

Vergaderjaar 2002–2003

28 645

Informatievoorziening grote projecten

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Samenvatting	5	5.2	Reacties op aanbevelingen met nawoord Algemene Rekenkamer	25
1	Inleiding	8	5.3	Reactie minister van Financiën	28
1.1	Het onderzoek	8	5.4	Reactie staatssecretaris van VWS	29
1.2	De Procedureregeling Grote Projecten	11	5.5	Reactie minister van OCenW	29
1.3	Opbouw van het rapport	12	5.6	Reactie minister van Justitie	30
			5.7	Reactie minister van Vreemdelingenzaken en Integratie	32
2	De informatievoorziening	14		Reactie minister van SZW	32
2.1	Organisatie van de informatievoorziening	14	5.8	Reactie staatssecretaris van BZK	32
2.2	Aanwezigheid van de informatie	17	5.9	Reactie minister van V&W	34
2.3	Kwaliteit van de informatie	18	5.10		
2.4	Succesfactoren	19			
3	Knelpunten Procedureregeling Grote Projecten	21	Bijlage 1	Overzicht conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	38
3.1	Inleiding	21	Bijlage 2	Opzet onderzoek en gehanteerde normen	40
3.2	Onduidelijkheden in Procedureregeling	21	Bijlage 3	Controlelijst Procedureregeling grote projecten	42
3.3	Mogelijke aanvullingen Procedureregeling	21	Bijlage 4	Overzicht resultaten per project	45
3.4	Duidelijkheid afspraken over informatie- voorziening	22	Bijlage 5	Gebreken in de kwaliteit van de onderzochte informatie aan de Tweede Kamer	47
			Bijlage 6	Onduidelijkheden in de Procedureregeling	50
4	Conclusies en aanbevelingen	23	Bijlage 7	Aandachtspuntenlijst voor het organiseren van de informatievoorziening rondom grote projecten	52
4.1	Conclusies	23			
4.2	Aanbevelingen	23	Bijlage 8	Lijst van gebruikte afkortingen	53
5	Reacties bewindspersonen en nawoord				
	Algemene Rekenkamer	25			
5.1	Inleiding	25			

SAMENVATTING

In de periode juni 2001 tot en met april 2002 heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek gedaan naar de informatievoorziening door de ministeries over projecten die door de Tweede Kamer zijn aangewezen als «groot project». Het betreft hier projecten zoals de Betuweroute, de HSL-Zuid, de vervanging van de F-16 en ICT in het onderwijs. Wanneer de Tweede Kamer een project als «groot project» heeft aangewezen, valt het onder de Procedureregeling Grote Projecten (hierna te noemen: Procedureregeling).

In de Procedureregeling heeft de Tweede Kamer aspecten geformuleerd waarover zij geïnformeerd wenst te worden. Daardoor kan de Tweede Kamer weloverwogen besluiten nemen over het project en de uitvoering ervan precies volgen en controleren. De informatie over deze aspecten vloeit niet vanzelfsprekend voort uit de normale gang van zaken binnen een ministerie. De met uitvoering belaste ministeries moeten derhalve extra aandacht besteden aan de organisatie van de informatievoorziening.

In dit onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer de stand van zaken van informatievoorziening bij twintig grote projecten geïnventariseerd. Zij heeft eerst gekeken naar de manier waarop de ministeries de informatievoorziening voor deze projecten hadden georganiseerd. Vervolgens is gekeken of een goede organisatie ook betekent dat de Tweede Kamer de nodige informatie echt krijgt en dat de kwaliteit van die informatie goed is. Het onderzoek heeft op deze punten een aantal goede voorbeelden opgeleverd die in andere projecten nagevolgd kunnen worden. Ten slotte heeft de Algemene Rekenkamer bekeken in hoeverre er mogelijkheden zijn om de Procedureregeling te verbeteren.

Conclusies

Uit het onderzoek komt naar voren dat de ministeries de informatievoorziening van de Tweede Kamer in het kader van de Procedureregeling in de afgelopen jaren in toenemende mate hebben verbeterd. Met name het Ministerie van Defensie en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) springen er in positieve zin uit, respectievelijk bij de voorbereiding en bij de uitvoering van projecten. Deze ministeries hebben lang en frequent ervaring met grote projecten. Dat heeft zich vertaald in relatief goed uitgewerkte en vaak gedetailleerde procedures ter bewaking van het proces en de kwaliteit van de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over grote projecten.

Desalniettemin vertoont de organisatie van de informatievoorziening van grote projecten rijksbreed gezien grote gebreken. Voor bijna de helft (44%) van de aspecten waarover de Tweede Kamer geïnformeerd wenst te worden geldt dat er onvoldoende voorzieningen zijn getroffen om die informatie ook te kunnen leveren. Ministeries blijken, met andere woorden, onvoldoende toegerust om tegemoet te komen aan de specifieke informatievraag van de Tweede Kamer. Hierdoor bestaat het risico dat de Tweede Kamer te weinig informatie en/of informatie van onvoldoende kwaliteit krijgt.

Overigens concludeert de Algemene Rekenkamer dat zelfs daar waar de *organisatie* van de informatievoorziening in opzet goed is 22%, de *kwaliteit* van de informatie in ruim tweederde van de gevallen toch nog onvoldoende is. Het gaat in die gevallen om informatie die onjuist, onvolledig of onvoldoende onderbouwd is, waar onzekerheid bestaat over de juistheid of om informatie die onvoldoende inzichtelijk is. Daarnaast

heeft de Algemene Rekenkamer vastgesteld dat informatie soms de Tweede Kamer niet bereikt.

De voornaamste oorzaken voor de gebrekkige kwaliteit van de informatie zijn het niet toepassen van eigen procedures, enkele onhelderheden in de Procedureregeling en onduidelijke afspraken tussen ministeries en Tweede Kamer.

De *accountantscontrole* heeft in de Procedureregeling een belangrijke plaats gekregen. De Algemene Rekenkamer concludeert dat rijksbreed gezien de departementale accountantsdiensten deze taak onvoldoende uitvoeren. Met name voor de voorbereidingsfase van projecten ontbreekt in de meeste gevallen een specifiek controleprogramma dat leidend zou moeten zijn voor de opzet en uitvoering van de controle. In de Procedure-regeling is voorgeschreven dat de accountantsdiensten over diverse zaken een oordeel moeten geven, zoals over de kwaliteit van de project-organisatie. Dergelijke oordelen ontbreken vaak.

Aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer beveelt de ministers aan de gesignaleerde gebreken in de organisatie van de informatievoorziening rondom grote projecten op korte termijn op te heffen. Zij raadt aan daarbij mede *gebruik te maken van de ervaringen bij andere ministeries*. Zij verwijst hierbij naar de gelijktijdig met dit rapport aan de ministers verstrekte handreiking met goede voorbeelden¹. In bijlage 7 is verder een aandachtspuntenlijst opgenomen voor ministeries die in de toekomst te maken krijgen met nieuwe grote projecten.

De Algemene Rekenkamer beveelt de ministers voorts aan zorg te dragen voor *toezicht op de informatievoorziening* over grote projecten aan de Tweede Kamer. Dit toezicht, dat gericht zou moeten zijn op zowel de organisatie van de informatievoorziening als op de kwaliteit van de informatie, zou opgedragen kunnen worden aan de directies Financieel-Economische Zaken op de departementen.

Het lijkt de Algemene Rekenkamer wenselijk dat de *Procedureregeling Grote Projecten op enkele onderdelen wordt aangepast*. Zo zou de structuur beter aangesloten kunnen worden op de fasen van projecten en zouden de informatie-eisen eenduidiger geformuleerd kunnen worden.

De Algemene Rekenkamer acht het verder van belang dat een minister op het moment dat een project door de Tweede Kamer als groot project wordt aangewezen, *goede afspraken maakt over de concrete informatie-behoeften* van de Tweede Kamer en de manier waarop de minister hieraan tegemoet kan komen. Vervolgens moet de minister bepalen welke informatie via de bestaande organisatie gegenereerd kan worden en welke aanvullende organisatorische voorzieningen nodig zijn.

De betrokken departementale accountantsdiensten moeten, voor zover zij hierover nog niet beschikken, op korte termijn *per groot project een specifiek programma opstellen voor de controle van grote projecten*. Tevens dienen zij meer aandacht te geven aan het voldoende onderbouwen en uitspreken van de door de Tweede Kamer gewenste oordelen. Als er bij de uitvoering van een groot project derden zijn betrokken, zouden de accountantsdiensten naar de mening van de Algemene Rekenkamer expliciet moeten aangeven in hoeverre zij, gezien hun controlebevoegdheden, de van derden afkomstige informatie hebben kunnen controleren.

¹ Zie de website van de Algemene Rekenkamer: www.rekenkamer.nl.

Het hoofdstuk over de controle van grote projecten in het «Handboek Controle Departementale Accountantsdiensten» zou aangevuld moeten worden met een handreiking voor de beoordeling van niet-financiële informatie, derdeninformatie en risicoanalyses.

De Algemene Rekenkamer heeft aan de afzonderlijke ministers bij de aanbieding van het conceptrapport de gesignaleerde gebreken in de organisatie van de informatievoorziening aangegeven.

Reacties bewindspersonen en nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft in september 2002 een reactie op haar onderzoek ontvangen van de bewindspersonen van V&W, Defensie, Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW), Justitie, Vreemdelingenzaken en Integratie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Financiën. De bewindspersonen geven in meerderheid aan met belangstelling kennis te hebben genomen van het onderzoek of het belang daarvan te onderschrijven. Ook geven ze aan belangstelling te hebben voor de *Handreiking Informatievoorziening grote projecten* die de Algemene Rekenkamer heeft opgesteld.

De meeste bewindspersonen hebben toegezegd de organisatie van de informatievoorziening op korte termijn te verbeteren. Een meerderheid van de bewindspersonen geeft echter niet aan of en hoe men het toezicht op die informatievoorziening wil regelen. De bewindspersonen zijn het voorts niet eens met de conclusie dat de accountants rijksbreed gezien hun controletaak onvoldoende hebben uitgevoerd.

De minister van Financiën neemt de aanbeveling om het «Handboek Controle Departementale Accountantsdiensten» aan te vullen met een handreiking voor de controle van niet-financiële informatie, niet over. De regering wil eerst een nieuw normenkader ontwikkelen, gericht op zowel de deugdelijkheid van de niet-financiële informatie zelf als de totstandkoming ervan, daarbij een passende controlestructuur uit werken en het normenkader en de controlestructuur wettelijk verankeren, zodanig dat deze van kracht is op de begrotingscyclus 2005. De minister van Financiën heeft wel toegezegd om bij de komende aanpassing van het handboek te bezien of meer aandacht kan worden besteed aan derdeninformatie en aan risicoanalyses.

In haar nawoord benadrukt de Algemene Rekenkamer het belang dat zij hecht aan het organiseren van het toezicht op de informatievoorziening over grote projecten. Zij wijst er verder op dat de (beoordeling van) niet-financiële informatie in de tekstversie van de Procedureregeling van 1996 al een prominente plaats had. Ook wijst zij op het feit dat accountants de afgelopen jaren in de praktijk al in meer of mindere mate oordeelden over niet-financiële informatie over grote projecten en hiervoor normen hanteerden. Een goed voorbeeld hiervan is het grote project «Vreemdelingenwet 2000».

Bij de uitwerking van de normen voor de begroting en verantwoording in het algemeen kan gebruikgemaakt worden van de voor de grote projecten opgedane specifieke ervaring. De Algemene Rekenkamer acht het ongewenst om voor de niet-financiële informatie over grote projecten de klok nu terug te draaien en te wachten op het nieuwe normenkader in 2005.

1. INLEIDING

1.1 Het onderzoek

In de periode juni 2001 tot en met april 2002 heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek gedaan naar de informatievoorziening door de ministeries over projecten die door de Tweede Kamer zijn aangewezen als «groot project». Het betreft hier projecten zoals de Betuweroute, de HSL-Zuid, de vervanging van de F-16 en ICT in het onderwijs. Wanneer de Tweede Kamer een project als «groot project» heeft aangewezen, valt het onder de Procedureregeling Grote Projecten (hierna te noemen: Procedureregeling). In deze Procedureregeling is geregeld dat de Tweede Kamer specifiek aangegeven informatie krijgt over de opzet en voortgang van het grote project. Daardoor kan de Tweede Kamer weloverwogen besluiten nemen over het project en de uitvoering ervan precies volgen en controleren. Hoewel de Procedureregeling dateert van 1985, betekent dat niet dat sindsdien de informatievoorziening over grote projecten in orde is. De Tweede Kamer heeft diverse malen zorgen geuit over de kwaliteit van de informatievoorziening over grote projecten.² In het voorjaar van 2000 gaven de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat en de Commissie voor de Rijksuitgaven de Algemene Rekenkamer in overweging onderzoek te doen naar grote projecten. Dit was voor de Algemene Rekenkamer mede aanleiding het onderzoek uit te voeren.

In de Procedureregeling staat aangegeven over welke aspecten van een groot project de Tweede Kamer informatie wil krijgen. Het ministerie waaronder het project valt moet er vervolgens voor zorgen dat deze informatie er komt. De Algemene Rekenkamer heeft in haar onderzoek als uitgangspunt genomen dat voor ieder groot project apart moet worden bekeken welke informatie het ministerie moet leveren en welke procedures er extra nodig zijn om alle informatie die de Procedureregeling verplicht stelt te kunnen leveren. Meestal moet een ministerie daarvoor speciale voorzieningen treffen: over een groot project moet meer informatie aan de Tweede Kamer worden verstrekt dan voor een normaal project zou gebeuren.

Sedert de Procedureregeling in 1985 van kracht is geworden zijn in totaal 27 projecten aangewezen als groot project. Om aanbevelingen te kunnen doen die nog in de projecten toegepast zouden kunnen worden, heeft de Algemene Rekenkamer de stand van zaken van de informatievoorziening geïnventariseerd bij de twintig projecten die bij de aanvang van het onderzoek (juni 2001) nog liepen. Derhalve zijn zes reeds afgesloten projecten in het onderzoek niet meegenomen. Intussen is er een 27^e project bijgekomen, het groot project «Inburgering oudkomers». Dit werd na de start van het onderzoek aangewezen en is daarom niet meegenomen.

De Algemene Rekenkamer heeft eerst gekeken naar de manier waarop de ministeries de informatievoorziening voor deze projecten hadden georganiseerd. Vervolgens is op onderdelen gekeken of een goede organisatie ook betekent dat de Tweede Kamer de nodige informatie echt krijgt en dat de kwaliteit van die informatie goed is. Het onderzoek heeft op deze punten een aantal goede voorbeelden opgeleverd die in andere projecten nagevolgd kunnen worden.³

Ten slotte heeft de Algemene Rekenkamer bekeken in hoeverre de Procedureregeling voldoet en welke mogelijkheden er zijn om de regeling te verbeteren.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 679, nr. 2; Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 399, nr. 1.

³ Zie voor een uitgebreide toelichting op de opzet van het onderzoek en de gehanteerde normen bijlage 2.

Het totale financiële belang van de twintig projecten bedraagt ten minste € 29 miljard. Bij deze projecten zijn zeven ministeries betrokken. Tabel 1 geeft een beknopte beschrijving van de onderzochte projecten.

Tabel 1. Overzicht onderzochte grote projecten die op peildatum juni 2001 nog niet waren afgerond

Naam project	Eerstverantwoordelijke bewindspersoon	Omschrijving	Financieel belang	Kamerstuknummer
Planologische kernbeslissing (PKB) Schiphol	Verkeer & Waterstaat	De aanleg van de vijfde start- en landingsbaan voor Schiphol, in combinatie met een aantal aanpassingen in infrastructuur.	€ 6 miljard, € 2,1 miljard t.l.v. Rijk (prijnspeil 1998)	23 552
Betuweroute	Verkeer & Waterstaat	De bouw van een goederenspoorlijn die loopt van de Maasvlakte tot de Nederlands-Duitse grens bij Zevenaar.	€ 4,5 miljard, (prijnspeil 2001)	22 589
HSL-Zuid	Verkeer & Waterstaat	De aansluiting van Nederland op het net van hogesnelheidslijnen in Europa in zuidelijke richting. Hiertoe wordt een aparte spoorlijn aangelegd. Het project omvat tevens diverse kunstwerken zoals bruggen en viaducten en geluidwerende maatregelen).	€ 5,3 miljard (prijnspeil 2001)	22 026
HSL-Oost	Verkeer & Waterstaat	Het tot stand brengen van een hoogwaardige, snelle en milieuvriendelijke treinverbinding tussen Schiphol/ Amsterdam en de rest van Europa.	Minimaal € 0,5 miljard, maximaal € 0,9 miljard (prijnspeil 2001)	22 026
Deltaplan grote rivieren	Verkeer & Waterstaat	Versnelde aanleg van dijk- en kadeversterkingen.	€ 0,6 miljard (prijnspeil 2001)	18 106
Project mainportontwikkeling Rotterdam	Verkeer & Waterstaat	Het oplossen van het ruimtetekort in de Rotterdamse haven (aanleg Tweede Maasvlakte), alsmede de verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving (diverse projecten in bestaand Rotterdams gebied en een natuurontwikkelingsproject).	Financiële raming nog niet bekend. PKB regelt alleen de ruimtelijke reservering.	24 691
Westerscheldetunnel	Verkeer & Waterstaat	De bouw en exploitatie van een tunnel onder de Westerschelde. Voor het gebruik van de tunnel zal tol worden geheven.	€ 728 miljoen (prijnspeil 2001)	17 741
Rekeningrijden	Verkeer & Waterstaat	Invoering van een regulerende heffing op het gebruik van wegen in de Randstad tijdens te spitsuren.	€ 265 miljoen (prijnspeil 1998)	25 806

Naam project	Eerstverantwoordelijke bewindspersoon	Omschrijving	Financieel belang	Kamerstuknummer
Vervanging F16	Defensie	Het tijdig voorzien in adequate vervanging van de F-16-jachtvliegtuigen van de Nederlandse krijgsmacht. Het gaat niet alleen om de verwerving van jachtvliegtuigen, maar ook om de verwerving van ondersteunende apparatuur, opleidingen en transport.	€ 4,5 miljard (prijspeil 2001)	26 488
Oprichting Luchtmobiele brigade	Defensie	Oprichting van en de investeringen voor de luchtmobiele brigade.	€ 1,5 miljard (prijspeil 2001)	22 327
Vervanging pantservoertuigen M577 en YPR	Defensie	De totale vervanging van de ongeveer 1600 stuks pantservoertuigen van het type M577 en YPR.	€ 1,9 miljard (fase 1; prijspeil 2001), fase 2 (vanaf 2017) nader te bepalen.	26 396
Luchtverdedigings- & commandofregatten	Defensie	Bouw van vier luchtverdedigings- en commandofregatten.	€ 1,5 miljard (prijspeil 1999)	25 800
Modernisering Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ)	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Reorganisatie van de AWBZ-zorg, omvattende een omslag van een aanbodgestuurd naar een vraaggestuurd zorgstelsel.	€ 133 miljoen (prijspeil 2001)	26 631
Modernisering ouderenzorg	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Reorganisatie van de ouderenzorg, omvattende een herverdeling van verantwoordelijkheden, overheveling van de financiering van bejaardenoorden naar de AWBZ en wijzigingen in eigen bijdrageregelingen.	– (project uitgevoerd binnen reguliere organisatie)	24 333
Groepsgrootte en kwaliteit	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	Verkleining van de groepen in de onderbouw van het basisonderwijs tot een grootte van 20 leerlingen per groep.	€ 2,9 miljard (prijspeil 2001)	25 065
Informatie- en communicatietechnologie (ICT) in het onderwijs	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	De integratie van informatie- en communicatietechnologie in het primair, het voortgezet en het beroepsonderwijs en in de volwasseneneducatie, de lerarenopleidingen en het landbouwonderwijs.	€ 2 miljard voor de periode 1999–2006 (prijspeil 2002)	25 733
Contourennota modernisering rechterlijke organisatie: rechtspraak in de 21e eeuw	Justitie	Reorganisatie van de zittende magistratuur, omvattende instelling van de Raad voor de Rechtspraak, ter bevordering van de maatschappelijke kwaliteit van de rechtspraak.	€ 172 miljoen (prijspeil 2001)	26 352

Naam project	Eerstverantwoordelijke bewindspersoon	Omschrijving	Financieel belang	Kamerstuknummer
Vorbereiding op en invoering van de Vreemdelingenwet 2000	Vreemdelingenzaken en Integratie	De informatievoorziening over 17 door de Tweede Kamer vastgestelde vraag- en ijkpunten met betrekking tot de asielketen.	– (project uitgevoerd binnen reguliere organisatie)	27 557
Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI)	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	De ontvlechting van de bestaande Arbeidsvoorzieningsorganisatie en de vorming van een nieuwe uitvoeringsstructuur voor de arbeidsvoorziening en de sociale zekerheid.	€ 155 miljoen (prijnspeil 2002)	26 448
C2000	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Bouw van een digitaal radiocommunicatiesysteem voor spraak- en datacommunicatie voor de brandweer, politie, ambulancehulpverleningsdiensten en de Koninklijke marechaussee.	€ 700 miljoen, waarvan € 545 miljoen rijksaandeel (prijnspeil 2001)	25 124

Gelijktijdig met de publicatie van dit rapport heeft de Algemene Rekenkamer de ministeries een handreiking ter beschikking gesteld die gebruikt kan worden bij de verdere verbetering van de organisatie van de informatievoorziening rond grote projecten. Deze handreiking bevat onder meer de goede voorbeelden die zij in haar onderzoek is tegengekomen.

Het onderzoek geeft een rijksbreed beeld van de opzet van de informatievoorziening over grote projecten op de ministeries. Conclusies over de volledigheid en de kwaliteit van de informatie aan de Tweede Kamer zijn alleen op onderdelen gegeven (zie bijlage 2 voor de opzet van het onderzoek).

Het onderzoek beoogt niet een algeheel beeld te geven van de kwaliteit van de informatie aan de Tweede Kamer.

1.2 De Procedureregeling Grote Projecten

De Procedureregeling Grote Projecten is bedoeld voor complexe en omvangrijke projecten. Volgens de Procedureregeling kan de Tweede Kamer een project aanwijzen als groot project wanneer het voldoet aan de volgende criteria:

- het gaat om een niet-routinematige en in de tijd begrensde activiteit;
- het gaat om een activiteit waarvoor de staat alleen of grotendeels verantwoordelijkheid draagt;
- er is sprake van een activiteit met substantiële financiële consequenties en/of aanmerkelijke uitvoeringsrisico's.

Andere redenen kunnen zijn:

- de activiteit heeft belangrijke gevolgen voor de samenleving of de rijksdienst;
- er is sprake van toepassing van nieuwe technologieën of financieringsconstructies;
- er is sprake van een in organisatorisch opzicht complex besturings- en uitvoeringsproces.

Wanneer een project is aangewezen als groot project, treedt de betreffende Kamercommissie in overleg met de betrokken bewindspersoon om afspraken te maken over de informatievoorziening. Hierbij moeten zij zoveel mogelijk gebruikmaken van de aanwijzingen die in de bijlage van de regeling staan vermeld. Deze bijlage bevat een deel over de informatie over de voorbereiding van het project en een deel over de informatie over de uitvoering van het project en ziet er op hoofdlijnen als volgt uit (zie ook bijlage 3).

Vorbereidingsfase

De informatie over de voorbereiding van een groot project moet in ieder geval bevatten:

- een omschrijving van het probleem dat met het project opgelost moet worden, waaruit onder andere duidelijk wordt hoe ernstig het probleem is en wat er gebeurt als er niet wordt ingegrepen;
- een uiteenzetting over de verschillende mogelijkheden om het probleem op te lossen, waarbij alle mogelijkheden evenveel aandacht moeten krijgen;
- raakvlakken met overig beleid;
- een complete weergave van de middelen waaruit gekozen kan worden en de prestaties en effecten die daarvan te verwachten zijn;
- duidelijkheid over de manier waarop tijdens de uitvoering de voortgang gecontroleerd kan worden, aan de hand van ijkpunten en tussendoelen;
- duidelijk geformuleerde doelen, zodat na afloop van het project beoordeeld kan worden of die doelen gehaald zijn; een volledige financiële onderbouwing van het project, inclusief een analyse van de daaraan verbonden risico's.

Uitvoeringsfase

In de uitvoeringsfase moet de informatie in ieder geval bevatten:

- en vergelijking van planning en realisatie van zowel financiële als niet-financiële aspecten van het project en een overzicht van aangegane financiële verplichtingen en uitgaven, met een vergelijking met de projectbegroting;
- inzicht in de projectrisico's en de manier waarop deze risico's worden afgedekt;
- bij dreigende kostenoverschrijdingen een tussentijds rapport waarin ook voorstellen staan om de problemen te vermijden of te beperken.

Accountantscontrole

De accountantscontrole heeft in de Procedureregeling een bijzondere plaats gekregen. Zowel in de voorbereidingsfase als in de uitvoeringsfase dient een accountantsrapport aan de Tweede Kamer overgelegd te worden. Daarin wordt onder meer een oordeel gevraagd over de kwaliteit en volledigheid van de informatie in de voortgangsrapportages en over de toereikendheid van de projectorganisatie. Dit oordeel mag zowel door de departementale accountantsdienst worden gegeven als door een externe accountant en betreft dus meer dan financiële informatie alleen.

1.3 Opbouw van het rapport

Hoofdstuk 2 van dit rapport bevat de bevindingen van het onderzoek betreffende de organisatie en kwaliteit van de informatievoorziening. In hoofdstuk 3 worden enkele knelpunten rondom de Procedureregeling besproken. Hoofdstuk 4 behandelt de conclusies en aanbevelingen.

De Algemene Rekenkamer heeft in september 2002 een reactie op haar onderzoek ontvangen van de bewindspersonen van V&W, Defensie, VWS, OCenW, Justitie, Vreemdelingenzaken en Integratie, SZW, BZK en Financiën. Een weergave van deze reacties alsmede het nawoord van de Algemene Rekenkamer zijn opgenomen in hoofdstuk 5.

2. DE INFORMATIEVOORZIENING

2.1 Organisatie van de informatievoorziening

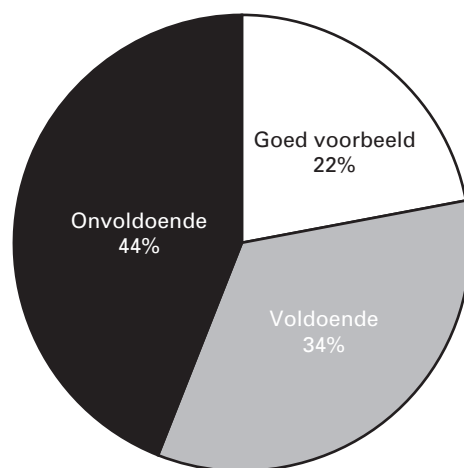
2.1.1 Beoordeling organisatie informatievoorziening

Voor «grote projecten» gelden specifieke informatie-eisen. Daarvoor moeten in veel gevallen aparte voorzieningen worden getroffen, omdat de normale gang van zaken binnen een ministerie of project deze informatie niet oplevert. De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht hoe de ministeries ervoor zorgen dat de gevraagde informatie op tijd geleverd wordt, ofwel of er procedures, werkwijzen en voorzieningen zijn die specifiek zijn afgestemd op de eisen die een groot project aan de informatievoorziening stelt.

De informatie-eisen van de Tweede Kamer volgens de Procedureregeling zijn op te knippen in dertig aspecten waarover het ministerie gegevens dient te verstrekken (zie bijlage 3). De Algemene Rekenkamer is bij ieder project voor elk aspect nagegaan of het ministerie ervoor gezorgd had dat de gevraagde informatie geleverd kon worden. Omdat niet al deze aspecten bij alle twintig projecten een rol speelden,⁴ leverde dit niet 600 (20 x 30), maar 322 toetspunten op.

De resultaten van deze inventarisatie zijn summier weergegeven in figuur 1. Een gedetailleerder grafische weergave is te vinden in bijlage 4.

figuur 1 organisatie informatievoorziening grote projecten over 322 toetspunten



Voor 34% van de 322 toetspunten was er een procedure, vastgelegde werkwijze of voorziening die uitsluitend aan minimale eisen voldeed. Voor 22% is een organisatie aangebracht om de informatie aan de Tweede Kamer te verschaffen die in opzet daarenboven als goed voorbeeld voor anderen kan dienen. Voor 44% van de toetspunten bleek niets of onvoldoende te zijn georganiseerd om de informatievoorziening in het kader van het groot project vorm te geven.

De toetspunten met een negatieve score waren vooral te vinden bij de volgende projecten: «Modernisering ouderenzorg», «Modernisering rechterlijke organisatie», «ICT in het onderwijs», «Groepsgrootte en kwaliteit», «C2000», «HSL-Zuid», «Deltaplan grote rivieren» en «Betuweroute».

⁴ Sommige projecten zijn pas in een later stadium van hun ontwikkeling als «groot project» aangewezen, zodat voor de periode daarvoor de eisen van de Procedureregeling niet gelden. Ook is een aantal projecten nog niet aan uitvoering toe.

Tijdens het onderzoek bleek dat ministeries er vaak van uitgaan dat de bestaande departementale procedures en werkwijzen voldoende zijn om aan de informatie-eisen voor grote projecten tegemoet te komen. De Algemene Rekenkamer stelde in de meeste van die gevallen echter vast dat dat niet het geval was: om te kunnen voorzien in de informatie zoals de Procedureregeling die verplicht stelt zijn naast de bestaande procedures extra procedures en voorzieningen nodig. Een ministerie dat een groot project heeft moet hiermee rekening houden.

Redenen voor de Algemene Rekenkamer om de organisatie als onvoldoende te kwalificeren konden in drie groepen worden gerubriceerd:

1. De totstandkoming van de informatie was niet goed geregeld (intern traject)

- Zo omvatte de taakomschrijving van een werkgroep belast met het voorbereidend onderzoek voor het project «Rekeningrijden» de uitwerking van één specifieke oplossing, maar niet de uitwerking van alternatieven voor deze oplossing.
- Bij de Defensieprojecten schreef de procedure slechts voor inzicht te geven in de levensduurkosten in plaats van dat de door de Tweede Kamer gevraagde kosten-batenanalyse of een vergelijkbaar alternatief werd uitgevoerd.
- Essentiële begrippen die voor de rapportage aan de Tweede Kamer van belang zijn, waren niet gedefinieerd, zoals in het project «Deltaplan Grote Rivieren» het begrip «veilig» bij de opgave van de voortgang van de dijkversterkingen. Hierdoor is het onmogelijk om vast te stellen of de realisatie voldoet aan de oorspronkelijke doelstelling van het project.

Bij het Project mainport Rotterdam was nagedacht over de manier waarop de Tweede Kamer geïnformeerd kon worden over resultaten van ex-ante-onderzoeken. Vanwege de kwantiteit was gekozen voor internet als medium. Hoewel de Algemene Rekenkamer dit idee niet afwijst heeft ze toch een onvoldoende gegeven. De site was namelijk zo ingericht dat rapporten slechts door ingewijden gevonden konden worden en voorts gaf de site slechts titels en een enkele samenvatting; geen conclusies.

2. Er was niet goed geregeld dat de Tweede Kamer geïnformeerd zou worden (extern traject)

- Voor C2000 was geregeld dat onderzoek werd uitgezet over alternatieve oplossingsrichtingen, maar niet dat de Tweede Kamer over de resultaten hiervan geïnformeerd zou worden.
- Voor de Defensieprojecten bestaat een intern voorschrift om risico-analyses uit te voeren, maar er is voor projecten die in de uitvoeringsfase zijn niet geregeld dat de desbetreffende informatie naar de Tweede Kamer gezonden moet worden.
- Voor het project «HSL-Zuid» was een uitgebreide rapportagestructuur op schrift gesteld. Daarin was expliciet vermeld dat deze structuur niet gold voor de rapportages aan de Tweede Kamer in het kader van de Procedureregeling daarvan echter expliciet uitgesloten.
- Veel infrastructuurprojecten van het Ministerie van V&W vallen onder de Tracéwet en verlopen volgens de procedure van een planologische kernbeslissing. Het ministerie was van mening dat deze procedure voldoende garantie biedt voor het goed informeren van de Tweede Kamer. De Tracéwet vereist echter niet dat in de betreffende rappor-

tages de Tweede Kamer geïnformeerd wordt over financiële aspecten van het project, zoals afspraken over compensatie van eventuele overschrijdingen.

3. Intern en extern traject sloten niet goed op elkaar aan

- In de interne rapportages van het project worden hele andere peildata verlangd dan die in de rapportages aan de Tweede Kamer (project «Deltaplan grote rivieren»).
- De rapportagestructuur zoals die voor het project was opgezet, regelde niet de bevoegdheid van het ministerie om bij de andere partners informatie dwingend op te vragen, te controleren en gaf ook geen termijnen waarop die informatie binnen moest zijn (project «Planologische kernbeslissing Schiphol»).

2.1.2 Controle door accountants

Het accountantsrapport heeft in de Procedureregeling een bijzondere plaats gekregen: zowel het projectvoorstel als – periodiek – de voortgangsrapportages dienen vergezeld te gaan van een oordeel van een accountant op basis van een specifieke controle. In de meeste projecten is hiervoor de departementale accountantsdienst ingeschakeld.

De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat de ingeschakelde departementale accountantsdiensten nog lang niet alle beschikken over een specifiek controleprogramma. Met name voor de controle van het projectvoorstel ontbreken dergelijke programma's veelal. Bij Defensie is recent (maart 2001) het accountantsonderzoek van het projectvoorstel in opzet beter georganiseerd.

Voor de controle van voortgangsrapportages hebben de meeste departementale accountantsdiensten een specifiek controleprogramma, met uitzondering van het Ministerie van BZK. Het Ministerie van V&W had in 2000 een controleprogramma opgesteld dat echter in 2001 zodanig gewijzigd is dat het alsnog op bepaalde punten tekort schiet. Met name is het onderdeel «beoordeling van de uitvoeringsorganisatie» vrijwel geschrapt, terwijl de Tweede Kamer in de Procedureregeling Grote Projecten een specifiek oordeel op dit punt vraagt.

Het Interdepartementaal Overlegorgaan Departementale Accountantsdiensten (IODAD) heeft voor het «Handboek Controle Departementale Accountantsdiensten» in 2000 een hoofdstuk vastgesteld over «De controle van grote projecten», dat in grote lijnen een bruikbaar handvat geeft aan de accountantsdiensten bij de opzet van hun controles van grote projecten. De Algemene Rekenkamer heeft echter geconstateerd dat in het handboek niet is uitgewerkt op welke wijze niet-financiële informatie in de voortgangsrapportages beoordeeld zou moeten worden. Over de beoordeling van informatie van derden, zoals gemeenten en private partijen, is helemaal niets opgenomen. Dit zijn belangrijke omissies, aangezien veel van de in de voortgangsrapportages opgenomen informatie van niet-financiële aard is en veel informatie (financieel en niet-financieel) van derden afkomstig is. Ook voor de beoordeling van risicoanalyses die in de voorbereidingsfase van een project worden uitgevoerd zijn geen richtlijnen opgenomen.

2.1.3 Positieve ontwikkeling

Door de tijd genomen is een licht positieve ontwikkeling waar te nemen in de kwaliteit van de organisatie van de informatievoorziening voor grote projecten. Bij het Ministerie van V&W bijvoorbeeld, waar in totaal acht

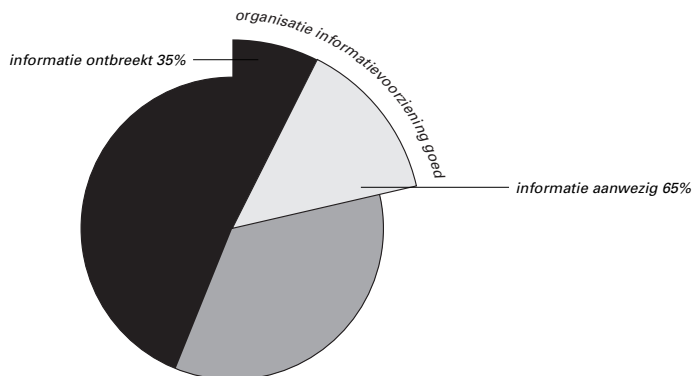
projecten lopen, is in de *voorbereidingsfase* van projecten een verbetering waar te nemen wanneer oudere projecten zoals bijvoorbeeld «Betuwe-route», «Deltaplan grote rivieren» en de «HSL-Zuid» worden vergeleken met een relatief jong project als «Project mainportontwikkeling Rotterdam». Bij het Ministerie van Defensie was de projectvoorbereiding in opzet sinds de jaren tachtig al behoorlijk gereguleerd door het Defensie Materieelkeuzeprocess (hierna: DMP). Deze procedure omvat ook het periodiek informeren van de Tweede Kamer. Een uitzondering in de trend naar verbetering vormt het Ministerie van OCenW, waar de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de projectvoorbereiding van het later als groot project aangewezen «ICT in het onderwijs» minder goed georganiseerd bleek te zijn dan van het oudere project «Groepsgrootte en kwaliteit».

In het *uitvoeringsstadium* van projecten is eveneens een positieve ontwikkeling te bespeuren in de opzet van de informatievoorziening over grote projecten naar de Tweede Kamer. Zo zijn bij het directoraat-generaal Rijkswaterstaat van het Ministerie van V&W gedurende 2000 en 2001 goede regelingen geïntroduceerd voor het beheer van projecten en de voortgangsrapportage erover. Ook bij het Ministerie van VWS is de informatievoorziening in het project «Modernisering AWBZ» beter geregeld dan in het oudere project «Modernisering ouderenzorg».

2.2 Aanwezigheid van de informatie

Het feit dat een ministerie de informatievoorziening op papier goed heeft geregeld, betekent nog niet dat de Tweede Kamer de gevraagde informatie ook krijgt. Bij 22% van de onderzochte toetspunten was de informatievoorziening op papier goed geregeld.⁵ De Algemene Rekenkamer heeft bij deze 22% onderzocht in hoeveel gevallen dit heeft geleid tot informatie aan de Tweede Kamer. Dit bleek in tweederde van de gevallen (ruim 65%) het geval te zijn. Dat betekent dus dat in eenderde van de gevallen, 35%, de ministeries zich niet houden aan hun eigen regels voor informatievoorziening.

figuur 2 aanwezigheid informatie



⁵ Opgemerkt wordt dat waar de informatievoorziening in opzet reeds niet goed geregeld was, dit onderdeel van het onderzoek niet is uitgevoerd.

De Procedureregeling verlangt over diverse punten waarop de Tweede Kamer geïnformeerd wordt een accountantsoordeel. De accountantsrapporten die het Ministerie van V&W de Tweede Kamer stuurde, gaven vaak wel een beschrijvend relaas doch geen oordeel. Volgens de Algemene Rekenkamer was hiermee niet aan de eisen van de Procedureregeling voldaan.

De ontbrekende of onvolledige informatie is als volgt te rubriceren.

In de projectvoorbereiding:

- informatie omtrent een tijdsplanning, met ijkpunten en tussendoelen («Vervanging pantservoertuigen»);
- informatie omtrent de exploitatiekosten («Vervanging pantservoertuigen»);
- informatie uit een risicoanalyse («Rekeningrijden»)

In de uitvoering:

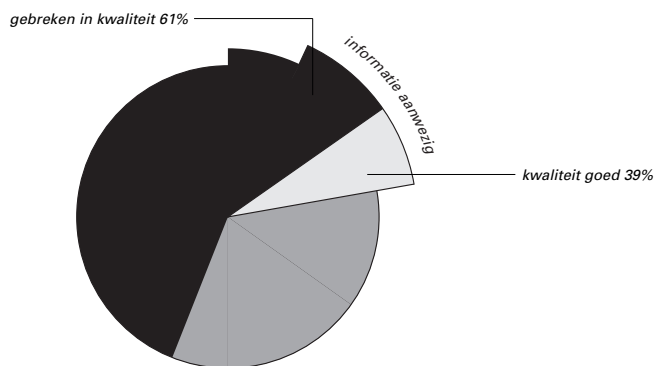
- informatie omtrent planning en realisatie («Planologische kernbeslissing Schiphol», «Betuweroute», «Deltaplan grote rivieren»);
- informatie omtrent aangegane financiële verplichtingen in relatie tot de projectbegroting («Modernisering AWBZ»; «Deltaplan grote rivieren»);
- informatie over financiële risico's en de afdekking daarvan («Deltaplan grote rivieren»);
- informatie over voorgenomen maatregelen na evaluatie («Planologische kernbeslissing Schiphol»).

Een meer gedetailleerde grafische weergave is te vinden in bijlage 4.

2.3 Kwaliteit van de informatie

Voor zover de informatie aan de Tweede Kamer geleverd was, is de Algemene Rekenkamer nagegaan wat de kwaliteit daarvan was. Zij constateerde dat de aan de Tweede Kamer verschaft informatie in 39% van de onderzochte gevallen goed was. Er was daarbij een verschil waar te nemen tussen de voorbereidingsfase en de uitvoeringsfase van projecten. De informatie uit de projectvoorbereiding was in bijna eenderde (30%) van de onderzochte gevallen van goede kwaliteit. In de uitvoeringsfase was dit in 46% van de onderzochte gevallen.

figuur 3 kwaliteit informatie



Tabel 2. Rubricering gebreken in de kwaliteit van de informatie aan de Tweede Kamer

Project	Onvolledigheid	On(zekerheid over) juistheid	Onvoldoende onderbouwing	Onvoldoende inzichtelijk
Planologische kernbeslissing Schiphol	◆			
Betuweroute			◆	
Deltaplan grote rivieren	◆		◆	
Project mainportontwikkeling Rotterdam		◆		
Westerscheldetunnel	◆	◆		◆
Rekeningrijden	◆			
Vervanging pantservoertuigen	◆		◆	
Modernisering AWBZ				◆
Modernisering rechterlijke organisatie		◆	◆	

In bovenstaand overzicht is de aard van de gebreken aangegeven. De oorzaak van deze gebreken was in ongeveer de helft van de gevallen dat het ministerie zich niet of niet helemaal aan hun eigen procedures hielden.

In bijlage 5 zijn de gebreken per project nader uitgewerkt. Een grafische weergave is te vinden in bijlage 4.

2.4 Succesfactoren

Uit de hiervoor vermelde bevindingen komt het beeld naar voren van een gebrekkig georganiseerde informatievoorziening over grote projecten aan de Tweede Kamer. Het onderzoek toont echter ook aan dat voor elk van de in de Procedureregeling genoemde aspecten van informatie een goede structuur mogelijk is. Op basis van haar bevindingen heeft de Algemene Rekenkamer enkele succesfactoren voor de organisatie van de informatievoorziening gedestilleerd.

Succesfactor 1: in een vroeg stadium inventariseren en organiseren van de voorziening van door de Tweede Kamer gevraagde informatie. Dit geldt voor elk stadium van een project.

Indien een ministerie een groot project voert zou het ministerie op bepaalde momenten een inventarisatie moeten maken van de te rapporteren informatie. Bij het project «Groepsgrootte en kwaliteit» werden bijvoorbeeld voor elke vier jaar evaluaties in onderzoeksprogramma's geprogrammeerd en vervolgens uitbesteed. De programmering en uitbesteding van de evaluaties is in handen van een onafhankelijke partij (de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek NWO) die tevens onderzoeksvoorstellen en afgeronde evaluaties op kwaliteit toetst.

Succesfactor 2: de informatievoorziening aan de Tweede Kamer is een vast onderdeel van de interne beheers- en rapportagestructuur binnen een ministerie.

Het draaiboek «Voortgangsrapportages Groot Project Modernisering AWBZ» biedt een dergelijke structuur aan de hand waarvan intern en extern gerapporteerd wordt. In dit draaiboek zijn richtlijnen opgenomen voor het opleveren én het rapporteren van door de Tweede Kamer gevraagde informatie in de uitvoeringsfase van een groot project. Hiermee is een aansluiting tussen interne en externe informatievoorziening gewaarborgd.

Bij het Ministerie van V&W heeft men op dit punt een begin gemaakt, onder meer door de instelling van een afdeling Grote Projecten binnen het

directoraat-generaal Rijkswaterstaat en door de invoering van een Beheersmodel Grote Projecten in combinatie met een Informatieprofiel Voortgang Grote Projecten. Voorwaarde hierbij is wel dat de definitie van «groot project» overeenkomt met die in de Procedureregeling. Bij het Ministerie van V&W was dat niet volledig het geval. Een voorwaarde is voorts dat een afdeling Grote Projecten daadwerkelijk over gestructureerde informatielijnen en bevoegdheden voor het dwingend opvragen van informatie beschikt ten opzichte van de organisaties die bij de uitvoering van het project betrokken zijn.

Succesfactor 3: indien een ministerie gelijktijdig meer projecten heeft: een uniforme structuur voor de informatievoorziening.

Het voordeel van een uniforme structuur is dat deze zowel de inhoud als de vorm en tijdigheid van de informatievoorziening regelt. Voorts kunnen projecten onderling van elkaars ervaringen profiteren.

Het Ministerie van Defensie kent voor de aanschaf van nieuw materieel bijvoorbeeld het Defensie Materieelkeuzeprocess. De grote projecten van het Ministerie van V&W vallen vaak onder de regelingen voor de PKB-procedure.

Wanneer een ministerie gebruikmaakt van een bestaande procedure is het wel van belang dat per project nagegaan wordt of alle informatie-eisen van de Tweede Kamer afgedekt zijn. Zo niet, dan zal dit aanvullend geregeld moeten worden.

Succesfactor 4: regelingen en afspraken om te garanderen dat alle bij een project betrokken partijen informatie opleveren werken het beste als ze ingebed zijn in een projectstructuur.

In projecten waarbij verschillende partijen betrokken zijn, bijvoorbeeld lokale overheden («C2000», «PKB-Schiphol»), andere departementen («Project mainportontwikkeling Rotterdam»), rechtspersonen met een wettelijke taak («ICT in het onderwijs») of particuliere partijen («Wester-scheldetunnel»), zijn de informatiestromen in principe lastiger te regelen en vragen zij extra zorg. Ministeries zijn zich hier in veel gevallen kennelijk van bewust en hebben hiervoor vaak speciale regelingen en afspraken. Het betreft dan afspraken over het tijdig aanleveren van informatie ten behoeve van de voortgangsrapportage, de controle op de betrouwbaarheid van deze informatie en de rol van de departementale accountantsdienst en externe accountants in dit soort projecten. Een voorbeeld van de manier waarop deze regelingen en afspraken ingebed kunnen worden in een projectstructuur is de PKB-Schiphol. Bij PKB-Schiphol hebben de vele bij het project betrokken instanties zich georganiseerd in het samenwerkingsorgaan «Corus». Het ministerie heeft voorts een onafhankelijke monitor als waarnemer in Corus aangesteld. Op die manier is zowel de coördinatie van het project als de informatiestroom naar de minister gegarandeerd.

3. KNELPUNTEN PROCEDUREREGELING GROTE PROJECTEN

3.1 Inleiding

Een goede informatievoorziening aan de Tweede Kamer hangt niet alleen af van een goede organisatie op de ministeries; van belang is ook dat de betrokken ministers en de Tweede Kamer over en weer duidelijkheid hebben over de vraag welke informatie verstrekt moet worden. Daarvoor dient de Procedureregeling, die immers de basis is voor de informatievoorziening, eenduidig te zijn geformuleerd. Verder dienen er heldere afspraken te zijn gemaakt over de concrete informatie die de Tweede Kamer wenst en die de minister kan verstrekken. De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat op deze punten verbetering mogelijk is. In § 3.2 staat een beschrijving van onduidelijkheden en onvolledigheden in de Procedureregeling. In § 3.3 zijn de bevindingen van de Algemene Rekenkamer opgenomen over de gemaakte afspraken. In § 3.4 ten slotte, wordt ingegaan op de positie van de departementale accountantsdiensten binnen de Procedureregeling.

3.2 Onduidelijkheden in Procedureregeling

Indien een project wordt aangewezen als groot project, dient de verantwoordelijke bewindspersoon informatie te geven die zoveel mogelijk aansluit bij onderdeel A en/of B van de bijlage bij de Procedureregeling. De Algemene Rekenkamer constateerde dat deze aanwijzingen op diverse onderdelen onduidelijk zijn, omdat ze voor meer interpretaties vatbaar zijn. De Procedureregeling vraagt bijvoorbeeld informatie over de doelstellingen van het project en de bijdrage van de uitgaven aan deze doelstellingen. Onduidelijk is of hiermee maatschappelijke effecten worden bedoeld of prestaties. Verder is onder meer niet duidelijk of de gevraagde informatie over risico's alleen betrekking heeft op financiële risico's of ook op risico's in tijd en kwaliteit. In bijlage 6 is een gedetailleerd overzicht van de onduidelijke punten opgenomen.

3.3 Mogelijke aanvullingen Procedureregeling

De kwaliteit van de informatievoorziening over grote projecten zou volgens de Algemene Rekenkamer verbeterd kunnen worden als nog enige aanwijzingen voor de informatievoorziening zouden worden toegevoegd:

- In aanwijzing A5 wordt gevraagd om een beschrijving van de bij de projectvoorbereiding onderzochte alternatieven. De Algemene Rekenkamer acht het voor een goede onderlinge vergelijking van deze alternatieven van belang dat de Tweede Kamer ook wordt geïnformeerd over vooronderzoeken waarin aandacht is voor verwachte prestaties, effecten en neveneffecten van alternatieven.
- De Procedureregeling vraagt van de accountant bij de voortgangsrapportages een rapport met een oordeel over de kwaliteit en volledigheid van de informatie in de voortgangsrapportages. Gezien het belang van het projectvoorstel als afronding van de voorbereidingsfase zou het op zijn plaats zijn om de accountant ook een vergelijkbaar oordeel over het projectvoorstel te laten geven.
- Het zou wenselijk zijn om in de Procedureregeling vast te leggen dat een accountant ook bevindingen kan rapporteren die buiten de aanwijzingen van de Procedureregeling vallen.
- Aanwijzing B4 geeft richtlijnen voor informatievoorziening over vooraf met de Tweede Kamer afgesproken tussentijdse evaluaties van het

project. Het ligt naar de mening van de Algemene Rekenkamer voor de hand deze aanwijzing te verruimen tot alle uitgevoerde evaluaties.

3.4 Duidelijkheid afspraken over informatievoorziening

De Procedureregeling Grote Projecten richtte zich oorspronkelijk op grote, centraal geleide infrastructurele projecten. Gaandeweg kwamen er echter steeds meer andersoortige grote projecten, zoals aanschaf- en reorganisatieprojecten. Verschillende departementen (met name de Ministeries van Justitie, OCenW en SZW), meenden dat de Procedureregeling niet goed aansluit op deze andersoortige projecten.

Op basis van het uitgevoerde onderzoek is de Algemene Rekenkamer echter van mening dat de Procedureregeling over het algemeen ook geschikt is voor andere dan de «klassieke» grote projecten. Daar waar de Procedureregeling niet helemaal aansluit op de opzet en uitvoering van een project kunnen wel gemakkelijk interpretatieverschillen ontstaan. Het risico is daar groter dat de Tweede Kamer op basis van haar interpretatie een bepaald soort informatie verwacht, terwijl de minister op basis van zijn of haar lezing van de regeling niets regelt om deze informatie te leveren.

De Algemene Rekenkamer vindt het van cruciaal belang dat de ministeries voor ieder groot project expliciete afspraken met de Tweede Kamer maken over de informatie die geleverd moet worden. De Algemene Rekenkamer heeft echter geconstateerd dat voor geen van de door haar onderzochte projecten expliciete wederzijdse afspraken waren gemaakt tussen de betrokken vaste commissie en de verantwoordelijke bewindspersoon. Hoewel de Procedureregeling uitdrukkelijk voorziet in de mogelijkheid dat de verantwoordelijke bewindspersoon na aanwijzing van het groot project zelf met een voorstel komt voor de informatievoorziening en dat de betrokken commissie daarop reageert, stelt de Algemene Rekenkamer vast dat dit in de praktijk niet vaak gebeurt.

4. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

4.1 Conclusies

Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer heeft geleid tot de volgende conclusies:

Grote gebreken in organisatie informatievoorziening

De organisatie van de informatievoorziening rondom grote projecten vertoont rijksbreed gezien grote gebreken. Voor bijna de helft van de aspecten waarover de Tweede Kamer geïnformeerd wenst te worden zijn onvoldoende voorzieningen getroffen. Ministeries blijken derhalve onvoldoende toegerust om tegemoet te komen aan de specifieke informatievraag van de Tweede Kamer. Hierdoor bestaat het risico dat de Tweede Kamer informatie niet krijgt of informatie van onvoldoende kwaliteit krijgt. Wel ziet de Algemene Rekenkamer dat de ministeries de organisatie van de informatievoorziening de afgelopen jaren hebben verbeterd.

Overigens concludeert de Algemene Rekenkamer dat zelfs daar waar de organisatie van de informatievoorziening op papier goed is, de kwaliteit van de informatie in ruim tweederde van de gevallen toch nog onvoldoende is. Zo trof zij informatie aan die onvolledig, onvoldoende onderbouwd of onjuist was. Daarnaast bleek door de Tweede Kamer gevraagde informatie in het geheel niet te zijn verstrekt. De voornaamste oorzaken voor de gebrekkige informatie zijn het niet toepassen van eigen procedures, onduidelijkheden in de Procedureregeling of in afspraken tussen ministeries en Tweede Kamer.

Uitvoering controletaak departementale accountantsdiensten onvoldoende

De Algemene Rekenkamer concludeert dat rijksbreed gezien departementale accountantsdiensten hun controletaak uit de Procedureregeling onvoldoende uitvoeren. Er ontbreekt voor de voorbereidingsfase van projecten in de meeste gevallen een specifiek controleprogramma en de in de Procedureregeling voorgeschreven oordelen, zoals over de kwaliteit van de projectorganisatie, worden vaak niet gegeven.

Enkele goede voorbeelden

Ondanks de rijksbrede gebreken in de organisatie van de informatievoorziening heeft de Algemene Rekenkamer een aantal goede voorbeelden aangetroffen die in andere projecten nagevolgd kunnen worden.

Procedureregeling op onderdelen onduidelijk en onvolledig

De Procedureregeling zelf is niet op alle onderdelen duidelijk geformuleerd en de mening van de Algemene Rekenkamer ontbreken enkele belangrijke onderdelen. Verder worden er niet altijd heldere afspraken gemaakt tussen de Tweede Kamer en de betrokken minister over de concrete informatie die de Tweede Kamer wenst en die de minister kan verstrekken.

4.2 Aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer heeft op basis van haar onderzoek de volgende aanbevelingen geformuleerd:

Organisatie verbeteren aan de hand van goede voorbeelden

De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat de gesignaleerde gebreken in de organisatie van de informatievoorziening rondom grote projecten op korte termijn worden opgeheven. Zij raadt de betrokken ministers aan daarbij mede gebruik te maken van de ervaringen bij andere ministeries. Zij verwijst hierbij naar de gelijktijdig met dit rapport aan de ministers verstrekte handreiking met goede voorbeelden. In bijlage 7 is verder een aandachtspuntenlijst opgenomen voor ministeries die in de toekomst te maken krijgen met nieuwe grote projecten.

Zorgen voor structureel toezicht op informatievoorziening

De Algemene Rekenkamer beveelt de ministers aan ervoor zorg te dragen dat structureel wordt toegezien op de informatievoorziening over grote projecten aan de Tweede Kamer. Dit toezicht, dat gericht zou moeten zijn op zowel de organisatie van de informatievoorziening als op de kwaliteit van de informatie, zou opgedragen kunnen worden aan de directies Financieel-Economische Zaken.

Procedureregeling aanpassen

Het lijkt de Algemene Rekenkamer wenselijk dat de Procedureregeling Grote Projecten op enkele onderdelen wordt aangepast. Zo zou de structuur beter aangesloten kunnen worden op de fasen van projecten en zouden de informatie-eisen eenduidiger geformuleerd kunnen worden.

Afspraken maken over informatiebehoefte en -levering

De Algemene Rekenkamer acht het verder van belang dat een minister direct op het moment dat een project door de Tweede Kamer als groot project wordt aangewezen, goede afspraken maakt over de concrete informatiebehoeften van de Tweede Kamer en de manier waarop de minister hieraan tegemoet kan komen. Vervolgens moet de minister bepalen welke informatie via de bestaande organisatie gegenereerd kan worden en welke aanvullende organisatorische voorzieningen nodig zijn.

Specifiek programma opstellen voor accountantscontrole

De betrokken departementale accountantsdiensten moeten, voor zover zij hierover nog niet beschikken, op korte termijn een specifiek programma opstellen voor de controle van grote projecten. Daarbij zou gebruikgemaakt kunnen worden van het Handboek Controle Departementale Accountantsdiensten. Tevens dienen zij beter aandacht te geven aan het voldoende onderbouwen en uitspreken van de door de Tweede Kamer gewenste oordelen. Naar de mening van de Algemene Rekenkamer zouden de accountantsdiensten expliciet moeten aangeven in hoeverre zij, gezien haar controlebevoegdheden, de van derden afkomstige informatie hebben kunnen controleren.

Het hoofdstuk over de controle van grote projecten in het Handboek Controle Departementale Accountantsdiensten zou aangevuld moeten worden met een handreiking voor de beoordeling van niet-financiële informatie, derdeninformatie en risicoanalyses.

De Algemene Rekenkamer heeft, in aanvulling op de hierboven weergegeven algemene conclusies en aanbevelingen, bij de aanbieding van het conceptrapport de bij de afzonderlijke ministeries gesignaleerde gebreken in de organisatie van de informatievoorziening aan de betreffende ministers per brief aangegeven.

5. REACTIES BEWINDSPERSONEN EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

5.1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer heeft in september 2002 een reactie op haar onderzoek ontvangen van de bewindspersonen van V&W, Defensie, VWS, OCenW, Justitie, Vreemdelingenzaken en Integratie, SZW, BZK en Financiën.

In dit hoofdstuk worden de reacties van de bewindspersonen weergegeven. Per paragraaf is steeds het nawoord van de Algemene Rekenkamer opgenomen.

In § 5.2 is een samenvattende weergave opgenomen van de reacties van de bewindspersonen op de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer.

§ 5.3 vermeldt de reactie van de bewindspersonen op overige punten.

Deze reactie is door de minister van Financiën verwoord, mede namens de andere in het onderzoek betrokken bewindspersonen.

In § 5.4 tot en met § 5.7 zijn de reacties van de bewindspersonen opgenomen die betrekking hebben op specifieke projecten. Deze zijn per ministerie, voor zover dat nodig was, van een nawoord voorzien.

5.2 Reacties op aanbevelingen met nawoord Algemene Rekenkamer

De bewindspersonen geven in meerderheid aan met belangstelling kennis te hebben genomen van het onderzoek, respectievelijk het belang daarvan te onderschrijven. Ook geven ze aan belangstelling te hebben voor de *Handreiking Informatievoorziening Grote Projecten* die de Algemene Rekenkamer heeft opgesteld en die tegelijk met dit rapport wordt uitgebracht.

Drie van de acht bewindspersonen die verantwoordelijk zijn voor grote projecten (de ministers van SZW, VWS en OCenW) geven aan te bekijken of de voorbeelden hierin aanleiding vormen om de organisatie van de informatievoorziening over hun projecten aan te passen.

Reacties op de aanbevelingen

De ministers van V&W, BZK en Defensie hebben toegezegd op korte termijn de organisatie van de informatievoorziening voor de nog lopende projecten te verbeteren. De minister van VWS, aan wie deze aanbeveling eveneens was gedaan, heeft op dit punt geen toezeggingen gedaan. De bewindspersonen van BZK, SZW, V&W en Justitie geven aan structurele aandacht voor de organisatie van de informatievoorziening over grote projecten, inclusief het toezicht op die informatievoorziening (bijvoorbeeld door de directie Financieel-Economische Zaken), belangrijk te vinden. De bewindspersonen van BZK en SZW hebben op dit punt toezeggingen gedaan; de andere bewindspersonen niet.

Op de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer ter zake van de accountantscontrole is uitgebreid gereageerd door de minister van Financiën, mede namens de andere betrokken bewindspersonen. De minister ondersteunt in beginsel de aanbeveling dat er een projectspecifiek controleprogramma moet zijn omdat indien dit ontbreekt het risico bestaat dat de controle niet voldoende wordt gericht op de bijzondere aandachtspunten van het desbetreffende project. De minister meent evenwel dat hoofdstuk 580 uit het rijksbrede Handboek Controle Departementale Accountantsdienst (HCD), over de controle van grote projecten, hiervoor voldoende is.

De aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om het HCD aan te vullen met een handreiking voor de controle van niet-financiële informatie, neemt de minister niet over. Alvorens een dergelijke handreiking in het HCD op te nemen moet er volgens de minister eerst duidelijkheid in de Procedureregeling komen over de beoordeling van financiële en niet-financiële informatie. De minister stelt dat indien de Tweede Kamer zou willen dat de accountant een oordeel geeft over de niet-financiële informatie van grote projecten, zij dit eerst expliciet in de Procedure-regeling op moet nemen, waarna dit vertaald kan worden in het HCD. Een aanpassing van de Procedureregeling op dit punt (en de vertaling ervan in het HCD) lijkt hem op dit moment prematuur. Zo merkt hij op dat de in het departementale jaarverslag opgenomen niet-financiële informatie ook niet valt onder de reikwijdte van de accountantsverklaring. De minister stelt dat de regering nu eerst een nieuw normenkader zal ontwikkelen, gericht op zowel de deugdelijkheid van de niet-financiële informatie zelf als de totstandkoming ervan, daarbij een passende controlestructuur uitwerken en het normenkader en de controlestructuur wettelijk te verankeren, zodanig dat deze van kracht is op de begrotingscyclus 2005. De minister stelt de Algemene Rekenkamer voor eerst de uitkomst van deze ontwikkeling af te wachten en dan in 2005 te bezien of aanpassing van de Procedureregeling (met gekoppeld daaraan de vertaling in het HCD) op dit punt opportuun is.

De minister van Financiën heeft ook (opnieuw mede namens de andere betrokken bewindspersonen) gereageerd op de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om de Procedureregeling op onderdelen aan te passen. Hij wijst in dit verband op andere ontwikkelingen die in gang zijn gezet om de procedure en kwaliteit van de informatievoorziening richting de Tweede Kamer te verbeteren. In het bijzonder wijst hij op initiatieven zoals het project «Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording» (VBTB), de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijks-overheid (RPE) en het programma Onderzoek Economische Effecten Infrastructuur (OEEI).

Met VBTB is de structuur en de inhoud van de begroting en verantwoording aangepast om dit beter aan te laten sluiten bij de informatie-behoefte van de Tweede Kamer. In de RPE worden wettelijke eisen gesteld aan de organisatie van de evaluatiefunctie en de kwaliteit van de in begrotingsstukken, beleidsnota's en onderzoeksrapporten op te nemen beleidsinformatie. De OEEI-leidraad leidt tot informatie over infrastructurele projecten die vallen onder de (indicatieve) Planologische Kernbeslissing en het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport. Informatie wordt daarbij verkregen door een kosten-batenanalyse. De minister van Financiën concludeert dat er al veel gebeurt om de organisatie en kwaliteit van de informatievoorziening te verbeteren. Niettemin lijkt het de minister zinvol om de Procedureregeling, mede gelet op de geschetste ontwikkelingen, nog eens tegen het licht te houden. Daarbij zou het volgens hem moeten gaan om de stroomlijning of integratie van de Procedureregeling in VBTB-regelingen en afspraken in het kader van OEEI.

Op de aanbeveling om, nadat een project de status «groot project» heeft gekregen, met de Tweede Kamer goede afspraken te maken, is door de bewindspersonen van OCenW, SZW, V&W en VWS instemmend gereageerd. De minister van V&W waarschuwt wel voor een toename van de bureaucratie.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is verheugd met de gedane toezeggingen om meer aandacht voor de informatievoorziening over grote projecten, met name waar het structureel toezicht op die informatievoorziening betreft. Zij benadrukt het belang dat zij hecht aan het organiseren van het toezicht op de informatievoorziening over grote projecten. Ze zal de ontwikkelingen op dit punt blijven volgen.

De Algemene Rekenkamer is het met de minister van Financiën eens dat hoofdstuk 580 van het HCD een waardevolle handreiking is voor de controle door de departementale accountantsdienst. Mét de minister is zij echter ook van mening dat er een projectspecifiek controleprogramma moet zijn. Het handboek HCD biedt dit niet. De Algemene Rekenkamer blijft daarom van mening dat een specifiek controleprogramma noodzakelijk is. Het HCD vormt wel een goede basis hiervoor.

De Algemene Rekenkamer kan zich niet vinden in het voorstel van de minister van Financiën om de uitkomst van de ontwikkeling van een normenkader en passende controlestructuur voor niet-financiële informatie af te wachten, alvorens het HCD aan te vullen met een handreiking voor de controle hiervan. Zij heeft hiervoor twee redenen.

- De (beoordeling van) niet-financiële informatie had in de Procedure-regeling volgens de tekstversie van 1996 al een prominente plaats. Gewezen kan worden op het oordeel over de kwaliteit en volledigheid van de informatie in de voortgangsrapportage, die veel niet-financiële informatie bevat. De toelichting van die regeling wijst er in dat verband speciaal op dat deze toetsing afwijkt van de reguliere controle op de financiële verantwoording door accountantsdiensten. De toelichting merkt zelfs op dat accountantsdiensten de daarvoor benodigde expertise in principe in huis moeten hebben en dat in uitzonderlijke gevallen accountantsdiensten op onderdelen tot inhuur van expertise zouden kunnen besluiten.

- De afgelopen jaren hebben accountants in de praktijk al in meer of mindere mate geoordeeld over niet-financiële informatie over grote projecten en hiervoor normen gehanteerd zoals volledigheid, juistheid, betrouwbaarheid en bruikbaarheid. Voor toepassing van deze normen in het kader van de informatievoorziening grote projecten hoeft niet tot na 2005 gewacht te worden.

Wel meent de Algemene Rekenkamer dat er ruimte moet zijn om in het accountantsrapport een passage over de reikwijdte van het onderzoek op te nemen, hoe de controle heeft plaatsgevonden, op welke onderdelen geen oordeel is uitgesproken en waarom niet.

Een en ander zou overigens kunnen leiden tot ruimer gebruik van externe expertise dan in de uitzonderingsgevallen waarover de toelichting bij de Procedureregeling spreekt.

De Procedureregeling biedt voor structurele gevallen ook de mogelijkheid om hierover met de Tweede Kamer een afzonderlijke afspraak te maken.

De Algemene Rekenkamer is het eens met de minister dat de eventuele herijking van de Procedureregeling door de Tweede Kamer mede gebaseerd zou moeten worden op de uitgangspunten van VBTB. Een integratie van de regeling in VBTB ligt naar haar mening echter niet voor de hand, omdat de Procedureregeling, gegeven de aard van de materie die geregeld wordt, veel verdergaande eisen aan de informatievoorziening stelt dan VBTB.

5.3 Reactie minister van Financiën

In aanvulling op de hiervoor besproken punten heeft de minister van Financiën, mede namens de andere betrokken bewindspersonen, nog de volgende opmerkingen bij het onderzoek geplaatst.

- Accountantsoordeel in de voorbereidingsfase

Over de constatering van de Algemene Rekenkamer dat oordelen in de rapporten van de accountants vaak ontbreken, merkt de minister van Financiën op dat volgens hem de Procedureregeling voor de voorbereidingsfase van projecten zo'n oordeel niet verlangt. Er kan naar de mening van de minister dus worden volstaan met het rapporteren van de controlebevindingen. Indien het geven van een oordeel naar de mening van de Tweede Kamer toch de voorkeur zou hebben, dan zou dit tot een aanpassing van de Procedureregeling dienen te leiden.

- Derdeninformatie en risicoanalyses

De minister van Financiën zegt toe om bij de komende aanpassing van het HCD te bezien of, conform de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer, meer aandacht kan worden besteed aan derdeninformatie en aan risicoanalyses. Hij geeft aan dat deze onderwerpen overigens nu al aan de orde komen in respectievelijk de nieuwe Rijksbegrotingsvoorschriften en in het Referentiekader mededeling over de bedrijfsvoering. Het gesignaleerde probleem dat de controlebevoegdheden van de departementale accountantsdiensten bij derden vaak niet geregeld zijn, zodat de accountantsdiensten geen toegang hebben tot deze derden, kan echter niet in het handboek worden geregeld, maar dient volgens de minister te worden geregeld in de af te sluiten contracten en dergelijke.

- Uitvoering controle door departementale accountantsdiensten

In reactie op het in bijlage 5 van dit rapport opgenomen overzicht van gebreken in de kwaliteit van de onderzochte informatie aan de Tweede Kamer, geeft de minister aan dat hieruit blijkt dat slechts bij twee van de twintig onderzochte projecten de controle door de departementale accountantsdienst niet optimaal is verlopen. De conclusie van de Algemene Rekenkamer dat de accountantsdiensten rijksbreed bezien hun controletaak uit de Procedureregeling onvoldoende uitvoeren, lijkt hem dan ook niet helemaal terecht. Daarbij neemt hij ook in beschouwing dat in het rapport wordt aangegeven dat de ministeries van Defensie en van V&W er in positieve zin uitspringen.

- Omgang met Procedureregeling door Tweede Kamer

Tot slot merkt de minister nog op dat het onderzoek zich terecht heeft gericht op de informatievoorziening over de grote projecten door de ministeries. Maar aangezien de Procedureregeling is uitgevaardigd door de Tweede Kamer, had in dit onderzoek naar zijn mening ook wat meer aandacht kunnen worden besteed aan de wijze waarop de Tweede Kamer zelf met de opzet en de uitvoering van de procedureregeling is omgegaan. Als voorbeeld wijst hij op mogelijk ontstane interpretatieproblemen in relatie tot de Procedureregeling, op het tijdig aanwijzen van een groot project door de Tweede Kamer zodat ministeries voldoende tijd hebben voor de opstelling en de controle van het projectvoorstel, alsmede op het maken van duidelijke afspraken over de te verstrekken informatie met de betrokken minister.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is het oneens met de minister dat in de Procedureregeling grote projecten het geven van een accountantsoordeel in de voorbereidingsfase niet wordt verlangd. In de eerste plaats is in aanwijzing 7 van bijlage A van de Procedureregeling aangegeven dat de accountant in zijn rapport het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpassing van het projectvoorstel en de toereikendheid van de projectorganisatie moet vermelden, hetgeen expliciete oordelen inhoudt. In de tweede plaats spreekt de toelichting op deze aanwijzing eveneens uitdrukkelijk van het geven van een oordeel. Een wijziging van de Procedureregeling is op dit punt naar de mening van de Algemene Rekenkamer dan ook niet nodig.

Het oordeel van de Algemene Rekenkamer over de uitvoering van de controle door de departementale accountantsdiensten is niet, zoals de minister van Financiën veronderstelt, alleen gebaseerd op de twee van de twintig gevallen. Dit oordeel is gebaseerd op de norm dat er een specifiek controleprogramma moet zijn voor de controle van de grote projecten en dat de controle goed uitgevoerd hoort te zijn, en op de bevinding van de Algemene Rekenkamer dat bij tien van de elf op dit punt onderzochte projecten voor de voorbereidingsfase en bij acht van de vijftien voor de uitvoeringsfase een specifiek controleprogramma ontbrak of onvolledig was, op het ontbreken van oordelen in drie van de zes hierop onderzochte accountantsrapporten en op de onvoldoende kwaliteit van de oordelen bij twee van de drie rapporten voorzover die oordelen wel aanwezig waren. Gezien het belang dat in de Procedureregeling gehecht wordt aan het accountantsoordeel, rechtvaardigt dit naar de mening van de Algemene Rekenkamer haar conclusie dat de departementale accountantsdiensten rijksbreed gezien hun controletaak onvoldoende hebben uitgevoerd.

5.4 Reactie staatssecretaris van VWS

De staatssecretaris van VWS stelt in haar reactie op het onderzoek dat het project «Modernisering Ouderenzorg» het eerste project bij het Ministerie van VWS was dat door de Tweede Kamer als groot project werd aangemerkt. Het was tevens een van de eerste beleidsmatige verandertrajecten die onder de procedureregeling werden gebracht. Er bestond daardoor volgens de staatssecretaris binnen het ministerie geen ervaring met de procedureregeling in het algemeen, noch met de specifieke toepassing ervan bij dit type beleidsmatige projecten. De staatssecretaris wijt hieraan dat in eerste instantie de organisatie van de informatievoorziening aan de Tweede Kamer niet optimaal was. Volgens haar is dit naderhand verbeterd.

Als voorbeeld van afspraken met de Tweede Kamer over de te leveren informatie wijst de staatssecretaris op de afspraak met de Tweede Kamer om in plaats van een accountantsoordeel over de voortgangsrapportages jaarlijks een audit van het project «Modernisering AWBZ» plaats te laten vinden door een extern bureau dat gespecialiseerd is in complexe projecten.

5.5 Reactie minister van OCenW

De minister van OCenW geeft in haar reactie op het onderzoek aan dat op haar ministerie de nieuwe Procedureregeling momenteel wordt vertaald in een OCenW-richtlijn. Tevens geeft zij aan dat de Procedureregeling een toetspunt zal zijn bij nieuwe beleidsvoorstellen. Daarnaast zegt de

minister toe bij toekomstige grote projecten direct afspraken te maken met de Tweede Kamer over de gewenste informatie, en deze informatie-behoefte door te vertalen in de werkprocessen van haar departement.

Ten slotte tekent de minister aan dat zij de toonzetting van de conclusie over het ontbreken van een positieve trend van de organisatie van de informatievoorziening onnodig negatief vindt. Zij doelt met name op het ontbreken van de accountantscontrole in de voorbereidingsfase en geeft aan dat een dergelijke controle gezien het tijdstip waarop het project van start ging niet van de accountantsdienst kon en mocht worden verwacht.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Het oordeel over het ontbreken van een positieve trend in de organisatie van de informatievoorziening is niet, zoals de minister suggereert, alleen gebaseerd op het ontbreken van een accountantsoordeel, maar op een breed scala van geconstateerde gebreken in de organisatie van de informatievoorziening. Het gaat hierbij onder meer om het ontbreken van een specifiek controleprogramma voor de accountantsdienst, het ontbreken van waarborgen voor het uitvoeren van risicoanalyses en het ontbreken van waarborgen waarmee geregeld is dat adviezen van externe deskundigen bij de Tweede Kamer komen en dat de financiële informatie in de voortgangsrapportage op de begroting herleidbaar is.

5.6 Reactie minister van Justitie

De minister van Justitie concludeert bij vergelijking van de grote projecten in het onderzoek dat het overgrote deel hiervan kan worden getypeerd als infrastructurele projecten met een aanzienlijk financieel risico. Het toetsen aan de «harde normen» van de Procedureregeling is naar zijn mening bij het project «Modernisering rechterlijke organisatie», waarbij bestuurlijke herinrichting in combinatie met een cultuurverandering voorop staat, minder goed mogelijk.

Bijzonder aan dit project is zijns inziens dat het zich grotendeels buiten het gezagsbereik van de uitvoerende macht heeft afgespeeld, te weten in de rechterlijke macht. Het voltooien van dit grote project was alleen mogelijk door in het hele project de werkwijze aan te passen aan de te bereiken resultaten, waarbij het accentueren van administratieve waarborgen tot vermindering van creativiteit en slagvaardigheid had kunnen leiden. De minister mist in het rapport van de Algemene Rekenkamer deze nuancering.

De minister kan zich niet vinden in de conclusie van de Algemene Rekenkamer in bijlage 5 (gebreken in de kwaliteit van de informatie aan de Tweede Kamer) dat hij in de vierde en de vijfde voortgangsrapportage de Tweede Kamer van onjuiste informatie zou hebben voorzien, met name over de relevante risico's en de afdekking daarvan.

Volgens de minister is de departementale accountantsdienst zich bewust van het belang van het geven van informatie over relevante risico's rond de overdrachtsoperatie. Hij wijst in dat verband op een toevoeging van de accountants in hun oordeel bij de vierde voortgangsrapportage:

«De rapportage heeft een toekomstgericht karakter. Naar ons oordeel zouden de nu reeds te onderkennen risico's ten aanzien van de voorgenomen beheersoverdracht in de voortgangsrapportage moeten worden opgenomen».

Mede naar aanleiding van deze opmerking heeft volgens de minister het programmamanagement in de vijfde voortgangsrapportage verslag gedaan over de risico's en de daarbij passende beheersingsmaatregelen. Volgens de minister heeft de Tweede Kamer voldoende informatie over risicobeheersing van zijn departement ontvangen.

Voorts is de minister het oneens met de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat in het dossier van de departementale accountantsdienst geen onderbouwing van het accountantsoordeel aanwezig was. De minister stelt dat de onderbouwing van het oordeel van de departementale accountantsdienst – zij het op hoofdlijnen – te vinden is in de accountantsrapporten zelf.

Aanvullend op de interdepartementale reactie van de minister van Financiën meldt de minister van Justitie in dit verband dat de accountantsdienst van zijn departement zich ten volle bewust is van zijn verantwoordelijkheid bij de controle van grote projecten en grote prioriteit toekent aan de werkzaamheden ter zake. Hij meldt dat de accountantsdienst een project is gestart dat bijdraagt aan het gestructureerder vastleggen van de onderzoeksstappen. Op die manier is het achteraf eenvoudiger om vanuit de dossiers inzicht te bieden in alle afwegingen die hebben geleid tot de oordeelsvorming. Het probleem dat de Algemene Rekenkamer oordelen van de accountantsdienst niet volledig op grond van de dossiers heeft kunnen staven, verwacht hij daarmee binnen afzienbare tijd weg te kunnen nemen.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer erkent dat het project «Modernisering rechterlijke organisatie» anders van aard is dan grote projecten met een infrastructureel karakter. Niettemin meent de Algemene Rekenkamer dat de aanwijzingen uit de bijlage van de Procedureregeling ook goed toepasbaar waren op dit project.

De Algemene Rekenkamer ziet geen tegenstelling in het ruimte geven aan creativiteit en slagvaardigheid binnen een project en het organiseren van een goede informatievoorziening aan de Tweede Kamer. Dit kan dan ook geen argument zijn om deze organisatie niet op orde te hebben.

De Algemene Rekenkamer oordeelt niet, zoals de minister stelt, dat de informatie in voortgangsrapportages onjuist is. Haar conclusie «onjuist» heeft betrekking op het oordeel van de departementale accountantsdienst. Diens conclusie, dat de informatie in de voortgangsrapportages zou voldoen aan de aanwijzingen in de Procedureregeling, was immers al niet te rijmen met de bevinding van de accountant dat reeds te onderkennen risico's in de vierde voortgangsrapportage ontbraken, maar ook weken de voortgangsrapportages op een aantal andere aspecten af van de Procedureregeling. Zo waren gegevens over planning en organisatie onvolledig en was de aansluiting van de uitgaven en financiële verplichtingen tussen de projectbegroting en de rijksbegroting niet te maken. Het oordeel van de departementale accountantsdienst dat de informatie in de voortgangsrapportages zou voldoen aan de aanwijzingen in de Procedure-regeling, was derhalve onjuist.

Over de onderbouwing van de oordelen van de accountant merkt de Algemene Rekenkamer op dat hierin de bevindingen van de accountant geconfronteerd horen te zijn aan de gestelde normen. Een dergelijke confrontatie heeft zij noch in de dossiers noch in de rapporten van de accountantsdienst van het Ministerie van Justitie aangetroffen.

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat inmiddels een project is gestart om een gestructureerde vastlegging van de onderzoeksstappen van de accountantsdienst te bevorderen.

5.7 Reactie minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie stelt met genoegen vast dat voor het grote project «Vreemdelingenwet 2000» geen gebreken of onvolkomenheden door de Algemene Rekenkamer zijn geconstateerd. Specifiek ten aanzien van de rol van de accountantsdienst van het Ministerie van Justitie merkt de minister nog op dat de accountantsdienst, ondanks het ontbreken van duidelijke richtlijnen voor de controle van niet-financiële gegevens, er in het kader van het project «Vreemdelingenwet 2000» beide keren in is geslaagd een controle op deze niet-financiële gegevens uit te voeren, op basis van een zijns inziens gedegen onderzoeksopzet. De minister spreekt de hoop uit dat deze wellicht als voorbeeld te gebruiken is bij de verdere uitwerking van deze richtlijnen, mogelijk in combinatie met de voor VBTB benodigde richtlijnen.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De departementale accountantsdienst van het Ministerie van Justitie heeft inderdaad aangetoond dat de beoordeling van niet-financiële informatie in het groot project «Vreemdelingenwet 2000» ook nu reeds op gestructureerde wijze kan plaatsvinden.

5.8 Reactie minister van SZW

Naar aanleiding van de aanbeveling over een specifiek programma voor de controle van grote projecten merkt de minister van SZW op dat hij ervan uit gaat dat ook voor nieuwe grote projecten op het SZW-beleids-terrein afzonderlijke controleprogramma's moeten worden opgesteld.

Voorts onderschrijft de minister de wenselijkheid om direct op het moment dat een project door de Tweede Kamer als groot project wordt aangewezen, goede afspraken te maken over de concrete informatie-behoefte van de Tweede Kamer. Hij merkte echter op dat dit onverlet laat dat ook in de uitvoeringsfase informatiebehoefte bij de Tweede Kamer kan ontstaan, zoals bij het SUWI-project is gebleken.

5.9 Reactie staatssecretaris van BZK

De staatssecretaris van BZK meldt in zijn reactie op het onderzoek dat hij de kritiek van de Algemene Rekenkamer op de informatievoorziening aan de Tweede Kamer niet kan plaatsen, omdat volgens hem de Tweede Kamer nooit heeft aangegeven dat zij de verstrekte informatie als ontoereikend ervaarde.

De staatssecretaris is het voorts niet eens met de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat de organisatie van de informatievoorziening in de voorbereidingsfase bij het project «C2000» grote gebreken vertoonde. Hij signaleert in dit verband een tegenstelling tussen het uitgangspunt van het onderzoek dat een goede waarborging van de informatievoorziening leidt tot volledige en kwalitatief goede informatie enerzijds, en de onderzoeksresultaten anderzijds. Het omgekeerde van dit uitgangspunt, namelijk: «bij ontbreken van voldoende waarborgen ontvangt de Tweede

Kamer tóch volledige en kwalitatief goede informatie» zou door de Algemene Rekenkamer niet zijn onderzocht.

De staatssecretaris zegt toe dat voor toekomstige voortgangsrapportages een format zal worden ontwikkeld dat aan de Tweede Kamer ter goedkeuring zal worden voorgelegd en in het handboek Administratieve Organisatie zal worden opgenomen. De bedoeling is dat de aanpassing van dit handboek eind 2002 zal zijn gerealiseerd.

Ten slotte vindt de staatssecretaris dat de Algemene Rekenkamer in haar onderzoek onvoldoende rekening heeft gehouden met de bestaande begrotingscyclus en de daarop van toepassing zijnde aanwijzingen. De Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2002 vormt volgens de staatssecretaris een voldoende waarborg dat de Tweede Kamer tijdig wordt geïnformeerd over dreigende kostenoverschrijdingen, over de gevolgen van de uitvoering van het project voor de prioriteitstelling binnen de begroting en dat zij een overzicht van de aangegane verplichtingen en gedane uitgaven ontvangt.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De aannames die aan het onderzoek van de Algemene Rekenkamer ten grondslag lag, was niet dat goede waarborgen leiden tot goede informatie, maar dat het ontbreken van een goede organisatie van de informatievoorziening risico's met zich meebrengt voor volledige en goede informatie aan de Tweede Kamer. Hoewel de Algemene Rekenkamer inderdaad niet structureel heeft onderzocht of het ontbreken van waarborgen leidt tot slechte informatie, is zij wel een aantal keer tegen gekomen dat dit het geval was, ook in het project «C2000». Zo was in dit project geen goede waarborg getroffen voor het op de hoogte brengen van de Tweede Kamer van ex-ante-evaluaties. De Tweede Kamer ontving het kritische rapport risicobeheersing in «C2000» dan ook pas op verzoek van een Kamerlid, ruim een jaar na publicatie. Inmiddels had de minister twee mogelijkheden laten passeren om over de conclusies en aanbevelingen van het rapport met de Tweede Kamer van gedachten te wisselen. Een tweede voorbeeld betrof de aansluiting tussen de financiële informatie in de voortgangsrapportages en de projectbegroting. Ook hiervoor ontbraken waarborgen. Toen de Algemene Rekenkamer voor de voortgangsrapportages van mei 2000 en februari 2001 naging of de aansluiting met de begroting gemaakt kon worden, bleek deze niet gelegd te kunnen worden.

De bestaande begrotingscyclus neemt niet weg dat volgens de Procedure-regeling de Tweede Kamer over de in de Aanwijzingen genoemde onderwerpen (ook) in de voortgangsrapportages geïnformeerd wenst te worden.

Het verbaast de Algemene Rekenkamer dat de staatssecretaris van mening is dat hij ervan uit mag gaan dat de informatie die hij aan de Tweede Kamer stuurt toereikend is wanneer de Tweede Kamer hierover geen negatief oordeel uitspreekt. De Algemene Rekenkamer vindt dat de staatssecretaris zelf verantwoordelijk is voor het bewaken van de kwaliteit van de informatie. De Tweede Kamer heeft via de Procedureregeling geregeld welke informatie zij wenst. Zij moet er vervolgens van uit kunnen gaan dat de informatie die zij van de bewindspersonen ontvangt volledig, juist, betrouwbaar en bruikbaar is.

5.10 Reactie minister van V&W

Algemeen

De minister van V&W laat de Algemene Rekenkamer weten dat het hem verheugt dat de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat de informatievoorziening naar de Tweede Kamer in het kader van de Procedureregeling in de afgelopen jaren is verbeterd en dat de Algemene Rekenkamer expliciet aangeeft dat met name zijn ministerie er bij de uitvoering van projecten in positieve zin uitspringt.

De minister meent evenwel dat in het onderzoek veel nadruk wordt gelegd op de aanwezigheid van schriftelijk vastgelegde procedures als waarborg voor kwalitatief goede informatie. Volgens de minister zijn er meer succes- of faalfactoren, zoals samenstelling projectteams in een beleidsmatige omgeving, professionaliteit, projectmanagement, motivatie en dergelijke. Vanuit de benadering van de Algemene Rekenkamer is het volgens de minister mogelijk dat ondanks dat er vaak inhoudelijk kwalitatief goede informatie wordt geleverd, een negatief oordeel over de kwaliteit van de informatievoorziening wordt afgegeven.

De minister wijst er voorts op dat, doordat de ontwikkelingen op het terrein van bedrijfsvoering snel gaan, er nu veelal met andere ogen gekeken wordt naar projecten die al jaren geleden zijn opgestart. Hierdoor wordt met een toetsingskader van heden gekeken naar het verleden om daar vervolgens een oordeel aan te ontlenen. Dit, gekoppeld aan het uitgangspunt van een «best practices»-onderzoek brengt volgens de minister als nadeel met zich mee dat een vooruitgang in beheersing – die bepalend wordt voor de normen van vandaag – leidt tot een negatief oordeel over het verleden.

Over de controle door de departementale accountantsdienst merkt de minister op dat met ingang van 2002 daadwerkelijke oordelen zijn opgenomen.

Ten slotte schrijft de minister het van groot belang te vinden dat er tussen departementen ervaringen worden uitgewisseld. Hij laat weten dat zijn departement welwillend staat tegenover een interdepartementale informatieoverdracht en hij wil ook graag zijn bijdrage leveren aan de institutionalisering hiervan.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is zich ervan bewust dat schriftelijk vastgelegde procedures niet de enige waarborg vormen voor goede informatie aan de Tweede Kamer. Het uitgangspunt van haar onderzoek was evenwel dat een goede organisatie een belangrijke factor hiervoor vormt.

De appreciatie van de minister dat er in het onderzoek onvoldoende oog zou zijn geweest voor de ontwikkelingen op het terrein van bedrijfsvoering, wordt niet gedeeld. Allereerst is in het onderzoek de Procedure-regeling steeds gehanteerd in de voor het betreffende project contemporaine versie. Verder is, waar zich in de bedrijfsvoering rond projecten verbeteringen hadden voorgedaan, steeds van de jongste situatie uitgegaan. Voorts kan erop gewezen worden dat eisen als volledige, juiste, betrouwbare en bruikbare informatie aan de Tweede Kamer ook ten tijde van de start van de oudere projecten, zoals Schiphol en de Betuwe-route, al genoegzaam uitgekristalliseerd waren. Ten slotte kan nog opgemerkt worden dat het onderzoek van de Algemene Rekenkamer zich

richtte op het weergeven van de stand van zaken in de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over grote projecten en het bieden van goede voorbeelden voor de toekomst. Vanuit die gedachte is het geen bezwaar om met de ogen van nu naar het verleden te kijken.

Reactie op specifieke projecten of onderdelen

- Schiphol

De minister van V&W vindt dat de Algemene Rekenkamer de kwaliteit van de beleidsinformatie in de PKB Schiphol en Omgeving in een te negatief daglicht heeft geplaatst en verwees naar de reactie van de toenmalige minister van V&W op het rapport «Groecijfers Schiphol» van de Algemene Rekenkamer uit 1998. De in het huidige rapport vermelde bevindingen over de voortgangsrapportages acht de minister wel correct.

- Project mainportontwikkeling Rotterdam

De bevindingen van de Algemene Rekenkamer in bijlage 5 van het rapport betreffende het «Project mainportontwikkeling Rotterdam» berusten volgens de minister voor een belangrijk deel op een misverstand over de verhouding tussen enerzijds de Milieueffectrapportage (MER) en de (aanvullende) kosten-batenanalyse (KBA) en anderzijds PKB-plus (deel 1 en deel 3). De MER en de KBA zijn volgens de minister beleids-ondersteunende studies, die worden gebruikt voor het formuleren van beleid en maatregelen in de PKB. In die zin is de PKB zijns inziens een «reactie» op de resultaten van de KBA en de MER. In de PKB worden voor een aantal onderwerpen door middel van «aanvullende» maatregelen de negatieve effecten, die in de MER worden geconstateerd, gemitigeerd of zelfs weggelaten. Het is volgens de minister daarom onjuist om te spreken van een tegenstrijdigheid tussen enerzijds de KBA en de MER en anderzijds de PKB.

In reactie op het door de Algemene Rekenkamer gebruikte voorbeeld bij het «Project mainportontwikkeling Rotterdam» over het gebruik van internet als medium voor het informeren van de Tweede Kamer over rapporten, stelt de minister dat dit niet het enige instrument was. De belangrijkste rapporten werden ook direct aan de Tweede Kamer verzonden. Bovendien bevat de site ook de conclusies van de rapporten.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat de informatie over de effecten van het project op het punt van geluidhinder en modal shift in de PKB deel 1 niet te herleiden zijn tot de genoemde beleids-ondersteunende studies. De Algemene Rekenkamer bestrijdt niet dat de MER en KBA beleids-ondersteunende studies zijn en dat in de PKB andere keuzes kunnen worden gemaakt of aanvullende maatregelen kunnen worden genomen. Wel is zij van mening dat waar dit in de PKB het geval is, dit expliciet aangegeven dient te worden en aanvullend dient te worden beargumenteerd waarom dit leidt tot een andere inschatting van de effecten. Naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer is dit verzuimd.

De Algemene Rekenkamer heeft waardering voor het gebruik van internet als medium om grote hoeveelheden onderzoeksmateriaal te presenteren, doch meent dat dit dan op een toegankelijke wijze zou moeten gebeuren. Overigens heeft zij geconstateerd dat de site inmiddels is aangepast (zo zijn inmiddels inderdaad conclusies opgenomen) en toegankelijker is geworden.

- Betuweroute

De minister verwijst naar de reactie van de toenmalige minister van V&W op het rapport «Beleidsinformatie Betuweroute» van de Algemene Rekenkamer uit 2000.

- Westerscheldetunnel

De minister onderschrijft de opmerkingen van de Algemene Rekenkamer over de planning en de risicolijst. Met de NV Westerscheldetunnel zijn inmiddels afspraken gemaakt om de geconstateerde omissies bij de eerstvolgende voortgangsrapportage in te vullen.

De minister is het niet eens met de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat de aansluiting van de tiende voortgangsrapportage met de Rijksbegroting onvoldoende inzichtelijk is en verwijst naar de betreffende passages.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is verheugd over het feit dat met de NV Westerscheldetunnel aanvullende afspraken zijn gemaakt omtrent de geconstateerde tekortkomingen.

Ten aanzien van de aansluiting tussen de tiende voortgangsrapportage en de Rijksbegroting merkt de Algemene Rekenkamer op dat deze weliswaar te maken is voor de uitgaven doch niet voor de verplichtingen. In de inmiddels van het ministerie ontvangen elfde voortgangsrapportage is dit gebrek overigens hersteld.

- Rekeningrijden

De minister beschouwt het als een compliment dat de Algemene Rekenkamer de financiële onderbouwing van het projectvoorstel en de inzichtelijkheid van de relatie tussen het gekozen middel en de prestaties tot mogelijk goed voorbeeld heeft verkozen. De minister is het evenwel niet geheel eens met het punt dat extra onderzoek naar onzekerheden van de effecten had moeten worden verricht, daar dergelijk extra onderzoek veel tijd en geld kost. De minister doelt hier op het uitvoeren van modelberekeningen in meer dan één scenario en onderzoek naar de mate waarin werkgevers na invoering van rekeningrijden hun werknemers financieel zouden compenseren.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Het uitvoeren van modelberekeningen hoort steeds in meer dan één scenario plaats te vinden. In het geval van het compensatiegedrag van werkgevers waren de onzekerheden zo fors dat onderzoek noodzakelijk was.

- Deltaplan Grote Rivieren

In reactie op de bevinding van de Algemene Rekenkamer dat bij het project «Deltaplan Grote Rivieren» het essentiële begrip «veilig» niet is gedefinieerd, stelt de minister dat dit begrip refereert aan de veiligheidsnormen zoals die zijn vastgelegd in de Wet op de waterkering (1996), hetgeen grofweg inhoudt dat het water gekeerd wordt.

Voorts acht de minister de bevinding dat in de interne rapportages over het Deltaplan hele andere peildata worden verlangd dan in de voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer, te ongenueanceerd. De minister stelt dat de peildata wel verschillend waren, doch niet wezenlijk anders. Terwijl de voortgangsrapportages van 1 januari en 1 juli uitgingen, werd in de interne rapportages gewerkt met de peildata 1 april en 1 oktober vanwege het feit dat deze data de grenzen vormen van het werkbare seizoen.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer acht het onjuist dat in de voortgangsrapportages een peildatum wordt gehanteerd die structureel afwijkt van het feitelijke waarnemingstijdstip, met name nu die peildatum ook betekenis heeft voor de door de minister op zich genomen resultaatsverplichting ten aanzien van het veilig zijn van de dijken en kaden. Ook na de uitleg van de minister over de invulling die hij geeft aan het begrip «veilig» verbaast de Algemene Rekenkamer zich over het feit dat over een project dat per 31 december 2000 veilig moest zijn in de interne rapportage van 1 november 1999 stond:

«Nieuw plan nodig. Planning erop gericht dat eind 6–03 veilig. Geen veiligheidsrisico. Waterkering vrijwel op MHW-nivo en omsluit een industriegebied. Noodmaatregelen gemakkelijk te nemen.»

Volgens de voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer was dit project als «veilig» gekwalificeerd. In meer gevallen heeft de Algemene Rekenkamer vastgesteld dat het begrip «veilig» in de voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer was verwaterd.

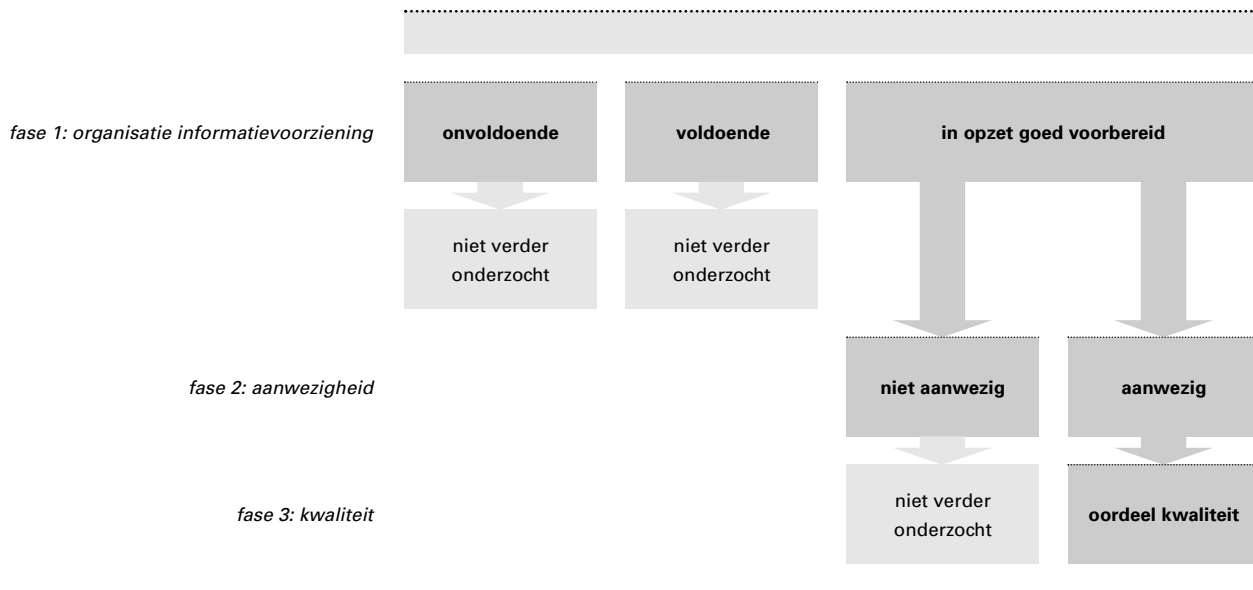
Conclusie	Aanbeveling	Toezeggingen bewindspersonen	Nawoord Algemene Rekenkamer
De organisatie van de informatievoorziening rondom projecten die op basis van de Procedure-regeling Grote Projecten als «groot project» zijn aangewezen vertoont rijksbreed gezien grote gebreken.	De Algemene Rekenkamer beveelt de ministers die grote projecten voeren aan op korte termijn de organisatie van de informatievoorziening te verbeteren. De Algemene Rekenkamer beveelt aan daarbij mede gebruik te maken van de ervaringen bij andere ministeries.	Gezien de tekortkomingen en de fase waarin een of meer projecten zich bevonden had deze aanbeveling betrekking op de bewindspersonen van V&W, VWS, Defensie en BZK. De bewindspersonen van V&W, BZK en Defensie zegden toe de organisatie van de informatievoorziening aan te passen.	De Algemene Rekenkamer is verheugd over de toezegging van de genoemde bewindspersonen.
Zelfs daar waar de organisatie van de informatievoorziening in opzet wél goed is, is de kwaliteit van de informatie in veel gevallen nog onvoldoende.	De Algemene Rekenkamer beveelt de ministers voorts aan structureel voldoende aandacht te hebben voor de informatievoorziening over grote projecten aan de Tweede Kamer, gericht op zowel de organisatie ervan als op de kwaliteit van de informatie.	De bewindspersonen van BZK, SZW, V&W en Justitie hebben aangegeven deze structurele aandacht belangrijk te vinden. De bewindspersonen van BZK en SZW hebben toegezegd het toezicht op de informatievoorziening in hun organisatie te beleggen. De overige bewindspersonen geven niet aan of zij dit toezicht in het leven willen roepen.	De Algemene Rekenkamer benadrukt het belang dat zij hecht aan het organiseren van het toezicht op de informatievoorziening over grote projecten. Ze zal de ontwikkelingen op dit punt blijven volgen.
De departementale accountantsdiensten voeren rijksbreed gezien hun controletaak uit de Procedure-regeling onvoldoende uit.	De betrokken departementale accountantsdiensten moeten, voor zover zij hierover nog niet beschikken, op korte termijn een specifiek programma opstellen voor de beoordeling van grote projecten. Daarbij zou onder meer gebruikgemaakt kunnen worden van het Handboek Controle Departementale Accountantsdiensten. De accountantsdiensten dienen meer aandacht te geven aan het voldoende onderbouwen en uitspreken van de door de Tweede Kamer gewenste oordelen. Zij zouden expliciet moeten aangeven in hoeverre zij, gezien hun controlebevoegdheden, de van derden afkomstige informatie hebben kunnen controleren.	De bewindspersonen ondersteunen deze aanbeveling in beginsel, maar menen dat het aparte hoofdstuk over de controle van grote projecten in het rijksbrede Handboek Controle Departementale Accountantsdiensten hiervoor voldoende is. De bewindspersonen zijn van mening dat de Procedure-regeling voor de voorbereidingsfase van projecten geen accountantsoordeel verlangt.	Het Handboek Controle Departementale Accountantsdiensten is naar de mening van de Algemene Rekenkamer, hoe gedetailleerd ook, onvoldoende. Ze blijft daarom van mening dat een specifiek controleprogramma noodzakelijk is. Het handboek vormt wel een goede basis hiervoor. De Algemene Rekenkamer is het op dit punt oneens met de bewindspersonen. In de regeling wordt wel degelijk op diverse plaatsen expliciet om een accountantsoordeel gevraagd.

Conclusie	Aanbeveling	Toezeggingen bewindspersonen	Nawoord Algemene Rekenkamer
	<p>Het hoofdstuk over de controle van grote projecten in het Handboek Controle Departementale Accountantsdiensten zou aangevuld moeten worden met een handreiking voor de controle van niet-financiële informatie, derdeninformatie en risicoanalyses.</p>	<p>De aanbeveling om het Handboek Controle Departementale Accountantsdiensten aan te vullen met een handreiking voor de controle van niet-financiële informatie neemt de minister van Financiën niet over. De regering zal eerst een nieuw normenkader ontwikkelen, gericht op zowel de deugdelijkheid van de niet-financiële informatie zelf als de totstandkoming ervan, daarbij een passende controlestructuur uitwerken en het normenkader en de controlestructuur wettelijk verankeren, zodanig dat deze van kracht is op de begrotingscyclus 2005.</p> <p>De minister van Financiën zegt toe om bij de komende aanpassing van het handboek te bezien of meer aandacht kan worden besteed aan derdeninformatie en aan risicoanalyses.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer wijst erop dat de (beoordeling van) niet-financiële informatie in de Procedureregeling volgens de tekstversie van 1996 al een prominente plaats had en op de praktijk van de afgelopen jaren dat accountants in meer of mindere mate al oordeelden over niet-financiële informatie over grote projecten en hiervoor normen hanteerden.</p>
<p>De Procedureregeling is niet op alle onderdelen duidelijk geformuleerd en er ontbreken enkele belangrijke onderdelen.</p>	<p>Het lijkt de Algemene Rekenkamer wenselijk dat de Procedureregeling op enkele onderdelen wordt aangepast. Onder meer zou de structuur beter aangesloten kunnen worden op de fasen van projecten en zouden de informatie-eisen eenduidiger geformuleerd kunnen worden.</p>	<p>De bewindspersonen wijzen in dit verband op andere ontwikkelingen die in gang zijn gezet om de procedure en kwaliteit van de informatievoorziening richting de Tweede Kamer te verbeteren. In het bijzonder wijzen zij op initiatieven zoals het project Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB), de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (RPE) en het programma Onderzoek Economische Effecten Infrastructuur (OEEI).</p>	
<p>Bovendien worden er niet altijd heldere afspraken gemaakt tussen de Tweede Kamer en de betrokken minister over de concrete informatie die de Tweede Kamer wenst en die de minister kan verstrekken.</p>	<p>Een minister zou zo snel mogelijk na dat een project door de Tweede Kamer als groot project wordt aangewezen met de Tweede Kamer goede afspraken over de te verstrekken informatie moeten maken en vervolgens moeten bepalen welke informatie via de staande organisatie gegenereerd kan worden en welke aanvullende waarborgen nodig zijn.</p>	<p>Hierop reageren de bewindspersonen van OCenW, SZW, V&W en VWS instemmend, waarbij de minister van V&W wel waarschuwt voor een toename van de bureaucratie.</p>	

Opzet onderzoek

In de bijlage van de Procedureregeling heeft de Tweede Kamer voor grote projecten aspecten geformuleerd waarover zij geïnformeerd wenst te worden. De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht in welke mate ministeries zich hebben ingesteld op het tijdig en juist verschaffen van informatie over deze aspecten en zijn voorbeelden gezocht die in andere projecten nagevolgd kunnen worden. Het onderzoek was verdeeld in drie fasen, die schematisch zijn weergegeven in figuur 1.

figuur 1 **opzet onderzoek**



In de eerste fase van het onderzoek is nagegaan of organisatie van de informatievoorziening toereikend was. Hiervoor is onder meer gekeken naar projectplannen, beheersmodellen, opdrachtbrieven, instellingsbeschikkingen, werkprogramma's van de departementale accountantsdienst (DAD) en taakomschrijvingen. Deze waarborgen moeten enerzijds voor zorgen dat informatie tijdig wordt gegenereerd en van goede kwaliteit is, en anderzijds dat deze informatie ook daadwerkelijk aan de Tweede Kamer wordt verschaft. Alleen op de punten waar de organisatie in opzet als goed voorbeeld gold is het onderzoek voortgezet.

In de tweede fase van het onderzoek is, door middel van een inventarisatie van Kamerstukken, nagegaan of die de gevraagde informatie inderdaad bevatten. Een inhoudelijke beoordeling van de informatie vond in deze fase niet plaats. Volstaan is met een globale aanwezigheidstoets. Per project zijn alleen de aspecten die positief scoorden op deze toets doorgegaan naar fase drie. Vanaf fase twee zijn de projecten «Vervanging F-16» en «Oprichting Luchtmobiele Brigade» niet nader onderzocht omdat de procedures voor de aanschaf voor nieuw materieel binnen het Ministerie van Defensie in hoge mate uniform zijn. Omwille van doelmatigheid is besloten slechts één Defensie-aanschafproject («Vervanging pantservoertuigen») mee te nemen in het vervolg van het onderzoek.

In de derde fase van het onderzoek is bekeken of de aangebrachte waarborgen hebben gewerkt. Hierbij ging het om twee vragen: zijn de

aangebrachte waarborgen in de praktijk toegepast en wat is de kwaliteit van de aan de Tweede Kamer geleverde informatie?

Gehanteerde normen

De informatie-eisen van de Tweede Kamer volgens de Procedureregeling bestaan uit een groot aantal aspecten waarover het ministerie gegevens dient te verstrekken. Deze aspecten heeft de Algemene Rekenkamer gebruikt voor het opstellen van een beoordelingskader dat bestond uit dertig onderdelen (zie bijlage 3). Bij de beoordeling zijn alle aspecten even zwaar meegewogen.

De Algemene Rekenkamer is ervan uitgegaan dat een goede opzet van de informatievoorziening betekent dat:

1. binnen het ministerie is geregeld dat de gevraagde informatie tot stand komt en van voldoende kwaliteit is;
2. is geregeld dat deze informatie naar de Tweede Kamer wordt gestuurd.

Wanneer een van beide elementen ontbrak is het oordeel *onvoldoende* gegeven. Wanneer beide elementen summier aanwezig waren dan is het oordeel *voldoende* gegeven. Wanneer voor deze elementen daarenboven uitgebreide voorzieningen waren getroffen is het oordeel *in opzet goed voorbeeld* gegeven. Voor informatie die slechts eenmalig beschikbaar diende te komen (bijvoorbeeld het projectplan) is een lichtere toets uitgevoerd. Ook een niet-geformaliseerde werkwijze die in de dossiers was te achterhalen is al als voldoende beoordeeld.

In de tweede fase van het onderzoek is een positief oordeel gegeven wanneer de aan de Tweede Kamer verschaft informatie de gevraagde onderdelen omvatte. Volstaan is met een globale aanwezigheidstoets.

In de derde fase zijn als normen voor de kwaliteit van de informatie gehanteerd volledigheid, juistheid, inzichtelijkheid en de onderbouwing van de beleidsinformatie.

Onderzoeksfase

1. De informatievoorziening omvat een omschrijving van het probleem dat aan het projectvoorstel ten grondslag ligt (onderdeel van A1).
2. De informatievoorziening omvat eventuele raakpunten met overig beleid/overige activiteiten (onderdeel van A1).
3. De informatievoorziening omvat een evenwichtige presentatie van in de projectvoorbereiding onderzochte alternatieven (inclusief financiële onderbouwing en risicoanalyse) (onderdeel van A5).
4. De informatievoorziening omvat de motivering waarom deze alternatieven zijn afgefallen. Hierbij moet ook aandacht zijn voor de financiële motivering (onderdeel van A5).
5. De informatievoorziening omvat een concretisering van de doelstellingen in meetbare ijkpunten, gerelateerd aan de situatie bij ongewijzigd beleid (nulmeting); de doelstellingen moeten zo concreet geformuleerd worden dat effectmeting na realisering van het project mogelijk is (onderdeel van A2).
6. De informatievoorziening omvat een betrouwbare nulmeting (onderdeel van A2).

Projectvoorstel

- 7a. De informatievoorziening omvat de gekozen middelen om de doelstellingen te realiseren (onderdeel van A1).
- 7b. De informatievoorziening omvat de motivering voor de gekozen middelen om het *project* te realiseren (norm Algemene Rekenkamer), waaronder een onderbouwing van de relatie tussen de gekozen middelen en verwachte prestaties en effecten.
- 7c. De informatievoorziening omvat de motivering voor de gekozen middelen om de *doelstellingen* te realiseren (norm Algemene Rekenkamer), waaronder een onderbouwing van de relatie tussen de gekozen middelen en verwachte prestaties en effecten (onderdeel van A1).
8. De financiële onderbouwing bevat een beschrijving van ijkpunten respectievelijk tussendoelen met behulp waarvan de voortgang van de realisatie gemeten kan worden (onderdeel van A3).
9. De informatievoorziening omvat alle adviezen van externe deskundigen over (aspecten van) het projectvoorstel (onderdeel van A6).
10. De informatievoorziening omvat voor zover relevant een procedure en tijdstip voor het nemen van de definitieve beslissing over de uitvoering (point of no return) van het project aan de hand van de meest recente gegevens en een procedure en tijdstip voor het verrichten van tussentijdse evaluatie(s) over de voortgang van het project (onderdeel van A8).
11. De informatievoorziening omvat een tijdsplanning voor het project gekoppeld aan tussendoelen (onderdeel van A1, A3).
12. De informatievoorziening omvat een kosten-batenanalyse van het projectvoorstel of een daarmee vergelijkbaar alternatief (onderdeel van A3).
13. De financiële onderbouwing bevat een analyse van aan het projectvoorstel verbonden risico's (onderdeel van A3).
14. De financiële onderbouwing is onderscheiden naar investerings-/invoeringskosten en exploitatiekosten (onderdeel van A3).
- 15a. De informatievoorziening omvat de wijze van financiering van de investerings-/invoeringskosten (onderdeel van A3).
- 15b. De informatievoorziening omvat de budgettaire inpassing van deze financiering in de (meerjaren)begroting (onderdeel van A4).

⁶ De lijst is rechtstreeks ontleend aan de (tot april 2002 geldende versie van de) Procedure-regeling Grote Projecten. De letter- en cijfer-aanduidingen verwijzen naar de bijlage van de regeling.

16. De informatievoorziening omvat de gevolgen van de uitvoering van het project voor de prioriteitstelling binnen de begroting en de flexibiliteit ervan (onderdeel van A4).
17. De informatievoorziening omvat de afspraken over compensatie van eventuele overschrijdingen (onderdeel van A4).

Accountantsrapport

18. Het accountantsrapport bevat een oordeel over de toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses. Dit oordeel moet gebaseerd zijn op een specifieke accountantscontrole (onderdeel van A7).
19. Het accountantsrapport bevat een oordeel over het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpassing van het projectvoorstel. Dit oordeel moet gebaseerd zijn op een specifieke accountantscontrole (onderdeel van A7).
20. Het accountantsrapport bevat een oordeel over de toereikendheid van de organisatie, die bij de voorbereiding functioneert of heeft gefunctioneerd. Dit oordeel moet gebaseerd zijn op een specifieke accountantscontrole (onderdeel van A7).
21. Het accountantsrapport bevat een oordeel over de toereikendheid van de organisatie die voor de uitvoering ingericht is of zal worden. Dit oordeel moet gebaseerd zijn op een specifieke accountantscontrole (onderdeel van A7).

Voortgangsrapportage

22. De voortgangsrapportages bieden informatie over de vergelijking van planning en realisatie (onderdeel van B1).
23. De voortgangsrapportages bieden informatie over de aangegane financiële verplichtingen en uitgaven in vergelijking tot de projectbegroting (onderdeel van B1).
24. De financiële informatie in de voortgangsrapportages moet gerelateerd kunnen worden aan informatie in de departementale begrotingsstukken (onderdeel van B5).
25. De voortgangsrapportages bieden informatie over de relevante risico's alsmede de afdekking daarvan (onderdeel van B1).

Accountantsrapport

26. Bij de voortgangsrapportages wordt periodiek (op basis van een nader te bepalen frequentie) een rapport gevoegd. Dit rapport wordt opgesteld door de departementale accountantsdienst of door een openbaar accountantskantoor (onderdeel van B3).
27. Dit rapport bevat een oordeel over de (1) kwaliteit en (2) volledigheid van de informatie in de voortgangsrapportages en over de toereikendheid van de projectorganisatie (in het bijzonder met betrekking tot de (3) administratieve organisatie en (4) de interne controle van het project) (onderdeel van B3).

Tussentijdse verantwoordingsdocumenten

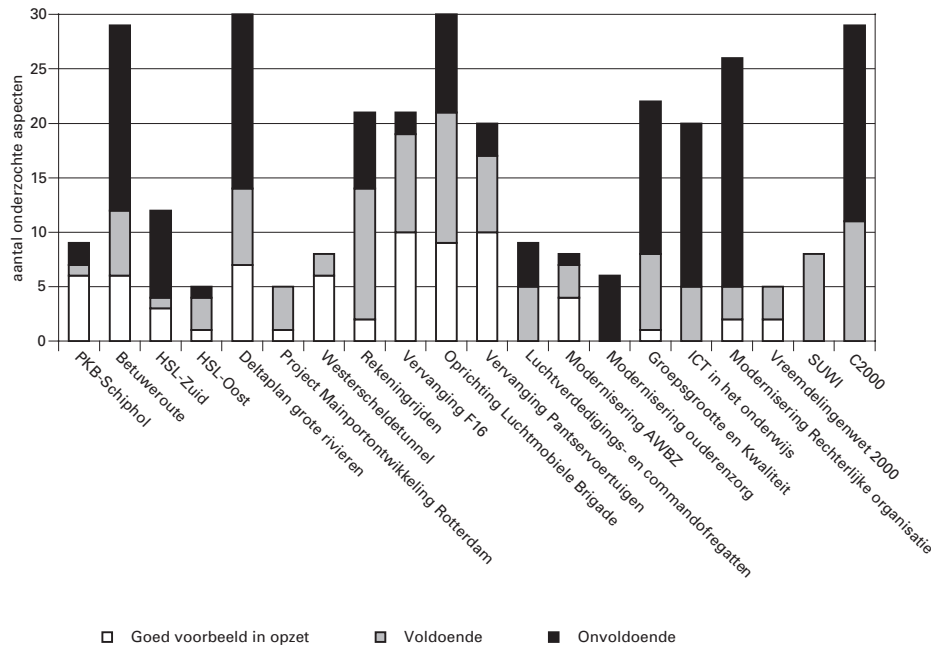
28. Bij dreigende kostenoverschrijdingen omvat de informatievoorziening een tussentijdse rapportage met inbegrip van voorstellen voor vermindering dan wel beperking van overschrijdingen en de eventuele budgettaire inpassing ervan (onderdeel van B2).
29. De informatievoorziening omvat informatie over vooraf met de Tweede Kamer afgesproken tussentijdse evaluaties van het project en eventuele daaruit voortvloeiende bijstellingen (onderdeel van B4).

Aanvullende informatieaandachtspunten van de Tweede Kamer

30. Indien de Tweede Kamer extra informatieaandachtspunten heeft

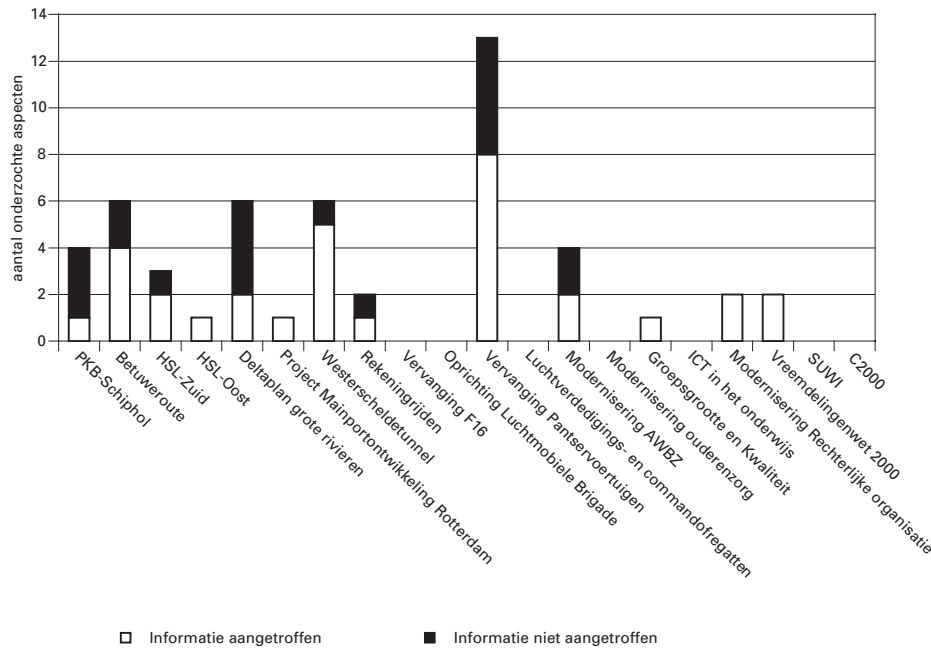
geformuleerd omvat de informatievoorziening de informatie waarmee aan de specifieke vraag van de Tweede Kamer wordt tegemoet gekomen.

Figuur 1. Organisatie van informatievoorziening



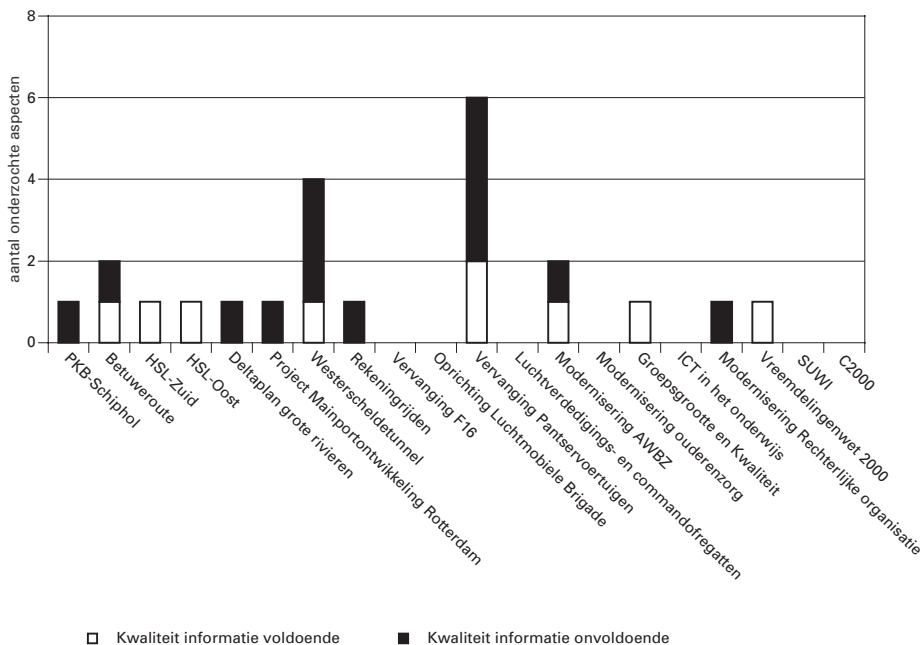
In figuur 1 «Organisatie van informatievoorziening» zijn alleen onderzochte controlepunten opgenomen. Punten die op projecten niet van toepassing waren zijn buiten beschouwing gelaten.

Figuur 2. Aanwezigheid informatie



In figuur 2 «Aanwezigheid informatie» zijn alleen controlepunten opgenomen waarvoor de organisatie van de informatievoorziening eerder een in opzet goed voorbeeld vormde.

Figuur 3. Kwaliteit informatie



In de tabel «Kwaliteit informatie» zijn alleen controlepunten opgenomen waarvoor eerder de organisatie van de informatievoorziening een in opzet goed voorbeeld vormde én de gevraagde informatie aan de Tweede Kamer verstrekt was.

De organisatie van de informatievoorziening bij het project Vervanging pantservoertuigen bleek zeer vergelijkbaar met de organisatie van de informatievoorziening bij de projecten «Vervanging F16» en «Oprichting Luchtmobiele Brigade». Uit doelmatigheidsoverweging zijn de twee laatstgenoemde projecten derhalve niet onderzocht op beschikbaarheid en kwaliteit van informatie.

Ministerie	Project	Aard gebrek	Beschrijving gebrek
V&W	Schiphol	onvolledigheid	De minister van V&W heeft in haar brief van 9 oktober 1995 toegezegd jaarlijks te zullen rapporteren over de PMMS-rijksinvesteringen alsmede over die PMMS-investeringen waarvan nog niet duidelijk is wie de uiteindelijke kosten zal dragen (pm-posten). In de voortgangsrapportages zijn echter per abuis twee deelprojecten steeds weggelaten.
V&W	Schiphol	onvolledigheid	De minister van V&W heeft in haar brief van 9 oktober 1995 toegezegd dat in de voortgangsrapportage een toelichting gegeven zou worden voor die projecten die de budgetten (dreigen) te overschrijden. Daarbij zou aangegeven worden wat de reden van die (dreigende) overschrijding is en op welke wijze men deze denkt te compenseren. Desondanks komen in de voortgangsrapportages dergelijke mutaties (vrijwel) zonder toelichting voor.
V&W	Betuweroute	onvoldoende onderbouwing	De probleemanalyse kenmerkte zich door een eenzijdige redenering vanuit de strategisch gekozen oplossingsrichting. Hierin was de oplossing als uitgangspunt genomen en niet in eerste instantie het probleem. De corridorbenadering, zoals voorgeschreven was in het SVV-II is ten onrechte niet gehanteerd.
V&W	Deltaplan grote rivieren	onvoldoende onderbouwing	Door het ontbreken van duidelijke dossiereisen in het werkprogramma van de departementale accountantsdienst is niet steeds duidelijk hoe het oordeel van de accountantsdienst tot stand is gekomen.
V&W	Deltaplan grote rivieren	onvolledigheid	Op het punt van de uitvoeringsorganisatie heeft de accountantsdienst, door een onjuiste interpretatie van de informatiewens van de Tweede Kamer, het gevraagde oordeel slechts over onderdelen van het project gegeven.
V&W	Project mainportontwikkeling Rotterdam	onzekerheid over juistheid	De informatievoorziening aan de Tweede Kamer in PKB-deel 1 correspondeert op een aantal punten niet met de onderliggende gegevens. Voor het aspect geluidhinder is de conclusie van het kabinet in PKB deel 1 «dat de balans opmakend verwacht mag worden dat het beleidsvoornemen (...) een positieve bijdrage levert aan de verbetering van de milieukwaliteit (...)» Deze uitspraak zou zijn gebaseerd op twee deelrapporten van het milieueffectrapport: de MER Landaanwinning en de MER Bestaand Rotterdams gebied. <ul style="list-style-type: none"> • De MER Landaanwinning laat echter een negatieve beoordeling zien. • De MER Bestaand Rotterdams Havengebied noemt weliswaar drie projecten met een mogelijk positief effect, maar hierover stelt de PKB deel 1 dat de effecten hiervan nog niet zijn in te schatten. Gezien de tegenstrijdigheid met de onderliggende informatie was er bij toezending van de PKB deel 1 aan de Tweede Kamer onzekerheid over de juistheid van de uitspraak in de PKB.
V&W	Project mainportontwikkeling Rotterdam	onjuistheid	In PKB deel 1 wordt gesteld dat het beleidsvoornemen de modal shift bevordert in de richting van vervoer per pijplijn, spoor en binnenvaart. In de MER Landaanwinning wordt echter geconcludeerd dat als gevolg van de landaanwinning de modal split voor de haven als geheel zich in negatieve richting ontwikkelt. De conclusie die op dit punt in de PKB wordt getrokken is derhalve niet te herleiden tot het MER.
V&W	Westerscheldetunnel	onvoldoende inzichtelijk	De aansluiting tussen financiële informatie in de voortgangsrapportage en de departementale begroting bleek voor de 10e voortgangsrapportage niet inzichtelijk.
V&W	Westerscheldetunnel	onzekerheid over juistheid	De minister van V&W controleert niet of de door de NV Westerscheldetunnel weergegeven vergelijking van planning en realisatie deugdelijk is. Hierdoor bestaat er onzekerheid over de juistheid van de aan de Tweede Kamer verstrekte informatie op dit punt in de voortgangsrapportage.

Ministerie	Project	Aard gebrek	Beschrijving gebrek
V&W	Westerscheldetunnel	onvolledigheid	De minister van V&W vormt zich geen zelfstandig oordeel over de vraag welke risico's aan de Tweede Kamer moeten worden gemeld. Dit heeft tot gevolg dat de Tweede Kamer over een aantal risico's die door de uitvoerende NV waren geïdentificeerd niet is geïnformeerd. Het betreft onder meer risico's voor vertraging en voor meerkosten. Voorts worden de kosten die aan de wél in de voortgangsrapportage genoemde risico's zijn verbonden slechts ten dele genoemd.
V&W	Rekeningrijden	onvolledigheid	In de modelberekeningen die het ministerie voor het genereren van beleidsinformatie heeft uitgevoerd zijn twee bronnen van onzekerheid omtrent de uitkomsten blijven bestaan. (1) De effectberekeningen zijn alleen uitgevoerd op basis van het scenario European Renaissance van het CPB, andere scenario's zijn niet gehanteerd. (2) De resultaten van de verkeerskundige berekeningen zijn volgens het CPB slechts geldig onder de voorwaarde dat er voor het woon-werkverkeer geen compensatie door de werkgever mag plaatsvinden. Juist op dit punt bestaat een forse onzekerheid. Deze onzekerheden in de modelberekeningen zijn niet aan de Tweede Kamer gemeld.
Defensie	Vervanging pantservoertuigen	onvolledigheid	Voor het project groot pantserwielvoertuig (GTK) zijn enkele gesignaleerde risico's niet aan de Tweede Kamer gemeld. Zo is voor de GTK niet gemeld dat nog niet duidelijk was op welke wijze Stork PWV invulling zou gaan geven aan de beheersing van het risico dat is verbonden aan de productie van de prototypevoertuigen en de optionele serievoertuigen. Om de totale investeringskosten van de GTK binnen het taakstellende budget van € 862 miljoen te krijgen heeft het ministerie de stelpost verlaagd tot € 85 miljoen. Voor onvoorziene uitgaven is hierin slechts € 2,3 miljoen (0,26% van de totale investeringskosten) opgenomen. Volgens de Algemene Rekenkamer loopt het ministerie hierdoor het risico dat niet binnen het budget wordt gebleven. Ook dit risico is niet aan de Tweede Kamer gemeld. Het ministerie heeft in een reactie op de bevindingen aangegeven dat mede met het oog op de zeer gedetailleerde internationale technische specificatie de kans op noodzakelijke technische wijzigingen in dit project relatief laag is. Tevens zijn in het ontwikkelingscontract reeds een aantal elementen opgenomen die van belang zijn voor de realisatie van de initiële logistiek. Derhalve werd het door de Koninklijke Landmacht verantwoord geacht om de omvang van deze kosten te verlagen.
Defensie	Vervanging pantservoertuigen	onvoldoende onderbouwing	Voor een evenwichtige vergelijking van alternatieven is het noodzakelijk dat hiervoor criteria zijn opgesteld, in het geval van een project als de vervanging van pantservoertuigen in de vorm van een concreet en specifiek nationaal programma van eisen. De staatssecretaris van Defensie heeft aan de Tweede Kamer aangegeven: «Bij de aanschaf van materieel wordt altijd gebruik gemaakt van een «programma van eisen», waarin de operationele eisen uit de behoeftestelling tot in detail worden omgezet in (functionele) eisen voor het desbetreffende uitrustingsstuk». De Algemene Rekenkamer constateerde echter dat het Ministerie van Defensie voor het groot pantserwielvoertuig geen nationaal programma van eisen heeft opgesteld waarin is aangegeven aan welke specifieke eisen dit voertuig zou moeten voldoen. Het ministerie heeft wel een lijst met operationele eisen geformuleerd, die echter globaal en algemeen van karakter zijn. Het Ministerie van Defensie heeft vervolgens de technische specificatie van de potentiële partners in de GTK – Groot-Brittannië en Duitsland – beoordeeld en vastgesteld dat de Nederlandse operationele behoefte hierbij aansluit. De Algemene Rekenkamer heeft voor deze beoordeling overigens geen onderbouwing aangetroffen. Door het hanteren van een programma van eisen dat geheel toegespitst is op de eigenschappen van één alternatief kon van een evenwichtige vergelijking van alternatieven geen sprake zijn. Voorts is hierdoor niet na te gaan of aldus voor een – qua kosten/kwaliteitsverhouding – voor de Nederlandse situatie optimaal pantservoertuig is gekozen.
Defensie	Vervanging pantservoertuigen	onvolledigheid	De minister van Defensie heeft niet aan de Tweede Kamer gemeld dat door de inschakeling van de Nederlandse industrie het Ministerie van Defensie voor een deel van het GTK-project 2,5 procent (in totaal € 3,73 miljoen, incl. BTW, prijspeil 1997) meer moet betalen dan de partners Groot-Brittannië en Duitsland.

Ministerie	Project	Aard gebrek	Beschrijving gebrek
VWS	Modernisering AWBZ	onvoldoende inzichtelijk	De informatie in de 1e voortgangsrapportage over planning en realisatie van alle deelprojecten is gefragmenteerd. Per deelproject worden uitgevoerde activiteiten beschreven zonder dat de gevolgen ervan noch de relatie met andere deelprojecten en de doelstellingen van het gehele project worden aangegeven. Hierdoor is niet inzichtelijk hoe gerealiseerde activiteiten binnen deelprojecten zich verhouden tot de voortgang van het gehele project.
Justitie	Modernisering rechterlijke organisatie	onjuistheid	De departementale accountantsdienst (DAD) heeft over de 4e voortgangsrapportage departement en de vijfde voortgangsrapportage «Project Versterking Rechterlijke Organisatie» geoordeeld dat deze voldoet aan de aanwijzingen voor de informatievoorziening die in bijlage B, bij artikel 5 van de Procedureregeling zijn opgenomen. De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat dit oordeel onjuist is. Op verschillende punten voldoen de voortgangsrapportages niet aan de eisen. Zo is er geen informatie aanwezig over de relevante risico's alsmede de afdekking daarvan. Overigens heeft de Algemene Rekenkamer in het dossier van de DAD ook geen onderbouwing van de vermelde conclusie aangetroffen.
Justitie	Modernisering rechterlijke organisatie	onvoldoende onderbouwing	Over de projectorganisatie heeft de DAD bij de derde voortgangsrapportage geoordeeld dat deze wat opzet van de beheersingsinstrumenten betreft voldoet aan de eisen en in de vierde en vijfde voortgangsrapportage dat deze naar behoren functioneert. De Algemene Rekenkamer heeft op grond van de dossiers de bevindingen en oordelen van de DAD niet kunnen staven.

De onderstaande tabel bevat een overzicht van de tekstdelen uit de bijlage bij de Procedureregeling die voor verschillende interpretaties vatbaar zijn.

Onderdeel A bijlage	Tekst
A1	« <i>omschrijving</i> van het probleem dat aan het projectvoorstel ten grondslag ligt» Omvat een omschrijving een inhoudelijke analyse van het probleem?
A1	«de <i>doelstellingen</i> van het project» Volgens de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid* dienen doelstellingen van beleid zoveel mogelijk concreet te worden vertaald in «te bereiken effecten», gekoppeld aan doelgroepen van beleid en een tijdshorizon. Worden hier alleen deze finale effecten bedoeld of ook intermediaire effecten en/of te leveren prestaties?
A1	«de gekozen <i>middelen</i> om de doelstellingen te realiseren» Worden hieronder verstaan financiële middelen en/of beleidsinstrumenten?
A1	«de motivering <i>ervoor</i> » Verwijst dit naar de het project of naar de gekozen middelen?
A1	« <i>veronderstellingen</i> voor <i>realisatie</i> » Betreft het realisatie van doelstellingen (effecten) of realisatie van het project (prestaties)?
A1	«en eventuele raakvlakken met andere <i>activiteiten</i> » Worden hier activiteiten bedoeld op een operationeel niveau of overig beleid/overige projecten?
A3	«daaraan verbonden <i>risico's</i> » Worden alleen financiële risico's bedoeld of ook risico's in tijd en kwaliteit?
A3	« <i>ijkpunten</i> respectievelijk <i>tussendoelen</i> » Dienen enkel financiële of tevens niet financiële ijkpunten respectievelijk tussendoelen te worden gegeven?
A5	«beschrijving van onderzochte alternatieven» Worden resultaten van een integraal ex ante evaluatieonderzoek verwacht of volstaat een vergelijking op enkele aspecten?
A6	«de adviezen van externe deskundigen» Worden enkel adviezen bedoeld in opdracht van het ministerie of alle uitgebrachte adviezen ten aanzien van (aspecten) van het projectvoorstel?

* Ministerie van Financiën, *Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid*, Den Haag, februari 2001.

Onderdeel B bijlage	Tekst
B1	«relevante <i>risico's</i> » Worden alleen financiële risico's bedoeld of ook risico's in tijd en kwaliteit?
B1	In de recente wijziging van de Procedureregeling wordt aan aanwijzing B1 toegevoegd: «Zoveel mogelijk, maar minimaal één maal per jaar wordt aangegeven in welke mate de gerealiseerde planning en uitgaven hebben bijgedragen aan de oorspronkelijke doelstelling van het project.» Indien «doelstellingen» betrekking heeft op maatschappelijke effecten, dan is deze eis voor veel projecten moeilijk toepasbaar, aangezien dergelijke effecten voor het grootste deel pas zullen optreden nadat het project is afgerond.
B3	»kwaliteit en volledigheid van de <i>informatie</i> in de voortgangsrapportages» Betreft het hier enkel financiële of tevens niet-financiële informatie?
B5	«de financiële informatie in de voortgangsrapportages moet <i>gerelateerd</i> kunnen worden aan informatie in de departementale begrotingsstukken». Moet deze relatie expliciet in de voortgangsrapportage zichtbaar zijn gemaakt of is het voldoende dat een ministerie dit bij het opstellen van de voortgangsrapportage intern heeft vastgesteld, terwijl de relatie in de voortgangsrapportage niet zichtbaar wordt gemaakt?

AANDACHTSPUNTENLIJST VOOR HET ORGANISEREN VAN DE INFORMATIEVOORZIENING RONDOM GROTE PROJECTEN

In onderstaande lijst staan aandachtspunten die ministeries kunnen helpen bij het organiseren van de informatievoorziening rondom grote projecten.

1. Bepaal in welke fase van het proces – voorbereiding of uitvoering – het project zich bevindt. Dit is van belang in verband met het bepalen van de relevante aanwijzingen voor de informatievoorziening uit de Procedureregeling.
2. Ga na welke informatie over het project aan de Tweede Kamer is verstrekt vóór dat het een groot project was. Dit is van belang om te kunnen bepalen welke door de Tweede Kamer gevraagde informatie nog ontbreekt en alsnog naar de Tweede Kamer gestuurd dient te worden. Indien het project in de uitvoeringsfase zit en er nog geen compleet projectvoorstel aan de Tweede Kamer is gezonden, stuur dan alsnog een dergelijk voorstel.
3. Ga na over welke aanwijzingen voor het project het ministerie de gevraagde informatie kan opleveren en voor welke aanwijzingen dit onmogelijk is, bijvoorbeeld omdat dit punt volgens het ministerie niet van toepassing is op het project. Houd bij deze inventarisatie uitdrukkelijk rekening met eventueel door de Tweede Kamer extra geformuleerde aandachtspunten voor de informatievoorziening over het grote project. Overleg op basis hiervan met de Tweede Kamer over de vraag welke onderdelen van de aanwijzingen voor de informatievoorziening uit de Procedureregeling definitief van kracht zullen zijn.
4. Breng de organisatie voor de informatievoorziening over het desbetreffende grote project binnen het ministerie in kaart (zie in dit verband de *Handreiking informatievoorziening voor grote projecten* van de Algemene Rekenkamer). Tref voor de ontbrekende onderdelen adequate voorzieningen.
5. Voor de directie Financieel-Economische Zaken:
 - Toets de kwaliteit van de organisatie van de informatievoorziening voor het desbetreffende grote project kort na dat de Tweede Kamer het heeft aangewezen als groot project.
 - Toets periodiek de werking van de organisatie van de informatievoorziening voor het desbetreffende grote project na dat de Tweede Kamer het heeft aangewezen als groot project.

AWBZ	Algemene wet bijzondere ziektekosten
BTW	Belasting toegevoegde waarde
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
C2000	Geen afkorting; digitaal netwerk voor alarmdiensten
Corus	Coördinatie regionale uitvoering Schipholbesluiten
CPB	Centraal Planbureau
DAD	Departementale accountantsdienst
DMP	Defensie Materieelkeuzeprocess
GTK	Gepanzerte Transport-Kraftfahrzeug
HCD	Handboek Controle Departementale Accountantsdienst
HSL	Hogesnelheidslijn
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
IODAD	Interdepartementaal Overlegorgaan Departementale Accountantsdiensten
KBA	Kosten-batenanalyse
MER	Milieueffectrapportage
NV	Naamloze vennootschap
NWO	Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek
OCenW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
OEEI	Onderzoek Economische Effecten Infrastructuur
PKB	Planologische kernbeslissing
PMMS	Project mainport en milieu Schiphol
PWV	Pantserwielvoertuig
RPE	Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid
SUWI	Structuur Uitvoering Werk en Inkomen
SVV	Structuurschema Verkeer en Vervoer
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
V&W	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
VBTB	Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport