

Statenstuk 2023-95

Aanwijzing Groot Project Gedeeltelijke verdubbeling N34/knooppunt Gieten

Voorgestelde behandeling:

- Statencommissie Omgevingsbeleid op 15 februari 2023
- Provinciale Staten op 8 maart 2023

Voorstel van de commissie van onderzoek van 7 december 2022, kenmerk 49/SG/ 202300065

Behandeld door de heer L.K. Dwarshuis, telefoonnummer (0592) 36 51 87

Inleiding

Provinciale Staten beschikken sinds 2015 over de regeling Grote Projecten (bijlage 1), waarmee de Staten de mogelijkheid hebben intensiever sturing toe te passen op grote provinciale projecten. De regeling biedt Provinciale Staten (PS) de volgende mogelijkheden:

- A. het instellen van een regime van *voortgangsrapportages* ter versterking van de controlerende taak van Provinciale Staten bij een specifiek project;
- B. een *second opinion* (te laten) uitvoeren waarvoor Gedeputeerde Staten (GS) een vast percentage in de projectbegroting reserveren;
- C. via de commissie van onderzoek een voorstel te doen aan het Presidium om bij wijze van uitzondering *ruimte te creëren binnen het besluitvormingsproces* in afwachting van een second opinion.

Provinciale Staten hebben deze regeling op eigen initiatief ontwikkeld (zie Statenstuk 2015-670 HERZIEN) nadat de provincie Drenthe (financieel) risico droeg in omvangrijke projecten in samenwerkingsverbanden, o.a. investeringen in de dierentuin in Emmen. De Staten wilden in de toekomst controle-instrumenten kunnen toepassen op dit type projecten als zij dit nodig achten.

De commissie van onderzoek doet met dit Statenstuk een voorstel aan PS om de regeling in te zetten. De commissie van onderzoek heeft informatief vooroverleg met GS gevoerd om het voornemen te bespreken de regeling in te zetten.

Omdat het gaat om een voorstel vanuit de Staten, is de voorzitter van de commissie van onderzoek bereid in de vergadering een toelichting te geven en vragen te beantwoorden.

Meerwaarde van de regeling

De commissie van onderzoek initieert en begeleidt onderzoeksactiviteiten die ten goede komen aan de informatie- en beoordelingspositie van de Staten. Vanuit die rol heeft de commissie geconstateerd dat de regeling Grote Projecten op een aantal aspecten meerwaarde biedt voor Provinciale Staten:

- A. **Controlepositie:** door gebruik te maken van voortgangsrapportages kunnen PS nauwgezet en regelmatig de voortgang van het project monitoren. In de planning- en controlcyclus ontbreekt in de praktijk ruimte om te rapporteren over de verschillende aspecten van grote provinciale projecten. De voortgangsrapportages versterken de informatiepositie voor PS ten behoeve van hun controlerende taken.
- B. **Kaderstellende positie:** De second opinion biedt PS de mogelijkheid om experts plannen, financiële berekeningen en risicoschattingen te laten toetsen. Dit versterkt de beoordelingspositie van PS bij het stellen van kaders (doelen, budget, tijd). Met de aangeleverde informatie van zowel GS als externe experts kunnen PS geïnformeerd besluiten.
- C. **Kennispositie:** door een groot project langjarig los van de P&C-cyclus te volgen (via rapportages) verschaffen PS zich de mogelijkheid kennis te bundelen: dossiervorming. Dit maakt het voor fracties eenvoudiger kennis over eerdere discussies of afwegingen te bewaren. Ook helpt dit kennis te behouden gedurende verschillende Statenperiodes.

Samenvattend: De commissie van onderzoek is van mening dat de regeling een belangrijk instrument van PS is om omvangrijke projecten intensiever te kunnen volgen.

Verkenning

De commissie van onderzoek heeft een verkennend onderzoek gedaan om te bepalen of de regeling concrete meerwaarde kan hebben bij projecten die de Provincie Drenthe nu uitvoert of in voorbereiding heeft. Uit deze verkenningen kwam de gedeeltelijke verdubbeling van de N34 en de aanpak van het knooppunt bij Gieten naar voren als een geschikt project.

N34 project

Sinds 2016 zijn PS in gesprek met het college van GS over een mogelijke verdubbeling van de N34 en de aanpak van het knooppunt Gieten om structurele mobiliteitsknelpunten in Oost-Drenthe op te lossen. Na een verkenningsfase hebben PS op 16 december 2020 een Nota Reikwijdte en Detail vastgesteld (hierna: NRD, [Statenstuk 2020-957](#)). Op basis van deze nota onderzoekt het college van GS op dit moment wat de meest geschikte verbouwingsvariant kan zijn op basis van ruimtelijke, milieukundige, archeologische en economische afwegingen. Dit gebeurt in een milieueffectrapportage, een m.e.r.-studie.¹

Het college heeft laten weten dat de m.e.r.-studie in het laatste kwartaal van 2023 wordt opgeleverd, zodat daarna in PS een voorkeursvariant kan worden vastgesteld. (GS-brief van 14 juni 2022, Statencommissie OGB van 7 september 2022, lijst van ingekomen stukken A.1).

Na besluitvorming over de voorkeursvariant zal deze variant worden uitgewerkt in een ruimtelijk plan. Besluitvorming over het ruimtelijk plan vormt het laatste besluitvormingsmoment voor PS. Op basis van het ruimtelijk plan gaan GS het project aanbesteden en uitvoeren.

Het project bestrijkt meerdere Statenperiodes en kent een aanzienlijke financiële investering. De voorlopige budgetreservering is € 90 miljoen.

Second opinion bij ruimtelijk plan

De periode tot het vaststellen van het ruimtelijke plan is een kaderstellende fase waarin PS bepalen wat de uitgangspunten en kaders voor het project zijn. In deze fase kan ex-ante onderzoek in de vorm van een second opinion van meerwaarde zijn. Onder andere de Noordelijke Rekenkamer wees in het [onderzoeksrapport](#) "Werkt het?" (2018, blz. 17-30) op de toegevoegde waarde van een second opinion bij kaderstelling.

Omdat het ruimtelijk plan de meeste gedetailleerde informatie over de kosten, risico's en planuitwerking bevat, kan de second opinion het beste zien op het ruimtelijk plan. De second opinion betekent een extra toets zodat PS geïnformeerd het besluit over het ruimtelijke plan kunnen nemen en het project definitief kunnen laten uitvoeren.

De uitwerking van het ruimtelijk plan vindt plaats in de komende Statenperiode. Ook moet er op basis van de regeling ruimte zijn voor PS om zich uit te spreken over de noodzaak en de inrichting van de second opinion. Daarom is het voorstel de volgende commissie van onderzoek een advies aan PS te laten opstellen over de second opinion. Dit advies wordt opgesteld na besluitvorming over de

¹ Een m.e.r.-studie wordt uitgevoerd volgens richtlijnen en eisen. De Commissie m.e.r. adviseert, als onafhankelijke organisatie, over de inhoud van milieueffectrapporten. Alle adviezen van de commissie zijn openbaar.

bestuurlijke voorkeursvariant. Er is dan duidelijkheid over de uitwerkingsrichting en afspraken over de informatie die PS ontvangen via voortgangsrapportages zijn helder.

In dit advies kan onder andere worden meegenomen:

- I. op welke punten toetst de second opinion;
- II. wie voert de second opinion uit; en
- III. is de second opinion op basis van de dan beschikbare informatie gewenst?

Na behandeling van de opzet van de second opinion in PS kan de commissie van onderzoek de second opinion (laten) uitvoeren. Het onderzoek wordt opgeleverd voordat PS debatteren en besluiten over het ruimtelijk plan.

De uitvoering van het onderzoek kan de commissie van onderzoek uitbesteden aan een onafhankelijke deskundige partij.

Startnotitie bij voorkeursvariant & start van voortgangsrapportages

Goede informatievoorziening over processtappen, de betrokkenheid van PS, kosten en risico's is voor PS van belang om hun controletaken uit te oefenen en indien nodig het project te kunnen bijsturen. Het onderzoeksbureau ProFacto stelde op dit punt: "Om als PS effectief kaders te kunnen stellen en te controleren en hierin door GS goed gefaciliteerd te worden, verdient het de aanbeveling dat PS zich expliciet uitspreken over hun informatiebehoefte voor kaderstelling en controle." (Zie ProFacto [Sturing in het kader van het PVVP](#), onderzoek in opdracht van PS in 2020.)

De regeling Grote Projecten kan dit informatievoorzieningsproces faciliteren. Activering van de regeling leidt tot een verzoek aan GS om een startnotitie² aan te leveren, waarin zij beschrijven hoe zij het systeem van voortgangsrapportages willen en kunnen inrichten voor PS.

De commissie van onderzoek stelt voor om GS te verzoeken een startnotitie voor te bereiden en deze op te leveren voorafgaand aan de besluitvorming over de voorkeursvariant.³ Zo kunnen PS op dat moment de gewenste voorkeursvariant vaststellen en debatteren over het voorstel voor de monitoring van het project in de volgende fases.

Ruimte creëren in het besluitvormingsproces nu niet nodig

Zoals hiervoor beschreven heeft de regeling drie ankerpunten: de startnotitie, de (mogelijkheid tot een) second opinion en de mogelijkheid om ruimte te creëren in het besluitvormingsproces ten behoeve van de second opinion. Door op dit moment de regeling te activeren is naar verwachting voldoende tijd voor het inrichten van voortgangsrapportages (GS) en voor de voorbereiding die kan leiden tot een second opinion (commissie van onderzoek).

Inhoudelijke argumenten

Op basis van de regeling kunnen ook andere argumenten worden aangevoerd voor inzet van de regeling. In het geval van het project N34 zijn de beschermde natuurgebieden in de buurt van

² In de regeling wordt met startnotitie het startmoment van het door PS gewenste controleproces d.m.v. voortgangsrapportages bedoeld. Dit moet niet verward worden met andere startnotities die bij het startpunt van een project of beleidsontwikkeling worden aangeboden aan PS.

³ Het college verwacht de m.e.r.-studie in het laatste kwartaal van 2023 te kunnen opleveren. Het besluit van over de voorkeursvariant kan op basis van die studie worden gedaan, eind 2023 of begin 2024. (Zie GS-brief van 14 juni 2022, OGB LIS 7 september 2022, A1.

het tracé en de onzekerheid rondom het stikstofreductiebeleid risico's voor de voortgang van het project. Zie argument 6 op bladzijde 5.

Tijdsplanning

Het voorgestelde proces ziet er als volgt uit (chronologisch weergegeven):

- I. Aanwijzing Groot Project (dit voorstel)
- II. Voorbereiding startnotitie voortgangsrapportages
- III. Besluitvorming over voorkeursvariant (+ startnotitie)
- IV. Voorstel Commissie van onderzoek over inrichting second opinion
- V. Debat over second opinion
- VI. Uitvoering en oplevering second opinion
- VII. Besluitvorming ruimtelijk plan (+ uitkomsten second opinion)
- VIII. Uitvoeringsfase

Als PS na advies van de Commissie van onderzoek besluiten dat een second opinion niet nodig is, vervalt stap VI.

Advies

De Commissie van onderzoek adviseert Provinciale Staten de regeling Grote Projecten in te zetten voor het project "Gedeeltelijke verdubbeling N34/knooppunt Gieten.

Het advies luidt:

- I. Het project Gedeeltelijke verdubbeling N34/knooppunt Gieten aan te wijzen als 'Groot Project';
- II. Een startnotitie door GS te laten opstellen waarin het college ingaat op de wijze van inrichting van de voortgangsrapportages, de frequentie van de rapportages en de verwachte looptijd van het project (actuele planning). Hierbij houden GS rekening met het volgende:
 - a. de voortgangsrapportages verschijnen los van de reguliere P&C-cyclus;
 - b. de startnotitie wordt aan PS aangeboden voordat besluitvorming over de bestuurlijke voorkeursvariant plaatsvindt;
- III. De commissie van onderzoek opdracht te verlenen een voorstel aan PS te doen over de noodzaak en de inrichting van de second opinion, na besluitvorming over de bestuurlijke voorkeursvariant.

Beoogd effect

De inzet van de regeling heeft als doel PS meer sturingsmogelijkheden en meer toegesneden informatie te verschaffen over het project "Gedeeltelijke verdubbeling N34/ aanpak Knooppunt Gieten".

Ook hebben PS door de inzet van de regeling de mogelijkheid een second opinion toe te passen die extra inzicht geeft in de risico's en kosten van het project.

Argumenten

- 1. Het project N34 is een 'Groot Project' binnen de kaders van de regeling.*

Het project kwalificeert binnen de criteria van de regeling Grote Projecten als een groot project. Het project is niet-routinematig, grootschalig en in de tijd begrensd. Ook draagt de provincie (grotendeels) de (financiële) risico's.
- 2. Inzet van de regeling geeft PS de mogelijkheid proactief afspraken te maken over informatievoorziening rondom een groot provinciaal project. De afspraken bieden duidelijkheid voor PS en GS, ook in de volgende Statenperiode(s).*

Met een startnotitie organiseren PS het eigen denkproces over de informatievoorziening. Hoe willen PS worden geïnformeerd en op de hoogte worden gehouden? Het inrichten van een informatiestructuur naast de reguliere P&C-cyclus biedt fracties de mogelijkheid eenvoudiger het project te volgen en een dossier op te bouwen.
- 3. De mogelijkheid tot inzet van een second opinion biedt PS een concreet controle-instrument om meer zicht te krijgen op de verschillende risico's die bestaan of kunnen optreden.*

De regeling biedt PS ruimte in het besluitvormingsproces en middelen om een second opinion uit te voeren op een uitgewerkt plan dat voor besluitvorming voorligt. Een onafhankelijke partij toetst het voorstel en de onderbouwing, zodat PS geïnformeerd kunnen besluiten. De Noordelijke Rekenkamer heeft PS eerder gewezen op de meerwaarde van ex-ante onderzoek om bijvoorbeeld kostenramingen te toetsen of risico's nogmaals te wegen. Een second opinion voorafgaand aan de uitvoering van een project is een concrete invulling van deze aanbevelingen.
- 4. Met het inzetten van de regeling geven PS navolging aan de aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer o.a. in het rapport 'Werkt het?' en geven de Staten vervolg aan adviezen uit eigen onderzoek.*

De Noordelijke Rekenkamer (Werkt het?) en ProFacto (Sturing in het kader van het PVVP) adviseren PS bij grootschalige, langjarige projecten in een vroegtijdig stadium afspraken tussen PS en GS te maken over informatievoorziening.
- 5. Grote infrastructuurprojecten lopen aanzienlijke kans op kostenoverschrijdingen.*

Budgetoverschrijdingen bij infrastructurele projecten die overheid uitvoert komen regelmatig voor. De extreme kostenoverschrijdingen bij de bouw van de Noord-Zuidlijn in Amsterdam vormden één van de argumenten voor het opstellen van de regeling Grote Projecten.

Een recenter voorbeeld is de Aanpak Ring-Zuid Groningen. Na de financiële tegenvaller (€ 78 miljoen) hebben PS van Groningen deskundigen uitgenodigd om te leren van de ervaringen in het dossier Ring-Zuid. Een hoogleraar staatsrecht wees toen op de meerwaarde van een regeling grote projecten.
- 6. Toenemende druk op de ruimte en natuur maakt infrastructuurprojecten complexer.*

De Raad van State heeft in een tussenvonnis op 20 januari 2021 gesteld dat bij wegenbouwprojecten niet meer mag worden gerekend met een rekenmethode die uitgaat van stikstofneerslag tot maximaal 5 km afstand van het wegenbouwproject. Drenthe kent veel stikstofgevoelige natuur, ook langs het tracé van de N34; dit verhoogt de complexiteit

in vergunningverlening, met kans op vertraging bij dit project. Ook doorkruist de N34 Drents cultuurhistorisch landschap. Het college heeft in haar brief van 14 juni 2022 aangegeven: "De beoordeling van deze eerste resultaten [van de m.e.r.-studie] leidt tot meer behoefte aan inzicht en een visie op de samenhang tussen de aspecten archeologie, aardkundige waarden, cultuurhistorie en landschap."

Tijdsplanning

Statencommissie Omgevingsbeleid op 15 februari 2023

Provinciale Staten op 8 maart 2023

Monitoring en evaluatie

De commissie van onderzoek bewaakt de voortgang van het proces.

De Groot Project status eindigt bij besluit van PS. GS doen hiervoor een voorstel, in overeenstemming met artikel 4 van de regeling.

Extern betrokkenen

Niet van toepassing

Communicatie

Niet van toepassing

Bijlagen

Regeling Grote Projecten

Assen, 7 december 2022

Kenmerk: 49/SG/ 202300065

Commissie van onderzoek,

de heer H.N. Nijmeijer , voorzitter

Provinciale Staten van Drenthe;

gelezen het voorstel van de commissie van onderzoek van Provinciale Staten van Drenthe van 7 december 2022, kenmerk 49/SG/ 202300065;

gelet op de regeling Grote Projecten (Statenstuk 2015-670 Herzien):

BESLUITEN:

- I. het project Gedeeltelijke verdubbeling N34/knooppunt Gieten aan te wijzen als 'Groot Project';
- II. Een startnotitie door GS te laten opstellen waarin het college ingaat op de wijze van inrichting van de voortgangsrapportages, de frequentie van de rapportages en de verwachte looptijd van het project (actuele planning). Hierbij houden GS rekening met het volgende:
 - a. de voortgangsrapportages verschijnen los van de reguliere P&C-cyclus;
 - b. de startnotitie wordt aan PS aangeboden voordat besluitvorming over de bestuurlijke voorkeursvariant plaatsvindt;
- III. De commissie van onderzoek opdracht te verlenen een voorstel aan Provinciale Staten te doen over de noodzaak en de inrichting van de second opinion, na besluitvorming over de bestuurlijke voorkeursvariant.

Assen, 8 maart 2023

Provinciale Staten voornoemd,

, voorzitter

, griffier

Regeling Grote Projecten Provincie Drenthe

Hoofdstuk I. Aanwijzing Groot Project

Artikel 1. Voorstel/Procedure tot aanwijzing Groot Project

1. Provinciale Staten kunnen besluiten tot aanwijzing van een project als Groot Project indien zij van mening zijn dat hun controlerende taak vereist dat meer toegesneden informatie, periodiek te verstrekken, noodzakelijk is.
2. *Om als Groot Project aangemerkt te kunnen worden dient er sprake te zijn van een niet routinematige, grootschalige en in de tijd begrensde activiteit waarbij er sprake is van*
 - a. *de (financiële) risico's worden grotendeels gedragen door de Provincie Drenthe, of*
 - b. *complexe financieringsconstructies, of*
 - c. *een in organisatorisch opzicht complex besturings- en uitvoeringsproces.*
3. *Naast de in lid 2 van dit artikel genoemde criteria kunnen Provinciale Staten in specifieke gevallen andere criteria benoemen die aanleiding geven een project als Groot Project aan te wijzen.*
4. *Ieder lid van Provinciale Staten heeft het recht op elk moment gedurende het jaar bij de Commissie van Onderzoek een voorstel in te dienen om een project als Groot Project aan te wijzen.*
5. Bij elk voorstel van Gedeputeerde Staten waarbij de Commissie van Onderzoek van mening is dat de beschreven projectrisico's en/ of de verstrekte sturingsinformatie hier aanleiding toe geven, stelt de Commissie van Onderzoek een advies op aangaande de mogelijke aanwijzing als Groot Project.
6. *Voorafgaand aan het in lid 5 van dit artikel genoemde advies voert de griffie een verkenning uit om te bepalen of er sprake is van een Groot project en adviseert de Commissie van Onderzoek over de mogelijke aanwijzing van een project als Groot Project.*

Artikel 2. Second opinion bij aanwijzing Groot Project

1. Provinciale Staten kunnen – indien gewenst – bij een Groot Project besluiten tot een second opinion.
2. *Voor de uitvoering het besluit zoals genoemd onder lid 1 van dit artikel wordt 1% van het totale projectbudget binnen het projectbudget gereserveerd.*
3. *Wanneer gebruik gemaakt wordt van een second opinion overeenkomstig lid 1 van dit artikel kan de Commissie van Onderzoek een voorstel doen aan het Presidium om besluitvorming bij aanvang of tussentijds uit te stellen of het project op te schorten totdat Provinciale Staten zich over de second opinion hebben uitgesproken.*
4. Indien Provinciale Staten besluiten tot een second opinion, zoals genoemd onder lid 1, fungeert de Commissie van onderzoek als de door PS gemandateerde opdrachtgever hiertoe.

Artikel 3. Startnotitie

1. *Nadat Provinciale Staten een besluit tot aanwijzing als Groot Project genomen hebben, stellen Gedeputeerde Staten een startnotitie op.*
2. *Provinciale Staten besluiten binnen welke termijn de in lid 1 van dit artikel genoemde startnotitie ter vaststelling aan hen wordt aangeboden.*
3. De startnotitie zoals genoemd onder artikel 3 lid 1 bevat tenminste een voorstel met betrekking tot:
 - a. de verwachte looptijd van het project;
 - b. de inrichting van de voortgangsrapportages;
 - c. de frequentie van voortgangsrapportages.
4. *Bij het besluit tot aanwijzing als een Groot Project conform artikel 1 lid 1 kunnen door Provinciale Staten nadere eisen aan de startnotitie worden gesteld.*
5. Provinciale Staten stellen de startnotitie vast.
6. *Provinciale Staten kunnen bij de aanwijzing tot Groot Project besluiten dat het project niet eerder kan starten of worden voortgezet dan nadat de startnotitie door Provinciale Staten is vastgesteld.*

Hoofdstuk II. Beëindiging van een Groot Project

Artikel 4. Beëindiging van een Groot Project

1. Bij het aflopen van de looptijd van een Groot Project of wanneer het project niet meer aan de criteria zoals geformuleerd onder artikel 1 lid 1 voldoet, stellen Gedeputeerde Staten een Statenvoorstel tot de beëindiging van de Grootprojectstatus op.
2. *Voordat het voorstel zoals genoemd in lid 1 van dit artikel in Provinciale Staten wordt geagendeerd toetst de Commissie van Onderzoek het voorstel aan de in artikel 1 lid 2 genoemde of op basis van artikel 1 lid 3 vastgestelde criteria en brengt op basis daarvan een advies uit omtrent het voorstel van Gedeputeerde Staten.*
3. Provinciale Staten stellen de beëindiging van de Grootprojectstatus vast.