Mobiliteit in Noord-Nederland

Eindrapport – provincie Fryslân
13 september 2007

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 Fryslân

Inhoudsopgave

1 Conclusies, aanbevelingen en perspectief *7*
1.1 Onderzoek *7*
1.2 Focus *7*
1.3 Conclusies *8*
1.4 Perspectief en aanbevelingen *12*

2 Bestuurlijke reactie en nawoord Rekenkamer *15*
2.1 Bestuurlijke reactie GS *15*
2.2 Nawoord Noordelijke Rekenkamer *16*

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 *19*
3.4 Middelen *21*
3.5 Informatievoorziening voor sturing, besluitvorming en verantwoording *22*

4 Uitvoering en beheersing van mobiliteitsprojecten *25*
4.1 Inleiding *25*
4.2 Door de provincie in uitvoering genomen projecten *26*
4.2.1 Het proces *26*
4.2.2 Doel en inhoud project *28*
4.2.3 Planning en budget *32*
4.2.4 Realisatie en resultaten *35*
4.3 Gemeentelijke met BDU/GDU gesubsidieerde projecten *37*
4.3.1 Het proces *37*
4.3.2 Doel en inhoud project *38*
4.3.3 Planning en budget *38*
4.3.4 Realisatie en resultaten *38*

Bijlage 1 Lijst van afkortingen *41*
Bijlage 2 Onderzoek: vraagstelling, methodologische aanpak en begrippen *43*
Bijlage 3 Projectinventarisatie *53*
Bijlage 4 Overzicht bestudeerde documenten *59*
Bijlage 5 Criteria en puntensysteem GDU-projecten *61*

1 Conclusies, aanbevelingen en perspectief

1.1 Onderzoek

In dit onderzoek staat het provinciale mobiliteitsbeleid[1] 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 voorwaarden[2] 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 vastgesteld[3] 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 onderdelen[4]. 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 berokken 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 gehad[5]. 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 in het Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan uit 1999 (PVVP) opgenomen beleid is gezien de peilperiode van het onderzoek leidend geweest[6]. Het PVVP 1999 is het brede kader voor het verkeer- en vervoerbeleid. Naast mobiliteitsambities[7] zijn hierin ambities op andere terreinen van het verkeer- en vervoerbeleid opgenomen, zoals verkeersveiligheid. Het waarborgen van de bereikbaarheid van Fryslân en het afremmen van de groei van het autoverkeer zijn belangrijke mobiliteitsdoelstellingen. Het PVVP schetst het ideale plaatje voor het wegennet en geeft vervolgens een overzicht van de benodigde projecten om het wegennet hiermee in overeenstemming te brengen. Vanuit een doorgerekende 'wegencategoriseringtheorie' wordt aangegeven welk type weg waar nodig is om onder andere[8] de verkeersmobiliteit te verbeteren. Voor de verschillende wegtypen worden eisen aan de gewenste vormgeving gesteld[9]. Deze eisen worden vervolgens vertaald naar concrete uitvoerings-projecten. Door het wegennet conform die eisen te structureren en in te richten, worden de mobiliteitsdoelen dan bijna automatisch verwezenlijkt. De Noordelijke Rekenkamer heeft waardering voor dit integrale kader dat als het ware de schakel tussen ambities, doelen en projecten vormt. De Noordelijke Rekenkamer constateert echter dat de doelstellingen uit het PVVP niet

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

6 De peilperiode van het onderzoek is 2004-2006. Projecten betrokken in het onderzoek zijn gestart onder vigeur van het PVVP. 1999. Het PVVP uit maart 2006 is in het onderzoek beperkt bestudeerd. Hierbij is met name gekeken in hoeverre het beleid is bijgesteld.

7 In het PVVP 1999 wordt aangegeven dat het op een verantwoorde manier mogelijk maken dat mensen zich verplaatsen en goederen transporteren, de kern van het verkeer en vervoer beleid is.

8 Het wegencategoriseringsplan is tevens het kader voor beleid en uitvoering van verkeersveiligheid. Verkeersveiligheid is niet in het onderzoek betrokken.

9 De indeling in de volgende drie wegtypen wordt gehanteerd: stroomweg, gebiedsontsluitingsweg en erftoegangsweg.

altijd concreet en meetbaar zijn geformuleerd. Doelgerichtheid van het beleid laat daarmee te wensen over, zodat het achteraf bepalen of doelstellingen zijn gehaald wordt bemoeilijkt.

Jaarlijks stellen Gedeputeerde Staten een Uitvoeringsprogramma Verkeer en Vervoer vast dat ter kennisgeving wordt toegezonden aan Provinciale Staten. Dit Uitvoeringsprogramma is op te vatten als een toelichting op programma 2 van de provinciale begroting. Doordat eenzelfde thematische indeling wordt gehanteerd is zichtbaar welke projecten in een begrotingsjaar zullen worden uitgevoerd en welke middelen daarvoor worden ingezet. In een bijlage van het uitvoeringsprogramma (het Meerjarenprogramma Infrastructuur - MPI)[10] wordt nader aangegeven welke infrastructurele projecten in een bepaald jaar zullen worden uitgevoerd. Per project wordt een korte beschrijving gegeven van de inhoud van het project, de planning en de benodigde financiën. In deze korte beschrijving wordt niet altijd aangegeven wat het beoogde resultaat van het project is.

De Noordelijke Rekenkamer vindt het een gemis dat het Uitvoerings-programma en het MPI niet of nauwelijks informatie op het geaggregeerd niveau bevatten. Inzicht in de stand van zaken ten aanzien van de doelen uit het PVVP ontbreekt, evenals informatie over mogelijk veranderde omstandigheden die aanpassing in projectinhoud of prioriteitstelling binnen het wegencategoriseringsplan vergen. Hierdoor lijkt het een vrij statisch plan[11] waarin voor actualiteit geen plaats is. Het is daardoor onduidelijk of bij de voorgestelde projecten uit het jaarlijkse Uitvoeringsprogramma en het MPI rekening is gehouden met de veranderde (ruimtelijke) werkelijkheid. De Noordelijke Rekenkamer meent dat het bepalen van de omvang van de in te zetten middelen en een doelgerichte inzet daarvan, wordt bemoeilijkt.

Uitvoering en beheersing van projecten

In het onderzoek heeft de Noordelijke Rekenkamer 74 mobiliteitsprojecten betrokken die in de periode 2004 - 2006 in uitvoering waren[12]. Met de uitkomsten van deze projectinventarisatie – aangevuld met interviews en casestudies[13] – heeft de Noordelijke Rekenkamer inzicht willen bieden in het proces van uitvoering en beheersing en in de resultaten van de uitvoering. De Noordelijke Rekenkamer constateert dat voor wat betreft de ‘eigen’ provinciale projecten het uitvoeringsproces zich continu ontwikkelt. Zo is begin 2004 een nieuwe werkwijze geïntroduceerd en zijn begin 2007 opnieuw veranderingen in het uitvoeringsproces van kracht geworden. De Noordelijke Rekenkamer vindt het positief dat de provincie haar

10 Het Meerjarenprogramma Infrastructuur (MPI) wordt jaarlijks als bijlage bij het uitvoeringsprogramma gevoegd.

11 Het wegencatoriseringplan uit PVVP 1999 is voor het eerst bijgesteld in het PVVP 2006.

12 Zie voetnoot 3 en bijlage 3 voor meer informatie over de projecten.

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

werkprocessen van tijd tot tijd tegen het licht houdt. Ook constateert de Noordelijke Rekenkamer verbeteringen in de uitvoering en beheersing van projecten.

Voor de peilperiode van het onderzoek was de in 2004 geïntroduceerde werkwijze van Twijnstra en Gudde leidend. Deze werkwijze bevat naar de mening van de Noordelijke Rekenkamer goede elementen voor een adequate beheersing van het uitvoeringsproces. Zo wordt in het beginstadium van het project door de beleidsafdeling (Verkeer en Vervoer) gebruik gemaakt van de expertise van de uitvoerende afdeling (Wegen) voor wat betreft tekeningen en ramingen. Er worden startnotities opgesteld waarin het probleem, de doelstelling en het beoogde resultaat van het project worden beschreven. Na afloop wordt het uitvoeringsproces geëvalueerd. De Noordelijke Rekenkamer acht deze procesevaluaties waardevol. De uitkomsten hiervan kunnen bij volgende projecten worden benut voor het vooraf in kaart brengen van mogelijke risico's tijdens de uitvoering, hetgeen een gunstig effect kan hebben op de mogelijkheden om projecten binnen de gestelde grenzen te realiseren.

De Noordelijke Rekenkamer constateert echter dat de voorgeschreven werkwijze niet standaard wordt toegepast. Zo wordt niet in alle gevallen een startnotitie opgesteld en in de opgestelde startnotities worden mogelijke risico's en projectdoelen onvoldoende beschreven. Ook zijn er nog geen projectevaluaties uitgevoerd om vast te kunnen stellen tot welke resultaten een project heeft geleid. Om het inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering te verbeteren acht de Noordelijke Rekenkamer het wenselijk dat projecten duidelijk[14] worden beschreven en dat projectresultaten worden geëvalueerd. Met de per 1 januari 2007 geïntroduceerde werkwijze wordt grotendeels aan deze tekortkomingen in de beheersing tegemoet gekomen. Een goede inbedding van de nieuwe werkwijze in de organisatie is daarbij van wezenlijk belang.

Naast de provincie voeren ook andere overheden projecten uit die van invloed zijn op mobiliteit, doorstroming en bereikbaarheid binnen de provincie. De gemeentelijke projecten waarvoor de provincie subsidie[15] verstrekt, worden over het algemeen binnen het daarvoor beschikbare budget uitgevoerd[16]. De onderzochte provinciale projecten zijn niet altijd binnen de aangegeven grenzen van tijd en geld uitgevoerd. Dit geldt met name voor de tijdsplanning. Het grootste deel van de onderzochte provinciale projecten is niet conform de vooraf opgestelde planning uitgevoerd. Dit heeft voornamelijk te maken met te optimistisch plannen.

14 Aard van het probleem, doelstelling van het project, mogelijke risico's en beoogd resultaat.

15 Subsidie uit de Gebundelde/Brede Doeluitkering afkomstig van het Rijk; de provincie bepaalt welke projecten hiervoor in aanmerking komen.

16 Over de planning van gemeentelijke projecten kan geen uitspraak worden gedaan (zie voor een toelichting paragraaf 3.3.3).

De Noordelijke Rekenkamer heeft er waardering voor dat projecten in samenwerking met anderen worden opgepakt en op draagvlak kunnen rekenen; zij acht het evenwel wenselijk dat vooraf voorzienbare risico's zoals afstemming worden opgenomen in de planning van een project. Betere beheersing van projecten door een meer realistische planning wordt dan mogelijk.

Besluitvorming over projecten en informatievoorziening
De bestuurlijke besluitvorming over kleine en reguliere projecten ligt bij Gedeputeerde Staten. Op meerdere momenten tijdens de uitvoering van een project nemen Gedeputeerde Staten een besluit. Voor majeure projecten dienen ook Provinciale Staten op een aantal momenten voorafgaand aan de uitvoering van een project besluiten te nemen. Provinciale Staten krijgen hiervoor onder andere het voorontwerp, het definitieve ontwerp en de tracékeuze voorgelegd.

Voor de onderzochte projecten heeft de provincie de Noordelijke Rekenkamer informatie aangeleverd waaruit opgemaakt kan worden wat is gerealiseerd. Deze informatie wordt echter niet systematisch bijgehouden. De mate waarin projectdoelen zijn gehaald en de resultaten van projecten zijn voor de meeste projecten niet bekend. Het is hierdoor niet of nauwelijks mogelijk 'op totaalniveau' te rapporteren over de resultaten van de uitvoering. Dit komt de (bij)sturing door Gedeputeerde Staten en de invulling van de controlerende rol van Provinciale Staten niet ten goede.

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 dit 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. Achteraf is informatie nodig over realisatie en resultaten van de uitvoering.

De Noordelijke Rekenkamer is positief over de integrale aanpak waardoor projecten logischerwijs uit de gewenste eindsituatie voortvloeien. De doelgerichtheid van het beleid is echter naar de mening van de Noordelijke Rekenkamer voor verbetering vatbaar. Bovendien is het door het ontbreken van tussentijdse informatie over de stand van zaken ten aanzien van het realiseren van het einddoel (gewenste wegennet) na verloop van tijd niet meer duidelijk of met de voorgestelde projecten dat einddoel wordt bereikt – of dat inmiddels gezien de veranderde omstandigheden andere oplossingen meer toereikend zijn. De Noordelijke Rekenkamer heeft geconstateerd dat er in de meeste gevallen informatie over realisatie per project beschikbaar is. Zij vindt het dan ook een gemis dat op geaggregeerd niveau informatie over en inzicht in de realisatie en resultaten van de uitvoering ontbreekt.

De Noordelijke Rekenkamer heeft waardering voor hetgeen in de afzonderlijke schakels in de keten van 'ambitie naar resultaat'

gebeurt. Ondanks de gehanteerde integrale aanpak ontbreken tussen de schakels onderling 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

In maart 2006 hebben Provinciale Staten een nieuw PVVP vastgesteld. Hiermee voldoet de provincie Fryslân aan de uit de planwet Verkeer en Vervoer voortkomende verplichting om een PVVP vast te stellen dat is afgestemd op het Nationale Verkeer- en Vervoerplan (Nota Mobiliteit). Het nieuwe PVVP van 2006 bouwt verder door op de wegencategoriseringstheorie. De al eerder uitgesproken waardering voor dit integrale kader is ook hier op zijn plaats. De Noordelijke Rekenkamer vraagt echter aandacht voor het concretiseren van doelstellingen, zodat achteraf beter bepaald kan worden of het gevoerde beleid succesvol is geweest. De Noordelijke Rekenkamer geeft in overweging om doelstellingen verder te concretiseren in het Uitvoeringsprogramma. Omdat daarin de relatie met de in te zetten middelen al is aangeven, zou het Uitvoeringsprogramma de schakel kunnen worden tussen concrete doelen, projecten en middelen.

Veranderingen in de bestuurlijke besluitvorming hebben geleid tot meer sturing op hoofdlijnen. Met ingang van 2007 is er voor kleine en reguliere projecten meer mandaat richting de ambtelijke organisatie gegaan. Op één moment nemen Gedeputeerde Staten een besluit over het gehele MPI waarvoor in één keer het totaalbudget voor het desbetreffende jaar beschikbaar wordt gesteld. Binnen de contouren van hetgeen in dit programma staat, wordt ieder project nader uitgewerkt. Sturen op totaalniveau draagt naar de mening van de Noordelijke Rekenkamer zeker bij aan effectiviteit van de uitvoering; duidelijkheid over prioriteitstelling van projecten en over beoogde resultaten wint dan aan belang. De Noordelijke Rekenkamer beveelt daarom aan in het uitvoeringsprogramma ook aandacht te schenken aan de mate waarin het wegencategoriseringsplan nog actueel is. Door aan te geven welke projecten in de actuele situatie prioriteit hebben, wordt een doelgerichte inzet van middelen beter mogelijk.

De organisatie van de uitvoering en de daarmee gepaard gaande beheersing van de projecten is eveneens aan veranderingen onderhevig. De Noordelijke Rekenkamer is positief gestemd over de eigen kritische houding van de provincie ten aanzien van het uitvoeringsproces en de aangebrachte verbeteringen. Omdat zij in het onderzoek eerder heeft geconstateerd dat bepaalde onderdelen van de voorgeschreven werkwijze nog niet worden toegepast, dringt de Noordelijke Rekenkamer er evenwel sterk op aan om er voor te zorgen dat de recente aanpassingen in werkwijze ook daadwerkelijk in praktijk worden gebracht.

De provincie heeft het voornemen om in het uitvoeringsprogramma meer informatie op te nemen over de voortgang en evaluatie van het beleid. De Noordelijke Rekenkamer juicht dit voornemen toe. Door te rapporteren over de realisatie en de resultaten van het gevoerde beleid in het uitvoeringsprogramma is er straks informatie beschikbaar over de doeltreffendheid van het beleid in relatie tot de ingezette middelen. De Noordelijke Rekenkamer acht het dan wel noodzakelijk om systematisch bij te houden welke projecten zijn gerealiseerd en wat dit heeft opgeleverd.

De provincie stelt dat het functioneren van de Friese samenleving en de ontwikkeling van Fryslân afhankelijk is van de beschikbaarheid en de ontwikkeling van infrastructuur en vervoersvoorzieningen[17]. De Noordelijke Rekenkamer is van mening dat de reeds ingezette verbeteringen, de door de provincie geuite voornemens en het uitvoeren van bovenstaande aanbevelingen kunnen leiden tot een beter inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van mobiliteitsbeleid. Ontwikkelingen zoals hiervoor geschetst bieden een goede mogelijkheid om aan die opgave in de praktijk gestalte te kunnen geven. De Noordelijke Rekenkamer vraagt evenwel nadrukkelijk aandacht voor de regievoering op het totale proces van vormgeven en uitvoeren van het mobiliteitsbeleid.

17 Ambitie in het PVVP 2006.

2 Bestuurlijke reactie en nawoord Rekenkamer

2.1 Bestuurlijke reactie GS

“Met uw brief van 22 juni 2007 hebt u ons het concept-rapport toegezonden van de Noordelijke Rekenkamer inzake Mobiliteit. U hebt ons gelegenheid gegeven tot 11 juli om op dit rapport te reageren.

Wij stellen vast dat de Noordelijk Rekenkamer in grote lijnen het systeem van beleidsdoelen in het PVVP1999 en de vertaling daarvan in projecten juist heeft beschreven. Wij stellen het op prijs dat de Noordelijke Rekenkamer haar waardering voor dit systeem heeft uitgedrukt. Ook de uitvoering en beheersing van projecten is juist beschreven. Voor zover dat relevant is voor de conclusies, hebben wij de volgende opmerkingen.

- De conclusies over de wijze van formuleren van beleidsdoelen, slaan op het indertijd geldende PVVP1999. In het nu geldende PVVP 2006 is het beleidsdoel meer concreet geformuleerd, zodat dit een beter handvat biedt voor het achteraf vaststellen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid.
- De werkwijze voor de beheersing van projecten, waartoe in 2004 is besloten, is vanaf dat moment geïmplementeerd. Dit heeft een inhaalslag met zich meegebracht voor de op dat moment reeds gestarte projecten. Dit verklaart in ieder geval een deel van de door u gesignaleerde afwijking van de voorgeschreven werkwijze.

Wij stellen het op prijs dat de Noordelijke Rekenkamer concrete aanbevelingen heeft gedaan voor verbeteringen, met name in de opzet van het Uitvoeringsprogramma en in de regievoering op het totale proces van beleid en uitvoering.
Concreet gaat het hierbij om het volgende:

- Aandacht voor het concretiseren van doelstellingen, zodat achteraf beter bepaald kan worden of het gevoerde beleid succesvol is geweest. U geeft in overweging om dit te doen in het Uitvoeringsprogramma. Het Uitvoeringsprogramma zou de schakel kunnen worden tussen concrete doelen, projecten en middelen.
- De Noordelijke Rekenkamer beveelt voorts aan om in het Uitvoeringsprogramma ook aandacht te schenken aan de mate waarin het wegencategoriseringsplan in het PVVP nog actueel is.
- U dringt er op aan om er voor te zorgen dat de recente aanpassingen in werkwijze bij de uitvoering en beheersing van projecten ook daadwerkelijk in de praktijk worden gebracht.
- De Noordelijke Rekenkamer juicht het voornemen toe om in het Uitvoeringsprogramma informatie op te nemen over de uitvoering van het beleid. U acht het dan wel noodzakelijk om systematisch bij te houden welke projecten zijn gerealiseerd en wat dit heeft opgeleverd.
- De Noordelijke Rekenkamer vraagt nadrukkelijk aandacht voor de regievoering op het totale proces van vormgeven en uitvoeren van het mobiliteitsbeleid.

Naar aanleiding van deze aanbevelingen hebben wij besloten de volgende stappen te zetten, waarmee wij de transparantie in het proces willen verbeteren.

Wij passen de opzet van het jaarlijkse Uitvoeringsprogramma verkeer en vervoer aan, waarbij wij zichtbaar maken op welke wijze de doelen uit het PVVP in het Uitvoeringsprogramma worden geconcretiseerd. Ook voegen wij informatie toe inzake de stand van zaken in de uitvoering van het PVVP, inzake de ontwikkeling van verkeer en vervoer en inzake relevante externe ontwikkelingen. Daarbij laten wij zien op welke wijze deze gegevens de uitvoering van het beleid meebepalen. In het Uitvoeringsprogramma 2009 zal dit zijn doorwerking hebben, en waar mogelijk reeds in het Uitvoeringsprogramma 2008.

Wij schenken aandacht aan de implementatie van de recente aanpassingen in de werkwijze bij de uitvoering en beheersing van projecten.

Wij bezinnen ons op een versterking van de regievoering in het totale proces van vormgeven en uitvoeren van het mobiliteitsbeleid. De resultaten hiervan zullen wij opnemen in het Uitvoeringsprogramma 2009."

2.2 Nawoord Noordelijke Rekenkamer

De Noordelijke Rekenkamer constateert met genoegen dat Gedeputeerde Staten van Fryslân voor een groot deel de conclusies uit het rapport onderschrijven en de aanbevelingen overnemen. Het opnemen van concrete doelen en informatie over de stand van zaken en ontwikkelingen op het gebied van verkeer en vervoer in het uitvoeringsprogramma, kunnen bijdragen aan de samenhang en consistentie van het mobiliteitsbeleid. Voor het inzicht in doelmatigheid en doeltreffendheid van dat beleid is het evenwel noodzakelijk ook inzicht te hebben in realisatie en resultaten op project- en op totaalniveau. De Rekenkamer vraagt daarom aandacht voor het organiseren van de informatie die hiervoor nodig is door bijvoorbeeld een monitor. Omdat de Rekenkamer van mening is dat veel van de geconstateerde tekortkomingen in het beleid en in de uitvoering terug te voeren zijn op een gebrek aan krachtige regie, pleit zij er voor daar met voorrang aandacht aan te besteden.

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 Fryslân 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 Fryslân 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 PVVP Fryslân (1999).

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, onder-liggend 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 Fryslân (PVVP 1999)
In het bestuursakkoord 2003 - 2007 van de provincie Fryslân wordt aangegeven dat een goede infrastructuur van wegen, water- en spoorwegen, zowel binnen als ter ontsluiting van de provincie, onmisbaar is voor de mobiliteit van de inwoners en de sociaal-economische en ruimtelijke ontwikkeling van de provincie Fryslân. Majeure knelpunten in de rijksinfrastructuur dienen te worden aangepakt en ook aan knelpunten binnen de provinciale infrastructuur moet worden gewerkt. Het bestuursakkoord sluit daarmee in grote lijnen aan op het Provinciaal verkeer- en vervoerplan (PVVP) uit 1999[18]. In het PVVP 1999 wordt aangegeven dat het op een verantwoorde manier mogelijk maken dat mensen zich verplaatsen en goederen transporteren, de kern van het verkeer en vervoer beleid is. In het PVVP zijn drie hoofddoelen geformuleerd:

1. Waarborgen van de bereikbaarheid van Fryslân, als ondersteuning voor de gewenste ruimtelijk-economische ontwikkeling;
2. Verbeteren van de verkeerveiligheid en verminderen van de milieubelasting en schade aan natuur en landschap;
3. Het afremmen van de groei van het autoverkeer.

Deze doelen worden deels uitgewerkt in (sub)doelstellingen. Daarnaast bevat het PVVP een aantal concrete maatregelen en projecten. In het PVVP is aangegeven dat het beleid is afgestemd op het overige provinciale beleid zoals het Streekplan, het Milieubeleidsplan en het Sociaal Economisch Beleidsplan. In de bijlage van het PVVP zijn enkele kaarten opgenomen waarop knelpunten in het wegennet staan aangegeven.

In maart 2006 is door Provinciale Staten een nieuw PVVP vastgesteld. Dit PVVP is afgestemd op de Nota Mobiliteit. De provincie Fryslân heeft daarmee voldaan aan de eis van het Rijk om binnen anderhalf jaar na het verschijnen van de Nota Mobiliteit een Provinciaal Verkeers- en Vervoer Plan op te stellen. Het nieuwe PVVP is opgesteld na een evaluatie van het vorige PVVP. Naast inhoudelijke wijzigingen is in het nieuwe PVVP aandacht besteed aan het realistisch formuleren van doelstellingen en het afstemmen van doelstellingen aan het beschikbare budget. Het nieuwe PVVP is beperkt meegenomen in dit onderzoek. Het is in het laatste jaar van de peilperiode vastgesteld en in uitvoering genomen. Voor de projecten die betrokken zijn in het onderzoek en de bijbehorende processen is het PVVP van 1999 leidend geweest. Als in het onderzoek wordt gerefereerd aan het PVVP wordt daarmee het PVVP van 1999 bedoeld.

18 Ter verduidelijking: dit is nog geen PVVP op grond van de Planwet Verkeer en Vervoer (1998) omdat er op dat moment nog geen nationaal verkeers- en vervoersplan was op basis van de Planwet.

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 PVVP 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 beoogd wordt. 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

De hoofddoelstellingen uit het PVVP van 1999 (bereikbaarheid, verkeerveiligheid en terugdringen autogebruik) zijn in hoofdstuk 2 van het PVVP verder uitgewerkt in subdoelstellingen. In een aantal gevallen is sprake van een concrete doelstelling, zoals ‘de bezettingsgraad van auto’s zal in de spits van en naar Leeuwarden moeten worden verhoogd. Gestreefd wordt naar een bezetting van minimaal twee’. De overige (sub)doelstellingen zijn minder concreet en meetbaar geformuleerd, waardoor het moeilijk zal zijn achteraf te bepalen of doelstellingen gehaald zijn. Bij het formuleren van de doelstellingen wordt niet expliciet verwezen naar een knelpuntenanalyse.

Van doelstellingen naar projecten

In het PVVP wordt aangegeven dat uitvoering van het PVVP leidt tot een groot aantal projecten. Bij deze projecten is een prioriteit aangegeven in de vorm van de periode waarin ze uitgevoerd kunnen worden. Aangegeven is dat de provincie inzet op majeure projecten voor de bereikbaarheid van Fryslân, de grote investeringen in de regionale infrastructuur (Leeuwarden en Noord-Oost-Fryslân), het duurzaam veilig inrichten van het wegennet en infrastructuur voor het openbaar vervoer en vaarwegen.

Het bereikbaarheidsdoel van het PVVP is verbijzonderd naar de kwaliteit van (onder andere) de wegvoorzieningen, gerelateerd aan de ruimtelijke structuur. De globaal aangeduide hiërarchie in bereikbaarheidskwaliteit en daarmee ook in kwaliteit van wegvoorzieningen, is nader geconcretiseerd in verschillende typen wegen. Het indelen van het wegennet in deze typen wordt ‘het categoriseren van wegen tot een duurzaam veilig wegennet’ genoemd[19].

Aan het duurzaam veilig wegennet wordt een aantal eisen gesteld. De provincie gaat er vanuit dat door het wegennet aan deze eisen te laten voldoen, de geformuleerde ambities in het PVVP kunnen worden gerealiseerd. De projecten die vervolgens in het PVVP genoemd zijn, hebben als doel het wegennet conform de eisen uit het PVVP in te richten. De Noordelijke Rekenkamer beschouwd daarmee de

19 Deze aanpak staat beschreven in paragraaf 2.8 van het PVVP.

wegencategorisering als de schakel tussen ambities en doelstellingen en de projecten.

Voor de kleinere projecten op het gebied van ‘duurzaam veilig’ is een eenvoudige multicriteria-analyse gehanteerd waarbij de diverse projecten gescoord zijn op verkeersveiligheid (factor 4), openbaar vervoer (factor 2), fietsverkeer (factor 2), verkeersafwikkeling (factor 1) en economische zone (factor 1). De systematiek en de criteria zijn op verzoek van de betreffende Statencommissie opgesteld en ook in die Statencommissie toegelicht.

Jaarlijks wordt het Uitvoeringsprogramma Verkeer en Vervoer opgesteld, waarin aangegeven wordt welke acties en projecten het komende jaar binnen het programma Verkeer en Vervoer uitgevoerd worden. Het Uitvoerings-programma beschrijft naast de infrastructurele maatregelen (thema 2.2) ook de voorgenomen acties ten behoeve van onder andere planvorming en programmering, onderhoud, OV en gedrag. Er is een relatie zichtbaar tussen de rubrieken uit het PVVP en de hoofdstukindeling in het Uitvoeringsprogramma.

In het Uitvoeringsprogramma is geen informatie opgenomen waaruit afgeleid kan worden hoe de werkzaamheden voor het betreffende jaar zich verhouden tot de lange termijndoelstellingen uit het PVVP of welke wijzigingen in prioritering of planning van de uitvoering hebben plaatsgevonden ten opzichte van het PVVP. Het Uitvoeringsprogramma geeft daarom geen actueel beeld van de uitvoering ten opzichte van het PVVP. In het nieuwe PVVP is ten opzichte van het PVVP van 1999 wel aangegeven welke extra projecten zijn toegevoegd in het wegencategoriseringsplan. De Noordelijke Rekenkamer vindt het opmerkelijk dat een dergelijke actualisatie alleen bij het opstellen van een nieuw PVVP plaats vindt in plaats van jaarlijks bij het uitvoeringsprogramma.

De infrastructurele maatregelen worden nader uitgewerkt in het Meerjarenprogramma Infrastructuur (MPI), dat onderdeel uit maakt van het Uitvoeringsprogramma. Het MPI bestaat uit een verzameling factsheets van de voorgenomen projecten. Per project wordt in het MPI een korte aanleiding, projectinhoud, planning en begroting geschetst. Er is geen overkoepelende tekst bij het MPI of in hoofdstuk 2.2 van het Uitvoeringsprogramma, waaruit blijkt op basis van welke criteria de projecten zijn geselecteerd en of de opgenomen projecten dezelfde projecten zijn als in het PVVP. Er wordt geen beoogd resultaat omschreven. Tevens is niet expliciet gemaakt aan welke beleidsdoelstelling uit het PVVP het project een bijdrage levert. Door het ontbreken van het beoogde resultaat en een koppeling met de beleidsdoelstelling is het lastig achteraf de doeltreffendheid van het project op het totaal van het gewenste wegennet vast te stellen.

In het Uitvoeringsprogramma, het MPI en het provinciale jaarverslag wordt geen informatie gegeven over de stand van zaken in de provincie ten aanzien van het (totale) mobiliteitsbeleid. Er is geen zicht op de

mate waarin de beleidsdoelstellingen worden gehaald. De provincie is voornemens in het Uitvoeringsprogramma meer informatie op te nemen over de voortgang (en evaluatie) van het beleid. Het PVVP van 1999 is geëvalueerd, voordat het nieuwe PVVP werd opgesteld. In het nieuwe PVVP zelf zijn geen evaluatiegegevens opgenomen.

De vertaling van doelen naar projecten wordt gebaseerd op de categorisering van wegen. In het PVVP wordt gesteld dat door het wegennet aan een aantal eisen te laten voldoen, de ambities uit het PVVP gerealiseerd zullen worden. Vanuit de projecten is echter niet terug te redeneren naar doelstellingen. Als reden hiervoor wordt door de provincie aangegeven dat de projecten vaak meerdere doelen dienen en dat alle projecten passen binnen het bredere kader van de wegencategorisering. Het wegencategoriseringplan is daarmee een integraal kader voor de uitvoering van verschillende (mobiliteits) doelstellingen.

Het nieuwe PVVP van 2006 bouwt verder op het ingezette beleid van Duurzaam Veilig en op de categorisering van wegen. In het PVVP van 2006 worden bijstellingen ten opzichte van het categoriseringsplan van 1999 voorgesteld. Naast deze inhoudelijke bijstellingen is er in het nieuwe PVVP meer aandacht besteed aan het realistisch formuleren van doelstellingen en het afstemmen van doelstellingen aan het beschikbare budget. Er is daarnaast gekozen voor één hoofddoelstelling – het realiseren van een duurzaam veilig verkeerssysteem – waarbij bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid gezien worden als aspecten van dat systeem.

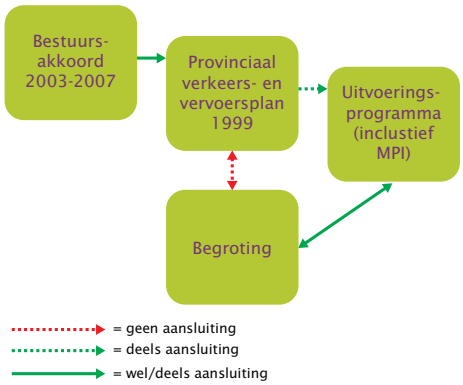
3.4 Middelen

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 de doelen in concrete projecten, de daarvoor benodigde middelen en de verwachte effecten. In de vorige paragraaf is de relatie tussen beleidsdoelstellingen en projecten aan de orde geweest. In deze paragraaf wordt vooral gezocht naar de relatie met de inzet van middelen. De Noordelijke Rekenkamer heeft daarbij gekeken of de beleidsdocumenten, de uitvoeringsprogramma's en de begroting (en bijvoorbeeld het provinciale jaarverslag) logisch met elkaar in verband kunnen worden gebracht.

In de begroting staan algemene doelstellingen geformuleerd. Als doel voor het verbeteren van de provinciale infrastructuur staat in de begroting 2005 'Een verbeterd en uitgebreid provinciaal wegen- en vaarwegennet overeenkomstig het PVVP.' Voor het beoogde resultaat wordt vervolgens verwezen naar het MPI als onderdeel van het Uitvoeringsprogramma.

Het Uitvoeringsprogramma Verkeer en Vervoer en de begroting kennen eenzelfde thematische indeling, waardoor een koppeling tussen inhoud en middelen kan worden gemaakt. Het Uitvoeringsprogramma Verkeer en Vervoer is op te vatten als een toelichting op de begroting (programma 2). Onderdeel van het Uitvoeringsprogramma is het MPI. Het MPI moet gezien worden als een nadere toelichting op Thema 2.2 van het Uitvoerings-programma (verbeteren provinciale infrastructuur). Het Uitvoeringsprogramma is geen verdere uitwerking van het PVVP. De vertaling van ambities naar doelstellingen en projecten wordt binnen het PVVP zelve gemaakt.



De Noordelijke Rekenkamer constateert dat paragraaf 2.2 van het Uitvoerings-programma het verbindend element vormt tussen PVVP, MPI en begroting (doelen, prestaties en middelen). In het Uitvoeringsprogramma wordt in deze paragraaf echter geen inhoudelijke toelichting gegeven op de geselecteerde projecten in het MPI. Hierdoor is er geen informatie over de aansluiting van projecten op doelstellingen, hetgeen actualisatie en sturing op prioriteiten niet ten goede komt.

3.5 Informatievoorziening voor sturing, besluitvorming en verantwoording

Een voorwaarde voor doelmatig en doeltreffend beleid is een adequate informatievoorziening op basis waarvan de besluitvorming plaatsvindt, (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

Tot 2007 waren de afspraken tussen Gedeputeerde Staten en het ambtelijk apparaat over informatievoorziening aan en besluitvorming door Gedeputeerde Staten dat de portefeuillehouder wekelijks via het portefeuille-houdersoverleg werd geïnformeerd. Op vaste punten in het planvormings-proces werden de projecten voorgelegd aan Gedeputeerde Staten.

In de nieuwe situatie na 1 januari 2007 is het mandaat van de ambtelijke organisatie uitgebreid. Er is dan nog maar één moment waarop Gedeputeerde Staten een besluit neemt, namelijk bij het vaststellen van het MPI.

Informatievoorziening richting Provinciale Staten
Met Provinciale Staten is afgesproken dat alleen de majeure infrastructurele projecten inhoudelijk aan de Staten worden voorgelegd. Voor deze projecten worden zowel het voorontwerp, het voorbereidingskrediet, het definitief ontwerp, de tracé-keuze als het uitvoeringskrediet voorgelegd aan Provinciale Staten.

In de bestuursrapportages en het jaarverslag wordt per programma van de begroting aangegeven wat de stand van de begrotingsuitvoering is. In de bestuursrapportage wordt een toelichting gegeven op de exploitatie en een globale beleidsmatige toelichting.

De indeling in paragrafen in de bestuursrapportage komt overeen met de indeling van de begroting, van het jaarverslag en het Uitvoeringsprogramma Verkeer en Vervoer. In het Uitvoeringsprogramma, bestuursrapportages en het jaarverslag worden Provinciale Staten geïnformeerd over de invulling en voortgang van de uitvoering van de begroting. In de bestuursrapportages komen met name de 'afwijkende' projecten aan bod en wordt niet een totaalbeeld geschetst. Om die reden overweegt de provincie thans om in het Uitvoeringsprogramma Verkeer en Vervoer ook informatie over de voortgang van de lopende projecten te betrekken.

Naast het uitvoeringsprogramma stelt de provincie jaarlijks een document genaamd 'verkeersgegevens provincie Fryslân' op. De provincie geeft hierbij aan dat het verzamelen en interpreteren van deze gegevens onmisbaar is bij de ontwikkeling van beleid en dat de gegevens de basis vormen voor beleidstoetsing. De verkeersgegevens over 2004 en 2005 zijn overigens niet in een afzonderlijke rapportage opgenomen. De gegevens zijn gepubliceerd in het kader van de Monitor Verkeer en Vervoer.

Jaarlijks wordt in SNN-verband, in samenwerking met Rijkswaterstaat Noord-Nederland, een monitor Verkeer en Vervoer opgesteld en vijfjaarlijks wordt een Beleidseffect Rapportage (BER) opgesteld. In de BER wordt een relatie gelegd tussen de ontwikkelingen op het gebied van verkeer en vervoer, de beleidsdoelen die gesteld zijn en de effecten die zijn opgetreden. Dit wordt op Noordelijke schaal gedaan. De BER die betrekking heeft op de onderzoeks-periode van het mobiliteitsonderzoek, komt in de loop van 2007 beschikbaar. Ten tijde van het onderzoek kon hier geen gebruik van worden gemaakt.

Er is geen informatie over de resultaten en de effecten van de uitgevoerde projecten, op basis waarvan de doeltreffendheid van het beleid afgeleid kan worden. Er wordt momenteel gewerkt aan het opstellen van een monitoringsprogramma, waardoor meer informatie over de resultaten van de projecten beschikbaar moet komen en daarmee op termijn mogelijk ook over de doeltreffendheid van het mobiliteitsbeleid.

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 74 mobiliteitsprojecten betrokken[20]. Een goede beheersing is een voorwaarde voor een doelmatige uitvoering van het beleid.

Tabel 1
Mobiliteitsprojecten binnen de afbakening van het onderzoek

Type project	Aantal
Gedrag	5
Infrastructuur	45
OV voorzieningen	19
Overstap voorzieningen	2
Combinatieprojecten[21]	3
Totaal	**74**

De bevindingen in dit hoofdstuk zijn verder afkomstig uit de analyse van twee casestudies[22] 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 vervolggesprekken in de eerste plaats bedoeld ter illustratie. Er zijn vooral projecten geselecteerd die een representatief beeld geven van een ‘gemiddeld’ project. Ook zijn de vragen over die projecten 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 projecten[23] en de gemeentelijke projecten die met BDU/GDU subsidie zijn uitgevoerd. Reden hiervoor is dat de procesgang afwijkend is en dat bij de projectinventarisatie voor wat betreft de

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

21 Combinatieprojecten zijn projecten die niet onder één noemer te plaatsen zijn. De projecten van de “versnellingslijst” zijn hier een voorbeeld van, omdat die in het kader van het onderzoek als één project beschouwd zijn.

22 De casestudies betreffen de projecten Kaleweg te Surhuisterveen en de Rotonde Zwaagwesteinde.

23 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.

gemeentelijke projecten de informatie is aangeleverd, zoals die bij de provincie 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.

De 74 onderzochte projecten betreffen 38 provinciale projecten en 36 gemeentelijke projecten. Van de provinciale projecten zijn er vier projecten met alleen een BDU/GDU bijdrage, voor 33 provinciale projecten zijn alleen autonome middelen begroot en het resterende provinciale project bevat een combinatie van autonome middelen en BDU/GDU subsidie.

4.2 Door de provincie in uitvoering genomen projecten

4.2.1 Het proces

Bij de provincie Fryslân zijn voor 'harde' projecten die de provincie zelf in uitvoering neemt, de volgende procesfasen te onderscheiden:

- Planfase
- Voorontwerp
- Definitieve uitwerking
- Besteksfase (bestek, kostenramingen, aanbesteding)
- Uitvoeringsfase
- Gebruiksfase
- Evaluatiefase

Ambtelijke uitvoering

In de periode tot circa 2004 was de overdracht van een project van Verkeer en Vervoer naar de afdeling Wegen vrij abrupt en was er vrijwel geen overlap en overleg tussen de twee afdelingen. Dat leverde veel communicatie- en afstemmingsproblemen op. In 2004 is men overgestapt op een werkwijze zoals verwoord in een rapport van Twijnstra Gudde uit maart 2004. Vanaf dat moment lag in de plan- en voorontwerpfase de verantwoordelijkheid op ambtelijk niveau bij de afdeling Verkeer en Vervoer. In de vervolgfasen lag de verantwoordelijkheid bij de afdeling Wegen. De afdeling Wegen was in de plan- en ontwerpfase wel reeds bij het project betrokken voor bijvoorbeeld tekeningen en ramingen.

In 2006 is een pilot 'doorlopende projectleider' ingezet, dat wil zeggen één projectleider voor het gehele traject van planfase tot en met de uitvoering. Deze lijn is begin 2007 doorgezet bij de reorganisatie van de provinciale waterstaat. In plaats van de afdeling Wegen is er thans een afdeling Nieuwe Werken. Binnen de huidige afdeling Nieuwe Werken wordt nu zowel de planfase als de realisatie uitgevoerd met zoveel mogelijk een 'doorlopende' projectleider. Overigens heeft de provincie aangegeven dat het slagen van deze aanpak afhankelijk is van de individuele kwaliteiten van de projectleiders.

Een belangrijk verschil is dat projecten in de 'nieuwe situatie' reeds na afronding van de startnotitie (de planfase) overgaan van de afdeling Verkeer en Vervoer naar de afdeling Nieuwe Werken. De procesfasering is niet wezenlijk veranderd. De meeste projecten die in uitvoering zijn (of waren) en in het kader van dit onderzoek zijn onderzocht, zijn opgestart in de 'oude situatie', waardoor veelal het 'oude' proces nog van toepassing is op deze projecten.

Naast de organisatorische verandering is in maart 2007 een digitale checklist voor projectleiders opgesteld. Deze checklist waarin per procesfase een link naar beschikbare informatie, kaders, formats en wet- en regelgeving is opgenomen, dient ter ondersteuning van een meer systematische projectvoering. Aan de hand van deze checklists worden alle stappen in het proces gevolgd en zou elke processtap met essentiële informatie moeten worden afgesloten.

Bestuurlijke besluitvorming
De bestuurlijke besluitvorming over projecten begint in de planfase. Dan wordt een globaal idee over het project opgenomen in het jaarlijks door Gedeputeerde Staten vastgestelde Meerjaren Programma Infrastructuur (MPI)[24]. In het MPI wordt een globale beschrijving van het project geschetst en wordt een raming van het benodigde budget gegeven. Nadat het project in het MPI is opgenomen wordt de planfase afgesloten met een startnotitie, die een verdere uitwerking is van hetgeen is opgenomen in het MPI.

Voor de verdere bestuurlijke besluitvorming dient een onderscheid te worden gemaakt in reguliere, kleine en majeure projecten.

Besluitvorming reguliere projecten
Reguliere projecten[25] zijn projecten die voldoen aan de volgende criteria:
- voorbereiding en uitvoeringsduur meer dan één jaar;
- investeringsniveau tussen de € 500.000,– en € 4.500.000,–;
- ruimtelijke of juridisch planologische procedures;
- meervoudige financieringsconstructie;
- meerdere beleidsvelden betreffend dan alleen wegen;
- geen of weinig bestuurlijke risico's;
- geen frictie met bestaand beleid;
- onderhandelingsinspanning nodig voor financiering;
- geen of weinig bezwaren verwachtend uit de omgeving.

Na de startnotitie wordt het project in de voorontwerpfase nader uitgewerkt met globale tekeningen en ramingen met marges van tussen + en - 30%. Op basis hiervan nemen Gedeputeerde Staten een besluit, hetgeen betekent dat Gedeputeerde Staten groen licht geven voor de definitieve uitwerking van het project en hiervoor ook de benodigde

24 De benodigde middelen voor de uitvoering van het MPI worden jaarlijks via de begroting beschikbaar gesteld door Provinciale Staten.
25 Volgens het Twijnstra en Gudde rapport.

middelen ter beschikking stellen. Bij de definitieve uitwerking maakt de afdeling Wegen de definitieve tekeningen en ramingen (marges + en – 15%). Op basis van dit definitieve plan stellen Gedeputeerde Staten de middelen voor het realiseren van het project beschikbaar (uitvoeringskrediet).

Besluitvorming kleine projecten
Kleine projecten zijn projecten die voldoen aan de volgende criteria:
- voorbereiding en uitvoeringsduur binnen één jaar;
- investeringsniveau van minder dan 500.000,–;
- geen of weinig 'lichte' ruimtelijke of juridisch planologische procedures;
- enkelvoudige financieringsconstructie;
- enkel betrekking hebbend op het beleidsveld wegen of vaarwegen;
- geen of zeer weinig bestuurlijke risico's;
- geen frictie met bestaand beleid;
- geen onderhandelingsinspanning nodig m.b.t. financiering;
- geen of weinig bezwaren verwachtend uit de omgeving.

Op basis van de startnotitie wordt het budget voor het uitvoeren van kleine projecten door Gedeputeerde Staten beschikbaar gesteld. In de volgende procesfasen vindt geen bestuurlijke besluitvorming meer plaats.

Besluitvorming majeure projecten
Majeure projecten zijn grootschalige maatregelen op het gebied van hoofdinfrastructuur en de bereikbaarheid van Fryslân. Majeure projecten kennen een met de reguliere projecten te vergelijken bestuurlijk besluitvormingsproces. Belangrijk verschil is echter dat bij de bestuurlijke besluitvormingsmomenten niet alleen Gedeputeerde Staten, maar tevens Provinciale Staten dienen te besluiten over het project.

Ambtelijke organisatie en bestuurlijke besluitvorming vanaf 2007
Voor de bestuurlijke besluitvorming betekent de nieuwe situatie met ingang van 2007 dat het mandaat voor de kleine en reguliere projecten bij de ambtelijke organisatie is uitgebreid. Er is nog maar één moment waarop Gedeputeerde Staten een besluit nemen, namelijk over het gehele MPI en daarvoor wordt één budget beschikbaar gesteld. Binnen de contouren van hetgeen in dit programma staat, wordt ieder project nader uitgewerkt. Op projectniveau mag de directeur van de dienst 30% van het vastgestelde budget (op projectniveau) uit het MPI afwijken. De afdelingshoofden mogen 10% afwijken. Komt men buiten die bandbreedte of wijzigt de inhoud van het project, dan wordt dit met de Gedeputeerde besproken.

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.

Projectdoel en beoogd resultaat
Er dient voor ieder project een startnotitie te worden gemaakt. In deze startnotitie dient voor ieder project onder andere het probleem, de doelstelling en het beoogde resultaat te worden beschreven. In de door de provincie ingevulde projectinventarisatie wordt in de meeste gevallen een vrij abstract antwoord gegeven op de vraag aan welk concreet probleem het project een bijdrage moet leveren.

Uit de casestudies komt naar voren dat bij de start van een project het probleem wordt geanalyseerd en dat er verschillende alternatieven worden doorgerekend. De resultaten hiervan zijn veelal alleen bekend bij de projectleider en/of andere direct betrokken medewerkers bij het project. In de dossiers van de cases waren deze gegevens niet aanwezig. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de onderzochte projecten uit de casestudie zich vóór 2004 in de planfase bevonden en het Twijnstra & Gudde rapport derhalve nog niet de te volgen werkwijze was.

In maart 2007 is zoals eerder beschreven de digitale checklist voor projectleiders in gebruik genomen. Dit systeem is volgens de afdeling Nieuwe Werken op te vatten als een volgende stap in het proces van kwaliteits-verbetering van de uitvoering. Dit proces is eind 2003 gestart met het opzetten van de werkwijze volgens het rapport van Twijnstra & Gudde. De provincie heeft aangegeven dat de startnotities die vanuit deze methodiek zijn voorgeschreven, in de praktijk beter kunnen worden ingevuld dan nu vaak het geval is. Projectdoelen worden nog niet concreet genoeg beschreven en ook mogelijke risico's kunnen beter worden beschreven. Het nieuwe systeem moet er in de planfase toe leiden dat startdocumenten beter worden ingevuld, bijvoorbeeld door het standaard benoemen van risico's.

Projectinhoud
In het MPI wordt doorgaans aangegeven wat de concrete inhoud van het project is (bijvoorbeeld de aanleg van een rotonde of een keerlus). Hier ligt sinds 2004 het opstellen van een startdocument aan ten grondslag, maar deze werkwijze wordt nog niet consequent toegepast. Het komt ook voor dat de projectinhoud later wordt gewijzigd ten opzichte van het startdocument of van de beschrijving in het MPI[26].

26 Zie bijvoorbeeld de projecten Busbaan Groene Ster: Hernieuwd onderzoek heeft uitgewezen dat de geplande busbaan geen meerwaarde voor het OV en overig verkeer had. Deze maatregel is daarom geschrapt en door een andere oplossing vervangen. Betreft nu verwijderen vluchtstrook en aanleg rechtsafvak.

Case: Kaleweg Surhuisterveen[27]
Het project omvat de aanleg van een rotonde op de N358 bij Surhuisterveen, ter hoogte van de Kaleweg. De problematiek op de afslag Kaleweg bestond voornamelijk uit oversteekproblemen voor (brom)fietsers. Het oorspronkelijke idee was dan ook het aanleggen van een fietstunnel. Later is ook de verbetering van de noordelijke ontsluitingsstructuur van Surhuisterveen betrokken bij de planvorming. Er is gekozen voor het verplaatsen van de afslag Kaleweg in noordelijke richting naar de afslag Surhuisterveen-Noord en het aanleggen van een rotonde ter plaatse. Doel van het project was tweeledig: veiligheid voor (brom)fietsers en verbetering van de ontsluitingsstructuur.

Uit het dossier kan niet achterhaald worden of er een projectplan is opgesteld bij de start van het project en welke projectdoelstelling daarvoor is geformuleerd. Onduidelijk is daardoor of de projectdoelstelling al voor de start van het project of gaandeweg het project is verbreed. Uit het dossier en het interview blijkt niet of en door wie een (expliciet) besluit is genomen over het verbreden van de doelstelling. In het dossier was wel een overdrachts-document aanwezig dat door de projectleiders van de verschillende afdelingen gebruikt is bij de overgang tussen de planvormingsfase en de ontwerpfase. In dit overdrachtsdocument wordt zowel een projectdoelstelling als de koppeling van projectdoelstelling met beleidsdoelstelling globaal geschetst.

In het interview over deze case is aangegeven dat er een kaart met black spots is, waaruit blijkt dat de afslag Kaleweg een onveilig punt was. In het dossier en bij de stukken aan Gedeputeerde Staten over dit project is deze kaart echter niet aanwezig. Uit het dossier wordt niet duidelijk op basis van welke criteria de prioriteit van het project is bepaald en in hoeverre de koppeling met het verbeteren van de ontsluitingsstructuur van invloed is geweest op de prioritering. In het interview is aangegeven dat de projectleiders van de afdeling Wegen niet of nauwelijks betrokken waren bij de prioritering tussen projecten. Dit gebeurt door de afdeling Verkeer en Vervoer op basis van criteria die in het PVVP zijn genoemd. Deze criteria en de relatie met dit concrete project worden uit het dossier niet helder.

De relatie tussen projectdoel en projectinhoud (de aanleg van de rotonde) wordt in het dossier niet onderbouwd. In het interview wordt aangegeven dat ‘iedereen weet dat rotondes veiliger zijn’. Er is sprake

27 Dit project is niet representatief qua overschrijding in tijd en budget (in Fryslân is er namelijk vaker sprake van onderschrijding van het budget). Dit project is echter geselecteerd omdat het opviel qua overschrijding in de tijd. Het project is meer dan vier jaar vertraagd. Als reden voor de vertraging werd ‘grondaankoop’ aangegeven (een vaker voorkomende reden in Fryslân). Het project is gerealiseerd met een mix aan autonome middelen en BDU-gelden. Uit de project-inventarisatie bleek dat het project in totaliteit duurder is uitgevallen dan verwacht, maar dat door een (extra) bijdrage aan BDU-middelen de autonome inzet van de provincie lager is uitgevallen dan verwacht.

geweest van een alternatief: de aanleg van een fietstunnel. Onduidelijk is of de keuze voor een rotonde is ingegeven om budgettaire redenen of vanwege de koppeling met de tweede doelstelling, te weten de verbetering van de ontsluitingsstructuur. Onduidelijk is bovendien of de uiteindelijk oplossing ook voor de veilige oversteek van (brom) fietsers de 'beste' oplossing is. In het dossier zijn geen gegevens aanwezig waaruit blijkt dat de gekozen oplossing is doorgerekend.

Case: Rotonde Zwaagwesteinde[28]

Het project omvat de aanleg van een turbo-rotonde bij Zwaagwesteinde, op het tracé van de Centrale As. Het oorspronkelijke plan voor deze locatie was een ongelijkvloerse kruising gereed in 2012, bij het realiseren van de Centrale As. In 2002 is echter besloten versneld op deze plek in te grijpen en een turbo-rotonde aan te leggen. Als redenen voor deze wijziging worden in de notitie aan Gedeputeerde Staten de urgentie en het gebrek aan middelen voor de realisering van de Centrale As aangegeven. Bij de provincie wordt gewerkt met een lijst met projecten die hoog scoren qua 'kosteneffectiviteit'; aangeven is dat het project waarschijnlijk hoog op die lijst stond. De lijst zelf en de criteria voor die lijst zaten niet in het dossier en waren ook bij de geïnterviewden zo niet bekend. Uit de nagekomen informatie naar aanleiding van het ambtelijk hoor en wederhoor valt op te maken dat het voor wat betreft de 'lijst' gaat om bijlage I-A uit het PVVP 1999. Het kruispunt Bovenweg staat daarin opgenomen voor fase 2 (2006 - 2010), met als globale omschrijving voor de maatregel: ongelijkvloers. Vanwege de urgentie van de verkeersveiligheidsproblematiek is deze maatregel in vereenvoudigde vorm vervroegd uitgevoerd.

In de notitie aan Gedeputeerde Staten, op basis waarvan het besluit is genomen om over te gaan tot de aanleg van een turbo-rotonde, wordt geen projectdoelstelling of aanleiding genoemd. Er wordt gesproken over een hoge urgentie, maar onduidelijk blijft waaruit die urgentie blijkt. Ook wordt in het voorstel aan Gedeputeerde Staten niet of nauwelijks de koppeling gemaakt met de beleidsdoelstelling. De vraag of een turbo-rotonde past in het gewenste profiel voor de Centrale As komt in dit voorstel niet aan de orde. Door de provincie is aangegeven dat dit is onderzocht en doorgerekend. In het dossier zijn hier geen gegevens over gevonden.

Door het ontbreken van een projectdoelstelling is niet duidelijk hoe doel en inhoud van het project zich tot elkaar verhouden. Er zijn modelberekeningen uitgevoerd en simulatieprogramma's gehanteerd. In de notitie aan Gedeputeerde Staten en het dossier wordt aan deze gegevens niet gerefereerd. Door de provincie is aangegeven dat

28 Dit project is geselecteerd omdat de verklarende factoren voor afwijkingen in planning en budget representatief zijn voor veel projecten uit de projectinventarisatie van Fryslân. Het project is vertraagd in verband met planvoorbereiding en er is sprake van onderschrijding van de projectkosten door meevallende aanbesteding. Het project is gefinancierd met 100% autonome middelen en is gerealiseerd en afgerekend.

informatie uit de beleidsvoorbereiding, zoals modelberekeningen, niet aan Gedeputeerde Staten worden voorgelegd. In het portefeuilleoverleg wordt de vakgedeputeerde hierover (mondeling) geïnformeerd.

4.2.3 Planning en budget

Een voorwaarde voor een doelmatige uitvoering is het realiseren van projecten binnen de gestelde planning en 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.

Planning

Bij de projectinventarisatie is gevraagd naar de planning van de projecten[29]. Gevraagd is naar de datum waarop het project gereed zou zijn en de datum waarop het daadwerkelijk gereed was. Van de 38 provinciale projecten zijn er vijf conform planning afgerond, zes projecten zijn een jaar uit de planning gelopen en acht projecten meer dan een jaar. Elf projecten zijn nog niet afgerond maar al wel één of meerdere jaren vertraagd. Zes projecten hoeven nog niet afgerond te zijn. Van twee projecten is geen planning opgegeven. Het betreft hier een gedragsproject dat op basis van een jaarlijks werkplan wordt uitgevoerd en een stelpost-project voor OV voorzieningen waarvoor jaarlijks enkele maatregelen zijn uitgevoerd.

In het MPI is een globale planning opgenomen, die in veel gevallen niet gehaald wordt. De provincie heeft aangegeven dat de neiging bestond om optimistisch te plannen, al of niet ingegeven door politiek-bestuurlijke overwegingen. Deze optimistische planningen kwamen veelal voort uit het overleg met gemeenten, bevolking en belangengroepen in het voortraject. Daarin werden al uitspraken gedaan over de realisatietermijn, zonder dat de technische uitwerking in de vorm van een voorlopig of een definitief ontwerp van het plan gereed was. Ook werd de planning soms opgehangen aan het kasritme van het MPI (wanneer er financiële mogelijkheden waren), waardoor onvoldoende werd gekeken naar de werkelijk realisatie. Andere oorzaken voor vertraging zijn volgens het afdelingshoofd vertragingen bij de grondaankoop en de huiver van de provincie om te onteigenen.

Het opstellen van een planning is in de nieuwe werkwijze een samenspel tussen de projectleider van Verkeer en Vervoer en de afdeling Nieuwe Werken. De afdeling Verkeer en Vervoer dient in de nieuwe situatie een startnotitie te maken met een beschrijving van het probleem, de contouren voor een oplossing en een globale raming. Ook wordt er in deze beginfase een betere risico-inschatting gemaakt. Vervolgens moet het project overgaan naar de afdeling Nieuwe Werken. Hier wordt het project gekoppeld aan een senior projectleider en ondersteunende projectleider(s). De projectleiding stelt vervolgens

29 Zie ook bijlage 3: projectinventarisatie.

een planning van het project op, terugredenerend vanaf de einddatum en regelt verder het totale proces tot oplevering van het project. Het project valt in de nieuwe situatie daardoor in een eerder stadium onder de verantwoordelijkheid van een projectleider, die tevens de planning maakt. Hierdoor zal volgens de provincie realistischer worden gepland. Overige voordelen van overdracht op een eerder moment zijn volgens de provincie dat het project niet meer hoeft te worden overgedragen als het op stoom is. Zo hoeven overleggen en reeds gemaakte afspraken niet meer te worden overgedaan of overgedragen.

Budget
In Fryslân wordt voor projecten op meerdere momenten een raming gemaakt. Tijdens de voorontwerpfase wordt een globale raming gemaakt waarbij rekening wordt gehouden met afwijkingen van + en – 30%. Vervolgens worden bij de definitieve uitwerking van het plan de definitieve tekeningen gemaakt en wordt de raming aangescherpt. Er wordt dan nog rekening gehouden met afwijkingen van + en – 15%. Tenslotte wordt er bij het maken van het bestek een raming gemaakt waarbij rekening wordt gehouden met afwijkingen van + en – 5%.

Bij de projectinventarisatie is gevraagd naar de begrote en de werkelijke financiële bijdrage aan de projecten[30]. Van de 38 provinciale projecten zijn er 16 nog niet afgerekend. Van de 22 afgerekende projecten zijn negen conform budget gerealiseerd. Zes projecten zijn aanzienlijk duurder uitgevallen dan begroot[31]. Bij zeven projecten is er sprake van een onderschrijding op het geplande budget[32].

Monitoring
Het bewaken van de planning en het budget ligt in de eerste plaats bij de projectleider. Voor het opstellen en monitoren van de planning wordt sinds 2005 door de projectleiding MS Projects gehanteerd. De informatie over planning komt sinds die tijd bij het projectenoverleg met de projectleiders centraal aan de orde.

In 2006 is de voorbereiding gestart voor een projectenmodule die – gekoppeld aan het financiële systeem – de financiële informatie gemakkelijker beschikbaar maakt voor de projectleider, met de mogelijkheid eigen rapporten te gaan genereren. Dit systeem is momenteel nog niet operationeel. Het huidige financiële systeem is toegerust voor budgetbewaking, doch de informatie is voor projectleiders moeilijk te genereren. De financiële medewerker van de afdeling Nieuwe Werken verzorgt thans deze informatie op verzoek van de projectleider of ten behoeve van het projectenoverleg. Verwacht wordt dat de projectleiders dit zelf gaan doen, zodra de projectenmodule gereed voor gebruik is.

30 Zie ook bijlage 3: projectinventarisatie.
31 27%.
32 32%.

Het afdelingshoofd krijgt de informatie over planning en budget uit de projecten-overleggen met projectleiders. De projectleider dient te rapporteren over afwijkingen in de planning en mogelijke overschrijding van het budget. Op basis van de parameters tijd en geld geven de projectleiders bij het afdelingshoofd aan in welke mate bijstelling van de verwachting nodig is. Het afdelingshoofd Nieuwe Werken voegt de informatie uit de gesprekken met de projectleiders samen en gebruikt deze informatie onder andere voor de managementrapportages.

Case: Kaleweg Surhuisterveen
Dit project is niet representatief gezien de overschrijding van budget, omdat er in Fryslân vaker sprake is van onder- dan van overschrijding van het budget. Dit project is echter geselecteerd vanwege de overschrijding in tijd. Het project is meer dan vier jaar vertraagd. Als reden voor de vertraging werd 'grondaankoop' aangegeven (een vaker voorkomende reden in Fryslân). Het project is gerealiseerd met een mix aan autonome middelen en BDU-gelden.

Uit de projectinventarisatie bleek dat het project in totaliteit duurder is uitgevallen dan verwacht, maar dat door een (extra) bijdrage aan BDU-middelen de autonome inzet van de provincie lager is uitgevallen dan verwacht.

In het overdrachtsdocument is geen planning aangegeven voor het project. Voor de planning wordt verwezen naar het MPI. Het opstellen van het MPI is de verantwoordelijkheid van de afdeling Verkeer en Vervoer waarin de projectleiders van de afdeling Wegen niet of nauwelijks bij betrokken zijn. Zij 'vernemen' de planning van het project uit het MPI.

De realisering van het project is ernstig vertraagd door problemen met de grondaankoop. Het project zou in 2002 gerealiseerd moeten zijn. In het dossier blijkt uit een notitie uit 2003 voor het portefeuilleoverleg met de gedeputeerde dat gevraagd is om tot onteigening over te gaan. Uit het dossier valt niet op te maken of de projectleider al eerder teruggemeld heeft dat er vertraging op zou gaan treden

De Rekenkamer heeft bij haar het onderzoek de vraag gesteld of bij een dergelijke vertraging in de realisatie de oorspronkelijke projectdoelstelling niet verouderd is. Aangegeven is dat de afdeling Verkeer en Vervoer dat in de gaten zou moeten houden. De afdeling Wegen blijft er vanuit gaan dat het project conform oorspronkelijke projectdoelstelling en inhoud gerealiseerd moet worden, ongeacht de vertraging.

In 2005 is er voor dit project extra krediet aangevraagd bij Gedeputeerde Staten. Aan het begin van de uitvoerende fase is een aanvraag voor een GDU-bijdrage gedaan. Er bleek geld over te zijn in de GDU-pot, waardoor voor dit project, hoewel het al in uitvoering was, alsnog een bijdrage verkregen kon worden.

Case: Rotonde Zwaagwesteinde
Dit project is geselecteerd omdat de verklarende factoren voor afwijkingen in planning en budget representatief zijn voor veel projecten uit de projectinventarisatie van Fryslân. Het project is vertraagd in verband met planvoorbereiding en er is sprake van onderschrijding van de projectkosten door meevallende aanbesteding. Het project is gefinancierd met 100% autonome middelen en is gerealiseerd en afgerekend.

De realisatie van het project is licht vertraagd. Als reden hiervoor is langere planvoorbereiding genoemd. Waarom er sprake was van langere planvoorbereiding wordt uit het gesprek en bestudering van het dossier niet duidelijk. Aangegeven is dat het aanleggen van een turbo-rotonde nieuw was in Fryslân. In het dossier is geen planning aangetroffen. In het MPI is een globale planning aangegeven.

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.

Monitoring
Bij vertraging tijdens de uitvoering is er weinig overleg tussen de Verkeer en Vervoer en de afdeling Wegen. Op een vraag van de Noordelijke Rekenkamer over ernstig vertraagde projecten is in een interview aangegeven dat men het als een taak van de projectleider ziet om te controleren of een oplossing die soms enkele jaren eerder is bedacht, inmiddels niet achterhaald is. Aangegeven is door de provincie dat infrastructuurprojecten niet een mate van vluchtigheid kennen die er toe leidt dat oplossingen snel achterhaald zijn.

Realisatie en resultaten
Na afloop van een project vindt er een evaluatie van het project plaats. Deze evaluatie is een procesevaluatie(proces=cursief). Een beoordeling wordt gemaakt van de ingehuurde externe partijen en het project wordt geanalyseerd, waarbij de begrote kosten en uren wordt afgezet tegen de werkelijke kosten en uren. De evaluatie wordt gemaakt om verbeterpunten voor het proces van realisatie zichtbaar te maken, naar de externe partij en de eigen organisatie. Van acht projecten zijn in 2006 de eerste analyses opgesteld.

Er vindt geen evaluatie van de *projectresultaten* plaats. In 2004 hebben Gedeputeerde Staten besloten tot een vernieuwde aanpak van infrastructuurprojecten[33]. Projectevaluatie maakt daar deel van uit.

33 Op basis van een advies van Twijnstra en Gudde.

Volgens de provincie zal de projectevaluatie worden uitgevoerd na afronding van de eerste projecten volgens deze werkwijze. In een enkel geval worden bepaalde type maatregelen geëvalueerd, bijvoorbeeld of een rotonde de juiste oplossing is voor een bepaald type probleem.

Uit de projectinventarisatie komt naar voren dat er op de vraag wat concreet gerealiseerd is bij 22 van de 38 projecten een beschrijving is opgenomen. Bij vier van de 38 projecten is niet aangegeven wat gerealiseerd is. Dit zijn allemaal projecten die nog niet afgerond zijn of afgerond hoeven te zijn. Bij twaalf andere ook nog niet afgeronde projecten is aangegeven in welke fase ze zich bevinden of wat er uiteindelijk gerealiseerd gaat worden. Er is geen geaggregeerd systeem waarin wordt bijgehouden welke projecten gerealiseerd zijn en in hoeverre wat gerealiseerd is conform vooraf opgestelde projectinhoud is.

De respondenten noemen telgegevens over verkeersintensiteiten en ongevallen als belangrijke informatie voor het uitvoeren van evaluaties. Ze geven aan dat deze informatie overigens beter kan worden benut dan tot nu toe gebeurt en dat deze zou moeten worden gekoppeld aan het gevoerde beleid. Er is echter niet of nauwelijks informatie voorhanden waaruit blijkt in hoeverre het project heeft bijgedragen aan het verwezenlijken van het projectdoel.

Op de vraag of er ook gegevens beschikbaar zijn waaruit blijkt in hoeverre of op welke wijze het project heeft bijgedragen aan de beleidsdoelstelling, wordt van de 19 projecten waarvan bekend is dat ze afgerond zijn, in vier gevallen een antwoord verstrekt. Drie van die vier projecten zijn mobiliteits-management projecten. Hierbij is ook aangegeven welke informatie voorhanden is. Het andere project is een reconstructie van een wegvak.

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. Er is geen informatie voorhanden waaruit blijkt of met het project het concrete probleem is opgelost.

Case: Kaleweg Surhuisterveen
In 2006 is de rotonde uiteindelijk gerealiseerd[34]. Er heeft een procesevaluatie plaats gevonden, maar geen evaluatie van het resultaat. In het interview is aangegeven dat dit in de gehanteerde methode voor projectmanagement[35] is opgenomen, maar eigenlijk nooit gebeurt. Ook is aangegeven dat er telgegevens beschikbaar zijn, maar dat deze niet gekoppeld zijn aan de (gerealiseerde) projecten.

Case: Rotonde Zwaagwesteinde
Er heeft sinds de realisatie in 2004 van de rotonde nog geen evaluatie plaats gevonden. Bekend is dat zich sinds de aanleg van de rotonde

34 Geplande oplevering was 2002.
35 Twijnstra en Gudde.

geen dodelijke ongelukken meer hebben voorgedaan. In het interview is aangegeven dat een evaluatie gericht op de vraag of het projectdoel is bereikt tot de taken van de afdeling Verkeer en Vervoer wordt gerekend. De projectleiders van de afdeling Nieuwe Werken zijn hier verder niet bij betrokken.

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 de 36 gemeentelijke projecten[36] waaraan de provincie middelen vanuit de BDU/GDU beschikbaar heeft gesteld.

Bij de projectinventarisatie is voor wat betreft deze 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 nodig heeft 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 BDU/GDU middelen onder gemeenten is tot 2007 als volgt. Gemeenten krijgen de mogelijkheid projecten in te dienen. Deze projecten worden geprioriteerd aan de hand van een puntensysteem dat is vastgesteld in samenwerking met het Overleg Verkeer en Vervoer Fryslân (OVVF). Het OVVF is een overleg waarin gemeenten en provincies zitting hebben. Aangemelde projecten worden beoordeeld op de beoordelings-aspecten fietsverkeer, verkeersveiligheid, openbaar vervoer en beperking groei autoverkeer. Hierbij worden punten toegekend. De punten[37] per project worden in principe opgeteld en gedeeld door de kosten. De projecten worden in een prioriteitsvolgorde geplaatst waarbij het project met de laagste kosten per punt effect bovenaan staat. De projecten met de hoogste scores krijgen een bijdrage uit de BDU/GDU. De lijst met projecten wordt vervolgens besproken in het OVVF. In de praktijk zijn er zelden majeure wijzigingen. Het bespreken van de lijst heeft vooral draagvlak- en communicatiedoeleinden.

De projecten die in het definitieve – door Gedeputeerde Staten vastgestelde – bestedingsplan in aanmerking komen voor een bijdrage, ontvangen een beschikking.

36 Van de in totaal 74 onderzochte projecten uit de projecten-inventarisatie.

37 Het puntensysteem voor de beoordeling van GDU projecten is opgenomen in bijlage 5.

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 is voldaan.

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 zijn en de datum waarop het daadwerkelijk gereed was. Het betreft hier 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 36 gemeentelijke projecten zijn door de provincie geen planningsgegevens opgegeven.

Van deze projecten is bekend wanneer het project moet zijn gegund en doorgaans is ook een afrekendatum van het project bekend.
De provincie beschikt niet over informatie aangaande planning of daadwerkelijke afronding van een project.

Budget

Bij de projectinventarisatie is gevraagd naar begrote en de werkelijke financiële bijdrage aan de projecten. Van de 36 gemeentelijke projecten die door de provincie mede gefinancierd worden uit de BDU/GDU-middelen hebben 16 projecten ook werkelijk de bijdrage ontvangen die begroot was. Twee projecten kennen een onderschrijding. De overige achttien projecten BDU/GDU-projecten zijn nog niet afgerekend.

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 20 van de 36 gevallen geen antwoord op de vraag gegeven. Dit zijn projecten die (nog) niet afgerond (hoeven te) zijn. Bij twaalf projecten is aangegeven “conform opgave”. Hiermee wordt bedoeld dat datgene gerealiseerd is dat ook in de aanvraag voor de subisidie omschreven staat. Bij vier projecten is een korte beschrijving gegeven van wat gerealiseerd is.

Er is geen geaggregeerd systeem waarin wordt bijgehouden welke projecten gerealiseerd zijn en in hoeverre wat gerealiseerd is ook conform de vooraf opgestelde projectinhoud is.

Resultaten

De bevindingen inzake resultaten van projecten vallen uiteen in drie delen. Ten eerste moet de relatie tussen doel, knelpunt en realisatie van het project duidelijk zijn. Ten tweede moet blijken of het gerealiseerde project ook daadwerkelijk een resultaat heeft opgeleverd. Tot slot gaat het erom of wat gerealiseerd is ook een bijdrage heeft geleverd aan het beleidsdoel. De Noordelijke Rekenkamer heeft bij de projectinventarisatie gevraagd welk probleem met het project moet worden opgelost en/of aan welke doelstelling het project een bijdrage levert. Ook is gevraagd of er gegevens zijn waaruit blijkt dat het project die bijdrage geleverd heeft.

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.

De provincie heeft geen zicht op de resultaten van projecten en de mate waarin het knelpunt dat door het project zou moeten worden opgelost ook daadwerkelijk is opgelost. Er is geen systeem voor geaggregeerde informatie-voorziening waarin de resultaten van de projecten zijn opgenomen. De provincie geeft aan dat, gezien de rol die de provincie had binnen de systematiek van de GDU-regeling, een dergelijk overzicht ook niet beschikbaar hoefde te zijn.

Vanaf 2007 wordt voor de toekenning van een BDU bijdrage een andere werkwijze gevolgd. Aanleiding hiervoor was dat het proces van indienen van projecten, prioriteren en afgeven van beschikkingen een langdurig proces is. Er wordt vanaf 2007 gewerkt met een globale verdeling van middelen over gemeenten op basis van inwoneraantallen. Vervolgens kunnen de gemeenten binnen dat budget projecten indienen die voldoen aan de criteria[38]. Aanvragen voor subsidie zouden hierdoor sneller afgehandeld kunnen worden.

38 Deze criteria zijn opgenomen in het PVVP 2006, pagina 31 en 32.

Bijlage 1 Lijst van afkortingen

BDU	brede doeluitkering
BER	beleidseffectrapportage
DI	decentralisatie impulsakkoord
GDU	gebundelde doeluitkering
GS	gedeputeerde staten
ISV	investeringsbudget stedelijke vernieuwing
MPI	meerjarenprogramma infrastructuur
NVVP	nationaal verkeer- en vervoersplan
OVVF	overleg verkeer en vervoer Fryslân
P+R	park and ride
PS	provinciale staten
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 provinciemedewerkers (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 mobliteits-projecten 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 verant-woordelijkheid 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. Het project zou volgens de eerste planning waar een bestuurlijk 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 ultimo2006) 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(cusief)
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 aandachtpunten bekend dan wel onderzocht zijn:
1. tijdpad 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 stokt. 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 tegelijker 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 Fryslân[1]

Projectnaam	Ver-traging[2]	Begrote autonome bijdrage	Begrote BDU/GDU bijdrage	Over- / onderschrijding autonome bijdrage[3]	Over- / onderschrijding BDU/GDU bijdrage[4]	Realisatie[5]	Doelstelling[6]	Resul-taten[7]
Fietsvoorziening en Lemmer-Lemsterhoek (N359)	op tijd	€ 75.000	€ -	€ 31.772-	€ 0	Aanpassing bochten, aanbrengen bermscheiding.	Stimuleren fiets- en OV gebruik, verbeteren verkeersveiligheid	nee
Rotonde Tzummarum	> 3 jaar	€ 127.000	€ -	€ 117.900	€ -	minirotonde en accentueren kommarkering	Doorstroming, verkeersveiligheid, ontsluiting bedrijventerrein.	nee
Afslag wyldpaed (N355)	nna 1-3 jaar	€ 118.000	€ -	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend		Doorstroming, verkeersveiligheid.	nee
Rotonde Zwaagwesteinde	< 1 jaar	€ 660.000	€ -	€ 147.283-	€ -	(Turbo)rotonde	Doorstroming, verkeersveiligheid	nee
Scharnegoutum-Sneek Noord (N354)	1-3 jaar	€ 1.066.000	€ 924.000	€ 22.000-	€ 28.000	Samenvoeging twee kruispunten d.m.v. rotonde, realisatie twee bruggen waarvan één in combinatie met een fietstunnel, fysieke rijbaanscheiding.	Doorstroming, verkeersveiligheid, recreatieve ontwikkeling	nee
Wegvak Harkema-Rottevalle (N369)	> 3 jaar	€ 9.400.000	€ -	€ 2.700.000-	€ -	Reconstructie en deels nieuw tracé.	Ontbrekende schakel in ontsluitingsstructuur Noordoost Fryslân.	ja
Brug Kootstertille	op tijd	€ 950.000	€ -	€ 100.000-	€ -	Aanpassing brug	Inrichting van de weg i.c. de brug conform de functie van de weg.	nee
Aanpak kruispunten, herinrichting en realiseren OV voorzieningen (N351)	< 1 jaar	€ 1.872.000	€ -	€ 1.490.764	€ -	Rotonde, haltevoorzieningen, aanpassing kruispunt, realisatie fietstunnel, herinrichting bebouwde kom	De kruispunten in overeenstemming brengen met de functie van de weg. Stimuleren OV, verkeersveiligheid.	nee
Afslag N354-N384 Dearsum	1-3 jaar	€ 930.000	€ -	€ 80.000	€ -	Grote rotonde	Doorstroming en verkeersveiligheid	nee
Herinrichting Follega (N354)	1-3 jaar	€ 275.000	€ -	€ 15.000	€ -	inrichting 60 km zone	stimulering OV en verkeersveiligheid	nee
Afslag Kaleweg surhuisterveen (N358)	> 3 jaar	€ 504.000	€ -	€ 124.000-	€ 280.000	Eén aansluiting op de N358 is vervallen. Aanleg rotonde.	Herinrichting ontsluitingsstructuur, verkeersveiligheid.	
Kruispunten Workum (N359)	nna 1-3 jaar	€ 1.280.000	€ -	€ 20.000	€ -	Nu in uitvoering: grote rotonde, nieuwe parallelweg.	Inrichting en gebruik aanpassen aan functie van de weg. Doorstroming en verkeersveiligheid.	
berlikum - Sint Annaparochie (N383)	1-3 jaar	€ 2.100.000	€ -	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend	Verbreding hoofdrijbaan, rotonde, aanleg parallelweg, aanleg ontsluitingsweg en fietsonderdoorgang	Vormgeving komt niet overeen met de functie van de weg. Doorstroming en verkeersveiligheid.	nee
Heerenveen-Rottum (N924)	nna > 3 jaar	€ 410.000	€ -	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend	Herinrichting bebouwde kom, snelheidsbeperking, wegversmalling, aanpassing markering	Aanpassing aan functie van de weg. Verkeersveiligheid	nee

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

Fietsoversteken (N384)	op tijd	€ 120.000	€ -	€ 17.000	€ -	Oversteekbaarheid N384 is verbeterd door 3 oversteken in te richten tot 60 km gebied	Stimuleren fietsgebruik, verkeersveilgheid.	nee
Fietspad Reidswal – Ee / Engwierum (N358)	nna 1-3 jaar	€ 630.000	€ -	€ 380.000	€ -	1e fase is de aanleg van een vrijliggend fietspad. In de 2e fase wordt nog een fietsbrug aangelegd.	N358 is een gebiedsontsluitings-weg. Het snelverkeer en het fietsverkeer dient op zo'n weg te zijn gescheiden. Stimulering fiets-gebruik en verkeers-veiligheid.	nee
Strobossertrek-weg (N910)	nna 1-3 jaar	€ 5.100.000	€ -	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend	gerealiseerd wordt vrijliggend fietspad, herinrichting tot verblijfsgebied en opwaardering tracé Dokkum - Kettingwier tot 80 km/uur.	Historische-landschappelijke inpassing van de weg (shared space). Verkeersveiligheid.	Nee
A7 - Sneek	hoeft nog niet afgerond te zijn	€ 32.500.000	€ -	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend	nog in uitvoering	Verbeteren hoofd-wegennet, realisatie Fries Meren Project, versterken eco-nomische structuur.	
N31 Zurich - Harlingen	hoeft nog niet afgerond te zijn	€ 11.700.000	€ -	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend	project is ondertussen aanbesteed	Verbeteren hoofdwegennet	
A7/A6 knooppunt Joure	hoeft nog niet afgerond te zijn	€ 3.000.000	€ -	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend	functioneel bestek is in voorbereiding	verbeteren hoofdwegennet	
N31 Wâldwei: wegverdubbeling	nna > 3 jaar	€ 8.200.000	€ -	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend	Het weggedeelte Nijega - Hemriksein wordt verdubbeld tot autoweg 2*2. Het wegvak Nijega - Garyp was gereed in 2005. Het deel Hemriksein - Nijega is begin 2008 beschikbaar.	Verbeteren hoofd-wegennet (tussen twee economische centra in Fryslân) en versterken eco-nomische structuur.	
N31 Wâldwei: aquaduct	nna > 3 jaar	€ 3.000.000	€ -	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend	Is in uitvoering 2008 gereed	Verbeteren hoofd-wegennet (tussen twee economische centra in Fryslân) en versterken eco-nomische structuur.	
N31 Wâldwei: beweegbaar houden Fonejachtbrug	nna 1-3 jaar	€ 5.000.000	€ -	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend	Bouw nieuwe hoge brug in twee fasen. De Noordbrug is klaar, Zuidbrug afronding in 2007 (= prognose)	Verbeteren hoofd-wegennet (tussen twee economische centra in Fryslân) en versterken eco-nomische structuur.	
Drie aquaducten Z.W.Fryslân	< 1 jaar	€ 34.075.000	€ -	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend	Alle aquaducten zijn momenteel in aanbouw	Het verbeteren van de doorstroming voor weg- en waterverkeer. Het tot stand brengen van een aaneen-gesloten vaargebied	n.n.b.
Rondweg Woudsend	hoeft nog niet afgerond te zijn	€ 10.000.000	€ -	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend	Ten behoeve van de bouw van het aquaduct Woudsend is een deel van de rondweg al aangelegd. Het treft hier de zgn bouwweg,	Het verbeteren van de bereikbaarheid van Z.W. Fryslân. Het verbeteren van de leefbaarheid en verkeersveiligheid in de bebouwde kom van Woudsend.	n.n.b.
Versnellingslijst 2004	< 1 jaar	€ 2.700.000	€ -	€ 375.000-	€ -	Kleinschalige verkeersveiligheids-maatregelen, vervangen abri's en plaatsen fietsen-stallingen, vervangen klinkers door asfalt op hoofdfietsnetwerken, ophogen bruggetjes.	Stimuleren fiets en OV gebruik, aanpassen vaarweg aan PVVP-normering, verkeersveiligheid.	nee
Versnellingslijst 2005	hoeft nog niet afgerond te zijn	€ 2.300.000	€ -	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend	Kleinschalige verkeersveiligheidsmaa tregelen, verlichting fietssnelweg, aanlegvoorzieningen sluis Stavoren.	Stimuleren fietsgebruik, verkeersveiligheid.	nee

Tabel 2: provinciale gedragsprojecten Fryslân

Projectnaam	Vertraging	Begrote autonome bijdrage	Begrote BDU/GDU bijdrage	Over- / onderschrijding autonome bijdrage	Over- / onderschrijding BDU/GDU bijdrage	Realisatie	Doelstelling	Resultaten
Mobiliteits-management-vervoer-management Kerntaken	geen planning	€ -	€ 50.000	€ -	€ -	per jaar worden circa 1000 vragen mbt mobiliteitsmanagement beantwoord; er worden 4 nieuwsbrieven per jaar gemaakt en verspreid; er worden persberichten uitgebracht;	Het betreft de invulling van een kerntaak van de provincie: aanspreekpunt voor burgers en bedrijven met vragen over mobiliteitsmanagment en het actief leveren van info over dat onderwerp.	Gezien het aantal vragen dat per jaar binnenkomt, wordt voorzien in een behoefte. Aantal en aard van de vragen wordt bijgehouden middels een logboek (niet meegezonden, wel beschikbaar)
Mobiliteits-managment-vervoer-management Carpool-promotie I	op tijd	€ -	€ 10.000	€ -	€ -	Er is een promotiecampagne geweest met advertenties en mottoborden om de website www.carpooldate.nl te promoten	Verbeteren bereikbaarheid stedelijk centra; verminderen congestie; bewustwording.	Het aantal inschrijvingen van autosolisten die willen carpoolen is gestegen naar 1200. Tot hoeveel 'matches' dat heeft geleid is onbekend.(Evaluatie is op CD-rom meegestuurd).
Mobiliteit-management-vervoer-managment Fietspromotie	op tijd	€ -	€ 20.000	€ -	€ -	De fiets als vervoermiddel voor woon-werkverkeer is positief neergezet door middel van de campagne 'fiets het verschil'	Verkennen samenwerkingsmogelijkheden; verbeteren bereikbaarheid stedelijk centra; stimuleren fietsgebruik; verminderen congestie; bewustwording.	Zorgverzekeraars en gezondheidsinstellingen zijn bereid gevonden dergelijke campagnes te ondersteunen (Evaluatie op CD-rom meegestuurd).
Mobiliteits-management-vervoer-management Carpoolpromotieactie II	hoeft nog niet afgerond te zijn	€ -	€ 20.000	€ -	€ -	De actie gaat in maart 2007 van start. Voorbereidingen zijn gestart in 2006.	Verbeteren bereikbaarheid stedelijk centra; verminderen congestie; bewustwording.	Nog onbekend
DVM 2e fase: Veenwouden-Burgum-Tytjerk (N355/N356)	nna 1-3 jaar	€ 720.000	€ -	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend		Doorstroming en verkeersveiligheid	

Tabel 3: provinciale OV-projecten Fryslân

Projectnaam	Vertraging	Begrote autonome bijdrage	Begrote BDU/GDU bijdrage	Over- / onderschrijding autonome bijdrage	Over- / onderschrijding BDU/GDU bijdrage	Realisatie	Doelstelling	Resultaten
Keerlussen Hijum-Finkum (N357)	nna > 3 jaar	€ 270.000	€ -	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend		Verbeteren OV-voorzieningen, verkeersveiligheid	nee
Haltevoorziening Holwerd (N357)	1-3 jaar	€ 36.000	€ -	€ 113.000	€ 2.000	Aanleg carpoolterrein, haltevoorziening en keerlus voor de bus.	Verbeteren OV-voorzieningen, doorstroming en verkeersveiligheid	nee
Busbaan Groene Ster-Leeuwarden (N355)	< 1 jaar	€ 250.000	€ -	€ -	€ -	Vluchtstrook is verwijderd en rechtsafvak aangelegd.	Doorstroming	nee
Haltevoorziening Lemmer (N359)	< 1 jaar	€ 98.000	€ -	€ 38.000-	€ -	haltevoorziening	Stimulering OV	nee
OV infrastructuur		€ 300.000	€ -	€ 100.000-	€ -	De stelpost 2005 is ingezet voor een haltevoorziening bij het project N354 Dearsum. In 2006 zijn abri's vervangen, fietsenstallingen aangelegd en haltes aangepast.	Stimuleren OV gebruik.	nee

Tabel 4: provinciale overstapprojecten Fryslân

Projectnaam	Vertraging	Begrote autonome bijdrage	Begrote BDU/GDU bijdrage	Over- / onderschrijding autonome bijdrage	Over- / onderschrijding BDU/GDU bijdrage	Realisatie	Doelstelling	Resultaten
Carpoolvoorzieningen	nna > 3 jaar	€ 100.000	€ -	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend		uitbreiding/ verbetering carpoolvoorzieningen	

Tabel 5: BDU/GDU projecten (re)constructie infrastructuur Fryslân

Projectnaam	Vertraging	Begrote autonome bijdrage	Begrote BDU/GDU bijdrage	Over- / onderschrijding autonome bijdrage	Over- / onderschrijding BDU/GDU bijdrage	Realisatie	Doelstelling	Resultaten
Dubbelstrooksrotonde Zuiderhogeweg – Eikesingel – Overstesingel te Drachten	geen planning	€ -	€ 370.000	€ -	€ -		Doorstroming	
Fietsbrug over de A7	geen planning	€ -	€ 1.256.000	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend		Fiets	
Fietsroute binnenstad-noord	geen planning	€ -	€ 112.812	€ -	€ 3.156-	Fietsroute	Fiets	
Ontsluiting Binnenstad-zuidoost (twee richtingen bereidbaar maken van de binnenring-zuidoost tussen Zuiderplein en Oosterkade)	geen planning	€ -	€ 2.169.560	€ -	€ -	conform opgave	fiets	
Reconstructie P. Panderstraat - Harlingersingel	geen planning	€ -	€ 75.630	€ -	€ 32.686-	een minirotonde	fiets	
verlichting fietspad Trijehoek, Lippenhuizen - Gorredijk	geen planning	€ -	€ 4.760	€ -	€ -	conform opgave	fiets	
Aanleg fietsbrug Eikesingel - Overstesingel	geen planning	€ -	€ 720.000	€ -	€ -	conform opgave	fiets	
fietsroute sportcentrum / scholengemeenschap Liudger	geen planning	€ -	€ 30.000	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend		fiets	
Herinrichting kruising Zuiderhogeweg - Eikesingel	geen planning	€ -	€ 370.000	€ -	€ -	conform opgave	fiets	
aanpassen fietsverbinding Willem Barendtszkade / Burgemeester v Heusdenweg	geen planning	€ -	€ 34.272	€ -	€ -	conform opgave	fiets	
Verbetering Oversteekvoorzieningen te Halfweg	geen planning	€ -	€ 46.000	€ -	€ 2.560-	conform opgave	fiets	
Ontsluiting Binnenstad-zuidoost (twee richtingen bereidbaar maken van de binnenring-zuidoost tussen Zuiderplein en Oosterkade)	geen planning	€ -	€ 2.169.560	€ -	€ -		fiets	

Vervolg tabel 5

Projectnaam	Vertraging	Begrote autonome bijdrage	Begrote BDU/GDU bijdrage	Over- / onderschrijding autonome bijdrage	Over- / onderschrijding BDU/GDU bijdrage	Realisatie	Doelstelling	Resultaten
1ste fase bewegwijzering noordwest Fryslân. Gezamenlijk project van de provincie en de gemeenten Dongeradeel, Ferwerderadiel, Franekeradeel, Het Bildt, Leeuwarderadeel, Leeuwarden en Menaldumadeel	geen planning	€ -	€ 8.400	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend		fiets	
Rondweg St.-Annaparochie-zuidoost	geen planning	€ -	€ 200.000	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend		functioneren hoofdinfra	
Rolpaal; Downgraden voor auto, vrijliggend fietspad in aansluiting op gehele route van Heerenveen tot Veenhuizen	geen planning	€ -	€ 112.000	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend		fiets	
Reconstructie Nijtap en Folgeren	geen planning	€ -	€ 480.000	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend		functioneren hoofdinfra	
Voetpad bedrijventerrein Houkesloot	geen planning	€ -	€ 16.800	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend		ketenmobiliteit	
Verbetering oversteek Gerdyksterwei	geen planning	€ -	€ 16.000	€ -	€ 1.517-	conform opgave	fiets	
Voetpad met verlichting naar bushalte Hillaard	geen planning	€ -	€ 14.280	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend		openbaar vervoer	
Kwaliteitsverbetering fietspad Sminkewei	geen planning	€ -	€ 74.000	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend		fiets	
Verbeteren fietsroute Kollum-Visvliet	geen planning	€ -	€ 144.000	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend		fiets	

Tabel 6: BDU/GDU OV-projecten Fryslân

Projectnaam	Vertraging	Begrote autonome bijdrage	Begrote BDU/GDU bijdrage	Over- / onderschrijding autonome bijdrage	Over- / onderschrijding BDU/GDU bijdrage	Realisatie	Doelstelling	Resultaten
Optimaliseren haltevoorzieningen Surhuisterveen, Mr Klokmanstraat aanbrengen ABRI, fietsenstalling, verharding	geen planning	€ -	€ 2.269	€ -	€ 156-	Conform opgave	Openbaar vervoer	
Optimaliseren haltevoorzieningen Surhuisterveen, Torenplein Aanbrengen ABRI's (2), fietsenstalling verharding	geen planning	€ -	€ 4.538	€ -	€ 201-	2 abri's, 2 fietsenrekken + plaatsing	Openbaar vervoer	
Optimaliseren haltevoorzieningen Surhuizum Aanbrengen ABRI, fietsenstalling, verharding	geen planning	€ -	€ 2.269	€ -	€ 77-	1 abri, 1 fietsenrek + plaatsing	Openbaar vervoer	
aanpassen 2 verkeersplateau's t.b.v. wijziging buslijn Geraniumstraat te Wolvega	geen planning	€ -	€ 1.047	€ -	€ -	conform opgave	fiets	
plaatsen abri's aan nieuwe route openbaar vervoer	geen planning	€ -	€ 5.236	€ -	€ -	conform opgave	openbaar vervoer	

Vervolg tabel 6

Projectnaam	Vertraging	Begrote autonome bijdrage	Begrote BDU/GDU bijdrage	Over- / onderschrijding autonome bijdrage	Over- / onderschrijding BDU/GDU bijdrage	Realisatie	Doelstelling	Resultaten
Inrichten nieuwe bushalte Zwaagwesteinde (fietsparkeren en abri)	geen planning	€ -	€ 2.600	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend		openbaar vervoer	
Haltevoorzieningen Almenumerweg; Harlingen	geen planning	€ -	€ 12.000	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend		openbaar vervoer	
Bushalte Simmerwei Westergeest	geen planning	€ -	€ 2.618	€ -	€ 935-	conform opgave	openbaar vervoer	
Vervanging ABRI's in gemeente	geen planning	€ -	€ 29.239	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend		openbaar vervoer	
Aanpassing diverse haltevoorzieningen; jaarlijkse investering	geen planning	€ -	€ 22.000	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend		openbaar vervoer	
Toevoegen 2 nieuwe ABRI's langs Hoofdweg	geen planning	€ -	€ 6.200	€ -	€ -	conform opgave	openbaar vervoer	
Aanpassen lijn 10 voor minder validen	geen planning	€ -	€ 20.800	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend		openbaar vervoer	
Verlichting in nieuw geplaatste Abri's	geen planning	€ -	€ 1.680	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend		openbaar vervoer	
Toegankelijkheid bushalte lijn 10 Van Knobelsdorffplein	geen planning	€ -	€ 2.166	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend		openbaar vervoer	

Tabel 7: BDU/GDU overstapprojecten Fryslân

Projectnaam	Vertraging	Begrote autonome bijdrage	Begrote BDU/GDU bijdrage	Over- / onderschrijding autonome bijdrage	Over- / onderschrijding BDU/GDU bijdrage	Realisatie	Doelstelling	Resultaten
Carpoolterrein Heerenveen-zuid; 40 plaatsen	geen planning	€ -	€ 22.000	Nog niet afgerekend	Nog niet afgerekend		ketenmobiliteit	

Bijlage 4 Overzicht bestudeerde documenten

- Begroting en jaarstukken, 2003
- Begroting en jaarstukken, 2005
- Bereikbaarheidsprofiel Noord-Nederland
- Bestuursakkoord, 2003 – 2007
- Evaluatie PVVP Fryslân
- Mobiliteitsmanagement Noord-Nederland, juni 2003
- Monitor Verkeer & Vervoer Noord-Nederland, 1986 - 2004
- Netwerkanalyse Leeuwarden - Westergozone - A7 - zone
- Nota Mobiliteitsmanagement, 2002
- Nota Mobiliteit, 2005
- OV Visie provincie Fryslân (houtskoolschets)
- PVVP, 1999
- PVVP, 2006
- PVVP uitvoeringsprogramma, 2004 t/m 2007
- Reconstructie kruising N356 (projectplan turborotonde)
- Strategie Bereikbaarheid Leeuwarden
- Uitvoeringsprogramma Regio Groningen – Assen
- Verkeersgegevens Fryslân, 2000
- Verkeersgegevens Fryslân, 2001
- Verkeersgegevens Fryslân, 2003

Bijlage 5 Criteria en puntensysteem GDU-projecten

Aangemelde projecten worden beoordeeld op de beoordelingsaspecten fietsverkeer, verkeersveiligheid, openbaar vervoer en beperking groei autoverkeer. Hierbij worden punten toegekend. De punten per project worden in principe opgeteld (tenzij anders aangegeven) en gedeeld door de kosten. De projecten worden in een prioriteitsvolgorde geplaatst waarbij het project met de laagste kosten per punt effect bovenaan staat. Het beoordelingssysteem is hieronder beschreven. De letters verwijzen naar het gehanteerde aanmeldingsformulier.

Beoordelingsaspect fietsverkeer

A. Als sprake is van een hoofdfietsroute: 1 punt (alleen als deze route verbeterd wordt)

B+C. Tijdwinst: 1 minuut tijdwinst = 2 punt (250 m routeverkorting telt als 1 minuut)

D. Tijdverlies: als B/C, maar dan negatief

F. Verbetering van de verharding over een kort traject: 1 punt; voor trajecten van meer dan 250 m: 2 punt.
Dit geldt voor overgang van tegels of klinkers naar asfalt of cementbeton.

G. Andere comfortverbetering: 1 punt
(beschutting tegen wind, voorrang, verhogen ontwerpsnelheid, flauwere hellingen, stallingvoorzieningen)

H. Sociale veiligheid: 2 punt voor verlichting, of 1 punt wanneer het alleen gaat om andere sociale veiligheidsmaatregelen.

I. Het aantal fietsers is een vermenigvuldigingsfactor voor de score fietsverkeer. 1000 fietsers = 1; 100 fietsers = 0,1; 1500 fietsers = 1,5 etc.

De score op aspect fietsverkeer is: (punten op A t/m H) x (vermenigvuldigingsfactor I).

Beoordelingsaspect verkeersveiligheid

A+B. De aantallen letselongevallen in de huidige situatie worden berekend op jaarbasis als gemiddelde van een aaneengesloten periode van drie jaar.
Aan de hand van kengetallen (een lijstje met reductiefactoren) wordt de reductie van het aantal slachtofferongevallen op jaarbasis berekend. Eén bespaard letselongeval = 14 punten.

Bij vraag B gaat het om een gebiedsgewijs effect. Een goede berekening moet zijn bijgevoegd. Ook hier geldt: één bespaard letselongeval = 14 punten.

C. Alleen wanneer sprake is van een OV-ontsluitingsweg volgens het PVVP kunnen punten worden toegekend voor de vertraging die wordt voorkomen door rekening te houden met het OV.
Wanneer het project als geheel niet scoort, kunnen de extra kosten, die nodig zijn om de rijsnelheid van het OV niet te laten dalen, afzonderlijk als projectkosten worden beschouwd en worden gerelateerd aan de punten bij vraag C.

Beoordelingsaspect Openbaar Vervoer

A+B. De tijdwinst per dag is te berekenen als: Aantal busritten x tijdwinst per rit. Een tijdwinst van 15 minuten per dag = 1 punt voor verbindend en ontsluitend net; voor overig ov ½ punt.

C. Een tijdverlies van 15 minuten per dag = -1 punt voor verbindend en ontsluitend net; voor overig ov -½ punt.

D. Indien het project zorgt voor de ontsluiting van een kern >250 inwoners die anders geen OV heeft, 5 punten.

E. Eén halteplaats of busstation verbeterd met schuilgelegenheid, fietsenstalling etc conform eisen PVVP (4.9.2) = 1 punt x (het aantal reizigers dat daar in- en uitstapt x 0,1). Indien het aantal reizigers niet bekend is, 1 punt.

F. Indien het project nodig is in verband met een dienstregelingwijziging die leidt tot meer reismogelijkheden of een betere efficiëntie, 10 punt.

Beoordelingsaspect beperking groei autoverkeer

De bespaarde autokilometers per jaar worden berekend (aantal bespaarde kilometers per dag x 300). Een besparing van 30.000 km/jaar levert 1 punt op.

Een carpoolplaats scoort per parkeerplaats: bespaarde auto-km/dag (=40) x bezettingsgraad (=0,75) x aantal relevante dagen per jaar (300)= 9000 bespaarde autokilometers per jaar. Dit levert 0,3 punt op.

Projecten die ook scoren op aspecten fietsverkeer en openbaar vervoer krijgen geen punten voor beperking groei autoverkeer op grond van de verbetering voor het fietsverkeer of het OV. Wel als een specifieke voorziening voor het beperken van de groei van het autoverkeer deel uitmaakt van het project, maar dan alleen voor dat onderdeel (een parkeerplaats bijvoorbeeld).

Noordelijke Rekenkamer

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

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