aangegeven dat het uiteindelijke bedrag rond de 2 miljoen euro is uitgekomen door de wijzigingen in de projectinhoud.

Case: Hoogeveenseweg

Het project stond gepland voor realisatie in 2005. Dit is uiteindelijk 2006 geworden. Het geplande budget was € 3.091.590. Het project werd uiteindelijk gerealiseerd voor € 2.961.624.

In het dossier is geen planning aangetroffen. De provincie weet ook niet of die vooraf was opgesteld. Aangegeven is dat de projectleiders dit vaak in hun hoofd hebben zitten. In de offerteverzoeken worden deadlines gehanteerd. De projectleider heeft grote verantwoordelijkheid in het monitoren van de voortgang van het project qua budget en qua planning. Er zijn volgens de provincie geen standaard overlegmomenten met het afdelingshoofd en/of de gedeputeerde. Projectleider geeft aan wanneer overleg gewenst is (bijvoorbeeld inzake de design&construct-aanpak).

4.2.4 Realisatie en resultaten

Om doelbereiking te kunnen vaststellen is het van belang informatie te hebben over de afronding, de realisatie en het resultaat van het project. Een (monitor)systeem waarin deze informatie systematisch wordt verzameld en waarin eventuele wijzigingen ten opzichte van het oorspronkelijke projectdoel worden verwerkt, is een belangrijk hulpmiddel om op geaggregeerd niveau zicht te hebben op wat al gerealiseerd is.

Realisatie en resultaten

Uit de projectinventarisatie komt naar voren dat er op de vraag wat gerealiseerd bij zestien van de 22 afgeronde projecten een concreet antwoord gegeven wordt. Bij de overige zes projecten is dit niet het geval. Bij acht projecten is nog niets ingevuld, omdat dit projecten zijn die nog niet gerealiseerd (hoeven te) zijn. Er is geen geaggregeerd systeem waarin wordt bijgehouden welke projecten gerealiseerd zijn en in hoeverre hetgeen gerealiseerd is, conform de vooraf opgestelde projectinhoud is.

Er wordt in de antwoorden op de vraag welk probleem met het project moet worden opgelost en/of aan welk (beleids)doel de projecten een bijdrage moeten leveren, in alle gevallen verwezen naar de doelstellingen uit het POP. In tien van de 30 gevallen is daar ook het projectdoel aan toegevoegd.

In het onderzoek is aandacht besteed aan de mate waarin resultaten van projecten een bijdrage (kunnen) leveren aan of leiden tot doelbereiking (het gewenste effect). In de projectinventarisatie is gevraagd naar informatie waaruit blijkt dat het project heeft bijgedragen aan het realiseren van de doelstelling. Voor de thans onderzochte projecten kan niet vastgesteld worden of en in hoeverre de projecten bijdragen aan de realisering van het beleidsdoel. Er is geen (zichtbaar) onderbouwde relatie tussen de projecten en de beleidsdoelstelling. Bovendien is niet in alle gevallen duidelijk wat er gerealiseerd is. Er is geen informatie voorhanden waaruit blijkt dat met het project het concrete probleem is opgelost.

Op de vraag of er gegevens beschikbaar zijn waaruit blijkt in hoeverre of op welke wijze het project heeft bijgedragen aan de beleidsdoelstelling wordt bij vier van de 22 afgeronde projecten een antwoord verstrekt. Bij de overige afgeronde projecten zijn geen gegevens verstrekt over bijdrage aan de oplossing van het probleem of het beleidsdoel. In een aantal gevallen wordt aangegeven dat dit nog niet mogelijk zou zijn of dat dit meegenomen wordt in het plan van aanpak voor monitoring in 2007.

Monitoring

Er wordt op projectniveau niet systematisch geëvalueerd of projectdoelen zijn gehaald en wat de resultaten zijn van het project. Enkele jaren geleden is aangegeven dat de provincie voornemens is een monitoringsysteem te ontwikkelen. Dit monitoringsysteem is

thans nog niet operationeel. Onlangs is het definitief voorontwerp-PVVP 2007 - 2020 vastgesteld. Door de provincie is aangegeven dat de indicatoren voor monitoring hierin zijn opgenomen en dat in 2007 een monitoringsrapport verschijnt waarin de kosten van de projecten van de afgelopen periode inzichtelijk worden gemaakt en wat de effecten van de uitgevoerde maatregelen zijn.

Jaarlijks wordt in SNN-verband de Monitor Verkeer en Vervoer geactualiseerd. In de monitor worden de ontwikkelingen in verkeer en vervoer inzichtelijk gemaakt. Daarnaast wordt in SNN verband vijfjaarlijks een Beleidseffect-rapportage (BER) opgesteld. Doel van deze evaluatie is het leggen van een relatie tussen de ontwikkelingen in het verkeer en vervoer en de in het verleden gestelde doelen. Op basis van de uitkomsten hiervan worden aanbevelingen gedaan voor aanpassingen in het beleid. De BER die betrekking heeft op de onderzoeksperiode van het mobiliteitsonderzoek, was ten tijde van het onderzoek nog niet beschikbaar en zal in de loop van 2007 verschijnen.

Case: tunnel Scharreveld

Na het in uitvoering nemen van het project hebben zich volgens de provincie geen wijzigingen meer in de projectinhoud voorgedaan. De provincie geeft aan te veronderstellen dat het projectresultaat behaald is. Met de aanleg van de tunnel is een gelijkvloerse oversteek opgeheven, waardoor de kans op ongevallen afgenomen is tot nagenoeg nul. Of de doorstroming verbeterd is – een tweede doelstelling van het project – is niet bekend.

Case: Hoogeveenseweg

Het project is in 2006 gerealiseerd. De evaluatie van het project wordt meegenomen in het plan van aanpak monitoring 2007. Er zijn nog geen resultaten bekend. Wel heeft de provincie aangegeven dat de doorstroming verbeterd lijkt: er staan geen files meer op de afrit. Er vindt monitoring van de werking van verkeerslichten plaats. Indien nodig worden deze bijgesteld.

4.3 Gemeentelijke met BDU/GDU gesubsidieerde projecten

De provincies beschikken jaarlijks over een budget vanuit de Brede DoelUitkering (BDU, tot 1 januari 2005 de GDU). Deze middelen worden enerzijds besteed voor projecten die de provincie zelf realiseert. Anderzijds worden deze middelen besteed voor projecten waarbij de daadwerkelijke uitvoering plaatsvindt door een gemeente. Deze paragraaf gaat in op die gemeentelijke projecten waaraan de provincie middelen vanuit de BDU/GDU beschikbaar heeft gesteld.

Bij de projectinventarisatie is voor wat betreft de 16 gemeentelijke projecten de informatie aangeleverd, zoals die bij de provincie in de BDU-administratie aanwezig is. De informatie die de provincie van gemeenten in het kader van GDU/BDU projecten vraagt is beperkter van omvang dan bij de eigen projecten uit de vorige paragraaf. Er is in het

kader van het onderzoek niet voor gekozen aanvullende informatie bij gemeenten op te vragen.

4.3.1 Het proces

De procedure voor de verdeling van de BDU middelen onder gemeenten is bij de provincie Drenthe als volgt. Gemeenten ontvangen een brief waarin zij worden uitgenodigd voor een bepaalde datum projecten in te dienen voor een BDU bijdrage. Hiervoor dienen zij gebruik te maken van een standaard aanvraagformulier. Op basis van enkele criteria maakt de provincie een conceptvoorstel van te honoreren projecten. Deze criteria zijn als bijlage bij de aan de gemeenten verzonden brief gevoegd. In deze bijlage wordt aangegeven dat gemaakte afspraken en nog te actualiseren afspraken tussen gemeenten en provincie in belangrijke mate van invloed zijn op de toekenning van de BDU-bijdrage voor infrastructurele projecten.

Hoofdvoorwaarden voor toekenning zijn:

- Het project moet obstakelvrij zijn,
- De benodigde eigen bijdrage (50% dan wel 75%) moet beschikbaar zijn,
- Het project moet een bijdrage leveren aan de doelstellingen en prioriteiten zoals deze zijn verwoord in vigerende verkeers- en vervoersplannen en onderdeel zijn van de (eventueel nog te actualiseren) convenantafspraken.

Het conceptvoorstel met te honoreren projecten wordt besproken met de Adviesgroep Duurzaam Veilig. Vervolgens komt het (eventueel bijgestelde) conceptvoorstel aan de orde in het Verkeers- en vervoersberaad Drenthe (VVBD). Op basis van het advies van het VVBD nemen Gedeputeerde Staten vervolgens een besluit over het bestedingsplan waarin de te honoreren projecten zijn opgenomen. Door de provincie worden met gemeenten over gehonoreerde projecten in convenanten prestatieafspraken gemaakt.

4.3.2 Doel en inhoud project

De BDU/GDU aanvragen moeten, zoals hiervoor aangegeven bij de beschrijving van het proces, aan een aantal voorwaarden voldoen. Eén van de voorwaarden is dat doel en inhoud van het project bij de provincie bekend moeten zijn. De afzonderlijke aanvragen voor BDU/GDU subsidie zijn niet door de Noordelijke Rekenkamer onderzocht. De Noordelijke Rekenkamer kan dan ook geen uitspraak doen of aan deze voorwaarde in de aanvragen wordt voldaan.

In het onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de Gebundelde Doeluitkering 2003 door de provincie wordt geconcludeerd dat onduidelijk is waarop ingediende subsidieaanvragen beoordeeld worden. Hiervoor is volgens het eigen onderzoek van de provincie het beleidskader onvoldoende helder en zijn doelstellingen te algemeen geformuleerd.

4.3.3 Planning en budget

Planning

Bij de projectinventarisatie is ook voor de gemeentelijke projecten gevraagd naar de planning van de projecten, namelijk de datum waarop het project gereed zou moeten zijn en de datum waarop het daadwerkelijk gereed was. Het betreft hier voor de volledigheid de informatie zoals die bij de provincie beschikbaar is. In het kader van het onderzoek zijn verder geen planningsgegevens opgevraagd bij de betreffende gemeenten.

Van de 16 gemeentelijke projecten zijn er zeven conform planning afgerond. Van zeven andere projecten is niet duidelijk of deze conform planning verlopen of verlopen zijn, omdat dit niet uit de BDU/GDU administratie is op te maken. Eén project hoeft nog niet afgerond te zijn en één project is een jaar vertraagd.

Budget

Bij de projectinventarisatie is gevraagd naar begrote en de werkelijke financiële bijdrage aan de projecten. Van de 16 gemeentelijke projecten die door de provincie mede gefinancierd worden uit de BDU/GDU-middelen hebben zes projecten de bijdrage ontvangen die begroot was. De overige tien BDU/GDU-projecten zijn nog niet afgerekend of hoeven nog niet afgerond te zijn.

4.3.4 Realisatie en resultaten

Om doelbereiking te kunnen vaststellen is het van belang informatie te hebben over de afronding, de realisatie en het resultaat van het project. Een (monitor)systeem waarin deze informatie systematisch wordt verzameld en waarin eventuele wijzigingen ten opzichte van het oorspronkelijke projectdoel worden verwerkt, is een belangrijk hulpmiddel om op geaggregeerd niveau zicht te hebben op wat al gerealiseerd is.

Realisatie

Op de vraag wat concreet gerealiseerd is, wordt in zes van de 16 gevallen een concreet antwoord op de vraag gegeven. In twee gevallen is niet duidelijk omschreven wat gerealiseerd is. De overige tien projecten zijn nog in uitvoering. Er is geen geaggregeerd systeem waarin wordt bijgehouden welke projecten gerealiseerd zijn en in hoeverre wat gerealiseerd is conform vooraf opgestelde projectinhoud is.

Resultaten

In het kader van de BDU wordt door de provincie niet gevraagd naar informatie waaruit blijkt dat het gemeentelijke project bepaalde resultaten heeft opgeleverd.

Voor de onderzochte projecten kan niet vastgesteld worden of er een relatie is tussen doel en realisatie van projecten, of er een relatie is tussen realisatie en resultaat en in hoeverre de projecten bijdragen aan de realisering van het beleidsdoel.

In het onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de Gebundelde Doeluitkering 2003 wordt door de provincie zelf geconstateerd dat niet of nauwelijks wordt gestuurd op outcome. Ook bij de afrekening wordt er geen aandacht besteed aan de effecten waartoe het project zou moeten hebben geleid.

De Noordelijke Rekenkamer vindt dit opmerkelijk, aangezien als één van de hoofdvoorwaarden voor toekenning van een BDU-bijdrage is genoemd dat het project een bijdrage moet leveren aan de doelstellingen en prioriteiten in vigerende verkeer- en vervoersplannen. Juist omdat in het Uitvoeringsprogramma ook de gemeentelijke projecten zijn opgenomen, had inzicht in die resultaten het sluitstuk kunnen vormen en daarmee een totaalbeeld kunnen geven van hetgeen in de provincie op mobiliteitsgebied in uitvoering is en inmiddels is gerealiseerd.

Bijlage 1 Lijst van afkortingen

BDU	brede doeluitkering
BER	beleidseffectrapportage
DI	decentralisatie impulsakkoord
GDU	gebundelde doeluitkering
GS	gedeputeerde staten
ISV	investeringsbudget stedelijke vernieuwing
MUP	meerjarenuitvoeringsprogramma
NVVP	nationaal verkeer- en vervoersplan
P+R	park and ride
POP	provinciaal omgevingsplan
PODO	probleem-oorzaken-doelstellingen-oplossingen
PS	provinciale staten
PUP	provinciaal uitvoeringsprogramma verkeer en vervoer
PVVP	provinciaal verkeer- en vervoersplan
SMART-C	specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch, tijdsgebonden, consistent
SNN	Samenwerkingsverband Noord-Nederland

Bijlage 2 **Onderzoek: vraagstelling, methodologische aanpak en begrippen**

1 Onderzoek: proces en vraagstelling

Aanleiding en onderzoeks- en rapportageproces

De Noordelijke Rekenkamer heeft in haar onderzoeksprogramma een onderzoek opgenomen naar de realisatie van maatregelen op het gebied van doorstroming van het verkeer in Noord-Nederland. Na een uitgebreide oriëntatie in 2006 op het onderwerp en de mogelijkheden voor onderzoek is gebleken dat “mobiliteit” in plaats van “doorstroming” de focus van het onderzoek moet zijn.

Uit het oriëntatie onderzoek is verder gebleken dat de provincies niet beschikken over een algemeen overzicht van de realisatie van projecten in combinatie met doelbereiking. Niet duidelijk was welke bijdrage de projecten leveren aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen ten aanzien van mobiliteit. Redenen van vertraging op projecten en van het uitblijven van informatie(-systemen) om voortgang en realisatie te kunnen beheersen waren niet duidelijk.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode januari - mei 2007. In deze periode zijn mobiliteitsprojecten in uitvoering in de periode 2004 - 2006 onderzocht aan de hand van checklists, vragenlijsten (projectinventarisatie) en casestudies. Aanvullende interviews zijn gehouden met provincie-medewerkers (direct) betrokken bij de uitvoering, met beleidsmedewerkers en met leidinggevenden.

De bevindingen zijn voorgelegd voor ambtelijk hoor en wederhoor, dat zowel schriftelijk (reactie) als mondeling met de meest betrokken medewerkers in mei heeft plaatsgevonden. Op basis hiervan is de nota van bevindingen aangepast. Het concept-rapport is gebaseerd op deze definitieve nota van bevindingen, die grotendeels zijn weergegeven in de hoofdstukken 3 en 4 van het rapport. Het concept-rapport is vervolgens voorgelegd voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Deze bestuurlijke reactie is opgenomen in hoofdstuk 2 van het rapport.

Doel- en probleemstelling onderzoek en onderzoeksvragen

Het onderzoek heeft tot doel inzicht te krijgen in de mate waarin het mobiliteitsbeleid van de provincie en de uitvoering daarvan doelmatig en doeltreffend is. De provincie kan dan effectief sturen op het bepalen van de prioriteiten en op de inzet van de benodigde middelen. Door onderliggende processen van besluitvorming, uitvoering en monitoring van mobiliteitsprojecten in beeld te brengen, wil de Rekenkamer inzicht in die processen en in de verklarende factoren bieden. Op basis hiervan wil de Rekenkamer aanbevelingen doen voor verdere verbetering.

De probleemstelling valt uiteen in een aantal hoofdvragen:

1. Zijn de mobiliteitsprojecten welke in uitvoering zijn genomen gerealiseerd binnen de geplande termijn en budget?
2. Leveren deze projecten ook een bijdrage aan het bereiken van de projectdoelen?

3. Is de uitvoering zo georganiseerd dat er sprake is van (bij)sturen, doelmatige uitvoering en adequate beheersing en beschikt men over voldoende informatie daarover?
4. Is er sprake van doelmatig en doeltreffend mobiliteitsbeleid?
5. Welke factoren zijn van invloed op het realiseren van mobiliteitsprojecten en –doelstellingen en welke mogelijkheden voor verdere verbetering zijn vervolgens te onderkennen?

Deze hoofdvragen kunnen worden uitgesplitst naar onderzoeksvragen en aandachtspunten die betrekking hebben op:

Beleid en doelen: ambitie en realisatie

1. Wat wil de provincie bereiken op het gebied van mobiliteit (ambitie, beleid en doelen) en is er sprake van doelgericht beleid?
2. Op welke manier wil de provincie dat bereiken; welke projectdoelen vertaald naar maatregelen zijn genomen om die doelstellingen te realiseren?
3. Is er sprake van doeltreffendheid of perspectief daarop?

Uitvoering en beheersing

1. Wat is de stand van zaken ten aanzien van projecten; ligt de uitvoering op schema en/of zijn projecten gerealiseerd binnen planning en budget?
2. Welke oorzaken liggen ten grondslag aan achterblijvende of vertraagde uitvoering en realisatie van projecten?
3. Waren deze factoren vooraf voorzienbaar (bezwaren belanghebbenden, te volgen procedures, grondaankopen)?
4. Is er sprake van adequate beheersing op projecten?

Informatievoorziening

1. Op welke wijze is de informatievoorziening over voortgang, uitvoering en realisatie georganiseerd, zodat er sprake is van sturing op en beheersing van projecten?
2. Welke informatie is er beschikbaar om een goed overzicht van de stand van zaken en realisatie van beleidsdoelen te kunnen geven?

Afbakening van het onderzoek

De afbakening van het onderzoek brengt met zich mee dat provinciale projecten en (gemeentelijk/provinciale) projecten die met middelen uit de Brede Doeluitkering (BDU) worden gefinancierd in het onderzoek zijn betrokken. Maatregelen en projecten die grotendeels onder verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid worden uitgevoerd en gefinancierd, zijn niet betrokken in het onderzoek. Verder is er een keuze gemaakt om niet het gehele terrein van verkeer en vervoer te onderzoeken. Openbaar vervoer (consessieverlening), het onderhoud van wegen en kanalen en maatregelen gericht op natte infrastructuur zijn buiten beschouwing gelaten.

Het onderzoek heeft zich derhalve gericht op maatregelen en projecten die betrekking hebben op:

1. (re)constructie infrastructuur (nieuw en aanpassing bestaand);
2. gedragsbeïnvloeding;

3. halte- en openbaar vervoervoorzieningen;
4. overstapvoorzieningen (P+R, transferia en carpoolplaatsen).

De afbakening in tijd brengt met zich mee dat doelstellingen, maatregelen en projecten uit de periode 2004 - 2006 onderzocht zijn.

2 Methodologische aanpak van het onderzoek

A Projectinventarisatie

Op basis van hetgeen is opgenomen in de provinciale beleidsdocumenten, uitvoeringsprogramma's en andere documenten heeft de Rekenkamer een zo volledig mogelijk overzicht samengesteld van alle projecten die binnen de scope en peilperiode van het onderzoek vallen. Aan de provincie is gevraagd of dit overzicht volledig is en indien dit niet het geval is, eventueel nog projecten toe te voegen of aan te geven welke projecten niet in deze inventarisatie thuis horen. De bevindingen uit de projectinventarisatie zijn opgenomen in bijlage 3.

Afbakening, volledigheid en te beantwoorden vragen projectinventarisatie

De afbakening van de projectinventarisatie heeft plaatsgevonden aan de hand van de volgende criteria: projectinhoud, financiering en periode. Deze criteria zijn (mondeling en schriftelijk) als volgt toegelicht:

Criteria projectinhoud

Voor wat betreft projectinhoud gelden de volgende twee criteria:

1. Het project geeft invulling aan de mobiliteitsambities van de provincie. Hierbij dient te worden opgemerkt dat wanneer een project meerdere doelstellingen heeft (bijvoorbeeld zowel een verkeersveiligheids- als een mobiliteitsdoelstelling) en één van die doelstellingen valt onder mobiliteit dan dient dit project *wel* in de vragenlijst te worden opgenomen. Slechts wanneer een project in het geheel geen invulling geeft aan de mobiliteitsambitie van de provincie dient het project niet te worden meegenomen in de vragenlijst. Onder mobiliteit vallen derhalve projecten die gericht zijn op bereikbaarheid en doorstroming.
2. Het project dient betrekking te hebben op één of meerdere van onderstaande aspecten:
 1. Aanleg nieuwe infrastructuur;
 2. Aanpassing van bestaande infrastructuur;
 3. Gedragsbeïnvloeding;
 4. Haltevoorzieningen/openbaar vervoer voorzieningen;
 5. Overstapvoorzieningen (zoals carpoolplaatsen en P+R voorzieningen).

Dit betekent derhalve dat projecten die betrekking hebben op 'natte' infrastructuur, onderhoud van wegen en kanalen en (de aanwezigheid van) openbaar vervoer niet dienen te worden opgenomen in de vragenlijst.

Voor de duidelijkheid kan nog worden opgemerkt dat projecten die gericht zijn op het aanleggen van een brug over een vaarweg (nieuwe infrastructuur) en projecten die gericht zijn op het 'prikkelen' van burgers om gebruik te maken van andere vervoersmogelijkheden zoals openbaar vervoer (gedrags-beïnvloeding) wel dienen te worden opgenomen.

Criteria financiering

Voor wat betreft financiering geldt dat een project dient te worden opgenomen indien de provincie –ongeacht de bron- middelen beschikbaar heeft gesteld voor het project. Dit betekent onder andere dat (door gemeenten of andere actoren uitgevoerde) projecten waarvoor uit het GDU/BDU budget middelen beschikbaar zijn gesteld *wel* in de vragenlijst dienen te worden opgenomen.

Criteria periode

Voor wat betreft de periode dienen projecten in de vragenlijst te worden opgenomen die voldoen aan één van de volgende criteria.

1. Het project is in de periode 1 januari 2004 tot en met 31 december 2006 in uitvoering genomen;
2. besluit aan ten grondslag ligt in de periode 1 januari 2004 tot en met 31 december 2006 in uitvoering worden genomen;
3. Het project was per 1 januari 2004 reeds in uitvoering.

Vragen bij de projectinventarisatie

Bij ieder project is informatie gevraagd over planning, budget, realisatie en resultaten.

Planning

1. Wanneer zou het project volgens de eerste planning gereed moeten zijn geweest (maand + jaar)?

Toelichting: onder 'gereedkomen volgens de eerste planning' wordt de eerst bestuurlijk vastgestelde datum van gereedkomen van het project verstaan.

2. Wanneer is het project daadwerkelijk afgerond (maand + jaar)?
3. Welke factoren zijn de oorzaak voor het eventueel vertraagd dan wel versneld afronden van het project?

Budget

4. Hoe hoog was de aanvankelijk begrote totale bijdrage van de provincie aan het project (incl. BDU/GDU)?

Toelichting: Bij deze vraag dient het totaal aan de voor de start van het project begrote en beschikbaar gestelde provinciale bijdragen – ongeacht de bron – voor het project te worden genoemd. Dit betekent onder andere dat bijdragen uit het GDU/BDU budget ook dienen te worden meegerekend.

5. Hoe hoog was de aanvankelijk begrote bijdrage uit de autonome middelen van de provincie aan het project?

Toelichting: Bij deze vraag dient het deel van de begrote totale provinciale bijdrage dat beschikbaar is gesteld uit de autonome middelen van de provincie te worden genoemd. Dit bedrag is dus

- even hoog of lager dan het antwoord op de vorige vraag.
6. Hoe hoog is de werkelijke totale bijdrage van de provincie aan het project (incl. BDU/GDU)?
Toelichting: Bij deze vraag dient het totaal aan werkelijke bijdragen van de provincie aan het project te worden genoemd. Ook de bijdragen uit het GDU/BDU budget dienen te worden meegerekend. Voor de duidelijkheid: het antwoord op deze vraag dient te kunnen worden afgezet tegen het antwoord op 4 (begrote bijdrage tegenover werkelijke bijdrage)
7. Hoe hoog is de werkelijke bijdrage uit de autonome middelen van de provincie aan het project?
Toelichting: Bij deze vraag dient de werkelijke bijdragen uit de autonome middelen van de provincie te worden genoemd. Het antwoord op deze vraag dient te kunnen worden afgezet tegen het antwoord op 5 (begrote bijdrage tegenover werkelijke bijdrage)
8. Bij een over-/onderschrijding van 10% of meer van de begrote totale provinciale bijdrage: welke oorzaken/factoren hebben de onder-/overschrijding veroorzaakt?

Realisatie en resultaten

9. Wat is concreet gerealiseerd in/van het project?
Toelichting: gevraagd wordt naar hetgeen aanvankelijk zou worden gerealiseerd in het project en wat daarvan is gerealiseerd. Onder realisatie wordt hetgeen dat concreet is gedaan verstaan. Te denken valt aan het aanleggen van een weg, carpoolplaats, rotonde, brug en/of een x aantal vervoersmanagementplannen van bedrijven.
10. Aan de oplossing van welk concreet probleem en/of welke provinciale doelstelling(en) zou het project een bijdrage moeten leveren?
Toelichting: onder het 'concrete probleem' wordt de directe aanleiding voor het uitvoeren van het project verstaan. Bijvoorbeeld er wordt een kruispunt omgevormd tot een rotonde om zodoende het concrete probleem van de filevorming op dat punt op te lossen.

Onder 'provinciale doelstellingen' worden de doelen verstaan die de provincie nastreeft met haar beleid. Te denken valt aan een 'betere bereikbaarheid van economische kernzones'. Het is uiteraard mogelijk dat een project wordt uitgevoerd in het kader van meerdere doelstellingen. Ook is het mogelijk dat er sprake is van 'getrapte' doelstellingen. Bijvoorbeeld: er wordt een rotonde aangelegd om de filevorming op een kruispunt te verminderen *waardoor* de doorstroming op een wegvak verbetert *waardoor* de bereikbaarheid van stad Y verbetert *waardoor* de bereikbaarheid van de economische kernzones etc.

11. Zijn er gegevens beschikbaar waaruit blijkt dat het project heeft bijgedragen aan de oplossing van het probleem en/of het realiseren van de doelstelling (onderbouwing/gegevens meesturen s.v.p.)?

Uitkomsten projectinventarisatie en analyses

De ingevulde vragenlijsten zijn bestudeerd door de Rekenkamer en onduidelijkheden zijn besproken met de contactpersonen bij de provincies. Zo is er in een aantal gevallen extra informatie bij bepaalde vragen vermeld (bijvoorbeeld naast de begrote provinciale bijdrage ook de begrote projectkosten) of was de verstrekte informatie enigszins afwijkend van hetgeen gevraagd werd. Om informatie goed te kunnen interpreteren en geen informatie verloren te laten gaan zijn extra kolommen/variabelen in de vragenlijst gemaakt waarin deze informatie is opgenomen.

Ook overige in de gesprekken verkregen informatie is door de Rekenkamer verwerkt in de vragenlijst. Vervolgens hebben de analyses plaatsgevonden. Hiervoor zijn op basis van de antwoorden op de 11 vragen enkele berekeningen uitgevoerd. Voor de analyses is gebruik gemaakt van het programma Statistical Package for the Social Sciences (SPSS).

B Diepteonderzoek: selectiecriteria en casestudie

Het door de provincie aan- en ingevulde projectenoverzicht is vervolgens geanalyseerd en er zijn twee projecten geselecteerd die als case nader zijn onderzocht in het diepteonderzoek.

Criteria die bij deze selectie zijn gehanteerd hebben betrekking op:

1. het project moest afgerond zijn ultimo 2006;
2. redelijke mate van representativiteit ten opzichte van de overige projecten (geen uitbijters);
3. geen gemeentelijk project en;
4. andere criteria, zoals oorzaken van afwijkingen (bijvoorbeeld inhoudelijke wijzigingen).

De omvang van de populatie werd door het eerste criterium (afgerond ultimo 2006) teruggebracht tot een short-list van projecten, waarna op basis van de andere criteria een keuze gemaakt is. Hoewel met deze projecten geen representatieve steekproef is ontstaan, geven de projecten wel een goed beeld van de dagelijkse praktijk.

De casestudie van de projecten valt uiteen in twee delen:

1. dossieronderzoek van de case;
2. aanvullende vragen door interviews.

De dossiers van de geselecteerde projecten (hierna: cases) zijn van begin (van het probleem) tot het eind (afronding project) doorgenomen aan de hand van een (deels)ingevulde checklist. De informatie die de Rekenkamer ter beschikking stond op basis van de antwoorden uit de projecteninventarisatie en uit alle andere documenten is opgenomen in deze checklist. Met deze 'gevulde' checklist zijn de dossiers doorgenomen, geanalyseerd en zijn de daaruit voortvloeiende vragen opgenomen.

C Diepteonderzoek: aanvullende interviews

Die vragen en opvallende zaken/bevindingen uit het dossieronderzoek zijn vervolgens met een gestandaardiseerde vragenlijst voorgelegd aan de (direct) betrokkenen bij het project op uitvoerend niveau. Daarbij is altijd gevraagd naar het algemene proces in de praktijk en in hoeverre deze case daarop een uitzondering vormt of in redelijke mate representatief is voor de normale gang van zaken. Dit inzicht in algemene processen – afgewisseld met concrete voorbeelden – heeft geleid tot de bevindingen die zijn opgenomen in hoofdstuk 3 en in hoofdstuk 4.

3 Begrippen en normenkader in het onderzoek

1 wet- en regelgeving

Planwet Verkeer en Vervoer (1998)

In de Planwet Verkeer en Vervoer is geregeld dat de nationale, provinciale en gemeentelijke overheden een samenhangend en inzichtelijk verkeersbeleid moeten voeren. In de praktijk betekent het dat het gemeentelijk verkeersbeleid niet mag botsen met provinciaal – en/of rijksbeleid.

Provinciale Staten dienen één of meer provinciale verkeer- en vervoerplannen vast te stellen die richting geven aan de door PS en GS te nemen besluiten inzake verkeer en vervoer. Het provinciale verkeer- en vervoerplan dient in ieder geval te bevatten:

- de uitwerking van essentiële onderdelen van het nationale verkeer- en vervoerplan
- de afstemming met andere beleidsterreinen;
- fasering, prioriteitstelling en indicatie van de kosten van de uitvoering en
- de voor de gemeenten beschikbare middelen.

Daarnaast moet het provinciale plan een termijn bevatten waarvoor het plan geldt en waarbinnen het gemeentelijk beleid in overeenstemming is gebracht met het plan.

GDU verkeer en vervoer (1996)

In 1995 hebben Rijk, de provincies en gemeenten een convenant gesloten over de decentralisatie van het verkeers- en vervoersbeleid, het zogenaamde Decentralisatie Impulsakkoord (DI). Onderdeel van het DI was vanaf 1996 tot 2004 de Gebundelde Doel uitkering (GDU) en in 2004 de GDU-plus. De GDU (en ook de GDU-plus) was bedoeld voor de uitvoering van kleine infrastructurele projecten. De GDU gelden werden door het rijk verleend aan de provincies en kaderwetgebieden. Deze verdelen de middelen vervolgens op basis van de op dat moment actuele provinciale, respectievelijk regionale verkeers- en vervoersplannen. Het doel van de GDU was de wegbeheerders zelfstandig uitvoering te geven. Het rijk keerde jaarlijks € 225 miljoen uit aan infrastructuurprojecten op het gebied van fiets, auto, onderliggend wegennet, verkeersveiligheid en infrastructuur ten behoeve van openbaar vervoer. De subsidie werd verleend ten behoeve van aanleg, beheer en onderhoud en bediening van infrastructuur welke door de aanvrager worden beheerd.

Wet BDU verkeer en vervoer (2005)

De Brede Doeluitkering (BDU) wordt door het Rijk aan de provincie verstrekt. De middelen zijn bedoeld voor infrastructurele projecten van de gemeente en provincie. De verdeling vindt plaats volgens Besluit Infrastructuurfonds. In de Wet BDU verkeer en vervoer staat dat de besteding van de uitkering door GS dient te worden vastgelegd in een bestedingsplan. Dit dient in ieder geval een verdeling van de uitkering te bevatten over maatregelen met betrekking tot het provinciaal verkeer- en vervoerbeleid die worden uitgevoerd door de provincie en de maatregelen die betrekking hebben op het gemeentelijk verkeer- en vervoerbeleid. GS moeten de minister van V&W desgevraagd informatie verstrekken met het oog op diens verantwoordelijkheid voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. De wet is een uitvloeisel van de wens tot verdere decentralisatie, zodat aan het Rijk in de praktijk alleen verantwoording wordt afgelegd over de rechtmatigheid van de BDU-gelden. Aan PS dient verantwoording over doeltreffendheid en doelmatigheid van de besteding van BDU-gelden te worden afgelegd.

2 goed openbaar bestuur

Normen voor goed openbaar bestuur zijn terug te voeren op een aantal kernbegrippen, zoals bijvoorbeeld de Verenigde Naties hanteren in hun model voor goed openbaar bestuur.

- Een overheidsorganisatie legt publieke verantwoording af
Publieke verantwoording afleggen is een sleutelvereiste voor goed (openbaar) bestuur. Verantwoording afleggen is niet denkbaar zonder transparantie en regelgeving.
- Een overheidsorganisatie is transparant
Transparantie betekent dat besluiten worden genomen, toegepast en gehandhaafd volgens afgesproken procedures. Informatie is vrij verkrijgbaar en direct toegankelijk voor degenen die geraakt worden door besluiten. Dit houdt ook in dat er genoeg informatie wordt verschaft op een begrijpelijke manier en via toegankelijke media.
- Een overheidsorganisatie is vraaggericht (responsief) Organisatie en processen zijn zo ingericht dat instituten er op gericht zijn om belanghebbenden binnen een redelijk tijdsbestek goed te bedienen.
- Een overheidsorganisatie is effectief en efficiënt;
Effectiviteit en efficiëntie betekent dat de organisatie resultaten produceert die tegemoet komen aan de behoeften van de samenleving, zodanig dat de doelen worden bereikt en dat op de meest doelmatige manier gebruik wordt gemaakt van beschikbare middelen.

3 doelgericht en doeltreffend beleid

Doelgericht beleid

Doelgericht beleid heeft betrekking op het logische verband tussen de maatschappelijke problematiek en de gestelde beleidsdoelen, maar het gaat bijvoorbeeld ook om het logische verband tussen de beleidsdoelen en de projectdoelen. Ook wordt bezien of doelstellingen richtinggevend zijn, ofwel SMART-C zijn geformuleerd en op welke wijze het beoogd resultaat zal worden bereikt (maatregelen en uitvoering). Oordeelvorming of het wel de juiste doelen zijn is hier niet aan de orde.

Doelbereiking

Doelbereiking heeft betrekking op de vraag of de vooraf beoogde (project)doelen worden gerealiseerd (prestatie of resultaat). Doelbereiking is een belangrijke voorwaarde voor effectiviteit; de veronderstelling daarbij is namelijk dat de prestatie ook het effect zal opleveren dat beoogd is. Doelbereiking of perspectief daarop zegt echter nog niet of het beleid ook doeltreffend is.

Doeltreffendheid van het beleid

Doeltreffendheid van het beleid heeft betrekking op de vraag in hoeverre dankzij het beleid de gewenste beleidsresultaten (op geaggregeerd niveau) worden bereikt. Onder beleidsresultaten worden zowel prestaties (output) als de daarmee gerealiseerde effecten (outcome) verstaan. De bereikte effecten zijn vaak niet alleen tot stand gekomen door het beleid, maar ook door allerlei andere (exogene) factoren. Om vast te stellen dat het beleid doeltreffend is, moet de invloed van die exogene factoren worden vastgesteld. Als die invloed buiten beschouwing wordt gelaten en de beleidsresultaten zijn onverminderd positief, is er sprake van doeltreffend beleid.

Doeltreffendheid van de uitvoering

Doeltreffendheid van de uitvoering heeft betrekking op de vraag in hoeverre dankzij het beleid de gewenste beleidsresultaten op projectniveau worden bereikt. Onder beleidsresultaten worden zowel prestaties (output) als de daarmee gerealiseerde effecten (outcome) verstaan. Ook hier geldt dat de invloed van exogene factoren moet worden vastgesteld, alvorens een uitspraak te kunnen doen over doeltreffendheid van de uitvoering.

Doelmatigheid van het beleid (doelmatigheid van effecten)

Doelmatigheid van het beleid heeft betrekking op de doelmatigheid van de effecten. Dit wordt ook wel kosteneffectiviteit genoemd. Het gaat hierbij om de vraag of de effecten (op geaggregeerd niveau) niet met de inzet van minder middelen gerealiseerd hadden kunnen worden, dan wel of niet méér effect verwezenlijkt had kunnen worden met dezelfde inzet van middelen.

Doelmatigheid van de uitvoering (doelmatigheid van de prestaties)

Doelmatigheid van de uitvoering heeft betrekking op de doelmatigheid van de prestaties. Het gaat hierbij om de vraag of de prestaties (op een enkel projectniveau) niet met de inzet van minder middelen gerealiseerd hadden kunnen worden, dan wel of niet méér prestatie verwezenlijkt had kunnen worden met dezelfde inzet van middelen.

4 uitvoering en beheersing (control)

De uitvoering van het beleid is de sleutel tot succes; met alleen prachtige voornemens en dito plannen, zal geen resultaat worden bereikt en kan beleid nooit doeltreffend zijn. De eerste voorwaarde voor een optimale uitvoering is dat bij de beleidsvoornemens is aangegeven welke maatregelen/acties nodig zijn om het doel te realiseren. Aansluiting tussen beleid en uitvoering is essentieel. Een

tweede voorwaarde is dat processen en de sturing zijn ingericht op het behalen van resultaat of het bereiken van het (project)doel. Daarvoor is in het onderhavige geval nodig dat er (een vorm van) project- en risicomanagement wordt gehanteerd, zodat bij afwijking van inhoud, planning of budget adequaat kan worden bijgestuurd opdat het realiseren van het projectdoel niet of nauwelijks belemmerd wordt.

Dat betekent dat er in ieder geval bij de start van het project de volgende aandachtspunten bekend dan wel onderzocht zijn:

1. tijdspad waarbinnen het project moet zijn gerealiseerd, doel en inhoud van het project en het beoogd resultaat;
2. kwaliteitsnormen (technische eisen) waar het resultaat aan moet voldoen;
3. capaciteit en middelen die nodig zijn voor de uitvoering;
4. risico's en kritische factoren/momenten die de realisatie kunnen beïnvloeden.

Beheersmaatregelen in de vorm van procedures, afspraken en bijvoorbeeld checklisten vormen een waarborg voor inbedding in de organisatie. Zonder deze verankering loopt de organisatie het risico dat ofwel zaken vergeten worden, ofwel zaken niet uniform worden gedaan (rechtszekerheid) ofwel dat de uitvoering stukt. Dit kan zich vooral voordoen als veel kennis en informatie in de hoofden van mensen zit en er veel verloop is of door ziekte mensen uitvallen.

5 informatievoorziening

Voor een goede uitvoering en beheersing daarvan is adequate informatievoorziening een must. Op tijd over de juiste en relevante informatie kunnen beschikken is in elke fase (planvorming, uitvoering en realisatie) van groot belang. Een informatiesysteem of monitorsysteem waarin de belangrijkste informatie over het project is opgenomen, biedt op project-niveau en op geaggregeerd niveau informatie over de stand van zaken, eventuele afwijkingen (inhoud, planning en budget) en of de uitvoering tot het gewenste resultaat heeft geleid. Een dergelijk systeem biedt tevens de mogelijkheid om op geaggregeerd niveau en/of voor het totale beleidsterrein van tijd tot tijd inzichtelijk te maken wat de stand van zaken is en of er mogelijk andere prioriteiten moeten worden gesteld. Hiermee wordt tegelijkertijd het belang van informatievoorziening voor effectieve (bij) sturing – zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau – onderstreept.

Tenslotte kan in een systeem het lerend vermogen worden verankerd: kennis die in de hoofden van mensen zit wordt toegankelijk voor iedereen die er mee moet werken. Afwijkende factoren worden eerder opgespoord en kunnen na analyse als kritische succesfactor worden ingebracht in de planfase.

Bijlage 3 Projectinventarisatie

Tabel 1: Provinciale projecten (re)constructie infrastructuur Drenthe¹

Projectnaam	Vertra- ging ²	Begrote autonome bijdrage	Begrote BDU/GDU bijdrage	Over- / onder- schrijding autonome bijdrage ³	Over- / onder- schrijding BDU/GDU bijdrage ⁴	Realisatie ⁵	Doelstelling ⁶	Resultaten ⁷
Aanpassen bewegwijzering overeenkomstig uitgangspunten DV	geen planning	€ 53.050,00	€ 0,00	€ 49,00	-€ 0,00	Waar nodig zijn de maatregelen meegenomen bij reconstructies en onderhoud	Doel project: Ondersteunende maatregel in kader uitgangspunten Duurzaam Veilig; Doel POP II: beïnvloeden autoverkeer naar stroom- en gebiedsontsluitings- wegen	Is als onderdeel moeilijk te meten; t.z.t. moet bewegwijzering overeenkomen met uitgangspunten van Nota Bewegwijzering DV
Aanleg tunnel Scharrenveld	op tijd	€ 700.000,00	€ 0,00	€ 275.860,00	€ 0,00	Tunnel is gerealiseerd	POPII: Inrichting wegen volgens Richtlijn EHK; verbetering verkeersveiligheid; bereikbaarheid landelijk gebied	Nog niet onderzocht, maar ongevallen (voorrang en afslaan) zijn in de nieuwe situatie niet meer mogelijk. Ook de bereikbaarheid voor landbouwers, die voorheen bij het oversteken vanwege lengte voertuigen vaak lang moesten wachten, is aanmerkelijk verbeterd.
Aanleg 2 rotondes t.p.v. aansluiting N34 (met voorfinanciering rijksbijdrage door provincie)	op tijd	€ 600.000,00	€ 0,00	-€ 4.615,00	€ 0,00	Rotondes zijn uitgevoerd	POPII: Inrichting wegen en aansluitingen wegen volgens Richtlijn EHK; verbetering verkeersveiligheid; betere doorstroming	Wordt meegenomen in PvA monitoring 2007
Aanleg Fietstunnel Altena	>3 jaar	€ 170.168,00	€ 340.335,00	€ 47.689,00	-€ 30.557,00	Fietstunnel is aangelegd	POPII: Maatregel in kader Richtlijn EHK; verbetering verkeersveiligheid; veilige bereikbaarheid fietsers (m.n. ouderen en scholieren buitengebied van/naar bestemmingen in Peize	Wordt meegenomen in PvA monitoring 2007
Maatregelen i.v.m. uitbreiding Rolde-zuid	1-3 jaar	€ 100.000,00	€ 0,00	Nog niet afgerkend	Nog niet afgerkend	Linksafvak is aangelegd naar toekomstig uitbreidingsplan	POPII: Maatregel in kader Richtlijn EHK	nog niet mogelijk

- 1 Zie bijlage 2 voor een toelichting op de vragenlijst ('vragen bij de projectinventarisatie') die de basis vormt voor de in deze bijlage weergegeven tabellen.
- 2 In deze kolom is de mate van vertraging ten opzichte van de eerste bestuurlijk vastgestelde planning weergegeven. 'Nna' staat voor 'nog niet afgerond'.
- 3 In deze kolom is de onder- dan wel overschrijding ten opzichte van de (in de derde kolom weergegeven) begrote autonome bijdrage weergegeven. Een negatief getal duidt een onderschrijding aan. Een positief getal een overschrijding.
- 4 In deze kolom is de onder- dan wel overschrijding ten opzichte van de (in de vierde kolom weergegeven) begrote BDU/ GDU bijdrage weergegeven. Een negatief getal duidt een onderschrijding aan. Een positief getal een overschrijding.
- 5 In deze kolom is hetgeen weergegeven dat is gerealiseerd in het project.
- 6 In deze kolom is weergegeven aan de oplossing van welk probleem en/of aan welke provinciale doelstelling(en) het project een bijdrage zou moeten leveren.
- 7 In deze kolom is weergegeven in hoeverre er gegevens beschikbaar zijn waaruit blijkt dat het project heeft bijgedragen aan de oplossing van het probleem en/of het realiseren van de doelstellingen.

Vervolg Tabel 1

Projectnaam	Vertraging	Begrote autonome bijdrage	Begrote BDU/GDU bijdrage	Over- / onder-schrijding autonome bijdrage	Over- / onder-schrijding BDU/GDU bijdrage	Realisatie	Doelstelling	Resultaten
Reconstructie wegvak Verl. Hoogeveensche vaart-N37	< 1 jaar	€ 650.000,00	€ 0,00	-€ 48.610,00	€ 0,00	I.v.m. bestaande waardevolle bomenrijen kon gewenste verbreding in kader Richtlijn EHK niet worden verwezenlijkt; het wegvak is verlegd buiten de bomenrij en de bestaande weg is fietspad geworden	POPII: Inrichten wegen volgens richtlijn EHK; voorkomen ernstige ongevallen a.g.v. bomen; sparen waardevolle bomenrijen	nog niet mogelijk
Aanleg rotonde Euregioweg en parallelweg	geen planning	€ 325.000,00	€ 325.000,00	-€ 84.975,00	-€ 84.975,00	Aanleg rotonde en parallelweg	POPII: Verbetering verkeersveiligheid en betere bereikbaarheid t.b.v. fietsverkeer	nog niet mogelijk
Stimulering Corridorpijl (bijdrage aan Assen voor uitvoering wegvak Peelo)	< 1 jaar	€ 600.000,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	In eerste fase: verbetering bereikbaarheid en doorstroming A28-Assen-noord voor alle modaliteiten via aangepaste wegenstructuur en verbetering van de fietsverbindingen	Doel project: Bereikbaarheid Assen-noord en industrie-terreinen; verkeersveiligheid Doel POPII: Bereikbaarheid en veiligheid steden	Bereikbaarheid van de gebieden binnen de eerste fase is aanzienlijk verbeterd voor zowel auto, ov als fiets; totaaleffect wordt pas zichtbaar als plan totaal is uitgevoerd (2008)
Aanleg rotondes aansl. N386/N34, carpoolplein en aansl. Berkenweg bij Zuidlaren	op tijd	€ 700.000,00	€ 750.000,00	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend	Rotondes zijn uitgevoerd; incl. maatregelen OV en carpoolplaats	POPII: Verbetering verkeersveiligheid en doorstroming; overstapplaats auto/ov	nog niet mogelijk
Reconstructie Hoogeveenseweg in Meppel	< 1 jaar	€ 2.164.868,00	€ 926.722,00	-€ 129.966,00	€ 0,00	Totaalplan is uitgevoerd	Doel project: doorstroming verkeer door Meppel; N851 in afwachting tot realisering knooppunt Lankhorst ook verbinding tussen A32 en A28 Doel POPII: bereikbaarheid Meppel; 'tijdelijke' schakel tussen A32 en A28 in afwachting van uitwerking transportassen	Wordt meegenomen in PvA monitoring 2007
Grootschalig onderhoud en weginrichting volgens Richtlijn EHK voor stroomweg (3e fase van 3)	op tijd	€ 9.900.000,00	€ 0,00	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend	Dit deel van het totaalproject N381 is in 2006 uitgevoerd: verbreding weg volgens richtlijn EHK; verkeersveiligheid	POPII: Versterking functie N381 als volwaardige en veilige stroomweg t.b.v de bereikbaarheid van de economische kernzones	nog niet mogelijk
Aanleg tunnel Veldhuizenweg	op tijd	€ 1.300.000,00	€ 0,00	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend	De tunnel is aangelegd incl. faunatunnel	POPII: Inrichting wegen volgens Richtlijn EHK; verbetering verkeersveiligheid; bereikbaarheid landelijk gebied	Wordt meegenomen in PvA monitoring 2007
Herinrichting in kader 'Weg van het landschap' in Hoogersmilde	Nna < 1 jaar	€ 1.200.000,00	€ 400.000,00	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend	nog in planvorming	POPII: veiligheid (objectief en subjectief); oversteekbaarheid (oversteekbaarheid heeft relatie met bereikbaarheid)	nog niet mogelijk
Aanleg rotondes aansluiting N381/N371	op tijd	€ 1.000.000,00	€ 0,00	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend		POPII: Veiligheid, doorstroming; oplossing in kader EHK	nog niet mogelijk

Vervolg Tabel 1

Projectnaam	Vertraging	Begrote autonome bijdrage	Begrote BDU/GDU bijdrage	Over- / onderschrijding autonome bijdrage	Over- / onderschrijding BDU/GDU bijdrage	Realisatie	Doelstelling	Resultaten
Fietspad Lonerstraat	op tijd	€ 100.000,00	€ 0,00	nna	nna	fietspad gereconstrueerd	POP II: veiligheid; aantrekkelijkheid; bevordering fietsverkeer voor afstanden < 7 km.	nog niet mogelijk
Linksafvoorziening DSM	op tijd	€ 70.000,00	€ 0,00	-€ 3.611,00	€ 0,00	linksafvak aangelegd	Doel project: verbeteren bedrijf voor m.n. zware voertuigen doel POP II: oplossing volgens uitgangspunten DV	nog niet mogelijk
Herinrichting stationsomgeving	hoeft nog niet afgerond te zijn	€ 500.000,00	€ 0,00	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend		POP II: verbeteren bereikbaarheid t.b.v. overstap fiets/auto op ov	nog niet mogelijk
Fietsverbinding Hoogeveen-schevaart-Leeuwenveens eweg	hoeft nog niet afgerond te zijn	€ 125.000,00	€ 0,00	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend		POP II: stimuleren fietsverkeer voor afstanden < 7 km.	nog niet mogelijk
Maatregelen omgeving Boskampbrug	Nna < 1 jaar	€ 1.000.000,00	€ 0,00	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend		POP II: verbeteren veiligheid fietsverkeer	nog niet mogelijk
Aanleg rotonde westelijke aansluiting N375/A28	Nna < 1 jaar	€ 400.000,00	€ 0,00	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend		POP II: veiligheid; oplossing in kader EHK; bereikbaarheid benzinstation	nog niet mogelijk
Aanleg rotondes aansluiting N381/Asserstraat in Beilen	op tijd	€ 450.000,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00		POP II: veiligheid; oplossing in kader EHK	nog niet mogelijk
Aanleg Fiets/OV-tunnel onder N34 nabij Gieten	Nna < 1 jaar	€ 150.000,00	€ 300.000,00	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend		POP II: ontbrekende schakel voor fiets en ov	nog niet mogelijk

Tabel 2: provinciale combinatie projecten (re)constructie infrastructuur en OV Drenthe

Projectnaam	Vertraging	Begrote autonome bijdrage	Begrote BDU/GDU bijdrage	Over- / onderschrijding autonome bijdrage	Over- / onderschrijding BDU/GDU bijdrage	Realisatie	Doelstelling	Resultaten
Opwaardering fietsroute Assen-Vries en aanpassing OV-voorzieningen	< 1 jaar	€ 1.000.000	€ -	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend	Deels uitgevoerd; opwaardering fietsroute	POP II: veiligheid; aantrekkelijkheid; bevordering fietsverkeer voor afstanden < 7 km.	nog niet mogelijk

Tabel 3: provinciale OV-projecten Drenthe en OV Drenthe

Projectnaam	Vertraging	Begrote autonome bijdrage	Begrote BDU/GDU bijdrage	Over- / onderschrijding autonome bijdrage	Over- / onderschrijding BDU/GDU bijdrage	Realisatie	Doelstelling	Resultaten
Verbeteringsmaatregelen OV	hoeft nog niet afgerond te zijn	€ 125.000	€ -	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend	Deel van de maatregelen (bushaltevoorzieningen) is uitgevoerd in kader Wereldspelen gehandicapten 2006	Doel project: bevorderen gebruik OV door o.a. goed toegankelijke en comfortabele halteplaatsen Doel POP II: bevorderen gebruik ov en fiets in stedelijk gebied	Positieve reacties van gehandicapte medemens t.a.v. toegankelijkheid haltes (en bussen)
Verbetering haltes	op tijd	€ 400.000	€ -	€ 213.261	€ -	Op diverse plaatsen zijn voorzieningen gerealiseerd	Doel POP II: Bevorderen gebruik OV	nog niet mogelijk

Tabel 4: provinciale overstapprojecten Drenthe

Projectnaam	Vertraging	Begrote autonome bijdrage	Begrote BDU/GDU bijdrage	Over- / overschrijding autonome bijdrage	Over- / overschrijding BDU/GDU bijdrage	Realisatie	Doelstelling	Resultaten
Aanleg transferium Peizermade	Nna 1-3 jaar	€ 1.430.000	€ -	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend	1e fase: aanleg busstrook naar OV-route Peizerweg is gereed; 2e fase: aanleg rotondes t.b.v. verbetering bereikbaarheid is gepland in 2007; totaalplan moet gereed zijn in 2009	Doel project: Transferpunt/overstap auto/bus; verbetering bereikbaarheid stad Groningen Doel POP II: betere bereikbaarheid stedelijke gebieden via realisering transferia/knooppunten tbv overstap auto/ov	nog niet mogelijk

Tabel 5: provinciale gedragsprojecten Drenthe

Projectnaam	Vertraging	Begrote autonome bijdrage	Begrote BDU/GDU bijdrage	Over- / overschrijding autonome bijdrage	Over- / overschrijding BDU/GDU bijdrage	Realisatie	Doelstelling	Resultaten
Communicatie bij wegwerkzaamheden	geen planning	€ 14.000	€ -	€ 14.000-	€ -	Via brochures is gecommuniceerd over de maatregelen op provinciale wegen N381 en N851.	Doel project: Info over achtergronden maatregel met als doel gedragsverandering, draagvlak voor hinder bij uitvoering; algemene info over vv-beleid Doel POPII: Veilig mobiliteitsgedrag	Er zijn enkele steekproeven uitgevoerd onder aanwonenden en weggebruikers: wijze van informeren wordt op prijs gesteld
Gebruikerspanel + gebruikersonderzoek	geen planning	€ 15.000	€ -	€ 15.000-	€ -	N.a.v. gebruikersonderzoek is besloten ideeën over gebruikerspanel in 2005 uit te werken. In 2003/2004 is onderzoek uitgevoerd onder weggebruikers op N386.	Doel project: meedenken weggebruikers en verkrijgen info en draagvlak Doel POP II: Veilig mobiliteitsgedrag	Uit onderzoek blijkt dat 7% van de weggebruikers info wil geven; 20% is bereid tot participatie in meer actieve vorm (b.v. denktank of werkgroep)
Mobiliteitsmanagement	op tijd	€ 66.000	€ 34.000	€ 10.209-	€ 41-	Diverse activiteiten uitgevoerd door het VCC Noord Nederland gericht op promotie OV en vermindering gebruik auto	Doel project: bevorderen gebruik van alternatieven voor de auto Doel POP II: bevorderen gebruik ov en fiets	is onderdeel van beleid waarvan afzonderlijk effect moeilijk is te meten
Mobiliteitsmanagement	op tijd	€ 36.000	€ 34.000	€ 5.029-	€ 0-	Maatregelen in kader bevordering fiets en ov	Doel project: bevorderen gebruik van alternatieven voor de auto Doel POP II: bevorderen gebruik ov en fiets	is onderdeel van beleid waarvan afzonderlijk effect moeilijk is te meten

Tabel 6: BDU/GDU projecten (re)constructie infrastructuur Drenthe

Projectnaam	Vertraging	Begrote autonome bijdrage	Begrote BDU/GDU bijdrage	Over- / onderschrijding autonome bijdrage	Over- / onderschrijding BDU/GDU bijdrage	Realisatie	Doelstelling	Resultaten
Herinrichting centrum Roden	geen planning	€ -	€ 197.532	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend	Diverse maatregelen zijn inmiddels uitgevoerd	Doel plan: bevordering bereikbaarheid en leefbaarheid van kern Roden, passend in de functie van deze kern in het gebied Groningen-Assen Doel POPII: Veilige inrichting centra t.b.v. verkeersveiligheid en bereikbaarheid	Nog niet mogelijk
Fietsbrug Pampert	geen planning	€ -	€ 247.500	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend	project moet nog worden uitgevoerd	Doel project: aanleg ontbrekende schakel in fietsverbinding voor scholieren en sporters; betere benutting parkeerplaatsen; verkeersveiligheid fietsers Doel POPII: bevordering fietsgebruik in stedelijke gebieden	nog niet mogelijk
Bijdrage uitvoering fietsvoorzieningen wegvak Peelo	hoeft nog niet afgerond te zijn	€ -	€ 1.000.000	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend	in uitvoering	Doel project: onderdeel van uitvoering wegvak Peelo Doel POPII: Bereikbaarheid en veiligheid steden	Effect maatregelen wordt pas zichtbaar als plan totaal is uitgevoerd (2008)
Aanleg fietsverbinding Delflandcentrum Emmen	op tijd	€ -	€ 400.000	€ -	€ 13.255-	Fietsbrug is uitgevoerd in kader van totaalplan (ontbrekende schakel)	POPII: Bevordering fietsverkeer in stedelijke gebieden	Wordt meegenomen in PVA monitoring 2007
Aanpassen rotonde Kloosterveen tot turborotonde	op tijd	€ -	€ 225.000	€ -	€ 14.802-	Aanleg van 2 bypasses om de rotonde	Doel project en POPII: Bevordering doorstroming autoverkeer in stedelijk gebied; verkeersveiligheid	Nog niet objectief gemeten, maar de veelal km. Lange files in ochtend- en avondspits op de N371 behoren tot het verleden. Zijn geen gegevens van (gewoon kijken, aanv TZ)
Herinrichting Groningerstraat	op tijd	€ -	€ 612.500	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend	in uitvoering	POPII: verbetering bereikbaarheid doorstroming ov en fietsverkeer; veilige route	nog niet mogelijk
Fietspad Kannal A in Emmerf-scheidenveen	op tijd	€ -	€ 400.000	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend		POPII: verbeteren route voor fietsverkeer (aantrekkelijkheid; veiligheid)	nog niet mogelijk
Herinrichting Blankenslaan-Oost	geen planning	€ -	€ 350.000	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend		POPII: bijdrage aan Duurzaam Veilig	nog niet mogelijk
Herinrichting Stationsweg Zuidlaren	op tijd	€ -	€ 535.750	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend		Doel project: verminderen overlast en verbeteren veiligheid van m.n. doorgaande verkeer door Zuidlaren Doel POPII: bijdrage aan Duurzaam Veilig	nog niet mogelijk
Aanleg rotonde Pelikaanstraat/Rolderhoofd-weg in Assen (GDU 2004)	op tijd	€ -	€ 137.500	€ -	€ -	Rotonde aangelegd	POPII: Verbetering veiligheid en doorstroming; milieu	Wordt meegenomen in PVA monitoring 2007
Verbetering oversteekvoorziening in schoolroute op N376 in Rolde (GDU 2004)	geen planning	€ -	€ 50.000	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend		Doel project: verbeteren oversteekbaarheid scholieren (oversteekbaarheid heeft relatie met bereikbaarheid, aanv TZ) Doel POPII: veilige oplossing overeenkomstig Duurzaam Veilig	nog niet mogelijk
Fietspad Julianaweg De Wijk (GDU 2004)	< 1 jaar	€ -	€ 64.000	€ -	€ 1.135-	fietspad aangelegd	POPII: veiligheid en aantrekkelijke fietsroute	wordt meegenomen in PVA monitoring 2007

Tabel 7: BDU/GDU OV-projecten Drenthe

Projectnaam	Vertraging	Begrote autonome bijdrage	Begrote BDU/GDU bijdrage	Over- / onderschrijding autonome bijdrage	Over- / onderschrijding BDU/GDU bijdrage	Realisatie	Doelstelling	Resultaten
Vetagaanpassing VRI Kanaalweg/Mr. Cramerweg	geen planning	€ -	€ 5.750	€ -	€ -	De aanpassing van het VETAG-systeem is uitgevoerd	Doel project: Versnelling lijnvoering bussen en daarmee exploitatie Doel POPII: realiseren van snelle OV-lijnen tbv de stedelijke bereikbaarheid	Geen oponthoud meer voor de bus(lijnen) bij de VRI's, obv van mondelinge informatie gemeente (aanv TZ)
Stallingsvoorzieningen bij bushaltes	geen planning	€ -	€ 21.750	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend	wordt in 2007 uitgevoerd	Doel project: bevorderen gebruik ov via veilige stallingen Doel POP II: bevorderen gebruik ov en fiets	nog niet mogelijk
Busbaan Kloosterveen incl. busluis	op tijd	€ -	€ 87.500	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend	uitgevoerd	POPII: verbetering snelheid ov; veilige route	nog niet mogelijk

Tabel 8: BDU/GDU overstapprojecten Drenthe

Projectnaam	Vertraging	Begrote autonome bijdrage	Begrote BDU/GDU bijdrage	Over- / onderschrijding autonome bijdrage	Over- / onderschrijding BDU/GDU bijdrage	Realisatie	Doelstelling	Resultaten
Aanleg P&R terrein Ezinge	geen planning	€ -	€ 125.000	€ -	€ -	Aanleg P&R-terrein met onderdelen: parkeerterrein voor 80 auto's; fietsenstalling voor 190 fietsers; opstelplaats taxi's en zgn. 'Kiss & go' gelegenheid.	Doel project: verbetering bereikbaarheid station en bevordering gebruik OV. Doel POPII: realiseren overstappunten tussen weg- en spoorvervoer, met prioriteit voor stations steden	Nog niet gemeten; onderdeel Plan van aanpak Monitoring 2007; geldt voor alle projecten in dit overzicht

Bijlage 4 Overzicht bestudeerde documenten

- Bereikbaarheidsprofiel Noord-Nederland
- Gebundelde Doeluitkering, 2003
- Gebundelde doeluitkering: onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid van de toepassing van de gebundelde doeluitkering (GS-onderzoek, november 2006)
- Groeien in Ruimte nationaal Stedelijke Netwerk Groningen – Assen
- Investeringsnota, 2000 en 2004
- Jaarverslag 2004 van het meerjaren uitvoeringsprogramma, 2004 - 2007
- Jaarstukken, 2004
- Jaarstukken, 2005
- Meerjaren uitvoeringsprogramma verkeer en vervoer, 2001 - 2004
- Meerjaren uitvoeringsprogramma verkeer en vervoer, 2002 - 2005
- Meerjaren uitvoeringsprogramma verkeer en vervoer, 2004 - 2007
- Mobiliteitsmanagement Noord-Nederland, juni 2003
- Monitor Verkeer & Vervoer Noord-Nederland, 1986 - 2004
- Nationaal Stedelijk Netwerk Groningen – Assen 2030 Visiedeel
- Netwerkanalyse Regio Groningen – Assen 2030
- Netwerkanalyse Zuid Drenthe
- Nota Mobiliteitsmanagement, 2002
- Nota Mobiliteit, 2005
- POP II, 2000
- PVVP, 1999
- Provinciaal uitvoeringsprogramma, 2005
- Provinciaal uitvoeringsprogramma, 2006
- Startnotitie Uitwerkingsprogramma verkeer en vervoer Drenthe, 2006 - 2020
- Uitvoeringsprogramma Regio Groningen – Assen
- Uitwerkingsprogramma verkeer en vervoer Drenthe Voorbeeld
- Verkeerswaarnemingen, 2004



lauwers 14 | 9405 BL Assen | 0592 -304 790
www.noordelijkerekenkamer.nl

drukker: Horstman Drukkerij, Assen
vormgeving: Hoge Bomen, Rotterdam