

Vergaderjaar 2001–2002

28 247

Wijziging van de procedureregeling grote projecten

Nr. 1

BRIEF VAN DE COMMISSIE VOOR DE RIJKSUITGAVEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 6 maart 2002

Op 18 juni 1996 heeft de Kamer een herziene versie van de procedure-regeling grote projecten vastgesteld, zulks op basis van artikel 31, derde lid van het Reglement van Orde.

De commissie voor de Rijksuitgaven is op basis van artikel 6 van de procedureregeling belast met de advisering van vaste commissies over de uitvoering van de procedure. De commissie heeft de afgelopen jaren tweemaal een rapportage uitgebracht over de werking van de regeling, te weten op 14 januari 1999 (Kamerstuk 26 399, nr. 1) en op 18 september 2000 (Kamerstuk 26 399, nr. 2).

Op basis van de beide rapportages over de regeling, en op basis van haar ervaring opgedaan bij de advisering, is de commissie van mening dat een wijziging van de procedureregeling in de rede ligt.

De commissie doet u hierbij een voorstel tot wijziging toekomen (bijlage 1). Het voorstel bestaat uit

- beoogde wijzigingen in de regeling zelf;
- beoogde wijzigingen in de bijlagen bij de regeling (de aanwijzigingen voor de informatievoorziening);
- beoogde wijzigingen in de toelichting.

Als bijlage 2 aan dit voorstel is toegevoegd de integrale tekst van de regeling zoals die eruit zou zien, indien de Kamer instemt met deze wijzigingen.

De commissie verzoekt u dit voorstel ter vaststelling aan de Kamer voor te leggen.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
J. van Walsem

I

Aan artikel 3 van de regeling wordt het volgende lid toegevoegd:

3. Indien een groot project dat zich ten tijde van de aanwijzing als groot project in de fase van de voorbereiding bevond, in de fase van uitvoering komt, besluit de vaste commissie of zij de groot-projectstatus wil voortzetten. Als zij dat wenst, worden nieuwe informatie-afspraken gemaakt, zoals bedoeld in artikel 5, eerste lid van deze regeling.

II

Artikel 5 van de procedureregeling wordt als volgt geherformuleerd¹:

lid 1: De met de uitvoering belaste commissie maakt afspraken met de verantwoordelijke bewindspersoon over de verwerking van het project in de begrotingsindeling, de periodieke voortgangsrapportages met betrekking tot de uitvoering van het grote project *en de accountantsrapporten* aan de uitvoerende commissie en aan de commissie voor de Rijksuitgaven

lid 2: Over de informatie-eisen en de frequentie van de voortgangsrapportages *en accountantsrapporten* worden in het kader van de besluitvorming over het project afspraken gemaakt tussen commissie en verantwoordelijk bewindspersoon. Daarbij dienen de aanwijzingen voor de informatievoorziening genoemd in onderdeel B van de bijlage bij deze regeling zoveel mogelijk te worden gevolgd.

III

Aan artikel 5 van de procedureregeling wordt het volgende lid toegevoegd.

lid 3: Indien bij de uitvoering van een groot project derden betrokken zijn, dienen de aanwijzingen voor de informatievoorziening zoals in onderdeel B punt 8 van de bijlage bij deze regeling zoveel mogelijk te worden gevolgd.

IV

Aan de regeling wordt een nieuw artikel toegevoegd dat luidt:

Artikel 7

1. Indien een commissie die is belast met een groot project van mening is dat het groot project als beëindigd kan worden beschouwd, vraagt zij de bewindspersoon om een eindevaluatie. Daarbij dienen de aanwijzingen zoals genoemd in onderdeel C van de bijlage bij deze regeling zo veel mogelijk te worden gevolgd.
2. Na ontvangst en behandeling van de eindevaluatie kan de vaste commissie een voorstel aan de Kamer doen tot beëindiging van een groot project.
3. De commissie die een voorstel aan de Kamer wil doen voor beëindiging van een groot project, vraagt eerst advies aan de commissie voor de Rijksuitgaven.
4. Een besluit van de Kamer tot beëindiging van een groot project wordt

¹ Wijzigingen zijn cursief weergegeven.

door de Voorzitter onverwijld aan de verantwoordelijke minister of staatssecretaris meegedeeld.

V

Bijlage B punt 1 wordt als volgt gewijzigd:

De voortgangsrapportages over de uitvoering van het project bieden in ieder geval informatie over de vergelijking van planning en realisatie, over de aangegane financiële verplichtingen en uitgaven in vergelijking tot de project begroting, de relevante risico's alsmede de afdekking daarvan; de besluitvormingsdocumenten vormen het ijkpunt. 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 sprake is van een verschil tussen het beschikbare budget en de actuele raming dient de omvang van dit verschil te worden weergegeven, alsmede een verklaring voor het verschil.

VI

Bijlage B punt 3 wordt als volgt gewijzigd:

Bij voortgangsrapportages wordt periodiek (op basis van een nader te bepalen frequentie, maar *minimaal één maal per jaar*) een rapport gevoegd met een oordeel over de kwaliteit en volledigheid van de informatie in de voortgangsrapportage en over de toereikendheid van de projectorganisatie (in het bijzonder m.b.t. de administratieve organisatie en de interne controle van het project). Dit rapport wordt opgesteld door de departementale accountantsdienst of door een openbaar accountantskantoor. *Dit rapport dient gelijktijdig met de voortgangsrapportage aan de Kamer te worden gezonden, maar een afzonderlijk document te zijn.*

VII

Bijlage B punt 5 wordt als volgt gewijzigd:

De financiële informatie in de voortgangsrapportages moet gerelateerd kunnen worden aan informatie in de departementale begrotingsstukken. De uitgaven voor een groot project worden op één afzonderlijk begrotingsartikel of artikelonderdeel geboekt.

VIII

Aan bijlage B wordt de volgende vier punten toegevoegd:

Indien bij een groot project sprake is van aanbesteding, dient in de voortgangsrapportages te worden vermeld wat de som van de aanbestedingsresultaten is. Indien in de projectbegroting een post «onvoorzien» is opgenomen dient in de voortgangsrapportages te worden aangegeven in hoeverre die is benut.

De voortgangsrapportages verschijnen maximaal drie maanden na de peildatum van de rapportages. Bij betrokkenheid van derden is deze termijn maximaal 4 maanden.

Voor de inhoudelijke en financiële informatie dient dezelfde peildatum te worden aangehouden. Bij een jaarlijkse frequentie van voortgangsrappor-

tage dient de peildatum bij voorkeur 1 januari te zijn. Bij een hogere frequentie dient in ieder geval 1 januari als peildatum te worden gehanteerd.

Als bij de uitvoering van een groot project derden betrokken zijn, dient in de afspraken tussen de desbetreffende commissie en de bewindspersoon over de inhoud van de voortgangsrapportages helder te zijn omschreven wat de beleidsinhoudelijke verantwoordelijkheid van de bewindspersoon is en wat de verantwoordelijkheid van de genoemde derden zijn. Daarbij dient duidelijk te zijn voor welke in de voortgangsrapportages op te nemen informatie de bewindspersoon afhankelijk is van die derden.

Afspraken moeten worden gemaakt over de duur van de groot project-status.

IX

Ten einde nadere structuur aan te brengen in bijlage B worden de 10 punten onderverdeeld in en gehergroepeerd naar de volgende thema's:

- Aanwijzingen voor financiële informatie
- Aanwijzingen voor de inhoudelijke informatie
- Aanwijzingen over actualiteit en peildata
- Overige aanwijzingen

X

Aan de bijlage wordt een onderdeel C toegevoegd dat luidt:

C: Aanwijzingen voor de eindevaluatie:

Een eindevaluatie van een groot project omvat in ieder geval:

1. Informatie over de vraag in welke mate de oorspronkelijke doelstelling van een project is verwezenlijkt.
2. Informatie over de vraag welke activiteiten daarvoor zijn verricht.
3. Informatie over de vraag wat de kosten zijn geweest van het groot project.
4. Een vergelijking van de antwoorden op de eerste drie vragen en de oorspronkelijke projectplanning.
5. Een verklarende analyse van eventuele verschillen tussen de planning en de realisatie van het project.

Artikel 1

1. Commissies kunnen op elk moment voorstellen aan de Kamer doen tot aanwijzing van een groot project.
2. Door de Kamer aan te wijzen grote projecten moeten in ieder geval aan de volgende criteria voldoen:
 - a. het gaat om een niet-routinematige en in de tijd begrensde activiteit;
 - b. het gaat om een activiteit waarvoor de staat alleen of grotendeels verantwoordelijkheid draagt;
 - c. er is sprake van een activiteit met substantiële financiële consequenties en/of aanmerkelijke uitvoeringsrisico's.
3. Naast deze criteria kunnen de volgende elementen een reden zijn om tot aanwijzing over te gaan:
 - a. de activiteit heeft belangrijke gevolgen voor de samenleving of de rijksdienst;
 - b. er is sprake van toepassing van nieuwe technologieën of financieringsconstructies;
 - c. er is sprake van een in organisatorisch opzicht complex besturings- en uitvoeringsproces.

Artikel 2

1. De commissie die een voorstel aan de Kamer wil doen voor aanwijzing van een groot project, vraagt eerst advies aan de commissie voor de Rijksuitgaven. Indien de commissie voor de Rijksuitgaven zelf een voorstel overweegt tot aanwijzing van een groot project en dit project onder het werkterrein van een andere commissie valt, vraagt de commissie voor de Rijksuitgaven om advies aan de betrokken commissie.
2. Commissies zenden een voorstel voor aanwijzing, vergezeld van het uitgebrachte advies, aan de Voorzitter.
3. Een besluit van de Kamer tot aanwijzing van een groot project wordt door de Voorzitter onverwijld aan de verantwoordelijke minister of staatssecretaris meegedeeld. Deze mededeling vermeldt tevens welke commissie met de uitvoering wordt belast.

Artikel 3

1. Ingeval van aanwijzing van een groot project dat zich bevindt in de periode van voorbereiding, treedt de commissie die met de uitvoering belast is direct na de aanwijzing in overleg met de verantwoordelijke bewindspersoon over de informatie en het onderzoek die nodig zijn ter onderbouwing van een voorstel aan de Tweede Kamer.
2. Daarbij dienen de aanwijzingen voor de informatievoorziening genoemd in onderdeel A van de bijlage bij deze regeling zoveel mogelijk te worden gevolgd.

Artikel 4

1. Indien de Kamer een groot project aanwijst nadat de regering een voorstel bij de Kamer heeft ingediend, beoordeelt de commissie die met de uitvoering belast is of de door de regering overgelegde informatie voldoende is.
2. De aanwijzingen voor de informatievoorziening genoemd in onderdeel A van de bijlage bij deze regeling worden daarbij als toetsingskader gebruikt.
3. Indien een groot project dat zich ten tijde van de aanwijzing als groot

project in de fase van de voorbereiding bevond, in de fase van uitvoering komt, besluit de vaste commissie of zij de groot-projectstatus wil voortzetten. Als zij dat wenst, worden nieuwe informatie-afspraken gemaakt, zoals bedoeld in artikel 5, eerste lid van deze regeling.

Artikel 5

1. De met de uitvoering belaste commissie maakt afspraken met de verantwoordelijke bewindspersoon over de verwerking van het project in de begrotingsindeling, de periodieke voortgangsrapportages met betrekking tot de uitvoering van het grote project en de accountantsrapporten aan de uitvoerende commissie en aan de commissie voor de Rijksuitgaven
2. Over de informatie-eisen en de frequentie van de voortgangsrapportages en accountantsrapporten worden in het kader van de besluitvorming over het grote project afspraken gemaakt tussen commissie en verantwoordelijke bewindspersoon. Daarbij dienen de aanwijzingen voor de informatie-voorziening genoemd in onderdeel B van de bijlage bij deze regeling zoveel mogelijk te worden gevolgd.
3. Indien bij de uitvoering van een groot project derden betrokken zijn, dienen de aanwijzingen voor de informatievoorziening zoals weergegeven bij de punten 6 en 8 van bijlage B van deze regeling zoveel mogelijk te worden gevolgd.

Artikel 6

1. De met de uitvoering belaste commissie is verantwoordelijk voor de controle op het aangewezen grote project. De commissie voor de Rijksuitgaven, daarin bijgestaan door haar staf, adviseert deze commissie over de uitvoering van de procedure.
2. Dergelijke adviezen hebben betrekking op:
 - a. de toepassing van de regeling;
 - b. de volledigheid van de overgelegde informatie aan de hand van de afgesproken informatie-eisen;
 - c. de toereikendheid van de overgelegde informatie;
 - d. de comptabele, financieel-economische en budgettaire aspecten van de overgelegde informatie.

Artikel 7

1. Indien een commissie die is belast met een groot project van mening is dat het groot project als beëindigd kan worden beschouwd, vraagt zij de bewindspersoon om een eindevaluatie. Daarbij dienen de aanwijzingen zoals genoemd in onderdeel C van de bijlage bij deze regeling zo veel mogelijk te worden gevolgd.
2. Na ontvangst en behandeling van de eindevaluatie kan de vaste commissie een voorstel aan de Kamer doen tot beëindiging van een groot project.
3. De commissie die een voorstel aan de Kamer wil doen voor beëindiging van een groot project, vraagt eerst advies aan de commissie voor de Rijksuitgaven.
4. Een besluit van de Kamer tot beëindiging van een groot project wordt door de Voorzitter onverwijld aan de verantwoordelijke minister of staatssecretaris meegedeeld.

Bijlage A. Aanwijzingen voor de informatievoorziening in de fase van voorbereiding en besluitvorming

De informatievoorziening omvat in ieder geval:

1. een omschrijving van het probleem dat aan het projectvoorstel ten

- grondslag ligt, de doelstellingen van het project, de gekozen middelen om de doelstellingen te realiseren, de motivering ervoor, de uitgangspunten en vooronderstellingen voor realisatie, een tijdsplanning en eventuele raakpunten met andere activiteiten;
2. een concretisering van de doelstellingen van het project in meetbare ijkpunten, gerelateerd aan de situatie bij ongewijzigd beleid (0-meting); de doelstellingen moeten zo concreet geformuleerd worden dat effectmeting na realisering van het project mogelijk is;
 3. een volledige financiële onderbouwing van het projectvoorstel, onderscheiden naar investerings/invoeringskosten en exploitatiekosten, inclusief een analyse van de daaraan verbonden risico's; een kostenbatenanalyse of een daarmee vergelijkbaar alternatief; een beschrijving van ijkpunten respectievelijk tussendoelen met behulp waarvan de voortgang van de realisatie gemeten kan worden;
 4. de wijze van financiering van de investerings/invoeringskosten en de budgettaire inpassing van deze financiering in de (meerjaren)begroting; de gevolgen van de uitvoering van het project voor de prioriteitstelling binnen de begroting en de flexibiliteit ervan; afspraken over compensatie van eventuele overschrijdingen;
 5. een beschrijving van de bij de projectvoorbereiding onderzochte alternatieven inclusief financiële onderbouwing en risico-analyses; de motivering waarom deze alternatieven zijn afgefallen;
 6. de adviezen van externe deskundigen over de onderscheiden aspecten van het voorstel;
 7. een rapport van de departementale accountantsdienst of van een openbaar accountantskantoor over in ieder geval:
 - a. de toegepaste calculatiemethoden en risico-analyses;
 - b. het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpassing;
 - c. de toereikendheid van de organisatie, die bij de voorbereiding functioneert of heeft gefunctioneerd;
 - d. de toereikendheid van de organisatie die voor de uitvoering ingericht is of zal worden.
 8. 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; een procedure en tijdstip voor het verrichten van tussentijdse evaluatie(s) over de voortgang van het project.

B. Aanwijzingen voor de informatievoorziening in de fase van de projectuitvoering

Aanwijzingen voor financiële informatie

1. De voortgangsrapportages over de uitvoering van het project bieden in ieder geval informatie over de vergelijking van planning en realisatie, over de aangegane financiële verplichtingen en uitgaven in vergelijking tot de projectbegroting en de relevante risico's alsmede de afdekking daarvan; de besluitvormingsdocumenten vormen het ijkpunt voor de voortgangsrapportages. Indien sprake is van een verschil tussen het beschikbare budget en de actuele raming dient de omvang van dit verschil te worden weergegeven, alsmede een verklaring voor het verschil.
2. Bij (dreigende) kostenoverschrijdingen moet een tussentijdse rapportage worden uitgebracht, met inbegrip van voorstellen voor vermindering dan wel beperking van overschrijdingen en de eventuele budgettaire inpassing ervan.
3. Indien bij een groot project sprake is van aanbestedingen, dient in de voortgangsrapportages het saldo van de aanbestedingresultaten te worden vermeld. Indien in de projectbegroting een post «onvoorzien»

is opgenomen dient in de voortgangsrapportages te worden aangegeven in hoeverre die is benut.

4. De financiële informatie in de voortgangsrapportages moet gerelateerd kunnen worden aan informatie in de departementale begrotingsstukken. De uitgaven voor een groot project worden op één afzonderlijk begrotingsartikel of operationele doelstelling geboekt.

Aanwijzingen voor de inhoudelijke informatie

5. In de voortgangsrapportages dient informatie te staan over vooraf met de Kamer afgesproken tussentijdse evaluaties van het project en eventuele daaruit voortvloeiende bijstellingen. Zoveel mogelijk, maar minimaal één maal per jaar wordt aangegeven in welke mate de gerealiseerde planning en prestaties hebben bijgedragen aan de oorspronkelijke doelstelling van het project.

Aanwijzingen over actualiteit en peildata

6. De voortgangsrapportages verschijnen maximaal drie maanden na de peildatum van de rapportages. Bij betrokkenheid van derden is deze termijn maximaal 4 maanden
7. Voor de inhoudelijke en financiële informatie dient dezelfde peildatum te worden aangehouden. Bij een jaarlijkse frequentie van voortgangsrapportage dient de peildatum bij voorkeur 1 januari te zijn. Bij een hogere frequentie dient in ieder geval 1 januari als peildatum te worden gehanteerd.

Overige aanwijzingen

8. Als bij de uitvoering van een groot project derden betrokken zijn, dient in de afspraken tussen de desbetreffende commissie en de bewindspersoon over de inhoud van de voortgangsrapportages helder te zijn omschreven wat de beleidsinhoudelijke verantwoordelijkheid van de bewindspersoon is en wat de verantwoordelijkheden van de genoemde derden zijn. Daarbij dient duidelijk te zijn voor welke in de voortgangsrapportages op te nemen informatie de bewindspersoon afhankelijk is van die derden.
9. Bij de voortgangsrapportages wordt periodiek (op basis van een nader te bepalen frequentie maar minimaal één maal per jaar) een rapport gevoegd met een oordeel over de kwaliteit en volledigheid van de informatie in de voortgangsrapportages en over de toereikendheid van de projectorganisatie (in het bijzonder m.b.t. de administratieve organisatie en de interne controle van het project). Dit rapport wordt opgesteld door de departementale accountantsdienst of door een openbaar accountantskantoor. Dit rapport dient gelijktijdig met de voortgangsrapportage aan de Kamer te worden gezonden, maar een afzonderlijk document te zijn.
10. Afspraken moeten worden gemaakt over de duur van de groot projectstatus.

C. Aanwijzingen voor de eindevaluatie:

Een eindevaluatie van een groot project omvat in ieder geval:

1. Informatie over de mate waarin de oorspronkelijke doelstelling van een project is verwezenlijkt.
2. Informatie over de activiteiten die daarvoor zijn verricht.
3. Informatie over de gerealiseerde kosten van het groot project.
4. Een vergelijking van de antwoorden op de eerste drie vragen met de oorspronkelijke projectplanning.

5. Een verklarende analyse van eventuele verschillen tussen de planning en de realisatie van het project.

TOELICHTING BIJ DE PROCEDUREREGELING GROTE PROJECTEN

Algemeen

Grote projecten zijn in de tijd begrensde activiteiten of operaties, die tot doel hebben een omvangrijke blijvende verandering in het voorzieningen-niveau 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 controle-procedures.

De procedureregeling bevat in dat verband ook de nodige waarborgen voor een zorgvuldige besluitvorming: een commissie besluit eerst over het indienen van 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. Noodzakelijk is dan dat de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de staat en die derden helder is afgebakend bij de start van een groot project.

Projecten onder verantwoordelijkheid van zelfstandige bestuursorganen vallen in beginsel niet onder het bereik van de grote projecten-procedure.

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, uitvoering en evaluatie. 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 (hoofdpijnen voor de uiteindelijke oplossing). Pas daarna vindt besluitvorming in de vorm van een planologische kernbeslissing en een uitvoeringsbesluit (bijvoorbeeld op basis van de Tracé wet) 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.

Artikelsgewijs 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 infrastructurale 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. Nadat besluitvorming over het (wets)voorstel of beleidsvoornemen is afgerond staat het de Kamer vrij de uitvoering van het desbetreffende project ook als groot project aan te wijzen. Aangezien de informatie-eisen in de fase van de uitvoering van geheel andere aard kunnen zijn, dan de informatie-eisen in de fase van de voorbereiding, dienen in voorkomende gevallen hierover nieuwe afspraken te worden gemaakt tussen vaste commissie en desbetreffende bewindspersonen.

Artikel 5

Het is van belang dat voor de fase van de projectuitvoering duidelijkheid bestaat over zowel de frequentie van voortgangsrapportages en de accountantsrapporten als de inhoud ervan. Onderdeel B van de bijlage bij de regeling dient daarbij als toetsingskader. Speciale aandacht dient te worden besteed aan de betrokkenheid van derden bij een groot project. Dit om helder inzicht te hebben in de afbakening van taken en bevoegdheden tussen de staat en die derden.

Afspraken 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.

Artikel 7

Naast het aanwijzen van een groot project dient ook de beëindiging van deze status zorgvuldig te gebeuren. Daartoe is het in ieder geval van belang dat het besluit tot beëindiging expliciet wordt genomen. De regeling schrijft een procedure voor die spiegelbeeldig is aan de procedure voor aanwijzing.

Aangezien de afzonderlijke voortgangsrapportages telkens beperkte tijdsperiodes betreffen, is het aan het einde van het groot project zinvol om ook een totaalevaluatie te maken. Vooral de koppeling van het project aan de oorspronkelijke projectdoelstelling zou hierin aan de orde moeten komen. De evaluatie biedt tevens de gelegenheid de ervaringen van het ene project optimaal te benutten. Bijlage C van de regeling geeft aanwijzingen voor de inhoud van een dergelijke evaluatie. Er zij op gewezen dat in bijzondere gevallen een evaluatie niet noodzakelijk is. Tot beëindiging

van de groot-projectstatus kan dan worden besloten zonder genoemde evaluatie.

Nadat de evaluatie is ontvangen en behandeld kan de groot-projectstatus formeel worden beëindigd. Daartoe vraagt de commissie die belast is met een groot project advies aan de commissie voor de Rijksuitgaven. De commissie zal in haar advies met name aandacht besteden aan de vraagpunten zoals die in bijlage C zijn verwoord.

Na ontvangst van het advies van de commissie voor de Rijksuitgaven doet de commissie aan de Kamer een voorstel tot beëindiging van de groot project status. Daarmee wordt bewerkstelligd dat het besluit tot beëindiging een kamerbesluit is, net zoals het besluit tot aanwijzing een kamerbesluit is.

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

Aanwijzingen voor financiële informatie

Indien er sprake is van een project met hoge kosten dient de Kamer op de hoogte te worden gehouden van ontwikkelingen in die kosten. Het kan bijvoorbeeld gebeuren dat bij grote projecten sprake is van voortschrijdend inzicht met betrekking tot de kosten van het project. Dat kan weer tot gevolg hebben dat het eerder door de Kamer beschikbaar gestelde budget niet meer toereikend is. Indien de actuele raming van de kosten afwijkt van het budget dient dit in de voortgangsrapportages te worden vermeld. Daarbij moet de omvang van het verschil worden genoemd, voorzien van een verklaring. Bij die verklaring moet in ieder geval worden ingegaan op kostenstijgingen als gevolg van (sector-specifieke) prijs- en loonstijgingen, wijzigingen in de oorspronkelijke plannen en aanbestedingsresultaten.

Ramingen zijn een schatting van de kosten van de uitvoering van een project. De werkelijke kosten worden bepaald door de mee- en tegenvallers bij aanbesteding en bij uitvoering van een project.

Bij aanbesteding kan de aanneemsom hoger of lager uitvallen dan de raming in de begroting. Er is dan sprake van een aanbestedingsresultaat. Een ongunstig aanbestedingsresultaat bij een projectonderdeel, valt vaak weg tegen een gunstige aanbestedingsresultaat bij een ander projectonderdeel. Om zicht te houden op de kostenontwikkeling bij een project is voor de Kamer van belang het totaalsaldo van alle aanbestedingsresultaten te monitoren.

Voor veel voorkomende tegenvallers bij de uitvoering van contracten is vaak een post «onvoorzien» in de begroting opgenomen. De benutting van deze post geeft een goede indicatie van de kostenbeheersing in de fase na aanbesteding.

Vanwege de overzichtelijkheid en controleerbaarheid is het in beginsel nastrevenswaardig de uitgaven voor een groot project op één afzonderlijk begrotingsartikel of operationele doelstelling begroot worden. Indien dat om begrotingstechnische redenen niet mogelijk is moet in ieder geval op een andere wijze een heldere en directe relatie kunnen worden gelegd tussen de financiële informatie uit de voortgangsrapportages en de (suppletore) begrotingen. Te denken valt aan overzichtconstructies, geschoeid op de VBTB-leest – zij het dat de reikwijdte van de overzichtconstructie veelal binnen één begrotingshoofdstuk zal blijven. 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.

Aanwijzingen voor actualiteit en peildata

Hier kan er op worden gewezen dat het van groot belang is dat de informatie uit de voortgangsrapportages voldoende actueel is. Daarom wordt voor de verschijningsdatum van een voortgangsrapport een grens van maximaal 3 maanden na de peildatum aangehouden. Indien echter de informatievoorziening bij een groot project afhankelijk is van derden (decentrale overheden, private organisaties, scholen enz.) is het mogelijk dat deze termijn niet haalbaar is. In dat geval geldt een uiterste termijn van 4 maanden.

Overige aanwijzingen

Ter toelichting bij punt 10 kan het volgende worden opgemerkt. De afspraken over de duur van de groot-project status dienen bij de toekenning van die status te worden gemaakt. Bij voorkeur dient dat te zijn geformuleerd in termen van de gewenste eindsituatie van het project. Als een bepaald doel is bereikt dan wel prestatie is geleverd kan worden overgegaan tot beëindiging. Het besluit tot beëindiging van de groot-project status dient echter op het moment van beëindiging expliciet te worden genomen. Daarbij geldt de bepaling in artikel 5 lid 4 als uitgangspunt. Formele vastlegging hiervan gebeurt in de periodieke rapportages die de commissie voor de Rijksuitgaven uitbrengt over de werking van de procedureregeling.

C. Aanwijzingen voor de eindevaluatie

De procedureregeling schrijft voor dat alvorens de groot-projectstatus wordt beëindigd er eerst een eindevaluatie dient plaats te vinden. Deze evaluatie is gericht op de totale periode van het project. Centraal in die evaluatie staat de vraag in hoeverre de planning (zowel inhoudelijk als financieel) ook daadwerkelijk is gerealiseerd. Bij de inhoudelijke planning dient een expliciete koppeling te worden gelegd met de oorspronkelijke doelstelling van het project. Daarbij zou zowel de vraag «Hebben we bereikt wat we wilden bereiken» aan de orde moeten komen als de vraag

«Hebben we daarvoor gedaan wat we zouden doen», als de vraag «Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten»?

De aanwijzingen voor de eindevaluatie zijn geenszins uitputtend. Per project kunnen ook andere aanvullende vragen worden gesteld. Op het moment dat de vaste commissie die is belast met een groot project besluit dat de groot project status beëindigd zou kunnen worden, dienen deze aanvullende vragen aan de desbetreffende bewindspersoon te worden meegedeeld. Op deze wijze kan bij ontvangst van de eindevaluatie worden bekeken of de juiste informatie er in is opgenomen.