

Vergaderjaar 2002–2003

28 645

Informatievoorziening grote projecten

Nr. 4

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 5 december 2002

De commissie voor de Rijksuitgaven¹ heeft een aantal vragen aan de regering voorgelegd over het rapport «Informatievoorziening grote projecten».

De minister van Financiën heeft deze vragen beantwoord bij brief van 5 december 2002.

Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Atsma

De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Van der Windt

¹ Samenstelling:

Leden: Rosenmöller (GroenLinks), Van Heemst (PvdA), Duivesteyn (PvdA), Giskes (D66), ondervoorzitter, Crone (PvdA), Rouvoet (ChristenUnie), Van Oven (PvdA), Van Blerck-Woerdman (VVD), Luchtenveld (VVD), Atsma (CDA), voorzitter, Vendrik (GroenLinks), Kant (SP), Oplaat (VVD), De Haan (CDA), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), Van Ruiten (LPF), Smulders (LPF), Teeven (LN), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), De Pater-van der Meer (CDA), De Nerée tot Babberich (CDA), Van der Velden (LPF) en Van Loon-Koomen (CDA).

Plv. leden: Vacature (GroenLinks), Van Nieuwenhoven (PvdA), Wolfsen (PvdA), Vacature (D66), Bos (PvdA), Van der Vlies (SGP), Kalsbeek (PvdA), Hofstra (VVD), Wilders (VVD), Kortenhorst (CDA), Vacature (GroenLinks), Gerkens (SP), Van den Doel (VVD), Mosterd (CDA), Te Veldhuis (VVD), Schreijer-Pierik (CDA), Hoogendijk (LPF), T. de Graaf (LPF), Jense (LN), Jan de Vries (CDA), Eberhard (Groep De Jong), Ferrier (CDA), Mastwijk (CDA), Palm (LPF) en Rambocus (CDA).

1

In hoeverre is er overlap tussen de voortgangsrapportages door kenniscentrum PPS en de voortgangsrapportages door de ministeries per groot project? Wordt het kenniscentrum PPS betrokken bij het opstellen van de individuele voortgangsrapportages?

Als er bij een groot project sprake is van Publiek-Private Samenwerking (PPS) dan is het Kenniscentrum inhoudelijk normaliter betrokken bij het vormgeven van de PPS-constructie. Het Kenniscentrum is echter niet betrokken bij het opstellen van de voortgangsrapportages per groot project; dat behoort tot de verantwoordelijkheid van het vakdepartement. Andersom zijn de voor grote projecten verantwoordelijke vakdepartementen inhoudelijk en redactioneel wel betrokken bij de door het Kenniscentrum opgestelde en op te stellen voortgangsrapportages over PPS.

2

Bij welke projecten was het tekort schieten van de informatievoorziening zo substantieel dat dit van invloed geweest moet zijn op de besluitvorming door de Tweede Kamer?

De Algemene Rekenkamer concludeert in géén enkele bewoording dat de informatievoorziening zo substantieel tekort zou schieten, dat dit de besluitvorming over enig onderzocht project zou hebben beïnvloed. Volgens het kabinet heeft bij géén enkel onderzocht project «het tekort-schieten» van de informatievoorziening invloed gehad op de besluitvorming door de Tweede Kamer.

3

Waarom deelt een aantal bewindspersonen de conclusie van de Algemene Rekenkamer niet dat de accountants hun controletaak rijksbreed bezien onvoldoende hebben uitgevoerd?

De conclusie van de Algemene Rekenkamer dat de departementale accountantsdiensten (DAD's) rijksbreed bezien hun controletaak onvoldoende hebben uitgevoerd is hoofdzakelijk gebaseerd op een drietal bevindingen.

Allereerst heeft de Algemene Rekenkamer geconstateerd dat de ingeschakelde DAD's niet allemaal beschikken over een specifiek controleprogramma. Met name voor de controle van het projectvoorstel ontbreken dergelijke programma's veelal. In reactie hierop is ook het kabinet van mening er dat er een specifiek controleprogramma behoort te zijn. Daarbij tekent het kabinet wel aan dat het feit dat het specifiek programma er niet is, zeker als er geen andere tekortkomingen in de controle worden geconstateerd, dit nog niet per definitie tot de conclusie behoeft te leiden dat de controle dan onvoldoende is uitgevoerd. DAD's die hun werkzaamheden namelijk baseren op het hoofdstuk over de controle van grote projecten van het «Handboek Controle Departementale Accountantsdiensten» zouden ook over een voldoende deugdelijke grondslag voor hun rapportering over het projectvoorstel kunnen beschikken. Voorts is deze bevinding van de Algemene Rekenkamer niet van toepassing op de controle van de voortgangsrapportages (zie voorts vraag 12).

Ten tweede constateert de Algemene Rekenkamer dat in de Procedureregeling is voorgeschreven dat de accountantsdiensten over diverse zaken een oordeel moeten geven, zoals over de kwaliteit van de projectorganisatie. Dergelijke oordelen ontbreken vaak. Hierbij tekent het kabinet aan dat in de Procedureregeling het geven van oordelen niet in alle gevallen wordt voorgeschreven. Uit de procedureregeling (versie 1996) blijkt immers dat de DAD in de fase van de projectvoorbereiding een

rapport dient uit brengen, waarbij – in tegenstelling tot de fase van de projectuitvoering – niet wordt vermeld dat dit rapport een oordeel dient te bevatten. Er kan dus in de fase van de voorbereiding van het project (inclusief de beoordeling van de projectorganisatie) ook worden volstaan met het rapporteren van de controlebevindingen. Overigens hebben enkele DAD's wel een oordeel over het projectvoorstel gegeven (zie voorts vraag 14).

Tot slot is de Algemene Rekenkamer van mening dat de DAD's ook de verstrekte niet-financiële informatie over de grote projecten in de controle dienen te betrekken. Daarbij tekent het kabinet aan dat dit echter niet expliciet uit de Procedureregeling (versie 1996) blijkt. In deze regeling wordt bijvoorbeeld bepaald dat het DAD-rapport in de voorbereidingsfase is gericht op de toegepaste calculatiemethoden en risico-analyses, het realiteitsgehalte van de financiering en de toereikendheid van de projectorganisatie. Over een beoordeling van niet-financiële informatie is dus niets bepaald. Met betrekking tot de informatie in de voortgangsrapportages dient in beschouwing te worden genomen dat ten tijde van de opstelling van de Procedureregeling informatie veelal werd opgevat als financiële informatie. Het onderwerp niet-financiële informatie is pas prominent op de agenda gekomen bij het verschijnen van de regeringsnota «Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording». Verder geldt bovendien dat er nog afspraken met de Tweede Kamer moeten worden gemaakt over het te hanteren normenkader voor niet-financiële informatie. Daartoe wordt door het kabinet thans gewerkt aan de uitvoering aan de motie-Van Walsem, die vóór 2005 moet worden geëffectueerd, waarbij een normenkader voor de beoordeling van de niet-financiële informatie wordt uitgewerkt. Het kabinet acht het daarom in dit stadium prematuur om hierop te anticiperen (zie voorts vraag 4).

4

Zijn er voor de regering andere dan formeel-procedurele redenen om nu niet te kiezen voor de aanpassing van de Procedureregeling, respectievelijk om het «Handboek Controle Departementale Accountantsdiensten» (HCD) niet aan te vullen met een handreiking voor de controle van niet-financiële informatie? Er wordt gekozen voor het eerst ontwikkelen van een nieuw normenkader waarna kan worden gezien of aanpassing van de Procedureregeling/HCD nodig is. Waarom deze gefaseerde aanpak?

Een aanpassing van de Procedureregeling en het Handboek Controle DAD voor de controle van niet-financiële informatie acht het kabinet op dit moment prematuur. Zoals bekend is, valt de in het departementale jaarverslag opgenomen niet-financiële informatie niet onder de reikwijdte van de accountantsverklaring. Op grond van de motie-Van Walsem (in het kader van de vierde nota van wijziging, artikel 58 CW) zal het kabinet nu eerst een nieuw normenkader ontwikkelen, gericht op zowel de deugdelijkheid van de niet-financiële informatie zelf als de totstandkoming ervan. Daarbij zal een passende controlestructuur worden uitgewerkt en worden het normenkader en de controlestructuur wettelijk verankerd, zodanig dat deze van kracht zijn op de begrotingscyclus 2005. Daarbij refereert het kabinet tevens naar de brief van de voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer d.d. 21 november waarin wordt geïnfomeerd naar de stand van zaken omtrent de uitvoering van de motie-Van Walsem. Het kabinet stelt daarom voor eerst de uitkomst van deze ontwikkeling af te wachten en dan te bezien of aanpassing van de Procedureregeling en het HCD op dit punt opportuun is. Het gaat hier naar de mening van het kabinet niet om formeel-procedurele redenen, maar om materieel-inhoudelijke redenen.

5

Wat is de reden dat de ministeries er vaak vanuit gaan dat de bestaande procedures en werkwijzen voldoende zijn voor de gewenste informatievoorziening? Moet daaruit de conclusie worden getrokken dat de Procedureregeling grote projecten onvoldoende is geïmplementeerd?

De belangrijkste reden is dat de laatste jaren veel wijzigingen in de computabele wet- en regelgeving zijn doorgevoerd. Hierdoor is het in de praktijk mogelijk dat informatie over grote projecten thans ook door andere regelingen is afgedekt. De Procedureregeling schrijft bijvoorbeeld in de voorbereidingsfase van een groot project een duidelijke omschrijving van het probleem dat aan het projectvoorstel ten grondslag ligt voor. Dergelijke informatie, vaak nog gedetailleerder, wordt ook betrokken in de besluitvorming over grote projecten door het uitvoeren van een kostenbatenanalyse (KBA) in het kader van de OEEI-leidraad (programma Onderzoek Economische Effecten Infrastructuur). Daarnaast kunnen departementen de Procedureregeling uitwerken in interne richtlijnen, die thans ook door de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (RPE) worden voorgeschreven, zoals gedegen onderzoeksopzet en kwaliteit van de informatievoorziening. Het Ministerie van Defensie en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W), goed voor 12 van de 20 onderzochte projecten, hebben «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» aldus de Algemene Rekenkamer.

In de ogen van het kabinet is dus geen sprake van onvoldoende implementatie van de Procedureregeling.

6

Waarom is er in de uitgebreide rapportagestructuur van de HSL-Zuid expliciet vermeld dat deze structuur niet geldt voor de rapportages aan de Tweede Kamer? Voor welke rapportages geldt deze structuur wel?

In het kader van de planning en controlcyclus wordt conform het beheersmodel grote projecten van Rijkswaterstaat (RWS) per kwartaal uitgebreid gerapporteerd aan de Directeur-Generaal van RWS over de scope, tijd, risico, geld en kwaliteit van het project HSL-Zuid. De halfjaarlijkse rapportage over de HSL aan de Tweede Kamer wordt op basis van twee kwartaalrapportages samengesteld en heeft als gevolg van de consolidatie van twee kwartaalrapportages een wat hoger abstractieniveau.

7

Wat zou de oorzaak kunnen zijn van het gegeven dat de informatievoorziening van het project «ICT in het onderwijs» minder goed was geregeld dan die rond het project «Groepsgrootte en kwaliteit»?

Met de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat de informatievoorziening van het project ICT minder goed geregeld was dan van het project Groepsgrootte en Kwaliteit is het Ministerie van OCenW het niet eens. De conclusie van de Algemene Rekenkamer is gebaseerd op een vermeende ontbrekende accountantscontrole in de voorbereidingsfase van het project ICT.

OCenW verschilt van mening met de Algemene Rekenkamer over de feitelijke start van het project ICT. De Algemene Rekenkamer is van mening dat het project is gestart met de nota Investeren in Voorsprong en ziet tegelijkertijd de nota Onderwijs Online als projectplan. Volgens OCenW is echter het projectplan Onderwijs Online de feitelijke start geweest. Dit betekent dat de voorbereidingsfase niet onder de

«Procedureregeling grote projecten» valt en dus van de accountantsdienst geen oordeel over de voorbereidingsfase kan en mag worden verwacht. Overigens verlangt de Procedureregeling voor de voorbereidingsfase geen oordeel van de accountantsdienst, zoals ook al door de minister van Financiën is opgemerkt in de hoor-wederhoorprocedure met de Algemene Rekenkamer.

8

Wat is er de oorzaak van dat de accountantsrapporten die het ministerie van Verkeer en Waterstaat naar de Kamer stuurde, vaak wel een beschrijvend relaas geven, maar geen oordeel?

Eind 1999 is met de staf van de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat overeengekomen dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat, in tegenstelling tot de tot dan gebruikelijke gang van zaken, jaarlijks een accountantsrapportage bij de voortgangsrapportages over de grote projecten van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer zal voegen. Tegen de achtergrond van deze afspraken is een groeitraject uitgezet voor de rapportage van de departementale accountantsdienst. Over 2000 vond onderzoek op een aantal specifiek genoemde punten plaats. De bevindingen ten aanzien van deze punten zijn gerapporteerd. Uit deze rapportage bleek de stand van zaken terzake van deze punten.

Over 2001 is het onderzoek wederom ingericht op een aantal specifieke criteria. Het onderzoek van deze criteria leidde, in tegenstelling tot 2000, tot een oordeel van voldoende of onvoldoende per onderzocht criterium. Daarnaast zijn in de rapportage nadere toelichtingen gegeven bij bevindingen die uit het onderzoek naar voren waren gekomen.

9

Vanuit verschillende ministeries wordt gemeld dat de huidige Procedure-regeling grote projecten niet volstaat voor niet-infrastructurele projecten. Acht de regering het raadzaam om een universele Procedureregeling grote projecten te laten bestaan? Zo ja, waarom?

Het kabinet streeft naar het terugdringen van de administratieve lasten. Door zowel projecten met een infrastructuurle als die met een niet-infrastructuurle achtergrond bij de in vraag 13 voorgestelde analyse te betrekken, zal het ministerie van Financiën daar dan specifiek op ingaan en waar mogelijk voorstellen doen of de universele Procedureregeling kan blijven bestaan en zo ja hoe deze er dan uit zou kunnen zien (zie vraag 13).

10

De Algemene Rekenkamer raadt aan om de informatievoorziening via directies Financieel-Economische Zaken te laten lopen. Hoe verhoudt zich dit tot het inrichten van een speciale afdeling Grote Projecten?

De ministers zijn verantwoordelijk voor een goede uitvoering van de regeling. De Procedureregeling grote projecten schrijft voor in ieder geval een (project)organisatie voor de voorbereiding én de uitvoering van het project in te richten. Deze organisatie fungeert dus in feite als een speciale eenheid voor het desbetreffende grote project. Indien een ministerie min of meer in continuïteit grote projecten uitvoert, valt het te overwegen – zoals blijkt uit het rapport van de Algemene Rekenkamer bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt gedaan – daarvoor een speciale afdeling Grote Projecten op te richten. De wenselijkheid daartoe dient echter door de betrokken minister te worden bezien. Het kabinet ondersteunt de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer dat de directies Financieel-Economische Zaken toezicht kunnen uitoefenen op de organisatie en de kwaliteit van de informatievoorziening van de grote projecten. Daarbij

dient wel in beschouwing te worden genomen dat de DAD's op grond van de Procedureregeling verantwoordelijk blijven voor de aan hen terzake opgedragen controletaken.

11

Waarom hebben sommige bewindslieden nog geen toezegging gedaan om de informatievoorziening te verbeteren?

De meeste bewindslieden hebben toegezegd de organisatie van de informatievoorziening op korte termijn te verbeteren. Door sommige bewindslieden zijn geen toezeggingen zijn gedaan vanwege het al verbeterd hebben en/of in onderhanden werk hebben van het verbeteren van de informatievoorziening (zoals vertaalslag in richtlijnen) ofwel het prefereren van directe afspraken met de Tweede Kamer over de gewenste informatie.

12

Wil de regering meer onderbouwd mededelen waarom zij een project-specifiek controleprogramma niet nodig acht en waarom zij hoofdstuk 580 van het HCD voldoende acht?

De Algemene Rekenkamer noemt het draaiboek «Voortgangsrapportages Groot Project Modernisering AWBZ» een succesfactor en stelt dat alle betrokken departementale accountantsdiensten per groot project een specifiek controleprogramma moeten opstellen. Bij welke projecten is dit reeds gedaan?

Het draaiboek «Voortgangsrapportages Groot Project Modernisering AWBZ» is opgesteld door de projectorganisatie van het groot project Modernisering AWBZ. In het verlengde daarvan is er bij dit project voor gekozen om jaarlijks een externe audit, inclusief risico-analyse, uit te laten voeren door een extern bureau (geen accountant). Dit, omdat het karakter van het project veel meer betrekking heeft op de verandering van de sturing van de AWBZ dan op de financiële kant. Deze keuze is afgestemd met de Tweede Kamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 26 631, nr. 10, bladz. 2).

Het kabinet is overigens van mening dat de DAD een specifiek op het desbetreffende project betrekking hebbend controleprogramma moet opstellen. Indien een specifiek controleprogramma ontbreekt, bestaat immers het risico dat de controle niet voldoende wordt gericht op de bijzondere aandachtspunten van het desbetreffende project. In de reactie van de minister van Financiën, namens de betrokken bewindslieden, aan de Algemene Rekenkamer is dan ook niet betoogd dat het hoofdstuk 580 van het rijksbrede Handboek Controle DAD hiervoor voldoende is. In deze reactie is alleen opgemerkt dat de aanwijzingen van het HCD-hoofdstuk voor de controle van het projectvoorstel en van de voortgangsrapportages dermate gedetailleerd zijn, dat nagenoeg van een compleet controleprogramma kan worden gesproken. Dit neemt niet weg dat deze aanwijzingen specifiek dienen te worden gericht op het desbetreffende grote project. Het kabinet wil de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer terzake dan ook graag ondersteunen.

Overigens hebben twee belangrijke accountantsdiensten op het terrein van grote projecten de specifiek te verrichten controlewerkzaamheden voor een aantal projecten beschreven. Namelijk in het eigen handboek van de accountantsdienst van Defensie wordt ingegaan op de specifieke situatie bij het ministerie en de accountantsdienst van Verkeer en Waterstaat beschikt over een algemeen controleprogramma dat vervolgens wordt afgestemd op de specifieke situatie.

Verder waren er voor (het reeds beëindigde) project Modernisering Ouderenzorg door de DAD van het ministerie van VWS, voor de projecten modernisering rechterlijke organisatie en nieuwe vreemdelingenwet door de DAD van het ministerie van Justitie en voor het groot project SUWI door de DAD van SZW specifieke controleprogramma's gemaakt.

13

In het rapport worden vele verschillende richtlijnen en wetten genoemd (o.a. OEEI-leidraad, Tracewet, PKB-procedure, Handboek Controle Departementale Accountantsdiensten, VBTB, Procedure Regeling Grote Projecten, RPE, departementale richtlijnen) waarin bepalingen zijn opgenomen over de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. Kan een overzicht gegeven worden per Groot Project van alle richtlijnen en wetten over informatievoorziening die van toepassing zijn? Kan hierbij ingegaan worden op eventuele overlappingsen en discrepanties tussen de verschillende bepalingen?

Het kabinet ondersteunt het initiatief van de Tweede Kamer om bij een aantal representatieve projecten een synoptisch overzicht van alle relevante richtlijnen en comptabele wet- en regelgeving over informatievoorziening op te stellen. Het ministerie van Financiën zal voor het zomerreces over de uitkomsten van deze analyse verslag doen.

14

Wat is de reactie van de regering op de opmerking van de Algemene Rekenkamer die van mening is dat in de voorbereidingsfase een accountantsoordeel door de Procedureregeling wel degelijk wordt verlangd?

Het kabinet meent dat in de Procedureregeling grote projecten het geven van een oordeel in de voorbereidingsfase niet expliciet wordt voorgeschreven. Uit aanwijzing 7 van bijlage A van de procedureregeling (versie 1996) blijkt immers dat de DAD een rapport dient uit te brengen, waarbij – in tegenstelling tot aanwijzing 3 van bijlage B m.b.t. de voortgangsrapportages – niet wordt vermeld dat dit rapport een oordeel dient te bevatten. Er kan dus ook 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.

Daarbij moet wel worden bedacht dat een accountantsoordeel over toekomstgerichte informatie (het projectvoorstel) een andere betekenis heeft dan een oordeel over de gerealiseerde projectuitgaven (de voortgangsrapportages). Een projectvoorstel heeft immers betrekking op gebeurtenissen die zich nog moeten voordoen. Hoewel er wel gegevens aanwezig zijn ter onderbouwing van de vooronderstellingen, waarop het voorstel is gebaseerd, zijn dergelijke gegevens in het algemeen eveneens toekomstgericht en derhalve speculatief van aard in tegenstelling tot de gegevens die normaliter beschikbaar zijn voor de controle van retrospectief gerichte financiële informatie. De DAD is daarom ook niet in staat een oordeel uit te spreken of de uitkomsten zoals weergegeven in het projectvoorstel ook daadwerkelijk behaald zullen worden. Dientengevolge verstrekt de DAD in het algemeen slechts een beperkte mate van zekerheid indien hij rapporteert over de aanvaardbaarheid van de door de projectleiding opgestelde vooronderstellingen.

Overigens blijkt dat enkele DAD's wel een oordeel over het projectvoorstel hebben gegeven.

15

Wat is de reactie van de regering op de opmerking van de Algemene Rekenkamer dat als in een PKB andere keuzes worden gemaakt of aanvullende maatregelen worden opgenomen, aanvullend dient te worden beargumenteerd waarom dit zou leiden tot een andere inschatting van de effecten?

Het kabinet deelt de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat waar aanvullende maatregelen (maatregelen die niet blijken uit genoemde beleidsondersteunende studies) in de PKB worden aangekondigd, dit expliciet aangegeven dient te worden en aanvullend dient te worden beargumenteerd.

16

Wat is de reactie van de regering op de kritiek van de Algemene Rekenkamer betreffende het hanteren van een peildatum in de voortgangsrapportage die structureel afwijkt van het feitelijke waarnemingstijdstip?

Het kabinet deelt de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat peildata in voortgangsrapportages en interne rapportages in beginsel overeen dienen te stemmen.