

Vergaderjaar 1995–1996

24 752

Herziening van de procedureregeling grote projecten

Nr. 3

TOELICHTING

Algemeen

Grote projecten zijn in de tijd begrensde activiteiten of operaties, die tot doel hebben een omvangrijke blijvende verandering in het voorzieningenniveau of de organisatie van de overheid tot stand te brengen. Daarbij kan gedacht worden aan investeringsprojecten, aan grote reorganisaties binnen de rijksdienst, aan privatiseringen, aan wetwijzigingen of nieuwe wetten met grote bestuurlijke/organisatorische consequenties etc.

De grote projectenprocedure maakt het de Kamer mogelijk bij de daartoe aangewezen projecten tot een meer intensieve en toegesneden controle op dergelijke projecten te komen. Doel van de regeling is te komen tot een weloverwogen besluitvorming over grote projecten en een nauwgezette controle op de uitvoering ervan. Op grond van artikel 27, onderdeel g, van het reglement van orde zijn kamercommissies bevoegd de Kamer voor te stellen een project aan te wijzen als groot project zoals bedoeld in de procedureregeling. De grote projectenprocedure is vervolgens verankerd in artikel 31 van het reglement van orde van de Tweede Kamer. Bepaald is dat de Tweede Kamer tot aanwijzing van grote projecten besluit en een commissie met de uitvoering belast.

In artikel 1 van de procedureregeling zijn de criteria genoemd die bij de aanwijzing van grote projecten gehanteerd worden. Daarbij is een tweedeling gemaakt naar criteria die in ieder geval van toepassing moeten zijn en criteria die daarnaast een rol kunnen spelen bij de afweging om tot aanwijzing over te gaan. Een politiek-beleidsmatig oordeel over de risico's en betekenis van een project blijft altijd nodig: aanwijzing is nooit een automatisme. Aanwijzing van een groot project is een signaal van de Tweede Kamer aan de regering en aan zichzelf dat in afwijking van de normale controle- en informatieprocedures een verhoogd attentieniveau vanwege te verwachten risico's en complicaties gewenst is. Toepassing van de grote-projectenprocedure is vanwege die signaalwerking uitdrukkelijk een afwijking van de reguliere controleprocedures. De procedureregeling bevat in dat verband ook de nodige waarborgen voor een zorgvuldige besluitvorming: een commissie besluit eerst over het indienen een voorstel, er moet vervolgens een advies door de commissie Rijksuitgaven worden uitgebracht en het besluit over het voorstel wordt ten slotte genomen door de Tweede Kamer.

In artikel 1, tweede lid, onderdeel b, is bepaald dat de procedure alleen kan worden toegepast op projecten waarvoor de staat alleen of grotendeels verantwoordelijkheid draagt. In de praktijk is gebleken dat er discussie kan ontstaan over de vraag of projecten waaraan ook andere overheden meewerken (bijvoorbeeld het Deltaplan Grote Rivieren) in aanmerking komen voor aanwijzing. Algemene criteria, anders dan dat de rijksoverheid grotendeels de verantwoordelijkheid voor een project draagt, zijn daarvoor moeilijk aan te geven. Indien dergelijke projecten onder de regeling worden gebracht kan de controleprocedure alleen betrekking hebben op het aandeel van het rijk in het desbetreffende project. Projecten onder verantwoordelijkheid van zelfstandige bestuursorganen vallen in beginsel niet onder het bereik van de grote projectenprocedure. Niettemin zijn grote projecten bij zelfstandige bestuursorganen (bijvoorbeeld taakverandering, ingrijpende wijzigingen in het aanbod van dienstverlening) moeilijk voorstelbaar zonder dat daarvoor een wettelijke basis wordt gecreëerd. In voorkomende gevallen kan de Tweede Kamer in de daarbij noodzakelijke wetgeving en de verantwoordelijkheid van de minister voor de implementatie daarvan een titel vinden voor aanwijzing als groot project.

Indien een project niet of in onvoldoende mate aan de criteria voldoet of indien aanwijzing tot groot project als een te zwaar middel wordt ervaren, staat de mogelijkheid natuurlijk open om toch zoveel mogelijk gebruik te maken van elementen van de regeling. In dat geval zou gesproken kunnen worden van een analoge of informele toepassing van (onderdelen van) de regeling. Het staat een kamercommissie immers vrij om voor welk project of welke aangelegenheid dan ook gebruik te maken van elementen uit de regeling voor het maken van afspraken met de regering over informatievoorziening en mogelijkheden tot (voortgangs)controle vanuit de Kamer.

De grote projectenprocedure is bedoeld voor de informatievoorziening van regering aan Tweede Kamer in de stadia van voorbereiding, besluitvorming en uitvoering. Veelal zullen de betrokken projecten ook onderhevig zijn aan andere procedures. Gedacht kan worden aan een wetgevingsproces, de procedure voor de planologische kernbeslissing of bijvoorbeeld het materieelkeuzeprocess bij Defensie. In dit verband is van belang dat het kabinet met ingang van 1996 bij grote infrastructurele en andere ruimtelijke projecten de voorbereidingsfase structureert met achtereenvolgens een aanvangsbeslissing (inhoudende een probleemverkenning met mogelijke oplossingsrichtingen) en een projectbeslissing (hoofdlijnen voor de uiteindelijke oplossing). Pas daarna vindt besluitvorming in de vorm van een planologische kernbeslissing en een uitvoeringsbesluit (bijvoorbeeld op basis van de Tracéwet) plaats.

Veelal zal in het kader van die andere procedures ook sprake zijn van onderzoek en informatievoorziening die vanuit de grote projecten-optiek van belang zijn. Bij het maken van afspraken over de informatievoorziening zal daarmee rekening gehouden kunnen worden. De Kamer kan in elk stadium van besluitvorming of uitvoering tot aanwijzing van een groot project overgaan. Het verdient de voorkeur aanwijzing in een zo vroeg mogelijk stadium te doen plaatsvinden, aangezien dat de beste waarborgen biedt voor een zo volledig mogelijke informatievoorziening.

Voorzover in het kader van de besluitvorming of de voortgangsrapportages vertrouwelijke stukken aan de kamercommissie ter beschikking worden gesteld, zijn de bestaande procedures binnen de Tweede Kamer van toepassing.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Bij het formuleren van de criteria is gebruik gemaakt van ervaringen die in de periode 1986–1995 met de regeling zijn opgedaan. De in het tweede lid opgenomen drie «verplichte» criteria moeten in ieder geval van toepassing zijn, uiteraard onder de aantekening dat er altijd een beoordelingsmarge is bij kenmerken als «substantieel», «aanmerkelijk» en «niet-routinematig». Het tweede criterium met betrekking tot de verantwoordelijkheid van de staat geeft impliciet aan dat sprake kan zijn van medebetrokkenheid van andere overheden bij grote projecten. Aanwijzing is dan weliswaar mogelijk, maar slechts voor dat deel van het project waarvoor de rijksoverheid verantwoordelijk is. De begrenzing van de groot-project-status kan nooit verder reiken dan de ministeriële verantwoordelijkheid. Dat betekent bijvoorbeeld dat omvangrijke reorganisaties bij zelfstandige bestuursorganen binnen gegeven wettelijke kaders niet in aanmerking komen voor de status van groot project. De groot-project-status is bijvoorbeeld weer wel denkbaar voor – per definitie bij wet te regelen – privatiseringsoperaties of instelling/oprichting van zelfstandige bestuursorganen.

De in het derde lid opgenomen reeks met de drie «facultatieve» criteria heeft uitdrukkelijk niet de bedoeling limitatief te zijn: ook andere project-specifieke eigenschappen kunnen een rol spelen om tot aanwijzing over te gaan.

Artikel 2

De betrokkenheid van de commissie voor de Rijksuitgaven vloeit voort uit de voorlichtende en ondersteunende taak van deze commissie bij de uitoefening van het budgetrecht en de financiële controle. Vanuit die rol heeft de commissie voor de Rijksuitgaven de taak om de toepassing van deze regeling binnen de Kamer te volgen en ondersteunen. Voorstellen tot aanwijzing van grote projecten zullen gewoonlijk door commissies gedaan worden die het desbetreffende taakgebied tot hun taakgebied hebben. In dat geval brengt de commissie voor de Rijksuitgaven advies uit. Omdat het reglement van orde ook de mogelijkheid openlaat van voordracht door de commissie voor de Rijksuitgaven, is voor dit uitzonderlijke geval voorzien in een «omgekeerde» adviesrol ingeval het desbetreffende project onder het werkterrein van een andere commissie valt.

Artikel 3

De grote-projectenprocedure maakt het mogelijk dat aanwijzing van projecten plaatsvindt in een vroeg stadium van beleidsvoorbereiding, bijvoorbeeld op het moment van de aanvangsbeslissing bij grote infrastructurele projecten. De Kamer geeft daarmee aan de regering het signaal dat de projectvoorbereiding met extra waarborgen omgeven moet worden. Aanwijzing van een groot project in een vroeg stadium heeft het voordeel dat de Tweede Kamer meer zicht heeft op de voorbereidende werkzaamheden. In een dergelijk geval zal de betrokken vaste commissie in een mondeling of schriftelijk overleg met de minister eisen aan de informatievoorziening in de periode van voorbereiding kenbaar kunnen maken. Onderdeel A van de bijlage bij de regeling dient daarbij als richtsnoer. Het is ook denkbaar dat de verantwoordelijke bewindspersoon na aanwijzing van het groot project zelf met een voorstel komt voor de informatievoorziening en de noodzakelijke onderzoeken en dat de betrokken commissie daarop reageert.

Artikel 4

In veel gevallen zal aanwijzing van een groot project pas plaatsvinden als een (wets)voorstel of beleidsvoornemen bij de Kamer is ingediend. In dat geval zal de betrokken kamercommissie moeten toetsen of het beleidsvoornemen met daarbij behorende documenten een voldoende basis biedt om tot behandeling van het voorstel en besluitvorming daarover over te gaan. Onderdeel A van de bijlage bij de regeling dient bij die beoordeling als referentiekader. In voorkomende gevallen is denkbaar dat behandeling van het voornemen of voorstel wordt uitgesteld totdat de regering de nadere informatie alsnog heeft verstrekt. Zo nodig kan een commissie besluiten zelf meer informatie te verzamelen of de informatie van de regering aan een contra-expertise te onderwerpen door een externe deskundige in te schakelen. Bij dit laatste kan gedacht worden aan consultancybureaus, onderzoeksinstellingen of de Algemene Rekenkamer. Artikel 27 van het reglement van orde biedt daartoe de mogelijkheid.

Artikel 5

Het is van belang dat voor de fase van de projectuitvoering duidelijkheid bestaat over zowel de frequentie van voortgangsrapportages als de inhoud ervan. Onderdeel B van de bijlage bij de regeling dient daarbij als toetsingskader. Afspraken daarover kunnen ambtelijk worden voorbereid in overleg tussen de projectorganisatie, de griffier/stafmedewerker van de betrokken kamercommissie en de griffier en staf van de commissie voor de Rijksuitgaven. Teneinde de commissie voor de Rijksuitgaven in de uitvoeringsfase op de hoogte te houden, wordt in dit artikel bepaald dat de voortgangsrapportages ook aan deze commissie worden toegezonden.

Artikel 6

De commissie voor de Rijksuitgaven is bij de uitvoering van de procedure in ondersteunende en adviserende zin betrokken. Deze werkzaamheden zal zij gewoonlijk laten voorbereiden door de ambtelijke staf van deze commissie, die in beginsel zowel in de fase van voorbereiding en besluitvorming als in de fase van de uitvoering adviezen uit zal brengen. Deze adviezen hebben enerzijds betrekking op de toepassing van de regeling en de bijbehorende informatie-eisen en anderzijds op de financieel-economische, comptabele en budgettaire aspecten van de informatie.

De commissie voor de Rijksuitgaven geeft aan de coördinerende en ondersteunende rol op het punt van de grote-projectenprocedure inhoud door jaarlijks een rapportage uit te brengen over de aangewezen grote projecten en de wijze waarop de regeling wordt toegepast. In die jaarlijkse rapportage kan ook aangegeven worden welke projecten inmiddels als afgesloten beschouwd kunnen worden. Uiteraard zal een en ander in overleg met de betrokken vaste commissies moeten gebeuren.

A. Aanwijzingen voor de informatievoorziening in de voorbereidings- en uitvoeringsfase

De meeste aanwijzingen spreken voor zich.

Ten aanzien van de budgettaire inpassing van de financiering van een project geldt als uitgangspunt dat de aangegeven dekking in de (meerjaren)begroting van het betrokken departement terug te vinden moet zijn. Voorzover dit niet het geval is, zal de aanvullende dekking uitdrukkelijk aangegeven moeten worden.

Met betrekking tot de rol van accountantsdiensten of -kantoren moet worden opgemerkt dat de in punt 7 bedoelde toetsing afwijkt van de reguliere controle op de financiële verantwoording door accountantsdiensten. Accountantsdiensten zullen de daarvoor benodigde expertise in principe in huis moeten hebben. In uitzonderlijke gevallen zouden accountantsdiensten op onderdelen tot inhuur van expertise kunnen besluiten.

Onder risico-analyses (punt 7, onderdeel a) worden tevens gerekend gevoeligheidsanalyses ten aanzien van bepaalde aannames. Met het realiteitsgehalte van financiering en budgettaire inpassing (punt 7, onderdeel b) wordt bedoeld de mate waarin een en ander daadwerkelijk verzekerd is.

De oordeelsvorming over grote projecten in de fase van de projectvoorbereiding hoeft een onafhankelijk oordeel in de uitvoeringsfase (zowel in het kader van de reguliere controle als in het kader van de uitvoeringsfase als zodanig) niet in de weg te staan. Er staan in die twee fasen immers verschillende zaken centraal: in eerste instantie de kwaliteit van de voorbereiding, in tweede instantie de kwaliteit van de uitvoering.

B. Aanwijzingen voor de informatievoorziening in de uitvoeringsfase

Ter toelichting op het bepaalde in punt 5 het volgende. Vanwege de overzichtelijkheid en controleerbaarheid is het in beginsel nastrevenwaardig de uitgaven voor een groot project op één afzonderlijk begrotingsartikel begroot worden. In veel gevallen is dit echter niet mogelijk of zelfs niet wenselijk, bijvoorbeeld wanneer bij een project geheel uiteenlopende soorten van uitgaven aan de orde zijn. Bij het samenvoegen van uitgaven op één artikel zou in dat geval de inzichtelijkheid van de begroting in het gedrang kunnen komen.

Belangrijker is daarom te bepalen dat de informatie in de voortgangsrapportages te herleiden is tot de begrotingsinformatie die het meest recent (in ontwerp- of suppletore begrotingen) aan de Tweede Kamer is voorgelegd.

Bij de toetsing van de toereikendheid van de uitvoeringsorganisatie zou gebruik gemaakt kunnen worden van de ISO-norm voor kwaliteitsbeheersing die wordt toegepast bij certificering.