

Urban Matters,
People Matter



Kaderstellen en controleren

Evaluatie Kader Grote Projecten v1.0

 AT OSBORNE

Kaderstellen en controleren

Evaluatie Kader Grote Projecten v1.0



23 juni 2022

Managementsamenvatting

Op 17 december 2021 nemen Provinciale Staten van de provincie Zeeland een motie aan met het verzoek aan het college van Gedeputeerde Staten om het Kader Grote Projecten te evalueren. Het Kader Grote Projecten heeft als doel het verstevigen van de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten en kent een jaarlijkse evaluatie. Deze heeft echter slechts éénmaal - in 2017 – plaatsgevonden. Daarbij komt dat de provincie sinds 2018 een aantal nieuwe grote projecten heeft benoemd en de provincie ook een aantal grote projecten heeft afgerond. Deze evaluatie heeft als doel om te bepalen in hoeverre het Kader Grote Projecten voldoet met het oog op lopende en toekomstige maatschappelijke opgaven van de provincie.

De hoofdvraag van de evaluatie luidt: *In hoeverre voldoet het huidige Kader Grote Projecten provincie Zeeland?* Deze hoofdvraag beantwoorden wij aan de hand van onderstaande vier deelvragen. Wij hebben de evaluatie uitgevoerd door middel van een documentstudie, interviews en werksessies met sleutelpersonen. Daarnaast hebben wij op hoofdlijnen een aantal projecten beschouwd om de effectiviteit van het kader te beoordelen.

De belangrijkste conclusies per deelvraag zijn als volgt:

1. *Hoe wordt het kader ervaren/beoordeeld?*

Het kader zelf en de bruikbaarheid ervan worden als positief ervaren. Allereerst biedt het Kader structuur en geeft het duidelijkheid over de rolverdeling tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten ten aanzien van de grote projecten. Daarnaast werken de eisen in het kader over periodieke verantwoording middels een rapportagestructuur disciplinerend. Ook de escalatiemogelijkheden die het kader beschrijft, worden als positief ervaren. Er bestaat tevredenheid over de toepasbaarheid van het kader om met verschillende organisatie- en samenwerkingsvormen te kunnen omgaan. Sommigen wensen echter een breder toepassingsgebied van het kader, omdat het nu met name wordt gezien als referentie voor infrastructurele projecten. Hoewel er een positief beeld is van het kader, is het niet bij iedereen bekend en is het verschil tussen het Kader Grote Projecten en het Handboek Projecten en Programma's niet voor iedereen duidelijk.

2. *Hoe wordt de kaderstellende en controlerende taak van Provinciale Staten bij de grote projecten ervaren?*

De in het kader beschreven werkwijze is inmiddels ingesleten in de organisatie. Het Kader Grote Projecten definieert de kaderstellende taak van Provinciale Staten aan de hand van de Go-/No-go-momenten gekoppeld aan de projectfasen en de controlerende rol gekoppeld aan de planning en controlcyclus van de ambtelijke organisatie. Sommige Provinciale Statenleden hebben moeite met het uitvoeren van hun kaderstellende taak bij besluitvorming op basis van bandbreedtes van ramingen in de eerste fasen van een project. Daarnaast leveren de projecten informatie aan voor de voortgangsrapportages. Control beoordeelt deze op kwaliteit en volledigheid van informatie en Gedeputeerde Staten levert deze aan bij Provinciale Staten zonder het oordeel van Control. Er bestaat een discrepantie tussen de informatie die leden van Provinciale Staten ontvangen middels de voortgangsrapportages en de informatie die zij wensen voor het uitoefenen van hun controlerende taak. Dit heeft veelal te maken met het feit dat zij als volksvertegenwoordigers door hun achterban worden aangesproken. Hiermee hebben zij een behoefte aan actuele projectinformatie. Dit kan verklaren waarom Provinciale Staten in hun controlerende taak, op basis van de ons bekende informatie, weinig tot geen vragen stellen over de inhoud van de voortgangsrapportages. Daarnaast concluderen wij dat de periodieke strategische inventarisatie van projecten en programma's zoals het kader beschrijft, niet geheel overeenkomt met de werkwijze in de praktijk

3. *In hoeverre is het Kader Grote Projecten effectief en draagt het bij aan versteviging van de kaderstellende en controlerende taak van Provinciale Staten?*

Het Kader Grote Projecten is deels effectief en draagt deels bij aan meer bewustwording en versterking van de kaderstellende en controlerende taak van Provinciale Staten. Het maakt rollen en taken expliciet en geeft duidelijkheid over projectfasering. Daarnaast biedt het helderheid over beheersaspecten waarop wordt gerapporteerd en beslismomenten waarop Provinciale Staten hun kaderstellende rol vervullen door het nemen van een Go/No-go besluit aan het begin van een nieuwe projectfase. Door het kader bestaat weinig discussie over de rol van Provinciale Staten bij het benoemen van opgaven als 'groot project'. Er is echter wel discussie over de rol van Provinciale Staten in het benoemingsproces. Het rapportageproces zoals beschreven in het kader sluit niet aan bij de informatiebehoefte die Provinciale Staten heeft om haar controlerende (en volksvertegenwoordigende) taak uit te voeren. Om toch aan informatiebehoefte omtrent actualiteit of majeure ontwikkelingen te voldoen, verwoordt Gedeputeerde Staten deze in onder meer correspondentie en mondelinge toelichting en worden vanuit projecten werkbezoeken en informatiesessies georganiseerd.

4. *In hoeverre is er eenduidigheid over de definitie van 'groot project'?*

Hoewel het kader vijf criteria beschrijft, bestaat er geen eenduidigheid over de definitie van 'groot project'. Sommige criteria worden als subjectief ervaren en wegingscriteria in het adviesmodel zijn niet voor iedereen duidelijk. Daarnaast is het mogelijk om bij het invullen van het adviesmodel te sturen op de uitkomst. Daarbij komt dat projecten zonder het label 'groot project' gedurende de looptijd toch kunnen kwalificeren om als 'groot project' te worden gezien als gevolg van budgetverhoging of een grotere politieke gevoeligheid. Tot slot bestaat onduidelijkheid of het adviesmodel alle risicovolle projecten van de provincie afdekt.

Hoofdvraag: In hoeverre voldoet het huidige Kader Grote Projecten provincie Zeeland?

Daarmee concluderen wij dat het huidige Kader Grote Projecten provincie Zeeland deels voldoet. Er wordt positief tegen het kader aangekeken, en het draagt deels bij aan versteviging van de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten. Daarnaast is het toepasbaar voor infrastructurele projecten met duidelijke fasen/faseovergangen. Het past echter minder bij complexe opgaven. Daarnaast sluit de huidige wijze van informatievoorziening zoals beschreven in het kader niet aan bij de informatiebehoefte van Provinciale Staten en niet bij de werkwijze in de praktijk. Tot slot bestaat geen eenduidigheid over de criteria om als project te kwalificeren als 'groot project'.

Uit bovenstaande conclusies volgt een aantal aanbevelingen op vier aspecten.

1. *Kader Grote Projecten*

Wij adviseren om de rollen van de provincie in verschillende samenwerkingsverbanden te beschrijven in het kader, zodat deze toepasbaar wordt op toekomstige projecten van de provincie. Daarnaast adviseren wij om de naamgeving van het Kader Grote Projecten te heroverwegen om het beter passend te maken op de inhoud en aan te laten sluiten bij de huidige en toekomstige complexe opgaven van de provincie. Ook is ons advies om het Kader Grote Projecten als een afzonderlijk document te beschouwen voor Provinciale Staten en de verwijzing naar het kader uit het Handboek Projecten en Programma's te halen dat de werkwijze van de ambtelijke organisatie beschrijft. Wij adviseren om het proces van de 'strategische inventarisatie' van grote projecten te vervangen door de huidige werkwijze in de praktijk van bijvoorbeeld de jaarplancyclus van de afdelingen bij de provincie waarin de keuze wordt gemaakt voor het uitvoeren van grote projecten. Tot slot adviseren wij om het eigenaarschap van het Kader Grote Projecten en het Handboek Projecten en Programma's expliciet te beleggen.

2. *Kaderstellende en controlerende rol Provinciale Staten*

Wij adviseren om het kader als hulpmiddel voor Provinciale Statenleden bij aanstelling of tussentijdse aanstelling onder de aandacht te brengen. Ook is ons advies om de praktische invulling van het huidige verantwoordingsproces te formaliseren en inhoudelijke kwaliteit van voortgangsrapportages en het proces te verbeteren. Tot slot adviseren we om het kader te (blijven) evalueren, maar af te spreken om dit eens in de twee jaar te (laten) doen in plaats van de jaarlijkse evaluatie zoals beschreven in het kader.

3. *Beoordeling door Control*

Ons advies aan de provincie is om te overwegen de beoordelingsmemo van Control aan te vullen met een reactie van het projectteam op de constatering van Control en/of de resultaten van het kwartaalgesprek tussen Control en het projectteam. Zo wordt inzichtelijk of het gesprek leidt tot aanpassingen in de beoordeling, en kunnen verschillen van inzicht tussen projectteam en control duidelijk worden.

4. *Adviesmodel groot project*

Onze aanbeveling is om de relevantie van de criteria van het adviesmodel te beoordelen en hierover het gesprek aan te gaan met Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten. Ook adviseren we om zorg te dragen voor een heldere afweging van het label 'groot project' op basis van objectieve criteria. Ook wijzen we op het belang van het objectiveren van het adviesmodel, bijvoorbeeld door de gewichten van de verschillende criteria te herbeoordelen en ze bijvoorbeeld uit te werken in een aantal deelvragen of percentages zodat het model zorgvuldiger kan worden ingevuld. Tot slot adviseren we om het adviesmodel niet alleen toe te passen bij de start van een project, maar ook op de Go-/No-go momenten.

Inhoudsopgave

1. Introductie	8
1.1 Algemeen	8
1.2 Aanleiding evaluatie	8
1.3 Doelstelling evaluatie	9
1.4 Aanpak	9
1.5 Leeswijzer	9
2. Het Kader Grote Projecten	10
2.1 Aanleiding kader	10
2.1.1 Ontstaan van het Kader Grote Projecten	10
2.1.2 Aanbevelingen onderzoek Sloeweg	11
2.2 Doel van het Kader Grote Projecten	11
2.3 Inhoud van het Kader Grote Projecten	12
3. Werking van het Kader Grote Projecten in de praktijk: wat zien wij?	14
3.1 Een praktisch en bruikbaar instrument	14
3.2 Duidelijke rollen	14
3.3 Kaderstelling Provinciale Staten	15
3.4 Intensievere betrokkenheid Provinciale Staten bij de grote projecten	15
3.5 Definitie ‘groot project’ en adviesmodel	16
3.5.1 Hoe werkt dit benoemingsproces in theorie?	16
3.5.2 Geen eenduidige definitie	16
3.6 Handvatten om te controleren op afstand	17
3.7 Informatiebehoefte Provinciale Staten	18
3.8 Duidelijke verantwoording aan Provinciale Staten	19
3.9 Afwijken kan met toestemming	20
3.10 Beoordeling door Control	20
3.11 Kwalificatie van de voortgang van het project	21
3.12 De escalatielijnen	21
3.13 Kader of Handboek?	22
4. Wat vinden wij?	23
4.1 Kader Grote Projecten	23
4.2 Kaderstellende en controlerende rol Provinciale Staten	23
4.3 Beoordeling door Control	25
4.4 Eigenaarschap Kader	25
4.5 Adviesmodel ‘groot project’	25
5. Wat bevelen wij aan?	27
5.1 Kader Grote Projecten	27
5.2 Kaderstellende en controlerende rol Provinciale Staten	28
5.3 Beoordeling door Control	30
5.4 Adviesmodel ‘groot project’	30

Bijlage 1 – documentenlijst	31
Bijlage 2 - Overzicht bij de evaluatie betrokken personen	33
Bijlage 3 - Overzicht grote projecten	34
Bijlage 2 – Overzicht bij de evaluatie betrokken personen	33
Bijlage 3 – Overzicht grote projecten	34

1. Introductie

1.1 Algemeen

Op 8 juli 2016 stellen Provinciale Staten van de provincie Zeeland het Kader Grote Projecten provincie Zeeland vast. Dit beheerskader heeft als doel om de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten te verstevigen door Provinciale Staten in alle projectfasen nadrukkelijker te betrekken dan voorheen en door Provinciale Staten gedurende de uitvoeringsfasen per kwartaal te informeren over de stand van zaken. Het kader geeft richting aan het besturen van de grote projecten en beschrijft de actieve rol van Gedeputeerde Staten om Provinciale Staten ook te informeren over vertraging ten opzichte van de planning, afwijkingen ten opzichte van de afgesproken kwaliteit en momenten dat 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.”* (Bron: Kader Grote Projecten, hoofdstuk 1.) Het betreft maatschappelijke opgaven van de provincie Zeeland die worden gerealiseerd als groot project of programma, in samenwerking in een gemeenschappelijke regeling of uitbesteed.

Het Kader Grote Projecten faciliteert de gedeputeerde in haar/zijn rol als bestuurlijk opdrachtgever. Gedeputeerde Staten heeft hiermee een instrumentarium om in control te zijn en te blijven bij deze projecten en programma’s. De uitwerking daarvan voor de ambtelijke organisatie is vastgelegd in het Handboek Projecten en Programma’s.

1.2 Aanleiding evaluatie

Naast een beschrijving van de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten, schrijft het kader onder andere een jaarlijkse evaluatie van de aansturing van de grote projecten voor evenals een reflectie tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten over de gehanteerde werkwijze. Tot nu toe vond een evaluatie éénmaal plaats in 2017, terwijl Provinciale Staten sinds 2018 een aantal nieuwe grote projecten heeft benoemd en de provincie ook een aantal grote projecten heeft afgerond. Een projectevaluatie in de nazorgfase – zoals beschreven in paragraaf 6.3 van het kader - vindt plaats op een deel van de in deze evaluatie meegenomen projecten die zijn afgerond, zoals Tractaatweg en Thermphos.

Hierdoor en vanuit het besef dat de invulling van de kaderstellende en controlerende taak van Provinciale Staten bij grote projecten blijvende aandacht behoeft, nemen Provinciale Staten op 17 december 2021 een motie¹ aan met het verzoek aan het college van Gedeputeerde Staten om:

- Het Kader Grote Projecten door een (externe) partij te laten evalueren op basis van een aantal grote projecten en de uitkomsten van de evaluatie te bespreken met Provinciale Staten.
- Expliciet in de evaluatie mee te nemen wanneer Provinciale Staten een project als groot project benoemen.

¹ Motie Evaluatie Kader Grote Projecten van Provinciale Statenleden D. de Clerck (VVD), J.A.M. van Hertum (PvdA), J.L. Kool-Blokland (CDA), A.G.M. Veraart (D66).

1.3 Doelstelling evaluatie

Het doel van deze evaluatie is om te bepalen in hoeverre het Kader Grote Projecten provincie Zeeland voldoet met het oog op lopende en toekomstige maatschappelijke opgaven van de provincie. Hierbij beantwoorden wij de volgende hoofdvraag:

In hoeverre voldoet het huidige Kader Grote Projecten provincie Zeeland?

Deze hoofdvraag beantwoorden wij aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Hoe wordt het kader ervaren/beoordeeld?
2. Hoe wordt de kaderstellende en controlerende taak van Provinciale Staten bij de grote projecten ervaren?
3. In hoeverre is het Kader Grote Projecten effectief en draagt het bij aan versteviging van de kaderstellende en controlerende taak van Provinciale Staten?
4. In hoeverre is er eenduidigheid over de definitie van 'groot project'?

1.4 Aanpak

Deze evaluatie vindt plaats in de periode maart t/m juni 2022 door middel van een documentstudie, interviews en werksessies met sleutelpersonen. Voor het beoordelen van de effectiviteit van het kader bij een – met de opdrachtgever bepaalde - selectie van projecten die vanaf 2018 zijn beëindigd, beschouwen we op hoofdlijnen de projecten Tractaatweg, Sloeweg, Marinierskazerne en Zeeuws Deltaplan Zoet Water. De selectie van projecten die vanaf 2018 zijn benoemd als groot project en waaraan wij refereren in deze evaluatie zijn Waterdunen, Natuurpakket Westerschelde (NPW), Zanddijk en Traverse Kapellebrug. Bijlage 1 bevat een korte weergave van deze projecten. Voor een overzicht van de bestudeerde documenten, verwijzen wij naar de documentenlijst in bijlage 2. Bijlage 3 bevat een overzicht met bij de evaluatie betrokken personen.

Onze aanpak, het toetsingskader en de conceptrapportage van de evaluatie komen tot stand in overleg met een begeleidingsteam. Het begeleidingsteam fungeert gedurende de evaluatie als klankbordgroep voor het evaluatieteam. Daarnaast reflecteren wij op de evaluatiebevindingen in een werksessie met het begeleidingsteam en andere projectvertegenwoordigers en vertalen deze naar verbeterpunten voor het kader en de handelingswijze van Provinciale Staten bij lopende en toekomstige projecten.

1.5 Leeswijzer

Dit evaluatierapport bevat de resultaten van de evaluatie Kader Grote Projecten. In hoofdstuk 2 beschrijven wij het kader in algemene zin: hoe is het kader ontstaan, wat is het doel ervan en wat zijn de ervaringen van betrokkenen met het toepassen van het kader? Vervolgens beschrijven wij in hoofdstuk 3 onze belangrijkste bevindingen ten aanzien van de werking van het kader in de praktijk. Een reflectie op deze bevindingen vanuit onze kennis, ervaring en expertise is te vinden in hoofdstuk 4. Hier beschrijven wij in hoeverre het kader voldoet aan haar doelstellingen en wat wij vinden van de opzet van het kader. Hierbij baseren wij ons op de bevindingen in hoofdstuk 3 en onze ervaringen bij andere overheden.

Ook komen de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten, de periodieke verantwoording, challenge door control, het eigenaarschap en het adviesmodel 'groot project' hierbij aan bod. Hoofdstuk 5 bevat onze aanbevelingen en de antwoorden op de onderzoeksvragen zijn samengevat in hoofdstuk 6.

2. Het Kader Grote Projecten

Hoe is het Kader Grote Projecten 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 opgenomen? Om dit te begrijpen, beschrijven we in dit hoofdstuk de achtergrond, het doel en de inhoud van het kader.

2.1 Aanleiding kader

2.1.1 Ontstaan van het Kader Grote Projecten

Het Kader Grote Projecten kent zijn oorsprong in de adviezen van de onderzoekscommissie N62 Sloeweg. Vanwege de problematiek bij het project Sloeweg, voerde onderzoeksbureau Necker van Naem in 2015, in opdracht van het College van Gedeputeerde Staten, een onderzoek uit naar het functioneren van de interne projectorganisatie. In het rapport ‘Onderzoek interne projectorganisatie Sloeweg’ (2015, pp. 3-11) concludeerden zij dat het taakstellend budget bij het project Sloeweg als symbool functioneerde in plaats van als een beheersinstrument, dat de provincie het project heeft onderschat en onvoldoende kennis en expertise aanwezig was binnen de projectorganisatie. Ook ontbrak een stevige controlfunctie bij de provincie. Dit leidde ertoe dat de provincie niet tijdig kon acteren op o.a. vertragingen en risico’s.

Daarnaast concludeerden de onderzoekers dat er bestaande fixaties waren in de samenwerking tussen de ambtelijke organisatie, Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten, waardoor signalen laat werden opgepakt. De informatievoorziening en verantwoording, mede door het ontbreken van structuur, waren bij het project onvoldoende om het project te kunnen beheersen. Ook waren betrokkenen onvoldoende in positie gebracht om te acteren. Tot slot is de conclusie dat de huidige (organisatie)cultuur geen ruimte bood voor professioneel tegenspel.

In 2015 startte de onderzoekscommissie Sloeweg een vervolgonderzoek naar het project, omdat er na het rapport nog onbeantwoorde vragen waren over de rol van Provinciale Staten en het samenspel tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten. Daarin onderzocht de onderzoekscommissie hoe grote projecten in de toekomst beter beheerst en gecontroleerd kunnen worden en welke lessen zij konden trekken uit het project Sloeweg en andere grote projecten.

Dit onderzoek leidde tot het rapport ‘De parelduiker vreest de modder niet (november 2015)’, waarin de onderzoekscommissie drie conclusies trok over de kaderstellende, controlerende en vertegenwoordigende rol van Provinciale Staten. De commissie concludeerde dat:

1. *“Provinciale Staten bij de grote projecten haar kaderstellende rol onvoldoende invult. Er is geen passend besluitvormingstraject tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten voor de behandeling van grote projecten en de kaderstellende rol van Provinciale Staten is daarin onvoldoende een vanzelfsprekend en belangrijk onderdeel.*

2. *Provinciale Staten haar controlerende rol bij de grote projecten niet proactief invult. Tegelijkertijd maakt Gedeputeerde Staten de informatievoorziening over grote projecten onvoldoende passend voor de controlerende rol die Provinciale Staten heeft.*
3. *Provinciale Staten bij het meegeven van uitgangspunten bij grote projecten meer de nadruk legt op prestaties dan het bereiken van maatschappelijke effecten. Gedeputeerde Staten brengt vervolgens de maatschappelijke consequenties van grote projecten te weinig naar voren.”*

2.1.2 Aanbevelingen onderzoek Sloeweg

In het rapport ‘Onderzoek interne projectorganisatie Sloeweg’ (2015)’ bevalen de onderzoekers aan om een kader voor grote projecten op te stellen. Dit kader zou van toepassing moeten zijn op de projecten die Provinciale Staten als groot project benoemen en in de regel een hoog bestuurlijk/politiek en/of financieel risicoprofiel hebben en mogelijk invloed hebben op relaties met externe partijen. De provincie diende, naast het periodiek informeren over de stand van zaken, de volgende elementen in het kader te beschrijven (2015, p. 12):

- *Processtappen.*
- *Aansluiting bij het staande beleid (o.a. financieel).*
- *Rollen van verschillende actoren.*
- *Afhankelijkheid van derden en externe ontwikkelingen.*
- *Definitie van go/no go-momenten.*
- *Informatievoorziening van Gedeputeerde Staten naar Provinciale Staten.*

Ook de onderzoekscommissie Sloeweg kwam in het rapport ‘De parelduiker vreest de modder niet’ met twee aanbevelingen die zien op het opstellen van een kader.

Aanbeveling één luidt:

- *“Formuleer een Kader Grote Projecten met daarin afspraken over de aansturing door Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten. Stel dit Kader Grote Projecten als Provinciale Staten vast.*
- *Formuleer in dit Kader Grote Projecten voor de drie onderscheiden fasen van een groot project concrete afspraken, rekening houdend met de aandachtspunten van de commissie.*
- *Neem in het Kader Grote Projecten een afspraak op over informatievoorziening en de omgang met (geheime) informatie bij de informatie-uitwisseling tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten.“*

Daarnaast beval de onderzoekscommissie aan om criteria voor grote projecten te benoemen, maar Provinciale Staten het primaat te laten houden bij het benoemen welke projecten binnen het Kader Grote Projecten vallen.

2.2 Doel van het Kader Grote Projecten

Het Kader Grote Projecten is een uitwerking van de aanbevelingen uit genoemde evaluaties en wordt in de zomer van 2016 door Provinciale Staten vastgesteld. Het kader geeft richting aan het Handboek Projecten en Programma’s dat tegelijkertijd is opgesteld als ontwikkeling van het projectmanagement bij de provincie. Het handboek is zowel leidraad als hulpmiddel voor alle medewerkers van de ambtelijke organisatie die betrokken zijn bij projecten en programma’s.

Het beschrijft de organisatie van en verantwoordelijkheden bij deze projecten en programma's met als doel een gestructureerde en resultaatgerichte samenwerking tussen de lijnorganisatie en projectorganisatie te realiseren. Daarmee bouwt het voort op de ingezette professionalisering van het projectmanagement bij de provincie.

Het kader beschrijft de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten die nadrukkelijker in alle projectfasen zijn betrokken dan ten tijde van de Sloeweg. Daarnaast beschrijft het kader dat Provinciale Staten gedurende de uitvoeringsfase per kwartaal worden geïnformeerd over de stand van zaken. Het kader is van toepassing op zowel projecten als programma's van provincie Zeeland en beschrijft hoe Provinciale Staten in de verkennende fase in de gelegenheid gesteld worden om hun kaderstellende rol uit te oefenen. In de voorbereidende fase van een project bepalen Provinciale Staten of een project of programma als 'groot' is te typeren. Dit doen zij aan de hand van een in het kader opgenomen adviesmodel dat bestaat uit verschillende variabelen, waaronder het risicoprofiel van een project en de omvang van het projectbudget.

Om Provinciale Staten te faciliteren in het uitoefenen van hun controlerende rol, beschrijft het kader dat er een toename is in de frequentie waarin Gedeputeerde Staten rapporteert over de voortgang van grote projecten ten opzichte van de periode daarvoor; het kader beschrijft dat dit nu viermaal per jaar gebeurt in plaats van tweemaal per jaar. De voortgangsrapportages besteden aandacht aan de voortgang van projecten op basis van een standaard set beheersaspecten. Wanneer de voortgang van een project buiten de kaders voor budget, planning of de afgesproken kwaliteit dreigt te treden, dan meldt Gedeputeerde Staten dit tijdig aan Provinciale Staten. Het kader beschrijft ook de besluitvormende rol voor Provinciale Staten bij afronding van een projectfase van een groot project; dan nemen Provinciale Staten een besluit of een volgende projectfase kan beginnen.

Om vast te stellen of genoemde methodiek in de praktijk afdoende functioneert, evalueren Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten jaarlijks gezamenlijk de sturing op grote projecten en de mogelijkheden om de werking van het kader te verbeteren.

2.3 Inhoud van het Kader Grote Projecten

Het vastgestelde Kader Grote Projecten is versie 0.2 d.d. 9 juni 2016. Het bestaat uit zeven hoofdstukken die de hiervoor genoemde rollen en werkwijzen beschrijven ten aanzien van de grote projecten. Hoofdstuk 1 beschrijft de visie van de provincie op de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten en het doel van het kader om bij te dragen aan versteviging van deze rol. Hiervoor betreft de ambtelijke organisatie Provinciale Staten eerder in de gehele planning- en controleyclus van de grote projecten en informeren zij de Staten gedurende de uitvoering frequenter over de stand van zaken. Daarnaast informeren Gedeputeerde Staten Provinciale Staten als een projectfase is afgerond en nemen Provinciale Staten een Go/No-go besluit over de vraag of een project naar de volgende fase kan gaan.

Hoofdstuk 2 in het kader beschrijft het proces van de strategische inventarisatie en de rol van Provinciale Staten hierin. Tijdens deze inventarisatie brengt de ambtelijke organisatie vanuit het coalitieakkoord, missie en strategie van de provincie, de plannen voor de komende jaren in kaart.

De 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 in de vorm van een project portfolio. Deze worden in de tijd uitgezet en ingevoerd in een 'strategische radar' dat een overzicht biedt in de te maken keuzes. Vervolgens besluit Provinciale Staten over de in het portfolio aangegeven geprioriteerde opgaven.

Hoofdstuk 3 beschrijft de projectsturing/governance van de te onderscheiden projectcategorieën (klein, middelgrote en grote projecten) en het feit dat elke projectcategorie een andere mate van betrokkenheid van Provinciale Staten of Gedeputeerde Staten in de verschillende fasen van het project kent. Uitgangspunt hierbij is 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. Het specifieke sturingskader voor grote projecten is in hoofdstuk 5 beschreven.

De rollen van toepassing op projecten en programma's zijn beschreven in hoofdstuk 4. Hierbij gaat het om de rollen van:

- Provinciale Staten die het budgetrecht hebben en de meerjarenbegroting voor projecten en programma's krijgen voorgelegd.
- Bestuurlijke Opdrachtgever: de bestuurder binnen wiens portefeuille een project of programma valt.
- Ambtelijk Opdrachtgever: de ambtelijk eindverantwoordelijke voor de realisatie van het project- of programmaresultaat.
- Ambtelijk Opdrachtnemer (projectleider of programmamanager) die integraal verantwoordelijk is voor het realiseren van het project- of programmaresultaat en de beoogde project- of programmadoelstellingen.
- Stuurgroep die de provincie bij alle 'grote projecten' vormt waarin verantwoordelijken in de lijn van opdrachtverstrekking zitting hebben, indien nodig aangevuld met de manager van de afdeling waarbinnen het project valt.

Hoofdstuk 5 beschrijft de sturing op grote projecten. Bij die opgaven waarvan Gedeputeerde Staten van mening zijn dat het op basis van voorziene risico's, de (financiële) omvang en complexiteit aan te merken valt als 'groot project', worden Provinciale Staten betrokken voordat het projectplan wordt vastgesteld door Gedeputeerde Staten. Provinciale Staten zijn bevoegd om te besluiten of een opgave wordt vormgegeven als 'groot project' op basis van het in dit hoofdstuk beschreven adviesmodel waarmee zij hun afweging maken.

De standaard provinciale projectaanpak bestaat uit *faseren* (het opdelen van een project in de tijd om het project beheersbaar te houden en risico's te verkleinen), *beheersen* (het plannen, bewaken en zo nodig bijsturen van alle activiteiten die nodig zijn om de inhoudelijke werkzaamheden te managen) en *beslissen* (de vijf momenten waarop Provinciale Staten aan het einde van elke fase een Go/No-go besluit neemt). Hoofdstuk 6 legt deze samenhangende processen uit.

Het kader sluit af met hoofdstuk 7. Dit hoofdstuk beschrijft de jaarlijkse evaluatie van de aansturing van de grote projecten die Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten gezamenlijk uitvoeren.

Ook schrijft dit hoofdstuk een jaarlijkse evaluatie van het werken volgens het kader voor die de commissie Bestuur of Auditcommissie met Provinciale Staten uitvoert. De uitkomsten van deze evaluatie kunnen leiden tot verbetermaatregelen voor het kader.

3. Werking van het Kader Grote Projecten in de praktijk: wat zien wij?

Hoe werkt het Kader Grote Projecten? In hoeverre sluit de praktijk aan op de werkwijze die het kader voorschrijft? In dit hoofdstuk gaan we in op onze bevindingen over de werking van het kader. In het volgende hoofdstuk geven wij duiding aan deze bevindingen, waarna we in hoofdstuk 5 onze aanbevelingen benoemen.

3.1 Een praktisch en bruikbaar instrument

Bij geïnterviewden is een eenduidig en positief beeld over het Kader Grote Projecten en de bruikbaarheid ervan in de praktijk. Het kader helpt in de cultuur van rapporteren en informeren. Het biedt structuur en geeft duidelijkheid over de rolverdeling tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten ten aanzien van de grote projecten. De opdrachtgever bepaalt wat er komt, de opdrachtnemer bepaalt hoe. Ook zijn geïnterviewden positief over de opname van duidelijke escalatielijnen die het kader beschrijft. Zie verder paragraaf 3.12 hierover.

Vrijwel alle geïnterviewden zijn positief over het kader; volgens hen draagt het bij aan meer bewustwording en versterking van de kaderstellende en controlerende taak van Provinciale Staten, omdat het rollen en taken expliciet maakt en duidelijkheid geeft over projectfasering, beheersaspecten waarop wordt gerapporteerd en beslismomenten waarop Provinciale Staten een Go/No-go besluit nemen. Het proces van opdrachtverstrekking, kaderstelling vanuit Provinciale Staten, de formele opdracht vanuit Gedeputeerde Staten en de ambtelijke organisatie verlopen volgens geïnterviewden ook goed. Waar er vóór het kader soms sprake was van ‘op elkaars stoel’ zitten, waarbij bijvoorbeeld Gedeputeerde Staten zich bezighield met de technische inhoud van een project, lijkt dit nu beter te gaan. Geïnterviewden zien het kader als hulpmiddel voor Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en de projectteams van de grote projecten. De jaarlijkse reflectie waarin Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten de aansturing van de grote projecten bespreken, is volgens geïnterviewden op zichzelf een goed idee. In de praktijk vindt echter geen jaarlijkse evaluatie plaats. Dit is eenmaal gebeurd in 2017 en de destijds benoemde verbetermaatregelen, zijn niet geïmplementeerd in een nieuwe versie van het kader.

3.2 Duidelijke rollen

Het kader beschrijft de projectfasen waarin de Provinciale Staten nadrukkelijk worden betrokken vanaf de initiatieffase tot en met de nazorgfase in haar kaderstellende rol. Zo zijn Provinciale Staten niet alleen verantwoordelijk voor het bepalen welke opgave het label van ‘groot project’ krijgt, maar nemen zij nu ook expliciete Go/No-go-besluiten bij faseovergangen en stellen de benodigde middelen beschikbaar, waaronder het krediet, om een volgende fase te kunnen starten. Hoewel er een logische volgorde is in de projectfasen, lopen deze in de praktijk wel eens parallel aan of door elkaar. Bijvoorbeeld bij Traverse Kapellebrug waar de definitie- en ontwerpfase tegelijkertijd worden uitgevoerd. (Dit is expliciet in een startnotitie aan Provinciale Staten voorgelegd.) Er is verschil van inzicht in hoeverre dit de kaderstellende taak van Provinciale Staten beïnvloedt.

3.3 Kaderstelling Provinciale Staten

Wanneer aan de hand van het adviesmodel (zoals het kader beschrijft (en criteria in het Handboek Projecten en Programma's)) een opgave op basis van het adviesmodel het label 'groot project' krijgt, ligt de kaderstelling bij Provinciale Staten. Het kader beschrijft per projectfase de wijze waarop bij een 'groot project' de kaderstelling plaatsvindt, waaronder de momenten van besluitvorming, de gremia die de besluiten nemen en de beslisdocumenten die Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten voorlegt. Provinciale Staten dienen voor grote projecten de opdracht goed te keuren met betrekking tot de doelstelling van het project en het benodigde voorbereidingskrediet voor de initiatiefase. Gedeputeerde Staten leggen hiervoor de startnotitie van het project aan Provinciale Staten voor. Met het goedkeuren van de startnotitie, besluiten Provinciale Staten ook om het project over te laten gaan naar de definitiefase. Aan het eind van de definitiefase leggen Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten het besluit voor om door te gaan naar de ontwerpfase. Provinciale Staten geven goedkeuring op het projectplan waarin de projectdoelen en randvoorwaarden in termen van tijd en geld zijn opgenomen.

Met betrekking tot het aspect 'geld' geven Provinciale Staten aan moeite te hebben met het moeten nemen van besluiten op basis van bandbreedtes van ramingen in de eerste fase van een project. Dit zijn op dat moment ramingen op basis van kengetallen. De bandbreedtes worden kleiner naarmate de risico's duidelijker worden. Sommige leden van Provinciale Staten hebben behoefte aan meerdere uitgewerkte varianten om een variantenkeuze te maken, anderen niet. Het is een uitdaging om een ideaal informatieniveau te vinden dat voldoet aan de wensen van individuele statenleden. Ter illustratie, bij project Zanddijk moeten Provinciale Staten in een vroege fase een beslissing nemen voor een van de vier varianten. Deze varianten kennen een financiële bandbreedte van +/- 40%. Drie keer vindt een bijstelling van de voorkeursvariant plaats, mede onder druk van de omgeving. De keuze ligt nu bij Provinciale Staten om in te stemmen óf niet in te stemmen, want een andere uitwerking is niet mogelijk.

3.4 Intensievere betrokkenheid Provinciale Staten bij de grote projecten

Zoals wij eerder in dit rapport beschrijven, is het doel van het Kader Grote Projecten het verstevigen van de kaderstellende en de controlerende rol van Provinciale Staten. Hiervoor worden Provinciale Staten allereerst eerder betrokken in de planning- en controlcyclus van de grote projecten en informeren Gedeputeerde Staten Provinciale Staten tijdens de uitvoering frequenter over de stand van zaken. Hiertoe organiseren zij naast de reguliere voortgangsgesprekken ook informatiebijeenkomsten en werkbezoeken.

Geïnterviewden zijn over het algemeen positief over zowel de frequentere rapportages als over de informatiebijeenkomsten en werkbezoeken. Daarnaast neemt Provinciale Staten, zoals wij eerder beschrijven, op de faseovergangen van een project een Go/No-go besluit. Over de rol van Provinciale Staten bij het benoemen van opgaven als 'groot project' is weinig discussie. Dit is er wel over het benoemingsproces en het adviesmodel dat daaraan ten grondslag ligt. Dit bespreken we in paragraaf 3.5.

Geïnterviewden geven weinig aan over de periodieke strategische inventarisatie van projecten en programma's om het projectportfolio te definiëren. Ook kennen niet alle geïnterviewden de term 'strategische radar' en/of de werking daarvan.

De opzet en werking van de planning- en controlcyclus voor projecten, zoals opgenomen in paragraaf 6.2 van het Handboek Projecten en Programma's, maakt geen melding van de strategische radar en het daaruit voortkomende projectportfolio. Hoewel dit logisch lijkt (de ambtelijke organisatie is immers belast met het uitvoeren van het projectportfolio) is het ons niet duidelijk in hoeverre dit proces conform de werkwijze in het kader verloopt. Hierbij gaat het om het proces van de strategische inventarisatie van opgaven naar het vaststellen van het projectportfolio en de verplichting om het portfolio jaarlijks opnieuw formeel te inventariseren en bevestigen. Enkele geïnterviewden geven aan dat de jaarlijkse formele inventarisatie en bevestiging door Gedeputeerde Staten zoals beschreven in het kader niet plaatsvindt. Anderen verwijzen naar het jaarcyclusproces van de voorjaarsnota en najaarsnota zoals beschreven in het sturingsconcept provincie Zeeland, waarin op die momenten in het opgavenberaad een afweging wordt gemaakt van de ambities van de provincie versus mogelijk nieuw uit te voeren grote projecten. Hiermee lijkt invulling te worden gegeven aan de "strategische inventarisatie" zoals beschreven in hoofdstuk 2 van het kader, alleen op een andere manier.

3.5 Definitie 'groot project' en adviesmodel

Het kader benoemt vijf variabelen die bepalen of er sprake is van een groot project. Dit zijn doorlooptijd, imago, kosten van het project, politieke gevoeligheid en ervaring met de uitvoering van soortgelijke projecten. Het adviesmodel dat bepaalt of een opgave onder het Kader Grote Projecten valt, is een Excel-bestand. Het adviesmodel zelf wordt als goed instrument gezien.

Sommige geïnterviewden menen onterecht dat het adviesmodel als bijlage is opgenomen bij het kader. Wie verantwoordelijk is voor het beheer van het adviesmodel blijkt bij geïnterviewden niet duidelijk. Wel zijn alle documenten behorende bij het kader en het handboek te vinden op het intranet. Het adviesmodel kent volgens geïnterviewden een bepaald gewicht toe aan de verschillende variabelen. Hoe deze weging is opgebouwd, wordt ons niet duidelijk gemaakt. Wel is duidelijk dat sommige combinaties van variabelen leiden tot de conclusie 'groot project'. Daartegenover staat dat het mogelijk is om met variabelen te spelen om dit label niet te krijgen.

3.5.1 Hoe werkt dit benoemingsproces in theorie?

Het kader beschrijft dat de voorbereiding van het adviesmodel plaatsvindt in de initiatieffase van een project. Daarmee is het een startpunt voor het soort opgave. De verantwoordelijke voor de startnotitie (vaak projectleider of projectteam) vult het adviesmodel in om te inventariseren of het gaat om een klein, middelgroot of groot project, en bespreekt dit met de directeur Programma's en Projecten. In het gesprek bepalen zij het type sturing en beheersing wat het beste past. Indien de uitkomst van het gesprek 'groot project' is, is het advies om het kader van toepassing te verklaren. Gedeputeerde Staten leggen het advies voor aan Provinciale Staten om dit definitief vast te stellen. Het kader beschrijft dat Gedeputeerde Staten Provinciale Staten ook bij twijfel vraagt om een definitieve keuze te maken. Het ingevulde adviesmodel nemen GS vervolgens als bijlage op bij de startnotitie.

3.5.2 Geen eenduidige definitie

Uit de interviews blijkt dat het niet altijd duidelijk is waarom een project het label 'groot project' krijgt. Hiermee lijkt het erop dat de definitie van een 'groot project' niet eenduidig is. Er is een grote diversiteit in type grote projecten. Zo is er verschil van inzicht in hoeverre Traverse Kapellebrug een 'groot project' is. Een enkele geïnterviewde noemt het een regulier 'beheer en onderhoudsproject'.

Een ander meldt dat het ook om een nieuwe inrichting van de weg gaat op een complexe locatie waardoor het volgens het adviesmodel het label ‘groot’ krijgt. Renovatie Stationsbrug – een onderhoudsproject – is nooit een ‘groot project’ geweest terwijl vanwege de aangetroffen Chroom-6 in de verf dat de provincie moet verwijderen, er sprake is van een grote budgetoverschrijding (verdubbeling). Ook het feit dat er op dat moment geen wetgeving en aanpak voorhanden was om deze verf te verwijderen, leidde ertoe dat het project ‘kritiek’ werd, en werd opgeschaald naar ‘groot project’ ter verbetering van de beheersing. Enkele geïnterviewden vragen zich af of dit op basis van het adviesmodel ook het label ‘groot’ had gekregen. Een ander voorbeeld is Deltaplan Zoetwater. Dit is geen groot project, maar een concept/verzameling van netwerken, ideeën, partners en mogelijkheden. Er spelen veel belangen van o.a. de multi-opdrachtgevers waar wel grote projecten uit kunnen voortkomen. Daardoor krijgt Deltaplan Zoetwater het label ‘groot project’. Een geïnterviewde vraagt zich af of het passender was geweest dit op te pakken als netwerksturing, maar dat is een andere vraag.

In de loop van een project kan de politieke gevoeligheid ervan groot worden waardoor het zich kwalificeert als ‘groot project’. Dit is het geval bij Traverse Kapellebrug. De complexe omgeving bepaalt mede dat het als ‘groot project’ kwalificeert. Er zijn diverse belangen van én de Gemeente Hulst en van bedrijven.

Een enkele geïnterviewde pleit ervoor om meer flexibiliteit in het adviesmodel in te brengen, specifiek in de wijze waarop de Gedeputeerde Staten een project definieert, bijvoorbeeld door meer wegingscriteria te benoemen. Geïnterviewden ervaren de variabelen ‘politieke gevoeligheid’ en ‘imago’ in het kader als subjectief. Bij deze factoren gaat het meer om een inschatting. Zo richt de factor ‘politieke gevoeligheid’ zich op de bestuurslaag waar het project invloed op heeft (Rijk, provincie, lokaal) en de mate van bestuurlijke complexiteit (hoog, gemiddeld, gering/geen). Met name dit tweede aspect biedt ruimte voor interpretatie.

Daarnaast kijkt de factor ‘imago’ naar de risico’s op dit vlak en specifiek op welk niveau van de media eventuele risico’s die optreden, zouden terugkomen (niveau van de lokale media, plaatselijke krant of radio, de regionale media en de nationale media). Ook het invullen van dit aspect kan afhangen van wie het model invult.

Het adviesmodel lijkt niet alle risicovolle opgaven van de provincie af te dekken. Zo is er onduidelijkheid of de provincie het Kader Grote Projecten zou moeten toepassen op maatschappelijke opgaven of transities, zoals stikstof en PFAS.

3.6 Handvatten om te controleren op afstand

Het kader beschrijft dat de provincie de meeste maatschappelijke opgaven realiseert aan de hand van programma’s en projecten, maar dat zij ook kiest voor samenwerking in een Gemeenschappelijke Regeling, uitbesteden of een samenwerking met andere overheden of externe partners. In projecten waarin de provincie samenwerkt met andere partijen, staan Provinciale Staten soms meer op afstand in vergelijking met een situatie waarin de provincie de opgave zelf oppakt. Dit is het geval bij de projecten die de provincie als BV oppakt, zoals Tractaatweg, of met meerdere opdrachtgevers realiseert, zoals Thermphos.

Het kader beschrijft dat het ook in deze gevallen handvatten biedt voor de standaard provinciale projectaanpak van *faseren*, *beheersen* en *beslissen*. Bij een keuze voor een constructie waarbij de uitvoering op afstand is, staan Provinciale Staten vanaf de uitvoeringsfase minder op de voorgrond. De controlerende rol van Provinciale Staten vindt dan op een hoger abstractieniveau plaats. Voorbeelden zijn projecten Tractaatweg en Thermphos. Bij deze projecten op afstand is sprake van een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie (OG-ON).

Het contract beschrijft de specifieke wijze van afstemming tussen de provincie en uitvoerende partij en de wijze van verantwoording aan Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten. In deze projecten heeft Gedeputeerde Staten een actieve rol in een (bestuurlijk) OG-ON overleg. Indien nodig, informeren Gedeputeerde Staten Provinciale Staten actief bij afwijkingen ten opzichte van de eerder afgesproken scope (planning, kwaliteit, budget).

Geïnterviewden zijn tevreden over de toepasbaarheid van het kader om met deze verschillende organisatie- en samenwerkingsvormen te kunnen omgaan en hun kaderstellende en controlerende rol daarop aan te passen. Wel merken meerdere geïnterviewden op dat zij het toepassingsgebied van het kader breder zouden willen toepassen, met name op toekomstige netwerkopgaven en opdrachten waar de provincie met andere overheden en/of partijen samenwerkt of gaat samenwerken.

3.7 Informatiebehoefte Provinciale Staten

Geïnterviewden beschouwen de voortgangsrapportage als rapportage achteraf. Tussen het moment dat Gedeputeerde Staten de rapportage aanbiedt bij Provinciale Staten en de commissievergadering plaatsvindt, heeft Gedeputeerde Staten een actieve informatieplicht en dat gebeurt ook; het gat tussen het toesturen van de voortgangsrapportage en de behandeling daarvan wordt hiermee gedicht.

Om te voorzien in de informatiebehoefte van Provinciale Staten omtrent actualiteit of majeure ontwikkelingen, verwoordt Gedeputeerde Staten deze in de aanbiedingsbrief bij de voortgangsrapportage, via tussentijdse correspondentie buiten de rapportagemomenten om en/of door mondelinge toelichting door de portefeuillehouder bij de bespreking van de rapportage in de commissie Ruimte (die over ruimtelijke projecten gaat – project Waterdunen en Natuurpakket Westerschelde), commissie Economie (die over infrastructuurprojecten gaat) of commissie Bestuur (die over de algemene weerstandsparagraaf gaat). Actualiteiten komen ook aan de orde bij het onderdeel ‘Nieuws vanuit de Gedeputeerde’.

Provinciale Statenleden geven aan dat zij tevens aangesproken worden door o.a. hun achterban en belangengroepen. Daarom willen zij beschikken over actuele informatie om hierop te kunnen reageren. Over het algemeen organiseren projecten drie tot vijf informatiebijeenkomsten, openbare en geheime sessies en werkbezoeken op locaties voor Statenleden. Provinciale Statenleden geven aan de mondelinge toelichting van de portefeuillehouder en ook de informatiesessies en werkbezoeken die de projecten organiseren erg belangrijk te vinden en te waarderen. Vooral het laatste helpt hen om ‘feeling’ te krijgen van het project. Wat hen betreft zouden deze vaker kunnen worden georganiseerd.

Ter illustratie, project Tractaatweg organiseert in de periode 2016 – 2019 maandelijkse overleggen met de ambtelijke organisatie en eens in de 4 à 6 weken ‘voeten op tafel’-gesprekken met de Bestuurlijke Opdrachtgever. Daarnaast organiseren zij tussentijdse bijpraatmomenten wanneer opportuun. Er is veel animo voor de bouwplaatsbezoeken voor leden van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten om de stand van zaken van het project te bespreken evenals verwachte wijzigingen op de planning, financiën en grote risico's.

Tegelijkertijd hebben Provinciale Statenleden het gevoel dat ze actuele informatie missen op het moment dat ze een kwartaalrapportage onder ogen krijgen; zij voelen zich soms onvoldoende gehoord op het gebied van omgevingssensitiviteit. Ter illustratie, bij project Zanddijk is veel reuring in de omgeving. Zo zijn er diverse belangengroepen die veelvuldig de media en Statenleden van de oppositie opzoeken. Leden van Provinciale Staten geven aan dat bij vragen over projecten zij het gevoel hebben niet over actuele informatie te beschikken.

Anderzijds stellen een deel van de Statenleden de vraag of (een deel van) deze informatiebehoefte past bij de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten. Past deze behoefte niet beter bij haar volksvertegenwoordigende rol? Of is het een informatiebehoefte die bij de rol van Gedeputeerde Staten of de ambtelijke organisatie hoort?

Ons beeld is dat Provinciale Staten weinig reacties geven op de voortgangsrapportages. Als zij wel vragen stellen, gaan deze op details in. Een voorbeeld zijn vragen over wegomleggingen die niet bij een faseovergangsbesluit horen en/of ontwikkelingen en/of trends in beheersaspecten.

In het geval van project Zanddijk stellen leden van Provinciale Staten veel artikel 44-vragen². Aan de ene kant hebben Provinciale Staten voldoende actuele informatie nodig om hun controlerende taak zo goed mogelijk uit te voeren, aan de andere kant ontstaat hier het risico dat Provinciale Staten de rol van Gedeputeerde Staten of de ambtelijke aansturing gaat overlappen.

3.8 Duidelijke verantwoording aan Provinciale Staten

De eisen in het kader over de periodieke verantwoording middels een rapportagestructuur werken volgens geïnterviewden disciplinerend; het voorziet Provinciale Staten vier keer per jaar van een voortgangsrapportage waarmee zij hun controlerende rol kunnen vervullen. Er is verschil van inzicht over de kwaliteit van de informatie in de voortgangsrapportages en in hoeverre de rapportages in positieve zin bijdragen aan de controlerende rol van Provinciale Staten.

Het kader schrijft periodieke verantwoording voor die projectteams per kwartaal als voortgangsrapportage, na een beoordeling van Control, bij Provinciale Staten aanleveren met een oplegbrief van de gedeputeerde. De voortgangsrapportages blikken terug op het voorgaande kwartaal en worden kort na afloop van het kwartaal aangeleverd bij Gedeputeerde Staten. Behandeling van de rapportage in een commissie kan twee tot drie maanden duren vanwege de 6-weekse vergaderschema van Provinciale Staten, maar Statenleden kunnen er eerder kennis van nemen. De voortgangsrapportages bevatten vooral informatie over afwijkingen. Geïnterviewden ervaren de rapportages als statisch en geven aan dat de projecten onderdelen 'informatie', 'organisatie' en 'kwaliteit' erg algemeen invullen. In de rapportages zijn geen referenties (bijvoorbeeld een mijlpalenplanning in het onderdeel 'tijd'), die inzicht bieden in de voortgang van het project ten opzichte van haar scope. Hierdoor is het niet duidelijk of Gedeputeerde Staten rapporteert op afwijkingen van de referentie of afwijkingen ten opzichte van de vorige rapportage. Sommige Provinciale Statenleden geven aan dat de voortgangsrapportages hen onvoldoende in staat stellen om hun controlerende rol te kunnen uitoefenen door tijdig op projecten te kunnen sturen en/of in te grijpen.

In het onderdeel 'risico's' staan kwalitatieve beschrijvingen van risico's en in sommige gevallen beheersmaatregelen. Hoewel in het risicomanagementsysteem en door Provinciale Staten vastgestelde risicomangementbeleid is vastgelegd dat dit doorgaans de projectmanager is, melden de rapportages niet wie verantwoordelijk is voor de implementatie van de beheersmaatregel. Vervolgens geeft de risicoparagraaf aan wat de ontwikkeling van het provinciaal risicoprofiel en het weerstandsvermogen is. Provinciale Statenleden geven aan behoefte te hebben aan inzicht in ontwikkelingen en/of trends in de beheersaspecten.

² Schriftelijke vragen die Statenleden aan het College van Gedeputeerde Staten stellen.

De voortgangsrapportage aan Provinciale Staten bestaat uit een bundel rapportages van de verschillende grote projecten, inclusief een risicoparagraaf en oplegbrief van Gedeputeerde Staten. In de projectrapportage is per project ruimte voor handtekeningen van de Ambtelijke Opdrachtgever en Projectmanager als bewijs van vaststelling van de rapportage. De voorbeelden die wij hebben ingezien zijn zowel de oplegbrief als de afzonderlijke rapportages zonder ondertekening (als bewijs van vaststelling). Bij een nadere toelichting hierop wordt gemeld dat vanwege de AVG geen namen/handtekeningen zijn opgenomen en het vaststellingsproces op digitale wijze verloopt. Vaststelling blijkt uit het feit dat de rapportage wordt aangeboden en gepubliceerd.

Provinciale Statenleden hebben behoefte aan actuele informatie. Zij vergaderen ca. één keer in de zes weken op basis van een vooraf vastgesteld vergaderschema. De rapportagecyclus van Gedeputeerde Staten sluit hier op aan en als resultaat duurt het twee à drie maanden voordat een rapportagebehandeling plaatsvindt in de commissievergaderingen. Geïnterviewden zien de voortgangsrapportage dan ook als rapportage achteraf. Deze vertraging geldt zowel voor projecten die direct onder aansturing van de provincie vallen als bij projecten die via een project BV worden uitgevoerd. In dat laatste geval gaat de voortgangsrapportages ook eerst langs de Raad van Commissarissen (bijvoorbeeld bij de projecten Tractaatweg en Sluiskiltunnel). Als Provinciale Staten de rapportage behandelen, is de informatie in de rapportage dan ook niet langer actueel.

3.9 Afwijken kan met toestemming

Het kader wordt met name als referentie voor infrastructurele projecten met duidelijke projectfasen/-overgangen gezien. Er wordt te veel verschil ervaren in de aard en omvang met maatschappelijke projecten om het kader eenduidig te kunnen toepassen.

Volgens geïnterviewden biedt het kader houvast om de grote projecten uit te voeren en duidelijkheid over waar er gesprekken over dienen te worden gevoerd wanneer een projectmanager wil afwijken van het kader. Sommigen ervaren het kader als te theoretisch terwijl anderen de flexibiliteit waarderen om het kader contextueel te kunnen toepassen. Dat wil zeggen, dat afwijken van onderdelen van het kader mogelijk is, indien Provinciale Staten hier vooraf mee akkoord gaan. Een voorbeeld hiervan zijn de projecten die buiten de provinciale organisatie zijn geplaatst zoals Tractaatweg BV die in een Overeenkomst van Opdracht de afwijkende afspraken, bijvoorbeeld over rapporteren, vastleggen.

3.10 Beoordeling door Control

Per drie maanden vinden er kwartaalgesprekken plaats over voortgang van projecten en de voortgangsrapportage, waaraan de ambtelijke opdrachtgever, ambtelijke opdrachtnemer, projectmanager en de medewerker vanuit Control deelnemen. Vanuit haar controlerende taak beoordeelt Control of de projectrapportages correct, volledig en actueel zijn. Dit doet zij via kwartaalgesprekken met de projectmanager en op basis van de door de medewerker Control opgestelde memo met hun bevindingen per project. Control toetst deze memo en beoordeelt in hoeverre het project beheerst is. De Concerncontroller stelt een memo op met zijn/haar bedenkingen en aanvullingen en verstuurt deze met de voortgangsrapportage naar Gedeputeerde Staten. Na vaststelling door Gedeputeerde Staten, versturen Gedeputeerde Staten de voortgangsrapportages gebundeld aan Provinciale Staten (zonder het oordeel van de medewerker Control).

3.11 Kwalificatie van de voortgang van het project

In de voortgangsrapportages nemen de projecten bij de beheeraspecten smileys op. Het doel hiervan is om in één oogopslag de status van het beheersaspect aan te geven: ligt het project op schema of zijn er afwijkingen? Ook geeft een tweede smiley de 'vorige status' van het beheersaspect aan om inzicht te bieden in wijzigingen. In de interviews blijkt soms onduidelijkheid over de interpretatie van de kleur van de smileys. Ter illustratie, in een interview spreken wij over een smiley voor een groot risico. De vraag is: als het risico niet is beheerst, is de smiley dan oranje of rood? En als een risico niet wijzigt, welke kleur wordt dan gerapporteerd ten opzichte van de vorige rapportage? Volgens de smiley legenda in voortgangsrapportage '2021 feb-mrt-apr' betekent groen: 'volgens planning', oranje: 'dreigt te overschrijden' en rood 'planning overschreden'. Het is onduidelijk of men hier doelt op 'planning' in termen van tijd of dat het betreffende beheersaspect 'volgens plan' (de referentie, het laatst vastgestelde Provinciale Staten stuk?) verloopt.

Daarnaast lijken de kleuren en toelichting daarop soms niet met elkaar in overeenstemming te zijn. Een voorbeeld van deze onduidelijkheid zien we in de vraag in de Commissie Ruimte (d.d. 21 mei 2021) met betrekking tot de voortgangsrapportage van Deltaplan Zoet Water.

De vraag luidt: "De risico's staan nu op oranje. Bij de toelichting staat onder meer dat door het project meer inspanning dan gebruikelijk geleverd moet worden t.a.v. netwerksturing om de gewenste input te krijgen. Kan nader uitgelegd worden wat hier nu eigenlijk bedoeld wordt? En waarom de status op oranje is gezet?"

Sommige geïnterviewden geven aan dat de uitleg bij de gekleurde smileys niet altijd van voldoende diepgang is om de aangegeven kleur goed te begrijpen. Hierbij speelt het dilemma dat sommige gedetailleerde informatie niet in de openbaarheid kan worden gebracht, omdat dit de belangen van de provincie zou kunnen schaden. Daarnaast is een van de nadelen van het hanteren van stoplichtkleuren dat het de aandacht kan trekken naar één kleur. Zo geven enkele PS-leden aan dat door de hoeveelheid aan informatie die zij moeten verwerken, zij alleen de toelichting op de 'rode smileys' lezen.

3.12 De escalatielijnen

Geïnterviewden zijn tevreden over het feit dat paragraaf 5 in het kader de escalatielijnen bevat wanneer een projectleider weinig tot geen melding maakt van een afwijking van de scope van het project. Zo beschrijft het kader voor een dergelijke situatie duidelijk de rollen van projectteamleden, de projectleider en de (ambtelijke) opdrachtgever. Sinds het verschijnen van het kader is er geen ervaring opgedaan met toepassing van de escalatielijnen. Deze komen duidelijk voort uit de ervaringen bij project Sloeweg en beschrijven de werkwijze vooral voor de ambtelijke organisatie. Daarmee rijst de vraag of het thuishoort in het kader of beter belegd kan worden in het Handboek Projecten en Programma's. Daarnaast beschrijft de 2017 evaluatie van het kader een aanpassingsvoorstel *"In het Kader Grote Projecten is in paragraaf 5.4 hiervoor een volgorde vastgelegd (werkwijze bij escalatie), waarbij de concerncontroller eerst GS informeert en pas in laatste instantie een directiemelding bij de BOG (bestuurlijk opdrachtgever) mogelijk is. Geadviseerd wordt om dit aan te passen en te bepalen, dat voorafgaand aan het informeren van GS de betreffende BOG geïnformeerd wordt"*. Deze aanpassing is niet geëffectueerd in een nieuwe versie van het kader alhoewel het in de praktijk wel de gehanteerde werkwijze is. De Concerncontroller meldt zich altijd eerst bij de Provinciesecretaris.

3.13 Kader of Handboek?

In de interviews en werksessies met leden van Provinciale Staten valt ons op dat er spraakverwarring is wanneer men refereert aan het Kader Grote Projecten en het Handboek Projecten en Programma's. Daarnaast constateren we dat niet alle geïnterviewden bekend zijn met het Kader Grote Projecten. Bij het installeren van de nieuwe Staten ontvangen leden het kader. Dit gebeurt in een periode waarin voor Statenleden veel informatie beschikbaar komt. Op het moment dat een statenlid tussentijds wordt geïnstalleerd, ontvangt hij/zij geen toelichting op de werking en inhoud van het kader. De spraakverwarring komt ook terug in de rapportages. Zo wordt in één van de voortgangsrapportages (2021 mei – jun – jul, p.33) in de risicoparagraaf verwezen naar een 'handboek grote projecten' dat naar ons weten niet bestaat.

Verder zien we dat het Handboek Projecten en Programma's in 'Hoofdstuk 4 – Kader Grote Projecten' enkele onderdelen van het Kader Grote Projecten bevat die niet een-op-een overeenkomen met de inhoud van het Kader en/of een andere titel hebben voor ongeveer dezelfde inhoud (bijvoorbeeld paragraaf 4.2 Sturing grote projecten (Handboek) vs. paragraaf 5.2 Kaderstelling bij grote projecten (Kader)).

In 2017 – een jaar nadat Provinciale Staten het kader vaststellen - vindt een eerste evaluatie plaats. Op 16 maart 2018 stellen Gedeputeerde Staten in de vergadering van de Auditcommissie naar aanleiding van de evaluatie aansturing Kader Grote Projecten, drie aanpassingen voor van het Kader:

- Het IPM-model niet voor ieder project strikt voor te schrijven, maar wel de verplichting op te nemen om de relevante (team)rollen te onderkennen en expliciet te beleggen.
- Voor termijnoverschrijdingen zonder financiële consequenties te bepalen dat volstaan kan worden met deze te melden bij de eerstkomende voortgangsrapportage.
- De werkwijze bij escalatie aanpassen waardoor de Bestuurlijke Opdrachtgever (= verantwoordelijke gedeputeerde) eerder wordt geïnformeerd dan Gedeputeerde Staten.

Voor zover wij kunnen zien, vindt het verwerken van deze aanbevelingen in een nieuwe versie van het kader niet plaats en past de provincie de eerste aanbeveling al wel in de praktijk toe. Zo hebben projecten Tractaatweg en Thermphos geen volledig IPM-team cf. het model, maar beleggen deze projecten de IPM-taakvelden bij verschillende projectteamleden en beschrijven zij deze in hun projectplannen.

Tot slot is het voor sommige geïnterviewden niet duidelijk wie de eigenaar is van het kader. In eerste instantie belegt de provincie het kader bij Control. In 2017 besluit zij echter om de verantwoordelijkheid voor het kader (en handboek) onder te brengen bij Programma's en Projecten. Deze zou de verbetervoorstellen moeten doorvoeren in een nieuwe versie van het kader. Het is onduidelijk waarom dit niet gebeurt.

4. Wat vinden wij?

In hoeverre voldoet het kader aan haar doelstellingen? Wat vinden wij van de huidige opzet? Dit hoofdstuk bevat onze mening en aandachtspunten op de belangrijkste onderwerpen die we de provincie willen meegeven. Wij baseren ons op de bevindingen in hoofdstuk 3 en onze ervaringen bij andere overheden. Achtereenvolgens beschrijven wij onze zienswijze ten aanzien van het Kader Grote Projecten, de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten, de periodieke verantwoording, beoordeling door control, het eigenaarschap en het adviesmodel ‘groot project’.

4.1 Kader Grote Projecten

Het is positief dat de provincie lering trekt uit de ervaringen met het project Sloeweg en de eerdergenoemde aanbevelingen om een beheerskader op te stellen en deze te implementeren. Het kader bevat voldoende inhoudelijke afspraken over verantwoordelijkheden zodat Provinciale Staten haar kaderstellende en controlerende rol beter kan uitvoeren. Wij zien het ook als positief dat er een eenduidig beeld is bij Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en ambtenaren over het nut en de bruikbaarheid van het kader.

Daarnaast is het is niet handig om over verschillende kaders te beschikken met overlap in inhoud (kader versus hoofdstuk 4 in het Handboek Projecten en Programma's). Wij kunnen ons voorstellen dat er bij sommige Provinciale Statenleden onduidelijk is wat de relatie is tussen het kader (product van de Statenleden) en het Handboek Projecten en Programma's (van de ambtelijke organisatie).

4.2 Kaderstellende en controlerende rol Provinciale Staten

Het is goed dat het Kader Grote Projecten er is. Zo draagt het bij aan het expliciteren van de kaderstellende en controlerende rol en bevoegdheden van Provinciale Staten bij de grote projecten en is het een hulpmiddel om grote maatschappelijke opgaven van de provincie Zeeland beter te beheersen, onder andere door deze onder te brengen in een regime van de planning- en controlcyclus van de ambtelijke organisatie. Het proces kaderstelling en controleren door Provinciale Staten lijkt ingesleten te zijn in de organisatie.

De inhoud en de werking van het kader als referentiedocument voor de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten vraagt om blijvende aandacht, vooral bij (tussentijds) aantreden van nieuwe Provinciale Statenleden.

Een ander aandachtspunt is de onduidelijkheid in de relatie tussen het Kader Grote Projecten en het Handboek Projecten en Programma's. Door hetzelfde onderwerp in beide documenten te benoemen, heeft dit het risico in zich dat er bij gewijzigde versies omissies ontstaan. Wat in de praktijk ook zichtbaar is; beide documenten beschrijven de inhoud van het kader op verschillende wijze.

De voortgangsrapportages die Gedeputeerde Staten versturen aan Provinciale Staten bevatten informatie ten aanzien van het projectdoel en de randvoorwaarden van het project, waarmee de Statenleden de voortgang van projecten kunnen volgen. De rapportages bevatten actuele informatie, maar worden door de aanleverregels van documenten voor de commissievergaderingen (behandelingstermijn) en de vergaderagenda van Provinciale Staten soms 2-3 maanden na het kwartaal behandeld.

Daarnaast vinden wij de daarin opgenomen informatie summier en weinig kwantitatief. Omdat er geen vergelijking is met de projectreferenties (baselines), is het voor Statenleden lastig om ‘trends’ en ontwikkelingen in een projectvoortgang te zien. De provincie lijkt de huidige grote projecten conform de aan ons ter beschikking gestelde voortgangsrapportages bijna allen beheerst uit te voeren. Daarmee is er geen noodzaak voor deze detailinformatie. Maar wat als het minder goed gaat met een project? Uit één gesprek begrijpen wij dat in dergelijke gevallen een aparte informatievoorziening en besluitenproces wordt ingezet. Dit lezen wij niet terug in het kader. In het algemeen twijfelen wij of de kwaliteit van de informatie in de huidige voortgangsrapportages, Statenleden voldoende in staat stelt om hun controlerende rol uit te voeren.

Daarnaast vragen wij ons af of de frequentie van de voortgangsrapportages voldoende is om in te kunnen grijpen, bijvoorbeeld bij politiek gevoelige projecten. Ook om deze reden is het organiseren van informatiesessies, werkbezoeken, voortgangsbrieven bij tussentijdse wijzigingen of actualiteiten en dergelijke noodzakelijk om de Statenleden goed op de hoogte te houden van de projectvoortgang en belangrijk om de betrokkenheid van Provinciale Statenleden bij het project te borgen.

Ook is het opvallend dat een criterium als ‘maatschappelijke gevoeligheid’ nauwelijks in de voortgangsrapportages aan de orde komt. Vanuit de gesprekken met de Statenleden is hier een duidelijke behoefte, vooral op basis van de vragen die zij rechtstreeks vanuit de omgeving krijgen. Het is belangrijk om deze informatiebehoefte te duiden. Is de informatie bedoeld om Provinciale Staten in staat te stellen haar controlerende rol op de vastgestelde kaders in te vullen of komt deze voort uit de volksvertegenwoordigende rol? We merken op dat de grenzen hierin niet altijd eenduidig zijn.

Het huidige voortgangsrapportageformat voorziet in informatie over ‘Geld’, ‘Organisatie’, ‘Risico’s’, ‘Kwaliteit’, ‘Informatie’ en ‘Tijd’ waarbij het lijkt alsof de projectteams de onderdelen ‘Informatie’, ‘Organisatie’ en ‘Kwaliteit’ summier invullen met algemene informatie die niet bijdraagt aan de controlerende taak van Provinciale Staten.

Wij hebben twijfels over het benodigde detailniveau van de informatie in de rapportages. Zo kunnen de huidige voortgangsrapportages tot verschillende interpretaties van informatie leiden. Sommige Provinciale Statenleden geven aan enkel te kijken naar de aspecten met rode smileys. Gedeputeerde Staten gaan ervanuit dat Provinciale Statenleden ook de bijbehorende toelichting lezen. Daarnaast valt het ons op dat Statenleden zo weinig inhoudelijke vragen over de informatie in de voortgangsrapportages stellen. Volgens de huidige voortgangsrapportages – projecten lijken beheerst – is dat begrijpelijk. Wij vragen ons af in hoeverre Provinciale Staten daarmee tijdig en adequaat kan reageren op de beschikbaar gestelde informatie als een project niet beheerst verloopt.

Met betrekking tot de informatiebehoefte van de Statenleden halen wij uit de gesprekken geen eenduidige behoefte. Dit speelt bijvoorbeeld bij de variantkeuze bij het project Zanddijk. Het ene Statenlid wil tenminste twee varianten uitgewerkt hebben, een andere niet. De ambtelijke organisatie vindt het niet wenselijk om meer varianten uit te werken en voor te leggen. Er is duidelijk een verschil van inzicht over wat wenselijk en werkbaar is. Er is ons inziens geen eenduidig beeld over de benodigde informatie voor de verschillende rollen (kaderstellend, controlerend en volksvertegenwoordiger). Daarmee is het een uitdaging voor de ambtelijke organisatie en Gedeputeerde Staten om te voldoen aan de informatiebehoefte van Provinciale Staten.

4.3 Beoordeling door Control

Zoals eerder vermeld, geeft de afdeling Control haar beoordeling op de voortgangsrapportages van de projecten weer in een memo aan Gedeputeerde Staten met een uitleg van het beoordelingsproces en de belangrijkste punten die bij Control onder de aandacht zijn vanwege het kwartaalgesprek. Hierbij toetst zij op de kwaliteit en volledigheid van de informatie van het projectteam. Hoewel de constatering van Control worden besproken met het projectteam, kunnen wij uit de memo van de medewerker Control niet opmaken in hoeverre het projectteam het eens is met de constatering van Control en/of de bespreking heeft geleid tot aanpassingen in de beoordeling. De indruk wordt gewekt dat het projectteam het altijd eens is met de beoordeling van Control. In onze ervaring is dit niet altijd het geval.

Op dit moment krijgen bijna alle genoemde projecten (2021 nov-dec-jan Beoordeling Control) het oordeel 'voldoende beheerst'. De voortgangsrapportage merkt voor één project op dat het 'meerdere aandachtspunten in de beheersing heeft'. Het project geeft zelf op meerdere aspecten 'oranje' aan. Wij begrijpen uit één gesprek dat Control de 'oranje' aspecten bespreekt met het projectteam en dat daar mogelijk verbeterpunten uit kunnen voortkomen. In de beoordelingsmemo die wij tot onze beschikking hebben (2021 nov-dec-jan – Beoordeling Control) kunnen wij niet terugzien of dit heeft geleid tot aanpassing van het oordeel van Control en in hoeverre het projectteam het eens is met de constatering. Daarnaast zien wij in deze beoordelingsmemo een herhaling van de beheersaspecten die de voortgangsrapportage benoemt en geen oordeel hierover.

4.4 Eigenaarschap Kader

Zoals wij eerder beschrijven, is het niet voor geïnterviewden duidelijk wie de eigenaar is van het kader en daarmee tevens wie verantwoordelijk is voor het doorvoeren van verbetervoorstellen in een nieuwe versie. Eigenaarschap van het kader – een duidelijke plek om het kader te beleggen binnen de bestuurlijke organisatie - zien wij als een noodzakelijke voorwaarde om als provincie ook in de toekomst het kader als bruikbaar instrument te kunnen toepassen. Logischerwijs is het eigenaarschap van het kader belegd bij Provinciale Staten en is de griffier verantwoordelijk voor het doorvoeren van verbetervoorstellen.

In dit licht zien we dat het huidige document- en versiebeheer aandacht behoeft. Van het Kader Grote Projecten is versie 0.2 de vastgestelde versie. '0.2' suggereert een (voorlopige) conceptversie. Hier verwachten we een duidelijke definitieve versie. Dit valt mede op, omdat de provincie de verbetervoorstellen uit de evaluatie (nog) niet opneemt in een nieuwe versie. Daarmee zijn deze verbetervoorstellen die de provincie toepast in de praktijk in ieder geval voor nieuwe gebruikers niet zichtbaar in het Handboek.

4.5 Adviesmodel 'groot project'

Door het adviesmodel is er een gezamenlijke leidraad om te inventariseren of iets het label 'groot project' krijgt. Wij vinden het *an sich* positief dat het model de werkwijze beschrijft en voor helderheid zorgt. Omdat het mogelijk is om te sturen op de uitkomsten in het adviesmodel, vormt het model meer de aanleiding voor het voeren van een gesprek dan dat het een absolute uitkomst biedt of iets een groot, middelgroot of klein project is. De toegevoegde waarde van het model zien wij dan ook in het gesprek over sturing en beheersing.

Gezien de onduidelijkheid over de variabelen en behoefte aan meer specifieke criteria, vinden wij een heroverweging op zijn plaats. Een van de variabelen in het adviesmodel is 'ervaring met soortgelijke projecten'. Deze variabele vinden wij minder relevant.

Immers, de provincie kan veel ervaring hebben met een bepaald type project, maar de juiste medewerkers niet meer in dienst hebben. Een belangrijker factor is de vraag of de provincie op het moment van het project de benodigde kennis en kunde (capaciteit) in huis heeft. Zijn er voldoende medewerkers met de gevraagde kwaliteit?

Daarnaast zijn er meerdere complexe opgaven die niet het label van 'groot project' hebben, maar wel degelijk risicovol zijn voor de provincie. Denk aan de eerder genoemde beheer- en onderhoudsprojecten, maatschappelijke opgaven, netwerkopgaven met anderen of transities zoals stikstof en PFAS. De provincie heeft in toenemende mate te maken met dergelijke opgaven waarbij meerdere opdrachtgevers het opdrachtgeverschap gezamenlijk invullen. Voorbeelden zijn het project sanering Thermphos terrein en Deltaplan Zoetwater. De klassieke aanpak vanuit een 'single owner perspective' van projecten die ervan uit gaat dat er één opdrachtgever aanwezig is die in staat is zijn wil op te leggen aan alle ander bij het project betrokken partijen, geldt daarmee niet meer. Voor deze projecten is het 'single owner perspective' een te beperkt referentiekader; de opdrachtgever bepaalt niet langer alleen wat er gebeurt. Wij beschouwen het management van complexe projecten daarom vanuit een 'multi actor perspective': vanuit een bewustzijn dat het project en ieders positie altijd onderdeel zijn van een groter systeem, waarop de invloed beperkt is. Dit vraagt in de praktijk om een iteratieve werkwijze, waarbij periodieke evaluaties plaatsvinden op basis waarvan bijstelling van de werkwijze kan plaatsvinden. Deze ontwikkeling roept de vraag op of de reikwijdte van het Kader Grote Projecten niet verbreed moet worden, zodat deze ook toepasbaar is voor toekomstige opgaven van de provincie.

Ook lijkt de afweging of een opgave een 'groot project' is, eenmalig plaats te vinden aan de start van een project, terwijl de context van langer lopende projecten en opgaven kunnen veranderen in de tijd. Op dit moment lijkt benoeming van een lopende opgave als 'groot project' een reactie op veranderende omstandigheden. Wellicht is het de moeite dit proactiever op te pakken door een herbeoordeling van een project gedurende de looptijd?

Het adviesmodel in de vorm van een Excel-bestand biedt de mogelijkheid om te sturen op de uitkomst. Wij vinden het beter het afwegingskader te objectiveren door de variabelen en gewichten een keer tegen het licht te houden. Zo zijn de antwoordmogelijkheden bij de variabelen 'imago' en 'politieke gevoeligheid' multi-interpretabel en niet onderscheidend. Wellicht is het beter deze meer te definiëren en minder subjectief te maken bijvoorbeeld door ze uit te werken in een aantal deelvragen of percentages zodat het model zorgvuldiger kan worden ingevuld.

5. Wat bevelen wij aan?

Op basis van de evaluatiebevindingen, onze analyse en toekomstige marktontwikkelingen, formuleren wij 11 aanbevelingen voor de provincie om het Kader Grote Projecten door te ontwikkelen en om de kaderstellende en controlerende taak van Provinciale Staten voldoende in te richten voor toekomstige complexe projecten van de provincie.

5.1 Kader Grote Projecten

- 1. Beschrijf de rollen van de provincie in verschillende samenwerkingsvormen in het Kader Grote Projecten waardoor het toepasbaar is op toekomstige projecten van de provincie.**

Neem hierin de toepasbaarheid van het adviesmodel (en de daarin opgenomen variabelen) mee voor strategische opgaven en projecten waarin de provincie samenwerkt met andere organisaties, zoals Rijkswaterstaat. (Dit geldt niet voor netwerksturing waarvoor een expliciet besluit van Provinciale Statenbesluit nodig is en een eigen opgestelde werkwijze aanwezig is.)

Zorg dat het kader de verschillende rollen van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten en de daarbij behorende invloedssfeer beschrijft. Bijvoorbeeld bij projecten die de provincie als PPS, BV of NV organiseert. In geval van een BV of NV, maak melding van het feit dat deze beschrijvingen zijn terug te vinden in de Overeenkomst van Opdracht die de provincie sluit met het bestuur van een BV of NV. In het eerste geval, neem de beschrijving van de rollen op in de samenwerkingsovereenkomst. (De Nota Deelnemingenbeleid van de provincie beschrijft ook andere samenwerkingsvorming.) Met betrekking tot de invloedssfeer van Provinciale Staten is het in het kader van rolbewustzijn en verwachtingsmanagement zinvol per Go/No-go-moment aan te geven welk niveau van informatie Provinciale Staten mogen verwachten, passend bij het gevraagde besluit. (En ook waarom Gedeputeerde Staten bepaalde informatie niet verstrekt.)

- 2. Heroverweeg de naamgeving van het Kader Grote Projecten om het beter passend te maken op de inhoud.**

Wellicht passen de woorden 'Risicovol' of 'Complex' beter dan het huidige woord 'Grote' bij de huidige en toekomstige complexe opgaven van de provincie. Hetzelfde geldt voor het woord 'Projecten' in het Kader Grote Projecten; wellicht sluit de term 'Opgaven' beter aan.

Andere overheden, zoals Rijkswaterstaat, gemeente Rotterdam en gemeente Amsterdam beschikken over een Regeling Risicovolle Projecten met dezelfde scope als het Kader Grote Projecten. Deze regeling stelt kaders met betrekking tot financiële beheersing en informatievoorziening en extra eisen op het gebied van rapportages. Bij de gemeente Amsterdam is dit ontstaan op basis van de ervaringen met de aanleg van de Noord/Zuidlijn. In Rotterdam op basis van een onderzoek naar het realisatievermogen grote fysieke projecten uit 2018. Het van toepassing verklaren van de regeling kan plaatsvinden via een besluit (als aanwijzing) op een project. Daarna vraagt dit van de verschillende geledingen binnen de provincie de discipline om het kader en het handboek ook te blijven volgen.

In ieder geval bevelen wij aan na eventuele aanpassingen, het versienummer van het Kader Grote Projecten aan te passen naar 2.0 en te laten vaststellen door Provinciale Staten.

3. Verwijder hoofdstuk 4 ‘Kader Grote Projecten’ uit het Handboek Projecten en Programma’s zodat het handboek en kader als twee afzonderlijke documenten kunnen worden behandeld om de integrale manier van werken te ondersteunen.

Het Kader Grote Projecten beschrijft het ‘wat’ waar Provinciale Staten voor verantwoordelijk zijn en dient door hen te worden beheerd. Het Handboek Projecten en Programma’s beschrijft het ‘hoe’, de werkwijze voor de ambtelijke organisatie, waarvoor Gedeputeerde Staten verantwoordelijk zijn.

4. Beleg expliciet het eigenaarschap van het Kader Grote Projecten en het Handboek Projecten en Programma’s.

Ervan uitgaande dat het Kader Grote Projecten en het Handboek Projecten en Programma’s gescheiden documenten worden, is het logisch dat de verantwoordelijkheid voor de inhoud en het beheer van deze documenten is belegd bij de organisatieonderdelen die de documenten betreffen. Zo is de documenteigenaar van het kader, Provinciale Staten en vraagt aan Gedeputeerde Staten om verbetervoorstellen uit te werken. De eigenaar van het Handboek Projecten en Programma’s is logischerwijs de Directeur Programma’s en Projecten.

5. Breng de ‘strategische inventarisatie’ van grote projecten in lijn met de huidige werkwijze bij de provincie.

Haal de procesbeschrijving van de ‘strategische inventarisatie’ uit het Kader Grote Projecten en vervang het met een beschrijving van de huidige werkwijze bij de provincie, namelijk de jaarplancyclus waarin het kernteam, middenmanagement en opgavenberaad in de voorjaarsnota en voor- en/of najaarsconferentie vooruitblikken op komende grote projecten en eventueel andere prioriteiten en ontwikkelingen. Ga na of alle complexe opgaven van de provincie – zoals ook de renovatie- en onderhoudsopgaven en/of andere maatschappelijke opgaven waaruit projecten kunnen voortkomen – worden meegenomen. En blijf kritisch op het aantal benoemde grote projecten versus de werklast.

5.2 Kaderstellende en controlerende rol Provinciale Staten

6. Zorg ervoor dat Provinciale Statenleden voldoende op de hoogte zijn van het kader als hulpmiddel bij hun rol en verantwoordelijkheden ten aanzien van de grote projecten van de provincie.

Bij aanstelling van een lid van Provinciale Staten: licht het kader en relatie Handboek Projecten en Programma’s toe. Bij tussentijdse aanstelling van een lid van Provinciale Staten: organiseer een introductie en toelichting op het kader door de Statengriffie en eventuele toelichting op het handboek door de Directeur Projecten en Programma’s.

7. Formaliseer de praktische invulling van het huidige verantwoordingsproces en verbeter de inhoudelijke kwaliteit van de voortgangsrapportages en het rapportageproces.

Doel is om te kunnen voldoen aan de informatiebehoefte van Provinciale Staten, zodat zij hun controlerende taak beter kunnen vervullen. Formaliseer (een selectie van of per project) de informatiemogelijkheden waarover Gedeputeerde Staten beschikken. Denk aan informatiemomenten, werkbezoeken en toelichting op de voortgangsrapportage door de gedeputeerde waar nodig. Spreek van tevoren met Provinciale Statenleden af welke frequentie wenselijk is bij welke project(fase).

Stel een format op voor de voortgangsrapportages en geef per onderdeel aan welke informatie dient te worden ingevuld.

1. Neem baselines op het gebied van tijd (bijvoorbeeld een mijlpalenplanning) en geld (bijvoorbeeld budget) op om beter inzicht in de projectvoortgang en uitputting van het budget te bieden en rapporteer de voortgang daartegen. Hierdoor krijgen statenleden beter inzicht in de voortgang van een project op de beheersaspecten tijd en geld.
2. Overweeg prognoses op te nemen in de voortgangsrapportages zodat statenleden inzicht krijgen in verwachtingswaarden.
3. Review de voortgangsrapportages op de beheersaspecten en bepaal welke beheersinformatie de Provinciale Statenleden nodig hebben. Neem bij 'informatie' informatie op over de status van documentenbeheer en archivering, bij 'Organisatie' informatie over personele aangelegenheden zoals de ingezette en voorziene capaciteit versus de begroting, zorgen over vacatures, verzuim, lost time incidents (bij projecten in uitvoering), etc. en bij 'Kwaliteit' de stand van het kwaliteitsmanagement (voortgang uitgevoerde versus geplande interne en/of externe audits, status verbeterregister etc.). Of kies ervoor (een deel van) deze beheersaspecten achterwege te laten op basis van de informatiebehoefte van Provinciale Staten.
4. Overweeg beheersaspecten als 'omgeving' en/of 'maatschappelijke gevoeligheid' aan de voortgangsrapportages toe te voegen aangezien dit ook criteria zijn in het adviesmodel.
5. Spreek een eenduidige definitie van de betekenis van de kleuren van de smileys af. Overweeg de 'smileys' die de huidige status van het beheersaspect aangeven aan te vullen met een pijl of een ander symbool waaruit de status van het beheersaspect ten opzichte van de vorige rapportage duidelijk blijkt.

8. Evalueer de samenwerking tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten.

Het uitvoeren van een evaluatie van de samenwerking tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten is goed. Een jaarlijkse evaluatie van de werking van het kader is wat veel en kan bijvoorbeeld ook eens in de twee jaar, bijvoorbeeld twee keer in één bestuursperiode, plaatsvinden. Onderwerpen van gesprek zouden kunnen zijn:

1. De kwaliteit van rapportages van Gedeputeerde Staten en in hoeverre deze voldoen aan de wensen van Provinciale Staten.
2. De voortgang van de implementatie van aanbevelingen uit de vorige evaluatie.
3. De toepassing van het kader door de statenleden.
4. In hoeverre de in het kader opgenomen afspraken voldoen in relatie tot de geselecteerde projecten bijvoorbeeld in hoeverre de Statenleden voldoende sturingsmogelijkheden hebben vanuit hun controlerende taak.

5.3 Beoordeling door Control

9. Overweeg de beoordelingsmemo van Control aan te vullen met een reactie van het projectteam op de constatering van Control en/of resultaten van het kwartaalgesprek tussen Control en het projectteam.

Eenzijds om te kunnen volgen of het gesprek leidt tot aanpassingen in de beoordeling van Control en anderzijds om de redenen aan te geven wanneer het projectteam en Control van inzicht verschillen. Hoewel de beoordeling van Control een ambtelijke activiteit is, beïnvloedt dit wel de informatie die aan Gedeputeerde Staten wordt verstrekt.

5.4 Adviesmodel ‘groot project’

10. Beoordeel de relevantie van de criteria van het adviesmodel ook met het oog op toekomstige projecten van de provincie.

Overweeg het criterium ‘ervaring met soortelijke projecten’ te vervangen met ‘capaciteit’ ofwel ‘kennis en kunde in huis’ om het project te kunnen realiseren. Bepaal ook hoe om te gaan met het feit dat de criteria ‘imago’ en ‘politieke gevoeligheid’ multi-interpretabel en niet onderscheidend zijn. Overweeg deze beter te definiëren en minder subjectief te maken door ze bijvoorbeeld uit te werken in een aantal deelvragen of percentages zodat het adviesmodel zorgvuldiger kan worden ingevuld. Maak de gewichten van de verschillende criteria transparant en beoordeel in hoeverre deze moeten worden aangepast.

11. Pas het adviesmodel niet alleen toe aan de start van een project, maar ook op de Go-/No-go momenten.

Om in te spelen op een mogelijk veranderende context van langer lopende projecten en opgaven zou een herbeoordeling van een project gedurende de looptijd kunnen leiden tot een transparante toekenning van het label ‘groot project’. Op deze wijze is het voor alle betrokkenen duidelijk wat de afwegingen zijn om een opgave onder het regime van de grote projecten te plaatsen.

Bijlage 1 – documentenlijst

Nr.	Titel	Versie	Datum
1	Eindrapportage Task Force Team Sloeweg	1.1	18 april 2015
2	Onderzoek interne projectorganisatie Sloeweg	Definitief	juni 2015
3	De parelduiker vreest de modder niet		november 2015
4	Adviesmodel opgaven		6 maart 2016
5	Handboek Projecten en Programma's provincie Zeeland	2.1	31 mei 2016
6	Kader Grote Projecten provincie Zeeland	0.2	9 juni 2016
7	OVO Overeenkomst van Opdracht TW TW16000468 (Tractaatweg)	Definitief	6 april 2016
8	Griffier van de Staten - Geleidebrief kaderstellend - Statenvoorstel Kader Grote Projecten Zeeland		8 juli 2016
9	Statenvoorstel met aangepast risicomanagementbeleid		20 september 2016
10	Brief Gedeputeerde Staten 28 november 2017 met Evaluatie aansturing grote projecten		28 november 2017
11	Tractaatweg voorjaar 2018		voorjaar 2018
12	Griffier van de Staten - Geleidebrief - Brief Gedeputeerde Staten (oplegnotitie) 28 november 2017 met evaluatie aansturing Kader Grote Projecten		14 maart 2018
13	Advies veranderende werkwijzen Provinciale Staten Zeeland		19 maart 2019
14	Expliciete politiek. Politiek en netwerksturing in de provincie Zeeland		April 2019
15	Opvolging adviezen evaluatie Tractaatweg		9 januari 2020
16	Advies inzake organisatie project N673-Zanddijk	1.1	11 mei 2020
17	Startnotitie/projectbrief Zeeuws Deltaplan Zoet Water		19 mei 2020
18	Brief Gedeputeerde Staten - Voortgangsrapportages grote projecten en risicoparaagraaf februari, maart en april 2020		2 juni 2020
19	Brief Gedeputeerde Staten - Voortgangsrapportages grote projecten over mei, juni en juli 2020 en risicoparaagraaf		18 augustus 2020
20	Onderzoek Rekenkamer Zeeland - Risico's bij samenwerking		22 oktober 2020
21	Brief Gedeputeerde Staten - Voortgangsrapportages grote projecten over augustus, september en oktober 2020 en risicoparaagraaf		10 november 2020
22	Brief Gedeputeerde Staten - Voortgangsrapportages grote projecten over november, december en januari 2020/2021 en risicoparaagraaf		2 februari 2021
23	Brief Gedeputeerde Staten - Voortgangsrapportages grote projecten over februari, maart en april 2021 en risicoparaagraaf		20 april 2021
24	Statenvoorstel Startnotitie N290 Traverse Kapellebrug		18 mei 2021
25	Bundel - Commissie Ruimte van 21 mei 2021		21 mei 2021
26	Evaluatie en organisatieadvies project N673 Zanddijk - Definitieve adviesnotitie		1 juli 2021
27	Brief Gedeputeerde Staten - Voortgangsrapportages grote projecten en risicoparaagraaf over mei, juni en juli 2021		31 augustus 2021

Nr.	Titel	Versie	Datum
28	Vragen Commissie Economie van 17 september 2021		17 september 2021
29	Brief Gedeputeerde Staten - Voortgangsrapportages grote projecten en risicoparagraaf over augustus, september en oktober 2021		9 november 2021
30	Bundel - Commissie Ruimte van 26 november 2021		26 november 2021
31	Motie Evaluatie Kader Grote Projecten		17 december 2021
32	Vragen Commissie Economie van (VVD) voortgangsrapportage Zanddijk		
33	3e Wijziging 2022 - Planning Vergaderschema Provinciale Staten, Statencommissies en Presidium		11 januari 2022
34	Vragen Commissie Bestuur 21 januari 2022		21 januari 2022
35	Brief Gedeputeerde Staten - Voortgangsrapportages grote projecten en risicoparagraaf over november, december en januari 2021/2022		15 februari 2022
37	Vragen Commissie Bestuur 11 maart 2022		11 maart 2022
38	Organisatiemodel Provincie Zeeland		

Bijlage 2 - Overzicht bij de evaluatie betrokken personen

Geïnterviewden			
Nr.	Datum	Naam	Functie
1.	19 april 2022	[REDACTED]	Projectmanager Zanddijk, Thermphos
2.	19 april 2022	[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]	Directeur Programma's en Projecten Programmamanager Grote Projecten Concerncontroller
3.	19 april 2022	[REDACTED]	Senior beleidsmedewerker infrastructuur, Tractaatweg
4.	19 april 2022	Jan Henk Verburg Hannie Kool-Blokland Daniëlle de Clerck Kees Bierens Trees Janssens Maaïke Walraven Gerwi Temmink Kees van den Berge George Lernout	Lid Provinciale Staten/fractievoorzitter (CU) Lid Provinciale Staten/fractievoorzitter (CDA) Lid Provinciale Staten (VVD) Lid Provinciale Staten/fractievoorzitter (VVD) Lid Provinciale Staten/fractievoorzitter (PvdD) Lid Provinciale Staten (GroenLinks) Lid Provinciale Staten/fractievoorzitter (GroenLinks) Lid Provinciale Staten (SGP) Lid Provinciale Staten (50Plus)
5.	20 april 2022	Harry van der Maas Jo-Annes de Bat	Gedeputeerde (Sloeweg, Tractaatweg, Zanddijk) Gedeputeerde (Thermphos)
6.	20 april 2022	[REDACTED]	Projectmanager Traverse Kapellebrug
7.	20 april 2022	[REDACTED] [REDACTED]	Statenadviseur bestuurlijk/juridisch Statenadviseur financiële zaken/2 ^e plaatsvervangend Statengriffier
8.	20 april 2022	Marianne Reinders-Stijnman Adrie Kodde Eddy Heerschop	Lid Provinciale Staten (VVD) Burgercommissielid (CU) Lid Provinciale Staten (PvdA)
9.	25 april 2022	[REDACTED]	Projectmanager Tractaatweg BV
10.	25 april 2022	[REDACTED]	Voormalig afdelingshoofd Financiën (Wind in de Zeilen n.a.v. Marinierskazerne)
11.	26 april 2022	Anita Pijpelink	Gedeputeerde (Waterdunen, Natuurpakket, Westerschelde)

Deelnemers begeleidingsgroep

1.	[REDACTED]	Concerncontroller (Opdrachtgever)
2.	[REDACTED]	Senior projectleider NPW
3.	[REDACTED]	Senior projectbeheerser

Deelnemers werksessie bevindingen d.d. 8 juni 2022

[REDACTED]	Concerncontroller
[REDACTED]	Senior projectleider NPW
[REDACTED]	Senior projectbeheerser
[REDACTED]	Programmamanager Grote Projecten
[REDACTED]	Projectmanager Zanddijk
[REDACTED]	Projectadministrateur

Bijlage 3 - Overzicht grote projecten

Grote projecten vanaf 2018 beëindigd

Tractaatweg

Het project N62 Tractaatweg verbindt de N61 en zuiden van Terneuzen en de R4 bij Zelzate (België). De verbreding van de Tractaatweg is een wegaanpassing met een aantal deelprojecten. Het project is een samenwerking tussen PZ, Gemeente Terneuzen, Waterschap Scheldestromen en North Sea Port. In 2016 richt de provincie voor de voorbereiding en realisatie van het project een besloten vennootschap op (Tractaatweg BV) waar de provincie 100% aandeelhouder is (Evaluatie realisatie project Tractaatweg, 2018, p. 18).

Sloeweg

Het project Sloeweg betreft de verdubbeling van de N62. Doelstelling van de aanleg van de N62 is het beter bereikbaar en verkeersveiliger maken van de economische pijlers van Zeeland (Bijlage 1 bij De parelduiker vreest de modder niet, 2015, p. 24).

Marinierskazerne

Project MARKAZ heeft in nauwe samenwerking met gemeente Vlissingen en waterschap Scheldestromen een drieledig doel. Allereerst het gestand doen van de door de provincie gedane toezegging om de gronden om niet en bouwrijp aan te leveren, daarnaast het in staat stellen van defensie om de kazerne zo snel mogelijk, tegen zo laag mogelijke kosten en met draagvlak binnen de regio te realiseren, en tot slot het maximaliseren van de (economische en maatschappelijke) effecten van de kazerne voor de Zeeuwse samenleving (VGR MARKAZ, 26 mei 2020). Op 10 juli 2020 stemt Provinciale Staten in met het compensatiepakket voor de marinierskazerne. Tegelijkertijd besluit zij om het krediet voor dit project af te sluiten en het groot project Marinierskazerne te beëindigen (begeleidende brief bij VGR, 18 augustus 2020).

Zeeuws Deltaplan Zoet Water

ZD ZW is een groot project met als doel het in 2050 weerbaar maken van Zeeland tegen zoetwatertekorten. De provincie bestendigt de actuele zoetwatersituatie die onder druk staat vanwege autonome ontwikkelingen van zeespiegelstijging en klimaatverandering in dit project via een actieve aanpak en verbetert deze zo mogelijk (VGR ZD ZW, 9 november 2021). In december 2021 levert het projectteam het project ZD ZW op en rondt zij de realisatiefase af. In januari 2022 rondt zij tevens de nazorgfase af. Daarmee sluit provincie het project formeel af als 'groot project' (begeleidende brief bij VGR, 15 februari 2022).

Lopende e/o nog te realiseren grote projecten

Waterdunen

Waterdunen is een project met een drieledig doel: het garanderen van de kustveiligheid voor de komende 200 jaar, het bijdragen aan het natuurherstel van de Westerschelde (zoals is afgesproken met België) en het verlengen van het seizoen (in het kader van recreatie) en een aanzienlijke sociaal- economische impuls voor de (krimp)regio. Momenteel bevindt het project zich in de realisatiefase (VGR, 15 februari 2022, pp. 2-3).

Programma Natuurpakket Westerschelde

NPW is een programma met als doel het realiseren van minimaal 600 hectare estuariene natuur volgens het Convenant Rijk-Provincie (2005) over de uitvoering van de ontwikkelingsschets 2010.

Het Programma omvat de projecten Hertogin Hedwigepolder, Uitbreiding Zwin, Middengebied Waterdunen en Perkpolder, Buitendijks (5 deelprojecten), landbouw-flankerend beleid, en een aantal overige afspraken (Grenspark Groot Saefinghe, impuls Hulst, Landschapspark Zwinstreek, impuls Sluis, Sloe-/Tractaatweg, monitoring). NPW bevindt zich in de realisatiefase (VGR NPW, 15 februari 2022, pp. 2-3.)

Zanddijk

Zanddijk is een project met als doel het realiseren van een duurzaam veilige en onderhoudsarme ontsluiting van de kern Yerseke en de bedrijven in deze plaats (Havendijk, Burenpolder, Koringaweg, Olzendepolder). Doel is om, zo mogelijk, bij dit project ook andere belangen te dienen (o.a. spoorveiligheid, verbetering doorstroming en veiligheid op U-route A58 en de ruimtelijk-economische ontwikkeling van Reimerswaal). Het project Zanddijk bevindt zich in de ontwerpfasen (VGR Zanddijk, 15 februari 2022, p. 2 en 4).

Traverse Kapellebrug

De Traverse Kapellebrug bevindt zich constructief aan het einde van de levensduur en daarom vindt een volledige reconstructie plaats. Dit biedt de mogelijkheid voor het opnieuw inrichten van de weg binnen de kom van Kapellebrug. Verbetering van de verkeersveiligheid en beperking van de hinder zonder dat dit ten koste gaat van de doorstroming zijn de inzet bij het nieuwe ontwerp van de weg. Daarmee levert de provincie een positieve bijdrage aan de leefbaarheid in Kapellebrug (VGR Traverse Kapellebrug, 15 februari 2022, p. 2). Het project doorloopt momenteel zowel de definitie- als ontwerpfasen³.

³ Op 23 juli 2021 stemt Provinciale Staten in met de startnotitie 'Reconstructie Traverse Kapellebrug N290' en het gelijktijdig doorlopen van de definitie- en ontwerpfasen (VGR Traverse Kapellebrug, 15 februari 2022, p.4).

Urban Matters,
People Matter



AT Osborne

Postbus 168
3740 AD Baarn
(035) 543 43 43

© 23 juni 2022, AT Osborne

www.atosborne.nl