



GRIF

Aan	De leden van Provinciale Staten
Van	Griffie
Onderwerp	Analyse basisrapportage Groot Project N280 Leudal
Datum	16 januari 2024

Analyse basisrapportage Groot Project N280 Leudal

Inhoud

1.	Inleiding/aanleiding inclusief beoogd resultaat	3
2.	Projectdoelstellingen en reikwijdte van het project	3
2.1.	Probleemanalyse	3
2.2.	Doelstellingen van het project, planproces en projectbeheersing	4
2.3.	Kritieke Prestatie Indicatoren (KPI)	4
2.4.	Projectbeheersing	5
3.	Financiën en risico's	6
3.1.	Financiën.....	6
3.2.	Risico's en risicobeheersing	7
3.3.	Projectbeheer	7
4.	Bevoegdheid	8
5.	Periodieke informatie/sturingsinformatie	8
6.	Moties en toezeggingen	8
7.	Conclusies	9

1. Inleiding/aanleiding inclusief beoogd resultaat

Op 24 juni 2022 hebben Provinciale Staten het provinciale inpassingsplan N280 Leudal inclusief MER N280 Leudal vastgesteld (Besluit G-22-016) met daarbij ook het daaraan verbonden budgettaire kader. Het project N280 Leudal is aangemerkt als Groot Project in het kader van de Regeling Grote Projecten (RGP 2020).

Nu ligt voor de basisrapportage met als peildatum 1 juli 2024. Voortgang van het project zal twee keer per jaar aan Provinciale Staten worden gerapporteerd via de reguliere IPML rapportages met als peildatum 1 januari en 1 juli van elk jaar.

Op verzoek van Provinciale Staten is de behandeling van de basisrapportage in verband met het grote aantal Statenvoorstellen verschoven van 2024 naar de PS vergadering van 7 februari 2025.

De volledige titel van de nu voorgelegde rapportage luidt:

Groot project reconstructie N280 Leudal. Hart van Limburg N280 verbindt. Leudal.

Het project N280-West (N280 Roermond en N280 Weert – Leudal) was reeds op 4 november 2011 door Provinciale Staten aangewezen als Groot Project tijdens de behandeling van de programmabegroting. Op 10 april 2012 werd voor het project N280 West al een basisrapportage opgesteld. Destijds is echter besloten de besluitvorming over de basisrapportage uit te stellen tot het einde van fase 2 (zie schema hieronder), omdat zaken en met name ook financiën dan concreter zijn. Het einde van fase 2 is nu bereikt.

Fase 1 verkenningsfase	Fase 2 planuitwerkingsfase	Fase 3 realisatiefase
Trechtering op basis van studies, besluitvorming op basis van Afwegingsdocument en raadpleging.	Gedetailleerd onderzoek (onder andere MER), detaillering tracé, ruimtelijk plan (PIP) en inspraak.	Voorbereiding en uitvoering/realisatie project.
Voorkeursbeslissing	Opleveringsbeslissing	Projectbeslissing

Figuur 1 fasering

2. Projectdoelstellingen en reikwijdte van het project

2.1. Probleemanalyse

Reeds in 2008 zijn de gemeenten in de regio Midden-Limburg (Echt-Susteren, Leudal, Maasgouw, Nederweert, Roerdalen, Roermond en Weert) en de provincie Limburg aan de slag gegaan met de regionale Gebiedsontwikkeling Midden-Limburg (GOML). In deze visie zijn de strategische keuzes voor de regio benoemd:

- Benutten en versterken van de regionale economie;
- Versterking van de sociale structuur;
- Verbetering van het vestigingsklimaat.

Teneinde deze strategische keuzes vorm te geven vormt de provinciale weg N280 tussen Roermond en Weert een belangrijk onderdeel. Hierbij gaat het om verbetering van deze Oost-West verbinding met oplossing van de knelpunten op het gebied van verkeersleefbaarheid, bereikbaarheid, doorstroming en verkeersveiligheid.

2.2. Doelstellingen van het project, planproces en projectbeheersing

De N280 tussen de N273 (Napoleonsweg) en de aansluiting met de A2 bij Kelpen-Oler behoort tot de onveiligste wegen van de provincie Limburg. Er zijn geen parallelwegen voor landbouwverkeer, de overstekbaarheid is beperkt en er is sprake van geluids- en trillinghinder van vrachtverkeer. Het is de bedoeling dat de regionaal-economische ontwikkeling van het gebied wordt bevorderd. Op pagina 4 van het rapport staan de voorwaarden opgesomd waaronder dit gerealiseerd zou moeten worden:

1. **De maatregelen moeten haalbaar zijn;**
Haalbaar is een algemene term, maar uit de feitencontrole is gebleken dat de maatregelen financieel haalbaar moeten zijn, maar ook haalbaar in de zin van inpassing. Dus het moet wettelijk en qua regelgeving mogelijk zijn en in goed overleg met de omgeving (primair bewoners in projectgebied, maar ook weggebruikers, gemeente, het Rijk, bedrijven etc.)
2. **Behoud en verdere ontwikkeling van natuur en landschap;**
3. **Beperken van negatieve effecten voor natuur, land- en tuinbouw;**
4. **Het wegontwerp moet voldoen aan de CROW richtlijnen.¹**

Op pagina 5 en 6 van de basisrapportage staan de onderzoeks- en planvormingsstappen omschreven die hebben geleid tot het uiteindelijk gekozen ontwerp. Voor de analyse zijn de volgende stappen van belang:

- In 2009 is een brede studie naar de verkeersproblematiek op de N280 gestart. Hierbij zijn uiteindelijk 17 opties afgewogen en zeven alternatieven overgebleven;
- Op 8 juni 2012 hebben Provinciale Staten besloten tot de start van fase 2 van het project Ontwikkelas Weert – Roermond door in te stemmen met de startnotitie N280 West (G-12-016);
- Op 7 februari 2014 hebben Provinciale Staten gekozen voor alternatief 3C (dicht langs de kern van Baexem) als voorkeursalternatief voor het plan MER N280 west, wegvak Baexem (G-14-003);
- Op 5 februari 2016 is de keuze voor variant 3C nog een keer bevestigd door Provinciale Staten en is besloten voor het hele traject tussen de A2 en de N273 één provinciaal inpassingsplan op te stellen. Voor de besluitvorming over dit PIP wordt een MER-procedure doorlopen (G-15-028);
- Begin 2019 waren de MER en ontwerp PIP klaar om in procedure te brengen. Door stikstofproblematiek en gewijzigde snelheidsregels op rijkswegen is het verkeersmodel bijgewerkt;
- Op 24 juni 2022 hebben Provinciale Staten het Provinciaal InpassingsPlan (PIP) N280 Leudal inclusief MER N280 Leudal vastgesteld (G-22-016).

2.3. Kritieke Prestatie Indicatoren (KPI)

Op pagina 7 is op een heldere manier aangegeven in hoeverre de realisatie van de doelstellingen zullen leiden tot de beoogde resultaten. De daargenoemde Kritieke Prestatie Indicatoren geven een goed beeld van de resultaten. Hieronder worden de indicatoren kort benoemd:

1. Verhogen van de verkeersveiligheid

Het doel is duidelijk omschreven, echter de aanname dat het aantal ongevallen zal afnemen is niet nader toegelicht. Tijdens de feitencontrole is dit punt nader verklaard. Hierbij is het volgende aangegeven:

¹ CROW richtlijnen zijn aanbevelingen en richtlijnen van het Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegbouw en de Verkeerstechniek (CROW), bedoeld om de kwaliteit en veiligheid van infrastructuur, openbare ruimte, verkeer en vervoer te waarborgen.

'De huidige inrichting van de weg, smal dwarsprofiel, bomen dicht op de rijbaan, veel zijwegaansluitingen, veel aansluitingen van (landbouwpercelen) op de rijbaan (N280), landbouwverkeer op de rijbaan zorgen ervoor dat er veel ongelukken gebeuren. Met name kop-staart botsingen door afslaand en invoegend verkeer. Door de nieuwe inrichting van de weg; breed dwarsprofiel, rijstroken gescheiden door een middenberm, geen zijweg- en perceelaansluitingen op de N280, geen landbouwverkeer op de N280, bomen in de zijbermen op minimaal 4,5 m afstand van de rijbaan neemt de verkeersveiligheid enorm toe.'

2. Verbetering van de doorstroming

Aangegeven wordt dat tijdens de haalbaarheids- en planvormingsfase is onderzocht welke oplossingen het beste bijdragen aan dit doel. Niet is toegelicht wat er uit dit onderzoek is gekomen. Bij de feitencontrole is hier nadere informatie over gegeven.

'Door de nieuwe weginrichting zoals in vorige opmerking aangeduid en het vervangen van de smalle Kelperbrug over het kanaal (nu een flessenhals in het tracé) door een brede brug waarop hetzelfde wegprofiel als de nieuwe N280 wordt doorgezet kan verkeer sneller en beter doorstromen.'

3. Verhogen van de verkeersleefbaarheid Baexem

Er is onderzocht welke oplossingen het best kunnen bijdragen aan het verhogen van de verkeersleefbaarheid. Bij Baexem wordt een randweg verdiept aangelegd waardoor de verkeersleefbaarheid (veiligheid, geluid, trillingen) aanzienlijk verbetert.

4. Behoud van natuur- en landbouwgebruik

Het gaat hierbij om optimaal behoud en zo min mogelijk doorkruising en aantasting van natuur- en landbouwgebieden. In de haalbaarheids- en planvormingsfase is onderzocht welke oplossingen hieraan het best kunnen bijdragen.

2.4. Projectbeheersing

Op pagina 9 van de basisrapportage zijn de planningsmijlpalen opgenomen met daarbij een mogelijke uitloop van de planning. Het belangrijkste risico betreft het uitblijven van een onherroepelijk Provinciaal Inpassingsplan (PIP). Dit risico is actueel; er wordt nog steeds gewacht op een zittingsdatum bij de Raad van State.

Vertraging van het PIP kan ook grote gevolgen hebben voor de grondaankopen. De onteigeningsprocedure kan hierdoor ook vertraging oplopen.

Voor wat betreft het opstarten van de realisatiefase is uitgegaan van een gunstig scenario (Q2 2025) en een ongunstig scenario (Q2 2026). Dit is afhankelijk van de zittingsdatum Raad van State, het tempo van grondverwerving en het vergunningen- en ontheffingstraject.

Naast bovengenoemde zaken spelen ook:

- De definitieve gunning van het uitvoeringscontract;
- De aangepaste engineering voor de aannemer vanwege het optreden van onverwachte zaken;
- De definitieve start van de realisatie buiten. In het gunstigste geval Q2/Q3 2026 en in het ongunstigste geval Q2/Q3 2027.

3. Financiën en risico's

3.1. Financiën

Het onderdeel financiën is op een duidelijke wijze opgebouwd en gepresenteerd en geeft hiermee volledig inzicht in de vereisten die de Regeling Grote Projecten 2020 stelt aan basisrapportages. De kostenopbouw en kostenraming zijn helder toegelicht. Ook de ontwikkeling van de kosten is duidelijk omschreven. Uit de toelichting komt op een heldere wijze naar voren hoe de exacte financiering van het project eruitziet. Ook de inpassing in de provinciale begroting is goed uitgewerkt.

Financiële situatie, rekening houdend met motie 2863 (voorbereiden op budget overschrijden) ziet er nu als volgt uit:

- Conform Statenbesluit G-20-004 'heroverweging Mobiliteitsopgaven en -ambities 2020-2023' is aan het project N280 Leudal een krediet toegekend van € 101,58 mln.
- Bij de P85 raming² komt men uit op een bedrag van € 121,28 mln.
- Het is van groot belang hier nog aan te geven dat bij de huidige prognoses geen rekening is gehouden met de gevolgen van hoge inflatie en schaarste van bouwmaterialen.
- Op basis van bovenstaande motie Berghorst 2863 is gevraagd om binnen het Integraal Programma Mobiliteitsopgaven Limburg (IPML) op zoek te gaan naar een bedrag van € 19,7 mln. en dit toe te voegen aan het krediet voor de N280 Leudal. Dit komt voort uit de behandeling van G-24-006 2^e gewijzigde Statenvoorstel met daarin de uitwerking van de motie Infra in Control. Zie hiervoor ook de brief van GS van 23 april 2024 (GS-DOC-00644415).
- GS hebben hierop aangegeven een bedrag van € 9.747 mln. toe te voegen aan het budget.
- De dekkingstabel op pagina 12 van de basisrapportage sluit aan op de genomen besluiten waarmee dit bedrag is onderbouwd. Uit de feitencontrole is gebleken dat deze dekkingstabel is gecontroleerd door de projectcontroller van het cluster financiën.
- De actuele projectbegroting bedraagt € 133,5 mln. inclusief indexering tot en met 2028. Uitgangspunt hierbij is een onherroepelijk PIP medio 2025. Dit impliceert voor nu een verschil van ongeveer € 20 mln. Tijdens de feitencontrole is gebleken dat dit verschil voornamelijk wordt veroorzaakt door prijsstijgingen de afgelopen jaren en oplopende indexeringskosten door vertraging vanwege uitblijven van de zitting van de Raad van State. Daarnaast is de risicoreservering opgehoogd. Dit is gedaan in overleg met het programmabureau en de projectcontroller.
- Bij het vaststellen van de jaarrekening 2024 kan worden voorgesteld om een eventueel jaarrekeningresultaat en/of de algemene reserve in te zetten om de bruteringsreserve met € 20 mln. te verhogen. Op deze wijze kunnen deze onvoorziene uitgaven worden gedekt zonder het primaire financiële provincieproces te verstoren.

De eventuele uitloop van de totaalinvestering kan verminderd worden door versoberingen toe te passen. Deze worden benoemd op pagina 16 van de basisrapportage in bijlage 2. In de realisatie-overeenkomst zijn vier daar genoemde versoberingen opgenomen. Niet overgenomen is de aanleg van de fietstunnel N280/N272. Daarmee is de versobering op een totaalbegroting van € 133,5 mln. beperkt te noemen, namelijk € 942.681,-.

² De P85 kostenraming impliceert dat er een kans is van 85% dat de kosten lager of gelijk zullen zijn aan de geprognosticeerde kosten.

3.2. Risico's en risicobeheersing

Voor wat betreft het onderdeel risico's, zoals ook omschreven in de Regeling Grote Projecten 2020, is op pagina 13 van de basisrapportage duidelijk aangegeven welke risico's aanwezig zijn en zijn oorzaak, gevolgen, beheersmaatregelen en de stand van zaken goed omschreven. De omvang van de risico's kunnen worden bepaald door de paragraaf financiën te vergelijken met de genoemde risico's. De weergegeven risico's zijn duidelijk omschreven en de gegeven toelichting is compleet en duidelijk.

Bij het onder 1 genoemde risico (PIP wordt deels vernietigd) is er sprake van een risico waarop de provincie Limburg weinig invloed kan uitoefenen. Onzekere factoren hier zijn de reacties van tegenstanders van de weg en de lange wachttijden bij de Raad van State.

Het onder 2 genoemde risico (gronden kunnen niet of niet tijdig minnelijk worden verworven) wordt beperkt doordat in elk geval vóór de start van de aanbesteding de gronden in bezit zijn die nodig zijn om te kunnen starten (zie ook toelichting in hoofdstuk 6 moties en toezeggingen).

Risico 7 (doorlooptijden bij kabel- en leidingbeheerders lopen fors op) impliceert dat de doorlooptijden voor uitbreiding van het stroomnetwerk fors kunnen oplopen tot 100 weken na opdracht tot verlegging. In de RGP 2020 staat in artikel 5 opgenomen om ook iets te zeggen over de omvang van de risico's.

Bij de feitencontrole is naar voren gekomen dat op basis van het risicodossier en een percentage object overschrijdende risico's deze rond de € 12 mln. bedragen. Dit vormt dus ook het belangrijkste risico. Bij voortgang van het project en toelichting hierover in de IPML rapportages zullen deze en eventueel andere risico's nader worden toegelicht.

3.3. Projectbeheer

Er is nagedacht over de positie van de provincie Limburg bij dit project. De wijze van organisatie is duidelijk en overzichtelijke vormgegeven. Naast de provincie Limburg leveren ook de gemeente Leudal (€ 4,7 mln.) en Rijkswaterstaat (€ 7,8 mln.) een bijdrage aan dit project. Met beide partijen is een overeenkomst gesloten. Voor Rijkswaterstaat is de € 7,8 mln. een gemaximaliseerde bijdrage. Gesprekken over een hogere bijdrage van de gemeente Leudal lopen op dit moment.

Er wordt gewerkt conform het format van de Regeling Grote Projecten en de rapportage zal halfjaarlijks worden ingebed en onderdeel worden van het Integraal Programma Mobiliteitsopgaven Limburg (IPML).

Vanuit het cluster Wegaanleg bestaat de projectorganisatie uit een team waarin de rollen technisch manager, omgevingsmanager, contractmanager, manager projectbeheersing en projectmanager zijn voorzien. Doordat al deze specialismen afzonderlijk zijn ingevuld is het risico dat er onvoldoende positionering en invloed vanuit de provincie is gemitigeerd. Daar waar nodig schakelt de projectorganisatie andere clusters in ter ondersteuning.

Teneinde controle te houden op de voortgang van het project vindt er een controle plaats op de kwaliteit van het project en de projectbeheersing. Hierbij wordt de controller financiën doorlopend betrokken.

Bij de feitencontrole is toegelicht dat er wordt gewerkt volgens de kostenleidraad. De controller van het cluster financiën is deelnemer aan het teamoverleg en krijgt alle financiële informatie ter controle van de manager projectbeheersing. Er wordt gewerkt volgens het 'three lines of defense' model. Dat wil zeggen projectorganisatie ---> financiën ---> concerncontrol.

Met betrekking tot de inhoudelijke kwaliteit vindt er een collegiale toets plaats en daarnaast is er sprake van een extra beheersmaatregel bij risico's, namelijk een toets door een onafhankelijk deskundige. Bij de feitencontrole is hier dieper op ingegaan en is het volgende toegelicht.

'Dat betekent dat we voor bepaalde onderwerpen collega's met kennis en ervaring op dat specifieke gebied een kwalitatieve toets laten doen op de door het project opgestelde documenten. Concreet voorbeeld is een collegiale toets op het uitvoeringscontract. Het uitvoeringscontract wordt gelezen en beoordeeld door een aantal collega's die ervaring hebben met dit soort contracten. Hun aanbevelingen nemen we dan mee in het verbeteren van de kwaliteit van het uitvoeringscontract.'

Informeel' kan dit altijd bijvoorbeeld als beheersmaatregel op een risico. Formeel gebeurt dit aan het eind van de planvormingsfase middels een gateway review onafhankelijk uitgevoerd door cluster control.'

4. Bevoegdheid

Het project N280 Leudal is aangemerkt als Groot Project in het kader van de Regeling Grote Projecten 2020. De Statencommissie LEO is namens Provinciale Staten belast met de controle op dit Groot Project. Daarbij wordt gelet op de juiste toepassing van de regeling en vormt de Staten zich een oordeel over deze basisrapportage. De informatie uit de basisrapportage wordt onder andere getoetst aan de in artikel 5 van de RGP 2020 geformuleerde inhoudelijke uitgangspunten. De analyse van de hand van de Griffie biedt hierbij ondersteuning.

5. Periodieke informatie/sturingsinformatie

Het project N280 Leudal maakt onderdeel uit van Begrotingsprogramma 7; een bereikbaar en toegankelijk Limburg, product 7.2.1. Infrastructuur en de verplichte paragraaf onderhoud kapitaalgoederen.

6. Moties en toezeggingen

Omschrijving motie/toezegging	Stand van zaken Ibabs (peildatum 9 januari 2025)	Constatering bij analyse
Motie 3035 Van der Pol inzake voorkomen gedwongen onteigening voor natuurcompensatie.	Verzoeken het college van GS om: - Gelijktijdig met het nieuwe grond- en vastgoedbeleid te komen met een voorstel dat; A. helder maakt hoe maximaal wordt ingezet op minnelijke verwerving van gronden ten behoeve van projecten; B. en daarbij in ieder geval borgt dat het traject van minnelijke verwerving ten behoeve van natuurcompensatie doorlopen is; C. en duidelijk maakt hoe men borgt dat pas als er geen alternatieven beschikbaar zijn een onteigeningstitel kan worden opgelegd; D. duidelijk maakt hoe wordt geborgd dat de aangepaste werkwijze niet leidt tot tijdverlies (waardoor de kosten oplopen) t.o.v. de huidige werkwijze. E. bij het verzoek tot het vaststellen van een provinciaal inpassingsplan of projectbesluit, waarbij op landbouwgrond natuurcompensatie zal plaats vinden, voor deze bedrijven een Landbouw Effect Rapportage op bedrijfsniveau aan PS te overleggen. - De spelregels uit dit voorstel te verankeren in de herijkte Omgevingsvisie en Omgevingsverordening.	Mededeling portefeuillehouder rond minnelijke grondaankopen t.b.v. reconstructie N280 Leudal. Eind februari 2024 zijn van de 62 grondeigenaren en rechthebbenden van 9 eigenaren het eigendom verworven en voor ruim meer dan de helft van de eigenaren de minnelijke verkrijging in zicht. Van deze groep is met 24 eigenaren overeenstemming bereikt; 16 mondeling en 8 op basis van een koopovereenkomst. Ook is er afstemming bereikt met de 6 rechthebbende leidingbeheerders, hetgeen gaat leiden tot minnelijke overeenstemming. Met 25 eigenaren is nog geen minnelijke overeenstemming bereikt. Overleg wordt voortgezet.
Toezegging 9486	Gedeputeerde Kuntzelaers zegt toe in uiterlijk Q4 2025 terug te komen met de	In Q1 2025 volgt via een Mededeling

Scope en kosten projecten gerelateerd aan SV motie 2998 infra in control.	scope en kosten van de betreffende projecten gerelateerd aan het 2e Gewijzigde Statenvoorstel Uitwerking motie 2998 Infra in control. 1-10-2024 Zal Q4 2025 vanuit de verschillende projecten worden aangeleverd en vervolgens naar PS worden gecommuniceerd via een mededeling portefeuillehouder. 11-11-2024 PS worden in Q1 2025 over de stand van zaken van de Wittermer Allee en de betreffende Infra in control-projecten (N273 Kom Neer, N270 Via Venray fase 1B, N598 Hut-de Plank fase 2 en N280 Leudal) geïnformeerd via een MPH.	Portefeuillehouder nadere informatie.
---	--	---------------------------------------

7. Conclusies

- Het project N280 kent al een lange looptijd sinds eind 2011. Het wachten met een basisrapportage tot afronding van fase 2 (planuitwerkingsfase) geeft meer concretere en precieze informatie;
- De projectdoelstellingen zijn allemaal toegelicht en de voorwaarden waaronder dit moet gebeuren sluiten aan op de doelstellingen;
- In de basisrapportage en de feitencontrole zijn de kritieke prestatie indicatoren helder toegelicht;
- Er is sprake van een financiële overschrijding voor het project; er is voldoende toegelicht waar dit betrekking op heeft;
- Niet alleen de risico's zijn toegelicht, maar ook de oorzaak, de gevolgen, de beheersmaatregelen en de stand van zaken zijn besproken. Dit verschaft veel duidelijkheid.
- Teneinde het project te beheersen is een solide organisatie gevormd, waarbij voldoende mogelijkheden bestaan de kosten te beheersen;
- De opstellers van de basisrapportage hebben zich goed gehouden aan de vereisten uit de Regeling Grote Projecten 2020.