

Vergaderjaar 2004–2005

26 399

Jaarrapportage procedureregeling Grote Projecten

Nr. 3

BRIEF VAN DE COMMISSIE VOOR DE RIJKSUITGAVEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 oktober 2004

Ingevolge haar betrokkenheid bij en verantwoordelijkheid voor de Procedureregeling Grote Projecten heeft de commissie voor de Rijksuitgaven in haar procedurevergadering van 30 september 2004 de jaarrapportage Procedureregeling Grote Projecten vastgesteld. Deze rapportage doe ik u hierbij toekomen.

De commissie heeft zich beraden op de vraag of de conclusies uit de jaarrapportage moeten leiden tot aanpassingen van de huidige procedure-regeling.

Zij is zich er van bewust dat de procedureregeling ook een rol speelt in de werkzaamheden van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI) en acht het daarom niet opportuun met wijzigingsvoorstellen te komen voordat de TCI met haar eindrapport komt.

De voorzitter van de Commissie voor de Rijksuitgaven,
B. M. de Vries

1. Inleiding

De commissie voor de Rijksuitgaven dient jaarlijks een rapportage uit te brengen over de werking van de procedureregeling grote projecten. Voor de laatste maal deed zij dat op 18 september 2000, over de periode 1 januari 1998 tot 1 juli 2000 (Kamerstuk 26 399, nr. 2). De nu voorliggende rapportage betreft de periode 1 juli 2000 tot 1 juli 2004.

In deze rapportage wordt in paragraaf 2 de geschiedenis van de procedureregeling, haar doelstelling en haar opzet beschreven. Vervolgens komen in paragraaf 3 enige ontwikkelingen aan bod. Deze hebben betrekking op de wijzigingen in de regeling en het op 29 oktober 2002 verschenen Rekenkamerrapport over de procedureregeling (Kamerstuk 28 645, nrs. 1 en 2). In de laatst verschenen rapportage signaleerde de commissie voor de Rijksuitgaven enkele problemen met betrekking tot de procedureregeling. Deze hadden vooral betrekking op de geringe actualiteit van de voortgangsrapportages en op de vaak ontbrekende accountantsrapporten. De commissie heeft deze problemen onder de aandacht gebracht van de regering en heeft de regeling op deze punten aangepast. In paragraaf 4 wordt de toepassing van de regeling in de rapportageperiode geschetst. Paragraaf 5 bevat enkele conclusies en aanbevelingen.

Het is de commissie gebleken dat de regeling in haar huidige gedaante op onderdelen voor meerdere uitleg vatbaar is. Zij acht het dan ook haar verantwoordelijkheid om initiatieven te ontplooiën voor herziening van de regeling, doch zij zal de publicatie van het rapport van de Tijdelijke Commissie Infrastructuur (TCI) afwachten alvorens eventueel met een voorstel hiertoe te komen.

Een eventuele herziening van de procedureregeling zou vooral het opnieuw ordenen van de reeds geldende regels betreffen en geen inhoudelijke wijzigingen bevatten. De belangrijkste punt is het onderscheid tussen de regeling, de bijlagen bij de regeling en de toelichting erbij. Is dit onderscheid in theorie helder, in de praktijk leidt het wel eens tot verwarring over de vraag waar het regulerende deel eindigt en waar de toelichting begint. Omdat dat onderscheid cruciaal is voor een helder begrip van de voorschriften uit de regeling, zou uitgegaan moeten worden van een integrale en samenhangende systematiek van informatievoorschriften bij grote projecten en zouden de bijlagen geïntegreerd in de regeling zelf en de toelichting ingekort moeten worden.

Een voorbeeld van een ten onrechte in de toelichting opgenomen voorschrift betreft een opdracht aan de commissie voor de Rijksuitgaven zelf. De commissie wordt verondersteld jaarlijks een rapportage uit te brengen over de werking van de regeling. Dat is tot nog toe een periodieke rapportage geworden, die een periode van enkele jaren betreft. De commissie acht het wenselijk dat deze verantwoordelijkheid expliciet in de regeling wordt opgenomen en neemt zich voor daadwerkelijk jaarlijks over de regeling te rapporteren. Zij zal dat doen over kalenderjaren en meent dat het in dit verband opportuun is om deze jaarrapportage op of rond de derde woensdag in mei te publiceren. Daarmee wil de commissie benadrukken dat de procedureregeling verband houdt met het andere belangrijke controle-instrument van de Tweede Kamer, namelijk de behandeling van de jaarverslagen.

2. De procedureregeling grote projecten: voorgeschiedenis en samenvatting

De procedureregeling grote projecten dateert van het midden van de jaren tachtig (Kamerstuk 18 963, nr. 1). Zij is gebaseerd op het rapport Controle Grote Projecten uit 1985 en sindsdien een paar maal aangepast, te weten in 1996 (Kamerstuk 24 752, nr. 1–3) en in 2002 (Kamerstuk 28 247, nr. 1). In dat laatste document is de regeling te vinden zoals deze nu luidt.¹

Hoewel oorspronkelijk vooral grote projecten in de infrastructuur de status van groot project kregen, is deze situatie in de loop der tijden veranderd. Daartoe biedt de regeling overigens ook alle ruimte. Ook aan andersoortige projecten kan de status groot project worden toegekend. Te wijzen valt op projecten bij de ministeries van Justitie, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De bijlage bij deze rapportage biedt een overzicht van projecten die in de periode waarover wordt gerapporteerd de status van groot project hadden.

De procedureregeling grote projecten 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 ervan» (Kamerstuk 24 752, nr. 3, blz. 1). Centraal in het bereiken van deze doelstelling staat het organiseren van een goede informatiestroom naar de Tweede Kamer. Daartoe zijn aan de regeling drie bijlagen toegevoegd. Hierin worden aanwijzingen voor de informatievoorziening gegeven. De essentie van deze aanwijzingen is de volgende.

Waar het gaat om projecten in *voorbereiding* dient de Tweede Kamer op de hoogte te worden gesteld van planningsinformatie (inhoudelijk en financieel) van belangrijke documenten als risicoanalyses, kosten-calculationen en kosten-batenanalyses. Ook wordt hierover een accountantsrapport verwacht.

Bij grote projecten in de fase van *uitvoering* wordt gewerkt met rapportageperiodes. Per voortgangsrapport wordt financiële en inhoudelijke informatie over die periode gegeven en wordt actuele begrotings- en planningsinformatie over de volgende periode verschaft. De informatie is maximaal 3 maanden oud (bij betrokkenheid van «derden» is dat 4 maanden). Over deze informatie dient periodiek, doch minimaal één maal per jaar een accountantsrapport te worden uitgebracht.

3. Ontwikkelingen in de regeling gedurende de verslagperiode

3.1 Wijziging van de procedureregeling

In haar vorige rapportage deed de commissie aanbevelingen ter verbetering van de regeling. Deze verbetervoorstellen zijn later uitgebreid met een aantal aanpassingen die voortvloeiden uit de aanbeveling die de Algemene Rekenkamer deed bij haar rapport over de Betuweroute. De commissie deed dan ook een nieuw wijzigingsvoorstel, waarmee de Kamer op 9 april 2002 akkoord ging (Kamerstuk 28 247, nr. 1 en Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, nr. 65).

In deze wijziging werd onder meer een strakkere accountantscontrole geregeld. Ook werden nadere normen gesteld voor de actualiteitswaarde van de voortgangsrapportage. Daarnaast werd geregeld op welke wijze over aanbestedingsresultaten en de posten onvoorzien wordt gerapporteerd. Tot slot werd geregeld hoe de groot projectstatus wordt beëindigd, namelijk door een expliciet besluit daartoe van de Tweede Kamer. Gelet op het feit dat deze wijzigingen pas van kracht werden op ongeveer

¹ Van de zijde van het ministerie van Financiën is er op gewezen dat in de integrale tekst van de regeling (zoals die in een bijlage bij voornoemd kamerstuk is opgenomen) per abuis één wijzigingsvoorstel niet is verwerkt, terwijl de Kamer daartoe wel had besloten. Het gaat om artikel 3, derde lid, zoals opgenomen in Kamerstuk 28 247, nr. 1. Deze ommissie is rechtgezet in de bijgevoegde herziening van de regeling in artikel 3.1).

het midden van de periode waarop deze rapportage betrekking heeft, is daarvan nog niet veel effect uitgegaan. Enkele ontwikkelingen zijn echter nog de moeite van het vermelden waard.

- *Opkomst van het verschijnsel «Risicoreservering»*

Voor een aantal projecten zijn risicoreserveringen opgenomen in de ontwerpbegroting of juist daarbuiten. Voorbeelden hiervan zijn De Maaswerken, de Betuweroute en de HSL-Zuid. De risicoreservering ad € 985 miljoen voor de laatste twee projecten in de ontwerpbegroting 2003 heeft geleid tot een verzoek aan de Algemene Rekenkamer tot het doen van een onderzoek (28 724, nrs. 1–3) en tot de instelling van de Tijdelijke Commissie Infrastructuur (TCI) (zie verder paragraaf 4.2).

- *Beëindiging van de groot project status*

Sommige grote projecten hebben een vrij natuurlijk einde. Te denken valt aan infrastructuurprojecten en reorganisatieprojecten. In andere gevallen (zoals het project Voorbereiding op en invoering van de Vreemdelingenwet 2000 en het groot project «Inburgering oudkomers») is het moeilijker op voorhand te bepalen wanneer het groot project zal zijn beëindigd. Die leiden een soort «slapend» bestaan: er gebeurt gewoon niets meer in. Vanzelfsprekend is het niet wenselijk om bij dergelijke projecten tot in lengte van dagen de groot project status te handhaven. Dit kan leiden tot inflatie van de groot project status.

Bij de wijziging van de procedureregeling in 2002 was opnieuw geregeld hoe een project formeel beëindigd diende te worden. De oude regeling kende ook een regeling voor het beëindigen van projecten. Het project «Balansverkorting» en «Contourennota rechterlijke macht» waren tijdens de verslagperiode beëindigd volgens die oude regeling.

De projecten «PKB-Schiphol», «Rekeningrijden/bereikbaarheidsplan», «HSL-Oost», «Luchtmobiele brigade», «Inburgering oudkomers» en «Invoering Vreemdelingenwet» zijn gedurende de verslagperiode beëindigd conform de procedure van 2002.

Tot slot zij er op gewezen dat bij twee grote projecten, «Groepsgroette» en «ICT in het onderwijs», beide van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de discussie over beëindiging van de groot project status nog loopt. In beide gevallen is het overigens opvallend dat het voorstel tot beëindiging van de groot project status van de zijde van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is geïnitieerd.

De commissie acht het voorts raadzaam om bij het besluit tot beëindigen van de groot project status goed te regelen op welke wijze de informatievoorziening vervolgens wordt georganiseerd. Zij zal hieraan uit hoofde van haar adviserende taak op grond van artikel 2 van de procedure-regeling waar nodig aandacht besteden.

3.2 Rekenkamerrapport

Een belangrijk moment voor de regeling was de publicatie van het rapport «Informatievoorziening grote projecten» door de Algemene Rekenkamer (Kamerstuk 28 645, nrs. 1 en 2). De Rekenkamer is in dat rapport tamelijk kritisch over de wijze waarop de ministeries de informatievoorziening van grote projecten organiseren. Veelal was er in de ogen van de Rekenkamer sprake van een niet toereikende organisatie. Van de grote projecten waar wel sprake was van een aparte en toereikende organisatie van de informatievoorziening, leidde dat in veel gevallen niet tot informatie van toereikende kwaliteit. Voorts constateerde de Algemene Rekenkamer formuleringen in de regeling die multi-interpretabel waren en bood de Rekenkamer een handreiking voor de informatievoorziening bij grote projecten aan.

Over dit rapport hebben de commissie voor de Rijksuitgaven en de vaste commissies voor Verkeer en Waterstaat en voor Defensie een algemeen overleg gevoerd (Kamerstuk 28 645, nr. 5). Een deel van dit overleg ging over de specifieke inhoudelijke aangelegenheden betreffende de beide ministeries. Maar ook werden met de minister van Financiën enige algemene zaken van de regeling besproken. Drie onderwerpen kwamen daarbij specifiek aan de orde:

- De accountantscontrole
- Risicoreservering/post onvoorzien
- Administratieve lastendruk

Hieronder wordt dit toegelicht.

a) accountantscontrole

Bediscussieerd werden de accountantscontrole bij projecten in de voorbereidingsfase, accountantscontrole op niet financiële informatie, de frequentie van accountantsrapporten in relatie tot de frequentie van voortgangsrapportages en het publicatiemoment van accountantsrapporten. De minister gaf in dit verband aan dat «Als de Kamer een oordeel van de accountant bij de start van het traject wil hebben, dan hoeft zij alleen de procedureregeling aan te passen.» Ook was de minister van mening dat in de procedureregeling ten aanzien van de accountantscontrole «uitsluitend de financiële informatie expliciet wordt genoemd. De niet-financiële informatie wordt slechts impliciet genoemd.» De commissie beschouwt dit als een uitnodiging om de regeling op dit punt te verhelderen.

b) risicoreservering/post onvoorzien

Een tweede punt betrof de risicoreservering. Hoe wordt hierover gerapporteerd aan de Tweede Kamer? In paragraaf 3.1 van deze periodieke rapportage werd hierop al ingegaan. De commissie signaleert hier een moeilijk spanningsveld tussen enerzijds de negatieve consequenties die kunnen voortvloeien uit het openbaar maken van marktgevoelige informatie en anderzijds de wens van de Tweede Kamer in alle openbaarheid over deze zaken te kunnen spreken.

Tijdens het algemeen overleg werden enkele mogelijke oplossingen voor dit probleem gepresenteerd. Zo kwam de mogelijkheid aan de orde per ministerie op een geaggregeerd niveau informatie te verschaffen over de stand met betrekking tot risicoreserveringen. Ook werd de mogelijkheid genoemd de gewenste informatie vertrouwelijk aan de Tweede Kamer toe te zenden en vervolgens in een besloten algemeen overleg te bespreken. Wellicht zijn dit niet de enige mogelijke oplossingen. Gelet op de complexiteit van het probleem acht de commissie het wenselijk dat het probleem aan een diepgaandere analyse wordt onderworpen. Zij nodigt hiertoe de minister van Financiën uit.

c) administratieve lastendruk

Tot slot kwam de relatie tussen de administratieve lastendruk en de procedureregeling grote projecten aan de orde. De minister stelde dat er in zijn ogen te veel regelingen zijn die elkaar overlappen, hetgeen inefficiënt is. Hij wees daarbij op voorschriften die voortvloeien uit de operatie VBTB en de Regeling Prestatiegegevens en evaluatieonderzoek RPE (die overigens geacht kan worden deel uit te maken van de operatie VBTB). Bij brief van 6 juni 2003 zond hij de Tweede Kamer een inventarisatie van relevante wet- en regelgeving op het vlak van informatievoorziening over grote projecten (Kamerstuk 28 645/28 247, nr. 6). De minister concludeert dat een betere werking van de actuele grote projectenregeling mogelijk is door a) een goede benutting van andere regelingen van informatie-

voorziening, b) zo vroeg mogelijk na het aanwijzen van een groot project afspraken over specifieke informatiebehoefte met het departement te maken en c) de informatie-eisen uit de Procedureregeling grote projecten te verduidelijken. Hierdoor worden verschillende administratieve processen beter op elkaar afgestemd. De commissie onderschrijft deze punten.

4. Toepassing van de regeling

4.1 Kwantitatieve vergelijking met de vorige periode

In onderstaande tabel worden over de verslagleggingperiode van deze rapportage enkele kerngegevens gepresenteerd.

| Vorbereidingsfase | |
|--|----------|
| Aantal projecten | 7 |
| Aantal voortgangsrapportages | 16 |
| Aantal accountantsrapporten | 11 |
| Uitvoeringsfase | |
| Aantal projecten (waarvan 1 gedurende verslagperiode overgegaan uit voorbereiding) | 19 |
| Aantal voortgangsrapportages | 83 |
| Aantal accountantsrapporten | 37 |
| Beide fasen | |
| Totaal aantal voortgangsrapportages | 99 |
| Gemiddelde actualiteit voortgangsrapportages (in maanden) | 3,1 mnd. |
| Percentage voortgangsrapportages met voldoende actualiteit | 73% |
| Gemiddelde snelheid Kamerbehandeling (in maanden) | 2,2 mnd. |

Verslagperiode 1 juli 2000 t/m 1 juli 2004.

De getallen betreffen alle grote projecten gedurende de verslagperiode, inclusief de tijdens de periode gestarte dan wel gestopte projecten. Uit de tabel kan het volgende worden afgeleid.

a) Nieuwe projecten

Er zijn in deze periode vijf grote projecten bijgekomen, te weten Voorbereiding op en invoering van de Vreemdelingenwet« (14 december 2000), «Ruimte voor de rivier» (15 mei 2001), «Inburgering oudkomers» (5 juli 2001), de Maaswerken (10 april 2002) en het Veiligheidsprogramma «Naar een veiliger samenleving» (9 september 2003). Een deel van deze projecten («Inburgering oudkomers» en «Vorbereiding op en invoering Vreemdelingenwet») is inmiddels alweer beëindigd (zie bijlage).

b) Accountantsrapporten

Omdat betrouwbaarheid van informatie een belangrijke randvoorwaarde is voor een goede informatievoorziening heeft de accountantscontrole een prominente plaats gekregen in de procedureregeling. In de vorige periodieke rapportage concludeerde de commissie dat de aantallen accountantsrapporten ver achterbleven bij de norm. De commissie constateert nu met vreugde dat hierin een kentering is waar te nemen. Het aantal accountantsrapporten neemt gestaag toe. Wel signaleert de commissie dat nog niet alle accountantsrapporten inhoudelijk voldoen aan de procedureregeling. Het aantal rapporten dat niet ingaat op inhoudelijke informatie stelt teleur. Verder zijn enkele accountantsrapporten zo laat toegestuurd dat zij niet meer bij de Kamerbehandeling van de voortgangsrapportage betrokken konden worden.

In een eventuele herziening van de regeling zou expliciet ingegaan kunnen worden op de accountantscontrole op niet-financiële informatie. De commissie verwacht dat hier een positieve stimulans van uit zou gaan in de richting van de ministeries.

c) Actualiteit

In de vorige periodieke rapportage is de commissie uitgebreid ingegaan op de in haar ogen onvoldoende actualiteitswaarde van de voortgangsinformatie. De commissie constateert ook hier dat deze kritische kanttekeningen met verve zijn opgepakt door de ministeries. Weliswaar is er nog altijd een te groot aantal rapportages dat niet voldoet aan de actualiteitsnorm, maar het gaat zelden om een langdurige overschrijding. De commissie realiseert zich dat de norm scherp gesteld is, maar verwacht dat verdere verbetering mogelijk is.

d) Behandeling in commissies

Adel verplicht. Indien de Kamer informatie-eisen stelt aan bewindspersonen, en zij spannen zich in om de gevraagde informatie zo snel en adequaat mogelijk te leveren, dan schept dat verplichtingen voor de Tweede Kamer. Het is de waarneming van de commissie dat voortgangsrapportages niet altijd op een optimale wijze in behandeling worden genomen. Het komt voor dat tussen verschijningsdatum en behandeling van voortgangsrapportages een periode zit die langer is dan de actualiteitsnorm. Ook worden soms twee achtereenvolgende voortgangsrapportages tegelijkertijd door de Kamer behandeld. De commissie meent dat een zorgvuldige en tijdige behandeling van voortgangsrapportages stimulerend werkt in de richting van ministeries.

4.2 Enkele specifieke aandachtspunten

Naast deze getalsmatige observaties heeft de commissie in de vorige rapportage ook een aantal meer kwalitatieve constateringën gedaan. Enkele daarvan verdienen aandacht.

a) De fase van de uitvoering en de fase van de voorbereiding

De regeling onderscheidt projecten in de voorbereiding en projecten in de uitvoering. In de praktijk is dit onderscheid minder dwingend dan de theorie zou doen geloven. Zo zijn er projecten in de uitvoeringsfase, waar feitelijk geheel nieuw beleid wordt ontwikkeld en kan het voorkomen dat bij projecten in de fase van de beleidsvoorbereiding al uitvoerende activiteiten worden ondernomen. De commissie acht het raadzaam dat de Kamer met de betreffende bewindspersoon duidelijke afspraken maakt over het onderscheid van deze fasen en de toepasselijkheid van de voorschriften, opdat recht wordt gedaan aan de doelstelling van de regeling, namelijk een weloverwogen besluitvorming en een meer intensieve en toegesneden controle.

b) Integraliteit voortgangsrapportage

Reeds in haar vorige periodieke rapportage over de procedureregeling sprak de commissie haar zorg uit over het feit dat er voor verschillende onderwerpen vaak verschillende peildata worden gehanteerd. Vooral betrof het toen verschillen tussen financiële informatie en niet-financiële informatie. Bij een aantal projecten liepen deze beide peildata niet synchroon. Dat leidt er toe dat de Tweede Kamer niet het verband kan leggen tussen financiële inspanningen en beleidsresultaten, iets wat in het kader van de procedureregeling uitermate belangrijk is.

Op dit punt ziet de commissie voor de Rijksuitgaven weinig verbetering. Zij spreekt opnieuw uit dat de relatie tussen financiële en inhoudelijke voortgang eist dat over deze twee onderwerpen integraal wordt gerapporteerd.

c) Actualiteit

De procedureregeling bevat een norm die de actualiteit van de informatie in de voortgangsrapportages van de projecten zou moeten garanderen. De norm komt hierop neer dat de informatie bij het verschijnen van de voortgangsrapportage niet ouder mag zijn dan drie maanden, tenzij het ministerie voor de aanlevering van gegevens afhankelijk is van derden. In dat geval is de termijn gesteld op vier maanden. In de praktijk komt het erop neer dat de voortgangsrapportage uiterlijk drie maanden respectievelijk vier maanden na de peildatum uitgebracht dient te zijn. In de vorige periodieke rapportage is de commissie uitgebreid ingegaan op de late oplevering van de voortgangsrapportages waardoor de informatie daarin verloor aan actualiteit. De commissie constateert ook hier dat deze kritische kanttekeningen met verve zijn opgepakt door de ministeries. Weliswaar is er nog altijd een te groot aantal rapportages dat niet voldoet aan de actualiteitsnorm, maar het gaat, op een enkele uitzondering na, zelden om een langdurige overschrijding. De commissie realiseert zich dat de norm scherp gesteld is, maar verwacht dat verdere verbetering mogelijk is.

d) Behandeling in commissies

Adel verplicht. Indien de Kamer informatie-eisen stelt aan bewindspersonen, en zij spannen zich in om de gevraagde informatie zo snel en adequaat mogelijk te leveren, dan schept dat verplichtingen voor de Kamer. Het is de waarneming van de commissie dat voortgangsrapportages niet altijd op een optimale wijze in behandeling worden genomen. Het komt voor dat tussen verschijningsdatum en behandeling van voortgangsrapportages een periode zit die langer is dan de actualiteitsnorm. Ook worden soms twee achtereenvolgende voortgangsrapportages tegelijkertijd door de Kamer behandeld. De commissie meent dat een zorgvuldige en tijdige behandeling van voortgangsrapportages stimulerend werkt in de richting van ministeries.

e) Onderzoeken naar grote projecten

In de maand december 2002 heeft de Kamer besloten de Rekenkamer te verzoeken tot het doen van een tweetal onderzoeken, die beide grote projecten betreffen. Het eerste (Kamerstuk 28 724, nrs. 1 en 2) is een onderzoek naar de Risicoreservering voor de Betuweroute en de HSL-Zuid. Het tweede onderzoek betrof het groot project C2000 (Kamerstuk 28 970, nrs. 1 en 2). Hier ligt een expliciet verzoek aan de Rekenkamer de kwaliteit van de informatie uit de voortgangsrapporten te beoordelen.

De commissie voor de Rijksuitgaven heeft in gevolge haar bevoegdheid ex artikel 21a, derde lid van het Reglement van Orde positief over beide onderzoeken geadviseerd. Zij beziet beide verzoekonderzoeken echter mede in het licht van het eerder verschenen Rekenkamerrapport over de Informatievoorziening grote projecten (Kamerstuk 28 645, nrs. 1 en 2). De Rekenkamer formuleerde kritische conclusies in dat rapport over de kwaliteit van de informatie in de voortgangsrapportages. De commissie vindt het opvallend dat het verschijnen van het rapport van de Algemene Rekenkamer op korte termijn gevolgd wordt door twee onderzoeken op verzoek van de Kamer naar onderdelen van grote projecten. Zijn trekt hieruit (en uit andere bevindingen in deze rapportage) de conclusie dat de

kwaliteit van de informatie niet altijd optimaal is en nadere aandacht verdient. Aandacht van de zijde van de departementen en aandacht van de zijde van de Tweede Kamer zelf.

De commissie volgt tevens met belangstelling het parlementaire onderzoek naar infrastructuurprojecten. Het feit dat één van de aandachtspunten in de gesprekken tot nog toe de procedureregeling grote projecten is geweest, sterkt de commissie in haar overtuiging dat de procedure-regeling een belangrijk instrument van de Tweede Kamer is, om de controlerende taak gestalte te geven. De commissie ziet het onderzoeksrapport met belangstelling tegemoet.

5. Samenvatting en conclusies

5.1 Samenvatting

Tijdens deze verslagperiode heeft de regeling beter gefunctioneerd dan in de voorgaande verslagperiode. De actualiteit van voortgangsrapportages is verbeterd en de rapportages zijn vaker voorzien van een accountantsrapport. Verder heeft de nieuwe regeling voor de beëindiging van projecten het aantal «slapende» projecten sterk teruggebracht. Verbetering is echter nog mogelijk, zowel in de toepassing als in de te regeling zelf. Voortdurende problemen zijn bijvoorbeeld nog de onduidelijkheden in de huidige regeling, zoals over de accountantscontrole op niet-financiële informatie, en de administratieve lastendruk van de procedure-regeling in combinatie met andere informatievoorschriften waar ministeries mee te maken hebben.

De commissie heeft op basis van haar bevindingen over de rapportageperiode conclusies getrokken.

5.2 Conclusies

Als bewaker van de procedureregeling beoordeelt de commissie voor de Rijksuitgaven deze ontwikkelingen in het licht van de doelstelling van de regeling. De commissie trekt conclusies die betrekking hebben op de regeling zelf en conclusies die betrekking hebben op de wijze waarop de regeling wordt toegepast. Beide worden hieronder uitgewerkt.

a. Tekst van de Procedureregeling grote projecten

De door de Algemene Rekenkamer geconstateerde multi-interpretabele formuleringen in de regeling vragen om verheldering. Ook werden tijdens het algemeen overleg over het Rekenkamerrapport door de minister van Financiën hier opmerkingen over gemaakt.

Daarnaast stelt de commissie vast dat de huidige regeling in een serie stappen door de jaren heen is ontstaan. Daardoor is een niet altijd even logische indeling ontstaan. De indeling van de procedureregeling in een serie hoofdregels een drietal bijlagen en een toelichting heeft in de ogen van de commissie niet bevorderlijk gewerkt. De commissie rekent het tot haar taak om onduidelijkheden weg te nemen en de tekst van de regeling te systematiseren. Zij zal de publicatie van het rapport van de Tijdelijke Commissie Infrastructuur (TCI) afwachten alvorens eventueel met een voorstel hiertoe te komen.

Zo'n aanpassing van de regeling zal geen nieuwe elementen bevatten. Zij is gericht op een beter want eenduidiger begrip van de regeling.

b. Toepassing van de regeling

De commissie is van mening dat een betere toepassing van de procedure-regeling kan leiden tot een beter resultaat van de regeling. Zij formuleert vijf aandachtspunten die samen een goed handvat voor de verdere verbetering van de toepassing van de procedureregeling vormen.

1. *Per groot project moeten heldere informatieafspraken worden gemaakt*
De commissie onderschrijft van harte de aanbeveling van de Rekenkamer dat bij nieuwe grote projecten er specifieke afspraken gemaakt moeten worden over de inhoud en frequentie van de informatievoorziening. Bij nieuwe grote projecten zal de commissie op grond van haar betrokkenheid op basis van artikel 2 van de huidige procedureregeling, er zo veel mogelijk op aan dringen, daar waar mogelijk de handreiking van de Algemene Rekenkamer bij haar rapport te gebruiken. Ook bij reeds bestaande grote projecten waar zich grote veranderingen voordoen, acht de commissie het verstandig dat er specifieke nieuwe informatieafspraken gemaakt worden.
2. *De voortgangsinformatie moet in de Kamerbehandeling op kwaliteit worden beoordeeld*
Bij bestaande grote projecten zal de commissie er bij de desbetreffende vaste commissie op aandringen dat het aanbeveling verdient voortgangsrapportages op kwaliteit te beoordelen en bij een negatief oordeel, de bewindspersoon te wijzen op de vereisten uit de regeling en hem in de gelegenheid te stellen spoedig eventuele omissies te herstellen.
3. *Bij de beoordeling van de kwaliteit van de voortgangsinformatie is accountantscontrole essentieel*
De commissie acht een goede betrokkenheid van accountants een belangrijke voorwaarde om te komen tot een betere voortgangsinformatie. Zij hoopt dan ook dat het aandeel voortgangsrapportages met accountantsrapport in de volgende verslagleggingperiode substantieel is verhoogd.
4. *Voortgangsrapportages dienen alleen relevante informatie te bevatten*
De commissie onderkent het gevaar dat de grote projectenregeling kan leiden tot een hogere administratieve lastendruk. Zij is van mening dat dit voorkomen kan worden door de informatievoorziening te beperken tot de meest noodzakelijke informatie. De misvatting heerst dat goede voortgangsrapportages dik en veelomvattend moeten zijn. De commissie hanteert het uitgangspunt dat een voortgangsrapport met beperkte maar betrouwbare en relevante informatie beter is dan een voortgangsrapport met uitgebreide maar niet geheel betrouwbare en soms irrelevante informatie.
Zij heeft in dit licht de eerder gememoreerde notitie van de minister van Financiën met belangstelling gelezen. Zijn pleidooi voor een efficiënte benutting van bestaande informatiebronnen onderschrijft de commissie geheel.
5. *De groot-projectstatus moet slechts gecontinueerd blijven zolang dat zinvol is*
Bij grote projecten die alleen in formele zin nog groot project zijn, maar die in de praktijk als «slapend» moeten worden beschouwd, dringt de commissie aan op heroverweging van die status. Voortbestaan van de status van groot project van deze projecten kan leiden tot inflatie van de status van groot project. De commissie heeft dan ook meegewerkt aan verzoeken tot beëindiging van dergelijke projecten.

| Project | Datum aanwijzing | Status sep. 2004 |
|--|---------------------|---|
| Rekening Rijden | 28-04-88 | Formeel beëindigd 18-11-2003 |
| Luchtmobiele brigade | 27-06-91 | Formeel beëindigd 18-11-2003 |
| Betuwerooute | 2-06-93 | |
| Deltaplan grote rivieren | 2-05-95 | |
| PKB-Schiphol | 2-05-95 | Formeel beëindigd 10-02-2004 |
| Balansverkorting | 27-07-95 | Formeel beëindigd 19-03-2004 |
| Modernisering ouderen zorg | 19-12-95 | Opgegaan in AWBZ |
| Westerschelde Oeververbinding | 19-03-96 | |
| HSL-Zuid | 27-06-96 | |
| C2000 | 20-03-97 | |
| Luchtverdedigingsfregatten en commandofregatten | 6-05-97 | |
| Pantservoertuigen Koninklijke Landmacht | 1-06-97 | |
| ICT in het onderwijs | 18-11-97 | |
| Groepsgrootte | 10-12-97 | |
| Contourennota Rechterlijke macht | 27-10-98 | Formeel beëindigd xx-xx-2004 ¹ |
| HSL-Oost | 14-06-99 | Formeel beëindigd 18-11-2003 |
| Vervanging F16 | 17-06-99 | |
| Project Mainport Rotterdam | 14-12-99 | |
| Modernisering AWBZ-voorbereiding | 20-04-00 | |
| Modernisering AWBZ-uitvoering | 1-04-03 | |
| SUWI | 23-05-00 | |
| Invoering Vreemdelingenwet | 14-12-00 | Formeel beëindigd xx-xx-2004 ² |
| Ruimte voor de rivier | 15-05-01 | |
| Inburgering oudkomers | 5-07-01 | Formeel beëindigd 29-06-2004 |
| Maaswerken | 10-04-02 | |
| Naar een veiliger samenleving | 9-09-03 | |

Verslagperiode 1 juli 2000–1 juli 2004

¹ Van dit project is de beëindiging gedurende de verslagperiode in gang gezet doch nog niet afgerond.

² Zie noot 1.