

Geleidebrief Kaderstellend

Naam voorstel	Statenvoorstel kader grote projecten Zeeland		
Nummer CST-075A			
Betreft vergadering	Provinciale Staten		8 juli 2016
Te verzenden aan	Statenbreed via iBabs		
Verzenddatum	16 juni 2016		
Commissiegriffier	Margreeth Trimpe	0118 - 63 14 37	me.trimpe@zeeland.nl
Statenadviseur	Simon de Visser	0118 – 63 15 94	s.de.visser@zeeland.nl
Inhoudelijk ambtenaar	Hans van der Togt	0118 – 63 13 90	jtl.vd.togt@zeeland.nl
Verantwoordelijk bestuurder	C.M.M. Schönknecht-Vermeulen		

Inhoudelijk	
Aanleiding	Toezegging n.a.v. het rapport 'De parelduiker vreest de modder niet' om een beheerskader grote projecten op te stellen.
Bevoegdheid	PS
Wat stellen GS voor?	<ul style="list-style-type: none"> • Het kader grote projecten provincie Zeeland vast te stellen • De huidige grote projecten opnieuw beoordelen aan de hand van het vastgestelde kader grote projecten.
Argumenten	
Doelen en effecten	Het doel van het kader is de kaderstellende en controlerende rollen van PS te verstevigen.
Controleren	
Uitvoering	<p>Het kader geeft de richting aan hoe grote projecten bestuurd moeten worden. Er is onderscheid tussen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Provincie neemt uitvoering zelf ter hand; • Uitvoering wordt op afstand gezet. PS staan hier mee op afstand. <p>Ongeacht op welke wijze het grote project wordt uitgevoerd, is er voor GS een actieve rol om PS te informeren over vertraging, afwijken van kwaliteit en wanneer het budget onder druk komt te staan.</p> <p>In het kader is opgenomen dat :</p> <ul style="list-style-type: none"> • PS vier keer per jaar geïnformeerd worden over de voortgang; • Jaarlijks stilgestaan wordt bij de vraag of de methodiek in de praktijk ook functioneert; • PS worden al vanaf de verkennende fase in de gelegenheid gesteld om hun kaderstellende rol in te vullen; • Bij afronding van een projectfase worden PS op de hoogte gesteld en is er een go/no go beslissing;

	<ul style="list-style-type: none"> • Zowel fysieke projecten als maatschappelijke projecten als groot project aangemerkt kunnen worden; • Rollen bij, de sturing op en besluitvorming over de projecten;
Informereren	
Kosten en dekking	
Overige informatie	Het handboek projecten en programma's provincie Zeeland wordt ter kennisgeving meegestuurd.
Resultaat commissiebehandeling	Het voorstel is gewijzigd in overeenstemming met de in de commissie gedane toezegging. Het voorstel kan hiermee als hamerstuk worden geagendeerd.



16009730

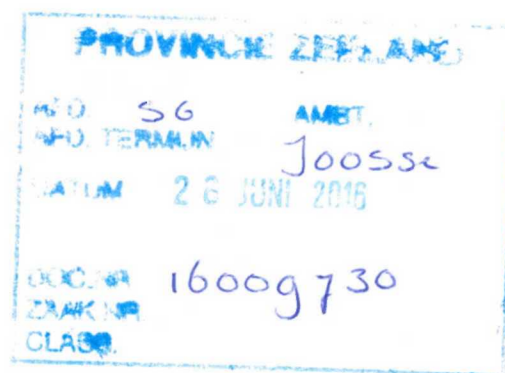


Provincie Zeeland

Gedeputeerde Staten

bericht op brief van: -
uw kenmerk: -
ons kenmerk: 16008546
afdeling: Concernstaf
bijlage(n): 2
behandeld door: drs. S.E. Meijer
doorkiesnummer: (0118) 631213
onderwerp: Kader Grote Projecten provincie Zeeland

De voorzitter van Provinciale Staten
t.a.v. Statengriffie



verzonden: **28 JUNI 2016**

Middelburg, 28 juni 2016

Geachte voorzitter,

In december 2015 hebben wij aan Provinciale Staten, naar aanleiding van de bespreking van het rapport "de parelduiker vreest de modder niet" in de commissie Bestuur, een beheerskader Grote Projecten voor de provincie Zeeland toegezegd. Voor het opstellen van dit kader hebben wij dankbaar gebruik gemaakt van de adviezen van de commissie onderzoek project Sloeweg. Het conceptkader dat wij u hierbij aanbieden geeft u handvatten om de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten bij grote projecten op een duidelijke, transparante en gestructureerde wijze verder vorm te kunnen geven.

Wij hebben de afgelopen periode benut om de wijze waarop projecten en programma's worden bestuurd en beheerst tegen het licht te houden. Eén van de resultaten hiervan is het (herziene) handboek projecten en programma's voor de provincie Zeeland. Het kader grote projecten geeft richting aan de wijze waarop (grote) projecten zullen worden bestuurd en wordt daarmee als een rode draad verweven in het handboek Projecten en Programma's provincie Zeeland. U ontvangt naast het kader grote projecten ook het gehele handboek. Hierbij merken wij op dat het handboek voor het grootste deel betrekking heeft op interne provinciale bedrijfsvoering, die binnen door u te stellen kaders wordt uitgevoerd. De vaststellingsbevoegdheid van het handboek is door Gedeputeerde Staten gemandateerd aan de directie van de provincie Zeeland.

Maatschappelijke opgaven kunnen op vele manieren worden gerealiseerd. Eén specifieke aanpak daarvoor bestaat niet, de uitwerking is altijd situationeel gebonden. Zonder uitzondering moet goed worden afgewogen hoe een specifieke opgave het beste kan worden gerealiseerd. De meest gebruikte vormen zijn programma's en projecten maar het kan ook door middel van samenwerking of uitbesteden. In sommige gevallen hebben wij er als Provincie voor gekozen om onze krachten te bundelen met andere overheden dan wel met andere externe partners zoals ondernemers of onderwijsinstellingen. In verschillende projecten doen we dit al jaren, denkt u maar aan de KKS, Perkpolder en in de toekomst met de BV Tractaatweg. Hoewel samenwerking ons meer slagkracht geeft, plaatst het u als Provinciale Staten soms meer op afstand in vergelijking tot een situatie waarin de Provinciale organisatie de opgave zelf ter hand zou nemen. Het kader geeft dan nog steeds goede handvatten om te faseren, te beheersen en te beslissen.

Wanneer wordt gekozen voor een constructie waarbij de uitvoering op afstand wordt gezet, bijvoorbeeld bij de BV Tractaatweg, dan is Provinciale Staten vanaf de uitvoeringfase minder nadrukkelijk in beeld. In dat geval wordt gewerkt met een opdrachtgever/opdrachtnemer relatie. In het contract wordt dan specifiek geregeld hoe de afstemming tussen de Provincie en de uitvoerende partij plaatsvindt en op welke wijze verantwoording aan ons en Provinciale Staten wordt afgelegd.

In dergelijke gevallen is er een actieve rol voor Gedeputeerde Staten weggelegd door middel van een zogeheten (bestuurlijk) opdrachtgever-opdrachtnemer overleg. Wanneer dit opportuun is, wordt u door de gedeputeerde actief geïnformeerd wanneer er zich afwijkingen voor dreigen te doen ten opzichte van de met u afgesproken scope. Dat wil zeggen in die gevallen dat er vertraging is ten opzichte van de planning, een afwijking ten opzichte van de met u afgesproken kwaliteit of wanneer het budget onder druk komt te staan).

Het kader is van toepassing op alle (grote) projecten of programma's van de provincie Zeeland waarbij de vraag of het een fysiek of een maatschappelijk project is niet doorslaggevend is om te bepalen of iets projectmatig kan worden uitgevoerd. Er is enig verschil tussen een fysiek project (dat het meest ideaaltypisch is) en een maatschappelijk project. Beiden doorlopen echter alle projectfasen en beiden kennen ook vele belanghebbenden.

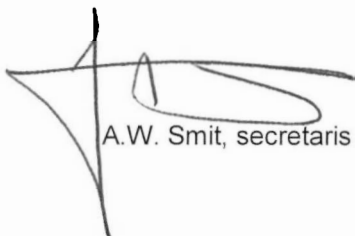
Aan Provinciale Staten wordt het feitelijke beheerskader ter besluitvorming voorgelegd. Het concept kader is op vrijdag 24 juni 2016 besproken in de commissie Bestuur. Naar aanleiding van die bespreking is het Statenvoorstel en het kader grote projecten op enkele punten aangepast.

Hoogachtend,

gedeputeerde staten,



drs. J.M.M. Polman, voorzitter



A.W. Smit, secretaris

Financiële consequenties externe inhuur: -

Kostensoort: -

Bedrag: -

Gedeputeerde
belast met
behandeling: mevr. C.M.M. Schönknecht-Vermeulen

Vergadering PS: 8 juli 2016
Nr: CST-075A

Agenda nr:
Vergadering GS: 7 juni 2016
Nr: 16007485

Onderwerp: Kader grote projecten provincie Zeeland

VOORSTEL

Aan de Provinciale Staten van Zeeland

Samenvatting:

Het "kader grote projecten" is opgesteld naar aanleiding van de adviezen van de onderzoekscommissie N62 Sloeweg. In het door hen opgestelde rapport is onder meer voorgesteld om een provinciaal kader met spelregels voor de aansturing van grote projecten op te stellen.

Het kader grote projecten geeft richting aan het handboek Projecten en Programma's provincie Zeeland. Waar in dit kader wordt gesproken over projecten kunt u lezen programma's en projecten. De kaderstellende en controlerende rol van uw Staten wordt versterkt door u in alle projectfasen eerder te betrekken en u gedurende de uitvoeringsfase per kwartaal te informeren over de stand van zaken. Door de werkwijze die in dit kader is beschreven, wordt de gedeputeerde in zijn rol als bestuurlijk opdrachtgever beter gefaciliteerd. Gedeputeerde Staten wordt een verfijnder instrumentarium geboden om in control te zijn en blijven bij programma's en projecten. Al in de verkennende fase worden Provinciale Staten in de gelegenheid gesteld om hun kaderstellende rol uit te oefenen. In de voorbereidende fase van een project worden Provinciale Staten betrokken om te bepalen of een project als "groot" is te typeren. Hierbij wordt gekeken naar meerdere kenmerken waaronder het risicoprofiel van een project en de omvang van het projectbudget. Het kader biedt u verder handvatten om op een duidelijke, transparante en gestructureerde wijze vast te stellen of een project of programma als "groot" wordt getypeerd.

Om Provinciale Staten in het vervolg beter te faciliteren in het uitoefenen van hun controlerende rol, wordt de frequentie waarin wordt gerapporteerd over de voortgang van grote projecten verhoogd van twee naar vier maal per jaar. In de voortgangsrapportages wordt aandacht besteed aan de voortgang van de projecten en wordt gerapporteerd op basis van een standaard set beheersaspecten. Wanneer de voortgang van projecten uit de pas dreigt te gaan lopen op budget, in de planning of ten opzichte van de afgesproken kwaliteit, dan wordt dit zodoende expliciet en tijdig door Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten gemeld. Ook is er een besluitvormende rol voor Provinciale Staten opgenomen wanneer een projectfase van een groot project wordt afgesloten en het besluit dient te worden genomen of een volgende projectfase kan worden begonnen.

Om vast te stellen of deze methodiek in de praktijk afdoende functioneert wordt jaarlijks door Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten gezamenlijk stilgestaan bij de sturing op grote projecten.

Wat willen we bereiken?

Begin december 2015 hebben wij u schriftelijk toegezegd (15017249) om een statenvoorstel voor te bereiden waarin vorm wordt gegeven aan het kader grote projecten. Door middel van het bijgaande voorstel wordt hier invulling aangegeven. Het kader is mede tot stand gekomen op grond van de aanzet zoals de commissie onderzoek project Sloeweg van Provinciale Staten deed voor een dergelijk beheerskader.

Het kader heeft tot doel om de kaderstellende en de controlerende rol van Provinciale Staten te verstevigen.

Waarom kunnen we zien of alles bereikt is?

Provinciale Staten zijn beter in positie gekomen dan voor de invoering van het kader grote projecten om haar kaderstellende en controlerende rol uit te oefenen.

Wat doen we daarvoor?

1. De kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten wordt versterkt door u in de gehele planning en control cyclus van de grote projecten eerder te betrekken en u gedurende de uitvoering frequenter te informeren over de stand van zaken.
2. Ook behelst de voorgestelde werkwijze dat Provinciale Staten telkens wanneer een projectfase wordt afgerond hiervan op de hoogte worden gesteld en de gelegenheid krijgen om zich uit te spreken over de vraag of een project naar een volgende fase kan (een zogeheten go/no go beslissing).

Reikwijdte van het kader

Maatschappelijke opgaven kunnen op vele manieren worden gerealiseerd, één specifieke aanpak bestaat niet, de uitwerking is en blijft situationeel gebonden. Zonder uitzondering moet goed worden afgewogen hoe een specifieke opgave het beste kan worden gerealiseerd. De meest gebruikte vormen zijn programma's en projecten maar het kan ook door middel van samenwerking in een GR of uitbesteden. In sommige gevallen kan er door de Provincie voor worden gekozen de krachten te bundelen met andere overheden dan wel met andere externe partners zoals ondernemers of onderwijsinstellingen. In verschillende projecten is dit gedaan, bijvoorbeeld de KKS, Perkpolder en in de toekomst met de BV Tractaatweg. Hoewel samenwerking meer slagkracht geeft, plaatst het Provinciale Staten soms meer op afstand in vergelijking tot een situatie waarin de Provinciale organisatie de opgave zelf ter hand zou nemen. Het kader geeft dan nog steeds goede handvatten om te faseren, te beheersen en te beslissen.

Wanneer wordt gekozen voor een constructie waarbij de uitvoering op afstand wordt gezet, dan is Provinciale Staten vanaf de uitvoeringfase minder nadrukkelijk in beeld. In dat geval wordt gewerkt met een opdrachtgever/opdrachtnemer relatie. In het contract wordt dan specifiek geregeld hoe de afstemming tussen de Provincie en de uitvoerende partij plaatsvindt en op welke wijze verantwoording aan ons en Provinciale Staten wordt afgelegd.

Het kader is van toepassing op alle (grote) projecten of programma's van de provincie Zeeland waarbij de vraag of het een fysiek of een maatschappelijk project is niet doorslaggevend is om te bepalen of iets projectmatig kan worden uitgevoerd.. Er is enig verschil tussen een fysiek project (dat het meest ideaaltypisch is) en een maatschappelijk project. Beiden doorlopen echter alle projectfasen en beiden kennen ook vele belanghebbenden.

Strategische inventarisatie

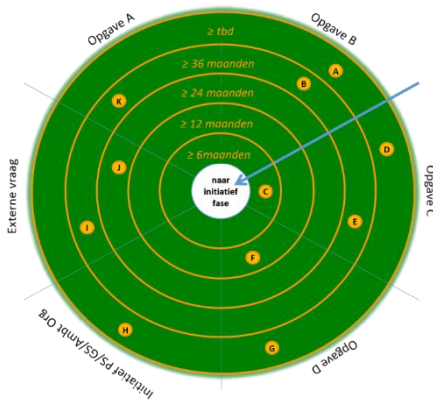
In de werkwijze rond grote projecten hebben Provinciale Staten een rol vanaf het moment dat de periodieke strategische inventarisatie plaatsvindt. Tijdens deze inventarisatie worden, vanuit het coalitieakkoord, missie en strategie, de plannen voor de komende jaren in kaart gebracht. Deze inventarisatie leidt tot een overzicht van alle mogelijke programma's, projecten en overige opgaven die een bijdrage kunnen leveren aan het realiseren van de opgaven van de Provincie.

De strategische inventarisatie heeft tot doel om een compleet beeld te vormen van alle mogelijke opgaven waar de Provincie in de te voorziene toekomst voor komt te staan. De ontwikkelingen in drie velden bepalen de toekomstige projecten (portfolio):

- Missie, visie, strategie en beleid: waar willen wij als Provincie heen? Wie willen wij zijn en wat zijn onze doelstellingen? Hoe vertalen wij deze doelstellingen in ideeën die gerealiseerd kunnen worden in een programma of een project?
- Wet- en regelgeving: aan welke regels moeten wij als Provincie voldoen? Wat gebeurt er als wij daar niet aan voldoen? Wat is het laatste moment waarop wij er iets mee kunnen doen?
- Marktontwikkelingen & trends: Wat doen andere provincies, waterschappen, gemeenten en derde partijen? Bij welke externe ontwikkelingen worden wij gevraagd om een rol te spelen, en hoe kunnen wij daar op reageren?

De relevante informatie voor het opstellen van deze inventarisatie is vaak voorhanden in de provinciale organisatie, maar moet jaarlijks opnieuw formeel worden geïnterpreteerd en bevestigd. De besluitvorming over de strategische inventarisatie kan plaatsvinden bij de behandeling van de voorjaarsnota door uw Staten.

De inventarisatie met mogelijke programma's en projecten wordt gekoppeld aan de opgaven/beleidsdoelstellingen van de Provincie en wordt in de tijd uitgezet. De mogelijke projecten worden ingevoerd in een zogeheten strategische radar.



Dit overzicht verschaft concreet inzicht in de te maken keuzes. Gedeputeerde Staten maken een voorstel waarin per opgave is vastgelegd of het wel of niet van start gaat, wat de argumenten zijn en wat de volgorde van prioriteit is van de opgaven met een positief advies. Dit voorstel gaat ter besluitvorming naar Provinciale Staten. De uitkomst van de strategische inventarisatie gaat naar de volgende fase "Vaststellen Portfolio".

Projectsturing-governance

We onderscheiden drie verschillende project categorieën: kleine, middelgrote en grote projecten. Elke projectcategorie kent een andere mate van betrokkenheid van Provinciale Staten of Gedeputeerde Staten in de verschillende fases van het project. Het uitgangspunt hierbij is dat hoe hoger het risicoprofiel, van een project, hoe nadrukkelijker Provinciale Staten worden betrokken in de kaderstelling en bij de belangrijke momenten die de overgang van de ene naar de andere projectfase markeren. Voor grote projecten wordt daarom een specifiek sturingskader gehanteerd.

Rollen in Projecten - Algemeen

Onderstaande rollen zijn van toepassing op programma's en projecten binnen de provincie Zeeland.

Provinciale Staten

Provinciale Staten hebben het budgetrecht en krijgen derhalve de meerjarenbegroting voor projecten of programma's voorgelegd. Indien projecten of programma's buiten het sturingskader grote projecten vallen, maar er zijn wel middelen voor beschikbaar in de begroting en inhoudelijk binnen een bestaand beleidskader passen, is er geen specifieke rol voor Provinciale Staten met betrekking tot de governance van deze projecten of programma's.

Bestuurlijk Opdrachtgever

De Bestuurlijk Opdrachtgever (BOG) is de bestuurder binnen wiens portefeuille een project of programma valt. Het College bepaalt wie BOG is. De BOG handelt namens Gedeputeerde Staten als gemandateerd opdrachtgever. Hij draagt er zorg voor dat Gedeputeerde Staten haar politieke verantwoordelijkheid kan waarmaken. Hij wordt hiertoe door de ambtelijke projectorganisatie tijdig en volledig geïnformeerd over de voortgang van de realisatie van het projectresultaat en het behalen van de beoogde beleidsmatige doelstelling(en).

De BOG neemt binnen de politiek-bestuurlijk aangegeven kaders besluiten over inhoud en voortgang en legt besluiten die hier buiten vallen voor aan Gedeputeerde Staten of indien nodig aan Provinciale Staten. Een en ander gebeurt conform de bestaande afspraken over actieve informatieplicht en (eventueel) geheimhouding.

Ambtelijk Opdrachtgever

De Ambtelijk Opdrachtgever (AOG) is ambtelijk eindverantwoordelijk voor de realisatie van het project- of programmaresultaat. De AOG is in beginsel de directeur Programma's en Projecten, maar kan ook een afdelingshoofd zijn. Dit is afhankelijk van de categorie waarin een project valt. In de Directie wordt bepaald wie AOG is. De AOG stuurt de projectleider op hoofdlijnen aan, draagt in overleg met de directeur Organisatie zorg voor voldoende middelen en menskracht, neemt besluiten binnen de afgesproken kaders en legt besluiten die buiten deze kaders vallen voor aan de BOG, na afstemming binnen het directieberaad.

Ambtelijk Opdrachtnemer oftewel projectleider dan wel programmamanager

De Ambtelijk Opdrachtnemer (AON) is integraal verantwoordelijk voor het realiseren van het project- of programmaresultaat en de beoogde project- of programmadoelstellingen. Hij zorgt voor een programma- of projectopzet, organiseert en realiseert een passende projectstructuur waarbinnen de resultaten en doelstellingen kunnen worden gerealiseerd en stuurt de programma- of projectorganisatie aan. De AON legt verantwoording af aan de AOG.

Stuurgroep

Voor alle projecten die worden getypeerd als groot project wordt een stuurgroep gevormd. In deze stuurgroep zitten de verantwoordelijken in de lijn van opdrachtverstrekking, indien nodig aangevuld met de manager van de afdeling waarbinnen het project valt. Dit zijn de Bestuurlijk Opdrachtgever, de Ambtelijk Opdrachtgever, de projectleider en in voorkomende gevallen de afdelingsmanager.

Het doel van de stuurgroep is tweeledig :

- het regelmatig beoordelen van het projectresultaat, de projectdoelstelling en de projectrisico's aan de hand van rapportages. Na afronding van een projectfase bekijkt de stuurgroep of de projectresultaten voldoende zijn, of de projectdoelstellingen nog gelden en de projectrisico's aanvaardbaar zijn en/of in voldoende mate worden afgedekt.
- Het voorbereiden van besluiten. Deze besluiten kunnen betrekking hebben op het starten van een nieuwe fase, wijziging van de scope, etc.

De samenstelling, bevoegdheden en vergaderfrequentie van de stuurgroep wordt vastgelegd in het projectplan.

Sturing op grote projecten

In de initiatieffase van een project, waarvan Gedeputeerde Staten op grond van de voorziene risico's, de (financiële) omvang en de complexiteit van mening zijn dat dit mogelijk valt aan te merken als "groot", worden Provinciale Staten betrokken voordat het projectplan wordt vastgesteld door Gedeputeerde Staten. Provinciale Staten zijn bevoegd om te bepalen of een opgave vormgegeven dient te worden als groot project. Aan de hand van een gestructureerd adviesmodel kunnen Provinciale Staten hier op gestructureerde en systematische wijze een afweging over maken.

De controlerende taak van uw Staten wordt op grond van het kader grote projecten beter ondersteund. Er wordt door Gedeputeerde Staten frequenter aan Provinciale Staten gerapporteerd over de voortgang van grote projecten. Naast de gebruikelijke voortgangsrapportages die twee maal per jaar bij de voorjaars- en najaarsnota verschijnen, worden Provinciale Staten ook op twee separate momenten geïnformeerd over de stand van zaken bij de grote projecten. Deze rapportages worden in april en januari toegezonden. In aanvulling hierop wordt éénmaal per jaar door Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten gezamenlijk stilgestaan bij de wijze waarop de sturing van grote projecten verloopt en komt de vraag aan de orde of de werkwijze voldoende recht doet aan de verantwoordelijkheden van beide politieke gremia.

Kader Grote Projecten

Wij stellen voor om de sturing op grote projecten op een aantal punten te verbeteren:

- Adviesmodel opgaven provincie Zeeland met definitie groot project, regeling start van projecten
- Sturing van grote projecten - besluitvorming over grote projecten
- Escalatie
- Verantwoording over de grote projecten
- Reflectie Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten

Adviesmodel opgaven provincie Zeeland

Voor een goede beheersing van grote projecten is het van belang om eenduidig vast te stellen wanneer een project valt onder het kader grote projecten. Daarbij is de term "groot" vooral van toepassing op de risico's die het project in zich heeft en niet overwegend op de omvang van het budget. Het kader houdt rekening met de factoren geld, doorlooptijd, imago, politieke gevoeligheid, project oriëntatie (intern of extern) en ervaring met de uitvoering van een dergelijk project.

Voor de bepaling of een opgave onder het kader grote projecten valt, is een adviesmodel opgesteld met daarin de volgende variabelen:

Doorlooptijd

De doorlooptijd van het project van initiatiefase t/m de nazorgfase wordt ingedeeld in de volgende categorieën :

- meer dan 3 jaar
- tussen 1 en 3 jaar
- minder dan 1 jaar

Imago

Hier wordt een inschatting gemaakt van de risico's op het gebied van imago. De focus ligt hierbij op de media.

Wanneer er risico's optreden kan dit in de media komen op het niveau van:

- lokale media, plaatselijke krant of radio
- regionale media, bijvoorbeeld PZC of Omroep Zeeland
- nationale media, bijvoorbeeld nationale kranten of omroepen

Kosten van het project

Het gaat hier om de geraamde kosten van het project. Deze worden ingedeeld in de volgende categorieën:

- meer dan € 5 miljoen
- tussen € 2,5 en 5 miljoen
- tussen € 0,5 en 2,5 miljoen
- tussen € 0,2 en 0,5 miljoen
- minder dan € 0,2 miljoen

Politieke gevoeligheid

De inschatting van de politieke gevoeligheid richt zich op twee elementen:

▶ De bestuurslaag waar het project invloed op heeft:

- Rijk
- Provincie
- Lokaal

▶ De mate van bestuurlijke complexiteit:

- Hoog
- Gemiddeld
- Gering/geen

Ervaring met soortgelijke projecten

Een belangrijke factor bij de bepaling van de risico's is de ervaring die de provincie Zeeland heeft met het type project en met de rol die de Provincie erin heeft. Ervaring wordt ingedeeld in de volgende categorieën:

- Veel ervaring, dit type project is meerdere keren uitgevoerd door de Provincie.
- Enige ervaring, dit type project is ten minste één keer uitgevoerd door de Provincie.
- Geen ervaring, dit type project wordt voor het eerst uitgevoerd door de Provincie.

Proces van bepaling soort project

Het adviesmodel wordt voorbereid in de initiatiefase van het project en vormt het startpunt voor de soort opgave. Het model wordt ingevuld door de verantwoordelijke voor de startnotitie en wordt besproken met de directeur Programma's en Projecten. In dit gesprek wordt bepaald welk type sturing en beheersing het beste past bij de voorliggende opgave. Bij de uitkomst "Groot Project" is het advies om het Kader Grote Projecten toe te passen. Het advies wordt voorgelegd aan Provinciale Staten voor definitieve vaststelling. Ook bij twijfel worden Provinciale Staten gevraagd om een definitieve keuze te maken. Het adviesmodel wordt bijgevoegd als bijlage bij de startnotitie.

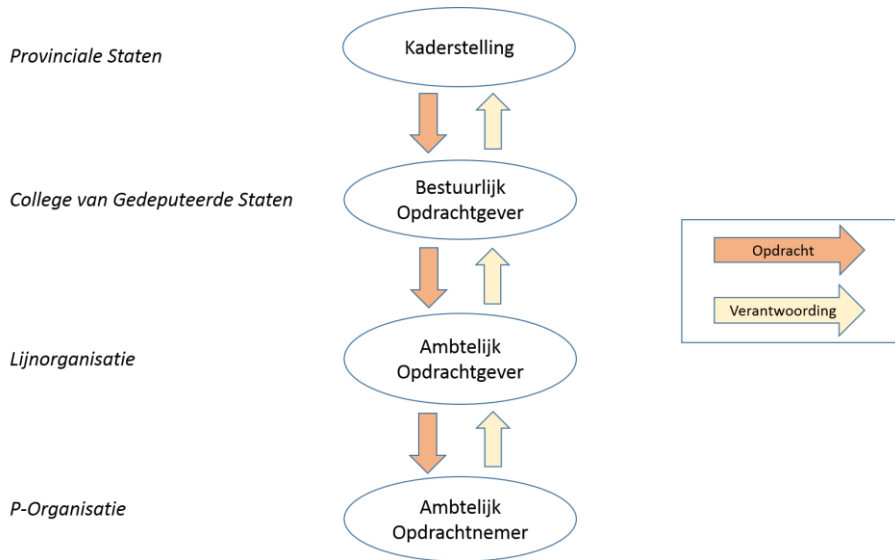
Voorgesteld wordt om na vaststelling van het kader grote projecten de eerder door uw Staten benoemde grote projecten opnieuw te beoordelen aan de hand van het adviesmodel om te bepalen of ze binnen het kader grote projecten vallen of niet. Het betreft die projecten waarover Provinciale Staten worden geïnformeerd bij de voorjaars- en najaarsnota.

Deze toets is bedoeld om te beoordelen onder welk type aansturing een opgave dient te vallen (bijvoorbeeld programma of project, dan wel lijnsturing, of mogelijk is er sprake van sturing op afstand of een andere samenwerkingsvorm). De voorgestelde toets is geen afwegingsmoment waarbij wordt beslist over het al dan niet voortgaan met de opgave (zie onder faseren, beheersen en beslissen).

Sturing van grote projecten

Bij een opgave die wordt aangemerkt als groot project ligt de kaderstelling bij Provinciale Staten. Om te komen tot een eenduidige en expliciete besluitvorming en informatievoorziening is de wijze waarop dit plaatsvindt per projectfase vastgelegd. Dit overzicht toont voor elke fase wat de momenten van besluitvorming zijn, wie de besluiten neemt en welk beslisdocument ter besluitvorming wordt voorgelegd.

De opdrachtverstrekking en verantwoording van grote projecten lopen via deze lijn:



Het uitgangspunt is dat Provinciale Staten voor grote projecten de opdracht goedkeurt voor wat betreft de doelstelling van het project en het voorbereidingskrediet dat nodig is voor de initiatiefase. Het document dat ter besluitvorming wordt voorgelegd is de startnotitie voor het project. Met de goedkeuring van de startnotitie wordt tevens het besluit genomen om door te gaan naar de Definitiefase.

Aan het einde van de definitiefase wordt aan Provinciale Staten het besluit voorgelegd om door te gaan naar de volgende fase. Dit gebeurt door goedkeuring te geven op de beheersaspecten van het project, dat wil zeggen voor het benodigde budget, de looptijd en de scope vastgelegd in het projectplan. In het projectplan is het doel SMART geformuleerd en is de fasering van het project in detail uitgewerkt.

Nadat Provinciale Staten de kaders voor het project hebben bepaald, is het een bevoegdheid van Gedeputeerde Staten om het nader uitgewerkte projectplan, met inbegrip van de projectorganisatie, vast te stellen.

Periodieke verantwoording over de grote projecten

De voortgang van de grote projecten wordt elk kwartaal besproken tussen de directeur Programma's en Projecten en de projectleider van het project. Daarnaast vindt er periodiek overleg plaats tussen de bestuurlijk opdrachtgever en de ambtelijk opdrachtgever over de voortgang van het project. Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten worden per kwartaal geïnformeerd over de stand van zaken van de grote projecten. Deze verantwoording vindt in ieder geval plaats bij de voorjaars- en najaarsnota en daarnaast twee maal per jaar door middel van separate verantwoordingen worden aangeboden. Indien een project in negatieve zin dreigt af te wijken op scope, tijd of geld dan wordt deze afwijking vooraf ter besluitvorming voorgelegd aan Provinciale Staten.

Escalatie

Het kader grote projecten biedt een extra escalatielijn wanneer een zwaarwegend signaal vanuit een projectteam dat een project mogelijk vertraagt, te duur wordt of in kwaliteit achterblijft bij afspraken zoals die gemaakt zijn met Provinciale Staten, niet wordt opgepakt door de projectleider. Indien door een ambtenaar wordt vastgesteld dat een melding niet leidt tot een voorstel tot scopewijziging en daar geen duidelijke verklaring voor komt, dan kan dit projectteamlid via de projectcontroller zorgen voor escalatie naar de (ambtelijk)opdrachtgever. De opdrachtgever

zorgt vervolgens dat het bestuurlijk besluitvormingsproces gaat lopen. Mocht de boodschap ook op deze manier het college niet bereiken dan kan het projectteamlid zich wenden tot de concerncontroller die na hierover de provinciesecretaris geïnformeerd te hebben, Gedeputeerde Staten op de hoogte kan brengen. In het geval dat ook escalatie via deze lijn niet leidt tot een signaal aan de gedeputeerde (BOG) dat een scope wijziging noodzakelijk is, dan heeft de ambtenaar als laatste stap op de escalatieladder de verantwoordelijkheid rechtstreeks de BOG te informeren. Hiermee wordt voorkomen dat belangrijke scopewijzigingen niet worden gemeld en later in het project "boven water" komen.

Standaard methodiek voor grote projecten

Voor alle projecten van de Provincie die door Provinciale Staten zijn aangemerkt als groot project wordt het projectteam ingevuld conform de integraal projectmanagement methodiek (IPM).

Deze uniformiteit en standaardisatie is noodzakelijk in verband met:

1. een efficiënte inzet en uitwisseling van medewerkers over de grenzen van afdelingen heen;
2. een beheerste aansturing van projecten;
3. een uniforme en professionele wijze van optreden richting marktpartijen.

IPM beschrijft een standaard organisatieopbouw voor projectteams. De kern van dit model is dat voor ieder project een verantwoordelijke wordt benoemd voor vijf belangrijke project aspecten:

- het overall projectmanagement
- de omgeving waarbinnen het project gerealiseerd wordt
- de technische oplossing of aanpak die het beste past
- een goed en passend contract (en marktbenadering)
- de beheersing van het project

In het IPM-model wordt voor elk van deze aspecten een rolhouder benoemd.

Faseren, beheersen en beslissen

De standaard provinciale projectaanpak bestaat uit drie samenhangende processen, te weten faseren, beheersen en beslissen.

Faseren is het opdelen van een project in de tijd. Dit wordt gedaan om het project beheersbaar te houden en risico's te verkleinen. Door fasering ontstaat de mogelijkheid om tijdig bij te sturen of te stoppen met het project, als daar een duidelijke aanleiding voor is. Door het opknippen van het project in kleinere behapbare en overzichtelijke delen ontstaan tevens duidelijk gemarkeerde momenten waarop besluitvorming door Gedeputeerde Staten respectievelijk Provinciale Staten plaats kan vinden. We onderscheiden zes fases die niet noodzakelijkerwijs in elk project terug hoeven te komen. Afhankelijk van de uitkomst van het beslismodel kunnen bepaalde fases achterwege worden gelaten.

Initiatief	Het idee
Definitie	<i>Wat moet er gebeuren</i>
Ontwerp	<i>Hoe moet het gebeuren</i>
Vorbereiding	Hoe moet het gemaakt worden
Realisatie	Doen
Nazorg	Gebruiken en in stand houden

Beheersen is het plannen, bewaken en zo nodig bijsturen van alle activiteiten die nodig zijn om de inhoudelijke werkzaamheden te managen. Het dient ervoor dat de beperkte middelen tijd, geld en capaciteit effectief, efficiënt, flexibel en creatief worden ingezet. Om een project goed te kunnen beheersen is het nodig dat er specifieke eisen zijn gesteld aan de volgende beheersaspecten:

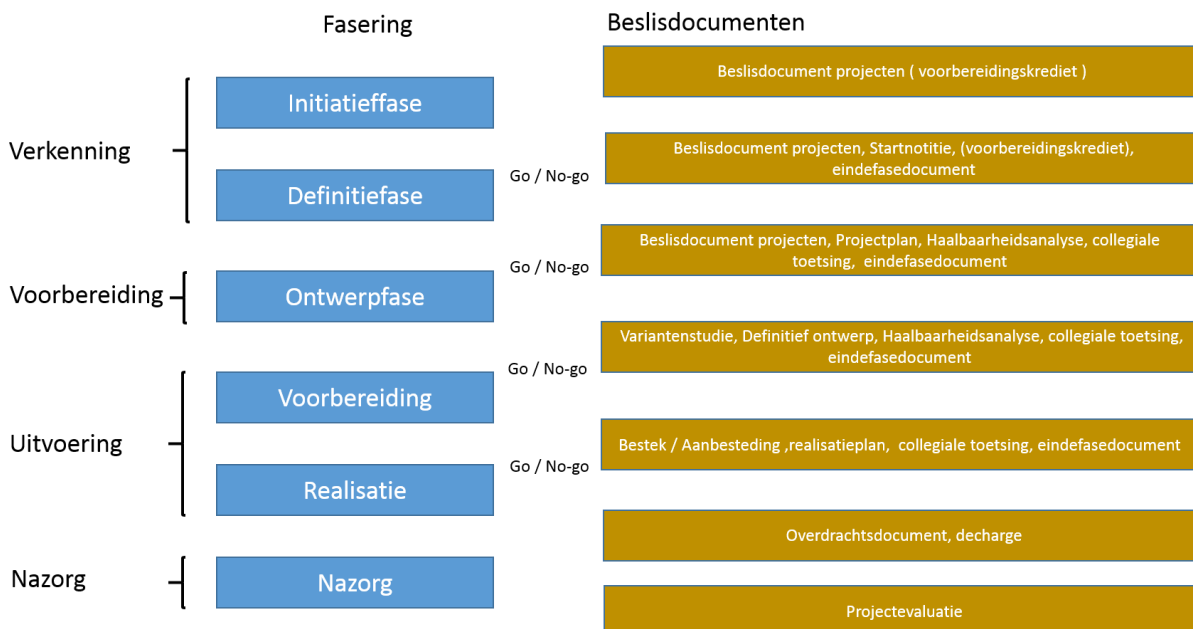
Geld	(G)
Organisatie	(O)
Risico's	(R)
Kwaliteit	(K)
Informatie	(I)
Tijd	(T)

In ieder project zijn er vaste beslismomenten. Deze vallen meestal samen met de fasering van het project en zijn soms naar aanleiding van een ander beslisdokument. Deze beslissingen kunnen gaan over het wel of niet doorgaan met een project (go/no-go) op basis van "einfase documenten", het kiezen uit alternatieven, het goedkeuren van voorstellen en actieplannen, het accepteren van de risico's en de consequenties en het dechargeren van het uitgevoerde werk. Besluitvorming ten behoeve van het afsluiten van een fase betekent; akkoord met wat er is gebeurd en instemmen met de volgende fase. **Bij grote projecten biedt de afsluiting van een specifieke fase de mogelijkheid aan Provinciale Staten om haar controlerende taak uit te oefenen.**

Besluitvorming

Er zijn vijf momenten waarop door Provinciale Staten cruciale besluiten genomen worden over een project, namelijk na elke fase. Dit zijn niet alleen de momenten om de stand van zaken van het project op te nemen en het einfasedokument op te stellen, maar ook om opnieuw te kijken naar de fases die nog moeten komen. De besluiten hebben uitsluitend betrekking op het starten van de volgende fase en de daarvoor benodigde middelen, waaronder het krediet.

Fasering projecten en besluitvorming



Reflectie Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten over grote projecten

Los van de besluitvorming en verantwoording over grote projecten wordt eenmaal per jaar de aansturing van de grote projecten geëvalueerd en vindt reflectie plaats tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten.

Jaarlijks wordt het werken volgens het kader grote projecten geëvalueerd en besproken in Gedeputeerde Staten. Hierna wordt via de commissie Bestuur, of indien deze wordt ingesteld de Audit commissie, van gedachte

gewisseld met Provinciale Staten over de gehanteerde werkwijze. Mocht het nodig blijken dan kan het kader grote projecten worden verbeterd.

Wat mag het kosten?

Aan het voorgestelde besluit zijn geen kosten verbonden.

Financiële consequenties externe inhuur: geraamd op n.v.t. (kostensoort n.v.t.)

Aan het voorgestelde besluit zijn geen kosten voor externe inhuur verbonden.

Wij stellen u voor te besluiten overeenkomstig bijgevoegd ontwerpbesluit.

Gedeputeerde Staten,

Drs. J.M.M. Polman, voorzitter

A.W. Smit, secretaris.

Ontwerpbesluit

De staten der provincie Zeeland,
gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van 7 juni 2016, nr. 16007484

overwegende dat het wenselijk is om de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten ten aanzien van grote projecten van de Provincie te verstevigen;

gelet op de aanbevelingen die de onderzoekscommissie Sloeweg heeft gedaan in haar rapport ten aanzien van het invoeren van een kader grote projecten voor de provincie Zeeland;

besluiten:

1. Het bijgevoegde kader grote projecten provincie Zeeland vast te stellen;
2. De huidige grote projecten opnieuw beoordelen aan de hand van het vastgestelde kader grote projecten

Kader Grote Projecten provincie Zeeland

Kader Grote Projecten

Datum: 9 juni 2016
Auteur: Provincie Zeeland
Versienummer: 0.2

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1. Kaderstellen en Controleren	5
1.1. Aanleiding	5
2. Strategische inventarisatie	7
2.1. Project portfolio	7
3. Projectsturing-governance	8
4. Rollen in Projecten – Algemeen	8
5. Sturing op grote projecten	9
5.1. Adviesmodel opgaven provincie Zeeland	10
5.2. Kaderstelling bij grote projecten	12
5.3. Periodieke verantwoording over de grote projecten	13
5.4. Escalatie	13
5.5. Standaard methodiek voor grote projecten	13
6. Faseren, beheersen en beslissen	14
6.1. Faseren	14
6.2. Beheersen	14
6.3. Beslissen	15
7. Reflectie op grote projecten	15
Colofon	16

Samenvatting



Het "kader grote projecten" is opgesteld naar aanleiding van de adviezen van de onderzoekscommissie N62 Sloeweg. In het door hen opgestelde rapport is onder meer voorgesteld om een provinciaal kader met spelregels voor de aansturing van grote projecten op te stellen.

Het kader grote projecten geeft richting aan het handboek Projecten en Programma's provincie Zeeland. Waar in dit kader wordt gesproken over projecten moet worden gelezen programma's en projecten. De kaderstellende en controlerende rol van Staten wordt versterkt doordat Provinciale Staten in alle projectfasen nadrukkelijker betrokken wordt dan voorheen en doordat PS gedurende de uitvoeringsfase per kwartaal wordt geïnformeerd over de stand van zaken.

Al in de verkennende fase worden Provinciale Staten in de gelegenheid gesteld om de kaderstellende rol uit te oefenen. In de voorbereidende fase van een project worden Provinciale Staten betrokken om te bepalen of een project als "groot" is te typeren. Hierbij wordt gekeken naar meerdere kenmerken waaronder het risicoprofiel van een project en de omvang van het projectbudget. Het kader biedt u verder handvatten om op een duidelijke, transparante en gestructureerde wijze vast te stellen of een project of programma als "groot" wordt getypeerd.

Om Provinciale Staten goed te faciliteren in het uitoefenen van hun controlerende rol, wordt de frequentie waarin wordt gerapporteerd over de voortgang van grote projecten verhoogd van twee naar vier maal per jaar. In de voortgangsrapportages wordt aandacht besteed aan de voortgang van de projecten en wordt gerapporteerd op basis van een standaard set beheersaspecten. Wanneer de voortgang van projecten uit de pas dreigt te gaan lopen op budget, in de planning of ten opzichte van de afgesproken kwaliteit, dan wordt dit zodoende expliciet en tijdig door Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten gemeld. Ook is er een besluitvormende rol voor Provinciale Staten opgenomen wanneer een projectfase van een groot project wordt afgesloten en het besluit dient te worden genomen of een volgende projectfase kan worden begonnen.

Om vast te stellen of deze methodiek in de praktijk afdoende functioneert wordt jaarlijks door Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten gezamenlijk stilgestaan bij de sturing op grote projecten en de mogelijkheden om werking van dit kader te verbeteren.



1. Kaderstellen en Controleren

1.1. Aanleiding

Begin december 2015 is aan Provinciale Staten van Zeeland toegezegd (15017249) om een statenvoorstel voor te bereiden waarin vorm wordt gegeven aan het kader grote projecten. Door middel van dit kader wordt hier invulling aangegeven. Het kader is mede tot stand gekomen op grond van de aanzet zoals de commissie onderzoek project Sloeweg van Provinciale Staten deed voor een dergelijk beheerskader.

Het kader heeft tot doel om de kaderstellende en de controlerende rol van Provinciale Staten te verstevigen.

Waarom kunnen we zien of alles bereikt is?

Provinciale Staten zijn beter in positie gekomen dan voor de invoering van het kader grote projecten om haar kaderstellende en controlerende rol uit te oefenen.

Wat doen we daarvoor?

1. De kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten wordt versterkt door Provinciale Staten in de gehele planning en control cyclus van de grote projecten eerder te betrekken en Staten gedurende de uitvoering frequenter te informeren over de stand van zaken.
2. Provinciale Staten wordt telkens wanneer een projectfase wordt afgerond hiervan op de hoogte gesteld en Staten krijgen de gelegenheid om zich uit te spreken over de vraag of een project naar een volgende fase kan (een zogeheten go/no go beslissing).

Reikwijdte van het kader

Maatschappelijke opgaven kunnen op vele manieren worden gerealiseerd, één specifieke aanpak bestaat niet, de uitwerking is en blijft situationeel gebonden. Zonder uitzondering moet goed worden afgewogen hoe een specifieke opgave het beste kan worden gerealiseerd. De meest gebruikte vormen zijn programma's en projecten maar het kan ook door middel van samenwerking in een GR of uitbesteden. In sommige gevallen kan er door de Provincie voor worden gekozen de krachten te bundelen met andere overheden

dan wel met andere externe partners zoals ondernemers of onderwijsinstellingen. In verschillende projecten is dit gedaan, bijvoorbeeld de KKS, Perkpolder en in de toekomst met de BV Tractaatweg. Hoewel samenwerking meer slagkracht geeft, plaatst het Provinciale Staten soms meer op afstand in vergelijking tot een situatie waarin de Provinciale organisatie de opgave zelf ter hand zou nemen. Het kader geeft dan nog steeds goede handvatten om te faseren, te beheersen en te beslissen.

Wanneer wordt gekozen voor een constructie waarbij de uitvoering op afstand wordt gezet, dan is Provinciale Staten vanaf de uitvoeringfase minder nadrukkelijk in beeld. In dat geval wordt gewerkt met een opdrachtgever/opdrachtnemer relatie. In het contract wordt dan specifiek geregeld hoe de afstemming tussen de Provincie en de uitvoerende partij plaatsvindt en op welke wijze verantwoording aan ons en Provinciale Staten wordt afgelegd. In dergelijke gevallen is er een actieve rol voor Gedeputeerde Staten weggelegd door middel van een zogeheten (bestuurlijk) opdrachtgever-opdrachtnemer overleg. Wanneer dit opportuun is, wordt u door de gedeputeerde actief geïnformeerd wanneer er zich afwijkingen voor dreigen te doen ten opzichte van de met u afgesproken scope. Dat wil zeggen in die gevallen dat er vertraging is ten opzichte van de planning, een afwijking ten opzichte van de met u afgesproken kwaliteit of wanneer het budget onder druk komt te staan).

Het kader is van toepassing op alle (grote) projecten of programma's van de provincie Zeeland waarbij de vraag of het een fysiek of een maatschappelijk project is niet doorslaggevend is om te bepalen of iets projectmatig kan worden uitgevoerd.. Er is enig verschil tussen een fysiek project (dat het meest ideaaltypisch is) en een maatschappelijk project. Beiden doorlopen alle projectfases en beiden kennen ook vele belanghebbenden.

2. Strategische inventarisatie

In de werkwijze rond grote projecten hebben Provinciale Staten een rol vanaf het moment dat de periodieke strategische inventarisatie plaatsvindt. Tijdens deze inventarisatie worden, vanuit het coalitieakkoord, missie en strategie, de plannen voor de komende jaren in kaart gebracht. Deze inventarisatie leidt tot een overzicht van alle mogelijke programma's, projecten en overige opgaven die een bijdrage kunnen leveren aan het realiseren van de opgaven van de Provincie.

2.1. Project portfolio

De strategische inventarisatie heeft tot doel om een compleet beeld te vormen van alle mogelijke opgaven waar de Provincie in de te voorziene toekomst voor komt te staan.

De ontwikkelingen in drie velden bepalen de toekomstige projecten (portfolio):

- Missie, visie, strategie en beleid: waar willen wij als Provincie heen? Wie willen wij zijn en wat zijn onze doelstellingen? Hoe vertalen wij deze doelstellingen in ideeën die gerealiseerd kunnen worden in een programma of een project?
- Wet- en regelgeving: aan welke regels moeten wij als Provincie voldoen? Wat gebeurt er als wij daar niet aan voldoen? Wat is het laatste moment waarop wij er iets mee kunnen doen?
- Marktonwikkelingen & trends: Wat doen andere provincies, waterschappen, gemeenten en derde partijen? Bij welke externe ontwikkelingen worden wij gevraagd om een rol te spelen, en hoe kunnen wij daar op reageren?

De relevante informatie voor het opstellen van deze inventarisatie is vaak voorhanden in de provinciale organisatie, maar moet jaarlijks opnieuw formeel worden geïnventariseerd en bevestigd. De besluitvorming over de strategische inventarisatie kan plaatsvinden bij de behandeling van de voorjaarsnota door uw Staten.

De inventarisatie van mogelijke programma's en projecten wordt gekoppeld aan de opgaven/beleidsdoelstellingen van de Provincie en wordt in de tijd uitgezet. De mogelijke projecten worden ingevoerd in een zogeheten strategische radar.



Dit overzicht verschaft concreet inzicht in de te maken keuzes. Gedeputeerde Staten maken een voorstel waarin per opgave is vastgelegd of het wel of niet van start gaat, wat de argumenten zijn en wat de volgorde van prioriteit is van de opgaven met een positief advies. Dit voorstel gaat ter besluitvorming naar Provinciale Staten. De uitkomst van de strategische inventarisatie gaat naar de volgende fase "Vaststellen Portfolio".

3. Projectsturing-governance

Er worden drie verschillende project categorieën onderscheiden: kleine, middelgrote en grote projecten. Elke projectcategorie kent een andere mate van betrokkenheid van Provinciale Staten of Gedeputeerde Staten in de verschillende fases van het project. Het uitgangspunt hierbij is dat hoe hoger het risicoprofiel, van een project, hoe nadrukkelijker Provinciale Staten worden betrokken in de kaderstelling en bij de belangrijke momenten die de overgang van de ene naar de andere projectfase markeren. Voor grote projecten wordt daarom een specifiek sturingskader gehanteerd (zie hoofdstuk 5).

4. Rollen in Projecten – Algemeen

Onderstaande rollen zijn van toepassing op programma's en projecten binnen de provincie Zeeland.

Provinciale Staten

Provinciale Staten hebben het budgetrecht en krijgen derhalve de meerjarenbegroting voor projecten of programma's voorgelegd. Indien projecten of programma's buiten het sturingskader grote projecten vallen, maar er zijn wel middelen voor beschikbaar in de begroting en inhoudelijk binnen een bestaand beleidskader passen, is er geen specifieke rol voor Provinciale Staten met betrekking tot de governance van deze projecten of programma's.

Bestuurlijk Opdrachtgever

De Bestuurlijk Opdrachtgever (BOG) is de bestuurder binnen wiens portefeuille een project of programma valt. Het College bepaalt wie BOG is. De BOG handelt namens Gedeputeerde Staten als gemandateerd opdrachtgever. Hij draagt er zorg voor dat Gedeputeerde Staten haar politieke verantwoordelijkheid kan waarmaken. Hij wordt hiertoe door de ambtelijke projectorganisatie tijdig en volledig geïnformeerd over de voortgang van de realisatie van het projectresultaat en het behalen van de beoogde beleidsmatige doelstelling(en).

De BOG neemt binnen de politiek-bestuurlijk aangegeven kaders besluiten over inhoud en voortgang en legt besluiten die hier buiten vallen voor aan Gedeputeerde Staten of indien nodig aan Provinciale Staten. Een en ander gebeurt conform de bestaande afspraken over actieve informatieplicht en (eventueel) geheimhouding.

Ambtelijk Opdrachtgever

De Ambtelijk Opdrachtgever (AOG) is ambtelijk eindverantwoordelijk voor de realisatie van het project- of programmaresultaat. De AOG is in beginsel de directeur Programma's en Projecten, maar kan ook een afdelingshoofd zijn. Dit is afhankelijk van de categorie waarin een project valt. In de Directie wordt bepaald wie AOG is. De AOG stuurt de projectleider op hoofdlijnen aan, draagt in overleg met de directeur Organisatie zorg voor voldoende middelen en menskracht, neemt besluiten binnen de afgesproken kaders en legt besluiten die buiten deze kaders vallen voor aan de BOG, na afstemming binnen het directieberaad.

Ambtelijk Opdrachtnemer oftewel projectleider dan wel programmamanager

De Ambtelijk Opdrachtnemer (AON) is integraal verantwoordelijk voor het realiseren van het project- of programmaresultaat en de beoogde project- of programmadoelstellingen. Hij zorgt voor een programma- of projectopzet, organiseert en realiseert een passende projectstructuur waarbinnen de resultaten en doelstellingen kunnen worden gerealiseerd en stuurt de programma- of projectorganisatie aan. De AON legt verantwoording af aan de AOG.

Stuurgroep

Voor alle projecten die worden getypeerd als groot project wordt een stuurgroep gevormd. In deze stuurgroep zitten de verantwoordelijken in de lijn van opdrachtverstrekking, indien nodig aangevuld met de manager van de afdeling waarbinnen het project valt. Dit zijn de Bestuurlijk Opdrachtgever, de Ambtelijk Opdrachtgever, de projectleider en in voorkomende gevallen de afdelingsmanager.

Het doel van de stuurgroep is tweeledig:

- het regelmatig beoordelen van het projectresultaat, de projectdoelstelling en de projectrisico's aan de hand van rapportages. Na afronding van een projectfase bekijkt de stuurgroep of de projectresultaten voldoende zijn, of de projectdoelstellingen nog gelden en de projectrisico's aanvaardbaar zijn en/of in voldoende mate worden afgedekt.
- Het voorbereiden van besluiten. Deze besluiten kunnen betrekking hebben op het starten van een nieuwe fase, wijziging van de scope, etc.

De samenstelling, bevoegdheden en vergaderfrequentie van de stuurgroep wordt vastgelegd in het projectplan.

5. Sturing op grote projecten

In de initiatiefase van een project, waarvan Gedeputeerde Staten op grond van de voorziene risico's, de (financiële) omvang en de complexiteit van mening zijn dat dit mogelijk valt aan te merken als "groot", worden Provinciale Staten betrokken voordat het projectplan wordt vastgesteld door Gedeputeerde Staten. Provinciale Staten zijn bevoegd om te bepalen of een opgave vormgegeven dient te worden als groot project. Aan de hand van een gestructureerd adviesmodel kunnen Provinciale Staten hier op gestructureerde en systematische wijze een afweging over maken.

De controlerende taak van uw Staten wordt op grond van het kader grote projecten beter ondersteund. Er wordt door Gedeputeerde Staten frequenter aan Provinciale Staten gerapporteerd over de voortgang van grote projecten. Naast de gebruikelijke voortgangsrapportages die twee maal per jaar bij de voorjaars- en najaarsnota verschijnen, worden Provinciale Staten ook op twee separate momenten geïnformeerd over de stand van zaken bij de grote projecten. Deze rapportages worden in april en januari toegezonden.

In aanvulling hierop wordt éénmaal per jaar door Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten gezamenlijk stilgestaan bij de wijze waarop de sturing van grote projecten verloopt en komt de

vraag aan de orde of de werkwijze voldoende recht doet aan de verantwoordelijkheden van beide politieke gremia.

De kaderstellende en controlerende taak van Provinciale Staten op grote projecten wordt op een aantal punten versterkt. Kernpunten hierbij zijn:

- Adviesmodel opgaven provincie Zeeland
- Escalatie
- Verantwoording over de grote projecten
- Reflectie Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten

5.1. Adviesmodel opgaven provincie Zeeland

Voor een goede beheersing van grote projecten is het van belang om eenduidig vast te stellen wanneer een project valt onder het kader grote projecten. Daarbij is de term "groot" vooral van toepassing op de risico's die het project in zich heeft en niet overwegend op de omvang van het budget. Het kader houdt rekening met de factoren geld, doorlooptijd, imago, politieke gevoeligheid, project oriëntatie (intern of extern) en ervaring met de uitvoering van een dergelijk project.

Voor de bepaling of een opgave onder het kader grote projecten valt, is een adviesmodel opgesteld met daarin de volgende variabelen:

Doorlooptijd

De doorlooptijd van het project van initiatief fase t/m de nazorg fase wordt ingedeeld in de volgende categorieën:

- meer dan 3 jaar
- tussen 1 en 3 jaar
- minder dan 1 jaar

Imago

Hier wordt een inschatting gemaakt van de risico's op het gebied van imago. De focus ligt hierbij op de media. Wanneer er risico's optreden kan dit in de media komen op het niveau van:

- lokale media, plaatselijke krant of radio
- regionale media, bijvoorbeeld PZC of Omroep Zeeland
- nationale media, bijvoorbeeld nationale kranten of omroepen

Kosten van het project

Het gaat hier om de geraamde kosten van het project. Deze worden ingedeeld in de volgende categorieën:

- meer dan € 5 miljoen
- tussen € 2,5 en 5 miljoen
- tussen € 0,5 en 2,5 miljoen
- tussen € 0,2 en 0,5 miljoen
- minder dan € 0,2 miljoen

Politieke gevoeligheid

De inschatting van de politieke gevoeligheid richt zich op twee elementen:

- ▶ De bestuurslaag waar het project invloed op heeft:
 - Rijk
 - Provincie
 - Lokaal

- ▶ De mate van bestuurlijke complexiteit:
 - Hoog
 - Gemiddeld
 - Gering/geen

Ervaring met soortgelijke projecten

Een belangrijke factor bij de bepaling van de risico's is de ervaring die de provincie Zeeland heeft met het type project en met de rol die de Provincie erin heeft. Ervaring wordt ingedeeld in de volgende categorieën:

- Veel ervaring, dit type project is meerdere keren uitgevoerd door de Provincie.
- Enige ervaring, dit type project is ten minste één keer uitgevoerd door de Provincie.
- Geen ervaring, dit type project wordt voor het eerst uitgevoerd door de Provincie.

Proces van bepaling soort project

Het adviesmodel wordt voorbereid in de initiatieffase van het project en vormt het startpunt voor de soort opgave. Het model wordt ingevuld door de verantwoordelijke voor de startnotitie en wordt besproken met de directeur Programma's en Projecten. In dit gesprek wordt bepaald welk type sturing en beheersing het beste past bij de voorliggende opgave. Bij de uitkomst "Groot Project" is het advies om het Kader Grote Projecten toe te passen. Het advies wordt voorgelegd aan Provinciale Staten voor definitieve vaststelling. Ook bij twijfel worden Provinciale Staten gevraagd om een definitieve keuze te maken. Het adviesmodel wordt bijgevoegd als bijlage bij de startnotitie.

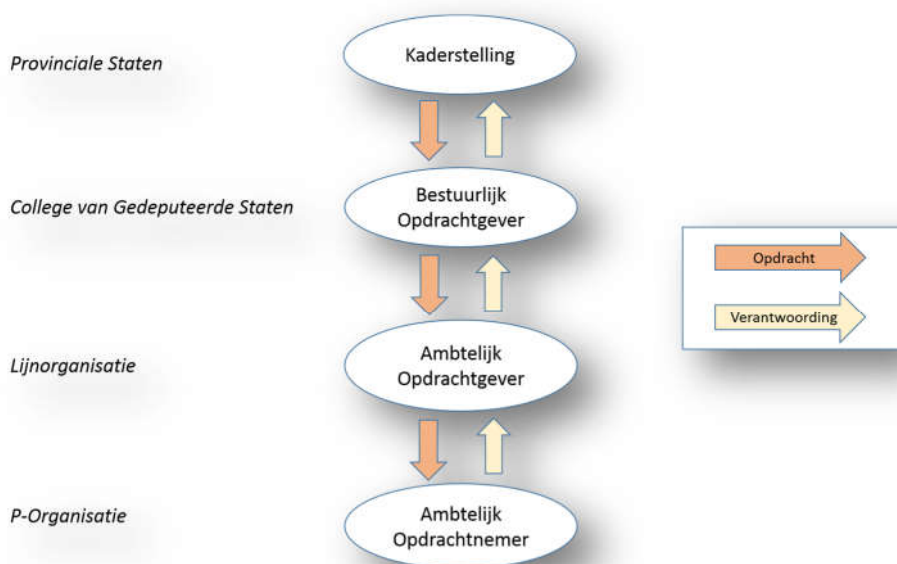
Door Provinciale Staten is een aantal opgaven van de provincie Zeeland als groot project benoemd. Het betreft die projecten waarover Provinciale Staten worden geïnformeerd bij de voorjaars- en najaarsnota. Voorgesteld wordt om na vaststelling van dit kader door Provinciale Staten deze projecten opnieuw te beoordelen aan de hand van het adviesmodel om te bepalen of ze binnen het kader grote projecten vallen of niet.

Deze toets is bedoeld om te beoordelen onder welk type aansturing een opgave dient te vallen (bijvoorbeeld programma of project, dan wel lijnsturing, of mogelijk is er sprake van sturing op afstand of een andere samenwerkingsvorm). De voorgestelde toets is geen afwegingsmoment waarbij wordt beslist over het al dan niet voortgaan met de opgave (zie hoofdstuk 6: Faseren, beheersen en beslissen).

5.2. Kaderstelling bij grote projecten

Bij een opgave die wordt aangemerkt als groot project ligt de kaderstelling bij Provinciale Staten. Om te komen tot een eenduidige en expliciete besluitvorming en informatievoorziening is de wijze waarop dit plaatsvindt per projectfase vastgelegd. Dit overzicht toont voor elke fase wat de momenten van besluitvorming zijn, wie de besluiten neemt en welk beslisdocument ter besluitvorming wordt voorgelegd.

De opdrachtverstrekking en verantwoording van grote projecten lopen via deze lijn:



Het uitgangspunt is dat Provinciale Staten voor grote projecten de opdracht goedkeurt voor wat betreft de doelstelling van het project en het voorbereidingskrediet dat nodig is voor de initiatief-fase. Het document dat ter besluitvorming wordt voorgelegd is de startnotitie voor het project. Met de goedkeuring van de startnotitie wordt tevens het besluit genomen om door te gaan naar de definitiefase.

Aan het einde van de definitiefase wordt aan Provinciale Staten het besluit voorgelegd om door te gaan naar de volgende fase. Dit gebeurt door goedkeuring te geven op de beheersaspecten van het project, dat wil zeggen voor het benodigde budget, de looptijd en de scope vastgelegd in het projectplan. In het projectplan is het doel SMART geformuleerd en is de fasering van het project in detail uitgewerkt.

Nadat Provinciale Staten de kaders voor het project hebben bepaald, is het een bevoegdheid van Gedeputeerde Staten om het nader uitgewerkte projectplan, met inbegrip van de projectorganisatie, vast te stellen.

5.3. Periodieke verantwoording over de grote projecten

De voortgang van de grote projecten wordt elk kwartaal besproken tussen de directeur Programma's en Projecten en de projectleider van het project. Daarnaast vindt er periodiek overleg plaats tussen de bestuurlijk opdrachtgever en de ambtelijk opdrachtgever over de voortgang van het project. Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten worden per kwartaal geïnformeerd over de stand van zaken van de grote projecten. Deze verantwoording vindt in ieder geval plaats bij de voorjaars- en najaarsnota en daarnaast twee maal per jaar door middel van separate verantwoordingen worden aangeboden. Indien een project in negatieve zin dreigt af te wijken op scope, tijd of geld dan wordt deze afwijking vooraf ter besluitvorming voorgelegd aan Provinciale Staten.

5.4. Escalatie

Het kader grote projecten biedt een extra escalatielijn wanneer een zwaarwegend signaal vanuit een projectteam dat een project mogelijk vertraagt, te duur wordt of in kwaliteit achterblijft bij afspraken zoals die gemaakt zijn met Provinciale Staten, niet wordt opgepakt door de projectleider. Indien wordt vastgesteld dat een melding niet leidt tot een voorstel tot scopewijziging en daar geen duidelijke verklaring voor komt, dan kan een projectteamlid via de projectcontroller zorgen voor escalatie naar de (ambtelijk)opdrachtgever. De opdrachtgever zorgt vervolgens dat het bestuurlijk besluitvormingsproces gaat lopen. Mocht de boodschap ook op deze manier het college niet bereiken dan kan het projectteamlid zich wenden tot de concerncontroller die na hierover de provinciesecretaris geïnformeerd te hebben, Gedeputeerde Staten op de hoogte kan brengen. In het geval dat ook escalatie via deze lijn niet leidt tot een signaal aan de gedeputeerde (BOG) dat een scope wijziging noodzakelijk is, dan heeft de ambtenaar als laatste stap op de escalatieladder de verantwoordelijkheid rechtstreeks de BOG te informeren. Hiermee wordt voorkomen dat belangrijke scopewijzigingen niet worden gemeld en later in het project "boven water" komen.

5.5. Standaard methodiek voor grote projecten

Voor alle projecten van de Provincie die door Provinciale Staten zijn aangemerkt als groot project wordt het projectteam ingevuld conform de integraal projectmanagement methodiek (IPM).

Deze uniformiteit en standaardisatie is noodzakelijk in verband met:

1. een efficiënte inzet en uitwisseling van medewerkers over de grenzen van afdelingen heen;
2. een beheerste aansturing van projecten;
3. een uniforme en professionele wijze van optreden richting marktpartijen.

IPM beschrijft een standaard organisatieopbouw voor projectteams. De kern van dit model is dat in ieder project een verantwoordelijke wordt benoemd voor vijf belangrijke project aspecten:

- het overall projectmanagement
- de omgeving waarbinnen het project gerealiseerd wordt
- de technische oplossing of aanpak die het beste past
- een goed en passend contract (en marktbenadering)
- de beheersing van het project.

In het IPM-model wordt voor elk van deze aspecten in elk projectteam een rolhouder benoemd.

6. Faseren, beheersen en beslissen

De standaard provinciale projectaanpak bestaat uit drie samenhangende processen, te weten faseren, beheersen en beslissen.

6.1. Faseren

Faseren is het opdelen van een project in de tijd. Dit wordt gedaan om het project beheersbaar te houden en risico's te verkleinen. Door fasering ontstaat de mogelijkheid om tijdig bij te sturen of te stoppen met het project, als daar een duidelijke aanleiding voor is. Door het opknippen van het project in kleinere behapbare en overzichtelijke delen ontstaan tevens duidelijke momenten waarop besluitvorming plaats kan vinden. We onderscheiden zes fases die niet noodzakelijkerwijs in elk project terug hoeven te komen. Afhankelijk van de uitkomst van het beslismodel kunnen bepaalde fases achterwege worden gelaten.

Initiatief	Het idee
Definitie	Wat moet er gebeuren
Ontwerp	Hoe moet het gebeuren
Vorbereiding	Hoe moet het gemaakt worden
Realisatie	Uitvoeren
Nazorg	Gebruiken en in stand houden

6.2. Beheersen

Beheersen is het plannen, bewaken en zo nodig bijsturen van alle activiteiten die nodig zijn om de inhoudelijke werkzaamheden te managen. Het dient ervoor dat de beperkte middelen tijd, geld en capaciteit effectief, efficiënt, flexibel en creatief worden ingezet. Om een project goed te kunnen beheersen is het nodig dat er specifieke eisen zijn gesteld aan de volgende beheersaspecten:

Geld	(G)
Organisatie	(O)
Risico's	(R)
Kwaliteit	(K)
Informatie	(I)
Tijd	(T)

In ieder project zijn er vaste beslismomenten. Deze vallen meestal samen met de fasering van het project en zijn soms naar aanleiding van een ander beslisdokument. Deze beslissingen kunnen gaan over het wel of niet doorgaan met een project (go/no-go) op basis van "eindfase documenten", het kiezen uit alternatieven, het goedkeuren van voorstellen en actieplannen, het accepteren van de risico's en de consequenties en het dechargeren van het uitgevoerde werk.

Besluitvorming ten behoeve van het afsluiten van een fase betekent; akkoord met wat er is gebeurd en instemmen met de volgende fase. Bij grote projecten biedt de afsluiting van een specifieke fase de mogelijkheid aan Provinciale Staten om haar controlerende taak uit te oefenen.

6.3. Beslissen

Er zijn vijf momenten waarop cruciale besluiten genomen worden over een project, namelijk na elke fase. Dit zijn niet alleen de momenten om de stand van zaken van het project op te nemen en het eindfasedocument op te stellen, maar ook om opnieuw te kijken naar de fases die nog moeten komen. De besluiten hebben uitsluitend betrekking op het starten van de volgende fase en de daarvoor benodigde middelen, waaronder het krediet.

Fasering projecten en besluitvorming



7. Reflectie op grote projecten

Los van de besluitvorming en verantwoording over grote projecten wordt eenmaal per jaar de aansturing van de grote projecten geëvalueerd en vindt reflectie plaats tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten.

Jaarlijks wordt het werken volgens het kader grote projecten geëvalueerd en besproken in Gedeputeerde Staten. Hierna wordt via de commissie Bestuur, of indien deze wordt ingesteld de Audit commissie, van gedachte gewisseld met Provinciale Staten over de gehanteerde werkwijze. Mocht het nodig blijken dan kan het kader grote projecten worden verbeterd.

Colofon

Tekst

Provincie Zeeland

Beeld

Internet ©

Contact

info@zeeland.nl

www.zeeland.nl