

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 Groningen

1	Conclusies, aanbevelingen en perspectief	7
1.1	Onderzoek	7
1.2	Focus	7
1.3	Conclusies	8
1.4	Perspectief en aanbevelingen	11
2	Bestuurlijke reactie en nawoord Rekenkamer	13
2.1	Bestuurlijke reactie GS	13
2.2	Nawoord Noordelijke Rekenkamer	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	23
3.5	Informatievoorziening voor sturing, besluitvorming en verantwoording	25
4	Uitvoering en beheersing van mobiliteitsprojecten	29
4.1	Inleiding	29
4.2	Door de provincie in uitvoering genomen projecten	30
4.2.1	Het proces	30
4.2.2	Doel en inhoud project	30
4.2.3	Planning en budget	34
4.2.4	Realisatie en resultaten	36
4.3	Gemeentelijke met BDU/GDU gesubsidieerde projecten	40
4.3.1	Het proces	40
4.3.2	Doel en inhoud project	42
4.3.3	Planning en budget	42
4.3.4	Realisatie en resultaten	42
Bijlage 1	Lijst van afkortingen	45
Bijlage 2	Onderzoek: vraagstelling, methodologische aanpak en begrippen	47
Bijlage 3	Projectinventarisatie	57
Bijlage 4	Overzicht bestudeerde documenten	65

1 Conclusies, aanbevelingen en perspectief

1.1 Onderzoek

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

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

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

1.2 Focus

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

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

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

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

1.3 Conclusies

Doelgericht beleid

Het Provinciaal Omgevingsplan uit 1999 (POP) wordt door de provincie Groningen gezien als het belangrijkste kader voor alle ontwikkelingen in de provincie. De Noordelijke Rekenkamer is positief over de opzet om mobiliteitsambities⁶ te integreren in het brede kader van het POP. Hierdoor ontstaat een integraal kader en samenhangend beeld van alle ambities die beslag op de ruimtelijke omgeving leggen. De uitwerking van de mobiliteitsambities vindt zowel in het POP als in verschillende onderliggende (deel)beleidsplannen plaats. Deze beleidsplannen zijn niet alleen 'eigen' provinciale plannen. Vanuit de gedachte dat voor effectieve aanpak samenwerking is geboden zijn tevens delen van het beleid met andere overheden ingevuld, zoals met de provincies Drenthe en Fryslân.

De Noordelijke Rekenkamer constateert dat de provincie de mobiliteitsambities heeft uitgewerkt in diverse doelstellingen. Echter, deze doelstellingen geven niet altijd concreet aan wat de provincie wil bereiken en ook niet binnen welke termijn. Tevens kan de onderlinge samenhang en interne consistentie van de in verschillende documenten opgenomen doelen, maatregelen en projecten moeilijk worden vastgesteld. In investerings-rapportages⁷ wordt op projectniveau aangegeven wat de benodigde middelen voor realisatie van die projecten zijn. Het verband tussen het algemene mobiliteitsbeleid en de daarvoor via de begroting beschikbaar te stellen middelen is echter niet of nauwelijks te leggen. De uitwerking van het beleid vertoont een

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

6 In het POP geeft de provincie onder andere aan dat ze zich wil inzetten voor een goede bereikbaarheid door een goede infrastructuur en een goed openbaar vervoer. Transport van personen en goederen is volgens de provincie een belangrijke voorwaarde voor welvaart, welzijn en welbevinden die onmisbaar is in onze samenleving. Mobiliteit hoort bij de verdere ontwikkeling van mens en maatschappij.

7 H2i (Herijking investeringsniveau infrastructuur) en H2i2 (actualisering herijking investeringsniveau infrastructuur).

versnipperd beeld. Vooraf is niet duidelijk wat de provincie precies wil bereiken, wat ze daarvoor wil gaan doen en wat dat mag kosten. Naar de mening van de Noordelijke Rekenkamer bemoeilijken deze tekortkomingen in de doelgerichtheid van het beleid het kunnen stellen van kaders en prioriteiten door Provinciale Staten.

Uitvoering en beheersing van projecten

In het onderzoek heeft de Noordelijke Rekenkamer 43 mobiliteitsprojecten betrokken die in de periode 2004 - 2006 in uitvoering waren⁸. Aangevuld met interviews en casestudies⁹ heeft de Noordelijke Rekenkamer inzicht willen verschaffen in het proces van uitvoering en beheersing. De Noordelijke Rekenkamer is positief over de uitkomsten van het uitvoeringsproces voor wat betreft de uitvoering binnen de planning en budget. Zowel de provinciale projecten als de gemeentelijke projecten worden over het algemeen binnen de gestelde grenzen uitgevoerd. De Noordelijke Rekenkamer constateert dat bij de onderzochte projecten reeds in een vroeg stadium risico's en obstakels in beeld worden gebracht, wat een gunstig effect heeft op de mogelijkheden om projecten binnen de planning te realiseren. Bij de door de provincie zelf uitgevoerde projecten wordt reeds in de planvormingfase door de beleidsafdeling (Verkeer en Vervoer) gebruik gemaakt van de expertise van de uitvoerende afdeling (Wegenbouw) voor wat betreft technische aspecten en kostenramingen. Ten aanzien van de door gemeenten uitgevoerde BDU/GDU projecten wordt door de provincie, alvorens een beschikking wordt afgegeven, beoordeeld of projecten obstakelvrij zijn en ook daadwerkelijk kunnen worden uitgevoerd in het jaar waarvoor subsidie wordt verstrekt.

Informatievoorziening en besluitvorming over projecten

Er is veel informatie voorhanden die zicht geeft op de stand van zaken ten aanzien van de mobiliteitsproblematiek, zoals verkeersgegevens, de verkeers-monitor verkeer en vervoer en netwerkanalyses. Deze informatie heeft het karakter van een 'foto' van de actuele situatie.

Aan Provinciale Staten wordt voorafgaand en tijdens de uitvoering van projecten veel informatie verschaft. Zo worden provinciale projecten voor besluitvorming over het beschikbaar stellen van middelen in afzonderlijke Statenvoordrachten voorgelegd aan Provinciale Staten. Een deel van deze projecten (weginfrastructuur) komt voort uit investeringsrapportages¹⁰. Uit de Statenvoordrachten kan echter niet worden opgemaakt waarom een bepaalde variant de voorkeur verdient, hoe een project zich verhoudt tot andere projecten en welke positie een project inneemt in een breder beleidskader.

Daarnaast worden Provinciale Staten ieder kwartaal voorzien van informatie over de uitvoering. Deze informatie betreft informatie over planning van werkzaamheden. De provincie houdt niet systematisch

8 Zie voetnoot 3 en bijlage 3 voor informatie over deze projecten.

9 In het onderzoek zijn twee projecten in een casestudie nader onderzocht.

10 H2i en H2i2.

bij welke projecten gerealiseerd zijn en wat de resultaten hiervan zijn. De Noordelijke Rekenkamer constateert dat Provinciale Staten nauw betrokken worden bij het proces en dat bij de besluitvorming over projecten en tijdens de uitvoering hierover, veel informatie wordt verschaft. Tegelijkertijd constateert de Noordelijke Rekenkamer dat nauwelijks een totaalbeeld voorhanden is van de plaats die projecten innemen in het mobiliteitsbeleid en tot welke resultaten de uitvoering daarvan leidt. Hierdoor is bij de besluitvorming over projecten moeilijk te beoordelen of ‘de goede dingen’ gedaan zullen worden. Omdat het zicht op realisatie en resultaten op geaggregeerd niveau ontbreekt, kan achteraf niet worden beoordeeld of datgene is gedaan wat was afgesproken en of dit tot de gewenste resultaten heeft geleid. De Rekenkamer is van mening dat hiermee de invulling van de controlerende rol wordt bemoeilijkt.

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. De voorwaarden voor doelgerichtheid beleid zijn niet in voldoende mate aanwezig. Vooraf is niet duidelijk wat de beoogde prestaties en resultaten zijn. Op geaggregeerd niveau is er onvoldoende informatie over prestaties en resultaten van de uitvoering voorhanden. Achteraf kan dan niet worden vastgesteld wat er is bereikt. De Noordelijke Rekenkamer acht dit om een aantal redenen niet wenselijk. De beperkte middelen enerzijds en provinciale ambities anderzijds vragen om scherpe keuzes én zicht op resultaten van die keuzes. Ambities voor mobiliteit moeten veelal met ‘robuuste’ maatregelen¹¹ worden gerealiseerd waarbij aanpassing, in het geval de maatregel niet werkt, kostbaar is. Een andere reden is het gegeven dat mobiliteitsmaatregelen en -projecten onderdeel uitmaken van een breed (infrastructureel) netwerk. Het is daarom van belang te weten of met de uitgevoerde projecten de knelpunten zijn opgelost en welke (neven)effecten zijn opgetreden die samenhang binnen dat netwerk kunnen verstoren of versterken.

De Noordelijke Rekenkamer heeft waardering voor hetgeen in bepaalde schakels in de keten van ‘ambitie naar resultaat’ gebeurt. De uitvoering van het beleid is over het algemeen adequaat en over die beleidsuitvoering zijn gegevens beschikbaar. Wat de provincie wil bereiken is evenwel onvoldoende duidelijk en de uitwerking van het beleid is gefragmenteerd. Tussen de schakels onderling ontbreken verbindende elementen, waardoor de gewenste samenhang 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.

¹¹ Onder robuust wordt hier “langdurig en bestendig houdbaar” verstaan, zoals de aanleg van een rotonde, ongelijkvloerse kruising of een tunnel.

1.4 Perspectief en aanbevelingen

De provincie is voornemens meer inzicht te verschaffen in de te bereiken maatschappelijke effecten, de te hanteren prestatie-indicatoren en het beschrijven van de beïnvloedbaarheid en meetbaarheid van deze indicatoren. De Noordelijke Rekenkamer juicht deze ontwikkeling toe. Het komt tegemoet aan de aanbeveling van de Noordelijke Rekenkamer om een kader te schetsen van hetgeen de provincie wil bereiken op het gebied van mobiliteit, wat hiervoor moet worden gedaan en wat dat mag kosten. De Noordelijke Rekenkamer vraagt hierbij nog wel aandacht voor het concretiseren van doelstellingen en de huidige versnippering van het beleid in diverse beleidsdocumenten. Een integraal kader waarin mobiliteitsambities zijn uitgewerkt in concrete doelen, gekoppeld aan de inzet van middelen en beoogde resultaten, zou een bijdrage kunnen leveren aan inzichtelijkheid van de uitvoering van het mobiliteitsbeleid.

De samenhang zou nog verder vergroot kunnen worden door het in samenwerking met en door andere overheden (gemeenten en provincies) te voeren beleid hierin op te nemen. In de rapportages over de uitvoering zou meer aandacht besteed moeten worden aan de gerealiseerde projecten en bereikte resultaten. Hiervoor acht de Noordelijke Rekenkamer het noodzakelijk om systematisch bij te houden welke projecten zijn gerealiseerd en wat dit heeft opgeleverd. Op basis hiervan kan periodiek en op integrale wijze worden gerapporteerd over de uitkomsten van het gevoerde beleid.

Meer specifiek vraagt de Noordelijke Rekenkamer aandacht voor de besluitvorming over projecten. Besluitvorming over Investeringsrapportages en het afzonderlijk beschikbaar stellen van middelen voor de in deze rapportages vermelde projecten vindt op verschillende momenten plaats. Vanuit de gedachte dat ‘wanneer ergens over dient te worden besloten er wel iets te kiezen moet zijn’, geeft de Noordelijke Rekenkamer aan Provinciale Staten ter overweging mee de huidige besluitvormingssystematiek over projecten tegen het licht te houden.

Bij de behandeling van projecten wordt thans aan Provinciale Staten gevraagd in te stemmen met een voorkeursvariant waarbij de weging tussen alternatieven vaak niet duidelijk is. Wanneer er voor wordt gekozen de huidige systematiek te handhaven, beveelt de Noordelijke Rekenkamer aan in de voordrachten meer aandacht te schenken aan de weging van de verschillende alternatieven op basis waarvan de keuze voor een voorkeursvariant tot stand is gekomen.

Er is echter ook de mogelijkheid om de instemming in een totaalpakket aan mobiliteitsprojecten – zoals bij het besluiten over weginfrastructuurprojecten door middel van investeringsrapportages gebeurt - te koppelen aan het beschikbaar stellen van middelen. Een totaalbudget voor een dergelijk pakket aan projecten biedt de mogelijkheid om op totaalniveau te begroten met afspraken over maximale bandbreedte van overschrijdingen en onderschrijdingen.

De afwijkingen op afzonderlijke projecten vallen op totaalniveau tegen elkaar weg. Het beschikbaar stellen van maximum-budgetten is in de huidige systematiek van Statenbesluiten per project niet mogelijk. Een gevolg hiervan kan zijn dat door bijvoorbeeld vertraging bij uitvoering van een project beschikbare middelen voor dat jaar mogelijk onbenut blijven.

Deze mogelijkheid laat overigens onverlet dat ook in deze variant voor besluitvorming aandacht aan de onderbouwing van keuzes zou moeten worden geschonken.

De Noordelijke Rekenkamer is van mening dat met het doorvoeren van eigen provinciale voornemens en bovenstaande aanbevelingen de provincie beter zicht krijgt op doelmatigheid en doeltreffendheid van het mobiliteitsbeleid. Ook kunnen Provinciale Staten hierdoor beter invulling geven aan de kaderstellende en controlerende rol. Wanneer zowel vooraf als achteraf een totaalbeeld wordt gegeven kan beter worden beoordeeld hoe het beleid doeltreffend en doelmatig kan zijn en is zichtbaar op welke onderdelen het gevoerde beleid succes heeft dan wel voor verbetering vatbaar is. De Noordelijke Rekenkamer acht dit van belang aangezien mobiliteit door de provincie wordt beschouwd als een belangrijke voorwaarde voor welvaart, welzijn en welbevinden en als onmisbaar wordt gezien in onze samenleving. De Noordelijke Rekenkamer vraagt dan ook nadrukkelijk aandacht voor de regievoering op het totale proces van vormgeven en uitvoeren van het mobiliteitsbeleid.

2 Bestuurlijke reactie en nawoord Rekenkamer

2.1 Bestuurlijke reactie GS

“Hierbij sturen wij u onze reactie op het concept-eindrapport inzake de uitkomsten van het onderzoek naar mobiliteit in de provincie Groningen dat u namens het College voor de Noordelijke Rekenkamer (NRK) voor bestuurlijk hoor en wederhoor bij brief van 22 juni 2007 aan ons heeft voorgelegd. U verzoekt ons voor 11 juli schriftelijk te reageren op de mate waarin wij de conclusies uit het concept-rapport onderschrijven alsook u aan te geven de mate waarin wij de aanbevelingen zullen overnemen. Aan uw verzoek kunnen wij niet anders dan op hoofdlijnen gehoor geven. Dit heeft alles te maken met ons zomerreces hetgeen inhoudt dat onze vergadering van 3 juli 2007 de laatste vergadering voor de zomervakantie is geweest waarin wij ons gezamenlijk hebben kunnen buigen over het concept-rapport en uw zo-even aangehaalde vragen. Van een volledige beoordeling onzerzijds kon dan ook, gezien de beperkte tijd die de NRK ons heeft gegund, geen sprake zijn. Die beoordeling vraagt en verdient vooral meer tijd om recht te doen aan de inspanningen die de Noordelijke Rekenkamer zich heeft getroost. Wij vertrouwen er op dat daarvoor begrip zal bestaan.

Onze reactie op hoofdlijnen komt in het onderstaande tot uitdrukking waarbij wij eerst kort ingaan op de conclusies en vervolgens op de paragraaf perspectief en aanbevelingen.

Conclusies

De NRK constateert een aantal positieve punten en een aantal tekortkomingen/aandachtspunten. Zo is de NRK onder andere positief over de opzet om mobiliteitsambities te integreren in het breder kader van het POP. Eenzelfde waardering is er over de uitkomsten van het uitvoeringsproces voor wat betreft de uitvoering binnen de planning en budget. Waardering heeft de NRK voor hetgeen in bepaalde schakels in de keten van ‘ambitie naar resultaat’ gebeurt. Het doet ons goed dat de NRK aangeeft dat de uitvoering van beleid over het algemeen adequaat is en dat over die beleidsuitvoering gegevens beschikbaar zijn. Waar het betreft de tekortkomingen/aandachtspunten valt natuurlijk de algemene conclusie op die de NRK aan haar onderzoek verbindt. De NRK concludeert dat de regie op het totale proces ontbreekt dan wel niet krachtig genoeg is. Hierop willen wij graag reageren.

Mobiliteit beweegt zich over infrastructuurnetwerken. De netwerken van rijk, provincie en gemeenten vormen één samenhangend net. Tegen die achtergrond is samenwerking geboden om knelpunten in dat net effectief op te lossen. Op landsdelig niveau gebeurt dat in SNN-verband, waarbij de nadruk ligt op de gezamenlijke belangenbehartiging richting bijvoorbeeld het rijk. Regionaal werken wij ten aanzien van mobiliteit met name samen in het Nationaal Stedelijk Netwerk (NSN) Groningen-Assen. Deze samenwerking reikt tot en met het

gezamenlijk afstemmen en uitvoeren van projecten. De regie daarvoor ligt bij de stuurgroep NSN Groningen-Assen (waarin de provincie bestuurlijk is vertegenwoordigd). Regionale sturingsinstrumenten voor mobiliteit zijn: de Netwerkanalyse (doelen, knelpunten, bereikbaarheidsstrategie), het MeerjarenInvesteringsProgramma (wat moeten we wanneer doen) en de Barometer (liggen de projecten uit het meerjareninvesteringsprogramma op schema). Via deze instrumenten heeft de provincie in onze ogen een goede grip op wat er moet gebeuren om de belangrijkste mobiliteitsknelpunten op te lossen. Daarenboven willen wij de rol die het Verkeer- en Vervoersberaad Groningen (VVB) inneemt niet onvermeld laten. In dit hoogste bestuurlijke overlegorgaan op het terrein van verkeer en vervoer in onze provincie sturen wij vooral de doorvertaling van rijksbeleid naar de regio en de beleidsafstemming op het terrein van verkeer en vervoer in de regio aan. Alle in dit verband relevante partijen (waaronder alle Groninger gemeenten, rijk, OM/Regiopolitie en diverse maatschappelijke organisaties) zijn vertegenwoordigd in dit VVB.

Tenslotte organiseren wij ons eigen aandeel, te weten de mobiliteitsmaatregelen op onze eigen infrastructuur. Dit krijgt vooral gestalte via de H2i-systematiek. Wij hebben geconstateerd dat de NRK, waar het betreft de informatievoorziening en besluitvorming over projecten, de rapporten H2i (2001) en H2i2 (2005) als investeringsrapportages kwalificeert. Wij kunnen de NRK in deze kwalificatie niet volgen. Bij beide rapporten gaat het niet om investeringsrapportages maar om beleidskaders voor wat betreft de inspanningen van de provincie op het terrein van de weginfrastructuur. Beleidskaders die door Provinciale Staten zijn behandeld en vastgesteld. Het overgrote deel van de statenvoordrachten op het terrein van het mobiliteitsbeleid, dat de afgelopen jaren aan Provinciale Staten ter besluitvorming zijn voorgelegd, zijn direct gerelateerd aan H2i dan wel H2i2. Dit betekent ook dat het leeuwendeel van de eigen (extra) financiële middelen voor mobiliteitsbeleid via de besluitvorming over beide rapporten in beginsel is gecommiteerd. Het is de NRK zelf die op bladzijde 16 van haar concept-rapport aangeeft dat in de rapportages H2i en H2i2 inzicht wordt gegeven in de beleidsdoelen, de gesignaleerde knelpunten, de geformuleerde projecten en hun beoogde effecten afgezet tegen de daarvoor benodigde middelen. De uitvoering van de in de genoemde beleidskaders opgenomen projecten komt tot uitdrukking in de programma- en productenbegroting. In de jaarrekening leggen wij daarover verantwoording af aan Provinciale Staten.

Overigens hebben Provinciale Staten in 2006 nog eens bevestigd door te willen gaan met de H2i-systematiek. Om die reden zijn wij voornemens een H2i3 rapport op te stellen en die wederom voor te leggen aan Provinciale Staten.

Graag reageren wij ook op de deelconclusie onder het kopje doeltreffendheid en doelmatigheid dat “achteraf kan niet worden vastgesteld wat er is bereikt”. Gemakkelijk ontstaat hier het beeld als zou de provincie geen oog hebben voor de vraag of bepaalde

maatregelen het beoogde effect sorteren. De signalering van de NRK dat expliciete evaluatie, met schriftelijke rapportage, van uitgevoerde projecten maar mondjesmaat gebeurt is correct. Dat wil echter niet zeggen dat wij geen aandacht zouden hebben voor de vraag of met een uitgevoerd project de beoogde doelen gerealiseerd worden. In de planvormingsfase laten wij uitgebreide studies verrichten naar de oorzaken van de aan te pakken knelpunten en naar de maatregelen die nodig zijn om die oorzaken weg te nemen. Varianten worden geanalyseerd, waarbij gekeken wordt naar het oplossend vermogen, naar optredende (neven)effecten en naar de te maken kosten. In deze fase worden vaak verkeersmodellen en andere analysemethoden gebruikt om een robuuste oplossing te ontwerpen waarvan met redelijke zekerheid gesteld kan worden dat deze het knelpunt doeltreffend en kosteneffectief oplost. Vervolgens vinden de uitgevoerde projecten plaats in de volle openbaarheid, in een situatie waarin eigen medewerkers, omwonenden, bestuurders en media volledig zicht hebben op de gewijzigde situatie. Als een maatregel onverhoopt toch tot zichtbaar ongewenste verkeerssituaties leidt wordt dat direct door onszelf of door de omgeving gesignaleerd en aanhangig gemaakt en worden zonodig aanvullende maatregelen genomen.

Het vorengaande gebeurt op projectniveau. Op provinciaal en landsdelig niveau volgen wij jaarlijks de ontwikkeling van de mobiliteit (zie onze eigen provinciale Basisgegevens Verkeer en Vervoer, alsmede de SNN Monitor Verkeer en Vervoer Noord-Nederland). Eens in de vijfjaar evalueren wij het provinciaal beleid via de SNN Beleidseffectrapportage Verkeer en Vervoer. Deze komt binnenkort beschikbaar.

Perspectief en aanbevelingen

Tenslotte willen wij nog kort ingaan op een enkel punt uit de paragraaf perspectief en aanbevelingen uit het concept-rapport. De NRK geeft Provinciale Staten in overweging de huidige besluitvormingsystematiek over projecten tegen het licht te houden. De kracht van de wijze waarop de provincie thans omgaat met de besluitvormingsystematiek is vooral gelegen in het feit dat de vaststelling van het beleidskader altijd gevolgd wordt door statenbesluitvorming over de afzonderlijke projecten. Op basis van de voordracht kunnen Provinciale Staten hun uiteindelijke oordeel vellen, dan is immers helder waarin de planuitwerking heeft geresulteerd en wat het moet gaan kosten. Indien Provinciale Staten met de NRK van mening zijn dat in de voordrachten meer aandacht moet worden geschonken aan de weging van de verschillende alternatieven op basis waarvan de voorkeursvariant tot stand is gekomen dan willen wij hier, hetzij in de voordracht zelf hetzij als bijlage bij die voordracht, graag aan voldoen. Die informatie is immers beschikbaar. Wij zijn op beide punten met u benieuwd naar de reactie van Provinciale Staten.

Dat geldt evenzeer voor de optie die u aanreikt om de instemming in een totaalpakket aan mobiliteitsprojecten te koppelen aan het beschikbaar stellen van middelen. Het bevreedt ons echter dat de

NRK aangeeft dat ook in deze variant voor besluitvorming aandacht aan de onderbouwing van keuzes zou moeten worden geschonken. Dit zou immers inhouden dat bij de besluitvorming over dat totale pakket reeds volstrekte duidelijkheid zou moeten bestaan over wat bij de projecten die deel uitmaken van dat pakket exact wordt gerealiseerd en waarom. Dit werkt naar ons gevoel vertragend in de richting van de realisatie van beleid als bijvoorbeeld alleen maar gekeken wordt naar het belang dat wij hechten aan de burgerparticipatie in planvormingsprocessen. Soms verloopt dit soepel soms vraagt dit echter ook meer energie dan wij van te voren hebben kunnen inschatten.

Wij zullen de komende periode gebruiken om de conclusies en aanbevelingen van de NRK nader te analyseren. Dit stelt ons, aanvullend op de nu voorliggende primaire reactie, in staat voorlopige standpunten in te nemen over het rapport van de NRK. Wij zien dan ook met belangstelling het overleg over het rapport van de NRK met Provinciale Staten tegemoet. Voor de goede orde en wellicht ten overvloede tekenen wij daar bij aan dat wij open staan voor het doorvoeren van veranderingen indien die veranderingen bijdragen aan het versterken van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het provinciale mobiliteitsbeleid.”

2.2 Nawoord Noordelijke Rekenkamer

De Rekenkamer heeft kennis genomen van de reactie van Gedeputeerde Staten en constateert dat er op een aantal punten verschil van inzicht bestaat. De Rekenkamer is positief over de uitvoering van de mobiliteitsprojecten, maar ziet deze fase niet los van het grotere geheel van beleidsvorming, vertaling daarvan naar uitvoering en het gewenste resultaat. Het ontbreken van samenhang en consistentie tussen die schakels leidt tot een versnipperd beleid waardoor er geen totaalbeeld – waarin de plaats van de projecten en de relatie tussen doelen en middelen duidelijk is – voorhanden is. Dit geldt evenzeer voor het aggregeren van informatie over individuele projectresultaten tot een totaaloverzicht van hetgeen met het mobiliteitsbeleid is bewerkstelligd. De vraag of ambities en voornemens zijn gerealiseerd en of het geld aan de juiste oplossingen is besteed, kan niet worden beantwoord. De Rekenkamer is van mening dat een krachtiger regievoering op het eigen provinciale mobiliteitsbeleid nodig is om de geconstateerde versnippering in het beleid en informatie daarover tot een samenhangend geheel te smeden.

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 Groningen is geformuleerd. Vervolgens wordt kort aangegeven welke ambitie en (beleids)doestellingen zijn geformuleerd en hoe de provincie concreet tot verwezenlijking daarvan wil komen. Tot slot wordt aangegeven hoe de informatievoorziening voor sturing, besluitvorming en verantwoording is georganiseerd. Op basis van deze bevindingen 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 Groningen geformuleerd dient te worden, wordt hierna aan de hand van de Planwet verkeer en vervoer en de GDU/BDU regeling beschreven. Aansluitend is de ambitie van de provincie verwoord, zoals opgenomen in het POP Groningen (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 de GDU-plus) was bedoeld voor de uitvoering van kleine infrastructurele projecten. Het Rijk keerde jaarlijks € 225 miljoen uit ten behoeve van infrastructuurprojecten op het gebied van fiets, auto, onderliggend wegennet, verkeersveiligheid en infrastructuur ten behoeve van openbaar vervoer. De subsidie werd verleend ten behoeve van aanleg, beheer en onderhoud en bediening van infrastructuur welke door de aanvrager wordt beheerd.

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

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

Ambities en beleid(kader) provincie Groningen (POP 1999)

In het collegeprogramma 2003 - 2007 van de provincie Groningen wordt aangegeven dat het Provinciaal Omgevingsplan (POP) uit 1999 het belangrijkste kader voor alle ontwikkelingen in de provincie Groningen is en blijft. Uitgangspunt van het collegeprogramma was dat het POP in deze collegeperiode niet zou worden herzien, tenzij dit (op onderdelen) wettelijk verplicht was. De uitvoering van het beleid uit het POP staat in deze periode centraal.

De hoofddoelstelling van het POP luidt: 'Duurzame ontwikkeling: voldoende werkgelegenheid en een voor mens en natuur leefbaar Groningen met behoud en versterking van de kwaliteiten van de fysieke omgeving, waarbij toekomstige generaties voldoende mogelijkheden houden om zich te ontplooiën.'

De mobiliteitsambitie van de provincie is vastgelegd in het POP. In dit omgevingsplan zijn de verschillende beleidsthema's geïntegreerd. Mobiliteit wordt in het POP gezien als voorwaarde voor de ontwikkeling van mens en maatschappij. Ook zegt het POP dat de auto onmisbaar blijft voor de verdere economische ontwikkeling van de provincie.

Ten aanzien van bereikbaarheid en mobiliteit geeft de provincie bij de uitwerking van deze hoofddoelstelling onder andere aan dat ze zich wil inzetten voor 'een goede bereikbaarheid door een goede infrastructuur en een goed openbaar vervoer' en 'openbaar vervoer voor iedereen'. Tevens doet de provincie een aantal 'beleidsuitspraken'¹² die zij essentieel acht voor het realiseren van haar doelstellingen. Ten aanzien van mobiliteit en bereikbaarheid worden genoemd:

1. inzet voor de aanleg van een hogesnelheidslijn van de Randstad naar Groningen die op langere termijn wordt doorgetrokken naar Duitsland;
2. de doorstroming van het verkeer op de ringwegen rond de stad Groningen op korte termijn verbeteren om de bereikbaarheid ook in de toekomst te kunnen garanderen;
3. op middenlange termijn een hoogwaardig systeem van openbaar vervoer in het stadsgewest Groningen realiseren;
4. het gebruik van de fiets stimuleren;
5. het bevorderen van goederenvervoer over water en rail;
6. bieden van een provinciedekkend systeem van kleinschalig openbaar vervoer als basisvoorziening voor het landelijk gebied.

De ambities uit het POP zijn in diverse beleidsdocumenten nader uitgewerkt. Zo is bijvoorbeeld in 2001 het Bereikbaarheidsprofiel Noord-Nederland opgesteld en in 2003/2004 de Regiovisie Groningen - Assen.

¹² Zie pagina 22-24 van het POP.

3.3 Van ambitie naar doelstellingen en projecten

Een voorwaarde voor een doelgericht en doeltreffend beleid is het logisch en aantoonbaar vertalen van de mobiliteitsambitie van de provincie in doelstellingen en vervolgens in concrete projecten. De Noordelijke Rekenkamer heeft gezocht naar een logisch verband tussen de ambities uit het POP en de meer concrete beleidsdoelen in de overige beleidsdocumenten. 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

In de paragraaf 'bereikbaar Groningen' van het POP wordt nader ingegaan op het beleid ten aanzien van bereikbaarheid en mobiliteit. Voor de provincie vormen kwaliteitsverbetering van het verkeers- en vervoerssysteem en vermindering van de nadelige gevolgen voor mens en omgeving de grote uitdaging voor de komende jaren. De huidige gebruikskwaliteit van het systeem moet in ieder geval voor alle gebruikers worden behouden en waar mogelijk verbeterd. Ook geeft de provincie aan dat zij ernaar streeft de groei van het autoverkeer te beperken tot 44% in 2010.

De provincie geeft in 'bereikbaar Groningen' aan dat de volgende opgaven de hoofdpunten van het beleid vormen¹³:

1. oplossen knelpunten (inter)nationale verbindingen;
2. opstellen benuttingsprogramma's verkeersafwikkeling voor betere benutting wegen;
3. realiseren hogesnelheidslijn voor het ontstaan van een ruimtelijk-economische ontwikkelingsas;
4. intensivering binnenvaart voor het bieden van een alternatief voor vervoer over de weg;
5. aanbesteding regionaal spoor- en busvervoer om met evenveel subsidie een beter product te leveren (samenhangend net van openbaar vervoer);
6. ontwikkelen vraagafhankelijk openbaar vervoer voor regionaal en lokaal ontsluitend net;
7. actualisering hoofdfietsroutenet voor meer fietsgebruik;
8. uitwerken parkeer- en locatiebeleid voor doelmatige afhandeling personen- en goederenstromen;
9. realiseren stadsgewestelijk openbaar vervoer om verwachte groei autogebruik op te vangen (alternatief voor de auto);
10. inrichten duurzaam veilig wegennet voor verbeteren verkeersveiligheid.

¹³ In de paragraaf bereikbaar Groningen worden de hoofdpunten kort opgesomd. In de tekst worden deze punten toegelicht. Wat hier wordt weergegeven is een samenvatting.

Naast de thematische uitwerking in de paragraaf “bereikbaar Groningen” worden in het POP in aparte paragrafen per regio (centraal, noord, oost, west) enkele ‘opgaven’ op het terrein van bereikbaarheid vermeld¹⁴.

Er wordt opgemerkt dat de opgaven die voortvloeien uit het beleid per thema (waaronder bereikbaar Groningen) onverkort voor iedere regio gelden.

Hoewel een aantal van de hoofdpunten in verband kunnen worden gebracht met de ‘beleidsuitspraken’ wordt niet expliciet een relatie gelegd tussen deze hoofdpunten, de beleidsuitspraken en de hoofddoelstelling.

Ook is er in het POP 1999 geen sprake van concrete geformuleerde beleidsdoelstellingen op het gebied van mobiliteit. Dit beeld wordt in de interviews die gehouden zijn met beleidsmedewerkers van de provincie bevestigd. Men geeft aan dat het POP overigens wel voldoende handvatten biedt voor een precisering tot beleidsdoelen in deelbeleidsplannen.

In deze van het POP afgeleide beleidsplannen zoals het ‘Beleid- en actieplan Fiets’ worden naar eigen zeggen concretere doelstellingen opgenomen. De Noordelijke Rekenkamer constateert echter dat in deze deelbeleidsplannen de doelstellingen nader zijn uitgewerkt, maar niet concreet en/of meetbaar zijn gemaakt. Hierdoor is achteraf moeilijk te bepalen of doelstellingen zijn gerealiseerd.

De Noordelijke Rekenkamer constateert dat ambitie uit het POP her en der vertaald is in doelstellingen. Een deel van doelstellingen is in het POP zelf opgenomen. Een ander deel is nader uitgewerkt in deelbeleidsplannen. De Noordelijke Rekenkamer constateert daarbij tevens een overlap tussen doelstellingen. Doelstellingen die in het POP zijn opgenomen komen in een andere bewoording terug in de deelbeleidsplannen. Hierdoor ontstaat een situatie waarin de mobiliteitsdoelstellingen versnipperd zijn over meerdere documenten en er geen totaalbeeld beschikbaar is. Hierdoor is ook niet meer herleidbaar of de mobiliteitsdoelstellingen intern consistent zijn.

De ambities uit het POP, de hoofdpunten (opgaven) uit het POP en de concrete beleidsdoelstellingen uit de deelbeleidsplannen vormen geen logische trits van een hoog abstractieniveau naar uitwerking in concrete doelen. De Noordelijke Rekenkamer is er in dit onderzoek vanuit gegaan dat het POP de ambities en hoofddoelstellingen van het beleid bevat en de overige documenten nadere uitwerkingen van het POP (dienen te) zijn. De Noordelijke Rekenkamer doet deze veronderstelling op basis van het collegeprogramma waarin is aangegeven dat het POP

¹⁴ Bijvoorbeeld: verbeteren van de kwaliteit van verkeersafwikkeling en -veiligheid van de wegverbindingen Veendam – Stadskanaal (N366) en Ter Apel – Emmen (N391) (regio Oost-Groningen).

het belangrijkste kader voor alle ontwikkelingen binnen de provincie is. Uit de gesprekken is gebleken dat de provincie het POP meer als een globaal kader ziet, dat niet vanuit een blanco situatie is ontstaan. In het POP heeft al eerder uitgewerkt beleid een globale verankering gekregen en ook na het POP zijn er ambities en doelen vastgesteld die relevant zijn voor het mobiliteitsbeleid.

Door de overlap in planhiërarchie tussen het POP en andere beleidsdocumenten, zoals het 'Bereikbaarheidsprofiel Noord-Nederland' en bijvoorbeeld het 'Beleid- en Actieplan Fiets' worden in verschillende documenten ambities en doelstellingen ten aanzien van mobiliteit geschetst. Hierdoor wordt het overzicht gefragmenteerd en is de consistentie van ambities en doelen moeilijk vast te stellen.

Van doelstellingen naar projecten

In het POP wordt aangegeven dat de provincie de ambities en acties die zij wil uitvoeren jaarlijks zal uitwerken in een door Gedeputeerde Staten vast te stellen uitvoeringsprogramma. Hierin worden voor de komende vier jaar de beleidsacties, prioriteitstelling, taakverdeling tussen betrokken partijen, tijdplanning en inzet van middelen en menskracht weergegeven. Tevens zal hierin worden ingegaan op actuele trends, ontwikkelingen en de voortgang van het POP.

In het document "POP in uitvoering (POPUP)", dat gezien moet worden als het uitvoeringsprogramma, wordt over vrijwel alle hoofdpunten uit "Bereikbaar Groningen" gerapporteerd. Per hoofdpunt wordt een korte toelichting gegeven op de inhoud, aanleiding en achtergrond. Het POPUP is ontwikkelingsgericht en selectief van karakter¹⁵. Dit houdt in dat niet alle acties die ondernomen worden om de ambities uit het POP waar te maken worden genoemd. De vermelde resultaten zijn vaak weinig concreet en in een aantal gevallen niet meer dan processtappen¹⁶. Tevens is het niet duidelijk of het gaat om behaalde of beoogde resultaten. Uit het uitvoeringsprogramma kan niet worden opgemaakt wat de (beoogde) resultaten zijn van de uitvoering en wat op geaggregeerd niveau de stand van zaken is ten aanzien van de hogere doelen van het POP.

In respectievelijk 2001 en 2005 zijn de rapportages 'Herijking Investeringsniveau Infrastructuur (H2i)' en Herijking Investeringsniveau Infrastructuur 2 (H2i2)' verschenen. Deze rapporten zijn ter besluitvorming aan Provinciale Staten voorgelegd met het voorstel deze rapporten te beschouwen als beleidskader wat betreft de weginfrastructuur.

¹⁵ De uitwerking van het parkeer- en locatiebeleid is bijvoorbeeld niet opgenomen in het onderdeel "Bereikbaar Groningen".

¹⁶ Bijvoorbeeld: bereiken van overeenstemming, het maken van een plan of beleidsnotitie.

De Noordelijke Rekenkamer constateert dat voor de weginfrastructuur niet het Uivoeringsprogramma van het POP maar de rapporten H2i en H2i2 de schakel vormen tussen doelstellingen uit het POP en de uitvoering in projecten. In deze rapportages wordt een relatie gelegd tussen knelpunten, concrete projecten en daarvoor benodigde middelen. In de rapportage H2i2 is aangegeven dat in deze rapportage de projecten ten aanzien van het Fietsverkeer, de 2e fase Duurzaam Veilig en het Actieplan verkeersveiligheid provinciale Wegen buiten beschouwing zijn gelaten. Als reden hiervoor is aangegeven dat het fietsbeleid nog voldoende actueel was, de ambtelijke organisatie met het DuurzaamVeilig-budget nog voldoende uit de voeten kon en het actieplan verkeersveiligheid eind 2005 geactualiseerd zou worden. De rapportages H2i en H2i2 geven een completer beeld ten aanzien van doelen, knelpunten, projecten en benodigde middelen voor de weginfrastructuur. Echter mede door het buiten beschouwing laten van onderdelen van het beleid, bieden zij geen overzicht van het totale mobiliteits-beleidsveld.

In samenwerking met SNN¹⁷ is in 2001 het bereikbaarheidsprofiel Noord-Nederland opgesteld. In dit document wordt voor Noord-Nederland uitwerking gegeven aan het Nationaal Verkeers- en VervoersPlan 2001-2020 (de niet vastgestelde voorloper van de Nota Mobiliteit). In dit document worden de visie en strategie voor de bereikbaarheid geschetst, de knelpunten in de mobiliteit aangegeven en maatregelen geschetst. Dit document kent een logische opbouw van ambities en doelen, knelpunten en mogelijke maatregelen.

De Noordelijke Rekenkamer heeft geen verband kunnen leggen tussen het 'Bereikbaarheidsprofiel Noord-Nederland' en het POP, aangezien alleen aansluiting is gezocht met het beleid in Kompas voor het Noorden en niet met de afzonderlijke provinciale ambities. Ook heeft de Noordelijke Rekenkamer geen verband kunnen leggen tussen het 'Bereikbaarheidsprofiel Noord-Nederland' en de nota H2i, waarin bereikbaarheidsdoelen nader zijn uitgewerkt in concrete projecten. In de nota H2i wordt het bereikbaarheidsprofiel niet als beleidskader benoemt.

De Noordelijke Rekenkamer constateert dat de vertaling van doelstellingen naar concrete projecten in verschillende beleidsdocumenten is weergegeven, waardoor moeilijk vastgesteld kan worden welke projecten uitgevoerd zullen worden om de afzonderlijke beleidsdoelstellingen te verwezenlijken.

De projecten worden nader toegelicht in de aan Provinciale Staten ter besluitvorming voorgelegde voordrachten. Uit deze voordrachten aan Provinciale Staten wordt vaak niet duidelijk wat het concrete projectdoel is en op welke wijze en aan welk beleidsdoel het project een bijdrage moet leveren.

¹⁷ Samenwerkingsverband Noord-Nederland waarin naast de drie noordelijke provincies ook Rijkswaterstaat Noord Nederland zitting heeft.

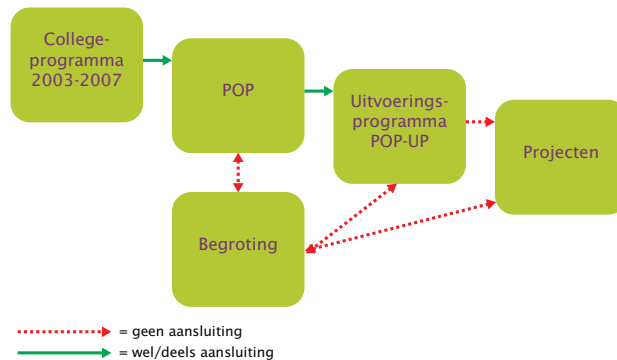
3.4 Middelen

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 beleid 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, logisch met elkaar in verband kunnen worden gebracht.

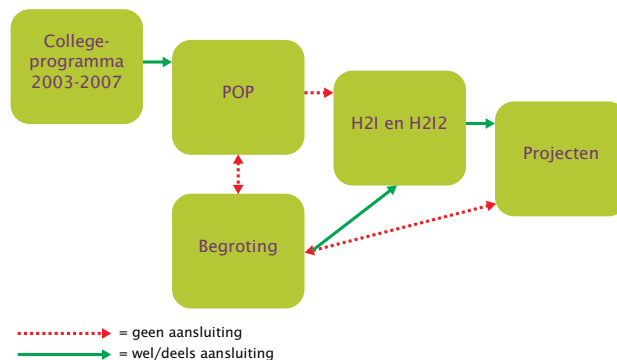
In het POP en het Uitvoeringsprogramma van het POP is geen financiële vertaling van het beleid opgenomen. De in te zetten middelen komen in de beleidsbegroting aan de orde. In deze beleidsbegroting wordt per thema aangegeven wat de benodigde middelen zijn. Ook de bronnen voor financiering zijn opgenomen in de begroting. Het doel van de reserves en de wijze waarop onttrekkingen en toevoegingen plaats vinden wordt aangegeven.

Begroting en POP hebben een verschillende thematische indeling. Hierdoor is het lastig een relatie te leggen tussen de ambities en opgaven uit het POP en de beschikbaar gestelde middelen uit de begroting. In de rapportages H2i en H2i2 is een financiële paragraaf opgenomen, waarbij per project een indicatie van de benodigde middelen wordt gegeven. Vervolgens wordt in de nota H2i2 aangegeven dat in de Programmabegroting per jaar zal worden aangegeven wat de planning van de investeringen is in het kader van voorgenomen projecten uit H2i2. De Noordelijke Rekenkamer constateert dat de projecten uit H2i en H2i2 niet één op één herkenbaar zijn in de Programmabegroting. Concrete projecten gaan vervolgens via een voordracht naar Provinciale Staten voor besluitvorming. In de voordracht worden de dekkingsbronnen aangegeven.

De Noordelijke Rekenkamer constateert dat op basis van het POP, het Uitvoeringsprogramma van het POP en de begroting geen duidelijk verband kan worden gelegd tussen de doelen, maatregelen en inzet van middelen.



Voor de weginfrastructuurprojecten uit de nota's H2i en H2i2 is een relatie tussen doelen, projecten en middelen zichtbaar door het opgenomen financieel overzicht in de nota's. De benodigde middelen voor de uitvoering van deze projecten komen niet geoormerkt in de begroting terug. Het definitief beschikbaar stellen van middelen gebeurt middels concrete voordrachten. Het totaal aan projecten en de benodigde middelen om ambities en doelstellingen te realiseren blijft vanwege de fragmentatie in nota's en de besluitvorming buiten beeld. Doordat de Staten per project moeten besluiten terwijl het totaalbeeld niet voorhanden is, wordt het stellen van prioriteiten bemoeilijkt.



In de interviews geven de respondenten aan dat de relatie tussen doelen, middelen en prestaties niet direct te leggen is. Men is zich hiervan bewust en geeft aan dat inzichtelijk maken van deze relaties een 'groeimodel' is dat verder ontwikkeld wordt. In de begroting 2005 is aangegeven dat het inzicht in de relatie tussen doelen, middelen en prestaties de komende jaren verder ontwikkeld zal worden, door ook inzicht te geven in de te bereiken maatschappelijke effecten, de te hanteren prestatie-indicatoren en het beschrijven van de beïnvloedbaarheid en meetbaarheid van deze indicatoren. De respondenten geven aan dat het zeer moeilijk is om voor het beleidsveld mobiliteit heldere prestatie-indicatoren in beeld te brengen. Men is aarzelend in het concretiseren van de doelen. De respondenten

geven aan dat kwantitatieve doelen/prestaties lastig te formuleren zijn omdat exogene factoren hierop van invloed (kunnen) zijn. Wel is de wens geuit in de begroting meer informatie te kunnen verstrekken over de projecten, waardoor beter de relatie zou kunnen worden gelegd tussen doelen, middelen en prestaties. De bijdrage aan de begroting is echter gebonden aan formats die aangeleverd worden door de financiële afdeling.

Volgens de provincie zou de relatie tussen doelen, middelen en prestaties moeten blijken uit de Voorjaarsnota, de Programma- en Productenbegroting en de Jaarrekening. De Noordelijke Rekenkamer constateert echter dat de koppeling van de begroting met de doelen uit het POP en de uit te voeren projecten ontbreekt. Hierdoor is niet duidelijk aan welke beleidsdoelen het geld in de begroting zal worden besteed en wat de te verwachten prestaties zijn.

3.5 Informatievoorziening voor sturing, besluitvorming en verantwoording

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

Informatievoorziening richting Gedeputeerde Staten

De ambtelijke informatievoorziening richting de Gedeputeerde gebeurt via het Functioneel-overleg. In dit overleg bespreken Gedeputeerde, afdelingshoofd Verkeer en afdelingshoofd Wegenbouw en de direct betrokkenen bij een project, de stand van zaken van de diverse projecten. Ook wordt besproken of informatievoorziening aan of besluitvorming door Provinciale Staten middels een voordracht noodzakelijk is. De voordrachten hebben betrekking op onderwerpen waarover het dagelijks bestuur een besluit van Provinciale Staten nodig heeft. Het kan daarbij gaan om het beschikbaar stellen van financiële middelen of bijvoorbeeld het vaststellen van een beleidsnota. In het kader van de mobiliteitsprojecten zijn er afspraken gemaakt tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten dat er een voordracht naar Provinciale Staten gaat bij:

1. nieuwe projecten die zich in de planfase bevinden;
2. projecten die besteksgereed zijn en voor de definitieve toezegging van middelen aan Provinciale Staten worden voorgelegd;
3. projecten die meer dan 10% afwijken qua budget en voor een aanvullende financiering voorgelegd moeten worden aan Provinciale Staten.

In de vorige paragraaf is geconstateerd dat een heldere relatie tussen doelen, middelen en prestaties niet direct te leggen is. Een totaaloverzicht van hoe de verschillende projecten moeten leiden tot het behalen van de geformuleerde doelen uit het POP en welke middelen daarmee gemoeid zijn, ontbreekt daardoor.

In de rapportages H2i en H2i2 wordt inzicht gegeven in de beleidsdoelen, de gesignaleerde knelpunten, de geformuleerde projecten en hun beoogde effecten afgezet tegen de daarvoor benodigde middelen. Deze rapportages beslaan echter alleen de weginfrastructuur-projecten. Ook wordt in de voordrachten niet duidelijk gerefereerd aan dit bredere kader. Hierdoor kunnen besluiten over dit type projecten moeilijk in een breder kader geplaatst worden en tegen elkaar worden afgewogen.

Informatievoorziening richting Provinciale Staten

De formele besluitvorming door Provinciale Staten van Groningen vindt plaats door middel van concrete voordrachten per project, waarin gevraagd wordt in te stemmen met een bepaalde variant en de benodigde middelen ter beschikking te stellen. De voornaamste informatievoorziening richting Provinciale Staten over de invulling die gegeven wordt aan de doelen en ambities uit het POP op het gebied van mobiliteit, loopt via deze voordrachten. In de voordrachten die aan Provinciale Staten ter besluitvorming worden voorgelegd worden min of meer volgens een vast format de aanleiding, de problematiek, de onderzochte varianten en de voorgestelde keuze toegelicht en het gevraagde budget onderbouwd.

In de voordrachten wordt niet of nauwelijks ingegaan op de koppeling met beleidsdoelen en ambities, de beoogde prestaties of effecten en de onderlinge relatie tussen projecten.

In de gesprekken met de provincie is aangegeven dat de koppeling met de doelen uit het POP en de onderlinge relatie tussen projecten blijkt uit de verschillende deelbeleidsnota's, zoals bijvoorbeeld de Nota Fietsbeleid en de nota's H2i en H2i2. De Noordelijke Rekenkamer constateert echter dat door de versnipperde uitwerking in een uitvoeringsprogramma en verscheidene deelbeleidsplannen Provinciale Staten geen totaalbeeld wordt voorgelegd van de projecten die worden uitgevoerd of maatregelen die worden genomen om de geformuleerde ambitie uit het POP en doelen uit het POP en de andere beleidsnota's te realiseren. Dit beeld moet worden samengesteld uit de diverse deelbeleidsnota's en rapportages die ter besluitvorming of ter informatie aan Provinciale Staten worden voorgelegd. Evenmin krijgen Provinciale Staten een totaaloverzicht voorgelegd van de kosten die daarmee gemoeid zijn.

Provinciale Staten worden ieder kwartaal geïnformeerd over de voorbereiding en uitvoering van werkzaamheden aan het hoofdwegennet in de provincie. Het betreft informatie over de planning van werkzaamheden op een laag detailniveau. In deze rapportages worden de projecten niet in verband gebracht met de beleidsdoelen uit het POP of de deelbeleidsnota's. De rapportages geven geen inzicht in de stand van zaken ten aanzien van het realiseren van doelstellingen. Informatie over afwijkingen in budget komen niet terug in deze kwartaalrapportages, maar in aparte voordrachten waarin om extra middelen wordt verzocht.

De informatie die Provinciale Staten ontvangen over de voortgang en realisering van projecten is gefragmenteerd over de verschillende deelbeleidsplannen, zodat een helder overzicht ontbreekt. Ook bevatten de rapportages geen informatie over de mate waarin de beleidsdoelstellingen gehaald worden. De Noordelijke Rekenkamer constateert dat de invulling van de controlerende taak van Provinciale Staten hierdoor bemoeilijkt wordt.

Jaarlijks wordt er in SNN-verband 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 en de beleidsdoelen die gesteld zijn. Dit wordt op Noordelijke schaal gedaan. De BER die betrekking heeft op de onderzoeksperiode van het mobiliteitsonderzoek, is pas in de loop van 2007 beschikbaar. Ten tijde van het onderzoek was deze nog niet beschikbaar.

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 43 mobiliteitsprojecten betrokken¹⁸. Een goede beheersing van de uitvoering is een voorwaarde voor een doelmatige uitvoering van het beleid.

Tabel 1

Mobiliteitsprojecten binnen de afbakening van het onderzoek

Type project	Aantal
Gedrag	10
Infrastructuur	28
OV voorzieningen	3
Overstap voorzieningen	2
Totaal	43

De bevindingen in dit hoofdstuk zijn verder afkomstig uit de analyse van twee casestudies¹⁹ 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. De vragen over die projecten zijn altijd breder getrokken 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 risicomangement) en hoe de uitvoering en beheersing in de praktijk werkt.

In de volgende paragrafen wordt onderscheid gemaakt tussen de eigen provinciale projecten²⁰ en de gemeentelijke projecten die met BDU/GDU subsidie zijn uitgevoerd. Reden hiervoor is dat de procesgang afwijkend is en dat de informatie voor beantwoording van deze vragen is aangeleverd, zoals die bij de provincie in de BDU-administratie aanwezig is. De informatie die de provincie van gemeenten heeft in het kader van GDU/BDU projecten is beperkter van omvang dan bij de eigen projecten.

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

19 De casestudies betreffen de Mobiliteitsmanagementprojecten en de Rotonde Turfweg.

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

Van de 43 onderzochte projecten zijn er 22 waarvoor alleen een bijdrage begroot was vanuit de BDU/GDU subsidiepot. Dit zijn alle gemeentelijke projecten. Bij de provinciale projecten zijn bij twee projecten alleen autonome middelen begroot. De resterende 19 provinciale projecten bevatten 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 Groningen zijn voor 'harde' projecten, waarbij de provincie zelf aan de lat staat, de volgende procesfasen te onderscheiden:

1. de planfase;
2. de voorbereidingsfase;
3. de besteksfase;
4. de aanbestedingsfase;
5. de uitvoeringsfase.

De planfase mondt uit in een voordracht die na besluitvorming hierover door Gedeputeerde Staten wordt voorgelegd aan Provinciale Staten. In de voordrachten worden verschillende varianten of alternatieven besproken en wordt de Staten gevraagd hun voorkeur uit te spreken of in te stemmen met een bepaalde variant en wordt gevraagd de benodigde middelen beschikbaar te stellen. Naast dit formele besluitvormingsmoment dient door Gedeputeerde Staten besloten te worden over de definitieve gunning van de opdracht aan een aannemer.

De 'zachte' op gedrag gerichte mobiliteitsmanagementprojecten volgen uit het jaarlijks door Gedeputeerde Staten vastgestelde werkplan mobiliteitsmanagement. Dit plan wordt ter informatie aan Provinciale Staten toegezonden. Het budget voor deze projecten loopt jaarlijks via de begroting. Het opstellen van het werkplan, de verdere uitwerking van de projecten en de projectleiding worden verzorgd door de afdeling Verkeer en Vervoer. De projecten worden doorgaans uitbesteed aan het Vervoerscoördinatie centrum (VCC)²¹.

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 bovendien 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.

²¹ Het VCC is midden jaren '90 door Rijkswaterstaat NN opgericht. Vanaf het begin is de provincie hierbij nauw betrokken geweest. In 2001 zijn de taken vervoermanagement aan de provincie overgedragen, waarbij is overeengekomen dat het VCC een belangrijke rol in de uitvoering op dit gebied houdt.

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

Een Statenvoordracht, vastgesteld door Gedeputeerde Staten, is bedoeld om de instemming van Provinciale Staten te krijgen voor de realisering van het betreffende project en om het voor uitvoering noodzakelijke krediet beschikbaar te krijgen. De Noordelijke Rekenkamer constateert op basis van de interviews dat deze voordrachten in de praktijk ook vaak gebruikt worden als projectplan. De Statenvoordrachten worden voorbereid door de afdeling Verkeer en Vervoer. In deze fase is ook de afdeling Wegenbouw al betrokken voor het geven van advies ten aanzien van technische aspecten en kostenramingen.

Nadat het project door Provinciale Staten is behandeld wordt het overgedragen door de afdeling Verkeer en Vervoer aan de afdeling Wegenbouw. De afdeling Wegenbouw dient te zorgen voor de daadwerkelijke realisatie van het project. Het Statenbesluit wordt door de provincie beschouwd als het overdrachtsdocument. Vanuit dit document gaat de afdeling Wegenbouw verder met de uitwerking van het project. Het document bevat niet in alle gevallen informatie over de huidige situatie, het projectdoel en het beoogde resultaat van het project. In een enkel geval wordt de voordracht begeleid door een startnotitie²² waarin de probleemanalyse, doelstelling, alternatieven en het beoordelingskader nader zijn uitgewerkt. In de interviews is aangegeven dat er, naast de Gedeputeerde Statenbesluiten en Provinciale Staten-voordrachten, een projectarchief aanwezig is waarin gemaakte afspraken worden vastgelegd. Verder wordt aangegeven dat de afdeling Wegenbouw al in het begin van het proces betrokken wordt, waardoor verondersteld wordt dat duidelijk is wat er gerealiseerd moet worden. Een apart overdrachtsdocument wordt daarom niet als noodzakelijk beschouwd. De Rekenkamer ziet hier wel een kwetsbaarheid in; de informatie zit veelal in de hoofden van betrokken projectmedewerkers, zodat de continuïteit van projecten afhankelijk is van de aanwezigheid van die projectmedewerkers. Met name bij langdurige projecten of projecten die vertraging oplopen ziet de Rekenkamer hier een risico.

Projectinhoud

In de voordrachten wordt een globaal beeld geschetst van de projectinhoud. In de meeste gevallen worden hierbij verschillende varianten kort besproken en wordt het voorstel gedaan in te stemmen met de voorkeursvariant, op basis van een korte toelichting. Uit de

²² Bijvoorbeeld Tracéstudie Mensingeweer – Winsum – Groningen.

meeste voordrachten wordt niet duidelijk of de verschillende varianten ook daadwerkelijk zijn doorgerekend op hun bijdrage aan het concrete probleem of aan de (beleids) doelstelling. Ook wordt niet altijd duidelijk op basis van welke criteria de uiteindelijke keuze is gemaakt. In een aantal voordrachten wordt bij de afweging tussen varianten het kostenaspect genoemd. Of dit een standaard criterium is bij de afweging tussen alternatieven wordt uit de diverse voordrachten niet duidelijk. In enkele voordrachten worden expliciet de risico's benoemd ten aanzien van realisering²³. Er is geen sprake van een standaard risico-paragraaf in de voordrachten.

De voordrachten laten een wisselend beeld zien ten aanzien van een onderbouwd verband tussen projectdoel en projectinhoud, de weging van alternatieven, de criteria op basis waarvan het voorkeursalternatief gekozen is en de aandacht voor risico's in het verdere proces. Uit de voordrachten blijkt vaak niet aan welk beleidsdoel of maatregel het project een bijdrage moet leveren. Door de provincie is aangegeven dat de koppeling tussen projecten en beleidsdoelstellingen blijkt uit andere documenten, zoals de nota's H2i en H2i2.

Case: Mobiliteitsmanagement

In Groningen zijn 10 van de 43 onderzocht projecten 'mobiliteitsmanagement-projecten' (gedragsprojecten). Aan de uitvoering van deze 10 projecten is in totaal ongeveer €120.000 besteed, zowel vanuit de autonome middelen als vanuit de BDU/GDU subsidiepot. In het onderzoek zijn de 10 projecten in samenhang onderzocht.

Per jaar wordt een werkplan Mobiliteitsmanagement opgesteld, dat geaccordeerd wordt door Gedeputeerde Staten en ter informatie wordt gestuurd naar Provinciale Staten. De doelstellingen van de projecten in dit werkplan zijn niet SMART-C²⁴ geformuleerd. Er wordt een aanleiding geschetst, maar niet concreet beschreven wat het gewenste resultaat van het project moet zijn. Een relatie tussen de projecten en het beleidsdoel, het terugdringen van het solistisch autogebruik, wordt niet of nauwelijks gelegd. Tevens is er geen onderbouwde relatie (op papier) tussen het projectdoel en de projectinhoud. In het interview is aangegeven dat deze relaties er wel zijn, vooral in de hoofden van de medewerkers. De knelpunten waaraan de projecten een concrete bijdrage moeten leveren, zijn door de afdeling Verkeer en Vervoer geanalyseerd, maar niet expliciet op papier gezet. Ditzelfde geldt voor de criteria waarop projecten worden geselecteerd. In het interview wordt aangegeven dat de keuze voor projecten tot enkele jaren geleden was gebaseerd op de keuze voor enkele 'bundels' (bijvoorbeeld het traject Winsum-Groningen). Later is de keuze voor projecten gebaseerd op een keuze voor enkele 'instrumenten', zoals openbaar vervoer en carpools. Deze criteria zijn niet expliciet beschreven en ook niet aan Gedeputeerde Staten voorgelegd.

²³ Bijvoorbeeld voordracht 2005-09220 inzake de vernieuwing Noordzeebrug.

²⁴ SMART-C staat voor specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch, tijdsgebonden en consistent.

De projecten worden doorgaans uitbesteed aan het Vervoerscoördinatie centrum (VCC). Het VCC moet het project binnen het budget uitvoeren. Daarbij krijgt het de ruimte om een concrete invulling aan het project te geven. Zo veranderde “Promoten busvervoer” in “Behoeftonderzoek busvervoer nieuwe wijk”. Deze wijziging is ter besluitvorming voorgelegd aan Gedeputeerde Staten, evenwel zonder onderbouwing voor verandering van doelstelling.

Case: Ronde Turfweg, Pekela

Dit project is een infrastructureel project dat licht vertraagd gerealiseerd is, maar wel ruim binnen het budget gebleven is. Er is sprake van 20% onderbesteding. Als reden hiervoor wordt aangegeven een meevallende aanbesteding. De bijdrage aan het beleidsdoel is zeer globaal omschreven. Als resultaat is in de projectinventarisatie aangegeven: conform voordracht. Onderbesteding in verband met meevallende aanbesteding komt vaker voor in Groningen. Ook de globale omschrijving van de bijdrage aan het beleidsdoel en de verwijzing naar de voordracht voor het resultaat zijn kenmerkend voor de andere projecten in Groningen.

Het project waarvoor vooraf een projectplan is geschreven, omvat de aanleg van een rotonde op de route Pekela's-Winschoten, in verband met het verbeteren van de verkeersveiligheid op de N367 en de N972. Deze wegen maakten onderdeel uit van een zogenaamd gericht verkeerstoelichtproject Winschoten-Pekela Veilig (GVT-project). Het GVT-project komt voort uit het door Provinciale Staten vastgestelde “Actieplan verkeersveiligheid provinciale wegen”. Dit actieplan wordt dan ook als het beleidskader gezien waarbinnen het GVT-project is uitgevoerd.

Uit het dossier en het interview blijkt dat er geen expliciete criteria zijn gehanteerd voor de selectie van dit specifieke project als onderdeel van het GVT-project Winschoten-Pekela Veilig. In de aanvraag voor de GDU-bijdrage is wel aangegeven dat de nadruk voor het verbeteren van de infrastructuur op deze route ligt bij ongevalgevoelige kruisingen. Daarnaast was de verkeersregelinstallatie op het kruispunt technisch afgeschreven.

Voordat gestart werd met de uitvoering van het project, zijn er geen alternatieve oplossingsmogelijkheden doorgerekend. De onderbouwing van de relatie tussen projectdoel en projectinhoud bestaat uit de aannames, gebaseerd op ervaring, dat rotondes bijdragen aan de verkeersveiligheid. Wel waren er twee varianten voor een rotonde mogelijk, waarin bij de gekozen variant tegen geringe meerkosten nog een weg op de rotonde kon worden aangesloten. Er zijn geen gegevens beschikbaar waaruit blijkt dat deze varianten ook afgewogen zijn ten opzichte van het te bereiken doel.

Het feit dat de afweging – als deze is gemaakt – niet beschikbaar is, beschouwt de Rekenkamer als een gemiste kans. Een onderbouwde afweging van beide alternatieven zou kunnen bijdragen aan het lerend

vermogen en vergroten van het inzicht in ‘wat werkt het beste?’. In deze specifieke situatie brengt de keuze wel/geen aansluiting van een extra weg nogal wat consequenties met zich mee, die in beeld hadden kunnen worden gebracht. Dit had kunnen bijdragen aan inzicht of de gehanteerde variant de meest geschikte oplossing voor het probleem is.

4.2.3 Planning en budget

Een voorwaarde voor een doelmatige uitvoering is het realiseren van projecten binnen de gestelde planning en binnen het vooraf gefiatteerde budget. De Noordelijke Rekenkamer is voor de eigen provinciale mobiliteitsprojecten nagegaan of dit in de praktijk ook het geval is. Tevens is onderzocht of in afwijkende gevallen de oorzaken bekend zijn en of deze vaker voorkomen of voorzienbaar waren. In de interviews is aangegeven dat eigen provinciale projecten van ‘enige omvang’ volgens een projectmatige aanpak worden opgepakt. Er is geen duidelijke grens aangegeven wanneer een project ‘enige omvang’ heeft.

Planning

In de interviews is aangegeven dat het opstellen en monitoren van de planning een verantwoordelijkheid is van de projectleider. In het afstemmingsoverleg tussen projectleiders en afdelingshoofd worden de projecten op een rij gezet en wordt gekeken of er afwijkingen zijn in de planning van de projecten.

De projectleider is verantwoordelijk voor de bijsturing van het project indien de realisering achterblijft bij de planning. Eens in de twee weken vindt overleg plaats tussen de projectleider en het afdelingshoofd. In dit overleg worden alle projecten die de projectleider onder zich heeft langsgelopen. Het overleg is de belangrijkste bron van informatie over planning en budget voor het afdelingshoofd. Er zijn geen concrete afspraken wanneer de projectleider dient te rapporteren over afwijkingen in de planning.

Het afdelingshoofd draagt zorg voor de kwartaalrapportages over de infrastructurele projecten richting Provinciale Staten. Hierin wordt per project aangegeven wat de stand van zaken is en welke redenen er zijn voor afwijkingen in de planning.

Bij de projectinventarisatie is gevraagd naar de planning van de projecten²⁵. Gevraagd is naar de datum waarop het project gereed zou zijn en de datum waarop het daadwerkelijk gereed was. De antwoorden van de provincie Groningen hebben betrekking op de planning zoals die door de projectleiders is opgesteld nadat hun projectplan door de Staten is geaccordeerd. Van de 21 provinciale projecten zijn er twee conform planning afgerond, twee projecten zijn een jaar uit de planning gelopen en twee projecten zijn nog niet afgerond maar al wel 1 tot 3 jaar vertraagd. Vijf projecten hoeven nog niet afgerond te

²⁵ Zie ook bijlage 3: projectinventarisatie.

zijn. Voor de projecten op het gebied van gedragsbeïnvloeding is bij de projectinventarisatie door de provincie in alle 10 de gevallen geen planning aangedragen. De uitvoering van deze projecten vindt plaats op basis van een werkplan dat voor enig jaar is opgesteld. De inzet is er vervolgens op gericht dit werkplan in dat betreffende jaar uit te voeren. Planning van deze projecten vindt primair plaats op werkplanniveau.

In de kwartaalrapportages over de infrastructurele projecten worden per project de eventuele oorzaken voor vertraging genoemd. Het gaat daarbij om de specifieke oorzaken per project. De rapportages geven geen inzicht in de vraag of redenen voor vertraging vaker aan de orde zijn of voorkomen hadden kunnen worden.

Budget

De projectleider is verantwoordelijk voor het monitoren van het beschikbaar gestelde krediet. Als de projectleider problemen verwacht meldt hij dat bij het afdelingshoofd. Verwachte afwijkingen van 10% of meer moeten gemeld worden bij de afdeling Financiën, waarna bespreking daarvan volgt in het Functioneel Overleg met de Gedeputeerde. Als er extra budget noodzakelijk is, wordt dit, na besluitvorming hierover door Gedeputeerde Staten, voorgelegd aan Provinciale Staten. Er is voor de mobiliteitsprojecten op geaggregeerd niveau geen informatie beschikbaar over de onderschrijding dan wel overschrijding op de projecten.

Bij de projectinventarisatie is gevraagd naar de begrote en de werkelijke financiële bijdrage aan de projecten²⁶. Van de 21 provinciale projecten zijn er zes nog niet afgerekend. Van de vijftien afgerekende projecten zijn negen (waaronder acht gedragsprojecten) conform budget gerealiseerd. Eén project is aanzienlijk duurder uitgevallen dan begroot. Bij vijf projecten is er sprake van een onderschrijding op het geplande budget.

In enkele van de ontvangen voordrachten heeft de Noordelijke Rekenkamer informatie aangetroffen waaruit blijkt dat grondaankopen en juridische procedures veel voorkomende risicofactoren zijn bij infrastructurele projecten, waar in deze voordrachten al vooraf rekening mee wordt gehouden. In een enkel geval zijn er Statenvoordrachten geweest waarin extra middelen voor een project werden gevraagd. In deze voordrachten werd verder niet verwezen naar de oorzaken voor overschrijding. Provinciale Staten krijgen daarmee geen informatie aangeboden die direct inzichtelijk maakt welke oorzaken voor overschrijding er zijn en hoeveel extra middelen daarom nodig zijn.

Case: Mobiliteitsmanagement

Monitoring ten aanzien van planning en budget wordt niet door de provincie gedaan, maar door het externe bureau (veelal het VCC) zelf. Sturing op planning en inhoud vanuit de provincie ontbreekt. Indien een project in een bepaald jaar niet is uitgevoerd, komt het een jaar

²⁶ Zie ook bijlage 3: projectinventarisatie.

later terug in het werkplan. Als de provincie achteraf niet tevreden is over hetgeen geleverd is, worden er afspraken met het externe bureau gemaakt over hoe dit op te lossen. In 2005 heeft dit bijvoorbeeld geleid tot extra (niet betaalde) werkzaamheden door het externe bureau om alsnog aan het projectdoel te voldoen. Thans wordt gewerkt aan het beter vormgeven van deze sturing. In plaats van het verstrekken van exploitatie-subsidies, wordt er meer met opdrachten gewerkt.

Case: Ronde Turfweg, Pekela

Uit het interview is gebleken dat er, voordat overgegaan is tot uitvoering, een planning en bestekramingen zijn opgesteld. Ook blijkt uit het interview dat wanneer er afgesproken is dat een project in aanmerking komt voor BDU subsidie, de projectleider vaak al aangeeft dat er gestart kan worden met de uitvoering, voordat de daadwerkelijke BDU-beschikking is afgegeven. Tijdens de uitvoering van het project rapporteert de projectleider aan het afdelingshoofd of het project binnen budget blijft en op schema ligt. In het dossier is hierover geen informatie gevonden. Er is geen systeem van geaggregeerde informatievoorziening voorhanden waarin planning en budget worden bijgehouden. Monitoring vindt mondeling plaats in het overleg tussen projectleider en afdelingshoofd. In het interview is aangegeven dat de geconstateerde afwijkingen in planning (lichte vertraging) en budget (forse onderschrijding) vooraf niet waren voorzien. Ook is aangegeven dat er geen systeem voor risico-management gehanteerd wordt.

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.

Inhoudelijke monitoring tijdens de uitvoering

De projectleider is verantwoordelijk voor de inhoudelijke monitoring tijdens de uitvoering. Eventuele wijzigingen in de projectinhoud worden gemeld in het overleg met het afdelingshoofd. In dat overleg wordt besproken of behandeling in het Functioneel Overleg met de Gedeputeerde noodzakelijk is. Eventueel kan de Gedeputeerde na het Functioneel Overleg besluiten Provinciale Staten op de hoogte te brengen en/of om een nieuw besluit vragen. Aangegeven is dat het de taak van de projectleider is om nieuwe ontwikkelingen, die van invloed kunnen zijn op het project, te signaleren.

Realisatie

Uit de projectinventarisatie komt naar voren dat er op de vraag wat concreet gerealiseerd is niet altijd een concreet antwoord gegeven wordt. Voor negen projecten²⁷ is aangegeven "werkzaamheden zoals die tot uitdrukking komen in de bij de Noordelijke Rekenkamer

bekende voordracht”. Van tien gedragsprojecten en een fietsproject waarbij ingevuld is wat is gerealiseerd verschillen de antwoorden in de mate van uitgebreidheid. Er is geen geaggregeerd systeem waarin wordt bijgehouden welke projecten gerealiseerd zijn en in hoeverre wat gerealiseerd is conform 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 en 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.

Relatie tussen doel en realisatie projecten

De antwoorden op de vraag welk probleem met het project moet worden opgelost en/of aan welk (beleids)doel de projecten een bijdrage moeten leveren zijn zeer algemeen geformuleerd. Er wordt in de antwoorden verwezen naar de doelstellingen uit het POP. Als antwoord wordt bijvoorbeeld gegeven: “het verbeteren verkeersafwikkeling vloeit voort uit het streven naar een blijvend goede bereikbaarheid van de regio”. Regelmatig wordt niet het beleidsdoel, maar het projectdoel weergegeven. In geen van de gevallen is een getrapte redenering van beleidsdoel naar projectdoel aangegeven. De provincie geeft aan dat er bij de uitgevoerde projecten meestal of misschien altijd sprake is van een getrapte doelstelling. Een dergelijke getrapte (lange) doelstelling komt niet in de stukken voor, waardoor geen antwoord gegeven is op de vraag.

De relatie tussen het doel en de realisatie van het project wordt in de systematiek van de provincie Groningen nader toegelicht in de voordrachten aan Provinciale Staten. In de ingevulde projectinventarisatielijst verwijst de provincie voor informatie over de resultaten van de projecten naar deze voordrachten. De Noordelijke Rekenkamer constateert daarmee dat er op geaggregeerd niveau geen informatie beschikbaar is over de (beoogde) resultaten van de diverse projecten. Na bestudering van Statenvoordrachten constateert de Noordelijke Rekenkamer dat ook in de voordrachten geen concrete relatie wordt gelegd tussen het (beleids)doel en de uit te voeren projecten. Ook wordt het te verwachten resultaat van het project niet omschreven. De beschrijvingen in de voordracht gaan vooral in op de aanleiding, de mogelijke varianten en de financiële dekking.

27 De provincie heeft aangegeven gemakshalve te verwijzen naar de voordrachten omdat het gebruikelijk is dat Statenbesluiten onverkort worden uitgevoerd. Daarin staat wat er gerealiseerd zou moeten worden.

De provincie geeft in haar ambtelijke reactie op dit punt aan dat een Statenvoordracht bedoeld is om de instemming van Provinciale Staten te krijgen voor de realisering van het betreffende project en om het voor uitvoering noodzakelijke krediet beschikbaar te krijgen. Voordrachten (sluitstuk in de besluitvorming) staan niet op zich en moeten zeer zeker ook in de context gezien worden van bijvoorbeeld rapporten als H2i en H2i2, het College programma en in de beleidsbegroting. Zo kan het voorkomen dat in voordrachten niet opnieuw een concrete relatie wordt gelegd tussen het (beleids)doel en het uit te voeren project omdat die relatie al eerder gelegd is. Voor wat betreft het ontbreken van het te verwachten resultaat van het project in de Statenvoordrachten geeft de provincie aan dat het als gevolg van exogene factoren uiterst lastig is kwantitatieve prestatie-indicatoren aan te geven.

Relatie tussen realisatie en resultaat van de projecten

De realisatie van een bepaald project kan op dat niveau tot een (meetbaar) resultaat leiden. Bedoeld wordt de output op projectniveau, bijvoorbeeld: nu de carpoolplaats is uitgebreid (realisatie), staan er ook iedere dag 20 auto's meer dan daarvoor (output of resultaat). Of dit betekent dat meer mensen carpoolen en er minder autosolisten zijn (effect of outcome), is daarmee nog niet aangetoond.

Uit de projectinventarisatie voor Groningen is gebleken dat voor met name infrastructurele projecten geen direct antwoord is gegeven op de concrete resultaten van de projecten, anders dan de vermelding dat het project gerealiseerd is conform de voordracht.

Voor de tien projecten op het gebied van mobiliteitsmanagement wordt vrij uitgebreid beschreven wat gerealiseerd is. Voor één project gericht op fietsverkeer wordt kort en bondig aangegeven wat gerealiseerd is, bijvoorbeeld "aanleg fietsstroken".

De Noordelijke Rekenkamer constateert dat de provincie geen relatie legt tussen hetgeen gerealiseerd wordt en het resultaat van het project.

Bijdrage aan het beleidsdoel

In het onderzoek is aandacht besteed aan de mate waarin resultaten van projecten een bijdrage (kunnen) leveren aan of leiden tot doelbereiking (het gewenste effect). In de projectinventarisatie is gevraagd naar informatie waaruit blijkt dat het project heeft bijgedragen aan het realiseren van de doelstelling. Op de vraag of er gegevens beschikbaar zijn waaruit blijkt in hoeverre of op welke wijze het project heeft bijgedragen aan de beleidsdoelstelling wordt in slechts vier van de 21 gevallen een antwoord verstrekt. Drie van die vier projecten zijn mobiliteitsmanagement-projecten. Het andere project is de aanleg van een fietspad. Bij de overige 17 projecten zijn geen gegevens verstrekt over bijdrage aan de oplossing van het probleem of het beleidsdoel. Voor zes van de 17 projecten heeft dit te maken met het feit dat projecten nog niet zijn afgerond of gestart.

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. Niet in alle gevallen is duidelijk wat er gerealiseerd is. Er is geen informatie voorhanden waaruit blijkt of met het project het concrete probleem is opgelost.

Jaarlijks wordt in SNN-verband de Monitor Verkeer en Vervoer geactualiseerd. In de monitor worden de ontwikkelingen in verkeer en vervoer inzichtelijk gemaakt. Daarnaast wordt in SNN verband 5-jaarlijks een Beleidseffect-rapportage (BER) opgesteld. Doel van deze evaluatie is het leggen van een relatie tussen de ontwikkelingen in het verkeer en vervoer en de in het verleden gestelde doelen. Op basis van de uitkomsten hiervan worden aanbevelingen gedaan voor aanpassingen in het beleid.

De BER die betrekking heeft op de onderzoeksperiode van het mobiliteitsonderzoek, was ten tijde van het onderzoek nog niet beschikbaar. Uit de internieuws kan de Noordelijke rekenkamer opmaken dat de nieuwe BER goede aanknopingspunten biedt voor het bepalen van de doeltreffendheid van het beleid op Noordelijke schaal. Voor specifiek de doeltreffendheid van het Groningse mobiliteitsbeleid lijkt de BER minder geschikt. Tijdens de interviews is een overzicht uitgereikt dat als input van de provincie Groningen dient voor de nieuwe BER. Dit overzicht biedt goede aanknopingspunten voor het leggen van een (provinciale) relatie tussen ambities, doelstellingen, projecten en effecten.

Case: Mobiliteitsmanagement

Over de effecten van de uitgevoerde projecten is weinig bekend. Hier spelen volgens de provincie zoveel exogene factoren een rol, dat het lastig is hier informatie over te geven. De resultaten van de verschillende projecten worden vrij nauwkeurig omschreven. Ook is er een afspraak met het externe bureau dat ze na afronding van projecten een evaluatie uitvoeren, waarbij het bureau voor zover mogelijk resultaten meet en daarover rapporteert (bijvoorbeeld het aantal bezoekers op een website).

Case: Rotonde Turfweg, Pekela

Tijdens de uitvoering en na de realisatie wordt geen informatie bijgehouden over het resultaat en de bijdrage van het resultaat aan het beleidsdoel. Eventuele inhoudelijke wijzigingen van de projectinhoud worden door de projectleider aan het afdelingshoofd gemeld. Onduidelijk is of ook gekeken wordt in hoeverre een aanpassing in de projectinhoud gerelateerd wordt aan het te behalen resultaat. In het interview is aangegeven dat er nog geen informatie bekend is van dit project, maar dat het effect zou moeten blijken uit de jaarlijkse registratie van de verkeersongevallengegevens.

4.3 Gemeentelijke met BDU/GDU gesubsidieerde projecten

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

Bij de projectinventarisatie is voor wat betreft 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

Voor de besteding van de BDU/GDU-middelen sturen Gedeputeerde Staten gemeenten jaarlijks een brief waarin verzocht wordt projecten aan te dragen die in aanmerking kunnen komen voor een bijdrage/subsidie vanuit de BDU/GDU. In de bijlage bij die brief wordt aangegeven dat bij de aanvragen voor subsidie moet worden vermeld:

1. een beschrijving van de maatregel;
2. het beoogde effect²⁸;
3. een plantekening²⁹ dan wel een uitgewerkt projectplan³⁰ en
4. een uitgewerkte begroting.

Het project moet zonder obstakels zijn. Dit betekent dat, behalve de nog te verstrekken subsidie uit de BDU, niets de uitvoering van het project in de weg mag staan. In de bijlage wordt tevens aangegeven dat het toetsingskader waaraan aanvragen worden beoordeeld, het Omgevingsplan (POP) is.

Meer specifiek gaat het om de volgende doelstellingen:

1. kwaliteitsverbetering van de hoofdinfrastructuur;
2. kwaliteitsverbetering van het openbaar vervoer;
3. het realiseren van een veilig fietsroutehoofdnet van voldoende kwaliteit;
4. het garanderen van een optimale bereikbaarheid van de regio Assen – Groningen;
5. vermindering van het aantal doden en gewonden.

²⁸ Bijvoorbeeld kosteneffectiviteit bij doorstromingsmaatregelen openbaar vervoer, of het aantal te besparen letselslachtoffers bij gevaarlijke punten en routes.

²⁹ Bij infrastructurele projecten.

³⁰ Bij niet-infrastructurele projecten.

De prioriteitsvolgorde van de aanvragen wordt volgens de bijlage bij de brief bepaald door:

1. intenties uitgesproken in het BDU-bestedingsplan van het voorgaande jaar, evenals de zogeheten vaste uitgaven³¹;
2. projecten die een relatie hebben met:
 - een bundel- of gebiedsgewijze aanpak;
 - het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV);
 - projecten met een groot regionaal belang;
 - overige ingediende projecten.

Nadat de indieningstermijn is verstreken, wordt gekeken of de aanvragen voldoen aan de vermelde criteria voor de aanvraag en of deze passen binnen de genoemde doelstellingen uit het POP.

Op basis van verkregen inzichten uit de relatie die de provincie onderhoudt met de betreffende gemeente, beoordeelt de provincie hoe reëel het is dat de projecten ook daadwerkelijk het komende jaar uitgevoerd kunnen worden en derhalve obstakelvrij zijn. Vervolgens wordt voor de overgebleven projecten de prioriteitsvolgorde bepaald. Naast de genoemde criteria voor prioritering zijn in een interview als aanvullende prioriteringscriteria regionale spreiding over de provincie en 'de BDU/GDU historie' (heeft een gemeente al een tijd geen bijdrage gehad) genoemd.

De lijst met projecten die vervolgens overblijft is het bestedingsplan. Het bestedingsplan wordt voor een advies aan het Verkeers- en Vervoersberaad Groningen³² voorgelegd. Vervolgens wordt het vastgesteld door Gedeputeerde Staten en door middel van een voordracht aan Provinciale Staten voorgelegd voor besluitvorming.

De gemeenten met projecten die in het definitieve - door Gedeputeerde Staten vastgestelde - bestedingsplan in aanmerking komen voor een bijdrage, ontvangen een beschikking. In de beschikking wordt het maximale subsidiebedrag en het maximale subsidiepercentage genoemd. Ook wordt een datum aangegeven waarop het project gerealiseerd moet zijn en wordt een datum genoemd waarop de financiële verantwoording (inclusief accountantsverklaring) moet zijn overlegd. De provincie heeft buiten de door de gemeenten verstrekte informatie geen zicht op de daadwerkelijke afrondingsdatum van projecten. Bij de afrekening van projecten wordt bekeken in

31 Onder vaste uitgaven wordt verstaan de uitgaven die jaarlijks terugkomen zoals bijvoorbeeld de reservering voor de aanpak van de Ring Groningen of de exploitatievergoeding voor spoor en bus. Daarnaast wordt binnen de BDU gespaard voor de uitvoering van grote (dure) projecten in de toekomst.

32 Het Verkeer- en Vervoersberaad is het hoogste bestuurlijke overleg op het terrein van verkeer en vervoer in de provincie Groningen. Het VVB houdt zich vooral bezig met de vertaling van rijksbeleid naar regionaal beleid en de afstemming van het beleid in de regio. Sleutelbegrippen voor het VVB zijn samenwerking en coproductie. Het VVB is een overlegorgaan van Rijk, provincie, gemeenten, Openbaar Ministerie, regiopolitie en maatschappelijke organisaties (Veilig Verkeer Nederland, ANWB).

hoeverre de desbetreffende gemeente aanspraak kan maken op het in de beschikking genoemde maximale subsidiebedrag. Het werkelijk toegekende subsidiebedrag kan nooit hoger zijn dan dit maximumbedrag.

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, beoogd effect 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 daarom geen uitspraak doen of aan deze voorwaarde in de aanvragen wordt 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 voor de volledigheid de informatie zoals die bij de provincie beschikbaar is in de BDU/GDU administratie. In het kader van het onderzoek zijn verder geen planningsgegevens opgevraagd bij de betreffende gemeenten.

Van de 22 gemeentelijke projecten zijn er vier projecten conform planning afgerond. Van vijf projecten is niet duidelijk of deze conform planning verlopen of verlopen zijn, omdat dit niet uit de BDU/GDU administratie is op te maken. Zeven projecten hoeven nog niet afgerond te zijn. In totaal zes projecten zijn vertraagd of lopen inmiddels uit de planning. Drie daarvan zijn nog lopende projecten en één project is meer dan drie jaar vertraagd.

Budget

Bij de projectinventarisatie is gevraagd naar begrote en de werkelijke financiële bijdrage aan de projecten. Van de 22 gemeentelijke projecten die door de provincie mede gefinancierd worden uit de BDU/GDU-middelen hebben zeven projecten ook werkelijk de bijdrage ontvangen die begroot was. Drie projecten hebben een onderschrijding van meer dan 10%. De overige twaalf 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 zes van de 22 gevallen geen antwoord op de vraag gegeven. Dit zijn projecten die (nog) niet afgerond (hoeven te) zijn of projecten waarvan uit de BDU-administratie geen informatie beschikbaar is. Er is geen geaggregeerd systeem waarin wordt bijgehouden welke projecten gerealiseerd zijn en in hoeverre wat gerealiseerd is conform vooraf opgestelde projectinhoud is.

Resultaten

In het kader van de BDU wordt door de provincie niet gevraagd naar informatie waaruit blijkt dat het gemeentelijke project bepaalde resultaten heeft opgeleverd. De Rekenkamer vindt dit in het licht van het toetsingskader, namelijk de concrete doelstellingen uit het Omgevingsplan, opmerkelijk. 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 realisatie van het beleidsdoel.

BDU	brede doeluitkering
BER	beleidseffectrapportage
DI	decentralisatie impulsakkoord
FO	functioneel overleg
GDU	gebundelde doeluitkering
GS	gedeputeerde staten
GVT-project	gericht verkeerstoezicht project
H2i	herijking investeringsniveau infrastructuur
H2i2	herijking investeringsniveau infrastructuur 2
ISV	investeringsbudget stedelijke vernieuwing
MPI	meerjarenprogramma infrastructuur
NVVP	nationaal verkeer- en vervoersplan
P+R	park and ride
POP	provinciaal omgevingsplan
POPUP	POP in uitvoering (uitvoeringsprogramma van het POP)
PS	provinciale staten
PVVP	provinciaal verkeer- en vervoersplan
SMART-C	specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch, tijdsgebonden, consistent
SNN	Samenwerkingsverband Noord-Nederland
VCC	vervoerscoördinatie centrum

Bijlage 2 Onderzoek: vraagstelling, methodologische aanpak en begrippen

1 Onderzoek: proces en vraagstelling

Aanleiding en onderzoeks- en rapportageproces

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

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

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

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

Doel- en probleemstelling onderzoek en onderzoeksvragen

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

De probleemstelling valt uiteen in een aantal hoofdvragen:

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

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

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

Beleid en doelen: ambitie en realisatie

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

Uitvoering en beheersing

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

Informatievoorziening

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

Afbakening van het onderzoek

De afbakening van het onderzoek brengt met zich mee dat provinciale projecten en (gemeentelijk/provinciale) projecten die met middelen uit de Brede DoelUitkering (BDU) worden gefinancierd in het onderzoek zijn betrokken. Maatregelen en projecten die grotendeels onder verantwoording 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 ultimo 2006) teruggebracht tot een short-list van projecten, waarna op basis van de andere criteria een keuze gemaakt is. Hoewel met deze projecten geen representatieve steekproef is ontstaan, geven de projecten wel een goed beeld van de dagelijkse praktijk.

De casestudie van de projecten valt uiteen in twee delen:

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

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

C Diepteonderzoek: aanvullende interviews

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

3 Begrippen en normenkader in het onderzoek

1 wet- en regelgeving

Planwet Verkeer en Vervoer (1998)

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

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

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

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

GDU verkeer en vervoer (1996)

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

Wet BDU verkeer en vervoer (2005)

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

De wet is een uitvloeisel van de wens tot verdere decentralisatie, zodat aan het Rijk in de praktijk alleen verantwoording wordt afgelegd over de rechtmatigheid van de BDU-gelden. Aan PS dient verantwoording over doeltreffendheid en doelmatigheid van de besteding van BDU-gelden te worden afgelegd.

2 goed openbaar bestuur

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

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

3 doelgericht en doeltreffend beleid

Doelgericht beleid

Doelgericht beleid heeft betrekking op het logische verband tussen de maatschappelijke problematiek en de gestelde beleidsdoelen, maar het gaat bijvoorbeeld ook om het logische verband tussen de beleidsdoelen en de projectdoelen. Ook wordt bezien of doelstellingen richtinggevend zijn, ofwel SMART-C zijn geformuleerd en op welke wijze het

beoogd resultaat zal worden bereikt (maatregelen en uitvoering). Oordeelvorming of het wel de juiste doelen zijn is hier niet aan de orde.

Doelbereiking

Doelbereiking heeft betrekking op de vraag of de vooraf beoogde (project)doelen worden gerealiseerd (prestatie of resultaat).

Doelbereiking is een belangrijke voorwaarde voor effectiviteit; de veronderstelling daarbij is namelijk dat de prestatie ook het effect zal opleveren dat beoogd is. Doelbereiking of perspectief daarop zegt echter nog niet of het beleid ook doeltreffend is.

Doeltreffendheid van het beleid

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

Doeltreffendheid van de uitvoering

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

Doelmatigheid van het beleid (doelmatigheid van effecten)

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

Doelmatigheid van de uitvoering (doelmatigheid van de prestaties)

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

4 uitvoering en beheersing (control)

De uitvoering van het beleid is de sleutel tot succes; met alleen prachtige voornemens en dito plannen, zal geen resultaat worden bereikt en kan beleid nooit doeltreffend zijn. De eerste voorwaarde

voor een optimale uitvoering is dat bij de beleidsvoornemens is aangegeven welke maatregelen/acties nodig zijn om het doel te realiseren. Aansluiting tussen beleid en uitvoering is essentieel. Een tweede voorwaarde is dat processen en de sturing zijn ingericht op het behalen van resultaat of het bereiken van het (project)doel. Daarvoor is in het onderhavige geval nodig dat er (een vorm van) project- en risicomanagement wordt gehanteerd, zodat bij afwijking van inhoud, planning of budget adequaat kan worden bijgestuurd opdat het realiseren van het projectdoel niet of nauwelijks belemmerd wordt.

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

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

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

5 informatievoorziening

Voor een goede uitvoering en beheersing daarvan is adequate informatievoorziening een must. Op tijd over de juiste en relevante informatie kunnen beschikken is in elke fase (planvorming, uitvoering en realisatie) van groot belang. Een informatiesysteem of monitorsysteem waarin de belangrijkste informatie over het project is opgenomen, biedt op projectniveau 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 Groningen¹

Projectnaam	Vertraging ²	Begrote autonome bijdrage	Begrote BDU/GDU bijdrage	Over-/ onderschrijding autonome bijdrage ³	Over-/ onderschrijding BDU/GDU bijdrage ⁴	Realisatie ⁵	Doelstelling ⁶	Resultaten ⁷
Reconstructie kruising Hoendiep-Westelijke Ringweg (inclusief meerkosten)	op tijd	€ 4.434.045	€ 4.184.545	nog niet afgerekend	nog niet afgerekend	Werkzaamheden zoals die tot uitdrukking komen in de bij de Noordelijke Rekenkamer bekende voordracht.	Het project is gericht op het verbeteren van de verkeersafwikkeling en vloeit voort uit het streven een blijvend goede bereikbaarheid van de gehele regio te garanderen omdat transport van personen en goederen een belangrijke voorwaarde voor welbevinden, welvaart en welzijn is. De verbetering van de verkeersveiligheid lift hierbij in positieve zin mee.	nee
Aanleg rotonde kruising N372 Euroweg-Oldebertweg te Leek	< 1 jaar	€ 294.118	€ 168.067	-€ 73.840	€ 0	Werkzaamheden zoals die tot uitdrukking komen in de bij de Noordelijke Rekenkamer bekende voordracht.	Het project is gericht op het verbeteren van de verkeersafwikkeling en vloeit voort uit het streven een blijvend goede bereikbaarheid van de gehele regio te garanderen omdat transport van personen en goederen een belangrijke voorwaarde voor welbevinden, welvaart en welzijn is. De verbetering van de verkeersveiligheid lift hierbij sterk mee.	nee (behoudens gegevens verkeersveiligheidseffecten)
Reconstructie van de aansluiting Noordelijke Ringweg - Westelijke Ringweg Groningen	hoeft nog niet afgerond te zijn	€ 2.018.036	€ 2.267.536	nog niet afgerekend	nog niet afgerekend	Werkzaamheden zoals die tot uitdrukking komen in de bij de Noordelijke Rekenkamer bekende voordracht.	Het project is gericht op het verbeteren van de verkeersafwikkeling en vloeit voort uit het streven een blijvend goede bereikbaarheid van de gehele regio te garanderen omdat transport van personen en goederen een belangrijke voorwaarde voor welbevinden, welvaart en welzijn is. De verbetering van de verkeersveiligheid lift hierbij in positieve zin mee.	onbekend, project nog niet afgerond
Herinrichting van de kruisingen van de N366 met de Beumesweg (N365, Alteveer) en de Nautilusweg (N374, Stadskanaal).	hoeft nog niet afgerond te zijn	€ 1.950.000	€ 800.000	nog niet afgerekend	nog niet afgerekend	Werkzaamheden zoals die tot uitdrukking komen in de bij de Noordelijke Rekenkamer bekende voordracht.	Het project is gericht op het verbeteren van de verkeersafwikkeling en vloeit voort uit het streven een blijvend goede bereikbaarheid van de gehele regio te garanderen omdat transport van personen en goederen een belangrijke voorwaarde voor welbevinden, welvaart en welzijn is. De verbetering van de verkeersveiligheid lift hierbij in positieve zin mee (geldt voor Nautilusweg) en het project is gericht op het verbeteren van de verkeersveiligheid en vloeit voort uit het streven verkeersonveiligheid, als een van de ongewenste effecten van mobiliteit, zoveel mogelijk te beperken. De verbetering van de verkeersafwikkeling lift hierbij in positieve zin mee (geldt voor Beumesweg).	Nog niet aan de orde.

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

Vervolg tabel 1

Projectnaam	Vertra- ging	Begrote autonome bijdrage	Begrote BDU/GDU bijdrage	Over- / onder- schrijding autonome bijdrage	Over- / onder- schrijding BDU/GDU bijdrage	Realisatie	Doelstelling	Resultaten
Herinrichting van het Zuidelijke deel van de verkeers-knoop Beertsterweg-aansluiting A7-Oostelijke Rondweg in de gemeente Winschoten	hoeft nog niet afge-rond te zijn	€ 166.667	€ 250.000	nog niet afgerekend	nog niet afgerekend	Werkzaamheden zoals die tot uitdrukking komen in de bij de Noordelijke Rekenkamer bekende voordracht.	Het project is gericht op het verbeteren van de verkeers-afwikkeling en vloeit voort uit het streven een blijvend goede bereikbaarheid van de gehele regio te garanderen omdat transport van personen en goederen een belangrijke voorwaarde voor welbevinden, welvaart en welzijn is. De verbetering van de verkeers-veiligheid lift hierbij in positieve zin mee.	Nog niet aan de orde.
Reconstructie van de aansluiting van de N372 op de A7, inclusief aanpassingen aan de rotonde Zuiderweg-N372 te Groningen	hoeft nog niet afge-rond te zijn	€ 729.061	€ 0	nog niet afgerekend	nog niet afgerekend	Werkzaamheden zoals die tot uitdrukking komen in de bij de Noordelijke Rekenkamer bekende voordracht.	Het project is gericht op het verbeteren van de verkeers-afwikkeling en vloeit voort uit het streven een blijvend goede bereikbaarheid van de gehele regio te garanderen omdat transport van personen en goederen een belangrijke voorwaarde voor welbevinden, welvaart en welzijn is. De verbetering van de verkeers-veiligheid lift hierbij in positieve zin mee.	project komt binnenkort in uitvoering
provincie Groningen, rotonde Turfweg-Zuiderveen N367-N972	< 1 jaar	€ 340.335	€ 340.335	-€ 57.357	-€ 80.188	Werkzaamheden zoals die tot uitdrukking komen in de bij de Noordelijke Rekenkamer bekende voordracht.	Het project is gericht op het verbeteren van de verkeers-veiligheid en vloeit voort uit het streven verkeersonveiligheid, als een van de ongewenste effecten van mobiliteit, zoveel mogelijk te beperken. De verbetering van de verkeersafwikkeling lift hierbij in positieve zin mee.	nee (behoudens gegevens verkeersveiligheidseffecten)
Provincie Groningen korte omlegging N355 te Zuidhorn	hoeft nog niet afge-rond te zijn	€ 750.000	€ 630.252	nog niet afgerekend	nog niet afgerekend		Het voorkomen van verwachte verkeersonveiligheid door ligging van de huidige weg tussen centrum en woonwijk / zorg-centrum Westerkwartier.	
Provincie Groningen aanleg dubbele rotonde en nieuwe afrit N372-A7 te Leek, 2e fase ten Noorden A7	Nna 1-3 jaar	€ 489.914	€ 658.148	nog niet afgerekend	nog niet afgerekend	Werkzaamheden zoals die tot uitdrukking komen in de bij de Noordelijke Rekenkamer bekende voordracht.	Het project is gericht op het verbeteren van de verkeersafwikkeling en vloeit voort uit het streven een blijvend goede bereikbaarheid van de gehele regio te garanderen omdat transport van personen en goederen een belangrijke voorwaarde voor welbevinden, welvaart en welzijn is. De verbetering van de verkeers-veiligheid lift hierbij in positieve zin mee.	nog niet bekend
Actieplan Fiets / Uitvoering Fietspaden-plan Gemeente Eemmond Uithuizen N999 - N46 fase 1 t/m 3	op tijd	€ 20.000	€ 0	€ 0	Geen bijdrage begroot en bijgedragen	Het hele plan is uitgevoerd. De bijdrage vanuit actieplan fiets is aangewend.	Het ontbrekend gedeelte in het hoofdrounet is in het Actieplan Fiets aangemerkt als één van de acht ontbrekende schakels in het regionale fietsnetwerk langs provinciale wegen. Het plan heeft bijgedragen aan het te realiseren regionaal hoofd fietsroutenet.	Van gemeente Eemmond is bericht ontvangen dat het betreffende fietspad is gerealiseerd.

Tabel 2: Gedragsprojecten Groningen

Project-naam	Ver-traging	Begrote autonome bijdrage	Begrote BDU/GDU bijdrage	Over- / onder-schrijding autonome bijdrage	Over- / onder-schrijding BDU/GDU bijdrage	Realisatie	Doelstelling	Resultaten
Mobiliteits management bundel Winsum - Groningen	geen plan-ning	Totale bijdrage (BDU/GDU + autonome middelen) 40.000. Onderverdeling BDU/GDU en autonome middelen onbekend.	Totale bijdrage (BDU/GDU + autonome middelen) 40.000. Onderverdeling BDU/GDU en autonome middelen onbekend.	Onder-/overschrijding totale bijdrage (BDU/GDU + autonome bijdrage) 0.	Onder-/overschrijding totale bijdrage (BDU/GDU + autonome bijdrage) 0.	Alternatievenracé tussen auto, fiets, trein en bus. Kortingen op trein en bus. Gratis fiets richting de stad. Het project is uitgevoerd door het VervoerCoördinatieCentrum Noord-Nederland (VCC).	De provincie Groningen heeft tot doel om het autogebruik, vooral in het woon-werkverkeer terug te dringen (bron: POPII).	Er zijn geen metingen gedaan naar de effecten. Ter kennisgeving is het verslag, acties, activiteiten en resultaten bijgevoegd.
Mobiliteits management Kerntaken 2004	geen plan-ning	Totale bijdrage (BDU/GDU + autonome middelen) 19.500. Onderverdeling BDU/GDU en autonome middelen onbekend.	Totale bijdrage (BDU/GDU + autonome middelen) 19.500. Onderverdeling BDU/GDU en autonome middelen onbekend.	Onder-/overschrijding totale bijdrage (BDU/GDU + autonome bijdrage) 0.	Onder-/overschrijding totale bijdrage (BDU/GDU + autonome bijdrage) 0.	Maken van nieuwsbrief, helpdesk mobiliteitsmanagement, persberichten opstellen, onderhouden websites. De kerntaken zijn uitgevoerd door het VervoerCoördinatieCentrum Noord-Nederland (VCC).	De provincie Groningen heeft tot doel om het autogebruik, vooral in het woon-werkverkeer terug te dringen (bron: POPII).	Er zijn gegevens van de effecten. Bijgevoegd is de rapportage van de kerntaken.
Mobiliteits management Behoeftedonderzoek nieuwe woonwijk	Geen plan-ning	Totale bijdrage (BDU/GDU + autonome middelen) 14.500. Onderverdeling BDU/GDU en autonome middelen onbekend.	Totale bijdrage (BDU/GDU + autonome middelen) 14.500. Onderverdeling BDU/GDU en autonome middelen onbekend.	Onderschrijding totale bijdrage (BDU/GDU + autonome bijdrage) 3.590.	Onderschrijding totale bijdrage (BDU/GDU + autonome bijdrage) 3.590.	De bewoners van de nieuwe woonwijk Oost-indie (Leek) is gevraagd naar hun mobiliteitsgedrag. Hieruit kwam de wens naar voren voor een rechtstreekse busverbinding met Groningen. Dat is gelukt.	De provincie Groningen heeft tot doel om het autogebruik, vooral in het woon-werkverkeer terug te dringen (bron: POPII).	Ja, zie bijgevoegde brief van het OV-bureau.
Mobiliteits management / Carpoolen	geen plan-ning	Totale bijdrage (BDU/GDU + autonome middelen) 16.000. Onderverdeling BDU/GDU en autonome middelen onbekend.	Totale bijdrage (BDU/GDU + autonome middelen) 16.000. Onderverdeling BDU/GDU en autonome middelen onbekend.	Onder-/overschrijding totale bijdrage (BDU/GDU + autonome bijdrage) 0.	Onder-/overschrijding totale bijdrage (BDU/GDU + autonome bijdrage) 0.	Communicatie richting niet-carpoolers om ook te gaan carpoolen (radiospotjes, enquête, mottoborden) stond centraal. Daarnaast zijn carpoolers beloofd en is het carpoolteam van het noorden geselecteerd. Het project is uitgevoerd door het VervoerCoördinatiecentrum Noord-Nederland (VCC).	De provincie Groningen heeft tot doel om het autogebruik, vooral in het woon-werkverkeer terug te dringen (bron: POPII).	Naast de nodige media-aandacht is het bezoekersaantal op de site waar carpoolers elkaar kunnen ontmoeten (carpooldate.nl) met zo'n 50% gestegen.
Mobiliteits management / Kerntaken 2005	geen plan-ning	Totale bijdrage (BDU/GDU + autonome middelen) 19.500. Onderverdeling BDU/GDU en autonome middelen onbekend.	Totale bijdrage (BDU/GDU + autonome middelen) 19.500. Onderverdeling BDU/GDU en autonome middelen onbekend.	Onder-/overschrijding totale bijdrage (BDU/GDU + autonome bijdrage) 0.	Onder-/overschrijding totale bijdrage (BDU/GDU + autonome bijdrage) 0.	Maken van nieuwsbrief, helpdesk mobiliteitsmanagement, persberichten opstellen, onderhouden websites. De kerntaken zijn uitgevoerd door het VervoerCoördinatieCentrum Noord-Nederland (VCC).	De provincie Groningen heeft tot doel om het autogebruik, vooral in het woon-werkverkeer terug te dringen (bron: POPII).	Nee.
Mobiliteits management / Treinpromotie 2005	geen plan-ning	Totale bijdrage (BDU/GDU + autonome middelen) 14.500. Onderverdeling BDU/GDU en autonome middelen onbekend.	Totale bijdrage (BDU/GDU + autonome middelen) 14.500. Onderverdeling BDU/GDU en autonome middelen onbekend.	Onder-/overschrijding totale bijdrage (BDU/GDU + autonome bijdrage) 0.	Onder-/overschrijding totale bijdrage (BDU/GDU + autonome bijdrage) 0.	Periodieke korting op het reizen met de trein door de provincie, waarbij de kinderen gratis mochten reizen. Met het treinkaartje waren er in de stad nog kortingen op diverse punten, als kanoverhuur, pannekoekschip en stripmuseum. De uitvoering is verzorgd door het VervoerCoördinatieCentrum (VCC).	De provincie Groningen heeft tot doel om het autogebruik, vooral in het woon-werkverkeer terug te dringen (bron: POPII).	Er zijn geen metingen van de effecten gedaan. Bijgevoegd is een kopie van de eindrapportage.

Vervolg tabel 2

Projectnaam	Vertraging	Begrote autonome bijdrage	Begrote BDU/GDU bijdrage	Over- / onder-schrijding autonome bijdrage	Over- / onder-schrijding BDU/GDU bijdrage	Realisatie	Doelstelling	Resultaten
Mobiliteitsmanagement Week van de vooruitgang 2005	geen planning	Totale bijdrage (BDU/GDU + autonome middelen) 5.000. Onderverdeling BDU/GDU en autonome middelen onbekend.	Totale bijdrage (BDU/GDU + autonome middelen) 5.000. Onderverdeling BDU/GDU en autonome middelen onbekend.	Onder-/overschrijding totale bijdrage (BDU/GDU + autonome bijdrage) 0.	Onder-/overschrijding totale bijdrage (BDU/GDU + autonome bijdrage) 0.	Organiseren van activiteiten in de week van de vooruitgang met als doel gedragsbeïnvloeding. Elke dag stond in het teken van een activiteit: het nieuwe rijden, openbaar vervoer, auto-vrije dag, auto-date (carpoolen), fietsen en op voeten en fietsen naar school. De projectleiding lag bij de gemeente Groningen.	De provincie Groningen heeft tot doel om het auto-gebruik, vooral in het woon-werkverkeer terug te dringen (bron: POPII).	Er zijn geen concrete gegevens wat de invloed is geweest van dit project. Door de activiteiten waarmee in de pers veel aandacht is besteed, zijn veel mensen bereikt.
Mobiliteitsmanagement / Fiets het verschil 2006	geen planning	Totale bijdrage (BDU/GDU + autonome middelen) 16.807. Onderverdeling BDU/GDU en autonome middelen onbekend.	Totale bijdrage (BDU/GDU + autonome middelen) 16.807. Onderverdeling BDU/GDU en autonome middelen onbekend.	Onder-/overschrijding totale bijdrage (BDU/GDU + autonome bijdrage) 0.	Onder-/overschrijding totale bijdrage (BDU/GDU + autonome bijdrage) 0.	Zoeken naar mensen die bereid zijn auto voor een maand te laten staan voor de fiets. Maken van promotiemateriaal en website www.fietshetverschil.nl . Het project is uitgevoerd door Senza communicatie Groningen.	De provincie Groningen heeft tot doel om het auto-gebruik, vooral in het woon-werkverkeer terug te dringen (bron: POPII).	Er zijn geen metingen van de effecten gedaan. Ter kennisgeving is het evaluatierapport bijgevoegd.
Mobiliteitsmanagement Kerntaken 2006	geen planning	Totale bijdrage (BDU/GDU + autonome middelen) 7.197. Onderverdeling BDU/GDU en autonome middelen onbekend.	Totale bijdrage (BDU/GDU + autonome middelen) 7.197. Onderverdeling BDU/GDU en autonome middelen onbekend.	Overschrijding totale bijdrage (BDU/GDU + autonome bijdrage) 1.100.	Overschrijding totale bijdrage (BDU/GDU + autonome bijdrage) 1.100.	Maken van nieuwsbrief, helpdesk mobiliteitsmanagement, persberichten opstellen, onderhouden websites. De kerntaken zijn uitgevoerd door het VervoerCoördinatieCentrum Noord-Nederland (VCC).	De provincie Groningen heeft tot doel om het auto-gebruik, vooral in het woon-werkverkeer terug te dringen (bron: POPII).	nee.
Mobiliteitsmanagement Week van de vooruitgang 2006	geen planning	Totale bijdrage (BDU/GDU + autonome middelen) 10.000. Onderverdeling BDU/GDU en autonome middelen onbekend.	Totale bijdrage (BDU/GDU + autonome middelen) 10.000. Onderverdeling BDU/GDU en autonome middelen onbekend.	Onder-/overschrijding totale bijdrage (BDU/GDU + autonome bijdrage) 0.	Onder-/overschrijding totale bijdrage (BDU/GDU + autonome bijdrage) 0.	Organiseren van activiteiten in de week van de vooruitgang met als doel gedragsbeïnvloeding. Elke dag stond in het teken van een activiteit: het nieuwe rijden, openbaar vervoer, auto-vrije dag, auto-date (carpoolen), fietsen en op voeten en fietsen naar school. De projectleiding lag bij de gemeente Groningen.	De provincie Groningen heeft tot doel om het auto-gebruik, vooral in het woon-werkverkeer terug te dringen (bron: POPII).	Er zijn geen concrete gegevens wat de invloed is geweest van dit project. Door de activiteiten waarmee in de pers veel aandacht is besteed, zijn veel mensen bereikt.

Tabel 3: provinciale overstapprojecten Groningen

Projectnaam	Vertraging	Begrote autonome bijdrage	Begrote BDU/GDU bijdrage	Over- / onder-schrijding autonome bijdrage	Over- / onder-schrijding BDU/GDU bijdrage	Realisatie	Doelstelling	Resultaten
Transferium Haren	Overstap	nna 1-3 jaar	€ 268.331	€ 1.087.501	nog niet afgerekend	nog niet afgerekend	Werkzaamheden zoals die tot uitdrukking komen in de bij de Noordelijke Rekenkamer bekende voordracht.	Project vloeit voort uit het streven het auto-gebruik, vooral in het woon-werkverkeer, terug te dringen door overstap op naar OV te bevorderen.

Tabel 4: BDU/GDU projecten (re)constructie infrastructuur Groningen

Projectnaam	Vertraging	Begrote autonome bijdrage	Begrote BDU/GDU bijdrage	Over- / onder-schrijding autonome bijdrage	Over- / onder-schrijding BDU/GDU bijdrage	Realisatie	Doelstelling	Resultaten
gemeente Groningen, fietsvoorzieningen Van Iddekingeweg	geen informatie over realisatie	€ 0	€ 250.000	Geen bijdrage begroot en bijgedragen	-€ 59.865	Aanleg fietsstroken.	Het project richt zich primair op het verbeteren van de verkeersveiligheid van het fietsverkeer. Het project past in het streven om verkeersonveiligheid, als een van de ongewenste effecten van mobiliteit, zoveel mogelijk te beperken. Stimulering van het fietsgebruik lift in positieve zin mee.	In de BDU-administratie zijn de gevraagde gegevens niet opgenomen.
gemeente Scheemda, verbeteren haltevoorzieningen Oude Rijksweg	geen informatie over realisatie	€ 0	€ 58.563	nog niet afgerekend	nog niet afgerekend		Kwaliteitsverbetering OV-systeem door haltevoorzieningen en overstapplaatsen te optimaliseren.	In de BDU-administratie zijn de gevraagde gegevens niet opgenomen.
gemeente Leek aanleg vrijliggend fietspad langs Euroweg-noord (ged. Lindensteinlaan-Tolberterstaat)	geen informatie over realisatie	€ 0	€ 74.375	Geen bijdrage begroot en bijgedragen	€ 0	langs de Euroweg noordzijde is een vrijliggend fietspad aangelegd	Het project richt zich primair op het verbeteren van de verkeersveiligheid van het fietsverkeer. Het project past in het streven om verkeersonveiligheid, als een van de ongewenste effecten van mobiliteit, zoveel mogelijk te beperken. Stimulering van het fietsgebruik lift in positieve zin mee.	In de BDU-administratie zijn de gevraagde gegevens niet opgenomen.
gemeente Bedum 2e deel nieuwe brug en aansluiting op de Groningerweg ter ontsluiting van bedrijventerrein en ter ontlasting oude route in Bedum	geen informatie over realisatie	€ 0	€ 240.000	Geen bijdrage begroot en bijgedragen	€ 0		ontsluiting bedrijventerrein op een verkeersveilige wijze (rotonde) / verkeersleefbaarheid in kern Bedum	In de BDU-administratie zijn de gevraagde gegevens niet opgenomen.
gemeente Leek rotonde Diepswal ter ontsluiting van nieuwe woonwijk Oostindie: rotonde	geen informatie over realisatie	€ 0	€ 75.625	Geen bijdrage begroot en bijgedragen	-€ 293	nieuwe wijk van 1.100 woningen is een vlotte en veilige toegang geboden op de bestaande verkeersader Auwema-laan-Diepswal met een rotonde middels een dam met duiker	Het project is gericht op het verbeteren van de verkeersveiligheid en vloeit voort uit het streven verkeersonveiligheid, als een van de ongewenste effecten van mobiliteit, zoveel mogelijk te beperken. De verbetering van de verkeersafwikkeling lift hierbij in positieve zin mee.	In de BDU-administratie zijn de gevraagde gegevens niet opgenomen.
Gemeente Zuidhorn - project spooronderdoorgang	Nna 1-3 jaar	€ 0	€ 500.000	nog niet afgerekend	nog niet afgerekend	Er wordt een spoorweg-onderdoorgang gerealiseerd	bereikbaarheid toekomstige woonwijk oostrand Zuidhorn	In de BDU-administratie zijn de gevraagde gegevens niet opgenomen.
Gemeente Veendam - project fietsvoorzieningen Dalweg	op tijd	€ 0	€ 150.000	nog niet afgerekend	nog niet afgerekend	aanleg fietsvoorziening langs Dalweg 12	Het project richt zich primair op het verbeteren van de verkeersveiligheid van het fietsverkeer. Het project past in het streven om verkeersonveiligheid, als een van de ongewenste effecten van mobiliteit, zoveel mogelijk te beperken. Stimulering van het fietsgebruik lift in positieve zin mee.	In de BDU-administratie zijn de gevraagde gegevens niet opgenomen.

Vervolg tabel 4

Projectnaam	Vertraging	Begrote autonome bijdrage	Begrote BDU/GDU bijdrage	Over- / onderschijding autonome bijdrage	Over- / onderschijding BDU/GDU bijdrage	Realisatie	Doelstelling	Resultaten
Gemeente Groningen - project verbindingkanaal zone	op tijd	€ 0	€ 100.000	Geen bijdrage begroot en bijgedragen	€ 0	vri's (met regelstrategie) en infra (rijstrookindeling) zijn aangelegd	Het project is door het bevorderen van de doorstroming van het OV gericht op het verbeteren van de verkeersafwikkeling en vloeit voort uit het streven een blijvend goede bereikbaarheid van de gehele regio te garanderen omdat transport van personen en goederen een belangrijke voorwaarde voor welbevinden, welvaart en welzijn is.	In de BDU-administratie zijn de gevraagde gegevens niet opgenomen.
Gemeente Groningen - project Bornholmbrug fase 2	Nna 1-3 jaar	€ 0	€ 908.409	nog niet afgerekend	nog niet afgerekend		Het project is gericht op het verbeteren van de verkeersafwikkeling en vloeit voort uit het streven een blijvend goede bereikbaarheid van de gehele regio te garanderen omdat transport van personen en goederen een belangrijke voorwaarde voor welbevinden, welvaart en welzijn is. De verbetering van de verkeersveiligheid lift hierbij in positieve zin mee.	In de BDU-administratie zijn de gevraagde gegevens niet opgenomen.
Gemeente Groningen - project aanleg Berlagebrug	hoeft nog niet afgerond te zijn	€ 0	€ 3.774.345	nog niet afgerekend	nog niet afgerekend		Het project is gericht op het verbeteren van de verkeersafwikkeling en vloeit voort uit het streven een blijvend goede bereikbaarheid van de gehele regio te garanderen omdat transport van personen en goederen een belangrijke voorwaarde voor welbevinden, welvaart en welzijn is. De verbetering van de verkeersveiligheid lift hierbij in positieve zin mee.	In de BDU-administratie zijn de gevraagde gegevens niet opgenomen.
Gemeente Groningen - Berlagebrug en toeleidende wegen	hoeft nog niet afgerond te zijn	€ 0	€ 2.100.000	nog niet afgerekend	nog niet afgerekend		bereikbaarheid, doorstroming	
Gemeente Groningen - fietsstroken Iepenlaan	hoeft nog niet afgerond te zijn	€ 0	€ 30.000	nog niet afgerekend	nog niet afgerekend	aanleg ontbrekende schakel in doorgaande fietsnetwerk van de stad Groningen	Het project richt zich primair op het verbeteren van de verkeersveiligheid van het fietsverkeer. Het project past in het streven om verkeersonveiligheid, als een van de ongewenste effecten van mobiliteit, zoveel mogelijk te beperken. Stimulering van het fietsgebruik lift in positieve zin mee.	In de BDU-administratie zijn de gevraagde gegevens niet opgenomen.

Vervolg tabel 4

Projectnaam	Vertra- ging	Begrote auto- nome bijdrage	Begrote BDU/GDU bijdrage	Over- / onder- schrijding autonome bijdrage	Over- / onder- schrijding BDU/GDU bijdrage	Realisatie	Doelstelling	Resultaten
Gemeente Marum - fietsstrook Carolieweg - 't Pad in Niebert	hoeft nog niet afgerond te zijn	€ 0	€ 13.600	nog niet afgerekend	nog niet afgerekend	verharding fietsstrook op zandpad mbv. schelpen. Het betreft een pad ter ontsluiting van weilanden met tevens recreatief gebruik. Door het ontbreken van verharding is het pad vaak slecht begaanbaar. Het alternatief is fietsen (ook door kinderen) over de Halbe Wiersemaweg en dat is erg onveilig.	Het project richt zich primair op het verbeteren van de verkeersveiligheid van het fietsverkeer. Het project past in het streven om verkeersonveiligheid, als een van de ongewenste effecten van mobiliteit, zoveel mogelijk te beperken. Stimulering van het fietsgebruik lift in positieve zin mee.	
Gemeente Zuidhorn - fietspad langs Westwaardijk (van 't Hoekje tot Munnekezijl)	hoeft nog niet afgerond te zijn	€ 0	€ 235.799	nog niet afgerekend	nog niet afgerekend	aanleg ontbrekende schakel voor fietsverkeer tussen regio Lauwersland en regio Westerkwartier	bereikbaarheid, doorstroming, ontbrekende schakel voor fietsverkeer tussen regio Lauwersland en regio Westerkwartier	In de BDU-administratie zijn de gevraagde gegevens niet opgenomen.
2000 + 2002: fietsbrug/spoor brug Van Starckenborghkanaal 2e deel	> 3 jaar	€ 0	€ 567.225	€ 0	€ 0	aanleg fietsbrug over het van starckenborghkanaal	Het project vloeit voort uit het streven het gebruik van de fiets te stimuleren als een van de maatregelen om de groei van het aantal autokilometers te beperken en daarmee (ook in voorwaardenschepende zin) een bijdrage te leveren aan het streven een blijvend goede bereikbaarheid van de gehele regio te garanderen. De verbetering van de verkeersveiligheid van het fietsverkeer lift hierbij in positieve zin mee.	
doorstromings maatregelen Laan Corpus Den Hoorn, aanleg rotonde	Nna 1-3 jaar	€ 0	€ 502.458	nog niet afgerekend	nog niet afgerekend	nieuwe aansluiting Laan CdH op A7-zuidelijke ringweg Groningen plus reconstructie Laan CdH;bestaande afslag Groningen-zuid (Vrijheidslaan -Laan van de Vrijheid) vervalt; studie naar doorstroming verkeer, veiligheid en leefbaarheid ter plaatse o.a. via principe langzaam rijden gaat sneller, incl. resultaten studie A28 en ontwikkelingen zoals uitbreiding Maartenshof	Het project is gericht op het verbeteren van de verkeersafwikkeling en vloeit voort uit het streven een blijvend goede bereikbaarheid van de gehele regio te garanderen omdat transport van personen en goederen een belangrijke voorwaarde voor welbevinden, welvaart en welzijn is. De verbetering van de verkeersveiligheid lift hierbij in positieve zin mee.	
fietspaden Bornholmstraat (gem. Groningen)	1-3 jaar	€ 0	€ 1.486.909	Geen bijdrage begroot en bijgedragen	-€ 66.607	aanleg fietspaden	Het project richt zich primair op het verbeteren van de verkeersveiligheid van het fietsverkeer. Het project past in het streven om verkeersonveiligheid, als een van de ongewenste effecten van mobiliteit, zoveel mogelijk te beperken. Stimulering van het fietsgebruik lift in positieve zin mee.	
vrijliggend fietspad Koppelweg-Verlengde Oosterweg in De Wilp	op tijd	€ 0	€ 118.338	Geen bijdrage begroot en bijgedragen	-€ 16.257	Aanleg van een vrijliggend fietspad	Het project richt zich primair op het verbeteren van de verkeersveiligheid van het fietsverkeer. Het project past in het streven om verkeersonveiligheid, als een van de ongewenste effecten van mobiliteit, zoveel mogelijk te beperken. Stimulering van het fietsgebruik lift in positieve zin mee.	in de BDU-administratie zijn de gevraagde gegevens niet opgenomen.

Tabel 5: BDU/GDU OV-projecten Groningen

Projectnaam	Vertraging	Begrote autonome bijdrage	Begrote BDU/GDU bijdrage	Over- / onderschrijding autonome bijdrage	Over- / onderschrijding BDU/GDU bijdrage	Realisatie	Doelstelling	Resultaten
gemeente Groningen reconstructie stationsvoorplein stadsbalkon als onderdeel van de herinrichting van het totale stationsgebied	< 1 jaar	€ 0	€ 1.099.780	Geen bijdrage begroot en bijgedragen	€ 0	het stationsplein is gereconstrueerd: het busgedeelte is gereed	Kwaliteitsverbetering OV-systeem door haltevoorzieningen en overstapplaatsen te optimaliseren.	In de BDU-administratie zijn de gevraagde gegevens niet opgenomen.
Gemeente Stadskanaal - herinrichting busstation Arriva aan Navolaan	hoeft nog niet afgerond te zijn	€ 0	€ 165.000	nog niet afgerekend	nog niet afgerekend	herinrichting busstation	Verbeteren van het openbaar vervoer	
overstapplaats openbaar vervoer station Zuidbroek	op tijd	€ 0	€ 106.689	Geen bijdrage begroot en bijgedragen	-€ 26.300	er is een keerlus aangelegd	Kwaliteitsverbetering OV-systeem	In de BDU-administratie zijn de gevraagde gegevens niet opgenomen.

Tabel 6: BDU/GDU overstapprojecten Groningen

Projectnaam	Vertraging	Begrote autonome bijdrage	Begrote BDU/GDU bijdrage	Over- / onderschrijding autonome bijdrage	Over- / onderschrijding BDU/GDU bijdrage	Realisatie	Doelstelling	Resultaten
Gemeente Groningen - P&R Europapark fase 1 (incl. tekeningen P&R en lepenlaan)	hoeft nog niet afgerond te zijn	€ 0	€ 490.000	nog niet afgerekend	nog niet afgerekend		Project vloeit voort uit het streven het autogebruik, vooral in het woon-werk verkeer, terug te dringen door de overstap op de bus te bevorderen.	In de BDU-administratie zijn de gevraagde gegevens niet opgenomen.

Bijlage 4 Overzicht bestudeerde documenten

- Accountantsverklaring GDU, 2001
- Accountantsverklaring GDU, 2002
- Accountantsverklaring GDU, 2003
- Accountantsverklaring GDU, 2004
- Actieplan Fiets
- Basisgegevens verkeer en vervoer, 2002 - 2004
- Beleidseffectrapportage Verkeer en Vervoer, 1986 - 2000
- Beleidsplan Fiets Provincie Groningen, 2002
- Bereikbaarheidsprofiel Noord-Nederland
- Groeien in Ruimte nationaal Stedelijke Netwerk Groningen – Assen
- H2i-rapport, 2001
- H2i2-rapport, 2005
- Jaarverslag, 2003
- Jaarverslag, 2004
- Jaarverslag, 2005
- Mobiliteitsmanagement Noord-Nederland, juni 2003
- Monitor Verkeer & Vervoer Noord-Nederland, 1986 - 2004
- Nationaal Stedelijk Netwerk Groningen – Assen 2030 Visiedeel
- Netwerkanalyse Regio Groningen – Assen 2030
- Nota Mobiliteitsmanagement, 2002
- Nota Mobiliteit, 2005
- Omgevingsbalans, 2007
- Ontwerp POP II tekst
- Ontwerp POP II Plankaarten
- Overzicht statenvoordrachten m.b.t. aanleg of verbetering infrastructuur (volledigheid is niet gegarandeerd)
- Projectplan Gericht verkeerstoezicht Winschoten-Pekela
- POP 2000
- POP in uitvoering, 2002 - 2004 (POPUP)
- Programmabegroting, 2005
- Programmarekening, 2004
- Uitvoeringsprogramma Regio Groningen – Assen
- Voortgangsrapportage actieplan fiets, 2005
- Werkplan Mobiliteitsmanagement, 2005
- Werkplan Mobiliteitsmanagement, 2006



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

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