adviseurs
managers

at osborne

Grip op grote projecten



Evaluatie Kader Grote Projecten Provincie Zeeland

Pau Lian Staal-Ong, Jeroen Peters, Lennart Janse, Marc Pruim
21 oktober 2026 / Definitief Concept

Managementsamenvatting

Het Kader Grote Projecten van de Provincie Zeeland heeft als doel Provinciale Staten (PS) in staat te stellen hun kaderstellende en controlerende rol bij grote projecten te vervullen. Deze evaluatie beoordeelt in hoeverre versie 2.0 van het kader in de praktijk functioneert zoals beoogd. De evaluatie is gebaseerd op documentonderzoek, interviews, werksessies en een analyse van vijf grote projecten die sinds 2023 zijn gestart of afgerond.

Hoofdconclusie
Het kader functioneert in de basis goed en wordt breed gewaardeerd door PS, Gedeputeerde Staten (GS) en de ambtelijke organisatie. Het biedt structuur, herkenbare besluitvormingsmomenten en een vast ritme voor verantwoording. Daarmee ondersteunt het PS bij kaderstelling en controle en draagt het bij aan een professionelere inrichting en beheersing van grote projecten. De aanbevelingen uit de evaluatie van 2022 zijn in formele zin grotendeels verwerkt in het herziene kader, het Adviesmodel en de voortgangsrapportages. De doorgevoerde wijzigingen zijn in de praktijk herkenbaar. De meerwaarde voor PS hangt echter niet alleen af van de formele inrichting, maar vooral van een consequente toepassing, tijdige betrokkenheid en bestuurlijke duiding van de informatie. De grootste opgave ligt daarom in een consequente toepassing en verdere professionalisering van het gebruik van het kader, en niet zozeer in doorontwikkeling van het kader zelf.

Belangrijkste bevindingen
Het kader functioneert in de kern goed, maar vraagt onderhoud. Het kader sluit niet meer volledig aan op de gewijzigde organisatie en sturingswijze van de Provincie Zeeland en op moderne contract- en aanbestedingsvormen. Ook zijn het formele eigenaarschap, beheer van het kader en enkele rollen en verantwoordelijkheden nog niet overal voldoende expliciet vastgelegd en congruent met het huidige sturingsmodel.

Het Adviesmodel maakt de aanwijzing van grote projecten systematischer, maar het proces en de gemaakte afwegingen zijn voor PS niet altijd navolgbaar. Vooral projecten die niet worden aangewezen of rond de grens van ‘groot project’ liggen conform het Adviesmodel, blijven buiten beeld voor PS. Voor strategische en maatschappelijke opgaven waar het kader nu niet voor geldt, kan toepassing van het volledige kader te zwaar zijn, terwijl extra betrokkenheid vanuit PS wel wenselijk is.

De informatievoorziening is met het doorvoeren van de aanbevelingen uit 2022 verbeterd, maar kan scherper. Voortgangsrapportages bieden structuur en continuïteit, maar veranderingen ten opzichte van eerdere rapportages, trends en de actuele prognose zijn niet altijd snel herkenbaar. PS hebben vooral behoefte aan duidelijke duiding van veranderingen en trends in tijd, geld, kwaliteit (scope), risico’s, inclusief oorzaken, gevolgen en verwachte ontwikkelingen. Ook participatie, omgevingsmanagement en maatschappelijke effecten verdienen een meer herkenbare plek. De financiële informatie wordt als betrouwbaar beschouwd; voor projectrisico’s, risicoreserves en de samenhang met financiële prognoses is meer uniformiteit nodig.

De kaderstellende en controlerende rol van PS is in de basis goed georganiseerd. De grootste meerwaarde ligt aan de voorkant van projecten, waar doelen, alternatieven en belangen worden afgewogen. Uitbreiding van de bestaande werkwijzen en hulpmiddelen is niet nodig; betere benutting daarvan wel. Aan de achterkant van de projectcyclus biedt het kader juist te weinig houvast voor afronding, decharge, overdracht, evaluatie en het volgen van maatschappelijke effecten.

Aanbevelingen
Wij adviseren de Provincie Zeeland het volgende:
1. **Houd het Kader Grote Projecten actueel en organiseer actief eigenaarschap:** sluit het aan op de actuele organisatie, het sturingsmodel en moderne contract- en uitvoeringsvormen, leg eigenaarschap, beheer, rollen en verantwoordelijkheden nog explicieter vast, en evalueer het kader eenmaal per Statenperiode zodat iedere nieuwe Statenperiode start met een actueel en vastgesteld kader.
2. **Maak de aanwijzing van grote projecten transparanter en proportioneel:** verduidelijk het besluitvormingsproces en de toepassing van het Adviesmodel, maak afwegingen en twijfelgevallen zichtbaar voor PS en overweeg buiten het kader om een gelijksoortige (maar passende) aanpak voor strategische en maatschappelijke opgaven.

3. **Versterk de kaderstellende rol van PS aan de voorkant van de projectcyclus:** maak alternatieven, belangenafwegingen, maatschappelijke effecten en de consequenties van keuzes expliciet inzichtelijk, zodat PS tijdig richting kunnen geven.
4. **Verbeter de bestuurlijke informatievoorziening:** versterk voortgangsrapportages met een bestuurlijke vooruitblik, een verschillenanalyse, uniforme(re) signaleringen en heldere duiding van afwijkingen, trends en prognoses voor tijd, geld, kwaliteit en risico's.
5. **Borg integrale projectbeheersing:** werk in het Handboek Projectmanagement eenduidige werkwijzen uit voor baselinebeheer, scopemanagement, financieel management, projectrisicomanagement, participatie en omgevingsmanagement, en geef maatschappelijke effecten daarin een herkenbare plaats.
6. **Versterk de afronding, evaluatie en het lerend vermogen:** introduceer in het kader een expliciet bestuurlijk afrondingsmoment met aandacht voor decharge, overdracht en maatschappelijke effecten, organiseer structurele kennisborging en benut passende gate reviews bij belangrijke faseovergangen als instrument voor beheersing en projectoverstijgend leren.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting 3

Inhoudsopgave 5

1. Inleiding 6
   - 1.1 Aanleiding 6
   - 1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen 6
   - 1.3 Aanpak 7
   - 1.4 Reikwijdte 7
   - 1.5 Leeswijzer 7

2. Het Kader Grote Projecten 9
   - 2.1 Ontstaan en achtergrond van Kader Grote Projecten, versie 2.0 9
   - 2.2 Doel van het kader 9
   - 2.3 Inhoud van het kader 10

3. Werking van het Kader Grote Projecten in de praktijk 12
   - 3.1 Opvolging aanbevelingen evaluatie AT Osborne 2022 12
   - 3.2 Relevantie en opzet van het kader 13
   - 3.3 Aanwijzing en categorisering van grote projecten 14
   - 3.4 Governance, control en aansluiting op de organisatie 15
   - 3.5 Kaderstellende en controlerende rol van PS 16
   - 3.6 Voortgangsrapportages en bestuurlijke informatievoorziening 17
   - 3.7 Afronding, nazorg, decharge en leren 18
   - 3.8 Risicomanagement en financiële beheersing 19
   - 3.9 Omgevingsmanagement en maatschappelijke informatie 20

4. Samenvattend beeld en overkoepelende aanbevelingen 22

Bijlage 1 – Documentenlijst 26

Bijlage 2 - Overzicht bij de evaluatie betrokken personen 27

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 8 juli 2016 stelden Provinciale Staten (PS) van de Provincie Zeeland het Kader Grote Projecten (verder: kader) vast. Doel van het kader is de kaderstellende en controlerende rollen van PS in relatie tot grote projecten te verstevigen. Het kader geeft richting aan hoe grote projecten bestuurd moeten worden en beschrijft de actieve rol van Gedeputeerde Staten (GS) om PS te informeren over vertraging, afwijking van kwaliteit en scope, en potentiële budgetoverschrijdingen en risico's. Het kader is destijds uitgewerkt in het Handboek Projecten en Programma's van de Provincie Zeeland (31 mei 2016, versie 2.1) (hierna: Handboek).

In de versie uit 2016 van het kader is onder meer opgenomen dat:
- PS vier keer per jaar geïnformeerd worden over de voortgang;
- PS al vanaf de initiatieffase in de gelegenheid worden gesteld om hun kaderstellende rol in te vullen;
- PS bij de daarvoor vastgelegde faseovergangen worden geïnformeerd en, waar het kader dat voorschrijft, besluiten of met een volgende projectfase kan worden begonnen;
- Zowel fysieke als maatschappelijke projecten als groot project aangemerkt kunnen worden;
- Er een duidelijk beeld is van rollen bij, de sturing op en besluitvorming over de projecten.

Het kader is in 2022 door AT Osborne geëvalueerd en op 19 september 2023 is versie 2.0 vastgesteld door PS. Tegelijkertijd zijn het Adviesmodel voor de aanwijzing van grote projecten en het format voor de voortgangsrapportages aangepast. Daarnaast bevat versie 2.0 afspraken over periodieke evaluatie van het kader en over reflectie tussen PS en GS op de gehanteerde werkwijze en de doeltreffendheid daarvan.

In overeenstemming met deze afspraken heeft de Provincie Zeeland AT Osborne in 2026 gevraagd het Kader Grote Projecten, versie 2.0, opnieuw te evalueren. Deze evaluatie richt zich zowel op de formele inrichting van het kader als op de wijze waarop het kader sinds de vaststelling in 2023 in de praktijk wordt toegepast.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van de evaluatie is om te beoordelen in hoeverre het Kader Grote Projecten functioneert zoals beoogd, passend is bij de huidige en toekomstige opgaven van de provincie Zeeland, en wordt nageleefd door GS en PS. De uitkomst van de evaluatie kan – indien daartoe aanleiding bestaat – leiden tot een herijking van het kader.

In deze evaluatie beantwoorden wij de volgende hoofdvraag:

"In hoeverre functioneert het huidige Kader Grote Projecten van de Provincie Zeeland afdoende om PS in de gelegenheid te stellen hun kaderstellende en controlerende taken bij grote projecten naar wens uit te voeren?"

Om de hoofdvraag te beantwoorden, zijn een aantal samenhangende aspecten onderzocht. De onderzoeksvragen zijn gegroepeerd overeenkomstig de opbouw van hoofdstuk 3.

Paragraaf	Onderzoeksvragen
3.1 Opvolging aanbevelingen evaluatie AT Osborne 2022	▪ In hoeverre zijn de aanbevelingen uit de vorige evaluatie van AT Osborne (d.d. 30.06.2022) geïmplementeerd?
3.2 Relevantie en opzet van het kader	▪ In hoeverre functioneert het huidige Kader Grote Projecten van de Provincie Zeeland afdoende om PS in de gelegenheid te stellen hun kaderstellende en controlerende taken bij grote projecten naar wens uit te voeren?
3.3 Aanwijzing en categorisering van grote projecten	▪ In hoeverre wordt het Adviesmodel gebruikt conform beschrijving?
3.4 Governance, control en aansluiting op de organisatie	▪ In hoeverre vinden rolneming en sturing conform de beschrijving plaats? ▪ In hoeverre wordt het IPM-gedachtegoed toegepast in de grote projecten? ▪ Indien een externe projectorganisatie het grote project uitvoert, in hoeverre worden de gemaakte afspraken hieromtrent nagekomen?
3.5 Kaderstellende en controlerende rol van PS	▪ In hoeverre wordt het kader door de Statenleden conform uitgangspunten toegepast en gebruikt?

	▪ In hoeverre stelt het kader PS in staat hun kaderstellende taak effectief uit te voeren? ▪ In hoeverre draagt het kader bij aan de bestuurlijke sturing van grote projecten door GS en PS?
3.6 Voortgangsrapportages en bestuurlijke informatievoorziening	▪ In hoeverre vindt periodieke verantwoording over de grote projecten plaats? ▪ In hoeverre voldoet de kwaliteit van rapportages van GS aan de informatiebehoefte van PS?
3.7 Afronding, nazorg, decharge en leren	▪ In hoeverre stelt het kader PS in staat hun controlerende taak effectief uit te voeren?
3.8 Risicomanagement en financiële beheersing	▪ In hoeverre ondersteunt het kader het tijdig signaleren en duiden van risico's?
3.9 Omgevingsmanagement en maatschappelijke informatie	▪ Op welke wijze ondersteunt het kader PS bij het betrekken van maatschappelijke effecten en omgevingsfactoren in hun kaderstellende en controlerende rol?

1.3 Aanpak

Deze evaluatie is uitgevoerd in de periode augustus tot en met oktober 2026 door middel van een documentstudie, interviews en werksessies met sleutelpersonen. Voor het beoordelen van de effectiviteit van het kader zijn vijf projecten beschouwd die vanaf 2023 zijn beëindigd of gestart: Deltaweg, Waterdunen, Traverse Kapellebrug, N673 Zanddijk-Molendijk en Natuurpakket Westerschelde (NPW). Voor een overzicht van de bestudeerde documenten verwijzen wij naar de documentenlijst in Bijlage 1. Bijlage 2 bevat een overzicht van de bij de evaluatie betrokken personen.

Onze aanpak is in overleg met het begeleidingsteam tot stand gekomen. Het begeleidingsteam fungeerde gedurende de evaluatie als klankbordgroep voor het evaluatieteam. De voorlopige bevindingen en conceptadviezen zijn in een werksessie met het begeleidingsteam besproken, getoetst en aangescherpt tot concrete verbeterpunten voor het kader en de handelingswijze van PS bij lopende en toekomstige projecten.

1.4 Reikwijdte

Deze evaluatie richt zich primair op de vraag hoe het kader als bestuurlijk instrument functioneert. Het gaat daarbij om de mate waarin het kader PS ondersteunt bij hun kaderstellende en controlerende rol en om de wijze waarop GS en de ambtelijke organisatie hieraan uitvoering geven. De evaluatie is geen beoordeling van het functioneren of de prestaties van de afzonderlijke onderzochte projecten.

De vijf projecten zijn gebruikt om de toepassing van het kader in de praktijk te onderzoeken. De bevindingen over deze projecten zijn daarom niet bedoeld als zelfstandige projectevaluaties, maar als onderbouwing van conclusies over de werking van het kader.

Bij de interpretatie van de bevindingen moet rekening worden gehouden met het feit dat versie 2.0 van het kader in september 2023 is vastgesteld. Een deel van de onderzochte projecten is vóór die datum gestart of bevond zich bij de vaststelling al in een gevorderde fase. Daardoor zijn niet alle wijzigingen uit versie 2.0 bij ieder project vanaf de start toegepast. Ook zijn niet alle langetermijneffecten van het herziene kader op dit moment al volledig zichtbaar.

De evaluatie is hoofdzakelijk kwalitatief van aard. Bevindingen uit interviews zijn waar mogelijk vergeleken met het kader, de onderzochte documenten en de ervaringen binnen de vijf projecten.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven wij het kader in algemene zin: hoe is het kader ontstaan, wat is het doel ervan en wat is de inhoud? Vervolgens beschrijven wij in hoofdstuk 3 per thema onze belangrijkste bevindingen over de werking van het kader in de praktijk en reflecteren wij op de bevindingen vanuit onze kennis, ervaring en expertise en geven wij adviezen ter verbetering. In hoofdstuk 4 beantwoorden wij de hoofdvraag en geven wij een samenvattend beeld van de werking van het kader. De bijlagen bevatten de documentenlijst en een overzicht van de bij de evaluatie betrokken personen.


at osborne

2. Het Kader Grote Projecten

Hoe is het Kader Grote Projecten van de Provincie Zeeland ontstaan? Wat is het doel van het kader en welke afspraken over projectsturing, de verschillende rollen daarbij en de Provinciale projectaanpak staan erin? Om dit te begrijpen, beschrijven we in dit hoofdstuk de achtergrond, het doel en de inhoud van het kader.

2.1 Ontstaan en achtergrond van Kader Grote Projecten, versie 2.0

Het Kader Grote Projecten van de Provincie Zeeland is ontwikkeld om PS beter in staat te stellen hun kaderstellende en controlerende rol uit te oefenen bij omvangrijke en bestuurlijk gevoelige projecten. Aanleiding voor de ontwikkeling van het kader vormden de bevindingen van de onderzoekscommissie N62 Sloeweg, die concludeerde dat de informatievoorziening aan PS en de sturingsmogelijkheden bij complexe projecten versterking behoefden.

Op basis daarvan werd in 2016 het eerste Kader Grote Projecten vastgesteld. Het uitgangspunt van het kader is dat reguliere provinciale projectbeheersing op zichzelf onvoldoende waarborgen biedt voor projecten met een groot financieel belang, een hoog risicoprofiel of een grote maatschappelijke en politieke impact. Voor dergelijke projecten zijn in het kader aanvullende afspraken gemaakt over besluitvorming, informatievoorziening en verantwoording richting PS.

In december 2021 namen PS een motie aan waarin werd gevraagd het Kader Grote Projecten extern te evalueren. Naar aanleiding hiervan kreeg adviesbureau AT Osborne opdracht om het functioneren van het kader te onderzoeken aan de hand van een aantal grote projecten. De evaluatie werd in 2022 afgerond onder de titel *Kaderstellen en controleren: Evaluatie Kader Grote Projecten*.

De centrale conclusie van de evaluatie was dat er positief tegen het Kader Grote Projecten werd aangekeken en dat het kader deels bijdroeg aan de versteviging van de kaderstellende en controlerende rol van PS. Tegelijkertijd concludeerde AT Osborne dat het kader slechts gedeeltelijk voldeed en dat op verschillende punten verbetering mogelijk was. De aanbevelingen richtten zich onder meer op een scherpere afbakening van grote projecten, een verdere professionalisering van de rapportages, meer aandacht voor risico's en besluitvormingsmomenten en een duidelijkere aansluiting tussen projectfasering en de rol van PS.

GS hebben in 2022 aangegeven zich in grote lijnen te kunnen vinden in de conclusies en aanbevelingen van AT Osborne. Daarbij is aangegeven dat een groot deel van de aanbevelingen zou worden overgenomen en verwerkt in een actualisatie van het Kader Grote Projecten. Sommige aanbevelingen konden rechtstreeks in het kader worden verwerkt, terwijl voor andere aanbevelingen nader overleg met PS wenselijk werd geacht. GS kondigden daarbij aan te komen met een geactualiseerde versie van het kader, aangeduid als Kader Grote Projecten 2.0.

In juli 2023 legden GS een voorstel voor aan PS waarin de aanbevelingen van AT Osborne waren verwerkt. Daarbij werden niet alleen het Kader Grote Projecten zelf, maar ook het Adviesmodel voor de selectie van grote projecten en het format voor de voortgangsrapportages herzien. De bedoeling hiervan was om de kaderstellende en controlerende rol van PS verder te versterken en de toepassing van het kader in de praktijk te verbeteren. De verwerking van de evaluatie leidde uiteindelijk tot het herziene Kader Grote Projecten 2.0, dat door PS in september 2023 werd vastgesteld.

2.2 Doel van het kader

Het kader heeft als hoofddoel de kaderstellende en controlerende rol van PS te versterken. Het kader moet ervoor zorgen dat PS vroegtijdig worden betrokken bij belangrijke keuzes, inzicht krijgen in risico's en ontwikkelingen en in staat zijn het college van GS te controleren op de uitvoering van grote projecten. Daarbij beoogt het kader:

- een transparante besluitvorming over grote projecten;
- duidelijke rolverdeling tussen PS en GS;
- tijdige signalering van risico's, afwijkingen en knelpunten;
- uniforme projectsturing en rapportage; en
- versterking van de publieke verantwoording over grote investeringen.

Niet ieder project valt automatisch onder het Kader Grote Projecten. PS bepalen uiteindelijk of een project als groot project wordt aangemerkt. Daarbij wordt gekeken naar verschillende criteria, waaronder:

- de financiële omvang;
- bestuurlijke en maatschappelijke gevoeligheid;

- complexiteit van de opgave;
- omvang van de risico's;
- betrokkenheid van meerdere partijen en overheden; en
- politieke en maatschappelijke impact.

Het kader maakt daarbij gebruik van het Adviesmodel Grote Projecten waarmee systematisch kan worden beoordeeld of een project het predicaat "groot project" moet krijgen en daarmee gewerkt moet worden conform het Kader Grote Projecten.

2.3 Inhoud van het kader

De kern van het kader bestaat uit vier elementen: fasering, besluitvorming, beheersing en verantwoording.

1. Gefaseerde projectaanpak
Grote projecten worden uitgevoerd volgens een vaste projectcyclus, bestaande uit verschillende opeenvolgende fasen, waaronder initiatief, definitie, ontwerp, voorbereiding, realisatie en afronding. Bij iedere faseovergang wordt expliciet beoordeeld of het project klaar is voor de volgende stap.

2. Besluitvormende rol van Provinciale Staten
Een belangrijk uitgangspunt is dat PS niet uitsluitend aan het begin en einde van een project worden betrokken, maar ook bij belangrijke mijlpalen. Zo stellen PS onder meer de startnotitie vast en nemen zij besluiten bij belangrijke faseovergangen. Hierdoor kunnen Statenleden daadwerkelijk kaders stellen voordat onomkeerbare keuzes worden gemaakt.

3. Projectbeheersing
Het kader bevat afspraken over beheersing van de aspecten kwaliteit, geld, tijd, risico's en omgeving. Eventuele afwijkingen moeten actief worden gemeld en toegelicht. Hierdoor ontstaat voor PS inzicht in zowel de voortgang als de beheersbaarheid van projecten.

4. Periodieke voortgangsrapportages
Gedurende de gehele looptijd van een groot project worden PS viermaal per jaar geïnformeerd via voortgangsrapportages. Deze rapportages bieden inzicht in gerealiseerde resultaten, ontwikkelingen, risico's, financiën en planning. Daardoor kunnen PS gedurende het project hun controlerende taak uitoefenen.

Het kader bestaat uit vijf hoofdstukken. Gezamenlijk beschrijven de vijf hoofdstukken een bestuurlijk raamwerk voor de identificatie, sturing, beheersing en evaluatie van grote projecten. Daarmee beoogt het kader te waarborgen dat PS gedurende de volledige projectcyclus invulling kunnen geven aan hun kaderstellende en controlerende verantwoordelijkheden

Hoofdstuk 1. Kaderstellen en controleren
Het eerste hoofdstuk vormt de inleiding van het kader en beschrijft de aanleiding, doelstelling en reikwijdte ervan. Het kader is ontwikkeld om de kaderstellende en controlerende rol van PS bij grote projecten te versterken. Daarbij wordt onderkend dat grote projecten vanwege hun financiële omvang, maatschappelijke betekenis, bestuurlijke sensitiviteit of complexiteit een andere vorm van sturing en verantwoording vragen dan reguliere projecten. Het hoofdstuk maakt duidelijk dat het kader niet in de plaats komt van bestaande projectmanagementmethoden, maar hierop een bestuurlijke aanvulling vormt. Het richt zich primair op de verhouding tussen PS en GS en beoogt te waarborgen dat PS gedurende de gehele levenscyclus van een groot project in positie worden gebracht om richting te geven aan het project en toezicht te houden op de uitvoering.

Hoofdstuk 2. Inventarisatie grote projecten
Het tweede hoofdstuk beschrijft op welke wijze wordt vastgesteld of een project als groot project moet worden aangemerkt. Daarbij wordt niet uitsluitend gekeken naar de financiële omvang van een project, maar ook naar factoren zoals bestuurlijke gevoeligheid, maatschappelijke impact, complexiteit, risico's en afhankelijkheden van externe partijen. De beoordeling vindt plaats bij de start van een project en wordt bij faseovergangen opnieuw bezien. Het kader erkent hiermee dat projecten zich gedurende de looptijd kunnen ontwikkelen en dat de bestuurlijke betekenis van een project kan veranderen. Een belangrijk instrument is de startnotitie, waarin de aanleiding, doelstellingen, kwaliteit (scope), planning, financiële uitgangspunten, risico's en organisatorische inrichting van het project worden beschreven. Deze startnotitie vormt de basis voor de besluitvorming door PS over de status van het project en de verdere kaders voor de uitvoering.

Hoofdstuk 3. Sturing op grote projecten
Het derde hoofdstuk beschrijft de bestuurlijke inrichting van de sturing op grote projecten. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de verantwoordelijkheden van GS en PS. GS zijn verantwoordelijk voor de uitvoering en dagelijkse aansturing van projecten, terwijl PS verantwoordelijk zijn voor het stellen van kaders en het controleren van de uitvoering daarvan. Om deze rollen goed te laten functioneren worden verschillende sturingselementen benoemd. Een belangrijk element is het Adviesmodel waarmee de bestuurlijke relevantie van projecten kan worden beoordeeld. Daarnaast bevat het hoofdstuk voorschriften voor de periodieke informatievoorziening aan PS (vier keer per jaar), omgang met afwijkingen op het gebied van planning, budget, kwaliteit of scope, en een escalatiemechanisme. Tot slot wordt aandacht besteed aan de sturing van projecten die in samenwerking met gemeenten, het Rijk, waterschappen of private partijen worden uitgevoerd.

Hoofdstuk 4. Faseren, beslissen en beheersen
Het vierde hoofdstuk beschrijft de samenhang tussen projectfasering, besluitvorming en projectbeheersing. Uitgangspunt is dat grote projecten een aantal opeenvolgende fasen doorlopen. Elke fase kent een eigen doelstelling en resulteert in producten of besluiten die de basis vormen voor de volgende fase. Daarbij worden belangrijke faseovergangen expliciet gekoppeld aan bestuurlijke besluitvorming. PS krijgen hierdoor gedurende de looptijd van een project meerdere momenten waarop zij kunnen beoordelen of het project nog voldoet aan de eerder vastgestelde uitgangspunten en of voortzetting wenselijk is. Het hoofdstuk creëert daarmee een reeks formele besluitmomenten die de kaderstellende rol van PS ondersteunen. Daarnaast beschrijft dit hoofdstuk de wijze waarop grote projecten moeten worden beheerst op de beheeraspecten tijd, geld, kwaliteit en risico's. Het kader schrijft voor dat ontwikkelingen en afwijkingen op deze aspecten periodiek inzichtelijk worden gemaakt, zodat PS zicht houden op de voortgang en eventuele risico’s van het project.

Hoofdstuk 5. Reflectie op grote projecten
Het laatste hoofdstuk richt zich op de evaluatie van het Kader Grote Projecten zelf. Hierin is vastgelegd dat het kader eens per twee jaar wordt geëvalueerd en dat de resultaten daarvan aan Provinciale Staten worden voorgelegd. Doel van deze evaluatie is te beoordelen of het kader nog aansluit bij de praktijk van projectsturing en voldoende ondersteuning biedt aan de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten. Op basis van de uitkomsten kunnen wijzigingen of aanvullingen op het kader worden voorgesteld. Het hoofdstuk voorziet daarmee in een periodieke beoordeling en actualisatie van het kader als governance-instrument voor grote projecten.

3. Werking van het Kader Grote Projecten in de praktijk

Hoe werkt het Kader Grote Projecten? In hoeverre sluit de praktijk aan op de werkwijze die het kader voorschrijft? In dit hoofdstuk beschrijven wij per thema onze bevindingen over de (praktische) werking van het kader. Daarbij geven wij ook de bijbehorende adviezen, waarbij we expliciteren of het kader moet worden aangepast of dat opvolging elders plaatsvindt. Op basis hiervan formuleren wij in hoofdstuk 4 onze belangrijkste, overkoepelende bevindingen en aanbevelingen.

De bevindingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op groepsgesprekken met GS, PS en betrokken ambtenaren en projectleiders. Wanneer wij refereren aan het perspectief van een van deze groepen, gaat het om een beeld dat in algemene zin door de betreffende gesprekspartners werd herkend en gedeeld.

3.1 Opvolging aanbevelingen evaluatie AT Osborne 2022

Wat zien wij?

- Uit documentanalyse blijkt dat de aanbevelingen uit de evaluatie van AT Osborne grotendeels zijn verwerkt in het herziene Kader Grote Projecten 2.0, het aangepaste Adviesmodel Grote Projecten en de vernieuwde voortgangsrapportages. Vrijwel alle aanbevelingen zijn aantoonbaar vertaald naar concrete wijzigingen in de governance, projectbeheersing en informatievoorziening.
- Ten opzichte van het oorspronkelijke kader zijn de rollen en verantwoordelijkheden van betrokken partijen explicieter beschreven, is het Adviesmodel verder geobjectiveerd, zijn bestuurlijke beoordelingsmomenten bij faseovergangen geïntroduceerd en is de positie van de eenheid Concerncontrol nadrukkelijker verankerd. Daarnaast is een nieuwe rapportagesystematiek ingevoerd waarin de beheeraspecten kwaliteit, geld, tijd, risico's en omgeving centraal staan.
- Uit de analyse van de onderzochte projecten en de gevoerde interviews blijkt dat deze aanpassingen in de praktijk goed werken. Betrokkenen ervaren dat projectorganisaties professioneler zijn ingericht, dat risico's explicieter worden besproken en dat rapportages meer structuur en uniformiteit bieden dan voorheen.

Wat vinden wij?

- Wij constateren dat de provincie Zeeland de aanbevelingen van AT Osborne niet uitsluitend administratief heeft verwerkt, maar daadwerkelijk heeft omgezet in verbeteringen van het kader, de onderliggende werkwijze en de instrumenten voor projectbeheersing. Daarmee is sprake van meer dan formele naleving; de aanbevelingen hebben zichtbaar geleid tot een professionalisering van de controlerende en kaderstellende taak van PS in grote projecten.
- Wij zijn positief over de wijze waarop de aanbevelingen rond projectbeheersing, risicomanagement, rollen en verantwoordelijkheden zijn uitgewerkt. Deze onderdelen zijn niet alleen aangepast op papier, maar worden ook door betrokkenen herkend in de dagelijkse praktijk. Het kader biedt daardoor een steviger fundament voor beheersing en verantwoording van grote projecten.
- Tegelijkertijd constateren wij dat de relatie tussen verbeterde projectbeheersing en versterking van de kaderstellende en controlerende rol van PS minder eenduidig is. Dat informatie gestructureerder wordt aangeboden betekent niet automatisch dat PS beter in staat zijn hun rol beter uit te oefenen. Hiervoor is niet alleen goede informatie nodig, maar ook voldoende duiding, inzicht in handelingsopties en tijdige betrokkenheid bij relevante keuzes.
- Wij zijn daarom van mening dat de aanbevelingen van AT Osborne vooral succesvol zijn geweest als impuls voor verdere professionalisering van projectbeheersing en verantwoording. De meerwaarde voor de kaderstellende en controlerende rol van PS is zichtbaar aanwezig, maar wordt in de praktijk vooral bepaald door de wijze waarop het kader wordt toegepast: tijdige betrokkenheid, bestuurlijke duiding en het daadwerkelijk benutten van de geboden instrumenten.

Wat adviseren wij?

- Wij formuleren in deze paragraaf geen separaat advies omdat wij in het vervolg van dit hoofdstuk op voornoemde onderwerpen nader ingaan.

3.2 Relevantie en opzet van het kader

Wat zien wij?

- Bij alle geïnterviewden bestaat een breed gedragen positief beeld over het Kader Grote Projecten. Het kader brengt structuur aan in lijn met de levenscyclus van grote projecten en maakt duidelijk welke verantwoordingsproducten en bestuurlijke momenten bij grote projecten horen. De vraag of een handeling of besluit 'conform kader is', speelt aantoonbaar een rol binnen de organisatie. Daarmee is het kader een herkenbaar referentiepunt voor projectteams, management, directie, GS en PS.
- Ook Statenleden ervaren nadrukkelijk deze structurerende werking. Volgens hen biedt het werken volgens het Kader Grote Projecten overzicht en houvast en geeft de gekozen vorm richting aan de politieke discussie. Zonder deze structuur kan een discussie gemakkelijker alle kanten op gaan. Het kader helpt PS om zich op de hoofdlijnen te richten en biedt meer mogelijkheden om invloed uit te oefenen dan bij opgaven die niet onder het kader vallen.
- De meerwaarde ligt volgens geïnterviewden en Statenleden vooral in de vroegtijdige herkenning van grote projecten, de duidelijke besluitvormingsmomenten, de periodieke verantwoording en de besluitvorming bij faseovergangen. Statenleden waarderen in het bijzonder het beslismoment bij de start en de formele momenten rond faseovergangen. Bij de start van een project is voor hen duidelijker waarmee zij instemmen. Ook de betrokkenheid via de planning- en controlcyclus en de begroting ervaren zij als positief.
- PS geven aan dat de vaste rapportages het mogelijk maken om langlopende projecten over meerdere Statenperioden te volgen. De systematiek ondersteunt daarmee ook de overdracht aan nieuwe Statenleden. Zij kunnen eenvoudig reconstrueren waar een project vandaan komt, welke besluiten zijn genomen en waar het project op dat moment staat.
- Het kader beschrijft primair wat moet gebeuren en laat ruimte voor de wijze waarop projecten daaraan invulling geven. Dit principle-based karakter past volgens gesprekspartners bij de diversiteit van grote projecten en bij een sturingsmodel waarin professionele afweging en maatwerk belangrijk zijn. De ruimte voor maatwerk heeft echter een keerzijde. Waar gemeenschappelijke interpretatiekaders ontbreken, ontstaan verschillen in de toepassing van kleurcoderingen, de selectie en duiding van risico's, het detailniveau van rapportages en de inrichting van faseovergangen. Hierdoor kan vergelijkbaarheid tussen projecten afnemen en kan discussie ontstaan over de betekenis van formeel dezelfde signalen. De werking van een principle-based kader is daarom afhankelijk van een actieve beheerfunctie, periodieke afstemming en ondersteunende handreikingen. Verschillende gesprekspartners ervaren dat deze gezamenlijke sturing op de toepassing momenteel nog onvoldoende structureel is georganiseerd.
- De huidige projectenpraktijk kent contract- en aanbestedingsvormen die niet volledig passen bij de formele fasering in het kader. Bij twee-fasencontracten en vroege marktbetrokkenheid kunnen verplichtingen noodzakelijk zijn voordat alle volgende budget- en fasebesluiten zijn genomen.

Wat vinden wij?

- Wij vinden het positief dat het kader breed wordt gewaardeerd en in de praktijk als een gemeenschappelijk referentiepunt wordt gebruikt. Het kader heeft zich daarmee ontwikkeld tot meer dan een formeel document. Zonder het kader zou naar verwachting minder uniformiteit bestaan in de besluitvorming en verantwoording en zou de bestuurlijke aandacht minder systematisch over de projectlevenscyclus zijn verdeeld.
- De huidige tweejaarlijkse evaluatiefrequentie staat naar ons oordeel niet in verhouding tot de mate waarin het kader en de toepassing daarvan in de praktijk veranderen.
- Wij verwachten dat contract- en aanbestedingsvormen zoals twee-fasencontracten en vroege marktbetrokkenheid in de toekomst vaker zullen worden toegepast. Het is daarom van belang dat het kader voldoende ruimte biedt om deze ontwikkelingen (zoals functioneel specificeren, uitgestelde prijsvorming) te accommoderen, zonder afbreuk te doen aan de kaderstellende en controlerende rol van PS.

Wat adviseren wij?

- *Advies 1:* **Behoud de kern van het Kader Grote Projecten en houd de toepassing praktisch en handzaam (*Kader*).** Beoordeel bij iedere aanvulling op het kader of deze daadwerkelijk bijdraagt aan de kaderstellende en controlerende rol van PS of aan een betere beheersing van grote projecten. Behoud daarbij ruimte voor maatwerk in het kader, maar ondersteun die met eenduidige definities en voorbeelden. Daarmee wordt voorkomen dat professionele ruimte leidt tot willekeur of moeilijk vergelijkbare rapportages.
- *Advies 2:* **Evalueer het Kader Grote Projecten eenmaal per Statenperiode, bij voorkeur aan het einde van de Statenperiode (*Kader*).** Gebruik deze evaluatie om verbeterpunten en eventuele aanpassingen aan het kader vast te stellen en te verwerken, zodat PS aan het begin van een nieuwe Statenperiode beschikken over een geactualiseerd en vastgesteld kader.

- *Advies 3:* Borg in het kader dat moderne contract- en aanbestedingsvormen mogelijk vragen om minder stringente toepassing van de beschreven fasesystematiek (*Kader*). Schrijf bijvoorbeeld voor dat in een startnotitie of eindefasedocument wordt gemeld dat van de systematiek wordt afgeweken ('comply or explain'), waarom dit nodig is en op welke wijze de fasering, go/no-go-momenten en informatievoorziening dan worden georganiseerd. Verduidelijk de go/no-go-momenten en leg vast welke minimale informatie PS nodig hebben om hierover een besluit te kunnen nemen.

3.3 Aanwijzing en categorisering van grote projecten

Wat zien wij?

- Het in 2023 geactualiseerde Adviesmodel maakt volgens meerdere betrokkenen duidelijk inzichtelijk welke kenmerken kunnen leiden tot aanwijzing als groot project, zoals financiële omvang, complexiteit, bestuurlijke gevoeligheid en maatschappelijke impact. Geïnterviewden constateren dat projecten tegenwoordig vaker in de initiatieffase als groot project kunnen worden aangemerkt, waardoor projecten explicietere bestuurlijke aandacht krijgen.
- Volgens GS leidt de vraag of een project onder het Kader Grote Projecten moet vallen in de praktijk meestal niet tot veel discussie. De ambtelijke organisatie bereidt doorgaans een voorstel voor, waarna GS hierover besluiten en de keuze richting PS motiveren.
- Tegelijkertijd blijkt het interne proces dat voorafgaat aan deze afweging niet expliciet vastgelegd of breed bekend. Zowel gedeputeerden als de eenheid Concerncontrol kunnen niet duidelijk aangeven welke stappen binnen de ambtelijke organisatie worden doorlopen voordat een voorstel aan GS wordt voorgelegd.
- Statenleden hebben niet altijd zicht op de toepassing van het Adviesmodel. Wanneer GS concluderen dat een project niet het predicaat 'groot' hoeft te krijgen, wordt deze afweging niet standaard met PS gedeeld. Daardoor kunnen PS niet altijd beoordelen welke projecten zijn overwogen en op welke gronden afwegingen en keuzes zijn gemaakt. PS ervaren de puntentoekenning in het Adviesmodel als deels arbitrair, met name bij criteria als maatschappelijke impact. Ook projecten die net onder de norm blijven, kunnen volgens hen politiek, maatschappelijk of financieel zeer relevant zijn. Zij willen daarom zicht houden op dergelijke twijfelgevallen.
- PS kunnen ook zelf een aanwijzing initiëren en hebben deze bevoegdheid incidenteel benut. Statenleden geven echter aan dat zij deze mogelijkheid beperkt actief gebruiken.
- De toepassing van het Adviesmodel wordt nog sterk geassocieerd met fysieke investeringsprojecten. PS missen een vergelijkbare systematiek voor maatschappelijke en strategische opgaven (bijv. Zeeland 2050, waterveiligheid, fietsveiligheid) met een grote maatschappelijke impact. Gedeputeerden geven echter aan dat maatschappelijke en bestuurlijke betekenis in de praktijk regelmatig een belangrijke rol speelt bij de aanwijzing van grote projecten. Het onderscheid tussen grote projecten en strategische opgaven is daarbij niet altijd duidelijk voor Statenleden.
- Het kader bevat weinig aanknopingspunten om periodiek te beoordelen of de risico's, bestuurlijke gevoeligheid of complexiteit nog aanleiding geven voor aanpassing van de status van groot project.

Wat vinden wij?

- Wij vinden het positief dat projecten in een vroeg stadium als groot project kunnen worden aangewezen. Hierdoor komen belangrijke keuzes vroegtijdig in beeld en neemt de bestuurlijke grip (en tevredenheid) toe.
- Niet ieder politiek of maatschappelijk relevant initiatief hoeft onder het volledige regime van het kader te vallen. Wel kan bewust worden gekozen om specifieke instrumenten (of onderdelen) uit het kader toe te passen voor initiatieven die niet als groot project worden aangemerkt, zoals een startnotitie, periodieke rapportage, gate review bij faseovergang (toets) of een afzonderlijk fasebesluit.
- De toepassing van het Adviesmodel is voor PS niet volledig navolgbaar als alleen de uiteindelijk aangewezen projecten zichtbaar worden. Juist bij projecten rond de grens van kwalificatie als groot project en bij politiek gevoelige opgaven is transparantie over de afweging van belang (en ook bij faseovergangen van deze projecten).

Wat adviseren wij?

- *Advies 4:* Verduidelijk het besluitvormingsproces rond het Adviesmodel en leg dit vast in het Kader Grote Projecten en het Handboek Projectmanagement (*Kader + Handboek*). Leg vast wanneer de toetsing plaatsvindt, wie ambtelijk verantwoordelijk is voor het invullen, toetsen en beheren van het Adviesmodel, wie adviseert over de uitkomst en wie uiteindelijk besluit of een opgave aan PS wordt voorgelegd als mogelijk groot project. Betrek het directieteam en de eenheid Concerncontrol expliciet in dit toetsingsproces. Leg vast dat de uitkomst van het Adviesmodel en de daarbij gemaakte afweging expliciet worden toegelicht in de startnotitie.

- *Advies 5:* **Breng de toepassing van het Adviesmodel transparant voor PS in beeld (*Informatievoorziening PS*).** Geef aan welke projecten zijn beoordeeld en tot welke uitkomst dit heeft geleid. Conform het huidige kader dient PS bij twijfelgevallen altijd in de gelegenheid te worden gesteld een definitieve keuze te maken over de aanwijzing van een groot project. Maak daarbij inzichtelijk welke projecten als twijfelgeval zijn beschouwd en op basis van welke overwegingen deze aan PS zijn voorgelegd. Overweeg om rond de voorjaars- en najaarsnota een herijkingsmoment op te nemen, zodat ook projecten die eerder niet als groot project zijn aangemerkt periodiek opnieuw worden beoordeeld op mogelijke aanwijzing als groot project.
- *Advies 6:* **Overweeg maatwerk buiten het kader om voor strategische beleidsopgaven.** Denk daarbij aan opgaven waarvoor PS behoefte hebben aan extra betrokkenheid, maar waarvoor toepassing van het volledige regime van het Kader Grote Projecten niet proportioneel is. Hierbij kan de provincie bepaalde onderdelen van het kader toepassen zonder een opgave direct onder het volledige regime te brengen, bijvoorbeeld met een beperktere frequentie van rapporteren en evalueren, zodat PS meer betrokken kunnen zijn.

3.4 Governance, control en aansluiting op de organisatie

Wat zien wij?

- In 2026 zijn de organisatiestructuur en het provinciale sturingsmodel gewijzigd. Het Kader Grote Projecten sluit niet meer volledig aan op de huidige organisatie-inrichting en het provinciale sturingsmodel. Door deze wijziging in het sturingsmodel is het eigenaarschap van het kader niet meer duidelijk belegd.
- De eenheid Concerncontrol vervult in de praktijk een onafhankelijke toetsende rol en brengt de Opinie control uit. In de voorbereiding van voortgangsrapportages vindt daarnaast afstemming plaats over de kwaliteit en volledigheid van de aangeleverde informatie. In de praktijk blijkt dat voortgangsrapportages laat en niet in definitieve vorm worden aangeleverd. Hierdoor is de eenheid Concerncontrol niet of slechts beperkt in de gelegenheid in de Opinie control de strategische en concernbrede blik in voldoende mate tot uiting te laten komen.
- Grote projecten functioneren door hun omvang, specialistische kennis en inzet van externe capaciteit soms als relatief zelfstandige eenheid. Dit geldt in het bijzonder voor projecten die op afstand zijn georganiseerd, bijvoorbeeld via een BV. Daardoor worden concernbrede onderwerpen zoals juridische kwaliteit, privacy, informatiebeveiliging, inkoop, financiën en personele capaciteit niet altijd vroegtijdig geborgd.
- Het werken conform het (Zeeuwse) IPM-model ondersteunt rolbewust projectmanagement, maar kan door de beperkte omvang van de provinciale organisatie niet altijd volledig worden ingevuld. Ook is dit niet altijd passend bij de omvang van de onderliggende projecten. Rollen lopen daardoor in elkaar over of ondersteunende functies vullen hiaten op die formeel elders liggen.
- In de praktijk wordt relatief flexibel omgegaan met rollen, richtlijnen en procedures, waardoor professionele rolvastheid blijvend aandacht vraagt. Uit de gesprekken ontstaat het beeld dat binnen PS, GS en de ambtelijke organisatie regelmatig pragmatisch wordt omgegaan met de kaders en spelregels.

Wat vinden wij?

- Het kader kan alleen effectief functioneren wanneer het aansluit op het actuele sturingsmodel, de organisatie-inrichting en de ondersteunende Handboeken. Ook dient het eigenaarschap van het kader opnieuw bepaald en geëxpliciteerd te worden.
- De schaal van de provinciale organisatie maakt het niet altijd mogelijk om rollen volledig te scheiden of alle expertises structureel binnen projecten te organiseren. Hierdoor vraagt een goede werking van 'checks-and-balances' nadrukkelijk aandacht voor onafhankelijkheid, rolvastheid en samenwerking tussen lijnorganisatie en projectorganisatie.
- Wij vinden dat de Opinie control primair antwoord moet geven op de vraag of het project als geheel aantoonbaar wordt beheerst en welke aandachtspunten vanuit een onafhankelijk, organisatiebreed perspectief relevant zijn voor management, directie, GS en PS. Het kader schrijft voor dat de eenheid Concerncontrol periodiek advies geeft over de beheersing, maar de aard, reikwijdte en positionering van dit advies zijn beperkt uitgewerkt.
- Wij vinden dat duidelijke afspraken over rollen en verantwoordelijkheden noodzakelijk zijn, maar op zichzelf niet voldoende. De werking van het kader is in belangrijke mate afhankelijk van de bereidheid van betrokkenen om overeenkomstig deze afspraken te handelen.

Wat adviseren wij?

- *Advies 7:* Actualiseer het Kader Grote Projecten zodat het aansluit op de huidige organisatie en sturingswijze van de Provincie Zeeland (*Kader*). Maak de rollen, verantwoordelijkheden en onderlinge verhoudingen expliciet en leg vast wie eigenaar is van het kader en zorg draagt voor het onderhoud ervan. Expliciteer het moment, de werkwijze en de

reikwijdte van de Opinie control. Borg daarbij dat de eenheid Concerncontrol vanuit een onafhankelijke, organisatiebrede blik oordeelt over de mate waarin een project als geheel wordt beheerst.
- *Advies 8:* Vergroot kennis en bewustzijn van het Kader Grote Projecten en de bijbehorende spelregels binnen de organisatie en het bestuur (*onboarding*). Borg dat nieuwe Statenleden, bestuurders en medewerkers bij hun aantreden worden geïnformeerd over het kader en de daarin beschreven rollen en verantwoordelijkheden. Bevorder een consistente toepassing van deze afspraken en een professionele invulling van de verschillende rollen. Zorg daarbij voor een herkenbare scheiding tussen projectuitvoering, opdrachtgeverschap, ondersteuning en control, zodat duidelijk is wie verantwoordelijk is voor de projectbeheersing en wie daar onafhankelijk toezicht op houdt.

3.5 Kaderstellende en controlerende rol van PS

Wat zien wij?
- Statenleden waarderen dat het kader structuur geeft aan het politieke debat en dit debat objectiever maakt. De vaste besluitvormingsmomenten, rapportages en faseovergangen bieden houvast en maken het makkelijker om invloed uit te oefenen. Hun invloed ervaren zij het sterkst bij de start van projecten en bij faseovergangen. Zij ervaren hun invloed beperkter tijdens uitvoering en richting afronding van projecten.
- PS vinden dat zij vooral invloed moeten kunnen uitoefenen op projectdoelen, planning, budget en wezenlijke risico's. Op deze onderwerpen willen zij kunnen beoordelen of een project nog binnen de gestelde kaders wordt uitgevoerd en het beoogde maatschappelijke resultaat zal bereiken.
- Gedeputeerden zijn positief over de huidige rolverdeling tussen PS en GS. Zij ervaren dat het kader bijdraagt aan een duidelijke scheiding tussen kaderstelling, uitvoering en controle en voldoende ondersteuning biedt voor de invulling van ieders verantwoordelijkheid.
- Aanvullend vinden PS dat hun kaderstellende rol sterker wordt wanneer in een vroeg stadium verschillende alternatieven, varianten en belangen zichtbaar worden gemaakt. Zij ervaren het als positief wanneer zij daadwerkelijk kunnen meesturen op welke richting een project opgaat.
- PS zien voor zichzelf een belangrijke verantwoordelijkheid om actief bij te sturen en kritisch te blijven. Tegelijkertijd constateren zij dat PS soms terughoudend opereren en kansen laten liggen om alternatieven aan te dragen of afwijkingen ter discussie te stellen.
- Afwijkingen in tijd, geld of kwaliteit worden volgens PS soms als een mededeling of voldongen feit gepresenteerd. Dit beperkt de mogelijkheid voor PS om onderbouwd kaders te handhaven of bij te stellen.
- Gedeputeerden ervaren dat de belangrijkste kaderstelling vaak al plaatsvindt in de initiatief- en verkenningsfase van een project. Juist in deze fase is het wenselijk om met PS verschillende oplossingsrichtingen, maatschappelijke belangen en bestuurlijke afwegingen te bespreken, voordat een definitieve richting wordt gekozen.
- Gedeputeerden geven aan dat zich tijdens de uitvoering regelmatig nieuwe inzichten, dilemma's, veranderende maatschappelijke omstandigheden en verschuivende politieke prioriteiten voordoen. De formele verantwoordingsmomenten bieden volgens hen niet altijd voldoende ruimte om hierover tussentijds het bestuurlijke gesprek met PS te voeren, terwijl dergelijke ontwikkelingen wel van invloed kunnen zijn op de verdere sturing en uitvoering van een project.
- Projectteams en managers ervaren over het algemeen dat de bestuurlijke aandacht vanuit PS soms verschuift naar operationele details.
- Projectteams organiseren regelmatig informatiebijeenkomsten om PS te informeren over actuele ontwikkelingen en de samenhang binnen projecten. Deze bijeenkomsten bieden ruimte voor toelichting en dialoog, maar hebben geen formele besluitvormingsfunctie.

Wat vinden wij?
- Grote projecten met vaak forse investeringen zijn gebaat bij een stabiele uitvoering. PS beschikken reeds over verschillende instrumenten, waaronder voortgangsrapportages, Statenvoorstellen en informatiebijeenkomsten, om hun democratische invloed uit te oefenen. Wij zien daarom geen noodzaak om het huidige instrumentarium uit te breiden en het kader daarop aan te passen.
- PS moeten ook tijdens de uitvoering in voldoende mate betrokken blijven bij gewijzigde omstandigheden, nieuwe inzichten of veranderende maatschappelijke prioriteiten. Wij zijn van mening dat de huidige spelregels omtrent bestuurlijke besluitvorming bij majeure afwijkingen, risico's of wijzigingen zorgen dat dergelijke zaken voldoende worden geadresseerd. Eventuele toegevoegde waarde ligt naar ons inzicht vooral in het versterken van de informatiekwaliteit van het bestaande instrumentarium (zie paragraaf 3.6).
- Tegelijkertijd is juist in de initiatief- en definitiefase een actieve kaderstellende rol van PS van groot belang. In deze fasen worden de belangrijkste keuzes gemaakt over doelen, oplossingsrichtingen, belangenafwegingen en

maatschappelijke meerwaarde. Wij vinden het daarom belangrijk dat de afwegingssystematiek explicieter wordt toegepast en dat PS in staat worden gesteld kennis te nemen van de overwogen alternatieven. De startnotitie vormt het eindproduct van de initiatieffase; het projectplan wordt in de definitiefase opgesteld. Deze documenten moeten gezamenlijk inzicht geven in de afweging van alternatieven en de onderbouwing van de gemaakte keuze.

- Wij vinden dat het kader meer aandacht mag besteden aan de bestuurlijke afronding van grote projecten. Het kader biedt momenteel beperkt houvast voor de vraag wanneer GS een project als afgerond beschouwen en op welke wijze PS daarover worden geïnformeerd en hun controlerende rol kunnen vervullen. Juist bij projecten met een lange(re) doorlooptijd verdient dit meer expliciete aandacht (zie paragraaf 3.7).

Wat adviseren wij?

- *Advies 9:* Behoud de huidige spelregels voor de rolinvulling van PS binnen het Kader Grote Projecten en versterk de bepalingen rond de afronding van projecten (*kader*). Het huidige instrumentarium biedt voldoende mogelijkheden voor PS om invulling te geven aan hun kaderstellende en controlerende rol. Leg wel expliciet vast wanneer en hoe PS betrokken wordt bij de bestuurlijke afronding van een project.
- *Advies 10:* **Versterk de toepassing van de bestaande afwegingssystematiek in de initiatief- en definitiefase (*kader*).** Maak in de startnotitie duidelijk welk vraagstuk voorligt en welke richtinggevende kaders PS meegeven. Werk vervolgens in het projectplan de alternatieven, belangenafwegingen en consequenties van keuzes expliciet uit, zodat PS op het passende kaderstellende moment daadwerkelijk kunnen instemmen met de gekozen aanpak. Maak transparant hoe de inbreng van PS wordt meegewogen in de uiteindelijke besluitvorming.

3.6 Voortgangsrapportages en bestuurlijke informatievoorziening

Wat zien wij?

- De voortgangsrapportages worden breed gewaardeerd als een duidelijke verbetering ten opzichte van de situatie vóór invoering van het huidige kader. De vaste structuur, periodieke aandacht voor de belangrijkste beheeraspecten en het vaste rapportageritme ondersteunen PS bij het volgen van projecten die meerdere jaren en Statenperioden beslaan.
- Statenleden geven aan dat zij de informatie doorgaans tijdig ontvangen. De behandeling vindt echter vaak (veel) later plaats. Daardoor kan de informatie op het moment van behandeling al gedeeltelijk zijn achterhaald, mede vanwege de lange doorlooptijd ten opzichte van de rapportagestandlijn, en richt de discussie zich vooral op (recente / actuele) ontwikkelingen na de verslagperiode.
- Wijzigingen ten opzichte van eerdere rapportages zijn niet altijd direct herkenbaar en direct herleidbaar volgens de Statenleden. Veranderingen in planning, risico's, financiën of kwaliteit worden niet altijd expliciet gemarkeerd. Ook de toepassing van kleuren en trendindicatoren is niet altijd eenduidig. Hierdoor moeten Statenleden vaak zelf opeenvolgende rapportages vergelijken om relevante ontwikkelingen te identificeren. Tegelijkertijd is sprake van afnemende informatiewaarde doordat veel informatie tussen rapportages wordt herhaald.
- Volgens Statenleden beschrijven de rapportages vooral wat in de verslagperiode is gebeurd. Niet altijd is duidelijk:
  - Hoever het project gevorderd is ten opzichte van de oorspronkelijke planning, welke vertragingen zijn ontstaan, wat daarvan de oorzaken zijn en of verdere vertraging wordt verwacht.
  - Hoe de kwaliteit, uitgangspunten en bestuurlijke keuzes gedurende de looptijd van het project zijn veranderd, waardoor niet altijd inzichtelijk is waarop wordt gestuurd en waarop uiteindelijk wordt geëvalueerd.
  - Of het project naar verwachting binnen de vastgestelde financiële kaders kan worden afgerond.
  - Wat de belangrijkste risico's zijn en hoe deze zich ontwikkelen. Risico's worden niet altijd voldoende geduid naar aard, impact en ontwikkeling.
- De informatievoorziening over risico's, stakeholders, participatie en maatschappelijke effecten wordt als (te) beperkt ervaren door de Statenleden. Het is voor Statenleden minder zichtbaar welke gevolgen projecten hebben voor gebruikers, omgeving en maatschappelijke doelen.

Wat vinden wij?

- De voortgangsrapportage is primair een verantwoordingsinstrument en geen sturingsinstrument. Het huidige terugblikkende karakter past daarbij en is vergelijkbaar met de wijze waarop in veel bestuurlijke organisaties over grote projecten wordt gerapporteerd. Wel zien wij ruimte om in een korte managementsamenvatting en de planning- en risicohoofdstukken meer (kwalitatieve) aandacht te besteden aan de belangrijkste verwachte ontwikkelingen en aandachtspunten voor de komende periode.

- Hoewel aandacht voor het beperken van doorlooptijden belangrijk blijft, zien wij beperkte mogelijkheden om de rapportagecyclus of het verantwoordingsproces verder te optimaliseren. De huidige frequentie en opzet sluiten in de basis aan bij de aard en complexiteit van grote projecten.
- Voor PS moet een voortgangsrapportage vooral snel inzicht bieden in afwijkingen ten opzichte van de vorige rapportage en de vigerende standlijn (baseline). Daarbij moeten de actuele status en de verwachte ontwikkeling van kwaliteit (scope), geld, tijd, risico's en omgeving helder zichtbaar zijn. De huidige rapportages voorzien hier naar ons oordeel nog onvoldoende in.
- Kleuren, signaleringen en trendpijlen zijn alleen betekenisvol wanneer deze worden voorzien van een duidelijke toelichting en uniforme betekenis over de rapportages heen. Hoewel naar aanleiding van de aanbevelingen uit de vorige evaluatie hier reeds stappen in zijn gezet, blijft dit een aandachtspunt.
- De behoefte aan meer inzicht in de oorspronkelijke bedoeling van een project hoeft geen plaats te krijgen binnen de reguliere voortgangsrapportages. Wel vraagt dit om een helder en transparant proces rondom scopewijzigingen en herijkingen, zodat inzichtelijk blijft welke bestuurlijke keuzes zijn gemaakt en hoe deze zich verhouden tot de oorspronkelijke uitgangspunten.
- De wens van PS om meer inzicht te krijgen in maatschappelijke effecten, participatie en de positie van relevante stakeholders achten wij betekenisvol. Voortgangsrapportages kunnen nadrukkelijker inzicht bieden in de voortgang, uitkomsten en betekenis van omgevingsmanagement-, participatie- en communicatieprocessen, zodat beter zichtbaar wordt welke effecten een project heeft op gebruikers, omgeving en maatschappelijke doelstellingen.

Wat adviseren wij?

- *Advies 11*: **Versterk de voortgangsrapportages (*template voortgangsrapportage*).** Behoud het huidige karakter van de voortgangsrapportage als verantwoordingsinstrument, maar verbeter nadrukkelijk enkele zaken:
  - ***Voeg een beknopte bestuurlijke vooruitblik toe***. Geef inzicht in de belangrijkste ontwikkelingen voor de komende periode in een afzonderlijke paragraaf of in een oplegger. Besteed ook expliciet aandacht in de hoofdstukken planning en risico's aan de komende periode: duid relevante mijlpalen, verwachte knelpunten en risico's die van invloed kunnen zijn op de voortgang van het project.
  - ***Markeer expliciet wat sinds de vorige rapportage is veranderd***. Neem hiervoor een compacte verschillenanalyse op voor tijd, geld, kwaliteit en risico's. Laat zowel de actuele stand als de afwijking ten opzichte van de oorspronkelijke baseline zien. Licht de oorzaken en consequenties van vertraging duidelijk toe. Neem ook een prognose op van de einddatum en van de haalbaarheid van het project binnen de vastgestelde kaders. Zorg ervoor dat signaleringen niet alleen de actuele status tonen, maar ook inzicht geven in de ontwikkeling sinds de vorige rapportage en de verwachte ontwikkeling richting project- of faseafronding.
  - ***Ontwikkel uniforme definities***. Uniformeer beslisregels voor kleuren, signaleringen en trendindicatoren zodat de betekenis hiervan projectoverstijgend consistent is.
- *Advies 12:* **Borg een helder proces voor baseline- en scopemanagement (*Handboek*).** Leg dit proces vast in het Handboek**.** Maak wijzigingen in scope of oorspronkelijk beoogde doelen expliciet zichtbaar en leg wezenlijke aanpassingen vast via een formeel herijkingsmoment, een aangepast projectplan of een nieuw kaderstellend besluit (en houd dit buiten de voortgangsrapportages). Daarmee blijft voor PS inzichtelijk waarop wordt gestuurd, verantwoord en uiteindelijk geëvalueerd. Beschrijving van de baseline en ontwikkeling van de scope kan onderdeel worden van een overdrachtsdossier dat bij de installatie van Statenleden beschikbaar wordt gesteld.

3.7 Afronding, nazorg, decharge en leren

Wat zien wij?

- Statenleden herkennen dat het kader vooral duidelijk is over de start en de faseovergangen, maar minder over de uitvoering, afronding, decharge en evaluatie.
- Ook vanuit de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat de afrondings- en nazorgfase beperkt is uitgewerkt in het kader. Het is niet altijd duidelijk wanneer een groot project formeel gereed is, welke werkzaamheden en risico's aan de lijnorganisatie worden overgedragen, wanneer de periodieke verantwoordingsplicht eindigt en wie vaststelt dat het project niet langer onder het kader valt.
- Statenleden vragen zich af of na afronding wordt gevolgd of de beoogde maatschappelijke effecten daadwerkelijk optreden. Daarbij wordt benoemd dat het ook belangrijk is dat er vooraf indicatoren worden vastgesteld over het al dan niet behalen van de doelen. In het kader staat dat in het projectplan de projectdoelen SMART worden geformuleerd en dat bij de nazorgfase een projectevaluatie plaatsvindt. Het kader bevat geen expliciete verplichting om vooraf indicatoren vast te stellen of om na afronding systematisch te monitoren of de beoogde maatschappelijke effecten daadwerkelijk zijn behaald.

- Projectevaluaties worden waardevol gevonden en leveren lessen op voor nieuwe projecten. Statenleden zien dat lessen soms worden toegepast bij recente infraprojecten. Tegelijkertijd ervaren zij dat evaluaties regelmatig vooral verklaren waarom resultaten anders zijn uitgepakt dan verwacht.

Wat vinden wij?
- Wij vinden dat het kader meer aandacht mag besteden aan de afronding van grote projecten. Juist bij projecten met een lange doorlooptijd is het van belang om expliciet vast te stellen in hoeverre de oorspronkelijke doelen, maatschappelijke effecten en bestuurlijke verwachtingen zijn gerealiseerd. Een formeel afrondings- en evaluatiemoment draagt bij aan het lerend vermogen van de organisatie.
- Een betekenisvolle eindevaluatie vraagt om een duidelijke relatie tussen de oorspronkelijke opgave, de gestelde doelen en de behaalde resultaten. Dit veronderstelt dat gedurende de gehele projectcyclus zicht blijft bestaan op de scope, beoogde maatschappelijke effecten en bijbehorende indicatoren.
- Leren van projecten gebeurt niet vanzelf. Een lerende organisatie vraagt om een herkenbare eigenaar, een toegankelijke kennisbasis en structurele momenten waarop ervaringen uit afgeronde projecten worden toegepast bij nieuwe projecten en besluitvormingsmomenten. Daar komt bij dat expliciete leer- en reviewmomenten een gestructureerd moment voor reflectie en bijsturing bieden, waardoor minder behoefte ontstaat aan tussentijdse informele toetsing.

Wat adviseren wij?
- *Advies 13:* **Versterk de afronding en verantwoording van grote projecten (*kader*)**. Neem voor ieder groot project een expliciet bestuurlijk afrondingsmoment op. Laat GS op basis van een opleveringsrapport vaststellen of het project kan worden afgesloten en welke resterende werkzaamheden, risico's, verplichtingen en beheeractiviteiten worden overgedragen. Informeer PS over de realisatie van tijd, geld, kwaliteit en resultaten en over de wijze waarop resterende risico's zijn geborgd. Leg daarnaast bij de start van het project vast op welk moment en aan de hand van welke indicatoren de maatschappelijke effecten worden geëvalueerd. Een dergelijke effectevaluatie kan, afhankelijk van de aard van het project, op een later moment plaatsvinden.
- *Advies 14:* **Borg het projectoverstijgend leren van grote projecten (*Handboek Projectmanagement*).** Organiseer structurele momenten waarop projectteams ervaringen, leerpunten en verbeterpraktijken met elkaar delen, bijvoorbeeld tijdens kwartaalgesprekken of afzonderlijke kennisbijeenkomsten. Maak bij nieuwe projecten, faseovergangen en belangrijke besluitvormingsmomenten zichtbaar welke relevante lessen zijn benut. Gebruik het Leer- en Verbeterregister voor het volgen van acties (monitoren) die uit evaluaties en adviezen voortkomen.
- *Advies 15:* **Introduceer proportionele, ambtelijke gate reviews bij belangrijke faseovergangen (*Kader*).** Voer bij risicovolle of complexe faseovergangen een onafhankelijke review uit ter ondersteuning van het ambtelijke gesprek over beheersbaarheid, voortgang, leerpunten en besluitrijpheid. Werk hiervoor een passende Zeeuwse light-variant uit, zodat de diepgang en inzet in verhouding staan tot aard, omvang en risicoprofiel van het project. Leg de werkwijze vast in het Handboek Projectmanagement; de gate review is geen afzonderlijk besluitvormingsmoment voor PS.

3.8 Risicomanagement en financiële beheersing

Wat zien wij?
- De financiële monitoring in projecten is structureel georganiseerd. De financiële informatie in de voortgangsrapportages wordt als betrouwbaar beoordeeld.
- Ook Statenleden vertrouwen de financiële gegevens in het algemeen. Tegelijkertijd geven zij aan dat financiële overschrijdingen en afnemende risicobuffers binnen projecten niet altijd voldoende worden uitgelicht.
- Risico-informatie op projectniveau wordt door Statenleden als summier of te positief ervaren. Daarbij bestaat het beeld dat actualisatie soms vooral plaatsvindt ten behoeve van de periodieke verantwoording. Projectteams zoeken bovendien naar het juiste aantal en detailniveau van de risico's die zij aan PS moeten rapporteren. Vooral de verandering sinds de vorige rapportage en de mogelijke gevolgen voor planning, budget, kwaliteit en maatschappelijke resultaten zijn niet altijd direct zichtbaar.
- Alhoewel bestuurlijk vastgesteld, ontstaat bij faseovergangen en begrotingen regelmatig discussie over de omvang en inzet van risicoreserves, zowel op het niveau van het project als op concernniveau.
- Er bestaat vanuit projecten behoefte aan duidelijkere kaders voor risicomanagement op projectniveau, waarbij eveneens de congruentie met het concernniveau geborgd moet worden.

Wat vinden wij?

- De kwalitatieve en kwantitatieve toelichting van risico's op projectniveau moet PS in staat stellen om belangrijke ontwikkelingen tijdig te herkennen, zonder dat daarvoor aanvullende vragen of een vergelijking van meerdere rapportages nodig zijn. Voor PS zijn vooral die risico's relevant die de vastgestelde kaders, de projectdoelen of het publieke resultaat wezenlijk kunnen beïnvloeden.
- Meer aandacht voor actuele risico's, trends en ontwikkelingen draagt bij aan een betere invulling van de kaderstellende en controlerende rol van PS. Daarbij moet de focus liggen op risico's die gevolgen kunnen hebben voor planning, budget, kwaliteit of maatschappelijke doelen. Het is niet aan PS om operationele risico's te beheersen, maar wel om te kunnen beoordelen of keuzes van het projectteam navolgbaar zijn en passen binnen de gestelde kaders.
- Het hanteren van vaste uitgangspunten voor risicoreserves en risicopercentages (per fase) bevordert een consistente toepassing en voorkomt dat risicoreserves per project onderwerp worden van ad-hoc bestuurlijke discussies.
- Het huidige provinciale beleid richt zich voornamelijk op concernrisico's. Aanvulling van het Handboek met richtlijnen voor projectrisico's en de bestuurlijke rapportage hierover draagt bij aan meer uniformiteit.

Wat adviseren wij?

- *Advies 16*: **Standaardiseer de bestuurlijke duiding van projectrisico's in voortgangsrapportages (*template voortgangsrapportage*).** Maak daarbij expliciet onderscheid tussen endogene projectrisico's en exogene risico's die voortkomen uit bredere politieke, maatschappelijke, financiële of organisatorische ontwikkelingen. Neem per relevant risico ten minste de oorzaak, mogelijke impact, ontwikkeling sinds de vorige rapportage en de belangrijkste beheersmaatregelen op. Selecteer risico's op basis van actualiteit, ontwikkeling en potentiële impact op de projectdoelstellingen en projectkaders.
- *Advies 17:* **Maak veranderingen in de financiële prognoses en de overall risicoreserves expliciet zichtbaar (*template voortgangsrapportage*).** Beschrijf niet alleen de actuele stand, maar ook de ontwikkeling ten opzichte van de vorige rapportage. Versterk de samenhang tussen financiële informatie en risico-informatie door ramingen en risicoreserves op een navolgbare wijze met elkaar te verbinden.
- *Advies 18:* Leg een werkwijze voor risicomanagement op projectniveau vast en stem het risicomanagementbeleid daarop af (*Handboek Projectmanagement + risicomanagementbeleid*). Werk uit hoe projectrisico's worden geïdentificeerd, geactualiseerd en bestuurlijk gerapporteerd, inclusief richtlijnen voor welke risico's in de voortgangsrapportages aan PS worden voorgelegd. Leg daarbij de koppeling met het risicomanagementbeleid op concernniveau en pas dit beleid zo nodig aan, zodat uitgangspunten voor projecten en concern aantoonbaar congruent zijn.

3.9 Omgevingsmanagement en maatschappelijke informatie

Wat zien wij?

- Het vroegtijdig betrekken van stakeholders, derde partijen en partners draagt volgens Statenleden bij aan een positievere samenwerking. Ook worden financiële discussies en uiteenlopende wensen eerder in het proces zichtbaar. Statenleden achten zicht op hieraan gerelateerde informatie cruciaal om hun rol goed te kunnen vervullen.
- Informatie over omgevingsmanagement is in het huidige kader en in de voortgangsrapportage als onderwerp beperkt zichtbaar. Informatie over stakeholdermanagement en participatie komt niet altijd terug in de voortgangsrapportages. Tegelijkertijd bestaat bij PS en de Rekenkamer nadrukkelijk belangstelling voor de wijze waarop de omgeving bij grote projecten wordt betrokken.
- Statenleden ervaren dat participatie bij recente projecten beter wordt ingevuld dan voorheen. Bij recente projecten worden gemeenten, het waterschap en andere partners eerder betrokken. Varianten worden eerder besproken en de belangen van partners worden herkenbaar meegenomen. Volgens Statenleden geeft dit meer zicht op de beschikbare keuzes en meer ruimte om invloed uit te oefenen.

Wat vinden wij?

- Alle grote projecten werken met een IPM-structuur waarin een omgevingsmanager is opgenomen. Omgevingsmanagement is daarmee een integraal onderdeel van de projectbeheersing. Ontwikkelingen in de omgeving kunnen directe gevolgen hebben voor de haalbaarheid, planning, risico's en het draagvlak van een project.
- Omgevingsmanagement (met bijbehorende instrumenten als participatie, samenwerking met strategische partners) hoeft niet uitvoerig te worden verantwoord richting PS, maar vraagt wel om een herkenbare plaats in de voortgangsrapportages. Dat zou in de huidige opzet moeten passen.

- PS moeten kunnen beoordelen of de samenwerking met de omgeving passend is ingericht en welke ontwikkelingen bij strategische partners en andere betrokken partijen gevolgen kunnen hebben voor de kwaliteit, planning, risico's, kosten of besluitvorming van een project. Vooral bij kaderstellende besluiten en faseovergangen is inzicht nodig in de belangrijkste stakeholders, hun belangen, eventuele knelpunten en de wijze waarop het project hiermee omgaat.

Wat adviseren wij?

- *Advies 19:* **Maak bij kaderstellende en besluitvormende momenten zichtbaar welke omgevingsmanagementaanpak is gekozen (*kader*)**. Duid welke partijen zijn betrokken, welke belangen en aandachtspunten zijn opgehaald en op welke wijze deze zijn meegewogen in de besluitvorming.
- *Advies 20:* Neem participatie en omgevingsmanagement herkenbaar op binnen de opzet van de voortgangsrapportage (*template voortgangsrapportage*). Rapporteer daarbij op hoofdlijnen over ontwikkelingen die relevant zijn voor de voortgang, besluitvorming, risico's, tijd, geld of kwaliteit van het project.
- *Advies 21:* Veranker participatie en omgevingsmanagement expliciet in de werkwijze voor grote projecten (*Handboek Projecten*). Werk in het Handboek uit welke aanpak gedurende de verschillende projectfasen wenselijk is.

4. Samenvattend beeld en overkoepelende aanbevelingen

Het Kader Grote Projecten vervult binnen de Provincie Zeeland een belangrijke functie bij de sturing, beheersing en verantwoording van grote projecten. Uit de evaluatie blijkt dat het kader breed wordt gewaardeerd door PS, GS en de ambtelijke organisatie. Het zorgt voor structuur in de besluitvorming, creëert herkenbare momenten voor kaderstelling en controle en ondersteunt een meer uniforme wijze van projectmatig werken. De aanbevelingen uit de evaluatie van 2022 zijn in formele zin grotendeels verwerkt in versie 2.0 van het kader, het Adviesmodel en de voortgangsrapportages. De doorgevoerde wijzigingen zijn in de praktijk herkenbaar, maar de beoogde werking voor PS is nog niet op alle onderdelen volledig gerealiseerd.

Tegelijkertijd laat de evaluatie zien dat de meerwaarde van het kader niet uitsluitend afhankelijk is van de formele inrichting ervan. De werking wordt in belangrijke mate bepaald door de wijze waarop het kader wordt toegepast, onderhouden en doorontwikkeld. Daarbij zien wij dat de context waarin grote projecten worden uitgevoerd zich blijft ontwikkelen. Nieuwe contract- en aanbestedingsvormen, veranderende maatschappelijke opgaven, een gewijzigde organisatie-inrichting en toenemende verwachtingen ten aanzien van transparantie en bestuurlijke verantwoording vragen om verdere actualisatie en verduidelijking van het kader.

Wij concluderen daarom dat het Kader Grote Projecten in de basis goed functioneert en geen fundamentele herziening behoeft. Wel zien wij zes samenhangende verbeteropgaven die kunnen bijdragen aan een verdere versterking van de kaderstellende en controlerende rol van PS en aan een toekomstbestendige toepassing van het kader.

De bevindingen uit de evaluatie hebben geleid tot 21 adviezen. Deze zijn hieronder gebundeld in zes overkoepelende aanbevelingen, waarin de belangrijkste verbeterpunten en ontwikkelrichtingen voor het Kader Grote Projecten samenkomen.

Overkoepelende aanbeveling I: Houd het Kader Grote Projecten actueel en organiseer actief eigenaarschap
De basis van het Kader Grote Projecten is stevig en wordt breed gedragen binnen de provincie. Het kader functioneert echter niet los van de organisatie waarin het wordt toegepast. Uit de evaluatie blijkt dat de huidige versie niet meer op alle onderdelen aansluit bij de gewijzigde organisatie-inrichting, het provinciale sturingsmodel en de hedendaagse projectenpraktijk. Ook constateren wij dat het eigenaarschap van het kader en de verantwoordelijkheid voor beheer, onderhoud en doorontwikkeling onvoldoende expliciet zijn belegd. Hierdoor bestaat het risico dat verschillen in interpretatie en toepassing ontstaan en dat het kader geleidelijk minder goed aansluit op de praktijk.

Wij adviseren daarom om het Kader Grote Projecten eenmaal per Statenperiode, bij voorkeur aan het einde daarvan, te evalueren en actualiseren, actief te beheren en een duidelijke eigenaar aan te wijzen die verantwoordelijk is voor het onderhoud en de doorontwikkeling van het kader. Daarbij dient expliciet aandacht te worden besteed aan moderne contract- en aanbestedingsvormen, de aansluiting op het actuele sturingsmodel en een consistente toepassing van het kader binnen de organisatie. Tegelijkertijd adviseren wij om de kern van het kader te behouden en te voorkomen dat nieuwe afspraken leiden tot onnodige complexiteit.

Overkoepelende aanbeveling II: Maak de aanwijzing van grote projecten transparanter en proportioneel
Met de invoering van het Adviesmodel is de aanwijzing van grote projecten systematischer en objectiever geworden. Positief is dat projecten hierdoor vaker al in een vroeg stadium bestuurlijke aandacht krijgen. Tegelijkertijd blijkt dat het proces dat leidt tot aanwijzing als groot project voor PS niet altijd zichtbaar en navolgbaar is. Daardoor ontstaat beperkt inzicht in de afwegingen die aan een besluit ten grondslag liggen, in het bijzonder bij projecten die rond de grens van kwalificatie als groot project liggen.

Daarnaast constateren wij dat de behoefte bestaat aan een instrumentarium voor strategische en maatschappelijke opgaven waarvoor toepassing van het volledige regime van het Kader Grote Projecten niet altijd proportioneel is, maar waarvoor wel extra bestuurlijke betrokkenheid gewenst kan zijn.

Wij adviseren daarom om de toepassing van het Adviesmodel transparanter te maken, de onderliggende afwegingen explicieter met PS te delen en periodiek te bezien of projecten alsnog aanleiding geven voor aanwijzing als groot project. Daarnaast adviseren wij om te onderzoeken of voor strategische beleidsopgaven een proportionele tussenvorm kan worden ontwikkeld tussen reguliere beleidsontwikkeling en het volledige regime van een groot project.

Overkoepelende aanbeveling III: Versterk de kaderstellende rol van PS aan de voorkant van de projectcyclus
De evaluatie laat zien dat de grootste toegevoegde waarde van PS ligt in de initiatief- en definitiefase van projecten. Juist in deze fasen worden doelen bepaald, alternatieven afgewogen, belangen zichtbaar gemaakt en richtinggevende keuzes gemaakt die gedurende de verdere looptijd van het project slechts beperkt kunnen worden bijgestuurd.

Wij constateren dat het huidige kader hiervoor in de basis voldoende mogelijkheden biedt. Er bestaat daarom geen noodzaak om het instrumentarium voor PS uit te breiden. Wel zien wij ruimte om bestaande instrumenten beter te benutten. Met name de toepassing van de afwegingssystematiek, de onderbouwing van keuzes en de expliciete beschrijving van alternatieven kunnen verder worden versterkt.

Wij adviseren daarom om de bestaande kaderstellende momenten aan de voorkant van de projectlevenscyclus (initiatieffase, definitiefase) nadrukkelijker te benutten voor een transparante afweging van alternatieven, belangen en maatschappelijke effecten. Hierdoor kunnen PS beter richting geven aan projecten op de momenten waarop dit daadwerkelijk mogelijk is.

Overkoepelende aanbeveling IV: Verbeter de bestuurlijke informatievoorziening
De informatievoorziening aan PS is sinds de herziening van het kader aantoonbaar verbeterd. De voortgangsrapportages bieden een vaste structuur en maken het mogelijk projecten gedurende langere tijd te volgen. Tegelijkertijd blijkt uit de evaluatie dat de huidige rapportages nog onvoldoende aansluiten op de behoefte van PS om ontwikkelingen snel te kunnen herkennen en duiden.

Met name veranderingen ten opzichte van eerdere rapportages, ontwikkelingen in risico's, afwijkingen in tijd, geld of kwaliteit en de verwachte ontwikkeling van projecten zijn niet altijd direct zichtbaar. Hierdoor bevatten rapportages veel informatie, terwijl de bestuurlijke informatiewaarde niet altijd optimaal wordt benut.

Wij adviseren daarom om de bestuurlijke informatievoorziening verder te versterken door voortgangsrapportages nadrukkelijker te richten op afwijkingen, trends en prognoses. Daarbij dient meer aandacht te worden besteed aan de duiding van ontwikkelingen en aan de verwachte gevolgen voor planning, financiën, risico's en projectdoelstellingen. Hierdoor ontstaat voor PS een beter handelingsperspectief en wordt de controlerende rol effectiever ondersteund.

Overkoepelende aanbeveling V: Borg integrale projectbeheersing
Uit de evaluatie blijkt dat de financiële beheersing van projecten in de basis op orde is en dat binnen de organisatie veel kennis aanwezig is over professioneel projectmanagement. Tegelijkertijd constateren wij verschillen in de wijze waarop projecten omgaan met risico's, scopewijzigingen, baselinebeheer, participatie en omgevingsmanagement. Ook ontbreekt op onderdelen een uniforme uitwerking van deze thema's in de onderliggende werkwijzen.

Wij zijn van mening dat verdere standaardisering niet primair in het Kader Grote Projecten zelf moet plaatsvinden, maar vooral in de ondersteunende projectmethodiek en het Handboek. Hierdoor kan ruimte voor maatwerk behouden blijven, terwijl tegelijkertijd meer uniformiteit ontstaat in de wijze waarop projecten worden beheerst en gerapporteerd.

Wij adviseren daarom om de werkwijzen voor projectrisicomanagement, baselinebeheer, scopemanagement, participatie en omgevingsmanagement nader uit te werken en te uniformeren. Hierdoor ontstaat een meer consistente toepassing van projectbeheersing en wordt de vergelijkbaarheid tussen projecten vergroot.

Overkoepelende aanbeveling VI: Versterk de afronding, evaluatie en het lerend vermogen
De meest opvallende lacune in het huidige kader bevindt zich aan het einde van de projectlevenscyclus. Waar de start van projecten, de besluitvorming tijdens faseovergangen en de periodieke verantwoording uitgebreid zijn uitgewerkt, geldt dit in veel mindere mate voor de afronding, decharge, overdracht en evaluatie van projecten.

Daardoor bestaat niet altijd duidelijkheid over de vraag wanneer een project bestuurlijk is afgerond, welke verantwoordelijkheden worden overgedragen aan de beheerorganisatie en op welke wijze lessen uit afgeronde projecten worden geborgd. Ook bestaat bij PS behoefte aan meer inzicht in de vraag of de oorspronkelijke maatschappelijke effecten daadwerkelijk worden gerealiseerd.

Wij adviseren daarom om een expliciet bestuurlijk afrondingsmoment in het kader op te nemen, waarin aandacht wordt besteed aan de realisatie van kwaliteit (scope), geld, resultaten, risico's en omgeving, de overdracht van resterende verantwoordelijkheden en de evaluatie van het project. Daarnaast adviseren wij om projectoverstijgende kennisdeling structureel te organiseren en proportionele, ambtelijke onafhankelijke reviews te benutten bij belangrijke

faseovergangen. De leerpunten uit deze reviews en evaluaties moeten aantoonbaar worden teruggebracht in nieuwe projecten en in de periodieke actualisatie van het kader en het Handboek Projectmanagement.

Onderstaande tabel maakt inzichtelijk hoe de 21 afzonderlijke adviezen uit hoofdstuk 3 samenhangen met de zes overkoepelende aanbevelingen. Sommige adviezen dragen bij aan meer dan één overkoepelende aanbeveling en zijn daarom op meerdere plaatsen opgenomen.

Overkoepelende aanbeveling	Onderliggende adviezen in het rapport
I: Houd het Kader Grote Projecten actueel en organiseer actief eigenaarschap	▪ Advies 1: Behoud de kern van het Kader Grote Projecten en houd de toepassing praktisch en handzaam (3.2) ▪ Advies 2: Evalueer het Kader Grote Projecten eenmaal per Statenperiode, bij voorkeur aan het einde van de Statenperiode (3.2) ▪ Advies 3: Borg in het kader dat moderne contract- en aanbestedingsvormen mogelijk vragen om minder stringente toepassing van de in het kader beschreven fasesystematiek (3.2) ▪ Advies 7: Actualiseer het Kader Grote Projecten zodat het aansluit op de huidige organisatie en sturingswijze van de provincie (3.4) ▪ Advies 8: Vergroot kennis en bewustzijn van het Kader Grote Projecten en de bijbehorende spelregels binnen de organisatie en het bestuur (3.4)
II: Maak de aanwijzing van grote projecten transparanter en proportioneel	▪ Advies 4: Verduidelijk het besluitvormingsproces rond het Adviesmodel en leg dit vast in het kader Grote Projecten en het Handboek (3.3) ▪ Advies 5: Breng de toepassing van het Adviesmodel transparant voor PS in beeld (3.3) ▪ Advies 6: Overweeg maatwerk voor strategische beleidsopgaven (3.3)
III: Versterk de kaderstellende rol van PS aan de voorkant van de projectcyclus	▪ Advies 9: Behoud de huidige spelregels voor de rolinvulling van PS binnen het Kader Grote Projecten en versterk de bepalingen rond de afronding van projecten (3.5) ▪ Advies 10: Versterk de toepassing van de bestaande afwegingssystematiek in de initiatief- en definitiefase (3.5) ▪ Advies 19: Maak bij kaderstellende en besluitvormende momenten zichtbaar welke omgevingsmanagementaanpak is gekozen (3.9)
IV: Verbeter de bestuurlijke informatievoorziening	▪ Advies 11: Versterk de voortgangsrapportages (3.6) ▪ Advies 16: Standaardiseer de bestuurlijke duiding van projectrisico's in voortgangsrapportages (3.8) ▪ Advies 17: Maak veranderingen in de financiële prognoses en de overall risicoreserves expliciet zichtbaar (3.8) ▪ Advies 20: Neem participatie en omgevingsmanagement herkenbaar op binnen de opzet van de voortgangsrapportage (3.9)
V: Borg integrale projectbeheersing	▪ Advies 12: Borg een helder proces voor baseline- en scopemanagement (3.6) ▪ Advies 18: Leg een werkwijze voor risicomanagement op projectniveau vast (3.8) ▪ Advies 21: Veranker participatie en omgevingsmanagement expliciet in de werkwijze voor grote projecten (3.9)
VI: Versterk de afronding, evaluatie en het lerend vermogen	▪ Advies 9: Behoud de huidige spelregels voor de rolinvulling van PS binnen het Kader Grote Projecten en versterk de bepalingen rond de afronding van projecten (3.5) ▪ Advies 13: Versterk de afronding en verantwoording van grote projecten (3.7) ▪ Advies 14: Borg het projectoverstijgend leren van grote projecten (3.7) ▪ Advies 15: Introduceer proportionele gate reviews bij faseovergangen (3.7)

Tot slot

De evaluatie laat zien dat het Kader Grote Projecten zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld tot een waardevol bestuurlijk instrument voor PS, GS en de ambtelijke organisatie. De uitdaging voor de komende jaren ligt niet in het fundamenteel wijzigen van het kader, maar in het gericht doorontwikkelen ervan. Door te investeren in actualiteit, transparantie, kaderstelling, informatievoorziening, projectbeheersing en leren kan de Provincie Zeeland voortbouwen op een stevige basis en PS ook in de toekomst goed ondersteunen bij hun kaderstellende en controlerende rol.

Bijlage 1 – Documentenlijst

Nr.	Titel	Versie	Datum
1	Kader Grote Projecten (incl. adviesmodel grote projecten)	2.0	19 september 2023
2	Brief GS 'Evaluatie Kader Grote Projecten'		12 juli 2022
3	Voortgangsrapportages Waterdunen, 10 rapportages, mei 2022 tot en met oktober 2024		mei 2022 tot en met oktober 2024
4	Voortgangsrapportages Deltaweg, 7 rapportages, augustus 2024 tot en met april 2026		augustus 2024 tot en met april 2026
5	Voortgangsrapportages NPW, 16 rapportages, mei 2022 tot en met april 2026		mei 2022 tot en met april 2026
6	Voortgangsrapportages N673 Zanddijk, 16 rapportages, mei 22 tot en met april 26		mei 2022 tot en met april 2026
7	Voortgangsrapportages Traverse Kapellebrug, 16 rapportages, mei 2022 tot en met april 2026		mei 2022 tot en met april 2026
8	Projectevaluatie Waterdunen		5 december 2024
9	Evaluatie AT Osborne Kader Grote Projecten 2022	1.0	30 juni 2022
10	Evaluatie kader grote projecten – brief gedeputeerde staten		12 juli 2022
11	Organisatieontwikkeling – voortgang organisatie ontwikkelagenda & organogram		Februari 2024
12	Nota participatiebeleid 2025		25 februari 2025
13	Handboek Projectmanagement – Zeeuwse aanpak projecten	1.1	2021
14	Roeiboek – Row the Flow (aanvulling Handboek)		9 januari 2025
15	Risicomanagementbeleid Provincie Zeeland		8 april 2025
16	Leidraad werkwijze commissies		25 januari 2021
17	Reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van provinciale staten van Zeeland 2021		17 december 2021

Bijlage 2 - Overzicht bij de evaluatie betrokken personen

Nr.	Datum	Naam geïnterviewde	Functie
1.	2 september 2026		Concerncontroller Senior projectbeheerser (beheerder kader & rapportages) Projectmanager Natuur, landelijk gebied en gebiedsaanpakken
2.	2 september 2026		Adviseur Participatie en Communicatie Functioneel Beheerder Bestuursadviseur Financieel adviseur Grote Projecten
3.	7 september 2026		Domeindirecteur Infrastructuur & Mobiliteit Concerndirecteur Senior projectmanager
4.	7 september 2026		Projectleider Deltaweg Projectmanager Natuurpakket Westerschelde
5.	7 september 2026		Omgevingsmanager project Traverse Kapellebrug Beleidsmedewerker landelijk gebied
6.	7 september 2026		Afdelingsmanager Infrastructuur Programmamanager Regionale Bereikbaarheid
7.	22 september 2026		Commissiegriffier Commissie Economie Financieel Statenadviseur
8.	22 september 2026		Eindgebruikers van het kader
9.	28 september 2026		Gedeputeerde – Financiën, EZ, Sport en Cultuur Gedeputeerde – Verkeer en Vervoer Gedeputeerde – Landbouw, Fruitteelt, Water en NPW

Deelnemers begeleidingsgroep	
1.	Concerncontroller
2.	Senior projectbeheerser (beheerder kader & rapportages)
3.	Concerndirecteur

Deelnemers werksessie bevindingen d.d. 5 oktober 2026	
1.	Concerncontroller
2.	Senior projectbeheerser (beheerder kader & rapportages)
3.	Senior projectmanager
4.	Afdelingsmanager Infrastructuur

adviseurs
managers

at osborne

AT Osborne Postbus 1
1200 AA Hilversum
(035) 543 43 43

© 2026 AT Osborne

atosborne.nl