

Vergaderjaar 2005–2006

30 351

Regeling grote projecten

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 16 februari 2006

De commissie voor de Werkwijze der Kamer¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Aan de commissie voor de Rijksuitgaven is verzocht de beantwoording voor haar rekening te nemen.

Onder het voorbehoud dat die commissie de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie voor de Werkwijze de openbare beraadslaging over dit voorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

blz.

1.	Inleiding	2
2.	Artikelsgewijze toelichting	2
2.1.	Hoofdstuk II. Aanwijzing groot project	2
2.1.1.	Artikel 2. Voorstel tot aanwijzing groot project	2
2.2.	Hoofdstuk III. Uitvoering van de parlementaire controle op een groot project	3
2.2.1.	Artikelen 6 en 7	3
2.2.2.	Artikel 8. Rapporteur groot project	4
2.3.	Hoofdstuk IV. De aanvang van een groot project	4
2.3.1.	Artikel 9. Uitgangspunten voor parlementaire controle	4
2.4.	Hoofdstuk V. Informatievoorziening	4
2.4.1.	Artikel 10. Aanwijzingen voor de basisrapportage	4
2.4.2.	Artikel 11. Actualiseren van afspraken en basisrapportage	4
2.4.3.	Artikel 12. Aanwijzen voor de voortgangsrapportage	5
2.4.4.	Artikel 13. Aanwijzingen voor het accountantsrapport	5
2.4.5.	Artikel 14. Terugzendrecht van de commissie	5
2.5.	Hoofdstuk VII. Slotbepalingen	5
2.5.1.	Artikel 21. Werking en toepassing van de regeling	5
3.	Brief van de minister van Financiën	6
4.	Brief van de Algemene Rekenkamer	6

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Weisglas (VVD), voorzitter, Van Heemst (PvdA), Van Gent (GL), Kant (SP), Depla (PvdA), De Vries (CDA), Spies (CDA), Eerdmans (LPF), Van der Ham (D66) en Aptroot (VVD).

Piv. leden: Huizinga-Heringa (CU), Van Beek (VVD), Timmer (PvdA), Vos (GL), De Wit (SP), Fierens (PvdA), Smilde (CDA), Ormel (CDA), Kraneveldt (LPF), Van der Laan (D66) en Luchtenveld (VVD).

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorliggende (herziene) Regeling Grote Projecten. In het licht van de uitkomsten van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI) is het van groot belang de rol van de Tweede Kamer bij grote projecten onder de loep te nemen. Hiertoe heeft de TCI een aantal concrete aanbevelingen gedaan in het door haar opgestelde Protocol. De Commissie voor de Rijksuitgaven heeft de bestaande procedureregeling grote projecten herzien tot de nu voorliggende Regeling Grote Projecten. Hiermee heeft deze commissie de aanbevelingen van de door de Tweede Kamer ingestelde TCI op concrete en heldere manier vastgelegd in de nieuwe Regeling. Eveneens heeft deze commissie het kabinet en de Algemene Rekenkamer gevraagd de conceptregeling te becommentariëren. De leden van de CDA-fractie hebben op een aantal punten vragen over het voorstel voor een nieuwe Regeling Grote Projecten.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de nieuwe Regeling Grote Projecten. Deze leden hebben echter in algemene zin wel een aantal kritische opmerkingen bij het nu voorliggende voorstel. In de Regeling valt op, zo stellen deze leden, dat op een aantal punten wordt afgeweken van de voorstellen zoals deze door de TCI aan de Kamer zijn voorgelegd. Deze leden vinden een aantal van de afwijkende voorstellen ten opzichte van het voorstel «Protocol Procedure- en Informatieregeling Grote Projecten» onjuist.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel voor een nieuwe Regeling Grote Projecten. Zij achten het een goede zaak dat de huidige regeling wordt gestroomlijnd, want voor deze leden is de controlerende taak van de Tweede Kamer van groot belang. Zij constateren dat het kabinet en de Algemene Rekenkamer de regeling van commentaar hebben voorzien. Graag stellen ook deze leden nog enkele vragen.

2. Artikelsgewijze toelichting

2.1. Hoofdstuk II. Aanwijzing groot project

2.11. Artikel 2. Voorstel tot aanwijzing groot project

Uit de rapportage van de TCI blijkt duidelijk, zo merken de leden van de CDA-fractie op, dat minder rationele en soms niet objectieve overwegingen het besluitvormingsproces rond eerdere projecten als Hoge Snelheidslijn (HSL) en de Betuwelijn beïnvloed hebben. In hoeverre is nu voldoende duidelijk geregeld wat de criteria zijn waaraan een groot project moet voldoen, zo vragen deze leden. En waarborgt een toetsing aan dergelijke criteria nu ook dat politieke invloed niet de boventoon kan gaan voeren in het proces tot aanwijzing?

De leden van de CDA-fractie vragen ook of de voorgestelde procedure niet leidt tot onnodige bureaucratie op de departementen en in de Kamer. Zij hebben de indruk dat eerdere grote projecten tot veel papier en ambtelijke inzet hebben geleid, waarvan de toegevoegde waarde soms zeer beperkt is geweest. De inzet van middelen moet in de ogen van deze leden proportioneel zijn. Zij stellen het op prijs wanneer het voorstel daarin een positieve verandering teweegbrengt en vragen om een uitgebreide beschouwing op dit punt.

In artikel 2, lid 2 sub a tot en met sub f, staan overwegingen genoemd op basis waarvan de Tweede Kamer kan besluiten tot aanwijzing van een groot project. De leden van de VVD-fractie vragen of het hier een limita-

tieve opsomming betreft of dat ook andere overwegingen een rol kunnen spelen. Zo ja, aan wat voor soort overwegingen wordt gedacht?

2.2. Hoofdstuk III. Uitvoering van de parlementaire controle op een groot project

2.2.1. Artikelen 6 en 7

In de artikelen 6 en 7 wordt, in tegenstelling tot de aanbevelingen van de TCI én de Kamerbreed aangenomen motie van het lid Van Hijum (29 283, nr. 17), niet voorgesteld om een parlementair kennis- en controlecentrum op te richten, zo constateren de leden van de CDA-fractie. Bovendien wordt in het voorstel nogmaals gewezen op de vermeende strijdigheid met de motie van het lid Rambocus (29 527, nr. 21) en wordt geconcludeerd dat het daarom beter zou zijn te koersen op «een zodanige ontwikkeling, waarin de ambtelijke ondersteuning van de Kamer door middel van samenwerking, coördinatie en afstemming de ondersteuning bij grote projecten regelt». Naar mening van de leden van de CDA-fractie is er echter geen sprake van strijdigheid. De motie van het lid Rambocus geeft fractieondersteuning prioriteit boven ambtelijke ondersteuning. Ook, zo vervolgen de leden van de CDA-fractie, wordt in het voorstel melding gemaakt van samenwerking met andere ondersteunende diensten van de Tweede Kamer. Ultimo zou ook gebruik gemaakt kunnen worden van externe ondersteuning, waarvoor een budget beschikbaar wordt gesteld. Wordt met de voorgestelde aanpak de ondersteuning, kwalitatief en kwantitatief, te allen tijde gegarandeerd, zo vragen deze leden. Komen daardoor reguliere taken van de ambtelijke ondersteuning van de Tweede Kamer en het Onderzoeks- en Verificatiebureau (OVV) in het gedrang? Hoeveel budget is benodigd om externen in te huren? Hoe wordt voorkomen dat optuigen van het OVV, «volgens het groeimodel» leidt tot onnodige bureaucratie?

In het licht van de naar aanleiding van de motie van het lid Rambocus ingestelde Werkgroep Heroriëntatie Ondersteuning Fracties, vragen de leden van de CDA-fractie hoe het staat met het onderzoek om te bekijken op welke wijze de (politieke) ondersteuning van fracties verbeterd en versterkt kan worden. Juist een versterking van de fractieondersteuning zou kunnen bijdragen aan een versterking van de controlerende functie van de Tweede Kamer, zo stellen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie zijn het principiële ermee oneens dat de voorgestelde regeling uitgaat van de thans beschikbare ondersteuning in de vorm van de staf van de commissie Rijksuitgaven en de staf van de desbetreffende (vaste) commissie. Deze leden zijn van mening, dat het absoluut noodzakelijk is om tot een uitbreiding te komen bij de ondersteuning van de kerntaken van het parlement; te weten controle van het regeringsbeleid en medewetgeving. Om die reden hebben deze leden ook de aanbevelingen van de TCI op dit punt van harte onderschreven. In de ogen van deze leden verdient bijvoorbeeld een nieuw aangewezen rapporteur bij een specifiek groot project ondersteuning van een staf die ook zelfstandig een onderzoeksbijdrage kan leveren. Deze leden menen dat er in eigen huis tenminste een basis aan onderzoekscapaciteit voorhanden moet zijn, zodat niet iedere extra ondersteuning ten behoeve van het parlementaire controlewerk van buiten dient te worden ingehuurd. Uiteraard begrijpen deze leden dat een onderzoeksstaf nooit uitputtend kan zijn en dat er altijd noodzaak kan zijn capaciteit van buiten de organisatie tijdelijk in te schakelen. Maar deze leden vragen te verantwoorden waarom juist de kerntaken van het parlementaire werk, te weten controle en medewetgeving, geen extra ondersteuning zouden behoeven.

2.2.2. Artikel 8. Rapporteur groot project

De leden van de CDA-fractie nemen kennis van het feit dat de nieuwe regeling het mogelijk maakt een rapporteur, ook voor controleactiviteiten, aan te stellen. Juist bij grote projecten, zo bleek ontegenzeggelijk uit het TCI-rapport, is het van belang dat de vele en zeer complexe rapporten op een goede en inzichtelijke manier worden opengelegd. Het is de leden van de CDA-fractie echter nog niet duidelijk of de rapporteur daarvoor de meest geëigende oplossing is. Wat is de toegevoegde waarde, zo vragen deze leden. Is het een exclusieve bevoegdheid van de respectievelijke commissie om een rapporteur te benoemen? Is de benoeming een «KAN-bepaling of betreft het een verplichting?

De leden van de PvdA-fractie ondersteunen de gedachte dat niet enkel de commissie voor Rijksuitgaven, maar ook andere (vaste) commissies het recht krijgen om een rapporteur aan te stellen.

2.3. Hoofdstuk IV. De aanvang van een groot project

2.3.1. Artikel 9. Uitgangspunten voor parlementaire controle

De TCI gaat uit van een door Kamer en regering gezamenlijk op te stellen Protocol, in de voorgestelde regeling wordt echter uitgegaan van een door de Kamer vast te stellen regeling op basis van haar grondwettelijk recht om controle uit te oefenen op het regeringsbeleid. De leden van de PvdA-fractie onderschrijven natuurlijk dat de Kamer op basis van haar grondwettelijk recht inlichtingen kan opeisen en zelfstandig haar controle-rende taak moet vervullen. Maar daar gaat het hier niet om. Kern van de discussie is of het mogelijk is om in de werkwijze die wordt gekozen harde afspraken te maken met de regering over de aard en wijze waarop deze informatie tot de Kamer komt. Om die reden verdient het kiezen voor een eenzijdig vanuit de Kamer vast te stellen regeling ten opzichte van een door Kamer en regering gezamenlijk opgesteld Protocol niet op voorhand de voorkeur. De aan het woord zijnde leden vragen op dit punt een nadere toelichting.

2.4. Hoofdstuk V. Informatievoorziening

2.4.1. Artikel 10. Aanwijzingen voor de basisrapportage

Het is de leden van de VVD-fractie opgevallen dat in dit artikel, in lid 1 sub b, wordt gesproken over «besluiten» en in de artikelsgewijze toelichting melding wordt gemaakt van «besluitvormingsmomenten». Als dat laatste wordt bedoeld, is het dan niet beter om in artikel 10 lid 1 sub b het begrip «besluitvormingsmomenten» op te nemen in plaats van «besluiten», een en ander ter voorkoming van misverstanden? Het begrip «besluit» heeft immers naar het idee van deze leden betrekking op «inhoud». Het begrip «besluitvormingsmomenten» daarentegen heeft betrekking op verschillende stadia in een besluitvormingstraject. Gaarne krijgen deze leden hierop een reactie.

In de basisrapportage moet ook worden ingegaan op de wijze waarop het project door het ministerie zal worden beheerst en beheerd. Hoewel de leden van de VVD-fractie het standpunt delen dat de aansturing en vormgeving van een project zeer belangrijk zijn, willen zij er wel voor waken dat de Tweede Kamer niet op de stoel van de minister gaat zitten. De Tweede Kamer moet daar wel alert op zijn, zo menen deze leden.

2.4.2. Artikel 11. Actualiseren van afspraken en basisrapportage

Een groot project kan verschillende fasen doorlopen. Het is de leden van

de VVD-fractie niet geheel duidelijk of nu wordt voorgesteld om bij de overgang van de ene fase naar de andere fase van het groot project, de Tweede Kamer steeds een formeel besluit moet nemen. Deze leden lezen dat niet in artikel 11. Gaarne ontvangen zij op dit punt een verduidelijking.

2.4.3. Artikel 12. Aanwijzen voor de voortgangsrapportage

Ten aanzien van de informatie over de post onvoorzien (artikel 12, lid 2, sub c) vragen de leden van de CDA-fractie waarom, in afwijking van het advies van de regering, is vastgehouden aan het expliciet inzichtelijk maken van de post onvoorzien. Is het middel hier niet erger dan de kwaal, zo vragen deze leden. Veroorzaakt dit niet juist ongewenst gedrag bij leveranciers/opdrachtnemers en worden hierdoor niet de belangen van de overheid geschaad?

2.4.4. Artikel 13. Aanwijzingen voor het accountantsrapport

Mede in het licht van de bevindingen van de TCI hechten de leden van de CDA-fractie sterk aan een zo onafhankelijk mogelijke totstandkoming van het accountantsrapport. In het voorstel wordt de visie van de Algemene Rekenkamer ondersteund dat de minister zich onthoudt van inhoudelijke bemoeienis met het accountantsrapport en het rapport, desgewenst voorzien van commentaar, onvoorwaardelijk naar de Tweede Kamer doorzendt. De Algemene Rekenkamer stelt in haar advies dat in geval de eigen departementale auditdiensten een rapport opstellen, dit zowel aan de minister als rechtstreeks aan de Kamer zou kunnen worden gezonden. Gelet op de zuivere rolverdeling pleit zij echter voor de variant waarbij de minister adressant is. Deze dient de rapportage vervolgens onverwijld door te sturen aan de Kamer. In het voorstel is deze aanbevelingen echter niet overgenomen door middel van een toevoeging aan artikel 13. Welke reden ligt hieraan ten grondslag, zo vragen deze leden. Wat betekent een eventueel opnemen van de minister, die als adressant onverwijld doorzendt, voor de ministeriële verantwoordelijkheid?

2.4.5. Artikel 14. Terugzendrecht van de commissie

In dit artikel is expliciet een terugzendrecht van de Tweede Kamer opgenomen, voor het geval de Tweede Kamer van mening is dat de minister onvolledige dan wel ontoereikende informatie heeft verstrekt. De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre het nu daadwerkelijk nodig is om expliciet zo'n bepaling op te nemen. De Tweede Kamer heeft te allen tijde het recht om aan een minister extra informatie te vragen. De Tweede Kamer beschikt per definitie over dat recht. De leden van de Tweede Kamer moeten dat beseffen.

Voorts vragen deze leden waarom er in dit artikel expliciet is opgenomen dat een minister binnen zeven werkdagen de ontbrekende of verbeterde informatie aan de Kamer moet zenden. Waarom wordt het niet aan de betrokken commissie overgelaten om van geval tot geval te beoordelen binnen welke termijn zij de ontbrekende informatie graag verstrekt wil krijgen? Overigens vragen de leden van de VVD-fractie of het in het verkeer tussen Kamer en een minister correct is om expliciet een termijn, zoals hier voorgesteld, op te nemen.

2.5. Hoofdstuk VII. Slotbepalingen

2.5.1. Artikel 21. Werking en toepassing van de regeling

De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze de nieuwe regeling voorkomt dat de Tweede Kamer, ondanks de goede bedoelingen van de regeling, geconfronteerd wordt met onnodige bureaucratie. In het

verlengde daarvan vragen zij op welke termijn de nieuwe regeling geëvalueerd wordt.

3. Brief van de minister van Financiën

De leden van de PvdA-fractie sluiten zich aan bij de door de minister van Financiën gemaakte opmerkingen over het karakter van de nieuwe Regeling. Het lijkt er inderdaad op dat de Tweede Kamer vooral de uitvoeringsfase van grote projecten interessant vindt. Deze leden hechten eraan dat de door de TCI als relevant bestempelde elementen in de besluitvormende fasen, te weten de nut/noodzaakdiscussie en de maatschappelijke kosten/batenanalyses, expliciet in de Regeling worden opgenomen. Juist omdat deze leden, met de minister van Financiën en de TCI, onderschrijven dat in deze fase de controlerende rol van de Tweede Kamer wellicht van het grootste belang is.

4. Brief van de Algemene Rekenkamer

De leden van de PvdA-fractie vragen wat er gebeurt met de door de Algemene Rekenkamer gemaakte opmerkingen over de voorliggende regeling. Deze leden onderschrijven vooral het door de Rekenkamer gedane voorstel om in de voorbereidingsfase van een project de rapporten van de accountantsdiensten een «oordeel» te laten vellen. Daarnaast zouden deze leden het ook toejuichen wanneer de accountant zich in beschrijvende zin zou uitlaten over de meetbaarheid van de doelen van het project.

De voorzitter van de commissie,
Weisglas

De adjunct-griffier van de commissie,
Franke