

Vergaderjaar 2005–2006

30 351

Regeling grote projecten

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 november 2005

Bij brief (05-RU-B-028)¹ heeft de Commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer de regering verzocht advies en commentaar te geven op het concept¹ van de herziene *Regeling grote projecten*. In deze herziening zijn met name voorstellen van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI/Cie.-Duivestein) verwerkt. Bijgaand doe ik u de reactie van het kabinet op de concept-regeling toekomen.

Algemeen

1. Het kabinet is van mening dat het voorliggende voorstel inhoudelijk een verbetering is ten opzichte van de oude regeling. De door het kabinet onderschreven verbeteringen, zoals voorgesteld door de TCI, zijn op een praktische wijze verwerkt door de CRU. Het kabinet merkt wel op dat het voorstel – wellicht hierdoor – de indruk wekt dat de Tweede Kamer vooral de uitvoeringsfase interessant vindt. Weinig van de door de TCI als relevant bestempelde elementen worden expliciet genoemd in de regeling (nut/noodzaak discussie, maatschappelijke kosten-batenanalyses). Juist de besluitvormende fasen – initiatief en uitwerking – en de nut/noodzaak discussie die daarin gevoerd moet worden, zijn uiterst relevant voor het slagen van grote projecten. Het kabinet gaat ervan uit dat, in tegenstelling tot de gewekte indruk, ook bij de Tweede Kamer het belang van de besluitvormende fasen onderschreven wordt.

Proces

2. De voorliggende regeling voorziet niet expliciet in die gevallen waar sprake is van een coördinerende bevoegdheid van een minister voor een project en de verantwoordelijkheden voor (delen van) de uitvoering (ook) liggen bij een of meer andere bewindspersonen. Omdat een coördinerende minister niet per definitie de eerstverantwoordelijke minister hoeft te zijn, stel ik voor in de definitie van «minister» in

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

artikel 1, onder b «eerstverantwoordelijke bewindspersoon» te vervangen door «eerstverantwoordelijke dan wel coördinerende bewindspersoon». Overigens is het in een situatie waarin voor onderdelen (deelprojecten) van een groot project andere ministers eerstverantwoordelijk zijn, zinvol ook met die ministers te overleggen. Het kabinet gaat ervan uit dat de bepaling in artikel 9, lid 2, alsdan zo zal worden geïnterpreteerd en ook die ministers voor het overleg met de commissie zullen worden uitgenodigd.

3. In artikel 9, lid 1, is sprake van uitgangspunten die in een notitie door de commissie moeten worden opgenomen. Het betreft o.a. in de onderdelen c en d aanwijzingen inzake de inrichting van de voortgangsrapportages en inzake de op te stellen accountantsrapporten. Die aanwijzingen worden echter al in de artikelen 12 en 13 uitgewerkt. Niet duidelijk is derhalve de relatie tussen hetgeen over de aanwijzingen geregeld wordt in artikel 9, lid 1, en in de artikelen 12 en 13. Overigens valt het op dat in artikel 9, lid 1, geen bepaling is opgenomen inzake de aanwijzingen over de inrichting van de basisrapportage.

Verder worden in onderdeel e van lid 1 (ook) de frequentie en het verschijningstijdstip van voortgangsrapportages en accountantsrapporten als uitgangspunt genoemd. Ook daaraan moet in de notitie aandacht worden besteed. Hoe verhoudt die bepaling zich tot de bepalingen in de leden 5, 6 en 7 van artikel 9 en in artikel 13, lid 1, waarin eveneens de frequentie van deze stukken wordt behandeld. Een en ander is naar het oordeel van het kabinet niet helder en met name is niet duidelijk welke peildatum in lid 7 wordt bedoeld.

Inhoudelijk stelt het kabinet voor de voor de voortgangsrapportage en accountantscontrole genoemde frequentie (twee maal respectievelijk één maal per jaar) als maximum te hanteren en wat betreft de voortgangsrapportage niet een frequentie te hanteren van twee maal per jaar zolang het project in de besluitvormende fase zit. Voor de besluitvormende fasen dient de frequentie situationeel bepaald te worden. Aansluiting bij de belangrijke besluitvormingsmomenten ligt voor de hand. In TCI-termen is dat het moment dat het project overgaat van de ene fase naar de andere fase. Wat betreft de accountantscontrole resulteert een frequentie van maximaal één maal per jaar in een voldoende waarborg (art. 9, lid 6).

4. De regeling voorziet in artikel 9, lid 2, in een overleg met de betrokken bewindsperso(o)n(en) over de uitgangspunten voor de controle van een groot project. In artikel 11, leden 4 en 5, is sprake van de mogelijkheid de gemaakte afspraken en de basisrapportage te actualiseren. Daarbij is niet voorzien in een voorafgaand overleg met de betrokken bewindsperso(o)n(en). Het kabinet vindt een dergelijk overleg gewenst om vooraf te kunnen beoordelen of de actualisatie van de informatievoorziening haalbaar is.
5. Geadviseerd wordt in artikel 14 geen strikte 7-werkdagen-termijn te hanteren om een minister de mogelijkheid te geven ontbrekende of verbeterde informatie aan te leveren. De praktijk leert dat zo'n termijn te kort is. Het kabinet adviseert om hiervan te maken «in het algemeen 14 werkdagen».
6. Aandachtspunt bij de uitvoering van de regeling is de tijdspanne tussen de rapportage en de bespreking met de Kamer. Het kabinet acht het wenselijk dat zo kort mogelijk nadat de rapportage bij de Kamer is ingediend hierover overleg plaatsvindt. Daardoor is het beter mogelijk bij de verdere voortgang van het grote project rekening te houden met

de opvattingen van de Kamer, hetgeen van belang is voor het succesvol realiseren van het project. Het kabinet vindt het wenselijk dat een bepaling daaromtrent opgenomen wordt in de regeling (bijvoorbeeld: in het algemeen binnen 30 dagen).

Inhoud

7. Wat betreft de proces-/organisatiegerelateerde informatie (art. 10, lid 2, onderdeel j, en art. 12, lid 3) ligt het naar de mening van het kabinet in de rede aan te sluiten op de naar aanleiding van het *IBO Regeldruk en Controletoren* ingezette lijn ten aanzien van de bedrijfsvoering-paragraaf. Het voorstel van het kabinet is de basis- en voortgangsrapportage te voorzien van een bedrijfsvoeringsparagraaf. In deze paragraaf, die het karakter heeft van een uitzonderingenrapportage, moet worden ingegaan op de beheersing van de majeure risico's. Ook belangrijke knelpunten inzake de bestuurlijke informatievoorziening en de toereikendheid van de projectorganisatie (incl. AO/IC) vallen onder de reikwijdte van deze paragraaf.
Met opname van een bedrijfsvoeringsparagraaf wordt voorkomen dat te gedetailleerde proces-/organisatiegerelateerde informatie in de rapportage over het project wordt opgenomen. Dit draagt eraan bij het debat en de controle te richten op de hoofdlijnen (de te realiseren beleidsdoelstellingen) en de meest wezenlijke elementen van een project (scope, planning, financiën en risico's).
8. Het kabinet adviseert niet voor te schrijven dat de rapportage over de financiën van het project in het bijzonder moet ingaan op aanbestedingsresultaten en de uitputting van de post *onvoorzien* (art. 12, lid 2, onderdelen b en c). De informatiewaarde van de financiële informatie kan worden vergroot indien die informatie wordt gericht op de belangrijkste meeen tegenvallers ten opzichte van de raming. Door zo'n algemenere formulering worden de aanbestedingsmeevallers vanzelf duidelijk als ze materieel zijn. Zo niet, dan is het ook geen relevante informatie voor de discussie tussen de minister en de Kamer in het kader van haar controlerende taak.
9. Informatie omtrent de post *onvoorzien* is veelal gevoelig, m.n. richting leveranciers/opdrachtnemers. Uiteraard dient met de Tweede Kamer wel over deze post gesproken te kunnen worden. Over de wijze waarop hiermee omgegaan dient te worden, dienen per project en per projectfase afspraken gemaakt te kunnen worden (art. 12, lid 2, onderdeel c).
10. Tegen de bepaling in artikel 12, lid 2, onderdeel e, dat alle uitgaven, verplichtingen en ontvangsten die met een groot project zijn gemoeid op één afzonderlijk begrotingsartikel of artikelonderdeel moet worden geboekt en herkenbaar in de rijksbegroting moet zijn opgenomen, heeft het kabinet grote bezwaren. De inrichting van de rijksbegroting is op grond van de Comptabiliteitswet 2001 een bevoegdheid van de regering en daaraan wordt via de Rijksbegrotingsvoorschriften vormgegeven (artikel 18 CW 2001). In het algemeen zal overigens bij projecten die op één begroting neerslaan aan deze bepaling worden voldaan, maar bij een project waar meerdere ministers en dus begrotingen bij betrokken zijn, is dat niet mogelijk. In zo'n situatie kan de zogenaamde overzichtsconstructie in de (toelichting bij de) begroting van de coördinerende minister het instrument zijn om alle in de begrotingen opgenomen financiële informatie over verplichtingen, uitgaven en ontvangsten inzichtelijk bij elkaar te plaatsen.

Accountantscontrole

11. Op 22 maart 2005 heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat een brief aan de Tweede Kamer gestuurd, waarin het kabinet zijn visie geeft op de aanbevelingen en bevindingen van de TCI. In die brief (Kamerstukken II, 29 983, nr. 22, pag. 10) wordt voorgesteld, ter verdere versterking van de onafhankelijke positie van de departementale auditdienst (DAD), de mogelijkheid te bezien de accountantscontrole bij grote projecten ten behoeve van de Tweede Kamer in de vorm van een gezamenlijke audit (een «joint audit») van twee DAD's te laten uitvoeren. Deze mogelijkheid is inmiddels verder onderzocht en alle DAD's hebben in principe toegezegd hun medewerking te verlenen aan dergelijke joint audits, dus ook de DAD's die normaliter niet betrokken zijn bij grote projecten.

Dit houdt in dat in het vervolg in het algemeen per groot project een controleteam wordt ingesteld, bestaande uit auditors van de DAD van het ministerie dat een groot project uitvoert en auditors van de DAD van een ander ministerie. Dit controleteam staat onder gemeenschappelijke leiding van de directeuren van beide DAD's, die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de aansturing van de controle en voor de rapportage aan de Tweede Kamer.

Voor de thans lopende projecten wordt voorgesteld dat als die projecten binnen twee jaar worden voltooid, er geen sprake zal zijn van een joint audit. Daarbij speelt de overweging dat die projecten al zo ver gevorderd zijn, dat het praktisch bezien niet haalbaar is voor deze projecten nog joint audits in te richten. Voor vijf grote projecten, die na 2007 nog doorlopen, wordt wel een joint audit ingericht. Deze joint audits zullen zo spoedig mogelijk van start gaan. Daarbij kan in het eerste jaar sprake zijn van een opbouwfase. Het eindperspectief is in ieder geval dat alle in het voorjaar van 2007 te verschijnen accountants-rapporten (bij de voortgangsrapportages over 2006) zijn ondertekend door de directeuren van twee auditdiensten. Nieuwe grote projecten worden bij voorkeur direct vanaf de aanvang in de vorm van een joint audit gecontroleerd.

Overigens behoeft de regeling geen aanpassing voor deze vorm van auditing.

12. In artikel 10, lid 4, alsmede in artikel 13, worden aanwijzingen gegeven voor het rapport en het door de departementale auditdienst (DAD) te geven oordeel bij de basisrapportage en bij de voortgangsrapportage. De algemene formuleringen inzake het rapport en het te geven oordeel omvatten echter geen eenduidige opdracht voor de accountant en leiden in de praktijk tot verschillende typen onderzoeken, rapportages en oordelen. Zo is er bijvoorbeeld een verschil tussen een accountantsoordeel over financiële informatie en een oordeel over niet-financiële informatie. De controle van financiële informatie leidt tot een accountantsverklaring waarin wordt aangegeven dat de gerealiseerde verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het project getrouw worden weergegeven. De DAD verricht echter géén inhoudelijke toetsing van de niet-financiële informatie. Deze controle is gericht op het proces van totstandkoming van de niet-financiële informatie (ordelijk, controleerbaar en deugdelijk).

Ook is er verschil tussen een oordeel over financiële realisaties en een oordeel over financiële prognoses. Voorts heeft een oordeel over de projectorganisatie weer een ander karakter dan een oordeel over informatie. Ter vermijding van een verwachtingskloof verdient het daarom aanbeveling een en ander nader te preciseren. Het gaat echter te ver deze nadere vaktechnische detaillering in de procedureregeling zelf op te nemen. Het kabinet stelt daarom voor per groot project een

controleprotocol op te stellen waarin door de desbetreffende commissie van de Tweede Kamer wordt vastgelegd aan welke eisen de accountantscontrole en het accountantsrapport dienen te voldoen. Daartoe zou in eerste instantie gebruik kunnen worden gemaakt van een standaardprotocol, dat per groot project vervolgens eventueel kan worden aangevuld met specifieke controlewensen van de Tweede Kamer. Dit controleprotocol kan dan worden besproken in een overleg van de commissie met de minister (zie artikel 9). Gaarne ben ik bereid te participeren in de ontwikkeling van een dergelijk standaard controleprotocol, dat ambtelijk kan worden voorbereid door uw en mijn medewerkers, mogelijk aangevuld met medewerkers van de Algemene Rekenkamer. Mocht u het idee inzake het controleprotocol niet ondersteunen, dan wenst het kabinet alsnog tekstvoorstellen te doen om de reikwijdte van het accountantsoordeel in de procedureregeling zelf (of in de toelichting) te verduidelijken.

Overigens dient op grond van artikel 10, lid 4, onderdeel a, het accountantsrapport met betrekking tot de basisrapportage alleen aandacht aan de kwaliteit van de informatie te besteden, terwijl het accountantsrapport met betrekking tot de voortgangsrapportages op grond van artikel 13, lid 1, naast de kwaliteit ook aandacht aan de volledigheid van de informatie dient te besteden. De vraag is of dit onderscheid bewust is aangebracht.

13. In artikel 1, onderdeel e, en in artikel 12, lid 3, is sprake van audits, zijnde alle overige vormen van onderzoek naast het door de DAD op te stellen accountantsrapport. Het is echter niet duidelijk wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van deze overige audits en op welke aspecten deze audits betrekking hebben.

De Minister van Financien,
G. Zalm

Bijlage bij brief BZ2005–790U van de Minister van Financiën aan de Voorzitter van de Tweede Kamer inzake de concept-Regeling grote projecten.

(Regelgeving)technische opmerkingen.

1. In artikel 1, onderdeel e, wordt verwezen naar «onderdeel c»; dit moet zijn «onderdeel d».
2. Aan artikel 4 ware een lid 2 toe te voegen, waarin bepaald wordt dat de Tweede Kamer beslist over het voorstel tot aanwijzing van een groot project.
3. In artikel 5 en artikel 6 is sprake van de commissie die belast wordt met de uitvoering (van een groot project). Beter ware het te spreken van «de commissie die belast is met de uitvoering van de *parlementaire controle* (van een groot project)», omdat dat beter past bij de reikwijdte van de regeling. De tekst in artikel 6 die luidt: «en vervolgens voor de controle op het aangewezen groot project» kan dan bovendien vervallen. Ook in de titel van hoofdstuk III ware over de «uitvoering van de parlementaire controle» te spreken.
4. In artikel 8, lid 3, zou na «de benoeming» toegevoegd kunnen worden «van de rapporteur».
5. In artikel 9, lid 1, wordt verwezen naar artikel 5; beter ware naar artikel 4 te verwijzen, te meer als daaraan een lid 2 als hiervoor voorgesteld, wordt toegevoegd. Overigens kan de verwijzing ook zonder bezwaar worden weggelaten.
6. In lid 1 van artikel 9 wordt ook gesproken van «de uitgangspunten voor de controle op het groot project». Beter ware ook hier te spreken van: «de uitgangspunten voor de *parlementaire controle* op het groot project». Ook in de titel van hoofdstuk IV zou dan over *parlementaire controle* gesproken moeten worden.
7. In lid 1, onderdeel a, van artikel 9, ware «groot projectstatus» te vervangen door «grootprojectstatus».
8. Aan lid 3 van artikel 9 zou kunnen worden toegevoegd: «De basisrapportage wordt zo spoedig mogelijk aan de Commissie uitgebracht».
9. In lid 4 van artikel 9 ware «het startdocument van het groot project» te vervangen door «het startdocument van de *parlementaire controle* op het groot project».
10. Mede rekeninghoudend met de in de brief onder punt 3 gemaakte opmerkingen zou het tekstdeel in artikel 9, lid 5, luidende «ten minste eenmaal per half jaar uitgebracht» vervangen kunnen worden door: «*maximaal één maal per half jaar door de minister aan de commissie uitgebracht*».
11. In lid 1 van artikel 10 ware «De informatievoorziening in de basisrapportage» te vervangen door «De *informatie* in de basisrapportage». Idem in artikel 12, lid 1, lid 2 en lid 3.
12. In lid 1, onderdeel g, van artikel 10 is sprake van «de wijze waarop het project zal worden aangestuurd en beheerst». Omdat aansturen en beheersen in feite synoniemen zijn, kan beter gesproken worden over «aangestuurd en beheerd» of (beter Nederlands) over «beheerst en beheerd». Idem in onderdeel j van lid 2 van artikel 10. Idem in artikel 12, lid 1, onderdeel g. Idem in artikel 12, lid 3 (twee maal). Idem in artikel 13, lid 1 en lid 2, waarbij het opvalt dat daar de term *sturing* in plaats van *aansturing* wordt gebruikt. Bij handhaving van de term *aansturing/sturing* ware steeds dezelfde term te gebruiken. Idem in artikel 16, onderdeel f
13. In lid 2 van artikel 10 is in onderdeel f sprake van «en de budgettaire inpassing van deze financiering in de (meerjaren)begroting». «Dit is doublure ten opzichte van de bepaling in onderdeel g en zou dus kunnen worden geschrapt.

14. In artikel 10, lid 4, onderdeel d, wordt de term *projectbeheersing* gebruikt, terwijl waarschijnlijk bedoeld zal zijn *projectbeheer*.
15. In artikel 11, lid 4, wordt het begrip *voorbereidingsfase* gebruikt, terwijl die fase in lid 1 niet wordt onderscheiden. Waarschijnlijk wordt hiermee de uitwerkingsfase bedoeld.
16. In artikel 15, lid 2, en artikel 16, aanhef, ware «een eindevaluatie» te vervangen door «de eindevaluatie».
17. In artikel 17, lid 2, ware »beëindiging van een groot project» te vervangen door: «beëindiging van *de parlementaire controle op het groot project*». Idem in artikel 18 en artikel 20.
18. In artikel 19 «commissies» vervangen door «commissie».
19. Te overwegen ware om de titel van de regeling te vervangen door *Procedureregeling parlementaire controle grote projecten* om op die wijze in de naamgeving aan te sluiten bij de reikwijdte van de regeling en mede gelet op artikel 31, derde lid, van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.