15009453

Gedeputeerde Staten

Provincie Zeeland

bericht op brief van:

uw kenmerk:

ons kenmerk: 15009433

afdeling: P&O

bijlage(n): 1

behandeld door: Mevr. drs. E. Valk-de Voogd

doorkiesnummer: 0118-311883

onderwerp: Rapportage onderzoek interne projectorganisatie Sloeweg

De voorzitter van Provinciale Staten
t.a.v. de statengriffier

PROVINCIE ZEELAND
AFD. SG AMBT. P. Joosse
AFD. TERMIJN
DATUM 25 JUNI 2015
DOC.NR. 15009453
ZAAK NR.
CLASS.

verzonden: 25 JUNI 2015

Middelburg, 25 juni 2015

Geachte voorzitter,

Het onderzoek naar het functioneren van de interne projectorganisatie Sloeweg is afgerond. Wij hebben besloten tot dit onderzoek om scherper zicht te krijgen op de oorzaken van het uit de pas lopen van het project. We willen verantwoording afleggen, transparant zijn en open staan voor verbetering.
Hierbij sturen we u het rapport van Necker van Naem ter kennisneming toe. Wij hadden het rapport graag eerder deze week toegezonden, maar dat bleek helaas niet mogelijk in verband met het vandaag door Necker van Naem opgeleverde rapport.
In de korte tijd die beschikbaar was, hebben de onderzoekers een heldere, scherpe analyse gemaakt. De rapportage geeft indringende en bruikbare adviezen die specifiek zijn voor het project Sloeweg. Daarnaast doen de onderzoekers algemene aanbevelingen om de interne organisatie en het ambtelijk-bestuurlijk samenspel te verbeteren.

Het rapport van Necker van Naem is volledig onafhankelijk opgesteld. Wij hebben als College geen bemoeienis gehad met de inhoud; er heeft enkel een ambtelijke feitencheck plaatsgevonden. Wij onderschrijven de gemaakte conclusies en aanbevelingen en gaan actief aan de slag om de adviezen te implementeren.

Conclusies en aanbevelingen
De onderzoekers trekken diverse conclusies uit het Sloeweg-dossier. In dit project zijn dingen niet goed gegaan. De problemen vinden hun oorsprong in een combinatie van factoren. Zo functioneerde het budget van 100 miljoen volgens Necker van Naem vooral als symbool in plaats van als sturend instrument. Ook was de projectorganisatie niet stevig genoeg.

Naast de conclusies die specifiek zijn voor de Sloeweg, trekken we algemene lessen uit de bevindingen van Necker van Naem. We moeten beter projectmatig werken. En project-control heeft tot op heden niet de plek die het verdient. Kortom: we moeten anders en beter (projectmatig) gaan werken. Versterking van structuren, verbeteren van de informatievoorziening, bespreken van taken en verantwoordelijkheden en het ambtelijk bestuurlijk samenspel staan de komende tijd dan ook centraal. Als onderdeel daarvan gaan wij graag in dialoog over het bestuurlijk samenspel met u.

Hoe gaan we verder?
De rol van de Provincie verandert en de organisatie verandert mee. Na de reorganisatie van 2013 hebben we maatregelen getroffen om de professionaliteit en kwaliteit van de ambtelijke organisatie te verbeteren. Samen met onze partners werken we aan projecten voor Zeeland, om zo te zorgen voor economische ontwikkeling, groei en innovatie. Binnen de organisatie werken we aan een cultuur die gericht is op resultaat, samenhang en beter buiten presteren.

PROVINCIE ZEELAND

Provinciehuis Middelburg
Bezoekadres: Abdij 6
4331 BK Middelburg

Postadres:
Postbus 6001
4330 LA Middelburg

www.zeeland.nl
T: 0118 - 631011
F: 0118 - 626949

Uit het dossier Sloeweg blijkt dat we extra inzet moeten plegen om beter in control te komen en te blijven. Opvolgen van de aanbevelingen uit het voorliggende rapport heeft de komende periode dan ook hoge prioriteit. Daarom bespreken we de aanbevelingen met het voltallige management en medewerkers. Ook bij andere projecten willen we de beheersing versterken. Daarnaast trekken wij lessen ten aanzien van ons eigen functioneren als GS, mede in relatie tot PS en de ambtelijke organisatie.

De benodigde acties zetten we in op korte termijn: voor 1 oktober informeren we u over het vervolgtraject. De uitvoering van reeds ingezette verbetermaatregelen zetten we onverminderd door. Zo is de projectorganisatie versterkt en benoemen we op korte termijn een directeur grote projecten, gericht op de versterking van de aansturing van de grote projecten en de kwaliteit en de beheersing van projectmatig werken in het algemeen.

Hoogachtend,

gedeputeerde staten,

drs. J.M.M. Polman, voorzitter

A.W. Smit, secretaris

Onderzoek interne projectorganisatie Sloeweg

Onderzoekers:
drs. A.L. (Lauryan) Bakker (projectleider)
drs. H. (Herman) Sietsma MPA
J. (Jan) Karens MSc
M.C. (Marten) Westeneng MSc

Contactpersoon:
Lauryan Bakker
T. 06 175 891 83
E. lauryan@necker.nl

Kenmerk:
PO 14544

Datum:
Juni 2015

Inhoudsopgave

1 Onderzoeksverantwoording **1**
1.1 / Aanleiding 1
1.4 / Onderzoeksuitvoering 1
2 Centrale boodschap **3**
2.1 / Analyse en conclusies 3
2.2 / Aanbevelingen 11
3 Tijdlijn project Sloeweg **14**
4 Feitenrelaas project Sloeweg **16**
Bijlagen 42
Bijlage 1. Bronnen 42

1 Onderzoeksverantwoording

1.1 / Aanleiding

Onderzoek naar interne organisatie

Vanwege de problematiek met betrekking tot het project Sloeweg, zag het college van Gedeputeerde Staten aanleiding om de interne organisatie van dit project door te lichten. Dit onderzoek ligt in het verlengde van de twee onlangs opgeleverde rapporten. Daar waar het eindrapport van het TFT zich richt op de oorzaak van de verschillende knelpunten en het feitenrelaas inzicht biedt in de bepalende besluitvorming over richting en voortgang van het proces, focust het voorliggend onderzoek zich op de **interne organisatie** met de bedoeling te reconstrueren, te leren en te verbeteren.

1.2 / Centrale vraag

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal:

Hoe heeft de interne projectorganisatie in het project Sloeweg gefunctioneerd ten aanzien van sturen, beheren, toezicht houden en verantwoorden, met name in de periode 2013-2015 en welke conclusies en aanbevelingen voor de interne organisatie vloeien hieruit voort?

1.3 / Deelvragen

Deze centrale vraag is uitgewerkt in 5 deelvragen:

1. Welke doelstellingen, kaders en opdrachten zijn er voor de projectorganisatie geformuleerd*?* Hoe adequaat is dit gebleken?*(aspect sturen)*
2. Op welke wijze is er inrichting gegeven aan het project als het gaat om (samenstelling van) projectorganisatie, project- risico- en budgetbeheersing en ambtelijke, bestuurlijke en externe samenwerking? Hoe adequaat is dit gebleken? *(aspect beheren)*
3. Op welke wijze is de interne en externe control georganiseerd? Hoe adequaat is dit gebleken? *(aspect toezicht houden)*
4. Op welke wijze is de ambtelijke en bestuurlijke informatievoorziening- en verantwoording georganiseerd? Hoe adequaat is dit gebleken? *(aspect verantwoorden)*
5. Welke conclusies, aanbevelingen en adviezen vloeien voort uit het onderzoek ten aanzien van de interne projectorganisatie voor het project Sloeweg?

1.4 / Onderzoeksuitvoering

Het onderzoeksproces is uitgevoerd in nauwe afstemming tussen het onderzoeksbureau en de begeleidingscommissie. Op 11 mei heeft een startbijeenkomst voor het onderzoek plaatsgevonden. Daarna is het onderzoeksdossier aan de onderzoekers overgedragen. Daarnaast zijn door diverse betrokkenen bij het project nog stukken meegegeven aan de onderzoekers.

Van 26-28 mei hebben oriënterende gesprekken plaatsgevonden. Op 4, 5 en 8 juni zijn diverse interviews gehouden. Daarnaast zijn op deze dagen nog aanvullende oriënterende gesprekken gehouden. Een overzicht van de oriënterende gesprekken en interviews treft u aan in bijlage 1.

Op 11 en 12 juni is ambtelijk wederhoor toegepast. Hiermee heeft een ambtelijke verificatie van het feitenrelaas plaatsgevonden.

Hierna zijn de conclusies en aanbevelingen opgesteld en is het rapport definitief geworden.

2 Centrale boodschap

2.1 / Analyse en conclusies

Conclusies ten aanzien van beheersing

1. Budget van 100 miljoen functioneert als symbool in plaats van als instrument van beheersing

Het Rijk stelt in 2005 in het kader van de uitwerking van de Scheldeverdragen een bedrag beschikbaar aan de Provincie Zeeland van in totaal € 100 mln. Dit bedrag is bestemd voor de verdubbeling van de N62 (zowel de Sloeweg als de Tractaatweg).

Hoewel er op dat moment geen zorgvuldige raming ligt, wordt de inschatting gemaakt dat € 100 mln. voor de verdubbeling voldoende is.

In 2006 besluit de provincie zelfs om haar eigen bestemmingsreserve N62 van € 4 mln., die was aangelegd voor de projectkosten van de verdubbeling, over te hevelen naar een ander project. Hoewel er wederom geen harde raming ligt en er geen onderbouwing is voor de mate waarin de € 100 mln. van het Rijk toereikend is, besluit de provincie hiermee op dit moment impliciet om geen provinciale middelen voor dit project ter beschikking te stellen en een eerder aangelegde reserve zelfs op te heffen.

Dit is een op dat moment niet toereikend gefundeerd besluit, waarmee de sturingsproblematiek van het project ontstaat.

In 2009 werkt de provincie aan de MER en ontstaat er meer inzicht in de kosten en de mogelijke risico's. Dit inzicht leidt tot het signaleren van een mogelijke kostenproblematiek in de voorjaarsconferentie van 2009. Duidelijk wordt dat er sprake is van een *maximale* raming van € 141 mln., hoewel de onderbouwing hiervoor ontbreekt. Voor het eerst wordt in dit kader genoemd dat de € 100 mln. van het Rijk het uitgangspunt moet zijn voor het realiseren van het project, ongeacht de gesignaleerde kostenproblematiek.

Bij de najaarsconferentie wordt het begrip 'taakstellend' geïntroduceerd voor het project, hoewel de kostenraming op dat moment uitkomt op € 126 – 141 mln., waarvan € 72,8 mln. voor de Sloeweg. In navolging van de najaarsconferentie wordt besloten om een extern bureau (Royal Haskoning) een raming te laten opstellen, om te bezien of het project toch niet voor het taakstellende bedrag kan worden uitgevoerd. Dit bureau komt aanvankelijk met dezelfde kostenraming als de provincie, namelijk € 73 mln. In overleg met de toenmalige projectorganisatie wordt deze raming naar beneden bijgesteld tot € 53 mln., op basis van een verlaging van de reservering voor risico's met ongeveer 25%. Redenen voor de bijstelling van de raming zijn een andere rekenmethodiek voor de post onvoorzien en de conclusie van de projectorganisatie dat de geraamde risico's fors naar beneden gesteld kunnen worden.

Het bijstellen van de raming betekent dat wordt voorondersteld dat het project binnen het taakstellende budget gerealiseerd kan worden. GS zien vervolgens geen aanleiding om naar besparingen in het ontwerp te zoeken en de hypothese ontstaat dat de weg kan worden aangelegd zoals gewenst. Het betekent echter ook dat er geen sprake meer is van enige marge in het budget om risico's op te vangen; en dat op een moment dat het ontwerp nog verder vorm gegeven moet worden en de uitvoering nog moet beginnen. Dat roept de vraag op hoe realistisch deze raming na de bijstelling nog was. Daarnaast hebben meerdere betrokken aangegeven vraagtekens te plaatsen of de bijstelling geheel terecht was. Dit roept de vraag op of er bewust naar het taakstellend bedrag is toegewerkt, ongeacht de onveranderde kwaliteitswensen voor de weg, mogelijke risico's en de uitkomsten van het definitieve ontwerp (die zelfs leiden tot hogere eisen aan de kwaliteit en uitstraling). Het antwoord op deze laatste vraag is voor de onderzoekers niet te achterhalen,

omdat er geen verslaglegging van het gesprek tussen de projectorganisatie en bureau Royal Haskoning bestaat en omdat er verschillende lezingen van dit moment zijn gedeeld met de onderzoekers.

Het gat tussen het taakstellend budget van € 100 mln. – vanaf 22 juni 2010 is het taakstellende deel voor de Sloeweg € 52 mln.– en de realiteit is echter een gegeven, dat in de voorbereidingsfase en gedurende de uitvoeringsfase duidelijk is. Het verschil wordt echter weggeredeneerd door risico's laag in te schatten en te speculeren op mogelijke voordelen. Zelfs de signalen van een mogelijk financieel debacle – in 2014 wordt op ambtelijk niveau duidelijk dat het mogelijk om miljoenen gaat – leiden niet direct tot het opschalen in de ambtelijke en vooral bestuurlijke lijn en het nemen van toereikende maatregelen.

Gezien het feit dat:

/ de beslissing dat € 100 mln. toereikend zou moeten zijn voor de verdubbeling van de N62 niet gebaseerd is op een gedegen kostenraming;
/ er vanaf het begin van het project signalen zijn van kostenproblematiek;
/ er geen sprake is van gedegen risicobeheersing om binnen het taakstellend budget te blijven;
/ kwaliteit, uitstraling en specifieke wensen de overhand hadden op beschikbaar budget;
/ er gedurende het grootste deel van de tijd, benodigd voor voorbereiding en uitvoering, sprake is van een gat tussen het taakstellend budget en de ramingen;
/ het gat tussen budget en raming tot aan eind 2014 niet leidt tot de nodige beheersmaatregelen (noch kwalitatieve maatregelen in het ontwerp, noch andere projectmatige beheersmaatregelen),

concluderen de onderzoekers dat het taakstellend budget van € 100 mln. in de praktijk als symbool van beheersing heeft gefunctioneerd, maar geen instrumentele beheersmatige betekenis had.

2. Projectorganisatie was niet stevig genoeg voor het project N62 (Sloeweg)

Reeds bij de opstart van het project in 2009 is zowel bestuurlijk als ambtelijk inzet gepleegd om het project-Sloeweg, evenals voorheen de realisatie van de Sluiskiltunnel, in een zelfstandige rechtspersoon (BV) onder te brengen. Hierdoor zouden optimale voorwaarden voor realisatie kunnen worden gecreëerd.

Het project is echter niet binnen een zelfstandige rechtspersoon ondergebracht, maar het heeft een plaats gekregen binnen de lijnorganisatie. Een krachtig signaal om het project-Sloeweg binnen de provincie te houden kwam van de toenmalige afdeling die het project zou voorbereiden en uitvoeren. Gelet op de ervaring van de provincie, zo was de teneur, was de provincie voldoende geëquipeerd om het project Sloeweg zelf uit te voeren. Het project-Sloeweg werd veelal gezien als een interessant project, maar toch vooral ook als '*business as usual*'. Veel betrokkenen bij dit onderzoek vinden dat echter niet realistisch. De Zeelandbrug (gereed 1965) is meermalen genoemd in interviews als het laatste grote project dat de provincie heeft uitgevoerd. Van recente ervaring met grote projecten is geen sprake. Er zijn sindsdien vooral kleinere projecten gevolgd die niet vergelijkbaar zijn met de schaal en de complexiteit van de verdubbeling van een provinciale weg van deze omvang.

Het project-Sloeweg is lang gezien als een regulier lijnproject en is ook na de reorganisatie niet binnen de afdeling Ontwikkeling ondergebracht waar andere grote projecten wel een plek kregen. In het kader van de reorganisatie in 2013 zijn de projecten van de provincie opnieuw gedefinieerd. De Sloeweg stond toen niet op de lijst van (grote) projecten. Ook na het dossier Thermphos, dat ertoe geleid heeft dat grote complexe projecten een aparte positie krijgen, blijft het project- Sloeweg ongewijzigd en wordt het in organisatorische zin niet als een groot project aangemerkt.

In het projectplan dat in 2009 wordt opgesteld voor de voorbereidingsfase van het project wordt de keuze gemaakt om de projectorganisatie grotendeels te vormen door interne medewerkers uit de (lijn)organisatie. De personen die worden ingezet in de projectorganisatie worden niet (gedeeltelijk) vrijgesteld van hun reguliere werkzaamheden. Ook worden er geen afspraken gemaakt of contracten gesloten over hun inzet.

Als in december 2013 de interne projectorganisatie voor de uitvoeringsfase wordt opgericht, wordt in het organogram per functie een aantal fte's genoemd. Ten opzicht van 2009 wordt er nu wel een aan aantal fte's gedefinieerd maar in de praktijk blijkt dat fte's niet altijd zijn gerealiseerd. Zo wordt voor communicatie over 0,4 fte gesproken, maar volgens DVO-afspraken tussen afdelingen P&R en COMM is slechts 180-200 uur per jaar beschikbaar voor de Sloeweg, dat is aanmerkelijk minder dan 0,4 fte.

Ook op andere onderdelen blijkt dat het aan mankracht ontbrak. Bij het opstellen van het bestek waren bijvoorbeeld te weinig medewerkers betrokken waardoor checks en balances ontbraken en er gezien de omvang van het bestek gemakkelijk fouten konden ontstaan. Wel was de afgesproken werkwijze dat 5 medewerkers (op onderdelen) het bestek hebben beoordeeld, maar deze procedure heeft de fouten in het bestek niet voorkomen. Dit voorbeeld laat ook zien dat er onvoldoende kennis en ervaring aanwezig was. Dat wordt ook bevestigd in de keuze om middels een (klassiek) RAW-bestek de weg te realiseren. Deze keuze is vooral ingegeven vanuit het feit dat de provincie kennis had van deze besteksvorm (weliswaar toegepast binnen kleinere projecten) en niet wilde experimenteren met andere nieuwere vormen. Betrokkenen geven aan dat de RAW-systematiek in een dergelijk groot project tegenwoordig veelal niet meer wordt toegepast. Daarnaast zorgt een RAW-bestek ervoor dat veel risico's bij de provincie worden gelegd. Dat element heeft bij de afweging onvoldoende aandacht gehad. Ook blijkt uit de interviews dat de projectorganisatie niet voldoende bemenst en toegerust is om een RAW-bestek van deze omvang te kunnen beheren.

Ook de kennis en ervaring met projectmanagement blijkt ontoereikend voor een dergelijk complex project. Diverse betrokkenen hebben aangegeven dat projectleiders binnen de provincie met name worden beoordeeld op basis van hun technische expertise. Dat het projectmanagement van het project-Sloeweg op alle onderdelen meer kennis en ervaring vraagt dan 'het goed kunnen tekenen van een weg' wordt onvoldoende onderkend. Er is lange tijd onvoldoende integraal naar projecten is gekeken, waardoor onderdelen van projectmanagement niet de noodzakelijke aandacht kregen. Zo zijn kosten binnen het project lange tijd niet geadministreerd in een systeem waarin op deelprojecten kan worden gespecificeerd, waardoor de actuele stand van zaken beperkt inzichtelijk was. Een gebrek aan kennis en expertise blijkt ook uit de wijze waarop met risico's werd omgegaan. Bij de bespreking van de raming met Royal Haskoning is de raming met circa 25% verlaagd omdat de risico's die in de raming zijn opgenomen in een post onvoorzien, te hoog zijn ingeschat. De risico's van het project blijken achteraf onderschat.

De fouten in het bestek, die grotendeels zijn ontstaan door een onvoldoende stevige projectorganisatie, hebben tot veel knelpunten geleid. Zo kon de aannemer niet starten met het werk omdat verschillende zaken, waaronder de grondonderzoeken en de ontwerpen van de kunstwerken, niet op orde waren. Ook beschikbare tekeningen waren niet dermate gedetailleerd dat het werk op basis daarvan kon worden uitgevoerd. Ook kwam aan het licht dat rondom kabels en leidingen de zaken onvoldoende waren voorbereid, dit alles met vertragingen tot gevolg.

Een projectorganisatie impliceert een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen bijvoorbeeld opdrachtgever en opdrachtnemer, vraagt om goede verantwoordings- en sturingsinformatie en projectcontrol. De rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de ambtelijk opdrachtgever en de ambtelijk opdrachtnemer is bemoeilijkt doordat deze functie niet bij twee mensen is gehouden. Zo waren de budgethouder en ambtelijk opdrachtgever twee personen en geven betrokkenen aan dat er in feite ook

sprake was van een interne en externe projectmanager. De verantwoordingslijnen tussen deze personen en de rolverdeling was niet helder. Zie voor dit onderdeel de conclusies 3 en 4 verderop in dit hoofdstuk.

Bij de inrichting van de projectorganisatie voor de voorbereidingsfase is een klankbordgroep voorzien. Deze groep zou bestaan uit verschillende interne en externe actoren op ambtelijk niveau. In de klankbordgroep had de projectorganisatie haar ideeën kunnen toetsen bij de betrokken actoren. Ook zou het een platform zijn waarbinnen afstemming en samenwerking op een laagdrempelige manier vorm had kunnen krijgen. Deze klankbordgroep is echter nooit tot stand gekomen. Bij de inrichting van de projectorganisatie voor de uitvoeringsfase is een stuurgroep opgericht. De titel suggereert dat deze groep een bepaalde sturingskracht zou hebben. De stuurgroep werd enkel gevormd door ambtenaren van de provincie. De gedeputeerde had hierin geen zitting en ook de directie heeft geen zitting genomen. Feitelijk fungeerde de stuurgroep daarmee als interne klankbordgroep waarin de projectorganisatie informatie deelde over de voortgang, maar waarin geen beslissingen werden genomen of actief werd bijgestuurd op het project. De rol van de stuurgroep had veel steviger en van belangrijke waarde kunnen zijn.

Externen die bij het project betrokken zijn, typeren de provincie als tamelijk in zichzelf gekeerd en maar in beperkte mate openstaand voor deskundigheid van buiten. Op verschillende onderdelen is onvoldoende gebruik gemaakt van externe expertise. Een voorbeeld daarbij is de gang van zaken met de gasleidingen van Gasunie. Als Gasunie aangeeft in mei 2012 dat een zettingsarme oplossing ontoereikend is, doet de projectleider op dat moment feitelijk niets met deze informatie, wellicht omdat hij dit oordeel niet deelde; een nieuwe oplossing zou van Gasunie zelf moeten komen. De provincie had hier echter geen beslissingsbevoegdheid en het was in retrospectief niet wijs dit aspect zo lang geen aandacht te schenken. Een ander voorbeeld is het advies om bestaande kunstwerken in te meten om er zeker van te zijn dat de landhoofden en tussensteunpunten van de nieuwe kunstwerken in lijn lagen met de naast gelegen bestaande kunstwerken. Dit advies wordt niet benut.

Per 1 januari 2013 werd de reorganisatie doorgevoerd. Het toewerken naar deze datum trekt zijn sporen, zo geven betrokkenen aan. Het was een tijd van spanning en onzekerheid omdat er in 2012 een nieuwe organisatie werd uitgewerkt, er functies verdwenen en er met de reorganisatie interne vacatures ontstonden. Via de NAR-regeling treden diverse provinciemedewerkers vervroegd uit. De afdeling P&R neemt afscheid van 11 van de 30 medewerkers, waaronder de projectleider voor de Sloeweg en enkele andere projectleden. Bij hen zat veel kennis over de voorgeschiedenis en voorbereidingen van het project. Uit het onderzoek komt naar voren dat de overdracht niet conform wens is verlopen. Er is weinig tijd geweest om de overdracht goed te kunnen uitvoeren. De vertrekkende projectleider heeft slechts 2,5 week de nieuwe ingehuurde projectleider kunnen inwerken. Sommige zaken zijn niet overgedragen. Zo geven betrokkenen aan dat er gaandeweg ontwerpkeuzes bekend werden waarvan eigenlijk niemand wist. Ook diverse fouten in het bestek zijn te wijten aan een gebrekkige overdracht. De basisinformatie die nodig was voor het schrijven van het bestek is met name verzameld door NAR-medewerkers. Het bestek is opgesteld door andere medewerkers. Betrokkenen geven aan dat er voor het bestek een document beschikbaar was dat bij vertrek aan de ambtelijk opdrachtgever is overhandigd. Dit document is echter niet gehanteerd bij het schrijven van het bestek.

Gezien het feit dat:

/ de keuze om het project-Sloeweg geheel in eigen beheer uit te voeren eerder op een ambtelijke wens dan op een rationele afweging is gebaseerd;
/ het project-Sloeweg niet formeel als groot project is aangemerkt en daarmee ook niet volgens het stramien van grote projecten (onder de afdeling Ontwikkeling) is uitgevoerd;

- er met name interne projectleden zijn geworven en deze personen niet (gedeeltelijk of volledig) zijn vrijgesteld voor het project Sloeweg;
- er onvoldoende kennis en ervaring aanwezig was (en is georganiseerd) die benodigd is voor een dergelijk project;
- randvoorwaarden als rolduidelijkheid en stevige control ontbraken;
- de projectorganisatie op momenten onvoldoende openstond voor de expertise van externen;
- er in de overdracht tussen de projectorganisatie van vóór 2013 en de projectorganisatie vanaf 2013 er belangrijke zaken zijn blijven liggen,

concluderen de onderzoekers dat de provincie het project N62 (Sloeweg) heeft onderschat en derhalve onvoldoende de benodigde kennis en expertise heeft georganiseerd.

3. Project ontbeert stevige control

In december 2009 is door de toenmalige ambtelijk opdrachtgever het projectplan voor de voorbereidingsfase van het project Sloeweg vastgesteld. Dit projectplan beschrijft kort de randvoorwaarden, risico's en planning van het project, evenals de bevoegdheden en samenstelling van de projectorganisatie. Beheersmatige aspecten worden in het projectplan onvoldoende uitgewerkt. Een voorbeeld hiervan is de inzet van de projectmedewerkers. Zij zijn afkomstig uit de lijn en zijn niet volledig beschikbaar gesteld voor het project Sloeweg. In het projectplan uit 2009 wordt echter geen inschatting gemaakt van de benodigde inzet van deze medewerkers, zodat hier ook niet op gestuurd kan worden. Het risico bestaat dat prioriteiten vanuit het project conflicterend zijn met prioriteiten die vanuit de betreffende afdelingen worden gesteld. Het projectplan maakt onvoldoende duidelijk hoe de gesignaleerde (financiële) risico's adequaat kunnen worden beheerst door de op te zetten projectorganisatie. De vermelde beheersmaatregelen zijn niet direct gekoppeld aan de in het projectplan gesignaleerde risico's. Er is voor de opzet van het projectplan geen zichtbaar gebruik gemaakt van kaders voor projectmatig werken.

In december 2013 besluiten GS in te stemmen met de projectorganisatie voor de uitvoeringsfase. Er is voor de inrichting van deze projectorganisatie eveneens geen zichtbaar gebruik gemaakt van kaders voor projectmatig werken. De verdeling van taken, rollen, verantwoordelijkheden en beslissingsbevoegdheid binnen en tussen de projectorganisatie en de lijnorganisatie is niet beschreven. Dit is opvallend gezien de omvang van het project en de risico's. Er wordt in het GS-besluit zelfs nadruk gelegd op het neerzetten van een stevige projectorganisatie. Wat dat precies inhoudt, wordt niet duidelijk. Er ontstaat in de uitvoeringsfase rolonduidelijkheid die de projectbeheersing niet ten goede komt. Ten aanzien van het ambtelijk opdrachtgeverschap is bijvoorbeeld een knip aangebracht tussen het budgethouderschap en de inhoudelijke verantwoordelijkheid voor realisatie van de Sloeweg. Dit zorgt voor onduidelijkheid bij betrokkenen over verantwoordelijkheden (zie conclusie 4). Dit geldt eveneens voor de projectorganisatie in de uitvoeringsfase, waarbij zowel een intern als extern projectmanager is aangesteld.

In het projectplan voor zowel de voorbereidings- als uitvoeringsfase zijn geen afspraken vastgelegd over control in het algemeen, noch over betrokkenheid van specifieke juridische-, financiële- en/of concerncontrol bij het project Sloeweg in het bijzonder. Op afroep wordt betrokkenheid vanuit de afdeling juridische zaken, inkoop en subsidies (JIS) door verschillende juristen ingevuld. Binnen de organisatie is er geen protocol op welk moment de afdeling JIS meekijkt. In de praktijk van het project Sloeweg is die betrokkenheid door integraal verantwoordelijke projectleiders niet tijdig georganiseerd; er is slechts sprake van sporadische, ad-hoc betrokkenheid vanuit de afdeling JIS. De afdeling Financiën voert vanuit een ondersteunende rol de financiële administratie van het project Sloeweg en rapporteert daarover aan de

stuurgroep; deze afdeling heeft echter niet een specifieke control-taak, maar haar inzet is bedoeld voor de facilitering van het project in financiële zin. Er is geen projectcontroller aangesteld en ook heeft de concerncontroller geen zichtbare betrokkenheid bij dit project gehad. Omdat binnen de provinciale organisatie de functie van directeur, die zich tevens was belast met grote projecten, vacant was gekomen en geruime tijd verdeeld is geweest over de CMT leden, is ten tijde van de uitvoeringsfase een versnipperde sturing op grote projecten geweest.

In november 2014 blijkt de noodzaak om de projectorganisatie te versterken, onder meer met een risicoanalist en bouwjurist. Gezien de ontstane knelpunten is in februari 2015 ook voorgesteld een projectcontroller aan te stellen en is inmiddels een vacature voor een directeur opengesteld.

In oktober 2014 ontstaat volledig inzicht in de financiële situatie van het project binnen de projectorganisatie en de stuurgroep. Het feit dat signalen van medewerkers van de afdeling Financiën, die in de stuurgroep deelnemen, op dat moment niet doordringen tot de ambtelijke en bestuurlijke beslissers, toont aan hoezeer hier de controlfunctie gemist wordt. De signalen uit oktober 2014 van de afdeling Financiën bereiken de projectgedeputeerde bijvoorbeeld pas in januari 2015. Control kan echter te allen tijde, zo nodig met passeren van hiërarchische lagen, de signalen over risico's op de bestemde plaats doen terechtkomen.

Ook in bredere zin heeft "control" in de cultuur van de provincie geen volwaardige positie. Er is bijvoorbeeld geen overall controlplan en control wordt ad hoc georganiseerd. Dit uit zich in het gunstigste geval in late en ad hoc betrokkenheid van (juridische en financiële) controllers bij projecten en niet proactief handelen vanuit de projectorganisatie op hun signalen. Binnen de organisatie is men niet geneigd om kritische signalen vanuit control als waardevol te typeren.

Ook na de introductie van het nieuwe organisatiemodel in 2013 gaat onvoldoende aandacht uit naar het opzetten van de controlfunctie. Sindsdien is er nog geen concern-controlplan, maar wordt er met jaarlijkse werkplannen gewerkt. Ook vervult de concerncontroller sindsdien ad interim de functie van hoofd Financiën. Hoewel er in 2014 een handboek projectmatig werken wordt opgesteld, is dit nog niet geïmplementeerd. Overigens ontbreekt in het handboek het element control. De nieuwe projectdirecteur van de Sloeweg hanteert het handboek projectmatig werken niet, maar maakt gebruik van een eigen systematiek voor projectmatig werken.

Gezien het feit dat:

/ er binnen de provincie onvoldoende structuur bestaat voor projectmatig werken;
/ er evenmin voldoende structuur voor juridische-, financiële- en concerncontrol bestaat;
/ er in de cultuur van de provincie, control nog teveel de connotatie van 'vertragend', 'bureaucratisch' en 'problematiserend' heeft;
/ er ook na de introductie van het nieuwe organisatiemodel in 2013 onvoldoende aandacht is voor het uitrollen van de controlfunctie,

concluderen de onderzoekers dat het ontbreken van een stevige controlfunctie in de provincie er toe heeft geleid dat in ieder geval voor het project Sloeweg niet tijdig is geanticipeerd op fouten, slordigheden, vertragingen en risico's.

Conclusie ten aanzien van ambtelijke en bestuurlijke samenwerking

4. Samenwerking tussen ambtelijke organisatie, GS en PS kent belemmerende fixaties

In de conclusies hierboven is impliciet de samenwerking tussen de ambtelijke organisatie, GS en PS naar voren gekomen. Binnen het project Sloeweg is sprake van rolonduidelijkheid, omdat de verdeling van verantwoordelijkheden onvoldoende is uitgewerkt. Reeds genoemde voorbeelden zijn het opknippen van het ambtelijk opdrachtgeverschap in een inhoudelijk en financieel component. Het feit dat daarnaast de betrokkenheid vanuit de directie en het bestuur onvoldoende gedefinieerd en georganiseerd is en er zowel een interne als externe projectleider is, maakt het samenspel ondoorzichtig.

De rolonduidelijkheid gaat gepaard met bepaalde fixaties in het samenspel tussen de organisatie, GS en PS. Zo is er onvoldoende sprake van een cultuur met open omgangsvormen (zie ook conclusies 3 en 6). Signalen vanuit de organisatie worden onvoldoende serieus genomen en er bestaat een hoge drempel om te escaleren. Dit heeft voor het project Sloeweg betekend dat problemen te lang zijn blijven liggen. Het onvoldoende voelen van verantwoordelijkheid en de cultuur waarin GS en PS niet ‘lastig gevallen worden’ met problemen spelen hierin ook een rol.

Gezien het feit dat:

/ er in de organisatie van het project Sloeweg sprake is van rolonduidelijkheid binnen het project, met name met betrekking tot de stuurgroep, het ambtelijk opdrachtgeverschap, het budgethouderschap en de bestuurlijke betrokkenheid;
/ er als gevolg hiervan verantwoordelijkheid onvoldoende wordt genomen,

concluderen de onderzoekers dat de bestaande fixaties in het samenspel tussen de organisatie, GS en PS er toe hebben geleid dat signalen van overschrijdingen in het project Sloeweg te laat zijn opgepakt.

Conclusie ten aanzien van de informatievoorziening en verantwoording

5. Gebrekkige informatievoorziening en verantwoording leidt tot laat ingrijpen

Omdat het project-Sloeweg vanaf de start onderschat is en niet formeel als groot project is aangemerkt, is ook de informatievoorziening niet passend bij de omvang en de risico’s van het project.

De projectorganisatie stelt maandelijkse voortgangsrapportages op ten behoeve van de stuurgroep. Dit is geen informatievoorziening die buiten de stuurgroep wordt gedeeld, en daarmee ook niet met de verantwoordelijk gedeputeerde. Omdat de gedeputeerde geen plaats heeft in de projectstructuur wordt hij alleen geïnformeerd via de ambtelijk opdrachtgever in het bilaterale overleg.

De informatie die wordt opgenomen in de voortgangsrapportages kent aanvankelijk geen vaste structuur. De informatie die de projectorganisatie op dat moment belangrijk vindt om in de stuurgroep in te brengen, is leidend. Pas in september 2014 – wanneer de besteksfouten in de stuurgroep worden besproken – wordt er een format voor de voortgangsrapportage opgesteld. Voortaan worden er de reguliere beheersaspecten (geld, organisatie, risico’s, kwaliteit, informatie en tijd) in opgenomen. De verantwoording over het project-Sloeweg vindt plaats door middel van de reguliere planning & control cyclus, in de voorjaars- en najaarsrapportages. Deze verantwoording geeft echter onvoldoende inzicht in wat zich werkelijk afspeelt in het project. Zo lijkt de omschrijving van de risico’s jaarlijks te worden herhaald, zonder actualisatie.

Voor andere projecten, zoals de Sluiskiltunnel en de Tractaatweg, geldt dat er per project kwartaalrapportages worden opgesteld. Deze rapportages worden wel doorgestuurd naar de

verantwoordelijk gedeputeerde en GS. GS zijn tevreden over deze wijze van informatievoorziening en in augustus 2014 wordt de ambtelijk opdrachtgever voor het project-Sloeweg gevraagd deze structuur over te nemen. Dit gebeurt niet, maar een maand later wordt wel het hierboven genoemde format aangepast. De wijze waarop de BV KKS voor het project Sluiskiltunnel aandacht besteedt aan de beheersaspecten, waaronder de continue risicomonitoring en –beheersing, wordt voor de Sloeweg echter niet toegepast.

Het ontbreken van een vaste structuur voor de informatievoorziening en het feit dat gedetailleerde informatie niet standaard richting de gedeputeerde of GS gaat, maakt dat ad hoc wordt bepaald welke informatie wordt gedeeld. Uit het dossier project-Sloeweg blijkt dat er op verschillende momenten voor wordt gekozen om informatie niet te delen met de gedeputeerde, GS of PS.

Gezien het feit dat:

/ de structuur voor degelijke informatievoorziening en verantwoording over het project ontbrak;
/ de gedeputeerde, GS of PS lange tijd niet of gedeeltelijk geïnformeerd zijn.

concluderen de onderzoekers dat de informatievoorziening en verantwoording, mede omdat de daarvoor geëigende structuur ontbrak, onvoldoende is geweest om beheersing van het project-Sloeweg mogelijk te maken en dat verschillende betrokkenen onvoldoende in positie zijn gebracht om te kunnen acteren.

Conclusie ten aanzien van de (organisatie)cultuur

6. De huidige (organisatie)cultuur biedt geen ruimte voor professioneel tegenspel

In de voorgaande conclusies is het *cultuuraspect* reeds een aantal keer aan bod gekomen.

Het dossier project-Sloeweg toont aan dat binnen de provincie de neiging bestaat om het hanteren van de eigen werkwijze, het zelf willen oplossen van zaken, te laten domineren boven het werken met voorspelbare routines en handelwijzen. Met andere woorden: de cultuur is eigenzinnig en wordt onvoldoende ingebed in een structuur met de bijbehorende instrumentatie (denk aan de gemaakte opmerkingen over projectmatig werken, informatievoorziening en control in brede zin).

Structuur wordt snel geassocieerd met bureaucratische handelingen en papieren tijgers. De erkenning van structuur als een manier om processen te kunnen beheersen –waarbij instrumenten en processen hulp bieden- ontbreekt.

Toereikend professioneel tegenspel ontbreekt overigens eveneens omdat er in de organisatie sprake is van angst voor afrekening. Vanuit de ambtelijke top en het bestuur gaat daarnaast onvoldoende uitnodiging uit aan de organisatie om problemen voor te leggen, zonder dat de oplossing al gevonden is. Daarmee blijven problemen te lang liggen en worden zij, in het geval van het project-Sloeweg, alleen maar groter. Ambtenaren voelen zich niet altijd vrij om vanuit hun professionaliteit te adviseren en zo nodig te escaleren. In het dossier project-Sloeweg is deze angst onderbouwd met voorbeelden van collega's.[1]

[1] Voor het voorliggende onderzoek is het niet relevant om deze voorbeelden te noemen.

Gezien het feit dat:

/ in de provincie de structuur en instrumentatie onvoldoende wordt benut om de leidend te zijn t.o.v. de organisatiecultuur;
/ er angst bestaat voor afrekening wanneer professionele signalen binnen de hiërarchie worden geuit;
/ onvoldoende ruimte wordt gegeven aan gezond en professioneel tegenspel,

concluderen de onderzoekers dat het ontbreken c.q. het niet respecteren van noodzakelijke structuren en instrumentatie leidt tot onvoldoende balans in het bereiken van geaccepteerde oplossingen voor gesignaleerde problemen (countervailing power).

2.2 / Aanbevelingen

1 Investeer in organisatiecultuur

De erkenning van het politieke primaat, ook in technische dossiers, impliceert niet dat concessies moeten worden gedaan aan de “veilige” omgeving voor ambtenaren om vanuit hun professionaliteit en kennis open en robuust contrair te adviseren.

Deze “veiligheid” is in de organisatie van de provincie Zeeland niet optimaal en dit heeft bijgedragen aan te late signalering van dreigende tekorten.

De herijking van bestuurlijke en ambtelijke rollen, die het politieke primaat als uitgangspunt heeft maar uitnodigend is voor professioneel tegenspel van ambtenaren, is urgent.

2 Onderken en bespreek de rol van bestaande fixaties

In de analyse en conclusie hebben wij aangegeven dat er sprake is van *fixaties* in de verhouding tussen provinciale staten, gedeputeerde staten en de ambtelijke organisatie.

Bij meer open omgangsvormen waren signalen over de dreigende overschrijding eerder gecommuniceerd en had eerder kunnen worden ingegrepen. De vraag in hoeverre deze fixaties zijn toe te schrijven aan de dialoog tussen PS en GS inzake de NAR-regeling laten we hier terzijde, maar zeker is dat deze ervaring nog steeds doorwerkt.

Wij bevelen aan dit gegeven nadrukkelijk aan de orde te stellen in het verkeer tussen provinciale staten en gedeputeerde staten en de ambtelijke organisatie, omdat het risico bestaat dat ze anders bij andere dossiers opnieuw de kop opsteken.

Thema’s die hierbij aan de orde zouden moeten komen:

/ de erkenning van het politieke primaat;
/ de rol van politieke symboliek die effectieve uitvoering in de weg kan staan;
/ de (pro-)actieve informatieplicht van GS aan PS;
/ de noodzaak van een cultuur die robuuste ambtelijke advisering aan GS stimuleert.

3 Versterk structurering projectmatig werken

Hoewel in de organisatie regels bestaan voor projectmatig werken is het opvolgen ervan in de organisatie geen gemeengoed; zelfs het nieuwe projectplan Sloeweg wijkt af van het Handboek projectmatig werken van 2013.

Het gaat hierbij uiteraard niet om het slaafs volgen van sjablonen, maar om het recht doen aan een cultuur van beheersen, informeren en verantwoorden. Daartoe moet in de organisatie niet alleen de instrumentatie, maar vooral de cultuur worden (her-)ingericht.

Thema's die in elk geval versterkt aandacht verdienen zijn:

/ de rol van control in projecten;
/ de beschikbaarheid van adequate project-tools;
/ de afspraken met lijnmedewerkers die in het project worden ingezet;
/ de politiek-bestuurlijke aansturing.

4 Stel een kader voor grote projecten op

In het verlengde van aanbeveling nr. 3 zou specifiek voor de door Provinciale Staten als "groot project" te benoemen projecten, die zich doorgaans onderscheiden door een hoog bestuurlijk/politiek en/of financieel risicoprofiel en ook de relaties met externe partijen kunnen beïnvloeden, een specifiek kader moeten worden opgesteld. Dit kader gaat verder dan het periodiek informeren over de stand van zaken; hierin dienen de volgende aspecten te worden meegenomen:

/ de processtappen;
/ de aansluiting bij het staande beleid (o.a. financieel, ruimtelijk, verbonden partijen);
/ rollen van verschillende actoren;
/ de afhankelijkheid van derden en externe ontwikkelingen;
/ definitie van go/no go-momenten;
/ informatievoorziening van GS naar PS

5 Organiseer momenten van politieke reflectie in grote projecten

Veranderende omstandigheden, bijvoorbeeld bestuurlijke of feitelijke condities, leiden tot voortdurende evaluatie en bijsturing binnen grote, meerjarige projecten. Het is aan te bevelen dat PS en GS gezamenlijk periodiek reflecteren op deze ontwikkelingen. Daartoe zouden voor grote projecten niet alleen periodieke verslagen aan PS moeten worden gezonden, maar ook momenten moeten worden ingebouwd die leiden tot (h)erkenning van ontwikkelingen zoals die hebben plaatsgevonden, met de daarbij behorende handelingsperspectieven.

6 Neem project-control serieus

In het project-Sloeweg is de afwezigheid van (adequate) project-control opvallend. Het risico dat in een op politiek-bestuurlijke prestaties gerichte cultuur de project-control ondergeschikt blijft, is permanent aanwezig. Het gaat erom een cultuur te bereiken waarin control –in brede zin des woords- als wezenlijk element van realisatie wordt beschouwd.

7 Versterk de externe oriëntatie

In het project-Sloeweg –een project met nationale en zelfs internationale dimensies- is de aandacht van politici, bestuurders en ambtenaren sterk naar binnen gericht.

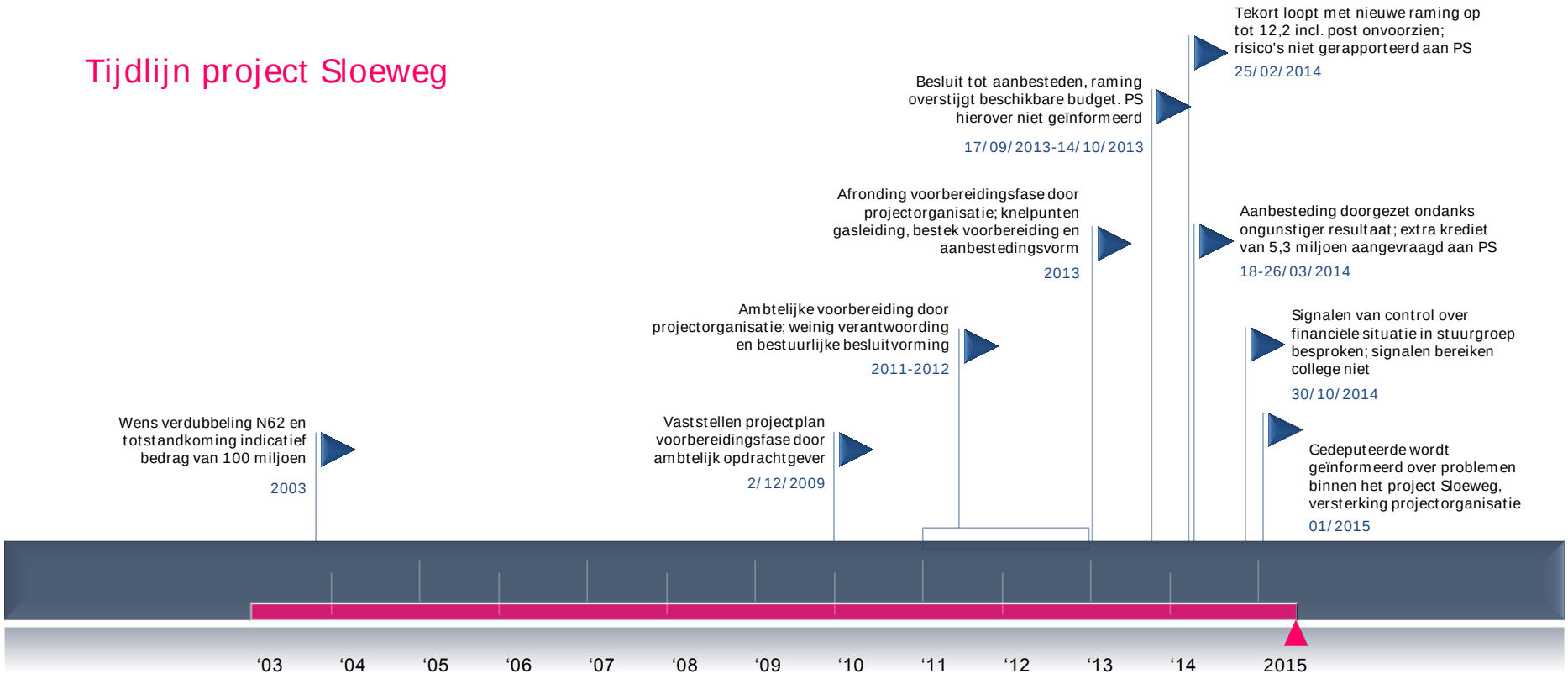
Hoe begrijpelijk dit momenteel is vanwege de ontstane problemen, wij hebben (te) weinig trots of vreugde gehoord die de provincie Zeeland aan dit majeure project kan ontlenen. Ook hebben wij bemerkt dat bij de uitvoering een tamelijk in zichzelf gekeerde aanpak door de ambtelijke organisatie wordt gevolgd.

Wij bevelen aan dit project, na de doorstart, te benutten als positief project van verbinding van alle Zeeuwse betrokkenen met andere instanties, in en buiten Zeeland. Het gaat per saldo om de vraag hoe dit project past in de lange termijn-ontwikkeling van de provincie en van Zuidwest Nederland, en de wijze waarop het Zeeuwse bestuur zich daarin wil opstellen. Daarbij is Zeeuwse trots op z'n plaats, mits die gepaard gaat met de blik naar buiten.

Het project-Sloeweg –als verbindingsweg in letterlijke zin- biedt hij uitstek de kans voor versterking van de externe relaties. Het gaat dan met name om de vraag hoe de toekomstige ontwikkelingen in en buiten Zeeland, onder andere met deze nieuwe verbinding, richting *Zeeland 2040* toekomstvisie voor Zeeland (januari, 2014) kunnen worden beïnvloed.

3 Tijdlijn project Sloeweg

Tijdlijn project Sloeweg



Wens verdubbeling N62 en totstandkoming indicatief bedrag van 100 miljoen	2003
Reservering projectkosten Sloeweg	11/2003
Bestuursovereenkomst overdracht N62 aan rijk na realisatie	21/12/2005
Convenant tussen rijk en provincie Zeeland over uitvoering verdubbeling N62	30/01/2006
Besluit onttrekken aan reservering projectkosten N62	10/11/2006
Voorbereidingskrediet voor voorbereiding en grondaankoop N62	29/05/2009
Signalen kostenproblematiek N62	07/07/2009
Raming N62 tussen € 126 en 140 miljoen	Zomer 2009
Opdracht tot kostenraming	20/10/2009
Vaststellen projectplan voorbereidingsfase door ambtelijk opdrachtgever	02/12/2009
Kostenraming naar beneden bijgesteld; Sloeweg en Tractaatweg moeten zo kostenefficiënt mogelijk uitgevoerd	11/05/2010
Besluit GS knip Sloeweg en Tractaatweg en terugbrengen taakstellend budget	22/06/2010
Ambtelijke voorbereiding door projectorganisatie; verantwoording en bestuurlijke besluitvorming beperkt	2011-2012
Kredietaanvraag uitvoering verdubbeling Sloeweg	21/12/2012
Personele wisselingen organisatie, overdracht van werkzaamheden	01/01/2013
Afronding voorbereidingsfase door projectorganisatie; knelpunten gasleiding, besteksvoorbereiding en aanbestedingsvorm	2013
Opstarten werkzaamheden gasleidingen door Gasunie	17/07/2013
Start aanbestedingsprocedure, raming overstijgt beschikbare budget. PS hierover niet geïnformeerd	17/09 – 14/10/2013
Oprichten interne projectorganisatie voor uitvoeringsfase	10/12/2013
Memo over dreigende budgetoverschrijding met drie beheersrichtingen	24/01/2014
Tekort loopt met nieuwe raming op tot 12,2 incl. post onvoorzien; risico's niet gerapporteerd aan PS	25/02/2014
Aanbesteding doorgezet ondanks ongunstiger resultaat; extra krediet van 5,3 miljoen gevraagd aan PS	18-26/03/2014
Definitieve gunning aanbesteding	25/04/2014
Besteksfouten komen aan het licht in stuurgroep	04/09/2014
Signalen van control over financiële situatie in stuurgroep besproken; signalen bereiken college niet	30/10/2014
Najaarsnota 2014 meldt 7 weken vertraging	14/11/2014
Gedeputeerde wordt geïnformeerd over problemen	01/2015
GS bespreken een opiniërende nota over de Sloeweg en informeren PS nog niet	10/02/2015
Eerste resultaten van het Taskforceteam worden besproken, definitieve rapportage op 19 april	02/03/2015
Ambtelijke schorsing van het werk Bernhardweg e.a.	12/03/2015
GS besluiten tot informeren van PS en diverse stakeholders	31/03/2015
Verantwoordelijk gedeputeerde van Beveren treedt af	24/04/2015

4 Feitenrelaas project Sloeweg

2003: Wens verdubbeling N62 en totstandkoming indicatief bedrag van 100 miljoen

Al voor de opening van de Westerscheldetunnel in 2003 ontstaat vanuit de Provincie de wens om de N62 (Sloeweg en Tractaatweg) op termijn te verdubbelen. De ambitie voor een verdubbeling is opgenomen in het coalitieakkoord 2003-2007 van de Provincie Zeeland. In de onderhandelingen over de uitwerking van de Scheldeverdragen[2] van de Provincie met de rijksoverheid komt de verdubbeling van de N62 aan bod. Binnen deze onderhandelingen wordt een bedrag van € 100 miljoen genoemd voor de verdubbeling van zowel de Sloeweg als de Tractaatweg. Binnen de provinciale organisatie leefde volgens verschillende betrokkenen de gedachte dat de verdubbeling van de N62 voor dit bedrag voorbereid en uitgevoerd kon worden. Ramingen die er op dat moment lagen, gingen uit van kosten van circa € 80 miljoen. In het overdrachtsdossier voor de toenmalige gedeputeerde voor de Sloeweg wordt gesproken over totale kosten in de orde van grootte van € 85 miljoen.[3] In het Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan Mobiliteit op Maat (PVVP) uit 2002 is opgenomen dat er slechts globale indicaties zijn van de kosten van de verdubbeling. De kostenindicatie van de verdubbeling van de Sloeweg komt uit op € 40 miljoen, en de verdubbeling van de Tractaatweg op € 45 miljoen.[4]
Over de kwaliteit van de ramingen van destijds wordt verschillend gedacht. Enkele betrokkenen hebben aangegeven dat de ramingen van onvoldoende kwaliteit en onrealistisch waren. De raming was niet gebaseerd op een degelijke analyse, maar eerder een uitkomst van het totaal aan onderhandelingen over de Scheldeverdragen. Andere betrokkenen menen juist dat de ramingen realistisch waren en het budget genoeg was om de Sloeweg en Tractaatweg te realiseren. Kennelijk was de gedachte dat zelfs de gedeeltelijke verdubbeling van de Bernhardweg en de aansluiting bij Heinkenszand binnen de € 100 miljoen gerealiseerd zouden kunnen worden, zo geven betrokkenen aan.

November 2003: Reservering projectkosten Sloeweg

Met de Programmabegroting 2004 stemt Provinciale Staten in met een reservering van € 4 miljoen als provinciaal aandeel in de projectkosten van de N62. Voor de voorbereiding van de geplande verdubbeling van de Sloeweg-Tractaatweg wordt in 2004 1,5 miljoen euro gereserveerd. Doel is om in deze statenperiode in totaal een bedrag van € 10 miljoen te reserveren. Dit doel wordt niet gerealiseerd.

N62	Toevoeging	Totaal
Beschikbaar krediet	+ 4,0 miljoen	4,0 miljoen
Besteed krediet		P.M.
Resterend krediet		P.M.

[2] Op 21 december 2005 hebben Nederland en Vlaanderen vier verdragen gesloten over het Scheldegebied ten aanzien van ontwikkeling, beleid en beheer, nautisch beheer en de ontkoppeling van de loodsgelden.

[3] Overdrachtsdocument voormalig gedeputeerde Sloeweg, hoofdstuk rijksprojecten.

[4] PVVP (Mobiliteit op Maat), april 2003, p. 68

21 december 2005: Bestuursovereenkomst overdracht N62 aan Rijk na realisatie

In de bestuursovereenkomst *Optimalisering hoofdwegennet en regionaal wegennet in de Provincie Zeeland* leggen Rijk en Provincie Zeeland enkele besluiten vast over de uitvoering van één van de Scheldeverdragen, de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium. In de bestuursovereenkomst komen Rijk en Provincie formeel overeen dat het Rijk *"circa € 100 miljoen bijdraagt aan verdubbeling van de N62"*.[5] Dit gaat om € 80 miljoen in de periode 2009-2014 en de tegenwaarde van de Hertogin Hedwigepolder die geschat wordt op circa € 20 miljoen. In de bestuursovereenkomst staat dat de voorgenomen ruil van de rijksweg N61-west tussen Schoondijke en de weg naar de Westerscheldetunnel (met uitzondering van de bebouwde kom Schoondijke) tegen de provinciale weggedeelten van de N62 (Sloeweg en Tractaatweg) tussen het Rijk en de Provincie met gesloten beurzen plaatsvindt.[6]

30 januari 2006: Convenant tussen Rijk en Provincie Zeeland over uitvoering verdubbeling N62

Op 30 januari 2006 sluit de Provincie Zeeland met het Rijk het Convenant tussen Rijk en Provincie Zeeland over de uitvoering van enkele besluiten uit de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium en het Derde Memorandum van Overeenstemming. Op 7 oktober 2005 heeft Provinciale Staten ingestemd met dit concept convenant. Het bevat de afspraken tussen Rijk en Provincie over de uitvoering van het totaalpakket van maatregelen voortkomende uit de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium. In het convenant staat het volgende over de N62: *De Provincie is verantwoordelijk voor de uitvoering van de verdubbeling van de Sloeweg en de Tractaatweg (N62) en voor de eventuele meerkosten."*[7] Verder staat erin dat het rijk € 80 miljoen beschikbaar stelt voor dit project en een geschat bedrag van € 20 miljoen voor de Hertogin Hedwigepolder. Het convenant is globaal van aard, de uitwerking is pas later aan de orde gekomen. Eventuele risico's of voorwaarden aan de N62 in het kader van de voorgenomen ruil van rijkswegen worden niet beschreven. Over de uitvoering van Sloeweg en Tractaatweg zijn geen verdere afspraken overeengekomen. Betrokkenen geven aan dat er echter wel degelijk verwachtingen zijn bij het Rijk en ook bij gemeenten ten aanzien van de aard en uitstraling van de weg. Onder andere met betrekking tot het toekomstig beheer door het Rijk en de gewenste beeldkwaliteit door gemeenten.

10 november 2006: Besluit onttrekken aan reservering projectkosten N62

Met betrekking tot de reservering van het provinciale aandeel van uiteindelijk € 10 miljoen, in lijn met de Programmabegroting 2004 is gereserveerd, het college in de Najaarsnota 2006 aan dat *"het niet noodzakelijk [is] een bedrag van € 4 miljoen vanuit de Provincie te blijven reserveren voor de verdubbeling van de Sloeweg/Tractaatweg."* In de toelichting op dit voorstel staat dat: "*De vraag die thans voorligt is of deze € 100 miljoen voldoende wordt geacht om de kosten die verband houden met de verdubbeling van de N62 te dekken. Het antwoord op deze vraag is dat het project in een zodanige fase verkeert dat over de hoogte van de projectkosten nog geen harde raming is te geven en dat daarom op dit moment niet onderbouwd kan worden of deze € 100 miljoen voldoende is. (…) Voor de verdubbeling van de Sloeweg is nu wel een eerste globale indicatie van de kosten te geven. Deze schommelt tussen de € 54 miljoen en de € 61 miljoen. Voor de verdubbeling van de Tractaatweg is op dit moment nog geen globale indicatie voorhanden. Daarnaast zijn er nog verschillende onzekerheden. (…) Met het oog op de versterking van de onderhandelingspositie van de Provincie richting het ministerie van Verkeer en Waterstaat stellen wij voor het bedrag van € 4 miljoen van de reserve verdubbeling Sloeweg/Tractaatweg over te hevelen naar de*

[5] Bestuursovereenkomst ZL-6024 Optimalisering hoofdwegennet en regionaal wegennet in de Provincie Zeeland, p. 1.

[6] Bestuursovereenkomst ZL-6024 Optimalisering hoofdwegennet en regionaal wegennet in de Provincie Zeeland

[7] Convenant rijk - Provincie Zeeland over de uitvoering van enkele besluiten uit de OS2010 Schelde-estuarium en het Derde Memorandum, artikel 5.

reserve Tunnel Sluiskil."[8] Hieruit blijkt dat bij de ondertekening van de Bestuursovereenkomst in december 2005 en het convenant in januari 2006 nog geen informatie beschikbaar was om te bepalen of de verdubbeling van de N62 voor het € 100 miljoen uitgevoerd kon worden.

N62	Toevoeging	Totaal
Beschikbaar krediet	- 4,0 miljoen	0,0 miljoen
Besteed krediet		P.M.
Resterend krediet		P.M.

29 mei 2009: Voorbereidingskrediet voor voorbereiding en grondaankoop N62

In de periode tussen eind 2006 en het voorjaar van 2009 wordt de Milieu Effect Rapportage (MER) voorbereid en vastgesteld. Daarnaast wordt de totale investering voor de verdubbeling van de Sloeweg en Tractaatweg samen in 2008 globaal geraamd op € 102 miljoen.[9] Op 29 mei 2009 vraagt het college van Gedeputeerde Staten om een voorbereidingskrediet voor de voorbereiding en grondaankoop voor de N62. Over de projectkosten vermeldt de kredietaanvraag het volgende: *"De projectkosten van € 102 miljoen zijn te verdelen in € 3,7 miljoen kosten voorbereiding, € 13 miljoen grondaankopen en € 85,3 miljoen voor de uitvoering. De voorbereiding is reeds enige jaren bezig. (…) Om de voorbereiding, de planologische inpassing en de grondverwerving voortvarend aan te pakken vragen wij u een krediet te verstrekken van € 16,7 miljoen voor de N62; Sloeweg en Tractaatweg."*[10] In de kredietaanvraag wordt niet aangegeven wat precies toegerekend wordt aan de onderdelen voorbereiding, grondaankopen en uitvoering. Uit de Gedeputeerde Staten nota blijkt bijvoorbeeld niet in hoeverre personele lasten van de organisatie onderdeel uitmaken van dit krediet. Een onderbouwing van de opgevoerde projectkosten ontbreekt eveneens.

N62	Toevoeging	Totaal
Geschatte projectkosten		102,0 miljoen
Beschikbaar gesteld krediet	+ 16,7 miljoen	16,7 miljoen
Besteed krediet		P.M.
Resterend krediet		P.M.

Voorjaarsconferentie 2009: Signalen kostenproblematiek N62

Op basis van het verslag van de Voorjaarsconferentie 2009 blijkt dat er signalen over kostenproblematiek voor de N62 zijn. Wat deze problematiek precies inhoudt, is niet genoteerd. Wel wordt er gesproken over een maximale raming van € 141 miljoen. Ook wordt aangegeven dat er voor beide wegen bezuinigingsmogelijkheden liggen en dat het uitgangspunt is om het gehele project voor € 102 miljoen te realiseren. Besloten wordt om een notitie af te wachten waarin de kostenproblematiek wordt toegelicht, evenals de dekking (uit de Hedwigepolder) en het nadelig kasritme.[11] Deze notitie zal bij de Najaarsconferentie in 2009 worden besproken.

N62	Toevoeging	Totaal
Taakstellend budget	+ 2,0 miljoen	104,0 miljoen
Geschatte projectkosten		104,0 miljoen
Beschikbaar gesteld krediet		16,7 miljoen

[8] Najaarsnota 2006, p. 6-7.
[9] N62; Sloeweg en Tractaatweg; Kredietaanvraag voor de voorbereiding en Grondaankoop, p. 1.
[10] N62; Sloeweg en Tractaatweg; Kredietaanvraag voor de voorbereiding en Grondaankoop, p. 2.
[11] Verslag voorjaarsconferentie juni 2009, voorstel, discussie en besluit, p.8.

Besteed krediet	- 0,9 miljoen	0,9 miljoen
Resterend krediet		15,8 miljoen

Najaarsconferentie 2009: Raming N62 tussen € 126 en 140 miljoen

In de zomer van 2009 wordt in opdracht van de toenmalige directie en naar aanleiding van het besluit in de Voorjaarsconferentie een raming gemaakt voor de N62. Deze raming is opgenomen in de notitie over de Sloe- en Tractaatweg in de Najaarsconferentie 2009. Hierin is aangegeven dat de raming op dat moment uitkomt tussen de € 126 en € 140 miljoen, afhankelijk van de variant die voor de Tractaatweg wordt gekozen. De volgende tekst is in de stukken voor de Najaarsconferentie opgenomen: "*Deze raming van kosten voor de Sloeweg komt volgens de directie E&M (economie en middelen) uit op een bedrag van € 72,8 miljoen. Dit bedrag is inclusief vastgoed- en engineeringskosten. In deze raming is een bedrag van € 11,3 miljoen opgenomen voor onvoorzien en indexering (ca. 16 %). (...) Voor de Tractaatweg (…) worden vijf varianten onderzocht. De kostenramingen van deze varianten lopen uiteen van 53 - 67 miljoen. Daarmee komen de totale kosten voor de Sloeweg en de Tractaatweg, afhankelijk van het gekozen alternatief voor de Tractaatweg, te liggen tussen de 126 en 140 miljoen. Daarbij komen nog de kosten van het nadelig kasritme van ongeveer 1,5 miljoen.*"[12] De kostenstijgingen worden verklaard door de uitwerking van het ontwerp, de inflatie en een scopewijziging. In de notitie wordt voor het eerst het woord 'taakstellend' gebruikt, verwijzend naar de Voorjaarsconferentie waarin € 104 miljoen als uitgangspunt is genoemd voor de realisatie van de N62. Vanuit de directies E&M en FEZ wordt voorgesteld om eerst een *second opinion* op de raming uit te laten voeren alvorens een besluit te nemen over het budget van de N62. Mocht uit de *second opinion* blijken dat het project inderdaad niet voor € 104 miljoen kan worden gerealiseerd, willen de directies naar besparingen in het ontwerp kijken.[13] Er wordt conform door de Gedeputeerde Staten besloten.

N62	Toevoeging(	Totaal
Taakstellend budget		104,0 miljoen
Totaal geschatte projectkosten: - Sloeweg - Tractaatweg - Nadelig kasritme		126 – 140 miljoen[14] 72,8 miljoen 53 – 67 miljoen 1,5 miljoen
Beschikbaar gestelde krediet		16,7 miljoen
Besteed krediet		Niet vermeld
Resterend krediet		Niet vermeld

20 oktober 2009: Opdracht tot kostenraming

In oktober 2009 besluit het college tot het opstellen van een kostenraming in de vorm van een *second opinion*.. Op 9 februari 2010 is de opdracht voor een kostenraming verstrekt aan Royal Haskoning. Verschillende betrokkenen geven aan dat het hier feitelijk om een opdracht tot het opstellen van een eerste kostenraming ging en niet om een *second opinion* op een bestaande raming. Haskoning heeft zich in ieder geval niet gebaseerd op een eerdere raming, maar op door de Provincie aangeleverde gegevens over het ontwerp en de benodigde hoeveelheden. Op grond van deze gegevens is volgens een gebruikelijke systematiek een SSK-raming gemaakt. Dat is een doorrekening waaruit de meest waarschijnlijke kosten

[12] GS Najaarsconferentie, dinsdag 20 oktober 2009, p. 34.

[13] GS Najaarsconferentie, dinsdag 20 oktober 2009, p. 35.

[14] Dit bedrag is exclusief € 1,5 miljoen kosten vanwege het nadelig kasritme.

komen inclusief een daarbij behorende marge. In het voorjaar van 2010 komt Royal Haskoning met de kostenraming (zie verderop in het relaas).

2 december 2009: Vaststellen projectplan voorbereidingsfase door ambtelijk opdrachtgever

Op 2 december 2009 wordt het *projectplan N62, Deelproject Sloeweg voorbereidingsfase* vastgesteld door de toenmalig ambtelijk opdrachtgever, de directeur Directie Economie en Mobiliteit. Dit projectplan beschrijft de randvoorwaarden, risico's, planning, bevoegdheden en projectorganisatie. Het projectplan stelt: "*De financiële belangen en risico's zijn groot. Om de financiële risico's in te perken zijn voor het aangaan van financiële verplichtingen (…) procedures en bevoegdheden overeengekomen. De bevoegdheden gelden voor het totale project N62.*"[15] De projectorganisatie wordt grotendeels gevormd uit interne medewerkers van de (lijn)organisatie. In het projectplan wordt geen inschatting gemaakt van hun inzet voor het project. De betrokken projectmedewerkers worden niet vrijgesteld van ander werk vanwege het project Sloeweg en doen het project 'er bij'. Dit betekent dat er een risico bestaat dat prioriteiten vanuit het project conflicterend zijn met prioriteiten die vanuit de betreffende afdelingenkomen.

In het projectplan wordt binnen de projectorganisatie geen rol vastgelegd voor control, juridische zaken en het bestuur. Of het projectplan volgens een vast sjabloon voor projectplannen is opgesteld of voldoet aan kaders voor projectmatig werken, is onduidelijk. Betrokkenen hebben aangegeven dat er op dat moment wellicht wel dergelijke kaders waren, maar dat hier door de organisatie geen kennis van was of gebruik van werd gemaakt.

Randvoorwaarden en risico's in het projectplan

In het projectplan wordt kort aandacht besteed aan de randvoorwaarden voor de realisatie en de risico's voor het project. Belangrijke randvoorwaarde is het budget voor de Sloe- en Tractaatweg van € 104 miljoen euro. Op het moment dat het projectplan is opgesteld, is de kostenraming van Royal Haskoning nog niet gemaakt en gaat men uit van het taakstellende budget en niet van de raming die ten behoeve van de Najaarsnota 2009 is gemaakt (€ 126 tot € 140 miljoen). De risico's die worden genoemd, zijn de volgende:

- Omvang van het draagvlak bij belangengroepen (risico voor grondaankoop en planologische inpassing);
- Onvoldoende financiële middelen om het werk te kunnen voorbereiden en uitvoeren;
- De betrouwbaarheid van de kostenramingen (MER is gebaseerd op globale ramingen en schetsplannen). De realisatiekosten zijn in hoge mate afhankelijk van de marktwerking bij de aanbesteding;
- Ontwikkelingen t.a.v. de Westerschelde Container Terminal (WCT) (kunnen van invloed zijn op het project).[16]

In het projectplan zijn beheersmaatregelen ten aanzien van tijd, geld, kwaliteit en informatie opgesteld. Deze kunnen niet één op één in verband worden gebracht met de omschreven risico's. Over de kostenramingen is verder opgenomen: *"Uitgaande van de doelstellingen en uitgangspunten van het project zal bij de uitwerking door optimalisaties gezocht worden naar kostenbesparingen. Na gereed komen van de besteksraming van de Sloeweg zal de balans worden opgemaakt en de resterende bedragen voor de Tractaatweg worden bepaald. De besteksvoorbereiding van de Tractaatweg (na afronding van de MER-fase) zal aan de hand van het resterende budget worden aangepast; of door fasering of door versobering van de plannen. Uitgaand van het dan beschikbare budget zullen de mogelijkheden hiertoe voorafgaand aan de besteksvoorbereiding*

[15] Projectplan aanpassing N62, 2 december 2009.

[16] Projectplan aanpassing N62, 2 december 2009.

worden voorgelegd." Hieruit blijkt dat de voorbereiding en realisatie van de Sloeweg (financiële) prioriteit krijgt.

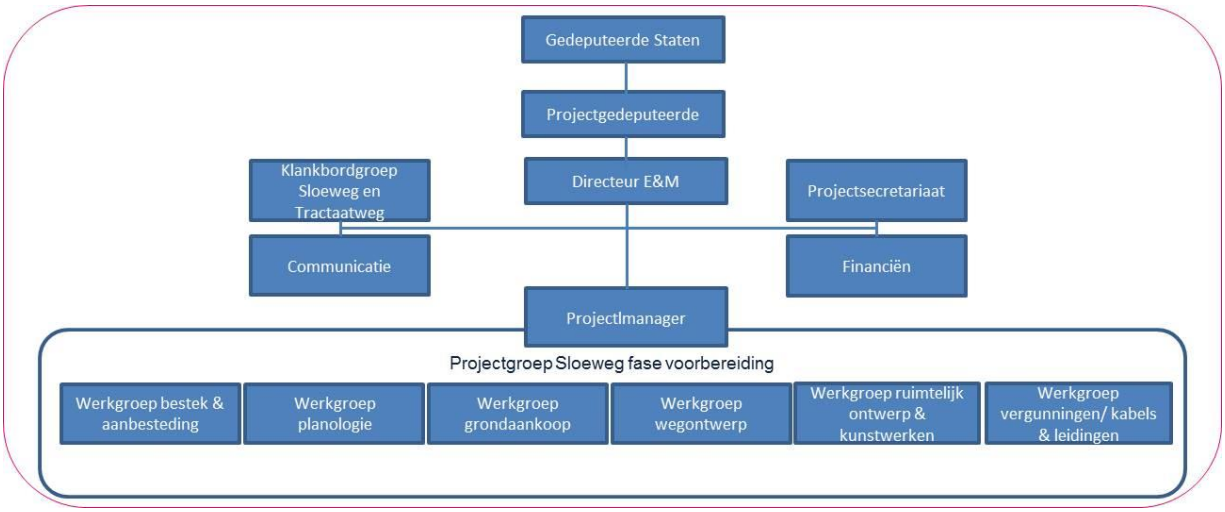
Planning

Voor de technische realisatie wordt de volgende planning gepresenteerd: het voornemen is om maandelijks de stand van zaken ten aanzien van de planning op te stellen. Volgens de eerste planning voor de Sloeweg wordt het uitgevoerde werk in 2014 opgeleverd.

Fase	Eindproduct	Mijlpaal
Planologische inpassing	*Door de gemeenteraad vastgestelde en door Gedeputeerde Staten goedgekeurde wijziging van het betreffende bestemmingsplan*	*Begin 2011*
Grondaankoop	*Aangekochte gronden*	*Eind 2011*
Besteksfase	*Vastgesteld bestek + tekeningen en kostenraming*	*2009 - 2011*
Uitvoeringsfase	*1e oplevering van het uitgevoerde werk, overdracht aan de beheerder*	*Eind 2013/begin 2014*
Nazorgfase	*2e oplevering van het uitgevoerde werk*	*Medio 2014*

Bevoegdheden projectorganisatie en verantwoording

In het projectplan is de structuur voor de projectorganisatie uitgewerkt. Dat ziet er als volgt uit:



In het projectplan zijn de deelprojecten Sloeweg en Tractaatweg onderscheiden met een eigen projectorganisatie. Op basis van het projectplan heeft de projectgroep een klankbordgroep Sloeweg-Tractaatweg ter beschikking die bestaat uit specialisten en stakeholders[17].De klankbordgroep dient geïnformeerd te worden van de vorderingen van het project en kan op basis daarvan feedback geven. In hoeverre de klankbordgroep daadwerkelijk gevormd is, is onduidelijk. Later in het project wordt er een stuurgroep gevormd, met enkel ambtenaren van de provincie. Of dit in plaats van de klankbordgroep is gekomen, is – ook voor betrokkenen – onduidelijk. De formele rol en bevoegdheden van de stuurgroep zijn

[17] Waaronder verschillende gemeenten, Rijkswaterstaat, Zeeland Seaports en verschillende waterschappen.

niet op papier terug te vinden (zie ook verderop in het relaas).De projectorganisatie bestaat op papier uit de volgende onderdelen:

Onderdeel	Samenstelling	Taak en rol
Klankbordgroep Sloeweg en Tractaatweg	*De klankbordgroep Sloeweg bestaat uit de verschillende interne en externe actoren*	*Bewaakt de belangen van de eigen (deel)organisatie en geeft op rond daarvan feedback aan de projectgroep.*
Projectgroep Sloeweg	*De projectgroep bestaat uit de trekkers van de werkgroepen, een vertegenwoordiging van het secretariaat, communicatie, financiën en de projectmanager.*	*De inhoudelijke, financiële en projectmatige afstemming krijgt vormt via de specialistische werkgroepvergaderingen en de projectgroepvergaderingen.* *De medewerkers van de projectgroep Sloeweg hebben als taak de binnen de werkgroep hun specialistische kennis aan te wenden voor het besteksgereed voorbereiden van het project Sloeweg.* *Voor elk van de werkgroepen is een specifieke taak en rolomschrijving gedefinieerd.*
Verschillende werkgroepen (Bestek & Aanbesteding, Planologie, Grondaankoop, Wegontwerp, Ruimtelijk ontwerp en kunstwerken, Vergunningen / kabels en leidingen, Communicatie, Projectsecretariaat en Financiën)	*Per werkgroep: interne bemensing (met flexibele inzet naar gelang de benodigde capaciteit)*	

In het projectplan is omschreven dat gezien de omvangrijke risico's er een verdeling is gemaakt van rollen en bevoegdheden in het aangaan van financiële verplichtingen. De Provinciale Staten besluiten over beschikbaarstelling van kredieten. De Gedeputeerde Staten besluiten over grondaankoop, het aanstellen van en in dienst nemen van personeel en van de gunning van het bestek. De Gedeputeerde Staten gaan ook over specifieke besluiten ten aanzien van de N62, namelijk scopewijzigingen, onvoorziene kosten als gevolg van bodemverontreinigingen, opruimen van explosieven, etc. en verhoging van het deelprojectbudget Sloeweg bij overschrijding. De staf vakgedeputeerde E&M besluit over alle meerwerk op het bestek en besteding van het opgenomen bedrag voor onvoorzien. Afspraak is dat de Staf Mobiliteit informatief de voortgangsrapportages ontvangt. Voor de ambtelijke organisatie zijn de volgende verantwoordelijkheden vastgelegd:

Ambtelijke rol	Bevoegdheden
MT	/ *Via het MT lopen alle zaken die aan staf, Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten worden voorgelegd.*
Werkgroep Financiën	*Taken:* / *Financiële informatie t.b.v. voortgangsrapportages en bewaking (deel)projectbudget* / *Signaleringsfunctie kasritme bijdrage ministerie van Verkeer & Waterstaat* / *Overleg met projectleider over zaken die aan de Gedeputeerde Staten worden voorgelegd*
Budgethouder	/ *De financiële opdrachtverlening is de bevoegdheid van de budgethouder voor het project N62 moeten voordat een verplichting aan de Gedeputeerde Staten worden voorgelegd: [tekst ontbreekt]*
Projectleider	/ *De projectleider is tevens behandelend ambtenaar ten aanzien van de afhandeling van betalingsdocumenten.*

De financiële administratie en budgetbewaking loopt via de reguliere lijnorganisatie; via bedrijfsvoering (BVE) en Financieel-Economische Zaken (FEZ). Zo nodig wordt de werkgroep Financiën geconsulteerd om de financiële balans op te maken, cash-flows af te stemmen en zo mogelijk aanvullende budgetten te verwerven.[18]. De bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd in de regeling budgetbeheer van de Provincie.

De volgende afspraken over verantwoording zijn in het projectplan vastgelegd: *"Provinciale Staten van Zeeland worden over de stand van zaken geïnformeerd via de reguliere rapportages over het collegebeleid. Het college van Gedeputeerde Staten wordt geïnformeerd via het wekelijkse reguliere stafoverleg. Het DT wordt geïnformeerd via periodieke voortgangsrapportages over directie overschrijdende projecten. De opdrachtgever en het MT worden geïnformeerd via het wekelijkse MT-overleg. Over de algemene voortgang van de werkzaamheden wordt een driemaandelijks bulletin opgesteld ter informatie aan het personeel, andere overheden en belanghebbenden."*

11 mei 2010: Kostenraming naar beneden bijgesteld; Sloeweg en Tractaatweg moeten zo kostenefficiënt mogelijk uitgevoerd

Bespreking conceptraming tussen Royal Haskoning en projectorganisatie Sloeweg

In april meldt de budgethouder aan de gedeputeerde dat de raming van Haskoning op dat moment ongeveer hetzelfde bedrag uit komt als de raming van de Provincie van € 73 miljoen. Tegelijkertijd wordt meegedeeld dat er nog veel onduidelijkheden zijn in deze voorfase van de raming.

In de concept SSK-raming komt Royal Haskoning uit op een bedrag van € 73 miljoen. Deze concept-raming komt overeen met de raming van de directie E&M uit zomer 2009 die op € 72,8 miljoen uit kwam. Bij een concept-raming is het gangbaar dat de opdrachtgever nog aangeeft welke daadwerkelijke risico's er binnen het project zijn. Op basis daarvan kan een raming nog worden aangepast aan de projectspecifieke details. Idealiter levert de projectorganisatie bij de opdracht aan Royal Haskoning vooronderzoeken aan, bijvoorbeeld ten aanzien van bodemgesteldheid. Op die manier kunnen projectspecifieke details gelijk worden meegenomen. Deze vooronderzoeken waren ten tijde van de opdracht niet beschikbaar. Bij de bespreking van deze concept-raming op 11 mei 2010 worden door de projectorganisatie Sloeweg opmerkingen gemaakt over de daadwerkelijke onderdelen en risico's van het budget. Enkele betrokkenen melden dat vanuit de projectorganisatie druk is uitgeoefend om de risico's naar beneden bij te stellen. Anderen geven aan dat de projectorganisatie van mening was dat er met het voortschrijdend inzicht geen sprake meer was van risico's. Engineeringskosten zouden volgens betrokkenen bijvoorbeeld niet op de projectorganisatie drukken, waardoor deze post is geschrapt. Risico's werden ook niet langer per projectdeel gecalculeerd, maar over het totaalproject. De risico's in het project werden daarop met circa 25% naar beneden bijgesteld, waardoor de uiteindelijk raming van de Sloeweg daalde van € 73 miljoen naar € 53 miljoen. Zo'n forse verlaging betekent volgens verschillende betrokkenen dat er geen sprake meer was van marge op deze kostenraming.

Behandeling raming in GS en PS

Op basis van deze lagere raming werd aan GS voorgesteld om de verdere voorbereiding van het project Sloeweg en Tractaatweg te vervolgen door deze zo kosteneffectief mogelijk te realiseren. Naar aanleiding van de lagere, definitieve kostenraming van Haskoning vraagt de gedeputeerde in mei 2010 invoorbereiding op de bespreking van de kostenraming in PS om een notitie waarin de verschillen met betrekking tot de bedragen wordt verklaard. Deze verdere uitwerking moet resulteren in een nauwkeurige kostenraming. Bij de bespreking door PS in de commissie E&M geeft de gedeputeerde aan dat het project in tweeën wordt

[18] Projectplan aanpassing N62, 2 december 2009, p. 7

geknipt. Betrokkenen geven aan dat deze keuze is ingegeven vanuit de wens van Zeeuws-Vlaanderen zodat er voldoende budget over zou blijven voor de aanleg van de Tractaatweg.
In de GS nota staat het als volgt*: "Omdat de huidige globale budgetraming van de investeringskosten, inclusief vastgoed-en engineeringkosten, van het vastgestelde plan voor de Sloeweg uitkomt op een bedrag van € 72,8 mln., excl. BTW en van de Tractaatweg uiteen lopen van € 53,- tot €67,-mln., ex. BTW, houdt de Provincie er rekening mee dat de plannen voor de Tractaatweg wellicht niet gelijktijdig in zijn geheel zijn uit te voeren. Om dit te verifiëren is een extern bureau gevraagd een* second opinion *op te stellen voor de raming van de Sloeweg. Volgens deze raming zal de aanneemsom voor de Sloeweg tussen de € 47,- en € 55,- mln., excl. BTW komen te liggen. De verwachtingswaarde van de raming is € 51, mln. Bij een dergelijke aanneemsom voor de Sloeweg resteert er € 48,- a € 56,- mln. voor de Tractaatweg."*
In het GS besluit staat: *'De verdere voorbereiding van het project Sloeweg loopt voor op het project Tractaatweg en zal resulteren in een gedetailleerde beschrijving van de uit te voeren werken en een daarop gebaseerde nauwkeurige kostenraming, die meer inzicht geeft in de werkelijke kosten van de uitvoering'.*[19] *Door eerst de Sloeweg kostenbewust voor te bereiden en aan te besteden en de plannen voor de Tractaatweg eventueel te faseren zijn de financiële risico's te beheersen en is er zicht op een volledige regionale stroomweg voor beide wegvakken, met zonodig voor de Tractaatweg een gefaseerde aanpak (nagenoeg) zonder kapitaalvemietiging. De raming voor de Sloeweg stemt tot optimisme in deze. (…) Na gereed komen van de besteksraming van de Sloeweg zal de balans worden opgemaakt en de restende bedragen voor de Tractaatweg worden bepaald. De besteksvoorbereiding van de Tractaatweg (na de afronding van de MER-fase en de keuze voor een volwaardig regionaal stroomweg-alternatief) zal aan de hand van het nog resterende budget worden aangepast. Er zijn mogelijkheden doorfasering van de plannen, (nagenoeg) zonder kapitaalsvernietiging, uiteindelijk een volwaardige regionale stroomweg te realiseren. (…) Dat er voor de uitvoering van de Tractaatweg nog extra middelen beschikbaar komen is overigens een reële mogelijkheid.*
In de commissie E&M wordt de commissie conform het GS-besluit geïnformeerd. Daarin zegt gedeputeerde Van Beveren: *'dat er vanaf het begin sprake is van kostenoverschrijdingen. Dat moet voorkomen worden. Haskoning kwam bij een* second opinion *op een gunstiger raming. Hij gaat er nu vanuit dat de weg kan worden aangelegd zoals gewenst, en dat het klaar is als de Sluiskiltunnel af is. Het overleg met de gemeenten verloopt moeizaam. Het project wordt in tweeën geknipt, Sloeweg en Tractaatweg, waardoor het minder ongrijpbaar wordt. De luxe gaat er zoveel mogelijk uit'.* De reden van de knip tussen Sloeweg en Tractaatweg is dat daarmee het overleg met gemeenten wordt bevorderd, omdat de Sloeweg ongeveer een jaar voor loopt op de ontwikkeling van de Tractaatweg.[20]

N62	Toevoeging	Totaal
Taakstellend budget		104,0 miljoen
Totaal geschatte projectkosten (*second opinion*)		95 - 111 miljoen
- Sloeweg (budgetraming zomer 2009)		72,8 miljoen
- Sloeweg (*second opinion*)		47 – 55 miljoen
- Tractaatweg		48 – 56 miljoen
Beschikbaar gesteld krediet		16,7 miljoen
Besteed krediet		0,9 miljoen
Resterend krediet		15,8 miljoen

[19] GS nota voortzetting Sloeweg, 11 mei 2010, p. 2
[20] Verslag Cie E&M, 31 mei 2010, p. 5 (*Bron: Vastgesteld verslag van de openbare vergadering van de Commissie Economie en Mobiliteit)*

22 juni 2010: Besluit knip Sloeweg en Tractaatweg en terugbrengen taakstellend budget Sloeweg

In de GS Nota Voorjaarsconferentie wordt het college voorgesteld als uitgangspunt voor de N62 te nemen: *"een taakstellend budget van € 104 mln. (excl. iboi-index[21]) tenzij er voor de uitvoering van de Tractaatweg externe middelen beschikbaar komen"* en *"na gereed komen van de besteksraming van de Sloeweg - met een maximum van € 55 miljoen - te werken met een taakstellend budget voor de verdubbeling van de Sloeweg en een taakstellend budget voor (…) de Tractaatweg."*
Het college besluit het taakstellend budget echter lager vast te stellen, namelijk op € 52 miljoen voor de Sloeweg. Voor de Tractaatweg wordt eveneens een taakstellend bedrag van € 52 miljoen vastgesteld. Er wordt daarmee door GS gekozen om het budget in twee gelijke delen te knippen. Aan dit besluit liggen bestuurlijke redenen ten grondslag (verwachtingen gemeenten Zeeuws-Vlaanderen). Uit het verslag van de discussie volgt verder dat*: "Het voorstel is om de verdubbeling van de N62 op te knippen vanwege de beheersbaarheid, maar het wel als een geheel te blijven beschouwen."* Ook staat in het besluit: *"opbouw projectorganisatie N62 separaat voor zomerreces voorleggen aan uw college en instemmen met de opzet van de projectstructuur."* Uit de discussie blijkt dat het uitgangspunt is om de projectorganisatie zoveel mogelijk door interne mensen laten bezetten. Omwille van kwaliteitsaspecten wordt een slag om de arm gehouden voor wat betreft de inhuur van externe deskundigheid.[22]

Sloeweg	Toevoeging	Totaal
Taakstellend budget N62		104,0 miljoen
Taakstellend budget Sloeweg		52,0 miljoen[23]
Totaal geschatte projectkosten Sloeweg		47 – 55 miljoen
Beschikbaar gesteld krediet		16,7 miljoen
Besteedkrediet		Niet vermeld
Resterend krediet		Niet vermeld

2011 - 2012: ambtelijke voorbereiding door projectorganisatie; verantwoording en bestuurlijke besluitvorming beperkt

In 2011 en 2012 komt het project Sloeweg slechts beperkt in de besluitvorming en informatievoorziening terug. De projectorganisatie heeft het project dan in voorbereiding. De bestemmingsplanprocedure wordt doorlopen door de betrokken gemeente en de Provincie verricht grondaankopen. Voor de bestemmingsplanprocedure vormt de gemeente Borsele de belangrijkste partij. In deze fase maakt de projectorganisatie richtinggevende keuzes ten aanzien van het wegontwerp van de Sloeweg, het ontwerp van kunstwerken en de aanbestedingsvorm (via een RAW-bestek). De regie voor de voorbereiding ligt geheel bij de projectorganisatie. Het ontwerp van de afzonderlijke kunstwerken wordt aan bureau Oranjewoud uitbesteed. Uitgangspunt vormt de realisatie van traditionele, sobere kunstwerken. In de aansturing van het project is binnen de projectorganisatie volgens betrokkenen een technisch-innovatieve lijn leidend geweest, waarbij projectfinanciën minder aandacht kreeg. De technisch-innovatieve lijn uit zich onder meer in de keuze om in het bestek te gaan werken met secundaire grondstoffen (waaronder verontreinigd bodemmateriaal), een zettingsarme constructie met oog op een hogedruk gasleiding en ontwerpkeuzen die naderhand getypeerd worden als luxe. Het sobere ontwerp van de kunstwerken voldoet niet aan de eisen van welstand van de gemeente Borsele, waarop in opdracht van de projectorganisatie extra ontwerpinspanningen worden geleverd met een kostenverhoging aan voorbereiding en ontwerp en vertraging tot gevolg.

[21] De IBOI is de index die het Rijk hanteert voor alle uitgaven van het Rijk.

[22] Verslag Voorjaarsconferentie 22 juni 2010, p. 8

[23] In het GS voorstel stond een taakstellend budget van € 55,0 miljoen.

De projectorganisatie staat volgens betrokkenen in deze fase onder druk vanwege andere werkzaamheden die projectmedewerkers parallel voor de lijnorganisatie dienen te verrichten. Betrokkenen geven aan dat er veel druk was om het project Sloeweg in uitvoering te krijgen en eveneens binnen het taakstellende budget. Betrokkenen denken dat dit negatieve invloed heeft gehad op de kwaliteit van voorbereiding en kostenraming. Ook begint in de loop van 2012 de op handen zijnde reorganisatie mee te spelen, want hierdoor ontstaat onzekerheid voor medewerkers. Betrokkenen geven ook aan dat externe partijen laat in de voorbereidingsfase van het project werden betrokken en dat hun meedenkende houding niet altijd werd gewaardeerd. Externen geven meermaals aan dat de Provincie zeer overtuigd was van haar eigen kunnen en tamelijk in zichzelf gekeerd was.

In deze fase van het project is ook de keuze gemaakt om het bestek conform de RAW systematiek te gaan opstellen. Betrokkenen geven aan dat de keuze voor RAW voor de hand lag omdat de Provincie ervaring had met deze besteksvorm, maar dan wel in veel kleinere projecten. Voor de omvang van het project Sloeweg betekent het echter dat de Provincie veel risico's naar zichzelf toehaalde. Binnen de RAW systematiek is er wel voor gekozen om, op beperkte schaal, innovaties toe te passen die konden worden ingevuld door de inschrijver. Een voorbeeld hiervan is de constructie met AVI-bodemas.

Uit de interviews komt naar voren dat er in deze periode ook verschillende zaken niet goed en gedegen zijn opgepakt. Zo zijn verschillende essentiële onderzoeken niet uitgevoerd (waaronder grondonderzoek), zijn dossiers niet adequaat overgedragen (onderzoek naar kabels en leidingen) en zijn opmerkingen van stakeholders bij het bestek niet meegenomen.

In de Najaarsnota wordt gesproken over de stand van zaken van het project N62 Sloeweg en Tractaatweg[24]. De bij de stand van zaken genoemde risico's beperken zich tot de volgende potentiële risico's voor de Sloeweg:

- Vertragingsrisico's rondom planologische procedures en grondaankoop (vrijwillige verkoop of onteigeningsprocedure) als autonome processen;
- Aanpassingen voor bestaande kabels en leidingen omdat de kosten voor het inbreken op contracten financiële kosten voor de veroorzaker (Provincie Zeeland) met zich meebrengt;
- De kunstwerken die, onder invloed van de eisen van welstandscommissies, mogelijk moeten worden aangepast.

Over de Najaarsnota is gesproken in PS op 11 november 2011. In deze vergadering worden, vanuit één van de Statenfracties, de volgende vragen gesteld over het project:
"Graag worden wij geïnformeerd over de actuele situatie. Voor wie zijn de financiële risico's met betrekking tot Sloeweg en Tractaatweg die zouden kunnen leiden tot een overschrijding van het totaalbedrag voor de aanleg van 104 miljoen, dat door het Rijk wordt gedekt"?[25] In 2012 is in de Najaarsnota een vergelijkbaar overzicht van risico's gegeven. Daarin staan vergelijkbare risico's benoemd en veel risico's zijn ten opzichte van 2011 blijven staan. Daarnaast is ten behoeve van het project Sloeweg extra rekencapaciteit ingehuurd.[26]

21 december 2012: Kredietaanvraag uitvoering verdubbeling Sloeweg

PS besluit[27] zonder discussie en met algemene stemmen op 21 december 2012 *"het resterende krediet van € 43.844.000,-- te verlenen voor de uitvoering/aanleg verdubbeling van de Sloeweg. De voor deze kredietaanvraag gehanteerde kostenraming is gebaseerd op een vergaand uitgewerkt ontwerp zonder*

[24] Najaarsnota 2011, 25 oktober 2011, p. 15

[25] Verslag PS vergadering 11 november 2011, p . 1017

[26] Najaarsnota 2012, 29 oktober 2012, p. 23

[27] Besluitenlijst 21 december 2012, p. 6.

onvoorziene kosten. Gezien de huidige aanbestedingsmarkt verwachten wij dat dit bedrag voldoende is om het werk te kunnen realiseren."[28] Verder meldt GS aan PS in dit voorstel: *"Het technisch plan wordt verder uitgewerkt om te resulteren in een integraal uitvoeringsbestek dat in de tweede helft van 2013 op de markt gebracht kan worden. Dit is in hoofdzaak afhankelijk van de grondverwerving voor dit project. Met het oog op de voortgang van het project zijn de onteigeningsstukken in voorbereiding. Zodra deze stukken beschikbaar zijn zullen wij u zo nodig een voorstel doen. Als een onteigeningsprocedure gevolgd dient te worden zal de aanbesteding in tijd opschuiven. De uitvoering van de verdubbeling van de Sloeweg zal volgens de planning in de loop van 2015 gereed zijn. Echter, als onteigeningsprocedure noodzakelijk blijkt, kan het in theorie nog twee jaar langer gaan duren."* In het voorstel staat verder dat kennis is genomen van het regeerakkoord waarin de afschaffing van het BTW-compensatiefonds per 1 januari 2014 staat vermeld. *"Dit houdt in dat toekomstige BTW op de aanleg van de N62 niet meer kan worden gecompenseerd bij het BTW-compensatiefonds. Het uiteindelijke netto-effect van deze maatregelen is voor dit project en voor de hoogte van de kredietaanvraag en voor de Provincie in totaal, op dit moment niet aan te geven."*

N62	Toevoeging	Totaal
Taakstellend budget N62		105,4 miljoen (inclusief indexering)
Taakstellend budget Sloeweg		52,7 miljoen (inclusief indexering)
Totaal geschatte projectkosten Sloeweg		47 – 55 miljoen
Beschikbaar gesteld krediet Sloeweg - Onvoorziene kosten	+ 43,8[29]	52,7 miljoen 0,0 miljoen
Besteed krediet		Niet vermeld
Resterend krediet		Niet vermeld

1 januari 2013: Personele wisselingen organisatie, overdracht van werkzaamheden

Met de NAR-regeling (non-activiteitsregeling) vloeien per 1 januari 2013 een aantal leden (waaronder de projectleider) van de projectgroep en werkgroepen af. Bij de afdeling Planvorming & Realisatie -waarvan een groot deel van de projectgroep bestaat- vertrekken als gevolg van de reorganisatie elf van de dertig medewerkers. In december 2012 vindt in twee en een halve week tijd overdracht plaats van het dossier aan de nieuwe projectleider. Vanuit de organisatie werden inspanningen verricht om in te zetten op een langere overdrachtsperiode van enkele sleutelfiguren binnen de projectorganisatie. Hierover wordt geen overeenstemming bereikt en daarmee is de overdracht van werkzaamheden en kennis zeer beperkt. Ook in de directie van de organisatie en in het ambtelijk opdrachtgeverschap van het project Sloeweg doen zich kort achter elkaar verschillende personele wisselingen voor.

2013: Afronding voorbereidingsfase door projectorganisatie; knelpunten gasleiding, besteksvoorbereiding en aanbestedingsvorm

In 2013 komt de uitvoeringsfase van het project Sloeweg in zicht. In de originele planning had het werk dan al in uitvoering moeten zijn. In het verslag van de stuurgroepvergadering van februari 2013 staat dat *"de planning is om eind 2013 (Europees) aan te besteden".* Het werk stond in deze fase volgens betrokkenen onder grote tijdsdruk. Vanuit de organisatie werd de projectleider verzocht er alles aan te doen om het werk in 2013 aan te besteden. De planning om in augustus 2013 aan te besteden, blijkt al gauw niet realistisch. In

[28] Voorstel N62: Verdubbeling Sloeweg; kredietaanvraag, 8 november 2012, p. 2.

[29] In deze kredietaanvraag wordt de verstrekte kredietaanvraag voor voorbereiding en grondverwerving van de N62 uit mei 2009 gesplitst en voor de Sloeweg vastgesteld op € 8,9 miljoen. Deze € 8,9 miljoen komt met € 43,8 miljoen voor de uitvoeringsfase totaal uit op € 52,7 miljoen.

deze fase komt bij de projectorganisatie een aantal knelpunten aan het licht, zoals de noodzakelijke verplaatsing van een hoogspanningsmast en een gasleiding. De werkzaamheden voor verplaatsing van de hogedrukgasleiding hebben ondertussen acht maanden stilgelegen. Uit het dossier blijkt dat de door de projectleider gepresenteerde oplossing in mei 2012 is afgewezen door Gasunie. Gasunie kon alleen akkoord gaan met een zettingsvrije en niet met een zettingsarme oplossing. Op 16 januari 2013, als de dan aangestelde projectleider het ontwerp opnieuw presenteert bij Gasunie, wordt hem verteld dat dit ontwerp in mei 2012 al is afgewezen. Betrokkenen geven aan dat de voormalig projectleider het initiatief voor een oplossing bij Gasunie had neergelegd.[30]

De verplaatsing van de gasleiding, waterleiding en hoogspanningsmast diende echter voor de start van uitvoering gereed te zijn. Dit bleek, mede door deze vertraging, niet haalbaar. De publicatie van het werk is daarom uitgesteld tot eind 2013. Gelet op de complexiteit en omvang van de nog te verrichten werkzaamheden is extra personele capaciteit en deskundigheid vereist en ingehuurd. Met oog op het tijdig afronden van het bestek worden delen van dit werk uitbesteed onder regie van de projectorganisatie. Dit gaat om het kunstwerken-, het groen- en het milieubestek.

In de voortgangsrapportage[31] aan de stuurgroepvergadering van 8 april staat: "*De besteksvervaardiging ligt volgens de laatste berichten op planning. Wel dient er rekening mee te worden gehouden dat er nog diverse externe bijdragen in opgenomen moeten worden (milieu, groen, kunstwerken). De inspanning zit hem vooral in de controleslag die nog gemaakt moet worden. Tevens moeten de in het bestek op te nemen randvoorwaarden voor verkeersomleidingen, faseringen etc. nog uitgedacht worden. Hiervoor zal een brainstormsessie met de betrokkenen worden ingepland. Ook moet er nagedacht worden over EMVI criteria omdat volgens de nieuwe aanbestedingsregels een bestek niet meer alleen op basis van de laagste prijs gegund mag worden."* Voor het opstellen van EMVI criteria wordt vervolgens een externe partij in de hand genomen, omdat de projectorganisatie na de brainstormsessie concludeert: "*dat het goed omgaan met EMVI nog niet zo eenvoudig is en dat intern ook de expertise ontbreekt. Qua uitvoering zit de bottleneck vooral bij het realiseren van de omlegging van de gasleiding."* De beoogde aanbestedingsdatum van medio december 2013 blijkt volgens de rapportage dan nog steeds haalbaar. In augustus 2013 wordt in de voortgangsrapportage aan de stuurgroep gemeld dat *"De gedachte leeft om het bestek d.m.v. een veiling aan te besteden."* Daarvoor wordt expertise ingekocht bij het Nederlands Inkoop Centrum (NIC). Omdat de te verrichten werkzaamheden aan het bestek toch meer voeten in de aarde hebben dan in eerste instantie was aangenomen is volgens de voortgangsrapportage aan de stuurgroep van oktober in overleg met de gedeputeerde besloten het bestek in oktober te publiceren. *"Buiten de eigen werkzaamheden heeft dit mede te maken met nog door externe partijen aan te leveren onderdelen."* Betrokkenen geven tevens aan dat een controleslag op de bestekken niet afdoende heeft plaatsgevonden. In de aanbestedingsprocedure doen de bestekhouders het verzoek tot een extra inlichtingenronde. De aanbesteding van het werk wordt daarop uitgesteld naar maart 2014. Betrokkenen geven aan dat er in de overdracht essentiële informatie voor het bestek tussen wal en schip is gevallen. Daarnaast zou de projectorganisatie niet de benodigde capaciteit hebben gehad om het bestek goed te kunnen controleren. Uit het dossier blijkt echter wel dat het bestek door vijf medewerkers (op onderdelen) is gecontroleerd.

Aan GS wordt op 10 juni 2013 gemeld dat voor de uitvoeringsfase specifieke personele capaciteit en deskundigheid beschikbaar dient te zijn. In deze fase geldt dat de omvang en complexiteit van het project zodanig zijn dat dit voor het overgrote deel niet binnen de huidige organisatie kan worden opgevangen. Hoewel de exacte omvang van de tijdelijk aan te trekken personele capaciteit op basis van de projectplanning van de externe opdrachtnemer niet gemaakt kan worden is in dit stadium van het project

[30] Aan de onderzoekers beschikbaar gestelde ambtelijke notitie.]

[31] Voortgangsrapportage stuurgroepvergadering 8 april 2013

duidelijk dat er 1 fte projectleider (externe uitvoering) en ca. 3 fte toezichthouder ingehuurd moet worden. De interne projectcoördinatie wordt binnen de bestaande formatie opgevangen. Omdat de projectleider N62/ Sloeweg per 1 januari 2013 niet meer in actieve dienst was (deelnemer NAR) is met het oog op de continuïteit van het project een externe projectleider ingehuurd (via de lopende overeenkomst met het uitzendbureau Maandag, tot eind juni 2013). Hij is verantwoordelijk voor de externe (dagelijkse) projectleiding van het project. Hij voert zijn werkzaamheden uit onder verantwoordelijkheid en aansturing van de interne projectcoördinator[32].

In de voorjaarsnota van 2013 worden de PS geïnformeerd over de stand van zaken en de risico's. De beschreven risico's van het project Tractaatweg t.o.v. 2012 zijn nauwelijks gewijzigd. De beschrijving van risico's voor de Sloeweg beperkt zich tot de volgende[33]:

In het tracé van de N62 Sloeweg liggen een aantal gecompliceerde leidingkruisingen. Technische oplossingen hiervoor hebben de instemming en medewerking nodig van de betreffende beheerders. Dit is een tijdrovende zaak;

Met TenneT (verplaatsing hoogspanningsmast) en Evides (aanpassen 3 stuks dijkkruisingen van de waterleiding met de Bernhardweg) zijn ondertussen goede vorderingen gemaakt. Het voorlopige uitgangspunt is dat deze werkzaamheden dit jaar of anders in januari 2014 gereed zijn;

Het cruciale punt blijft de verlegging van de gasleiding door Gasunie. Gasunie heeft toegezegd eind mei/begin juni hun plan te overleggen. Dan zal er ook meer bekend zijn over de kosten en een uitvoeringsperiode. Bijkomende complicatie is dat voor de verlegging van de gasleiding het bestemmingsplan moet worden aangepast. Deze procedure is ondertussen in gang gezet maar kan pas echt verder als het tracé bekend is;

Vertraging van de publicatie van het bestek als gevolg van onbekendheid met het nieuwe, verplichte EMVI systeem (het project wordt niet gegund op laagste prijs maar op basis van de economisch meest voordelige inschrijving).

In het voorjaar van 2013 bereiken signalen van kostenoverschrijdingen de GS. GroenLinks dient een motie in tijdens de vergadering van de PS op 21 juni 2013. Deze motie[34] wordt verworpen, maar constateert dat: *"voor de Tractaatweg en de Sloeweg aanzienlijke kostenoverschrijdingen dreigen"* en dat *"de gedeputeerde altijd heeft gesteld dat dit binnen het beschikbare budget moet blijven".*

In de vergadering van de PS is gesproken over de dreigende kostenoverschrijdingen: *"In verband met de Tractaatweg is gesproken over een verschil van 8 miljoen. (…) Wij hadden 52 miljoen beschikbaar. Eigenlijk ging het om 104 miljoen, maar dat hebben wij in tweeën gedeeld: Sloeweg en Tractaatweg beide 52 miljoen. Bij de verdere uitwerking is de raming uitgekomen op 60 miljoen. Het is allemaal nog in de sfeer van de raming en niet van de aanbesteding. In de Voorjaarsnota hebben wij aangegeven dat wij denken het verschil van 8 miljoen te kunnen dekken met middelen uit de meeropbrengsten in verband met de Hedwigepoldergronden".*[35]

[32] GS-nota, externe inhuur projectleider, 10 juni 2013, p. 1

[33] Voorjaarsnota 2013 (CDI-099), 31 mei 2013, p. 32

[34] Motie GroenLinks, vergadering Provinciale Staten 21 juni 2013, motie 13

[35] Verslag Provinciale Staten, 21 juni 2013, p. 26

17 juli 2013: Opstarten werkzaamheden gasleidingen door Gasunie

Om tot het meest optimale tracé voor de nieuwe Sloeweg te komen zijn er in het ontwerpstadium afgewogen keuzes gemaakt. Dit heeft er onder andere toe geleid dat de bestaande gasleiding in de nieuwe situatie, in de lengterichting, over een aanzienlijke afstand onder het nieuwe wegprofiel komt liggen. Hoewel deze situatie technisch is op te lossen, is het om meerdere redenen niet gewenst de leiding op deze plaats te handhaven.[36] Aanvankelijk was het voornemen om deze hogedrukgastransportleiding onder de weg te laten liggen, maar met deze optie kan de Gasunie niet akkoord gaan. Hieruit komt deze opdrachtverlening voort.

17 september / 14 oktober 2013: Start aanbestedingsprocedure, raming overstijgt beschikbare budget. PS hierover niet geïnformeerd

De start van de uitvoerende werkzaamheden voor de realisatie van de verdubbeling van de N62 Sloeweg is voorzien in maart 2014. Het werk dient daarvoor eerst te worden aanbesteed. Op dat moment wordt de laatste hand aan bestek en tekeningen gelegd. Omdat het een zeer groot bestek betreft wordt het bestek in onderdelen samengesteld. Een gevolg hiervan is dat de raming ook in onderdelen beschikbaar komt. De raming *"overstijgt het nog beschikbare budget"*. Uit een beschikbare raming per 31 december 2013 blijkt dat het tekort op de besteksraming bijna € 11 miljoen bedraagt.[37] Vanuit de projectorganisatie wordt opgemerkt dat de uiteindelijke aanneemsom ten opzichte van de raming om verschillende redenen mee zal vallen.

Begin 2013 is op verzoek van de nieuwe projectorganisatie door afdeling Financiën de stand van zaken van het budget N62 Sloeweg opgemaakt.

"Dit resulteerde in een nog besteedbaar budget per 01-01-2013 van € 47.300.000 (zie bijlage). Na afboeking van de in 2013 gedane betalingen, aangelegde verplichtingen en reserveringen resteert heden voor de daadwerkelijke aanleg van de N62 Sloeweg een bedrag van € 34.222.467.

Inmiddels is de besteksvoorbereiding zover gevorderd dat er een beeld is van de aanlegkosten. Deze zijn geraamd op € 39.565.649." De aanneemsom zal volgens de GS nota om de volgende redenen meevallen:

"1. De raming is gemaakt met de standaard oplossing. Door het toepassen van alternatief bouwmateriaal wordt een aanzienlijk financieel voordeel verwacht (c.a. € 5 tot € 10 miljoen). De aannemers worden in het bestek ook uitdrukkelijk uitgenodigd alternatief in te schrijven;

2. De markt nog steeds hongerig is waardoor er zeer concurrerend zal worden ingeschreven;

3. Het werk middels een veiling wordt aanbesteed. De ervaring leert dat dit 10-15% voordeliger uitvalt.

Mocht het aanbestedingsresultaat dermate tegenvallen dat dit op onoverkomelijke bezwaren stuit kan altijd nog besloten worden de aanbesteding in te trekken of onderdelen van het werk op een later tijdstip uit te voeren. Is het college bereid om, op basis van het risico van een (op dit moment) geschatte overschrijding van c.a. € 5,3 miljoen, het werk op de markt te zetten en aan te besteden? Waarbij opgemerkt dient te worden dat gezien de markt omstandigheden, het evt. toe te passen alternatief bouwmateriaal, het bedrag van een overschrijding significant lager kan zijn of misschien zelfs te niet wordt gedaan."[38]

De GS meldt in de Najaarsnota het dat de realisatie van de Sloeweg is vertraagd. De planning komt daarmee uit op begin of eind 2016. Dit is afhankelijk van de procedure over de te verleggen gasleiding.[39] Aan de PS wordt meegedeeld dat *"er een vergevorderd beeld is van de nog te verwachten totale kosten.*

[36] GS nota opdrachtverlening Gasunie, 17 juli 2013, p. 2

[37] Raming Sloeweg per 31-12-2013

[38] GS nota Publiceren bestek voor de N 62 Sloeweg, 17 september 2013.

[39] Najaarsnota 2013, 14 oktober 2013, p. 3.

Opgemerkt dient te worden dat de uiteindelijke aanneemsom t.o.v. de raming mee zal vallen" en *"Mocht het aanbestedingsresultaat dermate tegenvallen dat dit op onoverkomelijke bezwaren stuit, kan overwogen worden de aanbesteding in te trekken of onderdelen van het werk op een later tijdstip uit te voeren."* Dat de raming dan het beschikbare budget overschrijdt, wordt niet aan de PS gemeld.

Sloeweg	Toevoeging	Totaal
Taakstellend budget Sloeweg		52,7 miljoen
Beschikbaar gesteld krediet Sloeweg		52,7 miljoen
Besteed krediet		Niet vermeld
Raming krediet uitvoering		39,6 miljoen
Resterend krediet uitvoering		34,2 miljoen
Geschatte overschrijding (exclusief onvoorzien en staartkosten kunstwerken[40])		5,3 miljoen

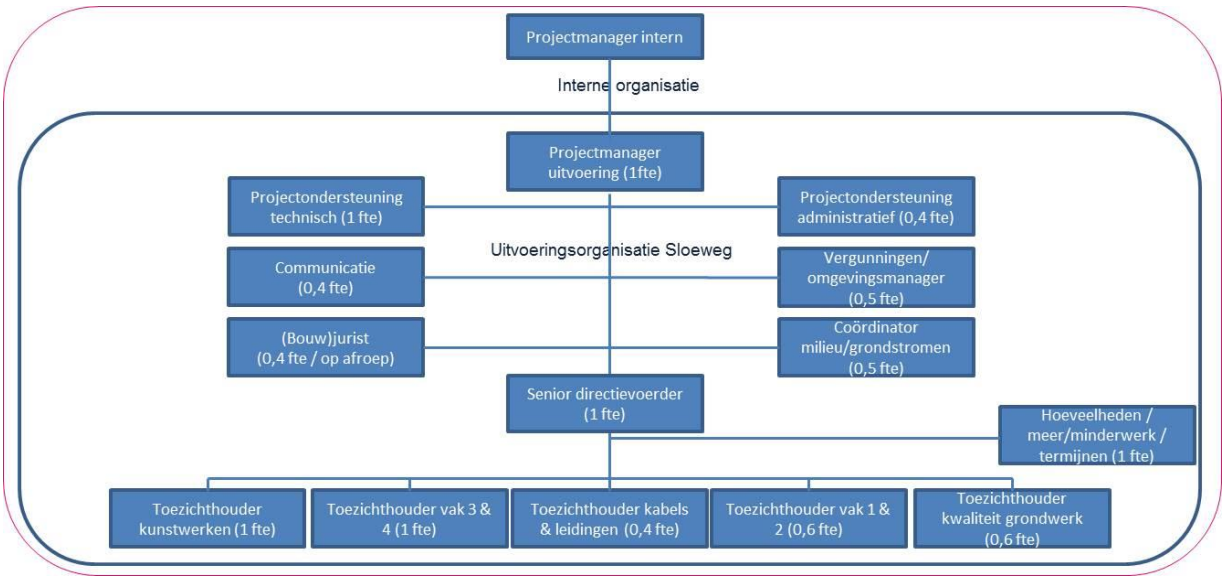
10 december 2013: oprichten interne projectorganisatie voor uitvoeringsfase

De GS besluit in te stemmen met '*het oprichten van de interne projectorganisatie en de voorgestelde procedure van werving en selectie'* en in te stemmen met het principe dat (directe en indirecte) inhuur voor de projectorganisatie wordt betaald uit het projectbudget voor de Sloeweg.[41] Er wordt bewust de afweging gemaakt om ook de kosten voor indirecte inhuur van eigen personeel van de Provincie aan het projectbudget toe te rekenen. Met het oog op de aanbesteding meldt de nota het volgende: *"Gezien de huidige marktomstandigheden wordt als aanbestedingsresultaat een "vechtprijs" verwacht. Dit betekent dat de aannemer tijdens de uitvoering er op gebrand zal zijn elke mogelijkheid om meerwerk te claimen en het bestek op onderdelen aan te vechten, te benutten om zo de slechte inschrijfprijs enigszins goed te maken. Omdat het hier een traditioneel RAW-contract betreft van grote financiële omvang (€ 35 - 40 miljoen raming) is het essentieel op het werk een adequate staf te hebben die directie voert over en toezicht houdt op de werkzaamheden van de aannemer. (…) Een stevige projectorganisatie kan veel problemen gedurende de uitvoering van het werk voorkomen Inventarisatie binnen het personeelsbestand heeft uitgewezen dat voor diverse functies niet voldoende kennis dan wel ervaring binnen de organisatie aanwezig is. Tevens moet bij aanstelling van personen uit de organisatie goed afgewogen worden of de "going concern" activiteiten niet in het gedrang komen. Dit zal een afweging zijn van het betreffende afdelingshoofd, waarbij tijdelijke inhuur om de werkzaamheden uit te blijven voeren mogelijk moet zijn."* In het organogram van de interne projectorganisatie voor de uitvoeringsfase wordt de relatie met de lijnorganisatie niet beschreven. De taken en beslissingsbevoegdheid alsmede de verantwoordelijkheden van betrokkenen zijn niet gedefinieerd. Het organogram ziet er als volgt uit[42]:

[40] GS-nota Financiële stand van zaken Sloeweg gericht op de aanbesteding op 13 maart a.s., p. 1.

[41] GS-nota Samenstellen projectorganisatie, 10 december 2013, p. 2

[42] In schema staat 0,4 fte voor Communicatie. Volgens DVO-afspraken tussen afdelingen P&R en COMM is slechts 180-200 uur per jaar beschikbaar voor de Sloeweg (uitgaand van 180 uur).



24 januari 2014: Memo over dreigende budgetoverschrijding met drie beheersrichtingen

Op 24 januari 2014 schrijft de budgetverantwoordelijke een memo[43] voor het CMT over de dreigende budgetoverschrijdingen voor de Sloeweg en de Tractaatweg. In het memo wordt gemeld dat het Sluiskilproject goed verloopt en binnen het gestelde budget zal blijven. Voor de Sloeweg en de Tractaatweg staat het er heel anders voor: *"Gelet op de uitgaven tot op heden en de te verwachten uitgaven in de toekomst is het beschikbare projectbudget dat door PS beschikbaar is gesteld (2x € 53,3 miljoen, zie bijlage) onvoldoende om de verdubbeling zoals nu voorzien uit te kunnen voeren".* Op het moment van schrijven worden de totale projectkosten ingeschat op een bedrag van € 136 miljoen (waaronder € 65 miljoen voor de Sloeweg. De aanbesteding kan nog een voordeel opleveren maar dat is pas duidelijk na de aanbesteding. *"Vooralsnog zal het bestuur er bij de huidige stand van zaken rekening mee moeten houden dat de projectkosten als het tegenzit op kunnen gaan lopen naar een bedrag van rond de € 150 miljoen*". Gesteld wordt dat de Provincie op dit moment een onaanvaardbaar risico loopt. Deze situatie moet spoedig met de GS worden besproken en van daaruit zal ook bepaald moeten worden hoe de PS worden ingelicht. In feite zijn er drie scenario's en in die opties zijn verschillende besparingsmogelijkheden uitgewerkt:

/ Het stopzetten van het project; dit lijkt echter niet reëel op basis van de al gedane stappen en afspraken;
/ Optie A: het zoeken naar aanvullende financiering en aangepaste financieringsvormen;
/ Optie B: het faseren van het project en aanpassingen in kwaliteit en scope.

De toon van het memo is alarmerend en beschrijft het volgende: *"Indien er voor 11 maart geen alternatieven voor de totale financiering van beide projecten in beeld zijn zal het niet mogelijk zijn om met een voorstel voor goedkeuring van de aanbesteding van het contract voor de Tractaat naar de Staten te gaan. Ook is het niet mogelijk om zonder aanpassing van het krediet voor de Sloeweg voor uitvoering van het werk na de veiling op 13 maart een opdracht te verstrekken. Het is dus niet mogelijk om nu verder te gaan zonder GS en PS op korte termijn te informeren over de financiële risico's die we bij deze projecten lopen. Ik stel voor om de bovenstaande opties in het CMT door te spreken en die vervolgens met een GS-nota (besluitvormend) aan het college voor te leggen".* Een oplossingsrichting is om de aanbesteding voor de Sloeweg door te zetten en een aantal onderdelen uit het bestek te halen. Na de veiling (aanbesteding) wordt

[43] Memo CMT N62 definitieve versie, 24 januari 2014

duidelijk hoe groot het financiële gat is en wat er nodig is om het project Tractaatweg nog in zijn geheel uit te kunnen voeren. De budgetverantwoordelijke schrijft: *"Het is mijn inschatting dat het niet mogelijk zal zijn om binnen het nu door PS beschikbaar gestelde krediet na de veiling opdracht voor de uitvoering van het werk van de Sloeweg te kunnen geven. Daarvoor zal een aanvullend besluit nodig zijn. Al met al een onhoudbare situatie die gezien de financiële positie van de Provincie zeer ongewenst is en spoedig in GS besproken moet worden. Een voorstel hoe hier verder mee omgegaan moet worden zal vervolgens ook voorgelegd moeten worden aan PS".*

Het memo wordt niet besproken in het CMT. De provinciesecretaris verzoekt om de situatie eerst nader te verkennen. Het memo *"geeft nog niet voldoende onderbouwing en keuzemogelijkheden (…) om op korte termijn adequate afwegingen te kunnen maken over het vervolg"*.[44] Geen van de besparingsmogelijkheden komt later terug in het dossier. In de periode eind januari- februari 2014 vindt overleg plaats (vooral ambtelijk) om de problematiek bestuurlijk bespreekbaar te maken. De inhoud van deze discussie krijgt zijn beslag in de GS-nota Financiële stand van zaken Sloeweg gericht op de aanbesteding op 13 maart a.s. De aanbestedingsprocedure vindt doorgang.

25 februari 2014: Tekort loopt met nieuwe raming op tot € 12,2 miljoen incl. post onvoorzien; risico's niet gerapporteerd aan PS

Op basis van een nieuwe raming begin 2014 loopt het verschil tussen beschikbaar budget en geraamd budget verder op. "Het budget dat bij aanbesteding 'goedgemaakt' moet worden loopt op van 5,3 naar 7,9 miljoen (inclusief post onvoorzien van 4,25 miljoen: 12,2 miljoen)."

Uit het dossier blijkt dat de aanbesteding, zoals die in september 2013 is gestart, ongewijzigd wordt voortgezet. Uit het dossier is tevens gebleken dat de gunning tijdelijk aangehouden zal worden als het aanbestedingsresultaat tegenvalt om in dat geval de scope van het project aan te passen dan wel om (ook) extra financiële ruimte beschikbaar te laten stellen. In de GS-nota staat: *"Uit het geactualiseerd overzicht van gemaakte en te voorziene kosten komt naar voren dat de totale projectkosten oplopen. Op basis van deze inzichten is het risico groot dat er uiteindelijk onvoldoende budget beschikbaar zal zijn om beide projecten binnen de gestelde randvoorwaarden te kunnen realiseren."* De oorzaak van oplopende projectkosten wordt niet verantwoord. *"Voor de Sloeweg is in korte tijd in beeld gebracht welke mogelijkheden er nu nog zijn om de projectkosten te beperken. Gebleken is dat het niet verstandig is nu nog, net voor de aanbesteding, wijzigingen in het bestek aan te brengen. Ook is het duidelijk geworden dat er besparingsmogelijkheden zijn om bij een tegenvallende aanbesteding de projectkosten onder controle te houden. Het totaal budget voor de Sloeweg is €53.1 miljoen. De maximaal geraamde kosten om het project Sloeweg te realiseren bedragen op dit moment €65,3 miljoen. Een gecalculeerd tekort van € 12,2 miljoen waarbij rekening is gehouden met € 4 miljoen (=10%) onvoorzien tijdens de uitvoering. Er zijn mogelijkheden in beeld gebracht om (verder) te bezuinigen. Tevens wordt een aanbestedingsvoordeel verwacht van 10% tot mogelijk zelfs 30% op de maximale inschrijvingsprijs. Uitgaande van een aanbestedingsvoordeel van 15% en een maximale realisatie van de bezuinigingsmogelijkheden moet voorzichtigheidshalve rekening worden gehouden met een tekort op de projectbegroting van 1,7 miljoen euro. Gelet op alle onzekerheden in de aanbesteding en de post onvoorzien uitvoering is dit uiteraard een fictief tekort en zijn er direct aanvullende maatregelen noodzakelijk bij een aanbesteding >€ 35 miljoen. De mogelijkheden om het van het bestek d.m.v. een nota van inlichtingen nog aan te passen is risicovol aangezien het een omvangrijk bestek betreft. Een aanpassing mag gedaan worden tot maximaal 7 dagen voor de aanbesteding. De uiterste termijn voor het indienen van alle documenten is echter al verstreken (7-2-2014) op basis waarvan de EMVI beoordeling plaatsvindt. Indien de aanbesteding lager uitvalt (dan maximaal bedrag genoemd in*

[44] Ambtelijke e-mailcorrespondentie, 26 januari 2014.

aanbestedingsdocument van € 42,5 miljoen) dan het vooraf genoemde bedrag en Provincie Zeeland gaat over tot het aanhouden van de gunning omdat er geen voldoende budget beschikbaar is, bestaat er de kans dat de aannemer hier niet mee akkoord gaat. Indien dit het geval is bestaat er de kans dat Provincie Zeeland financiële claims tegemoet kan zien.[45] De nota meldt verder: *"pas bij tegenvallende aanbesteding (<15%) wordt PS op basis van geactualiseerde begroting geïnformeerd.*[46]

Sloeweg	Toevoeging	Totaal
Taakstellend budget Sloeweg		53,1 miljoen (inclusief indexering)
Beschikbaar gesteld krediet Sloeweg		53,1 miljoen (inclusief indexering)
Maximaal geraamde kosten project Sloeweg - waarvan post onvoorzien		65,3 miljoen 4,3 miljoen
Besteed krediet		ruim 14 miljoen
Resterende krediet		minder dan 39,1 miljoen
Geschatte overschrijding		12,2 miljoen

18/26 maart 2014: Aanbesteding doorgezet ondanks ongunstiger resultaat; extra krediet van € 5,3 miljoen gevraagd aan PS

Op 18 maart worden de GS geïnformeerd over de uitkomst van de aanbestedingsprocedure. Aangezien de aanbesteding met een inschrijfprijs van € 38.295.000 miljoen hoger uit komt dan € 35 miljoen, zijn aanvullende financiële maatregelen nodig om de aanbesteding voort te kunnen zetten. Met het aanbestedingsresultaat wordt niet het benodigde verschil goedgemaakt tussen de raming en het taakstellend bedrag. Er is een aanvullend krediet van € 5 miljoen nodig. De laagste inschrijfprijs van € 38,3 miljoen komt overigens lager uit dan de raming voor de uitvoeringsfase van € 42,6 miljoen. *"Indien GS instemt met het verhogen van het projectbudget en daarvoor de dekking aangeeft in de voorjaarsconferentie kan de gunning worden doorgezet."*[47] In de GS-nota worden *"mogelijke/realistische besparingsmogelijkheden"* ter waarde van € 2,8 miljoen genoemd. *"Tevens moeten er met de aannemer afspraken gemaakt worden over het "minderwerk" om het "meerwerk" gedurende de uitvoering op te kunnen vangen. Uitgangspunt is dat er gedurende de uitvoering rekening gehouden moet worden met een post onvoorzien van 10% van de aanneemsom. Voor de Sloeweg kan na aanbesteding een realistisch taakstellend budget van € 58 miljoen euro worden vastgesteld."*[48] Het werk wordt vanwege juridische risico's voorlopig gegund door GS. PS wordt gevraagd extra krediet te verstrekken vanwege aanbesteding die niet het gehoopte aanbestedingsvoordeel opleverde. Uit de GS-nota blijkt niet dat wordt overwogen om de aanbesteding in te trekken of onderdelen van het werk later uit te voeren, zoals dat in de GS-nota van september 2013 als mogelijkheid werd genoemd.
In het statenvoorstel *Verhogen van het projectbudget voor de Sloeweg naar € 58 miljoen* meldt GS aan PS: *"Gebruikmakend van alle door u ter beschikking gestelde kredieten (€ 60,6 miljoen) hebben wij op 18-3 besloten dat het voornemen tot gunning conform de aanbestedingsprocedure doorgezet kan worden. Daardoor worden eventuele juridische problemen in de aanbestedingsprocedure voorkomen die ontstaan als de Provincie de gunning alsnog zou stoppen met als reden dat er onvoldoende (project)budget beschikbaar is."* Aangezien het college het van belang vindt dat zowel de Sloeweg als de Tractaatweg binnen de eerder vastgestelde scope uitgevoerd kunnen worden, wordt er in de Voorjaarsconferentie door

[45] Financiële stand van zaken Sloeweg gericht op de aanbesteding op 13 maart a.s., p. 4-5.
[46] Financiële stand van zaken Sloeweg gericht op de aanbesteding op 13 maart a.s., p. 5.
[47] GS nota financiële svz nav aanbesteding 13 maart, p. 3.
[48] GS nota financiële svz nav aanbesteding 13 maart, p. 3.

het college naar mogelijkheden gezocht voor aanvullende financiering. Voor de realisatie van de Sloeweg is op basis van het aanbestedingsresultaat een projectbudget van € 58 miljoen benodigd.[49]

25 april 2014: Definitieve gunning aanbesteding

De gemandateerd budgethouder van het project Sloeweg deelt op 25 april 2014 aan de aannemer Boskalis mee dat *"wij de opdracht Werk Verdubbeling N62 Sloeweg (…), voor een bedrag van maximaal € 38.295.000,- (…) definitief aan u gunnen."*[50]

Sloeweg	Toevoeging	Totaal
Taakstellend budget Sloeweg		53,1 miljoen
Beschikbaar gesteld krediet Sloeweg		53,1 miljoen[51]
Maximaal geraamde kosten project Sloeweg		65,3 miljoen
Besteed krediet Sloeweg - Projectvoorbereiding (inclusief onzekere kosten) - Uitvoering (gunning bestek en reservering uitvoering) - Onvoorzien		56,7 miljoen 16,0 miljoen 40,7 miljoen 0,0 miljoen
Toevoegen post onvoorzien		3,8 miljoen
Budgettekort		7,4 miljoen
Mogelijke besparingen		2,1 miljoen
Na toevoeging beschikbaar gesteld krediet Sloeweg	+ 5,3 miljoen	58,0 miljoen[52]

4 september 2014: Besteksfouten komen aan het licht in stuurgroep

Uit het dossier blijkt dat in deze fase van voorbereiding op de uitvoering fouten uit het bestek aan het licht komen die resulteren in een planningsachterstand van zo'n 11 weken. De fouten in het bestek resulteren ook in meerkosten door meerwerk. Ook blijkt dat op grond van een globaal financieel inzicht de kans reëel werd geacht dat het beschikbare budget niet afdoende zou zijn. In het overleg van 1 oktober is sprake van een verdere verslechtering van de situatie. Het format van de voortgangsrapportages voor de Sloeweg is aangepast, mede op verzoek van de ambtelijk opdrachtgever. Een aantal beheersaspecten (geld, organisatie, risico's, kwaliteit, informatie en tijd) worden daarin onderscheiden.

---

[49] Uit statenvoorstel.

[50] Brief Opdrachtverlening bestek UV7-2013Verdubbeling N62 Sloeweg, 25 april 2014.

[51] Volgens de kredietaanvraag uit december 2012 is totaal € 52,7 miljoen voor de Sloeweg beschikbaar gesteld, inclusief indexatie betreft dit € 53,1 miljoen. Het voornemen tot gunning is doorgezet, omdat het binnen het totaal verstrekte krediet van € 60,6 miljoen past. Dit betreft de som van voorbereiding (Sloeweg en Tractaatweg; € 16,7 miljoen) en uitvoering Sloeweg (€ 43,9 miljoen), namelijk totaal € 60,6 miljoen. De kosten voor de voorbereiding Tractaatweg à € 7,85 miljoen worden daarmee rekenkundig aangewend voor de Sloeweg, zodat het project Sloeweg binnen het ter beschikking gestelde krediet blijft. Dit wijkt af van de kredietaanvraag uit december 2012, waarin wordt gesteld dat de verstrekte kredietaanvraag voor voorbereiding en grondverwerving van de N62 uit mei 2009 is gesplitst en voor de Sloeweg is vastgesteld op € 8,85 miljoen.

[52] In het statenvoorstel wordt nog uitgegaan van het niet-geïndexeerde bedrag van € 52,7 miljoen. Met een verhoging van het projectbudget met € 5,3 miljoen komt dat uit op een maximum van € 58,0 miljoen en niet op € 58,4 miljoen. Dit resulteert in een tekort van € 0,4 miljoen.

De achterstand op de planning loopt volgens de rapportage op naar 14 weken. De projectorganisatie kampt met problemen en is er behoefte aan extra menskracht. Zo is er onder meer gebrek aan capaciteit om bestekswijzigingen op een goede manier te verwerken, voldoet de beschikbare capaciteit op milieugebied niet vanwege problematiek met gronddepots en is er behoefte aan bouw-juridische ondersteuning om claims van de aannemer de beoordelen. De projectorganisatie komt onvoldoende toe aan het verwerken van de documentenstroom van de detailengineering van de kunstwerken. Op grond van de situatie wordt de projectorganisatie versterkt. Er wordt onder meer een bouwjurist en een risicoadviseur ingehuurd om risico's in kaart te brengen en een risico-inventarisatie te maken.[53]

30 oktober 2014: Signalen van control over financiële situatie in stuurgroep besproken; signalen bereiken college niet

Reeds op 17 oktober wordt in een extra ingelaste stuurgroep vergadering gesproken over de financiële stand van zaken.[54] Vervolgens is in de stuurgroepvergadering van 30 oktober[55] de laatste financiële stand van zaken besproken. Op dat moment is de financiële situatie van het project goed in beeld. De afdeling Financiën heeft deze opgesteld op basis van de financiële administratie uit CODA. Binnen CODA zijn er 2 posten voor het project Sloeweg, te weten Projectorganisatie en Uitvoering Sloeweg. Naast CODA wordt er nog gewerkt met een financiële projectadministratie in Excel. De activiteiten zijn onderverdeeld in verschillende kostensoorten. Er is geen sprake van een afzonderlijke integrale projectadministratie voor het project Sloeweg, hoewel de ambtelijk opdrachtgever wel vermeldt dat de integrale projectadministratie (IPA) zou moeten worden gereactiveerd. Betrokkenen geven aan dat dit signaal niet bij de projectorganisatie terecht komt; het begrip IPA wordt door hen ook niet herkend.

Uit de financiële rapportage blijkt dat op 29 oktober verplichtingen zijn aangegaan voor € 58,4 miljoen. Het beschikbaar gestelde projectkrediet van € 58 miljoen is daarmee overschreden. Er is op dat moment voor € 0,4 miljoen aan onrechtmatige verplichtingen aangegaan. Het verslag van de stuurgroep meldt over de financiële situatie: *"Deze is niet rooskleurig. Objectief bekeken kunnen er op dit moment eigenlijk geen verplichtingen meer worden aangelegd."*[56] Uit het dossier blijkt dat het tekort op dat moment op kan lopen tot maximaal € 13,4 miljoen. Op verzoek van de afdeling Financiën wordt de financiële rapportage integraal opgenomen in het verslag van de stuurgroepvergadering. Ook wordt op voordracht van Financiën informatie opgenomen over de in april aan PS gemelde bezuinigingsmogelijkheden. *"Voor het bedrag van € 700.000,- (bermverharding) is uiterst onzeker of deze besparing ook daadwerkelijk gerealiseerd kan worden. Bij het niet realiseren van deze bezuiniging dienen wij PS hierover te informeren. Daarnaast is het denk ik verstandig om vast te leggen dat een bedrag van € 224.000 (leges Borsele) niet als bezuiniging gerealiseerd kan worden".*[57] De projectleider geeft aan dat er nog regelmatig zaken boven tafel komen die niet voorzien waren. Het aantal ligt aanzienlijk hoger dan wat gemiddeld bij werk van dergelijke omvang kan worden verwacht. Het behandelen van deze zaken kosten extra tijd die er in feite niet is. De projectorganisatie loopt hierdoor constant achter de feiten aan.[58]

[53] Conceptverslag Stuurgroepvergadering, 27 november 2014

[54] Verslag Stuurgroep N62, 17 oktober 2014

[55] Conceptverslag Stuurgroep N62, 30 oktober 2014

[56] Verslag stuurgroep N62, 30 oktober 2014.

[57] E-mailcorrespondentie, 31 oktober 2014

[58] Conceptverslag Stuurgroep N62, 30 oktober 2014, p. 3

In de geactualiseerde raming die wordt besproken in de stuurgroep van 26 november loopt het tekort op basis van het maximale opgetreden risico op naar € 14,7 miljoen. In de raming zijn de nog niet opgetreden risico's uit de risicoanalyse nog niet opgenomen. Een betrokkene noemt hier een tekort van € 2,4 miljoen voor nog niet opgetreden risico's.[59] Het afdelingshoofd Financiën, tevens concerncontroller, wordt door medewerkers van de afdeling Financiën op de hoogte gesteld van deze geactualiseerde raming. Deze nieuwe informatie zet de stuurgroep niet direct aan tot handelen.

Over het memo[60] dat vervolgens naar aanleiding van de gesignaleerde knelpunten voor de gedeputeerde wordt opgesteld, schrijft de afdeling Financiën[61]: *"Over het geheel gezien blijkt het risico en de ernst van de situatie niet uit deze memo. We praten hier niet over een tekort van € 437.000 (stand laatste stuurgroep) maar over een tekort van aanzienlijke miljoenen."* Dit memo wordt op dat moment niet naar de gedeputeerde of het college van GS gestuurd.

14 november 2014: De Najaarsnota 2014 meldt 7 weken vertraging in het project

Rondom de Najaarsnota 2014 dient in september in het kader van standaardrapportage Grote projecten - waartoe Sloeweg behoort- informatie met betrekking tot de stand van zaken te worden aangeleverd. Informatievoorziening vanuit de projectorganisatie verloopt daarin volgens betrokkenen moeizaam en informatie blijft summier. Verschillende betrokkenen geven aan dat de oorspronkelijke tekst zoals die voor de Najaarsnota werd aangeleverd, moest worden aangepast. In de Najaarsnota wordt een achterstand van zeven weken gerapporteerd, waarvan wordt gemeld dat deze met inzet van de directie is in te lopen.[62] Ambtelijk wordt een vertraging van 14 weken beschreven. Er wordt aan PS geen melding gemaakt van de zorgen over het budget die bij de projectorganisatie leven. Als besteed budget wordt een bedrag van € 29,3 miljoen vermeld.

November/december 2014 en de eerste twee weken van januari 2015: Gedeputeerde wordt geïnformeerd over problemen

Over het moment waarop de verantwoordelijk gedeputeerde is geïnformeerd over de ontstane problemen binnen het project zijn verschillende lezingen. Enerzijds is tijdens het feitenonderzoek gemeld dat in de eerste week van januari het afdelingshoofd P&R en budgethouder meldt bij gedeputeerde dat de post onvoorzien zou worden overschreden omdat de ramingen fors hoger uitvallen. Dit zou het eerste moment zijn dat de gedeputeerde door de ambtelijke organisatie op de hoogte wordt gebracht. Anderzijds is er ook een andere lezing uit het feitenonderzoek naar voren gekomen. Eind november/begin december 2014 is de budgethouder bij de gedeputeerde langs geweest om aan te geven dat het niet goed ging met de Sloeweg en dat de stuurgroep bezig was om alle zaken in kaart te brengen. Vervolgens zou de budgethouder op 15 december een memo in het portefeuillehoudersoverleg hebben willen inbrengen. Daarvoor was met het oog op het naderende kerstreces geen ruimte. Uit het dossier blijkt dat dit memo uiteindelijk op 7 januari met de portefeuillehouder is besproken.

[59] Stand van zaken Sloeweg per 24 -11-2014

[60] Memo financiële stand van zaken verdubbeling N62 Sloeweg, 2-12-2014

[61] E-mailcorrespondentie 10-12-2014

[62] Najaarsnota 2014, p. 21.

10 februari 2015: GS bespreken een opiniërende nota over de Sloeweg, en informeren PS nog niet

Op 10 februari bespreekt het college tijdens een reguliere GS-vergadering een opiniërende nota over de Sloeweg. Uit e-mailwisselingen blijkt dat over de opiniërende nota op 2 februari reeds is gesproken tussen de gedeputeerde en betrokken ambtenaren. Op basis van de bronnen blijkt dat dit het eerste moment is waarop GS schriftelijk wordt geïnformeerd over de problemen bij de Sloeweg. De meningen van betrokkenen lopen hierover echter uiteen. Uit het dossier blijkt dat de gedeputeerde verzocht heeft om oplossingen/optimalisaties die buiten het project Sloeweg liggen, uit de nota te verwijderen omdat dit ook de toezegging aan PS was. In de eerste instantie was de gedeputeerde terughoudend om de nota in GS te brengen. Uiteindelijk is besloten alsnog de nota op 10 februari in GS te behandelen.

In de opiniërende nota staat de volgende probleemstelling: *"Bij de gunning van het project N62 Sloeweg in 2014 was bekend dat het budget en de ruimte voor onvoorziene uitgaven beperkt was. De Najaarsnota ging er nog van uit dat alles binnen de financiële kaders opgelost zou kunnen worden. Inmiddels komen er signalen dat dit mogelijk niet het geval is. Daarom wachten we niet op de Voorjaarsnota, maar melden u nu de stand van zaken rond het project Sloeweg en doen voorstellen voor de beheersing van het project".* Elders staat: *"Het totale effect van deze tegenvallers is nog niet bekend, maar zou meer kunnen zijn dan de beschikbare post onvoorzien. Mede daarom stellen wij voor om niet te wachten tot de voorjaarsnota, maar nu al beheersmaatregelen te treffen".*[63]

In de nota wordt verder aangegeven dat: *"Hoewel de ramingen steeds boven het budget kwamen, is toch besloten de aanbesteding te starten. Reden hiervoor was ook de index die het Rijk toepast: die blijft altijd achter bij de prijsontwikkeling".*[64] Bij de aanbesteding zelf wordt dit argument niet gebruikt. Daarnaast bevat de opiniërende nota verschillende oorzaken voor financiële krapte en brengt een aantal knelpunten in organisatie en planning aan het licht. Een complicerende factor is *dat "de budgetten om te beginnen al (te?) krap waren, maar waarbij de financiële spanning nog verder is toegenomen door de lange voorbereidingstijd"*. Hoewel de besteksvorm (RAW) voor de hand lag, omdat de Provincie niet wil experimenteren met andere bestekvormen in een dergelijk groot project, heeft het RAW-bestek wel gezorgd voor grotere risico's.[65] Samen met versoberde ontwerpen en een beperkte post onvoorzien betekent dit dat *"er zeer weinig speelruimte is*".[66] De verschillende oorzaken die in de nota worden genoemd, zijn:[67]

/ Onduidelijkheden en onvolkomenheden in het wegen- en kunstwerkenbestek;
/ Hogere kosten verleggen kabels en leidingen (leidingbeheerders eisen toepassing nadeelcompensatieregeling);
/ Gewijzigde regelgeving op milieugebied (keuren gronddepots en asfaltverharding, toepassen van alternatieve bouwstoffen);
/ niet-compensabele BIW; niet gebudgetteerde overdracht van wegvakken aan het waterschap en Rijkswaterstaat.

De aannemer zal een claim indienen door de vertraging die ontstaat door bovengenoemde punten.

[63] Opiniërende nota GS, Voortgangsbericht en projectbeheersing project Sloeweg, 2 februari 2015

[64] Opiniërende nota GS, Voortgangsbericht en projectbeheersing project Sloeweg, 2 februari 2015, p. 2

[65] Opiniërende nota GS, Voortgangsbericht en projectbeheersing project Sloeweg, 2 februari 2015, p. 2

[66] Opiniërende nota GS, Voortgangsbericht en projectbeheersing project Sloeweg, 2 februari 2015, p. 2

[67] Opiniërende nota GS, Voortgangsbericht en projectbeheersing project Sloeweg, 2 februari 2015, p. 2

De maatregelen die worden voorgesteld liggen voornamelijk in het professionaliseren en versterken van de projectorganisatie. Ook *"bestaan binnen de organisatie al langer gedachten voor het invoeren van projectcontrollers bij grotere projecten. Deze controllers zijn onafhankelijke adviseurs van ambtelijk opdrachtgever en projectleider, die zicht houden op aspecten van projectbeheersing, waaronder planning, budgettering, boekhouding, rapportering, contractmanagement en risicomanagement. Zo nodig kunnen zij opschalen naar de concerncontroller. De gedachte is om nu met voorrang voor het project Sloeweg een projectcontroller aan te wijzen. Vooruitlopend hierop zijn er al enkele personen aan het projectteam toegevoegd. Het gaat dan om een (bouw)jurist om de claims van de aannemer te beoordelen en om medewerkers die de risicoanalyse herijken."*[68]

De volgende concrete oplossingen en vervolgstappen worden in de nota benoemd:[69]

- *"Op korte termijn zal er een nota worden voorgelegd met betrekking tot de inhuur van de projectdirecteur;*
- *Aan de beoogd projectdirecteur is al gevraagd op korte termijn het project door te lichten. Hij zal separaat een voorstel doen over de manier waarop hij dit wenst te doen inclusief taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden;*
- *Op basis van het hiervoor bedoelde onderzoek kan worden vastgesteld welke maatregelen exact genomen moeten en kunnen worden en wat de effecten hiervan zijn op de planning en het budget. Hiervoor zal omstreeks april/mei een voorstel aan uw college worden voorgelegd;*
- *Indien het beschikbare budget voor het project Sloeweg onvoldoende is voor de afronding van het project en de beheersmaatregelen die in deze nota worden voorgesteld, zal een voorstel aan u voorgelegd worden voor een financiële oplossing;*
- *Wanneer blijkt dat er tussendoor noodzaak is om uw college te informeren over bepaalde zaken met betrekking tot de technische en/of financiële voortgang van het project te melden dan zullen wij u hierover apart een notitie voorleggen."*

PS is in dit stadium niet geïnformeerd. Betrokkenen geven aan dat binnen de projectorganisatie en de stuurgroep inmiddels duidelijk was geworden dat grote overschrijdingen zeer reëel waren geworden. Ook het college had indicaties dat het niet goed ging met het project en wilde kijken of de problemen binnen het projectbudget opgelost konden worden. Na de vergadering wordt op 11 februari de Taskforce teamleider gevraagd om een voorstel te doen voor zijn inzet als projectdirecteur om met een zogenaamde Taskforce de stand van zaken van het project goed uit te zoeken. De Taskforce teamleider zal hiërarchisch direct aan de Provinciesecretaris rapporteren terwijl de ambtelijk opdrachtgeer inhoudelijk opdrachtgever blijft.[70]

2 maart 2015: Eerste resultaten van het Taskforceteam worden besproken, definitieve rapportage op 19 april

Op maandag 2 maart is er een overleg tussen twee leden van het Taskforceteam, de Provinciesecretaris en de gedeputeerde. Uit het dossier blijkt dat er met de gedeputeerde wordt gesproken over de afwegingen die dienen te worden gemaakt in verband met de forse dreigende overschrijding van het projectbudget en het feit dat de post onvoorzien volledig benut is. Verklaringen voor de dreigende overschrijdingen blijken op basis van de eerste resultaten ver in de tijd terug te voeren. Ze zijn nu nog algemeen en de bedragen zijn op dit moment indicatief. Echter de omvang van de dreigende overschrijdingen zijn substantieel. Op 2 maart is

[68] Opiniërende nota GS, Voortgangsbericht en projectbeheersing project Sloeweg, 2 februari 2015, p. 3

[69] Opiniërende nota GS, Voortgangsbericht en projectbeheersing project Sloeweg, 2 februari 2015, p. 3

[70] E-mail correspondentie, 11 februari 2015

gesproken over de vraag of en welke bijstellingen kunnen worden voorbereid en welke stappen daarin op zeer korte termijn kunnen worden gezet.[71]

Op 9 maart wordt met dezelfde personen opnieuw gesproken over het Taskforcerapport. De gedeputeerde is op dit moment afwezig en wordt door de Provinciesecretaris op 10 maart geïnformeerd over het overleg.[72] In het overleg is gemeld dat een extern deskundig advies beschikbaar is gekomen over de positie van de Provincie bij het eventueel aanpassen van de opdracht aan de aannemer. Er lijken mogelijkheden om alsnog aanpassingen door te voeren. Ondertussen zijn gesprekken geweest tussen het Taskforceteam en Boskalis over mogelijke aanpassingen. Genoemd worden:

/ Schrappen van de verbreding Bernhardweg-West;
/ Gelijkvloerse uitvoering van de kruising Bernhardweg-West, Sloeweg en Westerscheldetunnelweg;
/ Aanpassing kruising Molendijk – Sloeweg 2 i.p.v. 1 rotonde.

Verder schrijft de Provinciesecretaris: *"De aannemer zal op deze onderdelen op korte termijn geen uitvoering plegen die straks met aanpassingen alsnog overbodig zijn".*[73]

Daarnaast worden nog de volgende mogelijkheden benoemd:

/ Het vervroegd doorvoeren van 'de knip' in de huidige verbindingsroute vanf de A58 richting 's-Heer Arendskerke;
/ Het benutten van twee bestaande viaducten bij Heinkenszand.

Het Taskforceteam zal spoedig een opdracht geven aan een extern bureau om de mogelijke aanpassingen te laten uitwerken. De Provinciesecretaris heeft inmiddels de concerncontroller opdracht gegeven voor een audit op het project en deze start met het verzamelen van alle schriftelijke stukken en het opstellen van een chronologisch overzicht.[74] Het rapport van de Taskforce zal niet eerder dan 9 april in GS worden gebracht. Uiteindelijk is de definitieve rapportage beschikbaar op 19 april. Deze wordt behandeld door GS op 21 april en beschikbaar gesteld aan PS tijdens een extra commissie Economie op 24 april. Uiteindelijk wordt de rapportage op 11 mei besproken.[75]

12 maart 2015: Ambtelijke schorsing van het werk Bernhardweg e.a.

Op 12 maart wordt opdracht gegeven tot schorsing van het werk door de aannemer aan de Bernhardweg e.a. Het voorstel tot schorsing komt van de Taskforce teamleider. De Provinciesecretaris geeft opdracht per e-mail.[76] De bevoegdheid steunt op art. 14, tweede lid van de UAV, dat de directie van het werk -en dus ook de opdrachtgever van de directie- de bevoegdheid geeft hiertoe in spoedeisende gevallen over te gaan. Over de vraag wie de gedeputeerde over de schorsing heeft ingelicht en wanneer dat is gebeurd, zijn verschillende lezingen aangetroffen in het dossier. Uit de e-mail waarin opdracht wordt gegeven aan de Taskforce teamleider blijkt dat de schorsing door de Provinciesecretaris is afgestemd met de projectgedeputeerde van de Provincie.[77] Uit andere e-mailcorrespondentie blijkt dat de Taskforce teamleider de gedeputeerde mondeling heeft geïnformeerd.[78] Een andere lezing is dat de gedeputeerde

[71] E-mail correspondentie, 28 februari 2015

[72] E-mail correspondentie, 10 maart 2015

[73] E-mail correspondentie, 10 maart 2015

[74] E-mail correspondentie, 10 maart 2015

[75] Aan de onderzoekers beschikbaar gestelde ambtelijke notitie

[76] E-mail correspondentie, 12 maart 2015

[77] E-mail correspondentie, 12 maart 2015

[78] Aan de onderzoekers beschikbaar gestelde ambtelijke notitie

vooraf niet is geïnformeerd over de schorsing. In het dossier is geen schriftelijke correspondentie aangetroffen waarin de gedeputeerde is geïnformeerd over de schorsing.

31 maart 2015: GS besluiten tot informeren van PS en diverse stakeholders

Gelet op actuele ontwikkelingen in het project besluiten GS om PS tussentijds te informeren. In de brief aan PS op 31 maart wordt gerefereerd aan de melding uit de Najaarsnota 2014 van een vertraging van 7 weken. In de Najaarsnota 2014 staat letterlijk "Gelet op het beschikbare budget wordt sterk gestuurd op de post onvoorzien en de financiële beheersing van het projectbudget in het algemeen." Ook zou volgens deze brief in de Najaarsnota 2014 vermeld staan dat de post onvoorzien op dat moment nauwelijks meer ruimte bood en het projectbudget van € 58 miljoen onder druk stond. In de Najaarsnota 2014 is geen tekst met deze strekking opgenomen.

Met het oog op deze twee punten meldt GS nu dat de projectorganisatie is versterkt. Maar ondanks dit bleven de verwachte vertraging en de verwachte kosten van het project verder oplopen. Gemeld wordt dat de Taskforce teamleider de stand van zaken nader beoordeelt: *"uit zijn voorlopige bevindingen blijkt dat de vertraging op het project op zou kunnen lopen tot 1 jaar. Daardoor wordt een dreigende omvangrijke overschrijding van het projectbudget nog vergroot".* De Taskforce teamleider is gevraagd om maatregelen te benoemen waarmee het project nog zoveel mogelijk op tijd en binnen het beschikbare budget kan worden afgerond.[79] GS houdt zich aan de toezegging om zoveel mogelijk binnen het projectbudget eventuele verdere overschrijdingen op te vangen. PS worden geïnformeerd over de mogelijkheden die er zijn waaronder de benutting van bestaande viaducten, verkeerskundige aanpassingen voor de aansluiting op de Molendijk, gelijkvloerse oplossingen voor de aansluiting Sloeweg/ Bernhardweg/Westerscheldetunnelweg en uitstel van een tweede viaduct ter hoogte van de Bernhardweg-West.[80] De Staten worden verder geïnformeerd over het feit dat er een Taskforce teamleider is benoemd. Verder staat in de brief dat *"in afwachting van de nadere uitwerking van mogelijke aanpassingen hebben wij, in overleg met de aannemer, de werkzaamheden op de genoemde aansluitingen tijdelijk opgeschort. […] Het werk aan alle andere onderdelen gaat ongewijzigd door".*[81] Op 21 april, na het verschijnen van het Taskforcerapport, worden PS opnieuw geïnformeerd. Daarin staat:*. Hieruit blijkt dat het beeld nog aanzienlijk ongunstiger is dan enkele weken geleden werd verwacht. Wanneer wij nu maximaal bijsturen, voorzien wij een tekort op het project van ca. €19 miljoen. Zonder ingrijpen zou dat oplopen tot ruim € 30 miljoen."*[82]

24 april 2015: Gedeputeerde Van Beveren treedt af

Op 24 april zou tijdens een extra commissie Economie de definitieve rapportage van de Taskforce binnen PS worden besproken. Voorafgaand aan de bespreking wordt echter duidelijk dat Gedeputeerde Van Beveren aftreedt. De inhoudelijke bespreking van de rapportage wordt doorgeschoven naar de extra commissie van 11 mei.

[79] Brief van GS aan PS, Voortgang N62 Sloeweg, 31 maart 2015, p. 1

[80] Brief van GS aan PS, Voortgang N62 Sloeweg, 31 maart 2015, p. 1

[81] Brief van GS aan PS, Voortgang N62 Sloeweg, 31 maart 2015, p. 2

[82] Brief van GS aan PS, N62 Sloeweg, 21 april 2015, p. 1

Bijlagen

Bijlage 1. Bronnen

Schriftelijke bronnen

Voor de geraadpleegde schriftelijke bronnen verwijzen wij naar de voetnoten die in het rapport zijn opgenomen.

Oriënterende gesprekken

Functie	Datum
Adviseur control Provincie Zeeland Adviseur control Provincie Zeeland	26 mei 2015
Projectleider civiel, Mede opsteller rapport Taskforce Team Provincie Zeeland Projectdirecteur Sloeweg a.i.	26 mei 2015
Medewerker Financiën grote projectadministraties en fiscaal adviseur	26 mei 2015
Senior medewerker bestekken, kostenramingen en aanbestedingen	26 mei 2015
Boskalis	26 mei 2015
Voorzitter projectgroep en projectleider verdubbeling N62 (tot 1 januari 2013) Lid van de projectgroep Lid projectgroep (tot 1 januari 2013)	27 mei 2015
Lid stuurgroep en hoofd Beheer & Onderhoud Provincie Zeeland	27 mei 2015
Adviseur Financiën project N62 Provincie Zeeland	27 mei 2015
Projectmanager Uitvoering verdubbeling N62 Sloeweg (extern)	27 mei 2015
Afdelingshoofd Planvorming & Realisatie / budgethouder (tot juni 2015) Provincie Zeeland	27 mei 2015
Coördinator N62 Provincie Zeeland	27 mei 2015
Lid projectgroep N62 gemeente Borsele	28 mei 2015
Werkveldmanager Uitvoering en ambtelijk opdrachtgever N62 (tot juni 2015) Provincie Zeeland	28 mei 2015
Adviseur Juridische zaken Provincie Zeeland	28 mei 2015
Provinciesecretaris Provincie Zeeland	28 mei 2015
Projectsecretaris N62 Provincie Zeeland	28 mei 2015
Rijkswaterstaat	4 juni 2015

Royal Haskoning DHV	4 juni 2015
Strateeg Provincie Zeeland	5 juni 2015
Gasunie	8 juni 2015
Antea Group	9 juni 2015

Interviews

Functie	Datum
Werkveldmanager Uitvoering en ambtelijk opdrachtgever N62 (tot juni 2015) Provincie Zeeland	4 juni 2015
hoofd concernstaf/concerncontroller, hoofd Financiën a.i. Provincie Zeeland	4 juni 2015
Projectdirecteur Sloeweg a.i.	5 juni 2015
Oud Gedeputeerde Provincie Zeeland (2009 – 2015)	5 juni 2015
Commissaris van de Koning Provincie Zeeland	8 juni 2015
Provinciesecretaris Provincie Zeeland	8 juni 2015
Projectmanager Uitvoering verdubbeling N62 Sloeweg (extern)	8 juni 2015