

Vergaderjaar 2005–2006

**30 351**

## **Regeling grote projecten**

**Nr. 5**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 23 maart 2006

<b>INHOUDSOPGAVE</b>	<b>BLZ.</b>
1. Inleiding	1
2. Artikelsgewijze toelichting	2
Artikel 2. Voorstel tot aanwijzing groot project	2
Artikelen 6 en 7 Uitvoering van de parlementaire controle op een groot project	3
Artikel 8. Rapporteur groot project	4
Artikel 9. Uitgangspunten voor parlementaire controle	5
Artikel 10. Aanwijzingen voor de basisrapportage	5
Artikel 11. Actualiseren van afspraken en basisrapportage	6
Artikel 12. Aanwijzen voor de voortgangsrapportage	7
Artikel 13. Aanwijzingen voor het accountantsrapport	7
Artikel 14. Terugzendrecht van de commissie	8
Artikel 21. Werking en toepassing van de regeling	8
3. Brief van de minister van Financiën	9
4. Brief van de Algemene Rekenkamer	10

#### **1. Inleiding**

De commissie voor de Rijksuitgaven is de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD zeer erkentelijk voor hun inbreng op de voorliggende regeling. Waar de leden van de CDA-fractie menen dat de commissie er in is geslaagd de aanbevelingen van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI) op een concrete en heldere manier vast te leggen in een nieuwe regeling, menen de leden van de fractie van de PvdA dat de commissie ten onrechte is afgeweken van een aantal van die aanbevelingen. De commissie zal in deze nota zonodig verduidelijken waarom op enkele onderdelen is afgeweken.

Met de leden van de fractie van de VVD is de commissie van mening dat de herziene regeling van groot belang is voor de controlerende taak van

de Tweede Kamer, welke taak gediend is met een heldere, duidelijk leesbare regeling.

## **2. Artikelsgewijze toelichting**

### *Artikel 2. Voorstel tot aanwijzing groot project*

Zowel de leden van de fracties van het CDA als van de VVD hebben vragen gesteld over de criteria voor de aanwijzing van een groot project en of sprake is van een limitatieve opsomming van toetsingscriteria. De commissie voor de Rijksuitgaven zal op deze wezenlijke vragen uitvoerig ingaan.

In de voorgestelde regeling is het belangrijkste criterium om tot aanwijzing van een groot project over te gaan dat de Tweede Kamer van mening is dat haar controlerende taak vereist dat periodiek, meer toegesneden informatie over dat project wordt verstrekt. Leidend criterium is derhalve dat een meerderheid in de Kamer er van overtuigd is dat toekenning van de groot projectstatus noodzakelijk is voor een adequate uitoefening van de controlerende taak van de Tweede Kamer. Om deze afweging beargumenteerd te kunnen maken, zijn in de regeling vervolgens zes aanvullende overwegingen geformuleerd:

- a. er is sprake van een niet routinematige, grootschalige en in de tijd begrensde activiteit;
- b. het Rijk draagt alleen of grotendeels de verantwoordelijkheid voor het project;
- c. er zijn substantiële financiële gevolgen en/of aanmerkelijke uitvoeringsrisico's aan het project verbonden;
- d. er zijn belangrijke gevolgen voor de samenleving of de rijksdienst aan verbonden;
- e. er is sprake van toepassing van nieuwe technologieën of financieringsconstructies;
- f. er is sprake van een in organisatorisch opzicht complex besturings- en uitvoeringsproces.

De hier genoemde overwegingen zijn geen harde toetsingscriteria en evenmin limitatief. Met de formulering van artikel 2 van de regeling is de keuze gemaakt om de inzet van de regeling grote projecten meer instrumenteel te maken. Niet enkele rigide geformuleerde criteria bepalen of iets een groot project wordt, maar de mening van de Tweede Kamer dat het voor haar controlerende taak van belang is. Om te voorkomen dat «politieke invloed» de boventoon krijgt, zoals de leden van de CDA-fractie het formuleren, is voorzien in een adviserende rol van de commissie voor de Rijksuitgaven bij aanwijzing van een nieuw groot project. In haar advies aan de Kamer kan de commissie voor de Rijksuitgaven wijzen op het ontbreken van voldoende argumenten die staan vermeld in het tweede lid van artikel 2. De Kamer zal echter telkens een eigen, weloverwogen beslissing nemen over de aanwijzing van status van een groot project. Vooralsnog veronderstelt de commissie voor de Rijksuitgaven dat de Tweede Kamer niet lichtvaardig het controle-instrument van de regeling grote projecten zal inzetten. Zij zal in de jaarrapportages aan de Tweede Kamer een beschouwing wijden aan het gebruik van het instrument.

De leden van de CDA-fractie hebben aandacht gevraagd voor het tegengaan van onnodige bureaucratie bij de ministeries en in de Kamer. In de ogen van deze leden moet de inzet van middelen proportioneel zijn. Op basis van de evaluaties die de commissie voor de Rijksuitgaven jaarlijks uitvoert naar de werking van de procedureregeling grote projecten onderschrijft zij het beeld dat in het verleden sommige grote projecten tot veel papier en ambtelijke inzet hebben geleid, zonder dat de meerwaarde

van de groot projectstatus altijd evident was. Een wezenlijk uitgangspunt van de voorgestelde regeling is dan ook dat bij aanvang van het project de verantwoordelijke commissie zich bezint op de te stellen informatie-eisen en dat de minister een adequate basisrapportage opstelt. In artikel 9, eerste lid, is voor de commissie die met het groot project belast is, de verplichting opgenomen om na aanwijzing van het groot project een notitie op te stellen over de uitgangspunten voor de parlementaire controle op het groot project. Door hierin scherp aan te geven welke informatie de Tweede Kamer verlangt, kan worden voorkomen dat de minister nodeloos veel informatie gaat verzamelen en verstrekken. Afspraken over de informatievoorziening worden vastgelegd in een basisrapportage (artikel 10). Voortgangsrapportages zijn vervolgens gebaseerd op het monitoren van de in de basisrapportage vastgelegde doelen en uitgangspunten en hebben daardoor vooral ook het karakter van uitzonderingsrapportages (artikel 12). De regeling biedt de kaders voor de rapportages, maar nadrukkelijk ook de mogelijkheid om te komen tot maatwerk, afhankelijk van de aard van het groot project en afhankelijk van de fase waarin een project zich bevindt (artikel 11). Met deze opzet kan de informatievoorziening van een groot project efficiënt en per project toegespitst vorm gegeven worden.

#### *Artikelen 6 en 7. Uitvoering van de parlementaire controle op een groot project*

Zowel de leden van de CDA-fractie als de leden van de PvdA-fractie hebben uitvoerige beschouwingen gewijd aan de ondersteuning bij de parlementaire controle bij grote projecten.

Voor een adequate controle op grote projecten is het van belang dat er in kwalitatieve en kwantitatieve zin voldoende ondersteuning beschikbaar is voor de analyse en beoordeling van de, veelal omvangrijke en soms technisch complexe informatie die in het kader van grote projecten aan de Tweede Kamer wordt verschaft. Zowel door de TCI, als door de werkgroep heroriëntatie ondersteuning fracties (WHOF), zijn voorstellen aangedragen om te voorzien in voldoende ondersteuning, zowel kwantitatief als kwalitatief. Afwegingen die daarbij aan de orde zijn, raken veelal aan de vraag hoe de ondersteuning moet worden georganiseerd (intern en/of extern) en hoe deze moet worden gefinancierd. De commissie voor de Rijksuitgaven constateert dat dit buitengewoon wezenlijke vragen zijn, die evenwel buiten het bestek vallen van de Regeling Grote Projecten. Deze regeling beoogt immers een kader te bieden voor heldere procedures en adequate informatievoorziening. De regeling gaat er impliciet vanuit dat er voldoende ondersteuning aanwezig is of georganiseerd kan worden. Hoe dit precies geregeld wordt en wie dat betaalt, zijn kwesties die niet in een informatieregeling thuis horen, maar in andere uitvoeringsbesluiten vastgelegd moeten worden.

Dit neemt overigens niet weg dat de commissie voor de Rijksuitgaven wel degelijk ideeën heeft over (ambtelijke) ondersteuning bij grote projecten. Naar het oordeel van de commissie wordt thans al voorzien in een behoorlijk niveau van (ambtelijke) ondersteuning bij grote projecten. De commissie voor de Rijksuitgaven verwacht wel dat bij een toename van het aantal projecten, met name indien dat leidt tot het werken met een rapporteur, de behoefte aan ondersteuning kan groeien. Daarbij ziet de commissie mogelijkheden tot verdere verbetering van de ondersteuning van de Kamer door middel van meer samenwerking en betere coördinatie en afstemming van ambtelijke diensten. De commissie erkent dat tijdelijke en/of permanente uitbreiding van de ondersteuningscapaciteit nodig kan zijn. Binnen de Diensten Commissieondersteuning zal sprake kunnen zijn van projectmatige ondersteuning indien de omstandigheden daarom vragen. Ook wordt verdere samenwerking gezocht met het Onderzoek- en Verificatiebureau van de Tweede Kamer (OVb). Indien

behoefte bestaat aan specifieke ondersteuning, in disciplines die binnen de ambtelijke ondersteuning niet aanwezig is of indien de aanwezige menskracht bij de ambtelijke diensten (tijdelijk) ontoereikend is, zal deze van buiten kunnen worden betrokken. Op deze wijze kan op flexibele en doelmatige wijze steeds per project voorzien worden in de benodigde kwalitatieve en kwantitatieve ondersteuning. Ook een rapporteur kan zodoende op maat ondersteund worden. Dit is in lijn met de voorstellen die de werkgroep heroriëntatie ondersteuning fracties (WHOF) heeft gedaan. De commissie voor de Rijksuitgaven wacht de behandeling van deze voorstellen dan ook met belangstelling af. Op basis van de ervaring die met het bovenstaande model wordt opgedaan, kan besloten worden over de meest optimale omvang van de ambtelijke en externe ondersteuning en de wijze waarop deze wordt gefinancierd.

#### *Artikel 8. Rapporteur groot project*

De leden van de fractie van het CDA stellen enkele vragen over het opnemen van de mogelijkheid een rapporteur te benoemen. De Tweede Kamer heeft in artikel 93a van het Reglement van Orde de mogelijkheid geschapen tot benoeming van een rapporteur bij wetgevingstrajecten. Daarnaast liggen er thans voorstellen tot wijziging van het Reglement van Orde om ook op andere terreinen dan wetgeving gebruik te maken van het rapporteurschap. In lijn met deze ontwikkeling en met de aanbevelingen van de TCI op dit punt meent de commissie voor de Rijksuitgaven dat het zinvol kan zijn, ter versteviging van de controlerende taak van de Tweede Kamer, om ook bij grote projecten gebruik te maken van een rapporteur. Kenmerkend voor grote projecten is immers de veelheid aan beschikbare informatie. Informatie die bovendien vaak ook een technisch karakter heeft. Het rapport van de TCI heeft duidelijk gemaakt dat het van groot belang is dat de vele, vaak complexe rapporten, studies, audits e.d., op een adequate en inzichtelijke wijze worden ontsloten. Daarnaast kan de meerwaarde van een rapporteur gelegen zijn in de rol van verbindings-schakel tussen commissie, ambtelijke ondersteuning en de minister. Uitgangspunt is dat de commissie die wordt belast met het volgen van een groot project, een rapporteur benoemt. In de regeling is dit niet als dwingende verplichting opgenomen, omdat er redenen kunnen zijn om af te zien van het aanwijzen van een rapporteur. In dat geval wordt verondersteld dat de commissie motiveert waarom geen rapporteur wordt benoemd. In feite is sprake van een zogenaamde «ja, tenzij-bepaling». In de regeling is voorgeschreven dat bij de benoeming duidelijkheid bestaat over de taken, de verantwoordelijkheden en de bevoegdheden van de rapporteur. Daarin is tevens begrepen de wijze waarop en de frequentie waarin de rapporteur rapporteert aan de commissie. De commissie is in beginsel vrij om te bepalen, in overeenstemming met de beoogde rapporteur, wat tot zijn of haar taken behoort. Als handvat kan worden meegegeven dat de reikwijdte zich kan uitstrekken van het alleen organisatorisch/procedureel volgen van de voortgang van het groot project, tot aan het politiek/inhoudelijk volgen en het voorbereiden van de debatten.

De leden van de PvdA-fractie zeggen de gedachte te ondersteunen dat niet enkel de commissie voor de Rijksuitgaven, maar ook andere (vaste) commissies het recht krijgen om een rapporteur aan te stellen. De commissie voor de Rijksuitgaven merkt op dat sprake lijkt van een misverstand. In de voorliggende regeling is in artikel 8 namelijk geregeld dat uitsluitend de desbetreffende vaste commissie besluit over instelling van een rapporteur. De gedachte hierachter is dat de vaste commissie die primair verantwoordelijk is voor de controle van een groot project, als beste in staat is om te besluiten over het rapporteurschap en over de meest optimale en wenselijke invulling daarvan.

### *Artikel 9. Uitgangspunten voor parlementaire controle*

De leden van de fractie van de PvdA wijzen op het verschil in vaststellingsprocedure van de regeling tussen het voorstel van de commissie voor de Rijksuitgaven (vaststelling door de Tweede Kamer) en het voorstel van de TCI (gezamenlijke vaststelling van een Protocol door Kamer en regering).

De regeling dient te worden gezien in het licht van de controlerende taak van de Tweede Kamer. Naast de vele andere instrumenten die de Tweede Kamer heeft om die taak uit te oefenen, heeft de regeling de strekking van een verzwaarde parlementaire controle. Deze verzwaaring heeft betrekking op een periodieke rapportage, op een afzonderlijke rapportage van de auditdienst en op specifieke en gerichte informatie-eisen waaraan deze rapportages moeten voldoen. De regeling is in dezen derhalve een verdere uitwerking en verbijzondering van de informatieplicht, zoals neergelegd in artikel 68 van de Grondwet. De commissie voor de Rijksuitgaven meent om die reden dat de regeling dan ook vastgesteld dient te worden door de Tweede Kamer. Op deze wijze is overigens ook de vigerende procedureregeling grote projecten vastgesteld. Ook het kabinet heeft in zijn reactie op de voorliggende regeling (30 351 nr. 1) geen aanleiding gezien om op dit punt opmerkingen te maken. De commissie voor de Rijksuitgaven gaat er van uit dat er ook geen evidente behoefte bestaat bij het kabinet om de regeling als zodanig in gezamenlijkheid met de Kamer vast te stellen, al dan niet in de vorm van een protocol. Daarentegen is wel verondersteld dat het kabinet graag in gezamenlijkheid met de Kamer vaststelt hoe – per project – de regeling concreet wordt toegepast. Hierin is dan ook voorzien in het tweede lid van artikel 9.

Met de leden van de fractie van de PvdA is de commissie voor de Rijksuitgaven van mening dat de 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 informatie tot de Kamer komt. Om dit te waarborgen zijn de artikelen 9 tot en met 13 in de regeling opgenomen. In deze artikelen is vrij strak geregeld hoe de informatievoorziening tussen Kamer en regering vorm gegeven wordt. De hardheid van de te maken afspraken over de informatievoorziening zijn, naar het oordeel van de commissie voor de Rijksuitgaven, niet zozeer afhankelijk van de regeling zelf, maar van de wijze waarop de regeling wordt toegepast. De regeling beoogt immers slechts een kader aan te reiken voor informatievoorziening over grote projecten; de invulling en naleving ervan is de verantwoordelijkheid van de commissie.

### *Artikel 10. Aanwijzingen voor de basisrapportage*

De leden van de VVD-fractie wijzen terecht op een inconsistentie in terminologie in de regeling. Hun suggestie om, ter voorkoming van misverstanden, in artikel 10, eerste lid, onder b het begrip «besluitvormingsmomenten» op te nemen in plaats van «besluiten», wordt door middel van een nota van wijziging overgenomen.

De leden van de VVD-fractie geven te kennen dat de aansturing en vormgeving van een project zeer belangrijk zijn, maar dat er voor gewaakt dient te worden dat de Tweede Kamer niet op de stoel van de minister gaat zitten.

De commissie voor de Rijksuitgaven deelt deze opvatting van de leden van de VVD-fractie en realiseert zich dat de wijze waarop de minister een project aanstuurt en vormgeeft (bijvoorbeeld door een projectorganisatie in het leven te roepen), in eerste aanleg een interne kwestie van het betreffende ministerie is. Uitgangspunt voor deze regeling is het adagium: «De regering regeert, de Kamer controleert». De commissie voor de Rijksuitgaven meent echter dat door de TCI onderzochte casussen HSL-Zuid en

Betuwerroute duidelijk gemaakt hebben dat voor een adequate parlementaire controle van een groot project, het van belang is dat de Kamer voldoende zicht heeft op het beheer van het project. De aansturing en vormgeving van een project is één van de cruciale factoren voor de beheersing ervan. Relevante aspecten hierbij zijn onder meer de vormgeving van de projectorganisatie, de bestuurlijke informatievoorziening, de administratieve organisatie en het systeem van interne controle. Het ligt dus in de rede dat de Kamer voorafgaand aan een project op hoofdlijnen hierover wordt geïnformeerd door de minister (artikel 10, tweede lid, onder j) en kennis kan nemen van het oordeel van de accountant hierover (artikel 10, vierde lid, onder d). Maar ook tijdens de uitvoering van het project zal de Kamer op hoofdlijnen geïnformeerd moeten worden (door minister en accountant) over relevante ontwikkelingen op dit punt (artikel 12 derde lid, respectievelijk artikel 13 derde lid). In feite staat hier het vraagstuk van de «governance van het project» centraal: is deze bij aanvang van het project goed geregeld en is de minister tijdens de uitvoering «in control».

#### *Artikel 11. Actualiseren van afspraken en basisrapportage*

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. Gaarne zouden zij op dit punt een verduidelijking ontvangen. De fasen die in artikel 11 van de regeling zijn opgenomen heeft de commissie voor de Rijksuitgaven ontleend aan het rapport van de TCI. Door de TCI is een toetsingskader ontwikkeld, dat gebaseerd was op herkenbare fasen die werden afgesloten met expliciete besluitvormingsmomenten (29 283, nr. 5; p. 58). Uitgangspunt daarbij is dat de Tweede Kamer steeds een formeel besluit dient te nemen over de overgang van de ene fase naar een volgende fase van een groot project. De commissie voor de Rijksuitgaven sluit aan bij deze gedachte, maar heeft er van afgezien om in generieke zin regels te stellen aan de verschillende projectfasen. Dit vanwege het ervaringsfeit dat grote projecten onderling divers zijn in de soorten fasen die ze doorlopen, maar ook verschillen in de mate van helderheid waarmee bepaald worden wanneer de ene fase is afgelopen en een andere begint. Soms zelfs bevinden deelprojecten van één groot project zich onderling in verschillende fasen. In de huidige regeling is daarom beoogd geen rigide fasemodel voor te schrijven, maar wel nadrukkelijk de mogelijkheid te bieden om gaandeweg het project de informatie-eisen aan te passen aan de fase waarin het project zich bevindt. Daarnaast beoogt de regeling die de commissie voor de Rijksuitgaven voorstelt, een regeling te zijn die van toepassing kan zijn op alle typen van grote projecten. Dat kunnen ruimtelijk-economische projecten zijn, waarop het toetsingskader van de TCI vooral gericht is, maar ook wezenlijk andersoortige projecten zoals de uitvoering van wetgevingstrajecten, projecten ter aanschaffing van materieel en grote reorganisaties of stelselwijzigingen. Voor de vele uiteenlopende typen van grote projecten zijn ook vaak eigen (wettelijke) procedures van kracht. Zoals moge blijken uit de bepalingen in artikel 10, eerste lid, onder b en artikel 12, eerste lid onder b, onderschrijft de commissie voor de Rijksuitgaven ten volle de aanbevelingen van de TCI dat per project uiteraard wel absolute duidelijkheid moet bestaan over de besluitvormingsprocedure van het project. Vooraf moet duidelijk zijn waar en wanneer «go/no-go beslissingen» in het project worden voorzien en wat daarbij de betrokkenheid van de Tweede Kamer zal zijn. Samenvattend, in de regeling is in de artikelen 10 en 12 opgenomen dat voor de Kamer glashelder moet zijn wanneer besluiten worden genomen en wat de betrokkenheid van de Kamer daarbij is. In artikel 11 zijn de

fasen geschetst die een project kan doorlopen, waarbij echter niet een harde koppeling is gelegd tussen de fasen en formele besluiten van de Kamer.

#### *Artikel 12. Aanwijzingen voor de voortgangsrapportage*

De leden van de fractie van het CDA hebben enkele vragen gesteld over de post Onvoorzien.

De commissie voor de Rijksuitgaven heeft gemeend om, net als in de vigerende regeling, een bepaling op te nemen waardoor de Kamer ook haar controlerende taak kan uitoefenen ten aanzien van een specifiek onderdeel van een projectraming, namelijk de post onvoorzien. De regering geeft in haar reactie ook aan dat over deze post uiteraard gesproken moet kunnen worden met de Tweede Kamer. Zoals de regering voorstelt, kan het zinvol zijn om over de wijze waarop informatie wordt verstrekt (per projectfase) nadere afspraken te maken. Een optie die de regeling overigens ook in algemene zin al biedt. De commissie voor de Rijksuitgaven meent dat de formulering van artikel 12 zodanig is gekozen dat geen risico's worden gelopen dat de belangen van de overheid worden geschaad. In artikel 12, tweede lid, onder b staat namelijk, dat: «indien in de projectbegroting een post onvoorzien is opgenomen, in iedere voortgangsrapportage inzicht gegeven wordt of, en zo ja waarvoor, deze is aangesproken en in hoeverre de post onvoorzien nog toereikend wordt geacht, gegeven de op dat moment geldende inzichten». Kortom, het gaat hier om verantwoording achteraf over de wijze waarop de middelen in de post onvoorzien zijn aangewend. Daarnaast moet inzicht gegeven worden in de verwachte toereikendheid van de post onvoorzien. Het geven van een (kwantitatieve) inschatting van toekomstige risico's en de mate waarin hiervoor voorzieningen zijn getroffen in de vorm van een post onvoorzien en eventueel een risicoreservering, is inmiddels staande praktijk bij grote projecten waarbij dit speelt (zoals bijvoorbeeld HSL-Zuid, Betuweroute, Maaswerken, Ruimte voor de rivier). Het informeren van de Kamer over risico's gebeurt dus al sinds enige tijd en heeft niet geleid tot het schaden van de belangen van de Staat.

#### *Artikel 13. Aanwijzingen voor het accountantsrapport*

Mede in het licht van de bevindingen van de TCI hechten de leden van de fractie van het CDA sterk aan een zo onafhankelijk mogelijke totstandkoming van het accountantsrapport. Zij constateren dat de Algemene Rekenkamer adviseert om in de regeling op te nemen dat, in geval de eigen departementale auditdiensten een rapport opstellen, de minister zich onthoudt van inhoudelijke bemoeienis met het accountantsrapport en het rapport, desgewenst voorzien van commentaar, onvoorwaardelijk naar de Tweede Kamer doorzendt. De leden van de fractie van het CDA vragen zich af waarom deze aanbeveling niet overgenomen is door middel van een toevoeging aan artikel 13. Tevens vragen zij zich af wat het opnemen van de bepaling dat de minister een rapport onverwijld doorzendt, zou betekenen voor de ministeriële verantwoordelijkheid.

De commissie voor de Rijksuitgaven is het ten aanzien van de meest wenselijke gang van zaken rond de totstandkoming van een accountantsrapport volledig eens met de visie die de Algemene Rekenkamer desgevraagd op dit punt heeft gegeven. Deze visie is dat de minister zich geheel onthoudt van enige inhoudelijke bemoeienis met het accountantsrapport en het desbetreffende rapport – desgewenst voorzien van commentaar – onvoorwaardelijk naar de Tweede Kamer doorzendt. De commissie voor de Rijksuitgaven vertrouwt er op dat het kabinet op deze wijze zal handelen, maar acht het echter buiten de reikwijdte van de regeling om dit als dwingende bepaling in de regeling op te nemen. De rege-

ling ziet op de informatievoorziening aan de Tweede Kamer, niet op de interne totstandkoming daarvan. Hoewel de commissie voor de Rijksuitgaven en de Algemene Rekenkamer het over de meest gewenste wijze van totstandkoming van het accountantsrapport eens zijn, meent de commissie voor de Rijksuitgaven dat de Kamer niet kan voorschrijven hoe de minister «in eigen huis» om zou moeten gaan met rapporten die worden opgesteld. De commissie voor de Rijksuitgaven kan zich voorstellen dat de minister in dit verband een procedure van hoor en wederhoor wil toepassen en niet een rapportage «ongezien» zal doorsturen.

Voor de ministeriële verantwoordelijkheid maakt het geen verschil hoe de bepalingen worden geformuleerd. Op basis van de ministeriële verantwoordelijkheid is de minister staatsrechtelijk gezien te allen tijde verantwoordelijk voor de stukken die hij of zij in het kader van de regeling grote projecten aan de Kamer stuurt.

#### *Artikel 14. Terugzendrecht van de commissie*

De leden van de VVD-fractie staan uitgebreid stil bij het opnemen in de regeling van een terugzendrecht.

De commissie voor de Rijksuitgaven heeft deze bepaling ontleend aan de TCI (zie artikel 2.6, vierde lid). De aanwijzingen voor de inhoud van de rapportages zijn in de voorliggende regeling helder beschreven. Bovendien wordt in een overleg tussen commissie en minister nauwgezet besproken, aan de hand van een notitie van de commissie over de uitgangspunten voor de parlementaire controle, aan welke eisen rapportages dienen te voldoen. Een terugzendrecht geeft de commissie een stevig middel om van haar ongenoegen te doen blijken, als aan deze eisen niet wordt voldaan.

Een terugzendrecht is ook niet nieuw. In de zeventiger jaren werd een terugzendrecht gecreëerd voor regeringsnota's, waarin beslispunten of een financiële paragraaf ontbrak. Maar ook kan worden gewezen op de discussie over een mogelijk terugzendrecht voor de Eerste Kamer van wetsvoorstellen.

De termijn van zeven werkdagen is arbitrair. Deze termijn kan inderdaad ook korter zijn, wanneer sprake is van een voorzienbaar verzuim van de kant van het bestuur. Daarom is in de regeling opgenomen dat de termijn van zeven werkdagen een maximum termijn is.

Het verkeer tussen Kamer en regering is gebaseerd op de grondwettelijke relatie tussen controleur en gecontroleerde, waarbij uiteraard de parlementaire hoffelijkheidsnormen in acht worden genomen. Dat weerhoudt de Kamer er niet van om de mogelijkheid te benutten van een termijnstelling. De commissie verwijst in dit verband naar artikel 135, eerste lid van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer aangaande het beantwoorden van schriftelijke vragen.

#### *Artikel 21. Werking en toepassing van de regeling*

De leden van de CDA-fractie wensen te vernemen 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.

Eén van de belangrijkste redenen om te komen tot een geheel herziene regeling grote projecten is het wegnemen van onduidelijkheden in de vigerende regeling en het doelgerichter maken van de informatievoorziening in het kader van grote projecten. In 2002 publiceerde de Algemene Rekenkamer het rapport «Informatievoorziening grote projecten». Eén van de conclusies luidde: «De Procedureregeling zelf is niet op alle



onderdelen duidelijk geformuleerd en naar de mening van de Algemene Rekenkamer ontbreken enkele belangrijke onderdelen. Verder worden er niet altijd heldere afspraken gemaakt tussen de Tweede Kamer en de betrokken minister over de concrete informatie die de Tweede Kamer wenst en die de minister kan verstrekken (28 645, nr. 2; p. 23)». Deze bevindingen van de Rekenkamer zijn aanleiding geweest tot het opstellen van een nieuwe regeling. In de nu voorliggende regeling zijn de door de Rekenkamer gesignaleerde onduidelijkheden weggenomen en zijn ook bepalingen opgenomen die ertoe strekken dat bij ieder groot project duidelijke afspraken worden gemaakt tussen Kamer en minister over de informatievoorziening. De commissie voor de Rijksuitgaven meent dat hiermee juist een bijdrage wordt geleverd aan het tegengaan van ongebreidelde informatieverstrekking en onnodige bureaucratie. In antwoord op de vraag van de CDA-leden op welke termijn de regeling zal worden geëvalueerd, antwoordt de commissie voor de Rijksuitgaven dat feitelijk sprake zal zijn van een jaarlijkse evaluatie, zoals verwoord in dit artikel. Indien uit het jaarlijkse verslag van de commissie voor de Rijksuitgaven over de werking en toepassing van de regeling blijkt dat aanpassingen wenselijk zijn, zal de commissie daartoe ook voorstellen doen.

### **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, zo menen deze leden, dat de Tweede Kamer vooral de uitvoeringsfase van grote projecten interessant vindt. Zij 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.

De commissie voor de Rijksuitgaven heeft getracht de voorliggende regeling zodanig vorm te geven dat deze enerzijds een generiek karakter heeft, maar anderzijds ook de ruimte biedt om de informatievoorziening zo specifiek mogelijk te kunnen toespitsen op het desbetreffende groot project. De regeling is generiek in de zin dat deze niet is toegesneden op een bepaald soort projecten (bijvoorbeeld infrastructuurprojecten), maar gericht is op alle typen projecten. Het generieke karakter komt echter ook tot uitdrukking in het feit dat de voorliggende regeling één algemeen kader schetst voor de informatievoorziening over grote projecten, ongeacht in welke projectfase een groot project zich bevindt. Uit de beoogde opzet van de regeling mag dus niet de conclusie getrokken worden dat de nadruk zou liggen op een bepaalde projectfase, laat staan de conclusie dat de Kamer alleen de uitvoeringsfase interessant zou vinden. Het eerste lid van artikel 2 bepaalt dat commissies op elk moment voorstellen kunnen doen tot aanwijzing van een groot project. Deze bepaling heeft een tweeledig doel. Ten eerste wordt hiermee aangegeven dat aanwijzing niet is gebonden aan een bepaald tijdstip. De Kamer kan te allen tijde besluiten tot aanwijzing. Ten tweede wordt hiermee aangegeven dat aanwijzing van een activiteit tot groot project ook op elk moment kan plaatsvinden. Dat wil zeggen in iedere fase waarin een project zich bevindt. De TCI heeft terecht gewezen op het belang van een zo vroeg mogelijke betrokkenheid van de Tweede Kamer bij een groot project. Aanwijzing van een groot project in de initiatiefase, zoals genoemd in artikel 11 van de regeling, is dan ook een optie die deze regeling nadrukkelijk biedt. De aanwijzingen voor de informatievoorziening (artikelen 10, 11, 12 en 13) zijn dan ook zodanig geformuleerd dat ze in beginsel op iedere projectfase van toepassing zijn. Deze artikelen hebben daardoor het karakter van opsommingen waarvoor steeds de clause geldt «indien en voorzover van toepassing». Omdat daarbij relatief veel elementen worden genoemd die uitsluitend van toepassing zijn in de uitvoeringsfase, kan het beeld ontstaan dat de

regeling vooral op deze fase is gericht. In artikel 10, derde lid is overigens vastgelegd dat bij een groot project altijd een kosten-batenanalyse wordt opgesteld. Ook andere elementen die cruciaal zijn voor een adequate nut/noodzaak-discussie, zoals een probleemanalyse, een risicoanalyse, een beschrijving van onderzochte alternatieven, een motivering van afgevallen alternatieven en adviezen van externe deskundigen, zijn allemaal in artikel 10 opgenomen.

#### **4. Brief van de Algemene Rekenkamer**

Evenals de leden van de PvdA-fractie onderschrijft de commissie voor de Rijksuitgaven het voorstel van de Algemene Rekenkamer om in de regeling vast te leggen dat ook in de voorbereidingsfase van een project de rapporten van de accountantsdiensten een oordeel moeten bevatten. Hiertoe is artikel 10, vierde lid, overeenkomstig de suggestie van de Algemene Rekenkamer, aangepast. Met deze aanpassing van artikel 10 is de facto ook geregeld dat de accountant zich uitlaat over de meetbaarheid van doelen. Immers, in het eerste lid van artikel 10 is vastgelegd dat de basisrapportage de doelen van het project bevat, waarvoor op grond van het derde lid als uitgangspunt geldt dat deze specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden worden geformuleerd. Omdat in het vierde lid nu is vastgelegd dat de accountant een oordeel geeft over de kwaliteit en volledigheid van de in basisrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie, is daarmee bewerkstelligd dat de accountant onder meer de meetbaarheid van doelen beoordeelt.

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

De griffier van de commissie,  
Van der Windt