

Vergaderjaar 2004–2005

29 283

Onderzoek naar infrastructuurprojecten

Nr. 16

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 28 februari 2005

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat¹ en de commissie voor de Rijksuitgaven² hebben een aantal vragen voorgelegd aan de regering over het hoofdrapport Onderzoek naar infrastructuurprojecten «Grote projecten uitvergroet. Een infrastructuur voor besluitvorming» (kamerstuk 29 283, nr. 6). De regering heeft deze vragen beantwoord op 25 februari 2005. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie voor Verkeer en Waterstaat,
Atsma

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

De griffier van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat,
Roovers

¹ Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Dijksma (PvdA), Hofstra (VVD), Ondervoorzitter, Atsma (CDA), Voorzitter, Van Gent (GL), Timmermans (PvdA), Van Bommel (SP), Van der Staaij (SGP), Oplaat (VVD), Geluk (VVD), Dijsselbloem (PvdA), Depla (PvdA), Van As (LPF), Mastwijk (CDA), Duyvendak (GL), Koopmans (CDA), Gerkens (SP), Bruls (CDA), Van Lith (CDA), Van der Ham (D66), Haverkamp (CDA), Boelhouwer (PvdA), De Krom (VVD), Verdaas (PvdA), Hermans (LPF), Dezentjé Hamming (VVD) en Van Hijum (CDA).

Plv. leden: Heemskerk (PvdA), Samsom (PvdA), Sniijder-Hazelhoff (VVD), Hessels (CDA), Vos (GL), Smeets (PvdA), De Ruiter (SP), Slob (CU), Aptroot (VVD), Szabó (VVD), Van Dijken (PvdA), Waalkens (PvdA), Herben (LPF), Van Winsen (CDA), Halsema (GL), Jager (CDA), Vergeer (SP), Ten Hoopen (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Bakker (D66), De Pater-van der Meer (CDA), Van Dam (PvdA), Van Beek (VVD), Dubbelboer (PvdA), Van den Brink (LPF), Luchtenveld (VVD) en Buijs (CDA).

² Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Crone (PvdA), Bakker (D66), Ondervoorzitter, Rouvoet (CU), De Vries (VVD), Voorzitter, De Haan (CDA), Atsma (CDA), Vendrik (GL), Halsema (GL), Kant (SP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), Balemans (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Van As (LPF), Rambocus (CDA), Gerkens (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), De Nerée tot Babberich (CDA), Aptroot (VVD), Blom (PvdA), Douma (PvdA), Stuurman (PvdA), Heemskerk (PvdA), Van Dam (PvdA) en Schippers (VVD).

Plv. leden: Noorman-den Uyl (PvdA), Fierens (PvdA), Dittrich (D66), Van der Vlies (SGP), Van Egerschot (VVD), Mosterd (CDA), Kortenhorst (CDA), Van Gent (GL), Duyvendak (GL), De Ruiter (SP), Dezentjé Hamming (VVD), Schreijer-Pierik (CDA), Hofstra (VVD), Ferrier (CDA), Eerdmans (LPF), Vacature (CDA), Vergeer (SP), De Vries (CDA), Hermans (LPF), Mastwijk (CDA), De Krom (VVD), Smeets (PvdA), Van Heemst (PvdA), Smits (PvdA), Boelhouwer (PvdA), Kalsbeek (PvdA) en Van Beek (VVD).

1

Kan de regering een reactie geven op de constatering van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI) dat de principiële besluitvorming over grote projecten en de financiering uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES) zich te veel in het ambtelijke domein voltrekt?

Het Kabinet kan zich niet vinden in de constatering dat de principiële besluitvorming over grote infrastructuurprojecten zich te veel in het ambtelijk domein afspeelt

In het adviesstelsel van het Kabinet bereiden ambtelijke voorportalen in alle fasen van een project de besluitvorming van het Kabinet voor. In het geval van infrastructuurprojecten gaat het vooral om de ICRE en de RPC. De besluitvorming die het kabinet op basis van de ambtelijke adviezen neemt, vormen de basis voor discussie met de Tweede Kamer. Het Kabinet is het er wel mee eens dat juist voor die discussie een goed ijkmoment wordt gezocht in de vorm van een Toelatingsbesluit (zie ook antwoord op vraag 11).

Overigens merkt het Kabinet op dat het antwoord op deze vraag niet alleen zou moeten gelden voor uit het Fes gefinancierde grote projecten maar ook voor niet uit het Fes gefinancierde grote projecten (bv. de Zuiderzeelijn).

2

Onder welke voorwaarden is het onderbrengen van de projectorganisatie in een naamloze vennootschap, zoals bij de Westerschelde Oeververbinding, te overwegen?

Van geval tot geval moet worden beoordeeld hoe een project doelmatig kan worden gerealiseerd en hoe de publieke belangen daarbij het best kunnen worden geborgd. In de meeste gevallen bestaat daarbij de voorkeur voor een heldere en duidelijke contractuele verdeling van verantwoordelijkheden en risico's tussen de overheid en de private sector, om zo de risico's voor het Rijk te minimaliseren. De publieke belangen worden dan in principe geborgd middels regelgeving, contracten, concessies en/of subsidievoorwaarden. Het Rijk is in het algemeen terughoudend in risicodragende participatie in project-NV's, mede omdat het aandeelhouderchap bij deelnemingen op zich beperkte mogelijkheden biedt voor de overheid om werkelijk te sturen op het gewenste beleidsmatige resultaat. Dat neemt niet weg dat in bepaalde omstandigheden deelname van het Rijk in een speciaal voor het project op te richten NV opportuun kan zijn, uit oogpunt van een efficiënte, bedrijfsmatige uitvoering van het project en een goede risicoverdeling en risicobeheersing. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan situaties waarin de risico's vanwege hun aard en/of omvang gedeeld worden met andere – al dan niet private partijen.

Uiteraard zal het aangaan van een dergelijke deelneming op dezelfde wijze worden beoordeeld als ander nieuwe staatsdeelnemingen. Het beleidskader daartoe is de nota staatsdeelnemingen; hierin zijn ook de criteria en voorwaarden voor het aangaan van deelnemingen opgenomen. Belangrijke voorwaarde voor oprichting van een NV is dat er sprake moet zijn van een belangrijk niet-financieel Rijksbelang: het Rijk gaat geen participaties aan om alleen financiële redenen. De beleidsdoelstelling (het publieke belang) moet dus duidelijk zijn geformuleerd. Enkele andere belangrijke voorwaarden zijn dat de deelneming een tijdelijk karakter moet hebben, dat er geen geschiktere instrumenten zijn om het Rijksbelang te realiseren dan participatie in een vennootschap, dat de deelneming op zakelijke gronden geschiedt en er sprake is van een eenduidige, zakelijke aansturing door de aandeelhouder(s). Ook moet ten aanzien van de borging van publieke belangen vooraf een helder kader bestaan.

Verder zal ter zake van de vennootschap sprake moeten zijn van adequate wijze van verantwoording en (onafhankelijk) toezicht.

3

Hoe staat de regering tegenover het toedichten van een grotere rol aan het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) in de voorbereiding van grote projecten ten koste van de rol van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat? Hoe verhoudt dit zich met het voorstel tot wijziging van de Tracéwet?

De regering staat een nauwere samenwerking voor tussen ministeries in de ruimtelijk-economische sfeer (VROM, V&W, LNV, EZ, Fi) bij de voorbereiding van grote projecten. Het doel daarvan is een integrale, evenwichtige en transparante afweging van alternatieven en relevante belangen.

Al naar gelang de aard van het project of vraagstuk dat onderwerp is van een structuurvisie zal aan die nauwere samenwerking gestalte moeten worden gegeven. Daarbij zal van geval tot geval worden besloten welk ministerie het best in staat is om, naast het inbrengen van meer specifieke deskundigheid, de regie over de structuurvisie te voeren. Hierbij kan een rol spelen hoe in een bepaald project of vraagstuk ruimtelijke, economische, mobiliteits-, waterstaatkundige, milieukundige en/of landschappelijke aspecten zich tot elkaar verhouden. Deze samenwerkingsgerichte aanpak sluit ook nauw aan bij het project Andere Overheid. De regering gaat hierbij uit van de zwaartepuntgedachte waarbij per geval zal worden bezien welke aspecten (ruimtelijk, economisch, milieu, vervoerskundig) de overhand hebben. Dit inhoudelijke zwaartepunt zal bepalend zijn voor de keuze van de bewindspersoon die de regie voert over een beoogde structuurvisie en de aard van de nauwe(re) samenwerking. Het uitgangspunt daarbij is dat elk van de betrokken departementen daarbij kan opereren als departement van algemeen bestuur op het desbetreffende beleidsterrein en er in die zin geen principieel onderscheid wordt gemaakt tussen beleidsvormende en beleidsuitvoerende departementen. Door de beleidsfunctie en de uitvoerende functie in één hand te houden wordt voorkomen dat er in de faseovergang van projecten afstemmingsproblemen ontstaan die een negatief effect hebben op de realisatie van het project.

Deze nauwere samenwerking, nieuwe werkwijze en taakverdeling in de voorbereidingsfase van grote projecten zal naar het oordeel van de regering geen regeling moeten vinden in de Tracéwet, omdat de Tracéwet van toepassing is op lijninfrastructuur en grote projecten ook niet-lijninfrastructuur kunnen betreffen. Het bij de Tweede Kamer ahangende wetsvoorstel tot wijziging van de Tracéwet heeft niet betrekking op grote nieuwe lijninfrastructuurprojecten maar is vooral gericht op aanpassing van de besluitvormingsprocedure voor de aanpassing/wijziging van bestaande hoofdinfrastructuur.

4

Wat gaat de regering doen met de constatering van de TCI dat accountantscontroles niet voldoende waarborg bieden voor het verkrijgen van goede informatie?

De onafhankelijkheid van de accountant is cruciaal voor het bieden van voldoende waarborg. De regering wilde al mede n.a.v. de nieuwe Wet Toezicht Accountantsorganisaties in het Taakbesluit DAD enige maatregelen ter versterking van de onafhankelijke positie opnemen. Een belangrijke maatregel is o.a. het sanctie- en ontslagverbod van de directeur van de DAD. Dit is alleen mogelijk met goedkeuring van de minister van Financiën. Om de onafhankelijkheid te borgen wordt daarnaast de mogelijkheid

bezien om de accountantscontrole bij grote projecten in de vorm van een «joint audit» van twee DAD's te laten uitvoeren. In dat geval wordt per groot project een controleteam samengesteld, bestaande uit auditors van de desbetreffende DAD en uit auditors van een andere DAD. Dit controleteam staat onder gemeenschappelijke leiding en verantwoordelijkheid van de directeur van de desbetreffende DAD en de directeur van een andere DAD. Deze maatregel neemt het spanningsveld weg, dat de hiërarchische ondergeschiktheid van een auditdienst aan de leiding van een ministerie over wiens handelen zij moet oordelen met zich meebrengt. De inzet van een tweede auditdienst bij de accountantscontrole bij een groot project zou in het gezamenlijk overleg van de Secretarissen-Generaal (SG-beraad) kunnen worden vastgesteld.

Naast het organisatorische aspect is ook de scope van het accountantsonderzoek relevant voor de gewenste waarborging. De TCI doet daartoe in artikel 2.5 van haar proeve van de *Procedure- en informatieregeling Grote Projecten* een voorstel. Volgens dit artikel heeft het oordeel van de accountant bij grote projecten betrekking op (1) de kwaliteit en volledigheid van de informatie in dit document en (2) de toereikendheid van de projectorganisatie, in het bijzonder de administratieve organisatie en interne controle. Een nadere precisering van artikel 2.5 is nodig ten aanzien van (1) de kwaliteit en volledigheid van de informatie. De regering is van mening dat het oordeel hieromtrent zich dient te beperken tot een oordeel over de financiële informatie, zijnde de gerealiseerde projectuitgaven, aangegane verplichtingen en eventuele ontvangsten. Daarnaast kan de accountant iets mededelen over de financiële prognoses, inhoudende een mededeling dat deze op aanvaardbare wijze tot stand is gekomen. Bij dit onderzoek betreft hij het oordeel van andere deskundigen (zoals de planbureaus), de checks & balances in de departementale organisatie (beleidsdirecties, uitvoeringsorganisatie FEZ) en de achterliggende informatiesystemen. Daarnaast bevat de voortgangsrapportage ook niet-financiële informatie over de projectuitvoering. Voor zover deze niet-financiële informatie kan worden gerelateerd aan financiële informatie beoordeelt de accountant of deze informatie niet strijdig is met de financiële informatie. Deze lijn is conform de lijn t.a.v. waarborgen van de kwaliteit van beleidsinformatie zoals deze wordt voorgesteld n.a.v. de VBTB-evaluatie (kamerstuk 29 949, nr. 1).

5

Waarom zijn er zowel bij Betuweroute als HSL-Zuid al internationale afspraken gemaakt, voordat de PKB deel 3 in de Tweede Kamer behandeld werd?

(Betuweroute):

De internationale afspraken m.b.t. de Betuweroute, waarop in de vraag bedoeld wordt, maken onderdeel uit van de Overeenkomst van Warnemünde, die in augustus 1992 is ondertekend door de Nederlandse en Duitse verkeersministers. Het gaat bij een Overeenkomst niet om een «verdrag» tussen staten, maar om politiek/beleidsmatige afspraken tussen ministers. Dergelijke afspraken zijn niet juridisch bindend, en ze werden ook niet met dat oogmerk gemaakt. Het doel van het maken van de Overeenkomst van Warnemünde was om te komen tot beleidsafstemming en om gezamenlijke intenties terzake vast te leggen, opdat die in beide landen als richtsnoer voor de verdere beleidsuitwerking gehanteerd worden. De Overeenkomst van Warnemünde is van Nederlandse zijde een directe uitwerking en concretisering is van de voornemens (terzake van grensoverschrijdende spoorplannen) zoals in de jaren ervoor waren vastgelegd in het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-II) en de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex). Naast afspraken over de Betuweroute zijn er in dezelfde overeenkomst daarom ook nadere

afspraken over de HSL-oost gemaakt. Het ligt voor de hand dat dergelijke – randvoorwaarden zekerstellende – afspraken gemaakt werden vóórdát de besluitvorming over de PKB Betuweroute in de Tweede Kamer plaatsvond. Zónder dergelijke afspraken met Duitsland over het Duitse gedeelte van de spoor-goederencorridor zou de Tweede Kamer immers niet goed hebben kunnen besluiten over de Betuweroute als Nederlandse gedeelte van diezelfde spoor-goederencorridor.

(HSL-Zuid):

Voor de HSL-Zuid is dat niet het geval. In de jaren 1986–1989 zijn er enkele internationale conferenties geweest tussen de Verkeersministers van Frankrijk, Duitsland, België en Nederland over het PBKA-project (Parijs–Brussel–Keulen–Amsterdam). De resultaten ervan zijn steeds door minister Smit-Kroes besproken met de Kamercommissie voor V&W. In de conferentie van 21 november 1989 is overeenstemming bereikt over de wijze van realiseren van de HSL-Zuid.

De status van die afspraak is in het TCI-rapport (paragraaf 2.3.5; blz 25) niet juist weergegeven. De tekst *«Internationaal heeft Nederland zich gecommitteerd aan het tot stand brengen etc.»* suggereert immers dat er sprake is van een verplichting, maar een bindende afspraak tussen staten kan alleen maar via een door de Kamer goed te keuren verdrag worden vastgelegd. De minister is in 1989 alleen de inspanningsverplichting aangegaan om ook in Nederland een op realisering van het overeengekomen plan gerichte besluitvormingsprocedure op gang te brengen.

Volgens de Nederlandse wetgeving verloopt zo'n besluitvormingsprocedure via een PKB-procedure, met overleg, advies en inspraak etc., uitmondend in een Kamerbehandeling van PKB-deel 3. Pas daarna zijn bindende internationale verplichtingen aangegaan, bijvoorbeeld via het Verdrag met België over het tracé Breda-Antwerpen.

Los van dit alles hebben de betrokken nationale spoorwegondernemingen gaande het proces onderling afspraken gemaakt over de wijze waarop zij mocht de lijn gerealiseerd worden en mochten ze te zijner tijd met de exploitatie van de lijn worden belast, hun kosten en opbrengsten zouden verdelen. Die afspraken zijn later echter deels achterhaald geraakt toen besloten werd de exploitatie van het Nederlandse deel openbaar aan te besteden.

6

Welke maatregelen zijn in het verleden getroffen om vertrouwelijke informatie binnen de projectorganisatie van een groot project te houden? Worden deze maatregelen aangepast naar aanleiding van de bevindingen van de TCI?

In het hoofdrapport van de TCI (paragraaf 3.4) stelt de commissie: *«Het feit dat vertrouwelijke informatie in het bezit is van derden duidt erop dat basisregels op het gebied van informatiebeveiliging binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat niet worden nageleefd»*. De commissie komt tot deze conclusie, omdat is gebleken dat derden die onder andere als inhuurkrachten (adviseurs, aannemers) waren betrokken bij de grote projecten, de beschikking hadden over vertrouwelijke informatie. Bij beëindiging van het dienstverband is deze informatie in enkele gevallen letterlijk meegenomen buiten de V&W organisatie. De commissie constateert dat zij geen aanwijzingen heeft dat dit heeft geleid tot misbruik.

Op de volgende wijze geeft V&W invulling geeft aan informatiebeveiliging.

Elk ministerie, en dus ook V&W en daaronder vallende dienstonderdelen, is gehouden aan het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (hierna VIR).

Om het VIR uit te voeren, hanteert V&W een strategisch beleidsdocument waarin onder andere maatregelen zijn opgenomen die specifiek zijn toegesneden op het omgaan met vertrouwelijke informatie. De essentie daarvan is dat het binnen V&W niet is toegestaan om toegang te hebben tot vertrouwelijke informatie dan wel dat deze informatie aan derden ter beschikking wordt gesteld, zonder dat hiervoor een noodzakelijke reden is én de hiertoe noodzakelijke technische en organisatorische voorzieningen zijn geregeld.

Uit de audits die de accountantsdienst de afgelopen jaren heeft uitgevoerd en uit het recentste oordeel van de Algemene Rekenkamer blijkt dat niet alleen de opzet, maar ook het bestaan van de maatregelen voor informatiebeveiliging voldoen aan de daaraan gestelde eisen.

Daarnaast heeft V&W als werkgever een aantal procedurele maatregelen getroffen voor de interne organisatie om medewerkers zo min mogelijk aan de verleiding (om onzorgvuldig met vertrouwelijke informatie om te gaan) bloot te stellen. Zo is bij de aanstelling van nieuwe medewerkers de ambteed/belofte een verplicht onderdeel en vormt integriteit een vast onderwerp van bespreking tijdens functioneringsgesprekken.

De Commissie schetst in haar rapport een dilemma dat inherent aan informatiebeveiliging is verbonden. Het meenemen van informatie in hoofden van medewerkers (waaronder derden) dan wel via floppy's, USB-sticks en dergelijke is een risico dat nooit voor 100% kan worden voorkomen en waarmee V&W, en ook andere organisaties, ook in de toekomst te maken blijven houden.

Wel worden geconstateerde incidenten op het gebied van informatiebeveiliging gebruikt om lessen voor de toekomst te trekken waar het gaat om het verder brengen van het bewustmaken van de organisatie op het gebied van informatiebeveiliging.

Het feit is dat bij Rijkswaterstaat Directie HSL-Zuid het merendeel van het personeelsbestand uit ingehuurde krachten bestond en bestaat en dat zij in sommige gevallen in aanraking kwamen met vertrouwelijke informatie.

Sinds 2002 is bij Rijkswaterstaat Directie HSL-Zuid informatiebeveiliging ingebed in de projectorganisatie. Er is een informatiebeveiligingsfunctionaris aangesteld die verantwoordelijk is voor het opstellen en uitdragen van het beleid over informatiebeveiliging. Toegespitst op de geconstateerde tekortkoming van de TCI bij Rijkswaterstaat Directie HSL-Zuid, is heel concreet ingeregeld dat alle medewerkers (ambtenaar en inhuur) vanaf 2002 een geheimhoudingsverklaring tekenen. De naleving daarvan wordt intensief bewaakt. Ook besteedt Rijkswaterstaat Directie HSL-Zuid veel aandacht aan integriteit.

7

Is de situatie waarin basisregels op het gebied van informatiebeveiliging niet worden nageleefd, zoals de TCI constateert, inmiddels opgelost? Zo ja, hoe? Zo neen, waarom niet?

Zie antwoord op vraag 6.

Is de regering van plan standaards op te stellen ten behoeve van volwaardig risicomanagement? Zo ja, wanneer zouden deze operationeel kunnen zijn? Welke elementen worden hier in meegenomen? Zo neen, waarom niet?

In de uitvoering bij zowel Betuweroute als HSL is veel kennis opgedaan het signaleren en managen van risico's. De afgelopen jaren is reeds een begin gemaakt om het risicomanagement goed te verankeren in andere projectorganisaties. De regering wil de bij HSL en Betuweroute ontwikkelde methodieken en opgedane ervaring structureel gaan toepassen bij alle grote infrastructuurprojecten. Deze standaard werkwijze wordt opgenomen in de V&W beheersmodellen die respectievelijk voor de planfase en voor de uitvoeringsfase van de grote projecten van toepassing zijn.

De vigerende beheersmodellen zullen na afronding van de debatten over het TCI-rapport en besluitvorming over aanpassing van de procedure-regeling grote projecten worden geactualiseerd. Naar verwachting zullen de beheersmodellen voor de zomer gereed zijn.

In de beheersmodellen zullen de volgende elementen worden meegenomen:

- In de planstudiefase moet voorafgaand aan de besluitvormingsmomenten een kwantitatieve risicoanalyse worden gedaan, afgesloten met een statistische bewerking, vergelijkbaar met de nu gehanteerde Monte Carlo-analyse.
- De resultaten worden geïntegreerd in de ramingen. Het onvoorzien dient mede hierop te worden gebaseerd.
- De risicoanalyses en ramingen worden extern geaudit.
- In de besluitvormende stukken wordt tevens aangegeven welke onzekerheidsmarges er zijn en welke risico's bepalend zijn bij de totstandkoming van de bandbreedte.
- Na het Tracébesluit worden bij de verdere detaillering van het ontwerp kwantitatieve risicoanalyses opgesteld afgesloten met een statische bewerking (Monte Carlo-analyse). De resultaten worden verwerkt in de raming.

Per kwartaal wordt aan de verantwoordelijke Directeur-Generaal gerapporteerd over de ontwikkeling van de risico's en beheersmaatregelen.

Kan de regering een reactie geven op de suggesties van de Deense hoogleraar Flyvbjerg om prikkels te ontwikkelen ten behoeve van het correct geven van informatie?

Het kabinet is het in zijn algemeenheid eens met de opmerking van prof. Flyvbjerg dat prikkels nodig zijn om de kwaliteit en de transparantie van de informatievoorziening te verbeteren. Voor de planvorming en uitvoering van grote infrastructurele projecten denkt het kabinet deze prikkels in te bouwen door:

- bij de bemensing van het managementteam van de projectorganisatie voldoende check & balances in te bouwen, o.a. door adequate door goede invulling van de financiële functie;
- voldoende checks & balances in procedures in te bouwen, o.a. in het kwaliteitssysteem
- openheid te creëren over risico's; bespreken van risico's en beheersmaatregelen zijn primair onderdeel van de aansturing en verantwoording van een project. Het niet signaleren van risico's zal een projectorganisatie worden aangerekend;
- rapportages te richten op afwijkingen van de voorgenomen scope,

- planning en de daaruit voortvloeiende financiën en risico's, teneinde hoeveelheid informatie te beperken en het debat te focussen op de *kernpunten* om zo de voorgestane prijs en kwaliteit te bewaken,
- het laten uitvoeren van onafhankelijke externe audits (vreemde ogen dwingen);
- Intern het departement checks & balances te creëren door verdeling van rollen tussen beleidsdirecties, uitvoeringsorganisaties en controllerfunctie van directie FEZ met de daarbij behorende eenduidige rolopvatting;
- zwaarder aanzetten van de periodieke onafhankelijke toetsing van de kwaliteit en volledigheid van de informatievoorziening door de accountant.

10, 20 en 21

Welke bezwaren zijn er tegen de aanwezigheid van een ambtenaar tijdens een hoorzitting over een infrastructureel project dat al in de fase van vaststelling van het Tracébesluit is, om zonodig een toelichting te geven?

Welke risico's brengt dat met zich mee?

Hoe beoordeelt de regering de suggestie van de TCI om de contacten tussen Tweede-Kamerleden en ambtenaren te normaliseren? Deelt de regering de opvatting van de TCI dat de ministeriële verantwoordelijkheid niet wordt aangetast, als de contacten zich beperken tot informatie-uitwisseling over feiten? Zo neen, waarom niet?

Welke consequenties voorziet de regering, indien een ambtenaar op vragen van de Tweede-Kamerleden andere of meer informatie geeft dan de minister? Hoe verhoudt dit zich volgens de regering met de ministeriële verantwoordelijkheid?

Centraal in deze vragen naar contacten tussen Tweede-Kamerleden en ambtenaren, is de vraag naar de beoordeling van de suggestie van de TCI om deze contacten te normaliseren. De TCI heeft daarbij kort gezegd voor ogen dat ambtenaren zonder tussenkomst van de minister kamerleden feitelijke informatie kunnen verstrekken, ook tijdens hoorzittingen en ook op eigen initiatief. Allereerst hecht het kabinet eraan te benadrukken dat contacten tussen Tweede Kamer en ambtenaren volledig worden beheerst door de ministeriële verantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid impliceert dat de minister zelf verantwoording aflegt in de kamer. Verstrekking van informatie – al dan niet feitelijk van aard – hangt direct met de ministeriële verantwoordelijkheid samen. Zonder informatieverstrekking kan deze immers niet functioneren. Ook het gevraagd en ongevraagd verstrekken van informatie is daarom in beginsel aan de minister zelf. Het gegeven dat contacten tussen kamerleden en ambtenaren die onder het gezag staan geheel worden beheerst door de ministeriële verantwoordelijkheid impliceert dat de minister altijd op de hoogte moet zijn van dergelijke contacten en dat hij van geval tot geval moet kunnen afwegen of zijn verantwoordelijkheid in het gedrang komt. Tussenkomst van de minister is dus noodzakelijk. In de aanwijzingen inzake externe contacten voor ambtenaren is dit vastgelegd.

Het kabinet wil echter niet krampachtig omgaan met contacten tussen ambtenaren en Tweede-Kamerleden. Verzoeken om ambtenaren in hoorzittingen te mogen horen worden van geval tot geval beoordeeld. Het kabinet spreekt de bereidheid uit dergelijke verzoeken welwillend te beoordelen, mits van te voren duidelijk is dat de ambtenaar zich kan beperken tot het verstrekken van feitelijke informatie en dat hij door de kamer niet in de positie zal worden gebracht zijn mening naar voren te brengen, of inzicht te geven in de aard van de beleidsmatige afweging. Wel zal het uitgangspunt moeten blijven dat de politiek verantwoordelijke minister te allen tijde zelf kan afwegen of hij zelf in de hoorzitting de gevraagde informatie verschaft, dan wel dit wil overlaten aan terzake

kundige ambtenaren. In abstracto kan immers niet worden aangegeven onder welke omstandigheden contacten tussen Tweede-Kamerleden en ambtenaren de ministeriële verantwoordelijkheid in de weg staan. De minister kan tot de conclusie komen – ook bij een verzoek om feitelijke informatie – dat het in zijn verantwoordingsrelatie tot de Kamer wenselijk is dat hij daaraan zelf gehoor geeft. Hierbij gaat het niet om de vraag of hij een risico loopt bij het spreken van een ambtenaar, maar om de vraag hoe hij zijn bijzondere relatie met de Kamer het best kan dienen. Ook is het kabinet van opvatting dat ministers hun ambtenaren tijdens overleggen met de Kamer ruimhartiger spreekrecht kunnen geven, indien daartoe gereede aanleiding bestaat. Beide toezeggingen vergen geen wijziging van de aanwijzingen inzake externe contacten. Overwogen wordt deze uitleg van de aanwijzingen neer te leggen in een leidraad voor toepassing van de aanwijzingen.

Aandacht verdient het voorstel van de TCI om de aanwijzing dat de ambtenaar in beginsel niet zelf contact met een Kamerlid opneemt, te schrappen. Dit is niet wenselijk. Indien een ambtenaar van opvatting is dat de Kamer over bepaalde informatie moet beschikken dan kan hij daarvan zijn minister op de hoogte stellen. De minister beslist over het al dan niet verstrekken van die informatie. Staatsrechtelijk bezien rust de plicht op eigen initiatief het parlement te informeren bij de minister, niet bij de ambtenaar.

Ten slotte merkt het kabinet naar aanleiding van de vraag over de gevolgen indien een ambtenaar meer of andere informatie versteekt het volgende op. Indien de Tweede Kamer een ambtenaar tijdens een hoorzitting naar informatie vraagt dat moet de Kamer zich ervan bewust zijn dat de ambtenaar primair loyaal behoort te zijn aan de minister. Dat betekent dat het niet aan de orde kan zijn dat de ambtenaar wordt gevraagd naar informatie die de minister al heeft verstrekt, tenzij om daarover een uitleg van feitelijke aard te geven. Indien de Kamer de indruk heeft dat de informatieverstrekking door de minister niet in orde is dan dient zij daarop de minister aan te spreken.

Dit neemt niet weg dat niet kan worden uitgesloten dat een ambtenaar meer of andere informatie verstrekt. Dat is alleen problematisch indien de Kamer tot de conclusie komt dat de minister deze informatie ongevraagd had moeten verstrekken of dat hij de Kamer onjuist heeft voorgelicht. Dat kan voor hem politieke gevolgen hebben.

11

Kan de regering een reactie geven op het voorstel om een besluit tot het reserveren van middelen voor (de voorbereiding van) een groot project expliciet in een Toelatingsbesluit voor te leggen aan de Tweede Kamer?

Het Toelatingsbesluit markeert als afsluiting van de integrale beleidsafweging en prioritering een belangrijk go/no go moment van een groot project. Dit besluit richt de aandacht op de politieke prioriteiten en de oplossingsrichtingen en legitimeert daarmee de inzet van de voor nader onderzoek benodigde inzet van het ambtelijke apparaat. Het is belangrijk dat de Tweede Kamer bij dit go/no go moment expliciet betrokken is. De regering is dan ook positief over het voorstel tot introduceren van het Toelatingsbesluit.

De regering acht het daarentegen niet wenselijk dat met het Toelatingsbesluit tevens het exacte budget voor de voorbereiding van een groot project vaststaat en daarmee dus verder gaat dan het legitimeren van de inzet van onderzoekscapaciteit. Autoriseren van voorbereidingsbudgetten zou betekenen dat bij grote projecten op een aanzienlijk lager niveau

budgetten door de TK geautoriseerd moeten worden dan bij andere beleidsvelden, waar autorisatie plaatsvindt op niveau van apparaat als geheel of te realiseren programma's. Met het autoriseren van voorbereidingskosten richt de Tweede Kamer zich teveel op de bedrijfsvoering in plaats van zich te richten op de te realiseren beleidsdoelstellingen. Voorts zijn de voorbereidingskosten uiterst beperkt in relatie tot de kosten van het realiseren van een groot project. Tenslotte is op moment van Toelatingsbesluit geen indicatie te geven over de kosten van de voorbereiding van een groot project. Met het project kan het nog alle kanten opgaan. Gaandeweg het nadere onderzoek zal pas duidelijk worden welke activiteiten in welke mate uitgevoerd dienen te worden.

De vraag impliceert dat bij de Tweede Kamer de gedachten bestaan dat bij het Toelatingsbesluit ook het besluit genomen wordt tot het reserveren van middelen voor realiseren van het project. De regering leest dit niet in het TCI-rapport. Tevens is dit niet mogelijk. Op moment van Toelatingsbesluit dient de nut noodzaak discussie nog gevoerd te worden aan de hand van nader onderzoek en moeten projectalternatieven nog uitgewerkt worden. Het reserveren van middelen is pas aan de orde als het besluit tot uitvoering moet worden genomen. Uiteraard dient de Tweede Kamer hier wel een besluit over te nemen alvorens tot uitvoering over te gaan.

12

Hoe kijkt de regering aan tegen het voorstel van TCI om in de voorbereidende fase van een groot project een structuurvisie op te stellen en in de uitwerkingsfase alternatieve tracés te verkennen waarbij de minister van VROM «leidend» is en niet, zoals in de huidige Tracéwet, de ministers van VROM en VW gezamenlijk?

De regering neemt het voorstel van de TCI over om in de voorbereidingsfase van een groot project een structuurvisie op te stellen, zoals bedoeld in het wetsvoorstel voor een nieuwe Wro. Over de rolverdeling in de voorbereidende fase zie het antwoord op vraag 3. In de uitwerkingsfase dient naar het oordeel van de regering het voortouw bij het ministerie dat eestverantwoordelijk is voor de realisatie van het project, overeenkomstig de huidige rolverdeling in de Tracéwet. Overigens zal ook in de uitwerkingsfase samenwerking tussen de bij de nadere keuzes betrokken ministeries centraal staan.

13

Welke conclusies trekt de regering ten aanzien van de positionering en de bemensing van de projectorganisatie bij grote projecten? Hoe wordt intern zorg gedragen voor voldoende professionaliteit en continuïteit?

De regering kan de aanbevelingen van de TCI inzake de positionering van de projectorganisatie onderschrijven. De door de TCI beschreven balans tussen enerzijds autonomie en anderzijds een sturings- en verantwoordingsstructuur die recht doet aan het politiek gewicht van het project is van groot belang. Voorafgaand aan de start van een nieuwe projectfase zal worden aangegeven hoe het project op hoofdlijnen zal worden georganiseerd.

Grote projecten vragen om toegesneden kaders op het gebied van personeel en organisatie. Eén van de succescriteria voor het doen slagen van een project is het ervoor zorgen dat de juiste persoon op het juiste moment op de juiste plaats zit. De benodigde competenties voor een goede sturing van een project kunnen per fase sterk verschillen. Derhalve is het van belang om ruim voor een naderende faseovergang de organisatie geleidelijk aan om te vormen en in te richten voor de nieuwe fase.

Voor de continuïteit en behoud van professionaliteit wil V&W op sleutelposities in de toekomst meer eigen mensen inzetten. Het gaat in eerste instantie om de bovenste twee managementlagen van de projectorganisatie. Doel is binnen de projectorganisatie een optimale mix tussen inhuur en eigen mensen te krijgen. Daarbij zal extra aandacht geschonken worden aan succesvolle teams. Met de onderlinge positieve interactie tussen mensen in managementteams kan soepel een deel van het variërende beroep op competenties worden opgevangen.

Ook voor andere benodigde deskundigheden zal in de toekomst worden getracht op een meer flexibele wijze meer medewerkers van de Ministeries in te zetten in projectorganisaties. Op deze wijze kan (getalsmatig) meer evenwicht gebracht worden tussen eigen personeel en inhuurkrachten.

Ten slotte wordt de toereikendheid van de projectorganisatie periodiek getoetst door de accountantsdienst.

14

Op welke wijze denkt de regering in de toekomst de door de TCI geconstateerde kloof tussen overheid en marktpartijen, die is ontstaan ondanks vele investeringen in onder andere kenniscentra, op het gebied van risicomanagement te overbruggen?

De kennis op het gebied van risicomanagement is een ontwikkeling van vele jaren op de verschillende autonome deelaspecten van het begrip risicomanagement, zoals risico-inventarisatie, risicoprofiel, risicokwantificering (kosten), beheersmaatregelen, implementatie in een contractbeheerssysteem, etc.

De regering heeft onderkend dat een integrale benadering van contractering en contractbeheersing inclusief risicomanagement noodzakelijk is en heeft hiervoor de krachten gebundeld in het in 2004 binnen RWS opgerichte Expertisecentrum Opdrachtgeverschap (ECO). Dit Expertisecentrum heeft mede tot taak standaarden te ontwikkelen en op basis van evaluaties werkprocessen inclusief risicomanagement verder te optimaliseren. Bij het verder ontwikkelen van innovatieve contractvormen heeft het risicodenken de volle aandacht. Voor bijvoorbeeld het bijna afgeronde standaard DBFM-contract (PPS) is een filosofie voor de risico allocatie opgesteld en zijn principe toedelingen ontwikkeld op basis van efficiënt en realistisch risicomanagement. Dit laatste sluit aan bij de door TCI geconstateerde kloof tussen overheid en marktpartijen die voornamelijk handelt over een adequate risico allocatie en het vraagstuk wie kan risico's het best kan beheersen.

15

Deelt de regering de conclusie van de TCI dat de keuze voor design & construct bij de HSL-Zuid achteraf gezien een ongelukkige was?

De keuze voor D & C is een bewuste keuze geweest, die inspeelt op wat in de markt leeft. Bouwaannemers willen integraal werken aan projecten, dat wil zeggen ook bij de voorbereiding betrokken zijn. Het voordeel hiervan is dat optimale afstemming tussen ontwerp en uitvoering hierdoor mogelijk wordt.

De regering is van mening dat de aanbesteding van de onderbouw bij HSL-Zuid, mede in relatie tot de aanbesteding van de bovenbouw, niet optimaal verlopen is. De Staat heeft hiervan het volgende geleerd:

- de voorbereiding moet inderdaad strikt volgens de D&C filosofie plaatsvinden, waarbij een zuiver functioneel en ruimtelijk PvE de basis

voor aanbesteding moet vormen. Het meesturen van een gedetailleerd referentieontwerp past daar niet in.

- er moet gewaakt worden voor voldoende ontwerprijheid voor aannemers door een optimaal PvE, en voldoende tijd waarin aannemers ontwerp en aanbidding moeten maken.
- de projectorganisatie moet op basis van risicoanalyses beschikken over een toereikend budget; als de aanbiddingen het budget significant overschrijden, moet zonnig de aanbidding gestopt worden. Het is riskant bij de aanbidding uit te gaan van een taakstellend budget en risico's terugnemen om binnen het budget te blijven.
- Er moeten voldoende prikkels zijn om het contract na te leven (bonus-malus regelingen)
- Twee tegelijkertijd lopende D&C contracten die fysiek op elkaar aan moeten sluiten geeft grote problemen voor de opdrachtgever. Gestreefd moet worden naar een groter integraal contract of vooraf het raakvlakmanagement te onderkennen en in de contractering adequaat af te regelen inclusief verantwoordelijkheidsstructuur
- De opdrachtgever moet bij de aanbidding een eenduidig toetsing-kader aanreiken aan de opdrachtnemer.

16

Deelt de regering de conclusie van de TCI dat bij grote, complexe projecten design & construct een riskante strategie is? Hoe verhoudt dit zich tot het voornemen van de regering om in de toekomst vaker in een vroege fase van projecten te starten met publiek-private samenwerking (PPS)?

In het antwoord op vraag 15 heeft de regering aangegeven dat de aanbidding van de onderbouw bij HSL-Zuid niet optimaal verlopen is. Met de algemene conclusie van de TCI dat D&C daarom voor grote, complexe projecten riskant is, is zij het echter niet eens. De regering is namelijk van mening dat het betrekken van de capaciteiten van de markt gunstige mogelijkheden biedt, mits de lessen uit de HSL-Zuid in acht genomen worden.

De regering voelt zich gesteund in deze opvatting door de resultaten van de aanbidding van de Groene Hart tunnel, de Westerschelde tunnel en de tunnels van de Betuweroute. Hierbij was zonder meer sprake van innovatie en speelden omgevingseisen een veel minder grote rol (ondergrondse bouw). Ook het alliantiecontract voor het Betuweroutetraject Sliedrecht-Gorinchem is succesvol afgerond. Bij deze innovatieve contractvorm werken opdrachtgever en opdrachtnemer samen en komen risico's voor hun gezamenlijke rekening.

Ervaring leert dat Design & Construct voordelen heeft indien is voldaan aan een aantal voorwaarden:

- de ontwerputgangspunten, inclusief belevingsaspecten, zijn helder en voldoende gefixeerd
- de risico's zijn inzichtelijk en inschatbaar voor beide partijen
- de aannemer heeft voldoende mogelijkheden voor optimalisering
- de bestuurlijke besluitvorming, vergunningen en omgevingsvereisten zijn in rust.

De maatschappij wenst een efficiënte en kleinere overheid. Dit vraagt om grotere inzet van marktpartijen en andere wijze van contracteren. D&C biedt hiervoor zeker kansen hoewel daartoe ook leergeld zal moeten worden betaald.

Gelet op het bovenstaande is conclusie van de TCI geen reden voor de regering om af te wijken van het voornemen om in de toekomst vaker in

een vroege fase van projecten te starten met publiek-private samenwerking (PPS). Wel is het zo dat ieder project maatwerk behoeft, ook als het gaat om de wijze van contractering. Het gebruik van een meerwaardetoets voor PPS (PPC) is hierbij een belangrijk hulpmiddel.

17

Hoe beoordeelt de regering het voorstel om het kenniscentrum PPS van het Ministerie van Financiën over te brengen naar het Ministerie van Economische Zaken?

Het kabinet streeft naar een evenwichtige kennisopbouw, -uitbouw en borging gericht op besluitvorming, uitvoering en «checks & balances». De vraag is wat een doelmatige realisering van deze doelstelling in het vervolgproces precies moet betekenen voor de opbouw van capaciteit en kennis op de diverse departementen en voor mogelijk nadere beleidsvorming en -normering. Het gaat dan onder meer om de vraagstukken als internalisering van afweging omtrent pps bij de investeringsdepartementen in relatie tot kennisbehoud en op welk niveau hiervan sprake moet zijn. Deze onderwerpen spelen mede rol bij actuele ontwikkelingen zoals het project Andere Overheid en beleidsvisitaties in dat kader, oprichting van een kenniscentrum Aanbesteding, activabeleid e.a.

De opbouw van capaciteit en beleidsvoorbereidende, uitvoerende of toetsende kennis op alle departementen worden beoordeeld evenals de herijking van de taken op Financiën. Al deze aspecten zullen ieder – binnen het hierboven gestelde kader – op hun merites worden bekeken, waarbij zal worden bekeken of deze taken moeten worden voortgezet of dat zij kunnen worden afgebouwd en tevens hoe de voort te zetten taken efficiënt kunnen worden belegd en of overheveling van taken daarbij aan de orde is. Het kabinet zal te zijner tijd de Tweede Kamer hierover nader informeren.

18

Welke norm hanteert de regering momenteel voor het informeren van de Tweede Kamer, in het bijzonder als het gaat om het melden van risico's of tegenvallers bij grote projecten? In welke fase van risicosignalering wordt de Tweede Kamer geïnformeerd?

De regering hanteert als basis de vigerende procedureregeling Grote Projecten van de Tweede Kamer. Voor de risico's en mee- of tegenvallers in het bijzonder wordt uitvoering gegeven aan de motie van de heer Duyvendak van november 2003 (kamerstuk 29 200 XII, nr.46).

In de halfjaarlijkse voortgangsrapportages aan de Kamer worden een actueel overzicht gegeven van alle gesignaleerde risico's, ook als deze zich nog in een vroeg stadium bevinden en slechts kwalitatief kunnen worden benoemd. Vanwege de gewenste overzichtelijkheid danwel noodzakelijke bescherming van de positie van de Staat worden de risico's veelal geclusterd weergegeven en/of vertrouwelijk gemeld aan de Tweede Kamer.

19

Hoe ziet de regering het voorstel om in de instellingsbesluiten van de planbureaus de relatie met de Tweede Kamer te regelen? Op welke termijn is dit realiseerbaar?

Voor de beantwoording van deze vraag is relevant dat planbureaus onderdeel uitmaken van ministeries. Zij hebben daarbij een bijzondere taak.

Bij de positionering van de planbureaus als bijzonder dienstonderdeel van ministeries past dat externe verzoeken om aanvullende analyses en door-

rekeningen via de verantwoordelijke ministers worden geleid. Dat geldt ook voor verzoeken van de Kamer. Puur principiële staatsrechtelijk beschouwd zouden planbureaus zich bij het verstrekken van informatie aan de Kamer moeten beperken tot het geven van feitelijke informatie. Zie hierover ook de beantwoording van de vragen 10, 20 en 21. In praktijk wordt echter een aanzienlijk minder terughoudende koers gevaren. Verzoeken van de Kamer om analyses en doorrekeningen worden in beginsel ingewilligd.

Het kabinet benadrukt in reactie op wat de TCI naar voren heeft gebracht dat ministers evenals in het verleden ruimhartig zullen omgaan met verzoeken van de Tweede Kamer om analyses, beschrijvingen en prognoses. Het is noodzakelijk dat de Kamer over voldoende know-how kan beschikken om haar taken goed te kunnen uitvoeren. Planbureaus staan echter wel primair ten dienste van de ministers ten behoeve van de totstandkoming van beleid. Het is aan de verantwoordelijke minister om te bewaken hoe de capaciteit van de planbureaus wordt benut. Vastlegging in het instellingsbesluit van de mogelijkheid dat planbureaus na toestemming van de minister bepaalde werkzaamheden op verzoek van de kamer kunnen verrichten voegt niets toe aan de huidige praktijk in combinatie met de uitdrukkelijke toezegging dat ruimhartig met verzoeken van de kamer zal blijven worden omgegaan

20

Hoe beoordeelt de regering de suggestie van de TCI om de contacten tussen Tweede-Kamerleden en ambtenaren te normaliseren? Deelt de regering de opvatting van de TCI dat de ministeriële verantwoordelijkheid niet wordt aangetast, als de contacten zich beperken tot informatie-uitwisseling over feiten? Zo neen, waarom niet?

Antwoord: zie 10

21

Welke consequenties voorziet de regering, indien een ambtenaar op vragen van de Tweede-Kamerleden andere of meer informatie geeft dan de minister? Hoe verhoudt dit zich volgens de regering met de ministeriële verantwoordelijkheid?

Antwoord: zie 10)

22

Hoe verhoudt het door de TCI voorgestelde amendement op de Wet op de ruimtelijke ordening (WRO) zich precies tot bestaande regelingen inzake grote projecten (PKB, Tracéwet, Milieueffectrapportage, etc)? Welke (onderdelen van) wetten moeten worden gewijzigd of geschrapt, indien het amendement van de TCI op de WRO door de Tweede Kamer wordt overgenomen?

De regering staat, zoals mede blijkt uit de antwoorden op de vragen 3 en 12, positief tegenover een aantal belangrijke elementen van de TCI-aanbevelingen. Dit betreft het opstellen van een structuurvisie, zoals bedoeld in het wetsvoorstel voor een nieuwe Wro, een nauwere samenwerking en betere coördinatie tussen de betrokken ministeries bij de voorbereiding van zo'n structuurvisie, met het oog op een evenwichtige en transparante beoordeling van alternatieven en belangen. Ook acht de regering het wenselijk dat de Tweede Kamer zich expliciet uitspreekt over de structuurvisie, alvorens de uitwerking door de voor de realisatie van het project eerstverantwoordelijke ministerie ter hand wordt genomen.

De regering is voornemens op korte termijn met voorstellen te komen over de (juridische) uitwerking van deze punten. Daarbij zal worden gezien in hoeverre het bovenstaande een wettelijke regeling vereist. In een toelichting op die voorstellen zal de regering nader aangeven hoe deze zich verhouden tot bestaande regelingen en het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel voor een nieuwe Wro.